

Tilburg University

Voorwoord

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

Publication date:
2002

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (2002). Voorwoord. In *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit: ongewoon gewoon; een handreiking voor gemeenten* (pp. 5-8). VNG Uitgeverij.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Voorwoord door prof. dr. Cyrille Fijnaut Tot v6r in de jaren tachtig werd – niet alleen in Nederland maar ook in andere Westerse landen – het overheidsbeleid inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit beheerst door drie misvattingen. De eerste was dat georganiseerde criminaliteit een probleem is dat enkel met strafrechtelijke middelen kan worden bestreden, omdat het in wezen een onzichtbaar fenomeen vormt. De tweede dat deze vorm van zware criminaliteit bovenal een transnationaal verschijnsel is omdat het in principe gaat om grensoverschrijdende handel in mensen, goederen en diensten. En de derde dat georganiseerde criminaliteit niets van doen heeft met de wettige samenleving waarin zij zich ontwikkelt.

Gelukkig wordt tegenwoordig ingezien dat een strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit niet volstaat om dit verschijnsel in bedwang te houden. Deze aanpak is en blijft belangrijk omdat hij niet alleen verstorend inwerkt op de verhoudingen tussen 6n in de groepen die de betrokken misdaden plegen maar ook omdat hij belangrijke inzichten kan opleveren in de omstandigheden waarin het mogelijk is ze te bedrijven. Zijn impact op het verschijnsel van de georganiseerde criminaliteit blijft echter om tal van redenen noodzakelijkerwijze beperkt: de altijd selectieve inzet van dit middel, zijn ori6ntatie op het individu, de bewijstechnische drempels van het strafproces, etc. Niet alleen hierom is het evenwel belangrijk om de strafrechtelijke bestrijding van georganiseerde criminaliteit te completeren met een bestuurlijke aanpak van dit fenomeen. Het openbaar bestuur beschikt immers ook over h66el andere en z6ker zo structurele middelen en mogelijkheden om aan dit probleem het nodige te doen dan/als het openbaar ministerie, bijvoorbeeld het weigeren respectievelijk het intrekken respectievelijk het strakker clausuleren van vergunningen. Waarbij direct moet worden aangekend dat ook in dit verband een intensieve wisselwerking tussen bestuur en openbaar ministerie cruciaal is. Hoe zou het bestuur – om bij het gegeven voorbeeld te blijven – in het kader van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit een vergunning kunnen weigeren als er via strafrechtelijk onderzoek geen feiten en omstandigheden aan het licht zijn gebracht die zulke beslissing rechtvaardigen en die hierom dus met succes kan worden verdedigd tot voor de rechter. Concreet betekent dit dat het openbaar ministerie

bij de stelling van prioriteiten in de opsporing rekening moet houden met de strategie die het bestuur wil volgen om problemen van georganiseerde criminaliteit te bedwingen. En in het verlengde hiervan ligt de voorwaarde dat een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit maar kan slagen als er een recherche voorhanden is die haar onderzoeken zo uitvoert dat van meet af aan niet alleen de levering van het strafrechtelijk bewijs maar ook de behartiging van de belangen van het bestuur telt.

Het is zeker zo dat georganiseerde criminaliteit in de vorm van levering van illegale goederen en diensten op zwarte markten – drugshandel, wapenhandel, verwerking van illegaal afval, mensenhandel – dikwijls een grensoverschrijdend karakter heeft. In termen van transport, communicatie en financiering. Maar niet alleen zulk karakter. Zij heeft zéker zo'n belangrijke plaatselijke inslag. Juist bij deze vorm van georganiseerde criminaliteit geldt immers dat de betrokken mensen, goederen en diensten niet slechts over de grenzen heen worden verhandeld maar ook ergens – dus op bepaalde plaatsen – moeten worden geronseld, geproduceerd of aangeboden respectievelijk op zwarte markten aan de man moeten worden gebracht. Kortom, ook deze soort van georganiseerde criminaliteit is zowel aan de kant van de productie als aan die van distributie altijd verregaand een lokaal verschijnsel.

En dus gaat het niet op om haar bestrijding enkel in handen te leggen van internationale instellingen of nationale instanties. Zij valt of staat daarentegen juist met het al dan niet krachtdadig optreden van plaatselijke overheden. Nationale en internationale overheden moeten zich hoofdzakelijk richten op twee dingen: de inperking van de mogelijkheden om internationale handelskanalen voor illegale doeleinden te gebruiken enerzijds en de schepping van condities voor een efficiënte samenwerking tussen plaatselijke overheden anderzijds. En wat geldt voor de smokkelvarianten van georganiseerde criminaliteit geldt helemáál voor al die andere vormen van deze misdaad welke bestaan uit illegale controle over legale markten, zoals de bouwnijverheid, het transport en de horeca. Deze soort van georganiseerde criminaliteit manifesteert zich welhaast per definitie bovenal op plaatselijke of regionale schaal en kan dus slechts effectief worden aangepakt als de lokale overheden zich daarvoor inspannen.

Het feit dat een activiteit als illegaal wordt bestempeld betekent niet dat zij niets van doen heeft met de wettige samenleving. Zeker in het geval van georganiseerde criminaliteit is dit niet zo. Aan de ene kant kan zij maar gedijen als er midden in samenlevingen zwarte markten bestaan of als deze samenlevingen niet beschikken over overheden die sterk genoeg zijn om de vigerende wetgeving daadwerkelijk te handhaven. Aan de andere kant kan zij maar floreren dankzij de nodige infrastructuur voor de productie, de handel en de distributie van illegale goederen en diensten respectievelijk voor de uitoefening van illegale controle. Dit betekent in veel gevallen dat georganiseerde criminaliteit maar kan worden bedreven als hun plegers beschikken over bedrijven en/of onroerend goed en goede relaties onderhouden met het bonafide bedrijfsleven. Maar om die bezittingen en betrekkingen te kunnen exploiteren hebben zij veelal vergunningen van de overheid nodig of zijn zij genoopt om mee te doen aan aanbestedingen. Dus: georganiseerde criminaliteit is niet slechts bestendig nauw verweven met de samenleving waarin zij wordt begaan, zij is in het bijzonder voor een stuk zelfs afhankelijk van de overheid die de wettelijke condities controleert voor de ontplooiing van (il)legale activiteiten.

Tegen de achtergrond van deze drie inzichten moet het natuurlijk zeer worden toegejuicht dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een handreiking heeft vervaardigd om haar leden te helpen bij de ontwikkeling van een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze brochure demonstreert immers overduidelijk hetgeen hiervoor is betoogd: de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is evenzeer een verantwoordelijkheid van het lokale openbaar bestuur als van het openbaar ministerie en de politie. En zij doet dit op een heel bevattelijke manier: welke mogelijkheden zijn er? binnen welk wettelijk kader kunnen zij worden benut? welke praktische voorwaarden moeten zijn vervuld om ze in praktijk te kunnen brengen? Daarenboven laat deze handreiking aan de hand van voorbeelden zien wat er in een aantal steden en gemeenten op dit gebied reeds is gedaan en werd gepresteerd. Wat vanzelfsprekend heel overtuigend werkt! Natuurlijk komen in dit verband de Amsterdamse projecten aan de orde die door de stad werden ontwikkeld in het kielzog van de vaststellingen van de enquêtemis-

sie Van Traa omtrent de rol van de georganiseerde criminaliteit in de binnenstad. Maar deze belangrijke brochure beperkt zich gelukkig niet tot deze zeer innovatieve bestuurlijke experimenten. Dit zou immers maar al te gemakkelijk het gevoel kunnen geven dat de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit eigenlijk alleen iets is voor de hoofdstad of de andere grote steden. De voorbeelden die worden aangehaald met betrekking tot bijvoorbeeld Venlo, Gouda en Almelo laten zien dat hij ook kan worden toegepast in middelgrote gemeenten en – waarom niet? – in kleinere gemeenten. Ook zij worden van tijd tot tijd geconfronteerd met uitingen van georganiseerde criminaliteit die bestuurlijk de pas kunnen worden afgesneden.

Tilburg, 1 juni 2002