

De aanpak van ondermijning ondermijnd

Citation for published version (APA):

Nelen, H., Moerland, R., van Wingerde, K., & Bisschop, L. (2023). De aanpak van ondermijning ondermijnd: Over conceptuele verwarring en bestuurlijke drukte. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 13(1), 53-68. <https://doi.org/10.5553/TCC/221195072023013001004>

Document status and date:

Published: 01/01/2023

DOI:

[10.5553/TCC/221195072023013001004](https://doi.org/10.5553/TCC/221195072023013001004)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

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.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

De aanpak van ondermijning ondermijnd

Over conceptuele verwarring en bestuurlijke drukte*

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

1 Inleiding

Toen fastfoodketen McDonalds in 1971 het eerste Europese restaurant in Zaandam vestigde, trok dat veel publieke aandacht. McDonalds is echter al lang geen bijzonderheid meer, want inmiddels heeft McDonalds meer dan 250 restaurants in Nederland en wereldwijd telt de franchise bijna 40.000 vestigingen verspreid over meer dan 100 landen. Wat mensen naar de *golden arches* blijft lokken is niet nieuwsgierigheid of het willen hebben van een nieuwe verrassende ervaring, maar juist het tegenovergestelde, namelijk dat je van tevoren altijd precies weet wat je krijgt, of je nu in Amsterdam of Maastricht, Nederland of Japan bent. McDonalds benadrukt dit ook op de website van het concern: '[...] de formule is steeds hetzelfde gebleven: een vriendelijke en snelle bediening, producten van hoge kwaliteit, een brandschoon restaurant en een aantrekkelijke prijs' (www.mcdonalds.com).

Bovenstaand *businessmodel* werd in 1993 door de Amerikaanse socioloog George Ritzer in de klassieker *The McDonaldization of Society* als uitgangspunt genomen om te laten zien dat vele processen binnen onze samenleving die in gang worden gezet om complexe problemen het hoofd te bieden in toenemende mate worden beheerst door voorspelbaarheid, berekenbaarheid, efficiëntie en controle. Ritzer (1993) voegde daaraan toe dat er een paradoxale situatie kan ontstaan waarbij de drang tot rationele doelmatigheid allerlei irrationele gevolgen heeft, vooral in organisaties die primair vertrouwen en (rechts)zekerheid moeten bieden.

Het heeft er alle schijn van dat Ritzers boek ook in relatie tot de aanpak van complexe vraagstukken op het terrein van criminaliteit en veiligheid in meer dan één opzicht voorspellende waarde heeft gehad. Want ook daar is steeds meer nadruk komen te liggen op bijvoorbeeld standaardisering, efficiëntie, berekenbaarheid en het inzetten van technologische controlemechanismen. Hier zien we ook de doorwerking van het sinds begin jaren 1990 in zwang geraakte *New Public Management*. Hierbij werden, vanuit kritiek op de gebrekkige effectiviteit en efficiency van de overheid, managementprincipes uit de private sector oarmrd ter hervorming en verbetering van de publieke sector. Er is daardoor binnen de overheidsorganisatie meer nadruk komen te liggen op bedrijfsmatige efficiëntie, controle en verantwoording (Terpstra & Trommel, 2009; Terpstra, Fyfe & Salet, 2019). De toegenomen rol van rationele doelmatigheid zien we ook terug bij de aanpak van wat tegenwoordig wordt aangeduid als 'ondermijnende criminaliteit'. Om ondermijning efficiënter en effectiever aan te pakken wordt sterk ingezet op 'integrale samenwer-

* De auteurs bedanken de redactie van het *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, alsmede twee anonieme referenten voor hun waardevolle feedback op een eerdere versie van dit artikel.

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

king'. Volgens dit model dienen aspecten zoals repressie (strafrechtelijke aanpak), de verstoring van criminele processen door het opwerpen van barrières (logistieke keten) en het verhogen van weerbaarheid (sociaal en bestuurlijk), in elkaar te grijpen en elkaar te versterken. De mantra van de integrale samenwerking bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is dat moet worden opgetrokken als *één smart overheid* (RIEC-LIEC, 2021). Echter, de uitkomsten van een recent onderzoek naar de versterking van de aanpak ondermijnende criminaliteit dat door de auteurs is verricht, laten zien dat het als één overheid opereren in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit een grote uitdaging blijkt te zijn (Nelen et al., 2023). In deze bijdrage zal aan de hand van Ritzers inzichten verder worden gereflecteerd op deze problematiek. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de vier elementen die in het werk van Ritzer centraal staan, te weten voorspelbaarheid, berekenbaarheid, efficiëntie en controle, om zodoende een beter inzicht te verkrijgen in de redenen waarom een efficiënte en effectieve integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit kennelijk moeilijk te realiseren is, tot spanningen kan leiden en zelfs kan omslaan in inefficiëntie en een gebrek aan effectiviteit. Daarmee is overigens niet gezegd dat de oplossing voor dit type problemen moet worden gezocht in de bedrijfsmatige rationele doelmatigheid die kenmerkend is voor McDonalds. Zoals we zullen laten zien, is een van bovenaf opgelegde strategie net zomin zaligmakend als een strategie die van onderaf alle bloemen wil laten bloeien.

2 De versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit

In 2019 verbond het kabinet-Rutte III financiële middelen van eenmalig € 100 miljoen en € 10 miljoen structureel per jaar aan een meerjarig versterkingsprogramma tegen ondermijning (2019-2021) waarin verschillende partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau samenwerken aan de bestrijding van drugsgelateerde ondermijnende criminaliteit. In totaal werden met deze gelden 126 projecten gefinancierd om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is door een onderzoeksteam van de Universiteit Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam een evaluatieonderzoek uitgevoerd met als doel inzicht te verschaffen in de ervaringen (*good and bad practices*) met en de ervaren impact van het meerjarige versterkingsprogramma in de periode van 2019 tot en met 2021. Dit bood ons als (hoofd)onderzoekers van die evaluatiestudie een uitgelezen mogelijkheid om de ontwikkelingen in het kader van deze versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op de voet te volgen. De nadruk lag daarbij op de mechanismen, processen en randvoorwaarden die van belang zijn om de aanpak van ondermijnende criminaliteit verder te brengen.

Het onderzoek steunde op een combinatie van (vooral) kwalitatieve onderzoeksmethoden. In de verkennende fase van het onderzoek zijn een literatuurstudie en een documentenanalyse uitgevoerd, is een enquête uitgezet onder betrokkenen die zich bezighouden met de aanpak van ondermijnende criminaliteit en zijn exploratieve interviews gehouden met als doel kennis te maken met het veld, een overzicht te creëren van de versterkingsbeweging, het opstellen van een normenkader

en het onderzoeksproject verder af te bakenen tot een selectie van dertien projecten. In de verdiepende fase van het onderzoek zoomden we in op dertien projecten die we gedurende ruim twee jaar intensief hebben gevolgd. Dat gebeurde door middel van een analyse van documenten, interviews met betrokken projectmedewerkers (N=142), observaties van bijeenkomsten en werkoverleggen (N=26) en door de onderzoekers georganiseerde reflectiebijeenkomsten waarin bevindingen met de projecten werden teruggekoppeld (N=14). 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.

Gebruikmakend van de data verzameld in de evaluatie van de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit reflecteren we in dit artikel op de vraag waarom een efficiënte en effectieve integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit moeilijk te realiseren is en laten we zien hoe de aanpak van ondermijnende criminaliteit gebukt gaat onder conceptuele verwarring en over-organisatie. Eerst wordt ingezoomd op het discours dat de richting van de aanpak heeft bepaald en de terminologie die daarbij hoort. Termen als ‘integrale aanpak’ en ‘ondermijning’ zijn zo vaag en multi-interpretabel, dat zij veelal in een frame worden gezet dat ogenschijnlijk iedereen omarmt, maar waarbij in de uitvoering gemakkelijk discussie ontstaat over de precieze invulling ervan. In paragraaf 2 staan we uitvoeriger stil bij integraliteit en laten we aan de hand van onze onderzoeksresultaten zien wat integrale samenwerking in het kader van de versterking van de aanpak behelsde en wat de gevolgen daarvan waren voor de wijze van organisatie. Deze inzichten worden in een breder perspectief geplaatst aan de hand van de vier elementen die in het werk van Ritzer centraal staan: efficiëntie, berekenbaarheid, voorspelbaarheid en controle. In de conclusie duiden we de betekenis die aan Ritzers gedachtegoed over *McDonaldization* kan worden toegekend in het kader van de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit en wat daaruit de voornaamste lessen zijn.

3 Integraal samenwerken tegen ondermijning: conceptuele verwarring en onduidelijke doelen

Voor een efficiënt en doelmatig organisatieproces dat Ritzer (1993) beschrijft, is een duidelijke visie op het onderliggende probleem en de meest geëigende aanpak om dat probleem het hoofd te bieden essentieel. De visie van McDonalds is in dat opzicht kraakhelder en wordt geoperationaliseerd via een strak georganiseerde franchise en een ‘ever present’ *outreach* naar het publiek, bijvoorbeeld door middel van reclame (Ritzer, 2004: 12). Deze visie staat aan de basis van de succesformule van het concern. De vraag is of we dezelfde conclusie kunnen trekken met betrekking tot de visie en onderliggende beleidsassumpties inzake de integrale aanpak van drugsgelateerde georganiseerde criminaliteit. In tal van beleidsstukken waarin deze visie is ontvouwd, wordt de nadruk gelegd op het inzicht dat criminelen voor hun illegale activiteiten gebruikmaken van legale bedrijven en diensten,

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

waardoor normen vervagen en het gevoel van veiligheid en leefbaarheid afneemt.¹ Dit effect heet *ondermijning*, zo wordt gesteld. Er wordt vervolgens opgemerkt dat Nederland minder aantrekkelijk gemaakt moet worden voor de (internationaal) georganiseerde criminaliteit. Om dit te bewerkstelligen zet men in op een harde en samenhangende aanpak waarin preventie, het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid, verstoring van criminele netwerken en bestraffen centraal staan. Verschillende organisaties spelen in deze integrale aanpak in gezamenlijkheid een belangrijke rol: de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), douane, de Koninklijke Marechaussee (KMar), het lokaal bestuur, alsook private partijen zoals banken, transportbedrijven, notarissen, rederijen en landbouwbedrijven.

Bovenstaande visie is opgebouwd rond de termen *ondermijning* en *integrale aanpak* en deze begrippen spelen daarmee een belangrijke rol in de framing van het criminaliteitsprobleem en de aanpak daarvan. Vanuit de framingtheorie weten we dat dergelijke *catch phrases* krachtige conceptuele kaders zijn die gebruikt worden om de argumentatie omtrent het criminaliteitsprobleem en de aanpak overtuigender te maken (Fairhurst & Sarr, 1996). Het begrip *ondermijning* deed in 2005 zijn intrede in een visiedocument van de Raad van Hoofddoelcommissarissen, getiteld *Politie in Ontwikkeling*. Hierin werd het begrip echter in algemene zin gebruikt en zag het dus niet alleen op (drugs)criminaliteit. Vervolgens dook het begrip op in tal van verschillende publicaties en ontstond er al snel een bijna exclusieve focus op georganiseerde drugscriminaliteit met als absolute doorbraak de publicatie van het boek *De Achterkant van Nederland* van Tops en Tromp (2017). Zoals Ritzer in de context van *McDonaldization* over een 'ever present' aanwezigheid sprak, waardoor de gele M het leven van mensen binnendringt, zien we dat het begrip *ondermijning* zich heeft ontwikkeld tot een alom aanwezig buzzwoord in beleidsdocumenten, media en literatuur. Zo is er een anti-*ondermijnings*programma, een kennisagenda *ondermijning*, *ondermijningswetgeving*, fenomeentafels *ondermijning*, een *ondermijningsmagazine*, een *ondermijnings-app* en -*dashboard*, een dag van de *ondermijning*, er zijn *ondermijningsconferenties*, symposia, cursussen en (jaar)opleidingen, enzovoort (Boutellier et al., 2020: 3; Vols, 2020: 48). Volgens diverse auteurs (o.a. Kolthoff & Kohnraad, 2016; Huisman & Kleemans, 2017) is *ondermijning* een modewoord geworden, dat te pas en te onpas op een diverse reeks van gedragingen wordt geplakt.

Uit bovengenoemde visie wordt voorts duidelijk dat de aanpak van *ondermijning* op integrale wijze dient te geschieden. Integraal betekent dat de aanpak allesomvattend is en dat de problematiek niet alleen preventief of repressief wordt aangepakt, maar ook curatief, alsook dat daarbij de expertise van alle relevante actoren, publiek en privaat, wordt betrokken (Vincent, 1992: 45). De integrale benaderingswijze is in beginsel op elk gebied toepasbaar en men vindt het terug in zeer uiteenlopende sectoren en domeinen. Zo is er een integrale aanpak openbare ruimte, graffiti, gewasbescherming, depressiviteit ouderen, onderwijs, obesitas, kwalijke praktijken, corona-proof kantoor, probleemgedrag bij honden, enzovoort. Je kunt het zo gek niet bedenken, maar voor elke uitdaging lijkt wel een integrale aanpak

1 Zie voor een overzicht van deze plannen www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning.

te bestaan. Het begrip integrale aanpak kent ook een veel langere historie dan het begrip ondermijning. Op het gebied van justitie en veiligheid stond in de jaren 1980 en 1990 van de vorige eeuw dit concept al volop in de schijnwerpers, zij het dat de connotatie destijds vooral de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit betrof. Een belangrijk markeringspunt was het verschijnen van het rapport *Samenleving en Criminaliteit* in 1985, dat alom wordt beschouwd als het startpunt in het denken in de richting van (bestuurlijke) preventie. Acht jaar later – maar ondertussen ook alweer dertig jaar geleden – lanceerde de toenmalige regering een *Integrale Veiligheidsrapportage*. Deze kwam tot stand onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Weer twee jaar verder, in 1995, wijdde het tijdschrift *Justitiële verkenningen* zelfs een heel themanummer aan integrale veiligheid. Een integrale aanpak van criminaliteit en onveiligheid werd door De Haan (1995: 29) in dit nummer omschreven als ‘een samenhangend, bewust op elkaar afgestemd, geheel van instrumenten en maatregelen dat niet alleen gericht is op het bestrijden, maar vooral ook op het voorkomen en beter beheersen van onveiligheid’. Met de opkomst van de term ondermijning werd integraliteit ook gekoppeld aan de aanpak van dit probleem. Zo werd in 2013 door de landelijke stuurgroep *Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit* een leidraad opgesteld onder de titel *Integraal, tenzij* om de integrale samenwerking in de strijd tegen ondermijning te verankeren en te versterken (Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit, 2013).

De visie dat voor een *wicked problem* als ondermijning een alomvattende en congruente integrale aanpak vereist is, wordt breed omarmd. Uit het door ons verrichte onderzoek (Nelen et al., 2023) komt naar voren dat het bewustzijn omtrent de ondermijningsproblematiek en de benodigde integrale aanpak enorm gegroeid is in de afgelopen jaren en dat er nog nooit zo veel energie in de aanpak van het probleem van ondermijnende criminaliteit is geïnvesteerd. Het inzicht bevestigt dat de begrippen ‘ondermijning’ en ‘integrale aanpak’ tot de verbeelding sprekende termen zijn waar een sterk mobiliserende werking van uitgaat. Die mobiliserende werking heeft echter ook een keerzijde, omdat het frame van ondermijnende drugscriminaliteit ook kan gaan domineren en daardoor kunnen andere fenomenen die ook relevant zijn vanuit een ondermijningsperspectief, zoals grootschalige milieucriminaliteit, overschaduwd worden. Als zo’n frame gaat overheersen, kan het dus de focus en financiering van de aanpak gaan bepalen.

Echter, zoals boven reeds geïllustreerd, zijn integraliteit en ondermijning uitermate vage begrippen en dergelijke *catch-all* termen maken het voor partijen ook makkelijker om de eigen prioriteiten eronder te scharen. Daar kan ook een perverse prikkel van uitgaan. Als er geld beschikbaar is, is de verleiding sterk om plotsklaps van alles op poten te zetten en dat kan tot gevolg hebben dat, zoals in de volgende paragraaf zal worden toegelicht, een landschap dat al overladen is met initiatieven en organisaties nog drukker wordt.

Een andere keerzijde is dat de begrippen ondermijning en integrale aanpak beleidsmatig weliswaar kunnen mobiliseren, maar operationeel een verlamme uitwerking kunnen hebben (Boutellier et al., 2020; Vols, 2020). Vanuit het perspectief van *McDonaldization* zou de verlamme werking verklaard kunnen worden door

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

het ontbreken van een heldere visie. In tegenstelling tot de visie van McDonalds is de visie omtrent de integrale aanpak van ondermijning conceptueel vaag en daarom moeilijk te operationaliseren. Met betrekking tot het begrip ondermijning spreken Boutellier et al. (2020: 11) van de ondermijning van de aanpak van ondermijning: 'Deze praktijk toont aan dat "ondermijning" an sich "los zand" is, een variëteit aan zaken die sporadisch voorkomen. Dat betekent dat ook de opsporingspraktijk 'los zand' is; het zijn eerder toevalstreffers en hit-and-runzaken dan acties op basis van structureel beleid. De aanpak van de ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied (NZKG) zit mede daardoor zichzelf onnodig in de weg – het lijkt zichzelf onbewust te ondermijnen.' De uitdagingen in de aanpak van ondermijning lijken getriggerd te worden door de heterogeniteit van het begrip ondermijning, hetgeen een weerslag heeft op de invulling van de integrale aanpak. Omdat de integrale aanpak beleidsmatig niet nader gespecificeerd is, blijft onduidelijk wat er onder deze vlag precies moet gebeuren en met elkaar moet worden afgestemd.

De kern van deze problematiek rondom integraliteit werd in 1995 reeds geduid in het eerdergenoemde themanummer over integrale veiligheid van het tijdschrift *Justitiële verkenningen*. Het nummer omvat een aantal interessante kritische analyses en reflecties, die ook in het kader van de huidige integrale aanpak van ondermijning relevant zijn. Met referentie naar het werk van Schuyt (1984), merkt De Haan in zijn bijdrage aan het themanummer op dat begrippen zoals 'integrale veiligheid' abstract en vaag zijn. Vaak verwijst een dergelijk containerbegrip naar onderliggende problematiek waarvan de aard en ernst nog onvoldoende bekend zijn, maar deze onbekendheid staat niet in de weg om beleidsvoornemens met behulp van dat begrip met de nodige aplomb te presenteren en tot hoeksteen van beleid te maken. De vraag die De Haan (1995:43) opwerpt, is of die 'inherente vaagheid een belemmering of juist een voorwaarde voor een vernieuwend overheidsbeleid is?' Aan de ene kant, zoals hierboven reeds opgemerkt, is het juist vanwege de vaagheid dat de begrippen een mobiliserende en stimulerende functie vervullen en zaken in beweging brengen. Om de drugsgelateerde georganiseerde criminaliteit intensiever en slagvaardiger aan te pakken is het van belang dat stakeholders zich bewust zijn van de problematiek. De manier van framing heeft eraan bijgedragen dat stakeholders zich beter bewust zijn hoe dit soort criminaliteit zich manifesteert, wat de negatieve effecten zijn en het feit dat gezien de omvangrijke en wijdvertakte aard van de problematiek er een gedeelde verantwoordelijkheid is om er samen iets aan te doen. Tegelijkertijd, als dergelijke abstracte en vage noties het beleid vormgeven, dan moet dit beleid ook 'handen en voeten' gegeven worden en moet men dergelijke concepten 'doordenken tot en met de voorspelbare handelingen gevolgen en de te verwachten handelingspatronen' (Schuyt, 1984: 265).

4 Integrale samenwerking in de praktijk: veel bestuurlijke drukte maar minder slagvaardigheid

Zoals in de inleiding is toegelicht, vindt de reflectie op de resultaten van het onderzoek naar de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit plaats op

basis van de vier elementen die in het werk van Ritzer centraal staan: efficiëntie, voorspelbaarheid, berekenbaarheid en controle.

4.1 *Efficiëntie*

Efficiëntie wordt in de regel gelijkgesteld met het vinden van de optimale manier om een taak of missie ten uitvoer te brengen. In de context van een fastfoodketen gaat het daarbij vooral om het minimaliseren van de tijd om een hongerige klant een voldaan gevoel te geven. In het licht van de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt aan efficiëntie een andere betekenis toegedicht. Het gaat in dat verband minder om het boeken van resultaat op de korte termijn, maar veeleer om het optimaal afstemmen van de activiteiten van de vele spelers die bij het verstoren en voorkomen van georganiseerde drugscriminaliteit zijn betrokken. Ons evaluatieonderzoek heeft duidelijk gemaakt dat daardoor de organisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in sommige projecten zeer gedifferentieerd is en over vele schijven loopt. 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. Daardoor neemt in termen van *McDonaldization* het aantal franchisenemers almaar toe, maar bij gebrek aan een heldere, eenduidige en onomstreden visie en koers nemen de efficiëntie en de slagkracht navenant af. In een studie van Huisman et al. (2016: 69) werden hieromtrent al de volgende problemen geconstateerd en niets wijst erop dat deze in de afgelopen jaren zijn afgenomen, integendeel:

‘Binnen de integrale aanpak zijn tal van overlegstructuren, vergadergremia en beslistafels ontstaan. Dit gaat ten koste van de flexibiliteit, herkenning van kansen en slagkracht. Het proces van opsporing van ondermijnende criminaliteit loopt daardoor het risico te verworden tot een bureaucratisch spel, waarbij RIEC, bestuur, politie of taskforce eigen prioriteiten, belangen en problemen hebben. Door “kolomdenken” ontstaat het risico dat partners elkaar onbewust beschouwen als afschuifmogelijkheid. Dit gaat ten koste van de effectiviteit. Momenteel zijn er erg veel spelers betrokken bij de aanpak van ondermijning. Dit brede en ook gefragmenteerde speelveld leidt in de praktijk niet zelden tot een verlamme rituele dans.’

In veel projecten die met de versterkingsgelden zijn gefinancierd, spelen de tien Regionale Inlichtingen en Expertise Centra (RIEC's) die het land rijk is een prominente rol. De RIEC's ontlenen hun bestaansrecht aan de wens om verkokering van belangen en activiteiten tegen te gaan en diverse publieke actoren in staat te stellen om gezamenlijk barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit. De RIEC's fungeren als platform en informatieknoppunt tussen verschillende bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit betrokken instanties. Ze zijn verantwoordelijk voor het maken van regionale ondermijningsbeelden en worden geacht – vooral in de sfeer van preventie en verstoring – de verschillende interventies te coördineren en te begeleiden (Algemene Rekenkamer, 2020: 44).

Ondanks de aanwezigheid van deze tien regionale platforms is de afstemming tussen initiatieven van verschillende partners (gemeenten, politie, OM, FIOD, Belas-

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

tingdienst, Douane) in een aantal van de in het kader van het onderzoek gevolgde projecten nog steeds problematisch. Dit punt raakt aan de eerder besproken problematiek dat het op papier een goed idee kan zijn om strafrechtelijke interventies te verbinden aan het verstoren van logistieke processen, het opwerpen van barrières en het ontwikkelen van preventieve slagkracht, maar dat deze verschillende sporen zich in de praktijk niet altijd even gemakkelijk laten koppelen. Daar komt bij dat de RIEC's door de jaren heen zijn geëvolueerd tot min of meer zelfstandige entiteiten, die naast het dienen van het collectieve belang – de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit – inmiddels ook gedreven lijken te worden door enig eigenbelang (Nelen et al., 2023: 98). Voor de personele bezetting en versterking van de RIEC-bureaus zijn bijvoorbeeld aparte financiële kaders gecreëerd. Met de continuïteit en uitbreiding van de door de RIEC's in gang gezette activiteiten zijn dus nu ook eigen financiële belangen gemoeid. Uit de literatuur weten we dat een dergelijke ontwikkeling kan leiden tot het ontstaan van nieuwe koninkrijkes, waarin gaandeweg meer oog is voor het in stand houden van de eigen organisatie dan voor het leggen van verbinding en het zoeken naar innovatieve aanpakken. Zo laten het proefschrift van Nelen (2000) en de evaluatie van het project financieel rechercheren van Faber en Van Nunen (2002) zien dat reeds twee decennia geleden duidelijk was dat het oprichten van aparte expertisecentra binnen de politie op het gebied van financieel rechercheren en ontneming gelijktijdig twee processen in gang kan zetten. De eerste dynamiek betreft het gevaar dat een nieuw expertisecentrum, in een poging om het eigen bestaansrecht te legitimeren en te benadrukken, zich te nadrukkelijk in het veld gaat profileren en onnodig taken en activiteiten naar zich toetrekt die elders zijn belegd in de organisatie(s) waarmee ze verbonden zijn. In het verlengde daarvan schuilt het tweede gevaar: de medewerkers van de reguliere organisaties beginnen activiteiten weg te schuiven naar het expertisecentrum en zien steeds minder reden om op het terrein waarop het expertisecentrum opereert zelf nog met eigen initiatief te komen. Er zijn tekenen zichtbaar dat deze ontwikkeling zich ook op het terrein van de aanpak van ondermijning manifesteert en partijen vooral naar het RIEC kijken voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven (Nelen et al., 2023: 98).

De vaststelling dat het zo moeilijk blijkt om het aantal overlegvormen terug te dringen en de *governance*-structuur te vereenvoudigen, is niet nieuw. Bijna drie decennia geleden werd in de discussie over integrale veiligheid hiervoor al gewaarschuwd door Van der Wouden (1995). Het streven naar integraal beleid kon in zijn optiek gemakkelijk vastlopen in ofwel symboliek, dan wel bestuurlijke drukte. In het geval van symboliek wordt het streven naar integraliteit steeds in beleidsnota's vermeld, zonder dat de toepassing van het beleid verandert. In geval van bestuurlijke drukte worden zoveel verschillende integratiecriteria en reorganisatieprincipes tegelijk doorgevoerd, dat de beleidstoepassing alle kanten kan opgaan en daardoor richtingloos wordt (Van der Wouden, 1995).

In het eindrapport van ons evaluatieonderzoek wordt in dit verband gewezen op de parallellen tussen de aanpak van ondermijnende criminaliteit met de aanpak van de coronacrisis, de Groningse gascrisis, de toeslagenaffaire en de klimaat-, stikstof- en droogtecrisis (Nelen et al., 2023: 116). Zonder de grote verschillen tussen die 'crises' te miskennen, laten voorlopige analyses van die affaires op één punt een

opvallende overeenkomstigheid zien. Niet alleen is een overstelpende hoeveelheid onderzoeksrapporten gepubliceerd over de betreffende kwesties – waarbij soms ook het middel van het parlementaire onderzoek of zelfs de parlementaire enquête in stelling is gebracht – ook is op alle niveaus veel overleg met veel partijen over hoe die crises het hoofd te bieden en met de gevolgen ervan om te gaan. De reflex om met zo veel mogelijk belanghebbenden in contact te treden past in de Nederlandse overleg- en poldercultuur. Daarover werd in de jaren negentig van de vorige eeuw nog de loftrumpet gestoken in relatie tot de aanpak van de belangrijkste sociaaleconomische vraagstukken van die tijd, maar inmiddels wordt door verschillende auteurs (onder andere Frederik, 2021; Derksen, 2022) gewezen op de keerzijde ervan. In de genoemde crises blijkt dat veelvuldig overleg namelijk niet te hebben geleid tot een grotere slagvaardigheid, maar veeleer tot bestuurlijke inertie en onzekerheid. In zijn analyse van de eerste fase van de coronacrisis wijst de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) bijvoorbeeld op de overvloed aan coördinatiestructuren en besluitvormingsgremia (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2022). De OvV (2022: 7) constateert dat:

‘Vanwege de breedte en duur van de coronacrisis schoven steeds meer deelnemers aan bij de crisisteams binnen de nationale crisisstructuur, met name in de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Daardoor kwam snelle en daadkrachtige besluitvorming in het gedrang. De minister-president deed daarom een aanpassing op de nationale crisisstructuur door het organiseren van afstemming in een kleinere samenstelling in het Torentjesoverleg en het Catshuisoverleg. De sturing op de crisis verplaatste zich hiermee informeel naar andere overleggen dan de MCCb. Op deze manier ontstond er naast de formele structuur ook een informele structuur voor de besluitvorming en werd de crisisorganisatie diffuus. Het was niet altijd duidelijk op wat voor manier de aanpassingen aan de nationale crisisstructuur zich verhielden tot de formele besluitvormingsroute. De veelheid en verscheidenheid aan coördinatiestructuren en besluitvormingsgremia zorgden met name op ambtelijk niveau voor onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en de vraag wie het geheel coördineerde en aanstuurde.’

Hierboven werd het gebrek aan slagvaardigheid gerelateerd aan veelvuldig en overloos overleg, maar het gebrek aan slagkracht en bestuurlijke inertie kan ook mede voortkomen uit het feit dat door de complexiteit en versnippering van *governance* in vele overleggremia het voor betrokken actoren eenvoudiger wordt om de eigen verantwoordelijkheid af te schuiven. Vanuit het perspectief van *McDonaldization* ziet men hier een interessante spanning ontstaan, want de versterkingsbeweging is bottom-up opgezet, terwijl bij *McDonaldization* de strategie juist vaak op een hoger centraal niveau wordt bepaald. De kunst is om een goede balans te vinden tussen beide strategieën. De resultaten van onze evaluatiestudie laten zien dat een van onderaf ingestoken exploratieve strategie tussen partners die elkaar vertrouwen, iets gunnen en geloof hechten aan een gemeenschappelijke aanpak veel positieve energie kan genereren. Voor het vasthouden van die energie en voor de borging van de aanpak op de langere termijn is het echter noodzakelijk dat de stra-

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

tegie is geënt op een gedeelde, overkoepelende visie, op regionaal dan wel landelijk niveau. Die visie zou niet alleen gericht moeten zijn op de te behalen resultaten, maar ook op het leren van elkaar en hoe dat leerproces georganiseerd kan worden (Nelen et al., 2023: 142).

4.2 Berekenbaarheid

De mate waarin de doelen van een operatie in harde, kwantitatieve eenheden kunnen worden uitgedrukt, wordt wel aangeduid met de term *calculability*, echter bij de preventieve aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is het vinden van meetbare parameters in methodologisch opzicht geen sinecure. Het belangrijkste knelpunt is dat vanwege de (goeddeels) verborgen aard van ondermijnende criminaliteit dit probleem zich nauwelijks laat kwantificeren. Het illegale karakter van georganiseerde criminaliteit brengt met zich dat plegers hun daden, of in ieder geval het illegale karakter daarvan, proberen te verhullen. Daar komt bij dat bij het meten van effecten van maatregelen die zijn gericht op verstoring of preventie het vrijwel onmogelijk is om vast te stellen of als gevolg van deze interventies het ongewenste gedrag voorkomen is. Dit attributie- of causaliteitsvraagstuk hangt als een donkere wolk boven elke poging om de resultaten van inspanningen om georganiseerde criminaliteit in de kiem te smoren in kwantificeerbare eenheden uit te drukken. Ondanks deze methodische uitdagingen worden er geregeld schattingen gedaan over de omvang van de drugsindustrie, de winsten en de hoeveelheid geld die witgewassen wordt. Dergelijke schattingen leiden vaak tot de nodige discussie, omdat de betrouwbaarheid en daarmee de bruikbaarheid wordt betwist (Kruisbergen, 2021; Ferwerda, 2023).

Ondanks dat de output van de inspanningen moeilijk te meten is, wordt van de hedendaagse ambtenaar toch verwacht dat aan de hand van *performance indicatoren* enig inzicht wordt geboden in de activiteiten die zijn verricht en wat die zoal aan tastbaar resultaat hebben opgeleverd. Uit het onderzoek dat door de auteurs is verricht wordt echter ook duidelijk dat veel vooral innovatieve aspecten van projecten zich niet direct vertalen in meetbare *output*, maar in een bepaalde *outcome*, zoals opgebouwd vertrouwen of doorgevoerde veranderkundige processen. Het verantwoord op basis van meetbare output lijkt voort te komen uit een drang naar controle die wordt gevoed door een wisselwerking tussen enerzijds de toenemende substantiële financiële investeringen en anderzijds de georganiseerde drugscriminaliteit dat zich als *wicked problem* via een rationele bedrijfsmatige aanpak moeilijk laat grijpen.

Wat verantwoording verder bemoeilijkt, is dat de verantwoordingsplicht in het kader van integrale samenwerking vaak verder gaat dan de top van de eigen organisatie. Ook aan de projectleiding van uiteenlopende samenwerkingsverbanden, alsook de departementen waaronder de verschillende organisaties beheersmatig ressorteren, dient met enige regelmaat verantwoording te worden afgelegd. Over de vele instanties waaraan – vaak in niet logische volgorde – moest worden gerapporteerd, werd veel geklaagd in diverse projecten die in het kader van ons onderzoek zijn gevolgd (Nelen et al., 2023: 90). Sommige gesprekspartners benoemden dit zelfs als een negatief neveneffect van extra financiële ondersteuning:

‘Extra geld krijgen voor je project vindt natuurlijk iedereen fijn. Maar wat nogal eens vergeten wordt, is de perverse prikkel die van extra geld uit kan gaan. Het kan ertoe leiden dat partijen die al goed met elkaar samenwerkten ineens gedwongen worden om projectvoorstellen uit te werken in gedetailleerde uitvoeringsplannen. Vaak gaan die weer gepaard met ingewikkelde *governance*-structuren. Daar wordt dan eindeloos over overlegd. Voor je het weet ben je maanden, soms zelfs jaren, bezig met plannenmakerij en gaat het te weinig over de uitvoering. En die plannen moeten natuurlijk overal worden verantwoord, hè. Binnen de eigen organisatie, in het samenwerkingsverband, op departementaal niveau, het houdt niet op.’ (I-48)

4.3 Voorspelbaarheid

Het element voorspelbaarheid komt bij *McDonaldization* het meest pregnant tot uitdrukking in de uniforme en gestandaardiseerde handelingspatronen en bedrijfsprocessen die kenmerkend zijn voor de keten en haar resultaatgerichtheid. Ook binnen de versterkingsbeweging zien we een drang naar standaardisering van werkprocessen en routines om zo beter als één overheid integraal samen te kunnen werken. Uit ons onderzoek blijkt dat de versnippering van het veld en de grote verschillen tussen organisatieculturen en -werkwijzen de strijd tegen georganiseerde drugscriminaliteit bemoeilijken (Nelen et al., 2023). Dus de wens om als één overheid te werken is begrijpelijk en ook noodzakelijk. Echter, vanuit Ritzers analyse blijkt ook dat verregaande standaardisering problemen kent en dat het noodzakelijk blijft om bepaalde standaardisaties aan te passen aan de lokale behoeften. Zo is McDonalds gaan variëren in de werkwijzen en menu's die het aanbiedt om deze beter aan te laten sluiten bij lokale behoeften (Vice, 2017). Hierdoor is er bijvoorbeeld in Nederland de McKroket ingevoerd en werd er in China de Roujiamo-burger geïntroduceerd. Dit is een interessant gegeven, omdat het wellicht ook zo is dat in bepaald gebieden of organisaties de aanpak lokaal aangepast dient te worden. Die flexibiliteit dient de 'ondermijningsfranchise' dus wel te bieden. Het idee dat een lokaal ontwikkelde aanpak als blauwdruk kan dienen en daarna simpelweg opgeschaald en in het land uitgerold kan worden, blijkt in de praktijk niet echt te werken, omdat de problematiek per regio kan verschillen en ook niet altijd overal de randvoorwaarden bestaan. Daar komt tevens bij dat ideeën die lokaal ontwikkeld worden in andere lokaliteiten door financiële, culturele en politieke dynamieken niet altijd met open armen worden ontvangen en op veel scepsis kunnen stuiten (Nelen et al., 2023). De vraag vanuit het perspectief van *McDonaldization* is of verregaande standaardisering en routine daadwerkelijk efficiënt zijn, gezien het feit dat ondermijning als *wicked problem* zich op verschillende manieren manifesteert binnen regio's en oplossing van het probleem ook flexibiliteit en creativiteit vereist.

Voorspelbaarheid zien we ook terug in de overkoepelende besturingsfilosofie die gebaseerd is op het gedachtegoed dat vandaag de dag wordt aangemerkt als *intelligence*-gestuurde-veiligheidszorg. In plaats van ontwikkelingen af te wachten, worden in dit model met geavanceerde statistische methoden grote hoeveelheden data geanalyseerd teneinde op gebeurtenissen en criminele activiteiten te kunnen anticiperen (Hardyns & Rummens, 2018). Bij de aanpak van ondermijnende criminali-

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

teit zien we dit terug in een van de uitgangspunten van de versterkingsbeweging dat *intelligence* en uitvoeringskracht voortdurend aan elkaar moesten worden gekoppeld. De analyse van de dertien projecten die in het kader van ons onderzoek zijn gevolgd, heeft echter duidelijk gemaakt dat het in de praktijk brengen van dit uitgangspunt een uitdaging was (Nelen et al., 2023). Binnen sommige projecten ontstonden verschillen van inzicht tussen ‘analisten’ en zogeheten ‘interventionisten’. De eerste groep medewerkers benaderde de problematiek meer vanuit de *intelligence*, die met een zekere wetenschappelijke conceptuele bril werd geanalyseerd. De tweede groep vertegenwoordigde veeleer het ‘doe’-vermogen binnen projecten en zorgde ervoor dat analyse werd omgezet in concrete acties in de praktijk. In de meeste projecten bleken beide expertises nodig te zijn, maar wanneer veel tijd en energie verloren ging aan discussie over welke weg moest worden bewandeld, trok dat een wissel op de benodigde teamspirit. Dat leidde er in sommige projecten zelfs toe dat medewerkers gefrustreerd uit een projectorganisatie vertrokken. Hun werkzaamheden bleken niet goed aan te sluiten bij het beeld dat zij aanvankelijk van het project hadden. De observaties in het laatste deel van het onderzoek laten zien dat in een aantal van deze projecten wel leergeld is betaald, in die zin dat gaandeweg het besef doordrong dat *intelligence* en uitvoering niet langer kunstmatig van elkaar moesten worden gescheiden. Niet alleen om te voorkomen dat gefrustreerde medewerkers voortijdig de deur uit zouden lopen, maar vooral om bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit meer concrete resultaten te kunnen boeken. In een enkel geval kon de barrière tussen *intelligence* en uitvoering echter niet worden geslecht, met de opheffing van het project als uiteindelijk resultaat (Nelen et al., 2023: 91).

4.4 Controle

Ritzers analyse laat zien dat controle in de context van *McDonaldization* zich uit in gestandaardiseerde en uniforme werknemers die beperkte repetitieve taken vervullen. Echter, zo geeft Ritzer (1993) aan, hoe goed mensen ook zijn opgeleid en hoe sterk de controle ook is, ze kunnen het bedrijfsproces altijd frustreren doordat ze niet precies doen wat er verwacht wordt of omdat ze bijvoorbeeld afgeleid zijn of andere prioriteiten hebben. Vanuit het perspectief van *McDonaldization*, worden waar mogelijk menselijke door niet-menselijke technologieën vervangen.

De ultieme vorm van controle vindt plaats zodra besluitvorming niet langer gebaseerd is op analyses die zijn verricht door mensen maar door machines en *Artificial Intelligence* (AI). Ook in het kader van ons onderzoek is duidelijk geworden dat diverse partijen de mogelijkheden van AI en Big Data erg hoog – en vaak veel te hoog – inschatten (Nelen et al., 2023). Tegelijkertijd werd onvoldoende rekening gehouden met de beperkingen van de beschikbare informatie. De beschikbare databases bleken nogal eens vervuild of anderszins ongeschikt voor de *intelligence*-doeleinden die men in gedachten had. De uitdagingen beperkten zich echter niet tot de dataset, maar lagen ook op het vlak van de soft- en hardware die nodig was om de data te koppelen en analyseren. Vaak ontbraken de benodigde applicaties of systemen en omdat expertise hieromtrent in-house niet aanwezig was, moest men terugvallen op andere partijen die de benodigde infrastructuur dienden te ontwikkelen.

De andere spanning die in een aantal projecten aan het licht kwam, 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. De toeslagenaffaire heeft wat dat betreft wel duidelijk gemaakt dat bij *data-driven* benaderingen gewaakt moet worden voor inbreuken op de grondrechten van burgers (zie hieromtrent ook de bijdrage van Van Stokkom in dit nummer). Opmerkelijk is dat ons onderzoeksmateriaal vooral voorbeelden bevat van discussies die betrekking hadden op de eerste twee aspecten – de benodigde expertise en de bruikbaarheid van de datasets – maar dat discussies over de keerzijden van *profiling* en de ethische grenzen die bij de aanpak in acht moesten worden genomen, slechts in een enkel project werden gevoerd (Nelen et al., 2023: 83).

5 Een andere menukaart

In dit artikel is aan de hand van Ritzers denkwijze gereflecteerd op de vraag waarom een efficiënte en effectieve integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit in de praktijk moeilijk te realiseren is. Uit de analyse komt een aantal fundamentele problematische aspecten naar voren. Ten eerste blijkt de aanpak gespeend van een duidelijke, gedeelde visie op het onderliggende probleem en de daaraan gekoppelde aanpak. De bij de visie gebruikte uitgangspunten zijn bijzonder vaag en multi-interpretabel en geven weinig concrete inhoudelijke richting met betrekking tot hoe die aanpak van het *wicked problem* in een krachtenveld met vele publieke en private spelers geoperationaliseerd dient te worden. We zien voorts dat de drang naar een integrale aanpak uitmondt in een alsmaar groeiende betrokkenheid van een groot aantal partners en het uitdijen van ingewikkelde overlegstructuren, terwijl het aan de regie en een overzichtelijke *governance*-structuur ontbreekt om dit alles samen te smeden tot ‘één overheid’. Tot slot wordt de problematiek versterkt door de Nederlandse overlegcultuur, waarin vaag beleid en integrale over-georganiseerdheid uitmondde in oeverloos overleg op tal van niveaus, maar tegelijkertijd weinig slagkracht genereert.

De inzichten zijn echter niet nieuw. Wie bijvoorbeeld het overbevolkte speelveld overziet waarop de aanpak van ondermijnende criminaliteit heden ten dage zijn beslag krijgt, wordt dan ook bevangen door een sterk gevoel van *déjà vu*. In de analyse werd al teruggerepen op Schuyt (1984) en Van der Wouden (1995), maar sindsdien hebben ook talrijke andere studies aangetoond dat in de meeste samenwerkingsverbanden de diverse partners de aan te pakken problematiek nog steeds primair benaderen vanuit hun eigen taakstelling en perspectief en dat de diverse sporen eerder naast elkaar lopen dan dat er sprake is van integratie en afstemming. Tegelijkertijd weten we ook allang dat het concept van integrale samenwerking leidt tot onophoudelijk overleg en het oprichten van talrijke nieuwe platforms en gremia. Dit sterke gevoel van *déjà vu* is veelzeggend vanuit het perspectief van *McDonaldization*, waarin ondernemingen zoals McDonalds voortbouwen op Taylors ideeën omtrent *scientific management* om efficiëntie en effectiviteit te vergroten (Taylor, 1911). Daarbij speelde het gebruik van wetenschappelijke inzichten een grote rol. De gedachte was dat een kritische wetenschappelijke analyse een

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

bijdrage zou kunnen leveren aan het optimaliseren van bedrijfsprocessen. In de aanpak van ondermijnende criminaliteit zien we echter dat zowel op beleidsniveau als in de praktijk het moeilijk is de ruimschoots aanwezige kennis te benutten om de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak te vergroten. De overheid blijkt in dat opzicht een slechte leerling. De beleidsuitvoering vindt al langdurig plaats volgens bepaalde vaste uitgangspunten en eenzelfde stramien, maar die uitgangspunten zelf worden nauwelijks meer op basis van voorhanden zijnde kritische inzichten ter discussie gesteld. Het beleid is dus veelal een herhaling van zetten. Gezien de fundamentele problemen is het echter noodzakelijk om tot een herbezinning te komen over visie, de verschillende sporen en trajecten die in het kader van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit zijn ontwikkeld. In termen van *McDonaldization* is het recept van de hamburger al dertig jaar hetzelfde, maar of de hamburger daardoor ook lekkerder is gaan smaken, bepaalde concepten wellicht achterhaald zijn of op zijn minst verwarrend, en er wellicht behoefte is aan een gevarieerder menu, zijn vragen die eigenlijk niet meer worden gesteld. En dat zou wel moeten. De weg die nu wordt bewandeld, is die van de minste weerstand: met extra gelden wordt eigenlijk voortdurend goeddeels hetzelfde gedaan. Het zou van voortschrijdend inzicht en lef getuigen om die weg niet te blijven vervolgen, maar om eerst de cognitieve en operationele logica die het hedendaagse beleid stutten en bepalen eens kritisch tegen het licht te houden. Daarbij zou de discussie minder moeten worden gevoerd vanuit bestaande structuren of protocollen en het streven alles met elkaar te verbinden, 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. Daarbij is het ook belangrijk oog te hebben voor de problemen die een te strakke bedrijfsmatige aanpak met zich kan brengen. De aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit vereist namelijk ook een bepaalde mate van creativiteit en flexibiliteit en een te verregaande bedrijfsmatige aanpak kan die vereisten in de weg staan en innovatie remmen of onmogelijk maken.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het Jaarverslag. Algemene Rekenkamer.
- Boutellier, H., R. van Steden, Y. Eski & M. Boelens (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor veiligheid*, 19(1), 3-16.
- Derksen, W. (26 januari 2022). Bestuurskundige: 'Stop met al dat rekenen in Groningen, ga mensen helpen'. NRC, www.nrc.nl/nieuws/2022/01/26/bestuurskundige-stop-met-al-dat-rekenen-in-groningen-ga-mensen-helpena4083385.
- Faber, W. & A. van Nunen (2002). *Het Ei van Columbo? Evaluatie van het Project Financieel Rechercheren*. Faber organisatievernieuwing.
- Fairhurst, G. & R. Sarr (1996). *The art of framing*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ferwerda, J. (2023). Are Dark Number Estimates of Crime Feasible and Useful? In H. Nelen & D. Siegel (Eds.), *Organized crime in the 21st century: Motivations, Opportunities and Constraints* (pp. 227-236). Switzerland: Springer.

- Flight, S., S. Bogaerts, D.J. Korf & D. Siegel (2010). *Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen: Eerste bevindingen*. Den Haag: WODC.
- Frederik, J. (2021). Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de Toeslagenaffaire. *De Correspondent*.
- Haan, W. de (1995). Integrale veiligheid. Beleidsvernieuwing of beleidsvervaging. *Justitiële verkenningen*, 21(5), 25-48.
- Hardyns, W. & A. Rummens (2018). Predictive policing as a new tool for law enforcement? Recent developments and challenges. *European journal on criminal policy and research*, 24(3), 201-218.
- Huisman, S., M. Princen, P. Klerks & N. Kop (2016). Handelen naar waarheid. Sterkte en zwakteanalyse van de opsporing. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/19/tkbijlagesterkte-en-zwakteanalyse-van-de-opsporing.
- Huisman, W. & E. Kleemans (2017). Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning. In R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (Red.), *Over de muren van stilzwijgen. Liber amicorum Henk van de Bunt* (pp. 535-548). Den Haag: Boom criminologie.
- Huisman, W., M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt & J. Struiksma (2005). *Het Van Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Klerks, P. (2016). Battling Organized Crime through Networked Partnerships in the Netherlands: Successes and Challenges. *The European Review of Organised Crime*, 3(1), 30-49.
- Kolthoff, E. & S. Kohnraad (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 76-90.
- Kruisbergen, E. (2021). Het witwassen van criminele winsten. Over feiten, labels en vragen die je eigenlijk (nog) niet zou moeten stellen. *Justitiële verkenningen*, 47(4), 47-68.
- Nelen, H. (2000). *Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep* (diss. VU Amsterdam).
- Nelen, H., K. van Wingerde, L. Bisschop & R. Moerland (2023). *Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2022). *Aanpak coronacrisis. Deel 1: tot september 2020*. Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Riec-Liec (2021). Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit. www.riec.nl/binaries/riec/documenten/publicaties/2021/02/16/presentatie-position-paper-riec-lic/Presentatie+Positionpaper_RIEC-LIEC.pdf.
- Rijksoverheid (2023). Maatregelen tegen ondermijnende criminaliteit. www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/maatregelen-tegen-ondermijnende-criminaliteit.
- Ritzer, G. (1983). The McDonaldization of Society. *Journal of American Culture*, 6(1), 100-107.
- Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of Society*. Pine Forge Press.
- Ritzer, G. (2004). An Introduction to McDonaldization. In G. Ritzer, *The McDonaldization of Society*. Sage.
- Schuyt, C. (1984). De handen en voeten van het beleid; vage begrippen bij overheidsinterventie In J. de Beus & J. van Doom (Red.), *De interventiestaat; tradities – ervaringen – reacties* (pp. 255-271). Meppel: Boom.
- Taylor, F.W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper and Brothers.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2009). Police, managerialization and presentational strategies. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 32(1), 128-143.

Hans Nelen, Roland Moerland, Karin van Wingerde & Lieselot Bisschop

- Terpstra, J., N.R. Fyfe & R. Salet (2019). The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations. *The Police Journal*, 92(4), 339-359.
- Tops, P. & J. Tromp (2017). *De achterkant van Nederland: Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Uitgeverij Balans.
- Vice (20 juli 2017). Zo zien lokale McDonald's specialiteiten eruit in andere landen: Alle clichés van een land samengevat in een burger. www.vice.com/nl/article/wj8kv5/zo-zien-lokale-mcdonalds-specialiteiten-eruit-in-de-rest-van-europa.
- Vols, M. (2020). Ondernijning: van frame naar hype naar wet. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, (2), 48-52.
- Wouden, R. van der (1995). Integraal Veiligheidsbeleid tussen symboliek en bestuurlijke drukte. *Justitiële verkenningen*, 21(5), 49-61.