

## Getting the ball rolling

Citation for published version (APA):

van Wingerde, K., van Santvoord, V., Moerland, R., Bisschop, L., & Nelen, H. (2021). Getting the ball rolling: de bottom-up organisatie van de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit. *Justitiële Verkenningen*, 47(4), 69-84. <https://doi.org/10.5553/JV/016758502021047004006>

### Document status and date:

Published: 01/01/2021

### DOI:

[10.5553/JV/016758502021047004006](https://doi.org/10.5553/JV/016758502021047004006)

### 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](http://www.umlib.nl/taverne-license)

### Take down policy

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

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# Getting the ball rolling: de bottom-up organisatie van de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit

*Karin van Wingerde, Victor van Santvoord, Roland Moerland, Lieselot Bisschop en Hans Nelen\**

Onder een vuurrode hemel waar donkere wolken zich samenpakken, is de Rotterdamse skyline te zien met in de weerspiegeling van de Maas een boksbeugel, vuurwapens, een handgranaat en een mes. Met die onheilspellende afbeelding werd medio 2017 in de 'Toekomst-agenda ondermijning' een brede maatschappelijke beweging tegen ondermijning gelanceerd.<sup>1</sup> Uit de Toekomstagenda sprak de urgentie om de aanpak van ondermijnende criminaliteit acuut te versterken. Ofschoon de aanpak van ondermijnende criminaliteit al geruime tijd veel aandacht kreeg, was er volgens de Toekomstagenda nog 'onvoldoende sprake van een optreden als één overheid'. Bovendien was steeds duidelijker geworden dat ondermijning niet alleen als een criminaliteitsprobleem, maar ook als een sociaal-maatschappelijke kwestie moest worden beschouwd, die raakte aan allerlei thema's en zich uitte in verschillende groepen van de samenleving. Zo werd in relatie tot ondermijning gesproken over de bescherming van risicocaties, zoals de (lucht)havens en de bloemenveiling, maar ook over de aanwas van jongeren in het criminele circuit. Over illegale geldstromen en witwassen, maar ook over het weerbaar maken van wijken en het weerstand bieden aan vermogende criminelen die lokale initiatieven sponsoren. Daarmee werd ondermijnende criminaliteit een typisch voorbeeld van multiproblematiek: problematiek die klassieke

\* Prof. dr. C.G. van Wingerde is als hoogleraar Corporate Crime and Governance verbonden aan de Erasmus School of Law. V.D. van Santvoord MSc is als docent werkzaam aan de Erasmus School of Law. Dr. mr. C.A.R. Moerland is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de capaciteitsgroep Strafrecht en Criminologie van de Universiteit Maastricht. Prof. dr. L. Bisschop is als hoogleraar Public and Private Interests verbonden aan de Erasmus School of Law. Prof. dr. mr. H. Nelen is als hoogleraar Criminologie verbonden aan de Universiteit Maastricht.

<sup>1</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 29911, nr. 167.

domeinen overstijgt en raakt aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een groot aantal actoren en instanties. Vanwege die ‘complexiteit, taaiheid en maatschappelijke geworteldheid’ was ‘de urgentie hoog om hier krachtig op te interveniëren en de maatschappelijke voedingsbodem die dit mogelijk maakt, te verminderen’, aldus de minister van Justitie en Veiligheid in 2018.<sup>2</sup> Hoe krachtig het signaal ook, op dat moment kon de minister nog niet vermoeden dat de georganiseerde criminaliteit met de moorden op Derk Wiersum en Peter R. de Vries een nog zwaardere schok door de samenleving zou laten gaan.

In 2019 verbond het kabinet financiële middelen van eenmalig € 100 miljoen en € 10 miljoen structureel per jaar aan de Toekomstagenda om de daarin neergelegde ambities te realiseren. Het doel daarvan was een meerjarig versterkingsprogramma (2019-2021) op te zetten waarin verschillende partijen op lokaal, regionaal en landelijk niveau samenwerken aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

In deze bijdrage beschrijven wij het proces van totstandkoming van de verschillende projecten die met de versterkingsgelden zijn gefinancierd. Dat gebeurt op basis van een lopend evaluatieonderzoek in opdracht van het WODC naar de ontwikkelingen die in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit plaatsvinden. De eerste bevindingen daarvan zijn medio 2021 in een tussenrapportage neergelegd (Nelen e.a. 2021). Het doel van dat evaluatieonderzoek is inzicht te verschaffen in de ervaringen (*good en bad practices*) met en de ervaren impact van het meerjarige versterkingsprogramma in de periode van 2019 tot en met 2021. De nadruk ligt daarbij op de mechanismen, processen en randvoorwaarden die van belang zijn om de aanpak van ondermijnende criminaliteit verder te brengen. Vanuit het perspectief van de lerende overheid beoogt het onderzoek tevens de leerervaringen en lessen daaromtrent al gedurende het onderzoek terug te geven aan betrokken actoren, zodat de inzichten direct en actief benut worden ter versterking of verbetering van de aanpak van ondermijning. Daarmee is het onderzoek niet alleen een procesevaluatie, maar heeft het ook een actiegerichte insteek (Nelen e.a. 2021, p. 4). Zoals in de volgende paragraaf nog zal worden toegelicht, zijn er met de versterkingsgelden 126 projecten ondersteund. Van die 126 projecten zijn er 13 geselecteerd om gedurende de looptijd

2 *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 212, p. 1.

van het onderzoek van meer nabij te volgen. Dat is gebeurd door middel van analyse van verschillende voor het project relevante documenten, zoals projectplannen, evaluaties en voortgangsrapportages. Daarnaast is een groot aantal interviews gehouden met de bij de projecten betrokken personen.<sup>3</sup> Ook hebben we projectoverleggen bijgewoond en hebben we – in het kader van het streven om leerervaringen ook direct terug te koppelen – in elk van de dertien projecten reflectiesessies georganiseerd waarin we onze bevindingen aan de betrokkenen hebben teruggekoppeld.

Om de mechanismen in de diverse projecten te onderzoeken, en inzicht te verwerven in succesfactoren, knelpunten en operationele risico's die de werkbaarheid en effectiviteit van de aanpak kunnen beïnvloeden, is er een analytisch normenkader opgesteld dat is gebaseerd op de criminologische, bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke literatuur over *governance* en integrale samenwerking, alsmede op gesprekken met een aantal deskundigen (Nelen e.a. 2021, p. 6).

Omdat de versterking van de aanpak van ondermijning nog aan de gang is, evenals onze evaluatie, hebben we er in het tussenrapport voor gekozen om niet af te dalen naar het niveau van de afzonderlijke projecten. In plaats daarvan hebben we ons beperkt tot een reflectie over de projecten heen. Deze bijdrage zal daarom ook niet op afzonderlijke projecten (kunnen) ingaan. Niettemin is van belang om op te merken dat de selectie van de projecten zowel vanuit theoretische als vanuit praktische overwegingen is gestuurd. Zo zijn de gekozen projecten bijvoorbeeld in geografisch opzicht landelijk dekkend en in thematisch opzicht omvatten ze de vijf clusters die in de aanpak van ondermijnende criminaliteit centraal staan en in de volgende paragraaf nog nader worden uitgewerkt (Nelen e.a. 2021, p. 11). In onderstaand kader volstaan we hier met een overzicht van de dertien geselecteerde projecten.

1. Vastgoed in Beeld Maastricht (Regio Limburg): richt zich op het aanpakken en voorkomen van criminele investeringen in vastgoed in Maastricht.

3 Ten tijde van het schrijven van de tussenrapportage betrof het 96 interviews in het kader van de 13 geobserveerde projecten (Nelen e.a. 2021, p. 10).

2. Problematiek Buitengebied (Regio Oost-Nederland): richt zich op vergroten bewustwording van de kwetsbaarheid van het buitengebied voor ondermijnende criminaliteit.
3. 1 Smart Overheid (Regio Zeeland-Brabant): richt zich op het optimaliseren van de samenwerking, werkwijzen en organisatiestructuren van de verschillende publieke partners die zich bezighouden met de bestrijding van ondermijnende criminaliteit vanuit het principe van 1 Smart Overheid.
4. Ondernijningsexperience (Regio Zeeland-Brabant): richt zich op het vergroten van de bestuurlijke weerbaarheid door een escaperoom over ondernijning waarin verschillende (afdelingen van) publieke organisaties kunnen samenwerken en reflecteren op hun handelen.
5. Revitalisering Rijnhaven (Regio Den Haag): gebiedsgerichte aanpak Rijnhavengebied, die zich richt op het vergroten van het inzicht in de problematiek en het stimuleren van de bewustwording van ondermijnende criminaliteit.
6. Maritieme smokkel (Regio Noord-Holland): richt zich op het voorkomen, verstoren en stoppen van maritieme smokkel in de Noord-Hollandse havens.
7. Orville (Schiphol) (Regio Noord-Holland): gebiedsgerichte aanpak op de luchthaven Schiphol, die bestaat uit meerdere deelprojecten en zich ook richt op het betrekken van branches in de aanpak.
8. Straatwaarde(n) (Regio Midden-Nederland): richt zich op de aanpak (preventief en repressief) van jonge aanwas in de cocaïnehandel in Midden-Nederland.
9. Aanpak Havengebied (Regio Rotterdam): richt zich op het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven.
10. Moeilijk vervangbare clusters (Regio Amsterdam-Amstelland): richt zich op het in kaart brengen en het verwijderen van de cruciale schakels in criminele netwerken, om zo het gehele netwerk te verstoren en criminele activiteiten te stoppen.
11. Integraal ondernijningsteam (Regio Noord-Nederland): heeft tot doel de effectiviteit van de integrale aanpak te optimaliseren door de slagkracht van de samenwerkende partners te vergroten en projectvoorbereiding en opvolging te versterken.
12. Serious Crime Task Force (landelijke partners): publiek-private samenwerking tussen de banken en publieke partners, die zich richt op de financiële facilitators van ondermijnende criminaliteit.

13. Mainports (landelijke partners): richt zich op het in kaart brengen en het vergroten van de bewustwording van ondermijning op de luchthavens Rotterdam The Hague Airport, Eindhoven Airport, Groningen Airport Eelde en Maastricht Aachen Airport.

In deze bijdrage maken we nog niet de eindbalans van de versterkingsbeweging op. Daarvoor is, zoals hierboven al aangegeven, de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit nog te zeer aan de gang. Wij richten ons hier op de start van de versterkingsbeweging en gaan in op de vraag hoe het proces van totstandkoming van de verschillende projecten is verlopen en op de blinde vlekken, leerervaringen en uitdagingen die daaruit zijn voortgekomen. Na een beschrijving van het proces van totstandkoming, gaan we in op de onderwerpen die onderbelicht zijn gebleven in de versterkingsbeweging als geheel. Daarna zoomen we in op de dertien geobserveerde projecten en bespreken we enkele leerervaringen die het proces van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit tot dusverre heeft opgeleverd.

### **Proces van totstandkoming van de versterkingsgelden**

Om de beschikbare financiële middelen te verdelen en te besteden, werd een 'bottom-up' uitvraag gedaan van projecten met het doel de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Bij brief van 25 juni 2018 werd de tien RIEC-regio's en de landelijke partners betrokken bij de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid gevraagd om zogeheten versterkingsplannen in te dienen voor de besteding van de middelen (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Aan de uitvraag werden twee voorwaarden verbonden. In de eerste plaats had het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) de minister van Justitie en Veiligheid geadviseerd om de aanpak van de *illegale drugsindustrie* als uitgangspunt te nemen, om zo voldoende scherp te zijn in de aanpak aan te brengen en versnipperde aandacht en inzet te kunnen voorkomen. De betrokken partijen werden derhalve uitgenodigd hun plannen te richten op de aanpak van die drugsindustrie, met inbegrip van de onderliggende gelegenheidsstructuren, het criminele verdienmodel, het geweld en de maatschappelijke voedingsbodem. Daarnaast werd als voorwaarde gesteld dat projecten zich dienden te richten op de

*integrale aanpak* van deze problematiek. Uitgangspunt daarbij was dat er brede maatschappelijke samenwerkingen tussen verschillende publieke en private partijen tot stand zouden komen. Naast deze twee voorwaarden werd de betrokken partijen expliciet gevraagd om in hun versterkingsplan in te gaan op (1) de (aard en omvang van) problematiek, (2) de reeds bestaande inzet om die problematiek het hoofd te bieden, (3) een voorstel voor de gewenste versterking en (4) een plan voor evaluatie van de versterking alsmede borging van de aanpak of leerervaringen op de langere termijn. Bij de uitvraag lijkt de notie dat tempo moest worden gemaakt met de aanpak van ondermijning vrij letterlijk te zijn genomen: de projectvoorstellen moesten in de zomerperiode van 2018 worden geschreven en uiterlijk op 30 september 2018 zijn ingediend.

De ingediende plannen zijn vervolgens beoordeeld door het SBO, dat de minister van Justitie en Veiligheid heeft geadviseerd over de verdeling van de middelen (SBO 2018). Dat advies heeft de minister overgenomen, wat resulteerde in een bedrag van € 85 miljoen dat aan de verschillende regio's ter beschikking werd gesteld en een bedrag van € 7,5 miljoen aan de landelijke partners. De overige € 7,5 miljoen kwam ten goede aan wetgevingsinitiatieven en aan de organisatie van het SBO en het daaronder hangende Aanjaagteam Ondermijning.<sup>4</sup> Uiteindelijk resulteerde dit in 126 projecten die met de versterkingsgelden zijn ondersteund (Nelen e.a. 2021, p. 5).<sup>5</sup>

Deze uitvraag 'van onderop' leverde een rijkgeschakeerd beeld van verschillende projecten op (Nelen e.a. 2021, p. 73 e.v.). Zo konden voor wat betreft de thematiek waarop de projecten zich richten, vijf thematische clusters worden onderscheiden:

1. *riscolocaties*, in het bijzonder verwijzend naar (inter)nationale logistieke mainports zoals zeehavens, luchthavens en groene velden voor bloemen, groenten en fruit;
2. de aanpak in *kwetsbare gebieden*, waaronder de drugsproductie in het agrarisch buitengebied, de dumping van chemisch afval en het crimineel misbruik dat wordt gemaakt van vakantieparken en bedrijventerreinen;

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 212, p. 2.

<sup>5</sup> De 126 projecten weerspiegelen de stand van zaken aan het begin van ons evaluatieonderzoek (medio 2019). Nadien is er met de versterkingsgelden nog een onbekend aantal andere projecten ondersteund. Ook zijn er nadien nog projecten afgefallen die al in een vroeg stadium niet levensvatbaar bleken.

3. *weerbare overheid* (ambtelijk en bestuurlijk), verwijzend naar het tegengaan van corruptie en het versterken van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit;
4. *weerbaarheid van de samenleving*, waaronder het tegengaan van rekrutering van (potentiële) doorgroeiërs in het criminele drugs-circuit en de op preventie gerichte wijkgerichte aanpak van ondermijningsgerelateerde problemen;
5. *geldstromen*, verwijzend naar het proberen bloot te leggen van financiële structuren en fiscale constructies.

Ook zien we een uiteenlopend beeld ten aanzien van de verschillende partners die worden betrokken (publiek, privaat of een combinatie), een focus op preventie of repressie of een combinatie van beide, de geografische operationalisering van het project (lokaal, regionaal of nationaal), alsook het type activiteiten dat men beoogde te gaan ontplooiën. Zo zijn er projecten die gericht zijn op de ontwikkeling van een ICT-tool of proeftuin, met andere projecten wordt beoogd management, controle of handhaving te versterken, en weer andere projecten hebben als doel middels onderzoek of opleiding de *intelligence*-positie ten aanzien van drugsgerelateerde ondermijnende criminaliteit te vergroten.

### **Blinde vlekken**

Gegeven de wijze waarop het proces van de uitvraag en de toekenning van de ondermijningsgelden is verlopen, welke blinde vlekken constateren we dan in de versterkingsbeweging?

De voornoemde eisen waaraan de projectvoorstellen moesten voldoen, hebben in de eerste plaats met zich gebracht dat bepaalde vormen van ondermijnende criminaliteit buiten beschouwing zijn gelaten. Zoals eerder is aangestipt, was het uitgangspunt de aanpak van de illegale drugsindustrie. Hoe belangwekkend deze aanpak ook is, dit uitgangspunt brengt mee dat andere vormen van ondermijningsproblematiek, zoals mensenhandel, georganiseerde milieucriminaliteit, cybercrime of andere vormen van illegale internationale handel, onderbelicht blijven.

Een tweede constatering is het gebrek aan structurele belangstelling in de verschillende projecten voor de internationale aspecten van onder-



mijnende criminaliteit (Nelen e.a. 2021, p. 38-39). Hoewel ondermijnende drugsgelateerde criminaliteit niet stopt bij de landsgrenzen, integendeel, juist slim gebruik maakt van de open grenzen, zijn er maar enkele projecten die een internationale focus aan hun project hebben toegevoegd. Het gaat dan om projecten rondom de verschillende lucht- en zeehavens; de projecten die hier zijn gestart hebben inherent aan de betekenis die ze vervullen in het internationale handelsverkeer ook een internationale focus. De geringe internationale oriëntatie kan overigens niet los worden gezien van de wijze van toedeling van de ondermijningsgelden. De bottom-up benadering waarbij vanuit de lokale, regionale en – in mindere mate – landelijke context projectvoorstellen zijn ingediend, brengt mee dat de focus in de projecten ook vooral op de problemen in die lokale of regionale context is komen te liggen en dat minder oog is voor de internationale context. Dat neemt niet weg dat vooral in de grensregio's een grensoverschrijdende component ook voor de hand had gelegen.

Een belangrijk uitgangspunt van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit was ten derde dat niet alleen publieke partners doelgerichter en efficiënter samen optrekken, maar ook dat private partijen beter inzien dat zij een belangrijke rol in deze aanpak te vervullen hebben en dat brede maatschappelijke coalities tussen publieke en private partijen tot stand zouden komen. Hoewel in de meeste projecten ook private actoren worden betrokken, voert de publieke samenwerking de boventoon, waarbij de private actoren vooral een doelgroep van de publieke samenwerking vormen (Nelen e.a. 2021, p. 26). Zo zijn projecten op logistieke knooppunten als de (lucht)havens en andere mainports die zich richten op het vergroten van bewustwording van ondermijning sterk afhankelijk van de bereidheid van verschillende branches om mee te werken, zoals de horeca of de schoonmaakbranche. Tegelijkertijd zijn die branches veelal niet betrokken bij het project zelf en hebben daar ook maar beperkte invloed op. Daar waar ingezet wordt op de samenwerking met private actoren blijkt het voor veel projecten moeilijk om bruggen te slaan naar private partners. Dit is ook deels verklaarbaar door de gekozen benadering bij de toedeling van de ondermijningsgelden. Zoals hierboven al toegelicht, moesten de initiële projectplannen onder grote tijdsdruk worden geschreven. In de meeste projecten was er daardoor al beperkte ruimte tot afstemming tussen publieke partners onderling, laat staan met private partijen. Dat had tot gevolg dat projecten soms

onvoldoende aansloten bij reeds bestaande private initiatieven en dat veel tijd moest worden geïnvesteerd in het creëren van een gezamenlijke visie op de aanpak. Als het al lukt om private partijen aan de aanpak te verbinden, blijkt het in de praktijk ingewikkeld om hen ook duurzaam aan het project te verbinden, bijvoorbeeld omdat het belang van een langdurige of structurele betrokkenheid voor private partijen niet altijd evident is. Daarbij speelt mee dat er grenzen zitten aan de mate van betrokkenheid van private actoren. Juridische barrières maken dat private partijen vooral bij preventie betrokken kunnen worden en dat informatiedeling bij repressie nagenoeg onmogelijk is. Dit terwijl de behoefte bij private partijen – ongeacht of het nu gaat om vissers, boeren, banken of havenbedrijven – groot is om van de publieke partners enige vorm van terugkoppeling te ontvangen over de resultaten van de geleverde inspanningen.

Tot slot was een belangrijk uitgangspunt van de versterkingsbeweging dat aansluiting wordt gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. De Toekomstagenda formuleert dat gedurende de realisatie van de versterkingsplannen de verschillende betrokken actoren actief succes- en faalfactoren moeten identificeren en deze moeten internaliseren. Ook ligt een nadruk op het delen van deze ervaringen met andere projecten en partners in de keten. Dit zou ertoe moeten leiden dat de samenwerking in en tussen de verschillende projecten en actoren wordt verbeterd. Daarbij zou deze lerende aanpak ervoor moeten zorgen dat waar nodig aanpassingen worden gedaan in de praktijk en het beleid, wat vervolgens moet leiden tot een verbetering van de ondermijningsaanpak.<sup>6</sup> Gegeven het feit dat veel projectplannen onder ‘stoom en kokend water’ tot stand zijn gekomen, zien we dat in verschillende projectplannen al betrekkelijk geringe aandacht was voor kruisbestuiving tussen verschillende gelijksoortige projecten, tussen regio’s, maar ook voor het evalueren van resultaten, het vastleggen van leerervaringen en de institutionele borging van het project op de langere termijn. In de volgende paragraaf bespreken we onder meer wat er van die kruisbestuiving in de praktijk terecht is gekomen.

6 *Kamerstukken II* 2016/17, 29911, nr. 167.

## Leerervaringen en uitdagingen

Welke leerervaringen levert de gekozen bottom-up benadering nu op over de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de praktijk? In deze paragraaf reflecteren we op de inzichten die we hebben opgedaan bij de evaluatie van dertien met de versterkingsgelden gefinancierde projecten (Nelen e.a. 2021).

Een van de belangrijkste ambities die met de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit werd beoogd, was dat er in Nederland meer bewustwording zou ontstaan over de ernst van de ondermijnende criminaliteit en over de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. In dat opzicht is de versterkingsbeweging duidelijk geslaagd. Uit onze analyse komt naar voren dat de versterkingsgelden veel enthousiasme en energie hebben losgemaakt (Nelen e.a. 2021, p. 34). Het heeft ertoe geleid dat er meer dan ooit wordt samengewerkt in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit en het heeft bijgedragen aan een grotere bewustwording van de ernst van ondermijnende criminaliteit. Zo stelde een respondent in ons onderzoek dat als er iets is dat de versterkingsbeweging in elk geval heeft bereikt, dan is het dat 'het licht over de ernst van de problematiek is aangegaan' (Nelen e.a. 2021, p. 32). Daarnaast zorgen de ondermijningsgelden voor een innovatie-impuls die de integraliteit van de aanpak vergroot en de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe methoden en technieken stimuleert. Te denken valt daarbij aan de ontwikkeling van trainingen en handvatten om scholen te helpen beter te kunnen handelen in het geval van het dealen van drugs op school, maar ook aan het ontwikkelen van nieuwe werkprocessen die publieke en private partijen in staat stellen om binnen de kaders van de privacywet- en regelgeving gegevens uit te wisselen over *facilitators*.

Tegelijkertijd hebben we geconstateerd dat de aanpak van onderop ook heeft geleid tot een substantiële toename van het aantal verschillende projecten en het aantal actoren en samenwerkingsverbanden dat zich met ondermijnende criminaliteit bezighoudt (Nelen e.a. 2021, p. 26). Hierdoor is een al druk bezaaid veld overspoeld met nieuwe initiatieven, projectorganisaties en platforms voor informatie-uitwisseling. Deze overgeorganiseerdheid brengt een aantal uitdagingen mee. In de eerste plaats krijgen betrokkenen in het veld daardoor soms moeilijk zicht op wat er elders speelt. Dat betekent dat er soms op verschillende plekken aan gelijkaardige problematiek wordt gewerkt en

dat soms steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden. Zo zijn er in het land verschillende projecten die zich richten op het identificeren van risico's op witwassen en richten verschillende projecten zich op de aanpak van ondermijnende criminaliteit op logistieke knooppunten. Dat is uiteraard niet per definitie bezwaarlijk noch altijd nodig. De couleure locale maakt immers dat elke lokale context ook een specifieke aanpak vraagt. Bovendien creëert fragmentatie ook eigenaarschap en zorgt dat betrokkenen zich verantwoordelijk voelen voor hun project en dat er een gedeelde *sense of urgency* ontstaat over de ernst van de problematiek. Ook creëer je meer commitment tussen partijen als zij zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van een project in plaats van dat zij iets moeten uitvoeren dat in Den Haag is uitgedacht. De keerzijde hiervan is echter dat er slechts beperkt aansluiting wordt gezocht bij andere, maar vergelijkbare projecten, en dat ook maar in beperkte mate kruisbestuiving en uitwisseling van leerervaringen tussen projecten op gang zijn gekomen.

Ook betekenen toenemende integraliteit en toenemende samenwerking in de aanpak natuurlijk dat samenwerking met verschillende publieke en private partners veel overleg en afstemming vergt op strategisch, maar ook op operationeel niveau. We zien dat de versterking van de aanpak tot tal van nieuwe overlegstructuren heeft geleid, waardoor veel van het aanvankelijke enthousiasme volgens de betrokkenen 'weglekt in het systeem' (Nelen e.a. 2021, p. 39). Naast nieuwe vormen van overleg, vraagt een gezamenlijke aanpak ook om nieuwe manieren van verantwoording die recht doen aan de complexiteit van de problematiek rondom ondermijning alsmede aan de integrale aanpak waarin resultaten lang niet altijd toe te schrijven zijn aan de inspanningen van een enkele actor (Vos & Groen 2015; Nap & Vos 2018; Scherpenisse & Van Twist 2019). Tegelijkertijd verhoudt dat zich niet goed met de klassieke verantwoordingsmechanismen die in de praktijk zijn blijven bestaan. Zo worstelen betrokkenen in de verschillende projecten soms met de verplichting in hun eigen organisatie verantwoording af te leggen over verschillende aspecten, terwijl tegelijkertijd tegenover het ministerie verantwoording moet worden afgelegd over de resultaten van het project als geheel. Ook merken we in verschillende projecten een spanning tussen enerzijds de wens om kortetermijnresultaten naar buiten te brengen en anderzijds de langeretermijn doelstellingen van de projecten (Nelen e.a. 2021, p. 22). Veel projecten beogen immers om maatschappelijke effecten te bewerkstelligen die pas na

geruime tijd duidelijk worden – als ze überhaupt meetbaar worden. Dat maakt dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit een aanpak van de lange adem is, maar dat verhoudt zich soms slecht tot de maatschappelijk en politiek levende wens om daadkracht te tonen. Die wens is na de moorden op Derk Wiersum en Peter R. de Vries sterker voelbaar.

Het behoeft, tot slot, nauwelijks betoog dat de COVID-19-pandemie ook de nodige invloed heeft gehad op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het op gang brengen van brede maatschappelijke coalities tegen ondermijning vraagt uiteraard om grote investeringen in het leren samenwerken. Organisaties moeten elkaar leren kennen, begrip krijgen voor elkaars cultuur, belangen en werkwijzen en leren vertrouwen op elkaars kennis en kunde, en erop kunnen vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. Vertrouwen en begrip zijn niet alleen nodig om samen te werken, maar kunnen ook alleen maar worden opgebouwd door samen te werken. Hoe beter de samenwerking verloopt, hoe meer vertrouwen de afzonderlijke partners zullen hebben in de samenwerking. In vrijwel alle projecten hebben de betrokkenen aangegeven het onderschat te hebben hoeveel tijd en energie het kost om elkaar goed te leren begrijpen en vertrouwen op te bouwen (zie ook Van Haasteren e.a. 2020, p. 10). Om relaties te kunnen opbouwen zijn fysieke contacten en informele momenten van cruciaal belang. In dat opzicht heeft de pandemie de ontwikkeling van een brede maatschappelijke coalitie nog veel moeilijker gemaakt. We zien dan ook dat het fundament van de versterkingsbeweging betrekkelijk smal is. De meeste projecten worden gedragen door een relatief kleine groep van zeer gemotiveerde en betrokken personen (Nelen e.a. 2021, p. 34). Dat maakt de aanpak ook kwetsbaar, omdat de projecten daarmee persoonsafhankelijk zijn en bij het wegvallen van een kartrekker ook het project tot stilstand dreigt te komen.

## **Conclusie**

Om de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, die in 2019 met een investering van € 100 miljoen een extra injectie kreeg, op gang te brengen, was het volgens de minister van Justitie en Veiligheid cruciaal om de aanpak van onderop vorm te geven. Juist door de plannen te laten ontstaan bij de professionals die dagelijks

tegen ondermijningsproblematiek aanlopen, zou een brede maatschappelijke bewustwording over de ernst van de problematiek tot stand kunnen worden gebracht alsmede een gedeeld besef van de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. In deze bijdrage hebben wij laten zien dat deze aanpak heeft geresulteerd in een brede maatschappelijke beweging tegen ondermijning. Er is in het gehele land veel meer bewustwording ontstaan ten aanzien van de ernst van de problematiek en er wordt op allerlei thema's intensief samengewerkt tussen verschillende publieke en private partijen. Ondanks de tijdelijkheid van de financiering, die in beginsel voor drie jaar werd verstrekt, is er in relatief korte tijd veel in gang gezet. Zo zijn in sommige projecten juridische barrières overbrugd en zijn in andere projecten werkwijzen en interventies ontwikkeld die op langere termijn hun vruchten kunnen afwerpen.

Tegelijkertijd laat de versterkingsbeweging ook zien hoe moeilijk het in de praktijk is om duurzame vormen van samenwerking op te zetten. Zo zien we voortdurend een spanning tussen draagvlak en eigenaarschap creëren bij de verschillende betrokkenen in de praktijk enerzijds en het voorkomen van al te veel fragmentatie en verlies van focus anderzijds. Ook heeft de versterkingsbeweging, zoals hierboven aangegeven, tot een substantiële toename van allerlei gremia, overlegstructuren, initiatieven, seminars, workshops, onderzoek en adviseurs geleid die zich met de bestrijding van ondermijnende criminaliteit bezighouden. Hoewel dat onmiskenbaar heeft bijgedragen aan een brede maatschappelijke bewustwording over de ernst van ondermijnende criminaliteit, laat ons onderzoek zien dat die overorganisatie een ander belangrijk uitgangspunt dat bij de start van de versterkingsbeweging werd geformuleerd juist in de weg zit, namelijk aansluiten bij beginselen van de lerende overheid en zorg dragen voor kruisbestuiving en het uitwisselen van leerervaringen. Die overorganisatie leidt er immers toe dat men 'door de bomen het bos' niet meer ziet en daardoor soms eerder minder dan meer geneigd is om buiten het eigen project te kijken.

In de afgelopen paar jaar is in de verschillende projecten niet alleen inhoudelijke kennis opgedaan over de specifieke problematiek, maar ook kennis over wat al dan niet werkt in de manieren van samenwerken. Om van die ervaringen ook echt te kunnen leren, is het cruciaal dat – meer dan tot nu toe het geval is geweest – die leerervaringen worden vastgelegd: waar zijn organisaties tegen aangelopen, hoe heeft

men de samenwerking georganiseerd, wat werkte wel en niet, hoe zijn organisatorische, juridische, financiële en strategische barrières beslecht, enzovoort. Alleen dan stelt het veld zichzelf in staat echt te leren en de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit toekomstbestendig te maken.

### *Vijf lessen*

Op de afgelopen Prinsjesdag kondigde het kabinet aan om de bestrijding van ondermijnende criminaliteit opnieuw met een half miljard te gaan versterken.<sup>7</sup> Een gedeelte van dit geld is ook bestemd voor regionale plannen. We sluiten deze bijdrage af met vijf lessen in vraagvorm geformuleerd waarmee de overheid bij de verdeling en besteding van de nieuwe middelen rekening zou moeten houden. In de eerste plaats zou er aandacht moeten zijn voor de hier geschetste blinde vlekken in de aanpak:

1. Is er voldoende aandacht voor de internationale component van ondermijnende criminaliteit? Dat betekent niet dat alle projecten een internationale component zouden moeten hebben, wel dat er over de projecten heen voldoende aandacht moet zijn voor de internationale context.
2. Is er voldoende oog voor de keerzijde van de focus op drugs(markten)? Hoewel het aanbrengen van focus op zichzelf logisch is en de focus op drugs(markten) gegeven de maatschappelijke context begrijpelijk, betekent het ook dat tijd, middelen, kennis en expertise niet of maar beperkt kunnen worden ingezet op andere maatschappelijke uitdagingen, terwijl die soms ook juist inzichten kunnen opleveren waar de aanpak van ondermijnende drugserelateerde criminaliteit zijn voordeel mee kan doen.
3. Naast de aandacht voor deze blinde vlekken, is een tweede belangrijk aandachtspunt de samenwerking tussen publieke en private partijen: Hebben private partijen voldoende 'in de melk te brokkelen' qua zeggenschap en regie? Is er voldoende oog voor het creëren van langdurig commitment aan de voorkant, bij de start van nieuwe projecten?

<sup>7</sup> Zie [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/09/21/prinsjesdag-2021-investeren-in-stabiliteit-van-de-rechtsstaat](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/09/21/prinsjesdag-2021-investeren-in-stabiliteit-van-de-rechtsstaat).

4. Een belangrijke uitdaging is tot slot om het veld beter in staat te stellen om van elkaar te leren en te stimuleren dat kruisbestuiving tussen verschillende projecten op gang kan komen. Vragen die daarbij in ogenschouw genomen zouden moeten worden, zijn: Is er voldoende oog voor en wordt de verbinding gelegd tussen soortgelijke projecten in het land? Is er voldoende oog voor het uitwisselen van leerervaringen?
5. Is er voldoende nagedacht over wijzen van besluitvorming en afstemming met partners zonder de introductie van (weer) nieuwe gremia of overlegstructuren?

De financiële versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit heeft de afgelopen jaren veel in werking gezet. Om ervoor te zorgen dat 'de bal ook aan het rollen blijft', zouden bovenstaande vragen bij de verdeling van de nieuwe ondermijningsgelden in elk geval moeten worden meegewogen. Zo kan worden geborgd dat niet elke nieuwe financiële injectie vervalt in de mythe van Sisyphus: steeds opnieuw iets starten zonder voort te bouwen op eerdere leerervaringen.

## Literatuur

### **Van Haasteren e.a. 2020**

F. van Haasteren, S. de Vries & J. Oudenhoven, *Midterm review. Versterkingsplannen 2019-2021*, Utrecht: Hiemstra & De Vries 2020.

### **Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018**

Minister van Justitie en Veiligheid, 'Besteding incidentele middelen ondermijning (ondermijningsfonds)' (Brief met kenmerk 2300885), 25 juni 2018.

### **Nap & Vos 2018**

J. Nap & J. Vos, 'Rijker verantwoord: wat is de bedoeling?', *Tijdschrift voor de Politie* (80) 2018, afl. 4, p. 6-11.

### **Nelen e.a. 2021**

H. Nelen, K. van Wingerde, R. Moerland, L. Bisschop, K. Geurtjens, A. Thelen & L. Servaas, *Procesevaluatie en actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit. Tussenrapportage*, Den Haag: WODC 2021.



### **SBO 2018**

SBO, *Advies van het Strategisch Beraad Ondernijning (SBO) inzake de besteding structurele en incidentele middelen ondernijning. Besluit van het SBO*, 31 oktober 2018, [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/09/ek-bijlage-advies-strategisch-beraad-ondermijning](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/03/09/ek-bijlage-advies-strategisch-beraad-ondermijning).

### **Scherpenisse & Van Twist 2019**

J. Scherpenisse & M. van Twist, *Verrijken van verantwoording. Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondernijning*, Den Haag: NSOB 2019.

### **Vos & Groen 2015**

N. Vos & M. Groen, *Rijker verantwoord. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het Lectoraat Waardvolle Praktijkontwikkeling*, Apeldoorn: TNO Management Consultants & Politie 2015.

### **Waardenburg e.a. 2019**

M. Waardenburg, M. Groenleer, J. de Jong & B. Keijser, 'Paradoxes of collaborative governance: Investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach', *Public Management Review* 2019, doi: 10.1080/14719037.2019.1599056.