

# Rafels

# Ontrafeld

*Dit rapport is vervaardigd in het kader van  
de afronding van de Master of Public Administration  
van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur*

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Marieke Jansen  
Martijn Konings  
Astrid Weij**

*Master of Public Administration (MPA)*

# **Rafels ontrafeld**

**Marieke Jansen  
Martijn Konings  
Astrid Weij**

# Voorwoord

*Rafels Ontrafeld* is het eindproduct van onze opleiding tot Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Het is niet alleen een afronding. Wij hopen dat het ook een begin is. Onze reis is ten einde. Een half jaar zijn we onderweg geweest. Zoals dat gaat met een reis kun je er met weemoed op terugkijken. Gelukkig hebben we de foto's nog, en dit essay. Het was een reis met hindernissen vanwege het coronavirus. Reizen wordt vaak geassocieerd met vakantie. *Staycation*, *tuinzania* of *balconia* zijn voor deze periode passender. De foto waarmee we onze reis startten zou nu niet meer gemaakt kunnen worden, omdat we op de foto geen 1,5 meter afstand houden. Dan blijkt dat zo'n breedbeeldcamera ineens een handig artikel is om mee te nemen op reis.

Het afgelopen half jaar was leerzaam. Tijdens de studie hebben we veel kennis, vaardigheden en ervaringen opgedaan. De verwarringen en inzichten door de vele mooie colleges op vrijdag en de verkenning in vreemde context, hebben we kunnen toepassen in ons onderzoek. Het onderzoek heeft ons ook nieuwe inzichten gegeven. De actualiteit van de coronacrisis heeft vanuit verschillende perspectieven invloed gehad op onze inspanning om te komen tot een lenige aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Aan de ene kant hebben we een mooie *real time* inkijk gehad in de werking van een crisis en aan de andere kant werd van ons een lenige houding gevraagd om tijdens de intelligente lockdown goed en gedegen onderzoek te doen. De coronacrisis en de beheersing ervan zijn richtinggevend geweest voor ons onderzoek. De crisis in combinatie met ondermijning en ondermijnende criminaliteit was zo actueel dat er bijna niet tegenaan te studeren was. Het onderwerp *hangt in de lucht*. Het is verschillende keren voorgekomen dat we iets bedacht hadden en we het niet veel later terug lazen in de media. Dat was enerzijds frustrerend, omdat we ons dan afvroegen of we wel vernieuwend genoeg waren, maar anderzijds ook geruststellend, want we waren op de goede weg.

De kennis en ervaring uit onze dagelijkse praktijk heeft ons leerrendement ook beïnvloed. Daar waar de één in een compleet nieuwe wereld stapte, met veel afkortingen en vanzelfsprekendheden, kostte het de ander soms meer moeite om vanaf een afstand naar de eigen praktijk te kijken.

Begin mei dachten we dat de reis bijna ten einde was. Gelukkig hadden we nog een maand te gaan om het geheel aan het papier toe te vertrouwen en ook toen zijn er nog aanvullende inzichten bij gekomen. Zelfs nu de inkt van het essay nog niet droog is, komen er nieuwe inzichten. Wij zijn ook lenig in onze aanpak. We kennen de toekomst niet, dat is het enige wat we zeker weten, maar wij zijn voorbereid op onverwachte verrassingen. We waren een reisgezelschap van drie. Zoals dat gaat op reis zijn er spanningen, ontspanningen, lol en verdriet. Alle stadia zijn langs gekomen. Zoals wij propageren in ons essay: zorg dat je klappen kunt opvangen, want uiteindelijk wordt je daar sterker van. We hebben een mooie reis gemaakt en afgerond. We kijken er met veel plezier en trots op terug.

De afronding van onze studie was niet mogelijk geweest zonder steun, geduld en ruimte van een aantal, voor ons, cruciale personen. Allereerst dank aan Roel in 't Veld voor zijn begeleiding en feedback. Hij stond ons bij met prikkelende uitspraken, kritische blik en motivatie. Dank ook aan onze opdrachtgever Peter Noordanus van het Strategisch Beraad Ondernijning en George Rasker van het Aanjaagteam Ondernijning, voor feedback en commentaar. De meer dan 100 betrokken gesprekspartners hebben ons onderzoek van inhoud en reflectie voorzien. Gezien de vertrouwelijkheid van het onderwerp noemen we hen niet bij naam, maar wij zijn hen zeer erkentelijk. Caroline, Ellen en Martijn, dank voor jullie ondersteuning om het zowel leeswaardig als visueel aantrekkelijk te maken. Tenslotte danken we onze werkgevers, maar bovenal Maike, Eef en Hans voor hun steun tijdens alle fasen van onze gehele studieperiode. Wij wensen u veel plezier met het *ontrafelen van onze rafels*.

Marieke Jansen  
Martijn Konings  
Astrid Weij

# Inleiding

Iedereen heeft ermee te maken: ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Echter, niet iedereen is zich hiervan bewust. Ondermijning en ondermijnende criminaliteit spelen zich af in een parallelle wereld die zich grotendeels onder de radar bevindt. Het zijn daarmee rafels in de samenleving. Dit essay behelst een poging om deze rafels in de samenleving te *ontrafelen*.

De aanleiding voor dit essay is tweeledig. Ten eerste vormt het de afsluiting van de opleiding tot Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Ten tweede geeft het essay antwoord op een vraag van de opdrachtgever van het onderzoek, de voorzitter van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO), Peter Noordanus, aan de NSOB. De NSOB heeft deze vraag als volgt geformuleerd: “Wij vragen de fellows te adviseren over het ontwikkelen van een ‘flexibele respons’ als overheid op ondermijnende criminaliteit.” Wij hebben deze vraag geïnterpreteerd als: *Wat is er richting 2030 nodig om de ‘lenigheid in de aanpak’ van ondermijning en ondermijnende criminaliteit steviger vorm te geven?*

Ondermijning en ondermijnende criminaliteit bestaan al sinds jaar en dag. Ook de integrale aanpak van deze fenomenen staat niet bepaald in de kinderschoenen. In verschillende regio's in Nederland is al geruime tijd ervaring opgedaan met een integrale aanpak. Ondanks een gedeeld probleembesef en *veel effort* is de opbrengt van deze gezamenlijke aanpak vooralsnog te mager gebleven, waardoor ondermijning en ondermijnende criminaliteit zich in Nederland stevig hebben kunnen wortelen in de haarvaten van de samenleving. De overheid en haar partners hebben zich tot op heden niet kunnen wapenen tegen de lenigheid van de criminele tegenstander. Het is tijd om een nieuwe weg in te slaan en ons te herbezinnen op de integrale aanpak van de fenomenen. Dit essay geeft daartoe een aanzet.

*Rafels ontrafeld* is opgebouwd uit een zestal delen, die net als het fenomeen ondermijning verschillende verschijningsvormen en invalshoeken kennen en gezamenlijk een beeld vormen. We duiken eerst de geschiedenis in en onderzoeken of ondermijnende drugs-criminaliteit niet eigenlijk ook bedreigt cultureel erfgoed is en maken daarna een uitstapje naar *Van Traa*. In deel twee beschrijven we de fenomenen ondermijning en ondermijnende criminaliteit en stellen een definitie vast. Deel drie gaat over de vraag of integraal werken, zoals dat vooralsnog gebruikelijk is, nog wel de meest effectieve manier is om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. We beargumenteren in deel vier dat een lenige overheid en een lenige manier van werken noodzakelijk zijn om de lenige crimineel te slim af te zijn. In het vijfde deel, *reflecties op rafels*, stellen we ons onder andere de vraag: wat is hier het probleem? In het laatste deel presenteren wij een viertal schetsen die Nederland kunnen helpen om te komen tot een lenige aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Het essay kent een bijlage waarin het ontrafelproces is beschreven en een bijlage waarin onze gesprekspartners vermeld staan.

Het SBO focust zich met name op ondermijnende drugscriminaliteit. In het huidige essay wordt vooral de term *ondermijnende criminaliteit* gebruikt, waar wij tevens de ondermijnende drugscriminaliteit mee bedoelen.

# Inhoudsopgave

---

**Voorwoord** → 3

**Inleiding** → 5

**Deel I – De eerste rafels** → 7

Ondermijnende criminaliteit: bedreigd cultureel erfgoed? → 7

Trauma van Van Traa? → 10

**Deel II – De rafels in de samenleving** → 13

Ondermijning ontrafeld → 13

De rafelranden van 2020 → 17

**Deel III – Rafels verknoopt** → 24

Integraal → 24

**Deel IV – Omgaan met rafels** → 31

Antifragiel of fataal? → 31

Lenig en of wendbaar? → 34

**Deel V – Reflecties op rafels** → 42

Ondermijning als bijeffect van onze rechtstaat? → 42

Balans opmaken → 48

**Deel VI – Rafelschetsen** → 52

Een schets van een nationaal coördinator ondermijning → 52

Een schets van een agenda versterking rechtstaat → 54

Een schets van kennis en anticipatie → 57

Een schets voor lenig werken → 60

**Bijlage I – Het ontrafelproces** → 64

Ons reisdagboek – “een weergave van onze mooie reis” → 64

Methodologie – “de wijze van reizen” → 65

Design thinking – “een routekaart naar een lenige integrale aanpak” → 65

Links naar de podcasts – “leuk voor onderweg” → 67

**Bijlage II** → 68

Namen organisaties: “onze reisgenoten” → 68

**Referenties** → 69

# Deel I – De eerste rafels

## Ondermijnende criminaliteit: bedreigd cultureel erfgoed?

De Nederlandse overheid heeft moeite met het bestrijden van de ondermijnende criminaliteit. Dat is niet zo gek, aangezien Nederland zelf *eeuwenlang een drugskartel runde*. Ondermijnende criminaliteit kan in het licht van de VOC-geschiedenis gezien worden als een deel van de Nederlandse identiteit, ook al wordt er veel aan gedaan om deze vorm van misdaad te onderdrukken. Met een succesvolle aanpak kan ondermijnende criminaliteit aangemerkt worden als bedreigd immaterieel cultureel erfgoed.

*Nederland runde eeuwenlang een drugskartel*, blijkt uit een studie van Ewald Vanvugt (2017). Sinds begin 17<sup>e</sup> eeuw was de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC), onder auspiciën van de Staten-Generaal, actief in *de Oost*. De VOC verhandelde, naast de bekende specerijen, ook opium, waarop zij een monopolie had. Naast de legale VOC handel in opium, was er toen ook sprake van illegale handel en smokkel in opium. Op den duur liep deze illegale handel de spuigaten uit en in 1745 werd de *Sociëteit tot den Handel in Amfioen* opgericht, die tot 1794 heeft bestaan. Via deze sociëteit probeerde de VOC de illegale handel in opium te structureren, hoewel ook dit weer leidde tot nieuwe vormen van illegale handel (Raben, 2013).

De geschiedenis van handel in verdovende middelen is voor ons onderzoek vanuit verschillende perspectieven interessant. Ten eerste bestrijdt de overheid nu iets wat zij zelf eeuwenlang heeft gedaan, namelijk de handel in verdovende middelen. Ten tweede werd de overheid ook in het verleden geconfronteerd met ondermijnende activiteiten, waar eigen medewerkers zich schuldig aan maakten. Een van de bekendste ondermijnende ambtenaren van de VOC is Jan van Riebeeck. Van Riebeeck is met name bekend als stichter van de eerste VOC handelspost bij Kaap de Goede Hoop in 1652. Voor die tijd, in 1647, was hij door de VOC teruggeroepen naar de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden vanwege *privéhandel*. Dit was voor de VOC echter niet genoeg reden om hem later niet alsnog opnieuw uit te zenden.

Tegenwoordig is er aandacht voor koloniale geschiedenis en geschiedenis met een *rauw* randje, maar het verhaal van de opiumhandel wordt nauwelijks opgedist. Het verhaal komt wel voor op de lijst van één van de zeven grootste misdaden van Nederland in de publicatie *Rooftocht* van Vanvugt (2017) en het Maritiem Museum Rotterdam schenkt er aandacht aan in de tentoonstelling *Dealen met Drugs* (2019). De geschiedenis van de VOC en de handel in opium zou een plek moeten krijgen in de historische canon van Nederland, die op het ogenblik wordt herijkt. Deze geschiedenis stelt de huidige aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit in een ander daglicht. Als de “VOC-mentaliteit” onderdeel is van het Nederlandse DNA, zoals premier Balkenende zei in 2006, dan kan dat ook gezegd worden van ondermijning en het faciliteren van handel in verdovende middelen.

We zetten in dit gedeelte een aantal lijnen uiteen. We beginnen met een korte historische schets van de betrokkenheid van de Nederlandse overheid in en bij handel in verdovende middelen en de spiegeling naar het heden. Vervolgens zetten we uiteen waarom ondermijnende criminaliteit aangemerkt kan worden als bedreigd cultureel erfgoed. Tot slot gaan we in op de romantiek van smokkel gekoppeld aan *cultuur van de reizigers*.

## Nederland als drugskartel

In 1827 handhaafde Koning Willem I, middels de Nederlandse Handels Maatschappij (opvolger van de VOC), het monopolie op de opiumhandel in Oost-Indië. De winsten op opium waren immers lucratief. Interessant is dat de opium enkel verhandeld werd en niet voor eigen gebruik in de Nederlanden bedoeld was, maar voor de Chinese markt. Eind 19<sup>e</sup> eeuw had de Nederlandse overheid de gehele keten van productie tot afzetmarkt monopolistisch in beheer. Amsterdam kende eind 19<sup>e</sup> eeuw waarschijnlijk meer opium- en cocaïnegebruikers dan tegenwoordig (Slot, 1994). In die tijd rustte er geen taboe op het gebruik van opiaten terwijl op openbaar dronkenschap een boete van 10 gulden stond. Het opium werd goed verpakt zodat het te onderscheiden was van illegale opium. Tegenwoordig is Nederland ook onderscheidend. Het onderscheidende zit hem nu niet in de verpakking, maar *Nederland* (dutch) staat voor goede kwaliteit van verdovende middelen.

In 1904 bouwde de Nederlandse overheid een omvangrijke gouvernementsopiumfabriek in Nederlands-Indië, inclusief de infrastructuur van een spoorlijn naar de haven. Deze spoorlijn maakte het vervoer van kisten met in bladeren verpakte balen opium mogelijk. De Nederlandse overheid verkocht het opium in Nederlands-Indië tot 1942 in speciale opiumverkoopkantoren. De handel was lucratief en smokkel door medewerkers werd oogluikend toegestaan. Hier kan gesproken worden van een gedoogconstructie.

Opium kwam uit *de Oost*, maar de Nederlandse overheid was ook betrokken bij het verdovende middel uit *de West*: coca. Nederland kocht cocaplanten in de West en transporteerde deze naar de Oost. In 1890 kwam de eerste oogst cocabladeren uit Java. Zo werd Nederland begin 20<sup>e</sup> eeuw wereldwijd de grootste producent van cocaïne. Dit gebeurde in de Nederlandse Cocaïne Fabriek (NCF) aan de Schinkelkade 30 in Amsterdam. Deze fabriek werd financieel mede mogelijk gemaakt door de Koloniale Bank, een voorloper van de ABN AMRO Bank. De kwaliteit van de cocaïne uit de NCF steeg en oversteeg uiteindelijk die van Peru: Nederland produceerde de beste cocaïne ter wereld (Peters, 2017).

Mede op verzoek van de Verenigde Staten, waar de verslaving groot was, werd in 1911 een eerste internationale opiumconferentie in Den Haag georganiseerd. Het doel van de conferentie was om productie en handel te reguleren. Als gevolg van het congres is in 1912 het eerste internationale opiumverdrag tot stand gekomen. In dit verdrag stond dat landen het gebruik van drugs moesten beperken tot medische, diergeneeskundige en wetenschappelijke doelen (Jellinek, 2015). Ratificatie van de afspraken door Nederland liet op zich wachten vanwege de lucratieve handel, die in die tijd mede als gevolg van de Eerste Wereldoorlog steeg. Cocaïne was immers populair bij dan wel voor soldaten. Uiteindelijk ondertekende Nederland het verdrag dat in 1915 in werking trad. Dit leidde tot de eerste opiumwet in 1919 en de tweede in 1928, die de basis vormt voor de huidige opiumwet (Blom, 2015).

## Lange traditie

Nederland was gedurende 350 jaar verantwoordelijk voor handel in opium en cocaïne. Er is dus sprake van een lange traditie van drugshandel en ondermijning van de reguliere handel. Waar Nederland destijds de handel stimuleerde en ondermijnende activiteiten probeerde te reguleren, zet zij tegenwoordig in op het onderdrukken van de handel in verdovende middelen. Als we het bovengenoemde verhaal kennen, dan kunnen we stellen dat het onderdrukken van de illegale handel in verdovende middelen en de bijkomende ondermijnende activiteiten gezien kunnen worden als bedreiging van een historische traditie van immaterieel cultuur erfgoed. Dit vraagt om uitleg, die hieronder wordt gegeven.



Onder immaterieel cultureel erfgoed wordt volgens het UNESCO Verdrag inzake Bescherming van het Immaterieel Cultureel Erfgoed verstaan "... de praktijken, voorstellingen, uitdrukkingen, kennis, vaardigheden – met inbegrip van de bijbehorende instrumenten, voorwerpen, artefacten en culturele ruimtes – die gemeenschappen, groepen en, in sommige gevallen, individuen erkennen als deel van hun cultureel erfgoed. Dit immaterieel cultureel erfgoed, dat van generatie op generatie wordt overgeleverd, wordt voortdurend opnieuw gecreëerd door gemeenschappen en groepen in reactie op hun omgeving, hun interactie met de natuur en hun geschiedenis en geeft aan hen een gevoel van identiteit en continuïteit. Hierdoor wordt het respect voor culturele diversiteit en menselijke creativiteit bevorderd" (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011).

Wanneer de definitie van immaterieel cultureel erfgoed wordt toegepast op het verhaal, wordt duidelijk dat er bij ondermijning en ondermijnende drugshandel sprake is van *praktijken*. Met een beetje creativiteit kan bij criminele drugsbendes gesproken worden van *gemeenschappen*. Verschillende documentaires (Shah, 2020) en films (Padilha, 2014; Chase, 1999) en verhalen uit Noord-Brabant laten zien dat de manier van leven van generatie op generatie wordt overgegeven (Moors & Spapens, 2017; Moors et al., 2020). Zelfs de interactie met de natuur komt aan bod, zoals het dumpen van drugsafval, dan wel dat coca plantages leiden tot vernietiging van natuur. En soms is er sprake van wederzijds respect tussen gemeenschappen (Wainwright, 2016) waarin *vrede* wordt gesloten tussen kartels en families (Moors & Spapens, 2017; Moors et al., 2020). Tenslotte zijn er voor de maakindustrie van drugs kennis en vaardigheden nodig en aanwezig (NOS, 2019).

Zoals we in dit essay betogen, zijn ondermijnende criminelen creatief, iets waar de overheid een voorbeeld aan moet nemen. De overheid probeert ondermijnende activiteiten tegen te gaan. Vanuit een rechtstatelijk oogpunt is dit ook nastrevenswaardig. Echter, met de ambitie ondermijnende activiteiten uit de samenleving te weren wordt een lange traditie bedreigd, vandaar de suggestie dat ondermijnende criminaliteit kan worden aangemerkt als bedreigd immaterieel cultureel erfgoed. Ware het niet dat er nog een tweede deel is van het betreffende artikel van het Verdrag voor Immaterieel Cultureel Erfgoed dat luidt: "Voor de toepassing van dit Verdrag wordt uitsluitend immaterieel cultureel erfgoed in aanmerking genomen dat verenigbaar is met bestaande internationale instrumenten op het gebied van mensenrechten en met de vereisten van wederzijds respect tussen gemeenschappen, groepen en individuen alsmede van duurzame ontwikkeling". Dit deel van het artikel zorgt er voor dat ondermijnende drugscriminaliteit nooit op de lijst van immaterieel cultureel erfgoed kan komen te staan.

### **Romantiek**

Er bestaat een aantal criminele ondermijnende aspecten dat nu aangemerkt wordt als immaterieel cultureel erfgoed. Zo zijn er langs de Nederlandse grens verschillende smokkelroutes te fietsen en te bewandelen (De Kruijff, 2014). Dit ondersteunt en houdt het romantische gedeelte van smokkel in leven: de autoriteiten te slim af zijn. Bij deze aandacht voor het erfgoed wordt weinig aandacht besteed aan de ondermijnende aspecten van smokkel. Het romantische idee over smokkel zorgt er mede voor dat over crimineel gedrag *lacherig* wordt gedaan. Cultuurhistoricus Gerard Rooijackers zegt in *De achterkant van Nederland*: "Georganiseerde criminaliteit, van roversbendes en smokkelaars, van illegale alcoholstokerijen tot wietplantages – het is al eeuwenlang endemisch in Brabant". "Endemisch als waterpokken bijvoorbeeld, het steekt altijd weer de kop op, het gaat nooit echt weg" (Tromp & Tops, 2017, p. 72.).

Noord-Brabant is een gebied waar veel ondermijnende criminaliteit plaats heeft en heeft gehad (Moors & Spapens, 2017). Dit heeft zijn oorsprong in een traditie van smokkel. Noord-Brabant is een grensgebied en kende sinds de Tachtigjarige oorlog weinig toezicht en handhaving en veel armoede. Deze combinatie zorgde ervoor dat smokkel kon bloeien en lucratief was. Ondermijnende criminaliteit is hieruit voort gekomen. In Noord-Brabant wordt de romantiek van de misdaad en hoe de overheid te snel af te zijn soms ook gezien als onderdeel van de Brabantse identiteit (Moors & Spapens, 2017; Tromp & Tops, 2017).

Smokkel van goederen wordt vaak geassocieerd met *woonwagenbewoners*. *Woonwagenbewoners* hebben als groep hun cultuur aangemeld op de nationale inventaris voor immaterieel cultureel erfgoed als *cultuur van de reizigers*. De immateriële cultuur van de reizigers is bedreigd. Deze bedreiging is het gevolg van beleid van de overheid. De overheid heeft een zogenaamd *uitsterfbeleid*: woonwagenbewoners mogen niet meer reizen en geen nieuwe wagens plaatsen en worden zo belemmerd in hun manier van leven. Dit *uitsterfbeleid* heeft als gevolg dat de weerstand van *de reizigers* tegen de overheid toeneemt. Ten aanzien van de bedreiging vinden de *reizigers* het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan hun zijde. Het Hof heeft verschillende uitspraken gedaan en erkent de culturele identiteit van *woonwagenbewoners*. De Nationale Ombudsman (2017) heeft een mooi rapport geschreven over hoe tegemoet te komen aan de uitspraken van het Hof en de wensen van de *reizigers*. Een manier van werken is dat de overheid kennis kan nemen van de cultuur van de reizigers en de wijze van leven erkennen. Op deze manier is toenadering mogelijk, komt er wederzijds begrip en kan ook direct besproken worden wat nodig is om ondermijnende activiteiten tegen te gaan. Dit wordt onderstreept door Gerard Rooijackers en Jan Briek, conservator van de tentoonstelling *Dealen met Drugs*, die wij hebben gesproken. Zij stellen dat erkenning voor identiteit en cultuur als gevolg heeft dat *de jongens* iets te verliezen hebben. Ook Moors et al. (2020) menen dat naast harde hand een zachte hand kan helpen. Eén daarvan kan erkenning van erfgoed en identiteit zijn.

Dat de Nederlandse overheid moeite heeft met het bestrijden van ondermijnende drugscriminaliteit is niet zo gek gezien het feit dat *Nederland eeuwenlang een drugskartel runde*. Ondermijnende drugscriminaliteit kan immers gezien worden als een deel van de identiteit van Nederland, al wordt er alles aan gedaan om dit te onderdrukken.

## Trauma van Van Traa?

Als het gaat over het tegengaan van georganiseerde ondermijnende criminaliteit komt vroeg of laat *Van Traa* ter sprake. *Van Traa* staat dan gelijk aan de zogenaamde IRT-affaire, een affaire van het interregionaal recherche team (IRT), die midden jaren '90 van de vorige eeuw plaats had. Maarten van Traa was Tweede Kamerlid voor de PvdA en voorzitter van de parlementaire enquêtecommissie die onderzoek deed naar de IRT-affaire. De opsporingsmethoden die het IRT gebruikte waren niet wettelijk vastgelegd (Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, 2019). Wat deed het team? Naast het op de Nederlandse markt brengen van grote hoeveelheden drugs (de zogeheten *Delta-methode*), zette het team een burgerinfiltrant in. Het team infiltreerde in de wereld van de georganiseerde drugscriminaliteit. Het voerde een soort omgekeerde ondermijning uit. Waar bij ondermijning de onderwereld doordringt in de bovenwereld, is er bij deze vorm van infiltratie sprake van vermenging van de bovenwereld met de onderwereld. De infiltratie ging met instemming van opdrachtgevers politie en OM, maar kende geen wettelijke grondslag.

De aanleiding voor de methode van het IRT was het bestrijden van de georganiseerde drugscriminaliteit. Door het inzetten van een burgerinfiltrant wist de politie wanneer partijen drugs Nederland binnen kwamen. De methode verschaftte inzicht in de werking van de onderwereld, leidde tot aanhoudingen en (na de gecontroleerde doorlating tot) inbeslagname van drugs.

Er was echter ook een andere kant. De betrokken infiltrant mocht winsten die werden gemaakt met drugs zelf houden en de politie hielp met het transport van de drugs. Het “gevolg hiervan (was dat) de overheid de grootste illegale handelaar in verdovende middelen werd” (PDC, 2020). Door deze praktijk werd gehandeld zonder enige vorm van wettelijke basis door de politie en het OM. Een nieuw aangestelde commissaris van de politie van Amsterdam, Johan van Kastel, wenste geen verantwoordelijkheid te nemen voor de door het IRT gehanteerde methoden en bracht deze aan het licht. Na een aantal maanden met vele ruzies en debatten werd het IRT ontbonden. Een commissie onder leiding van Ko Wierenga, oud-burgemeester van Enschede, deed onderzoek en concludeerde dat het team ten onrechte was opgeheven. Na een Kamerdebat over het rapport van de commissie-Wierenga werd een motie van afkeuring ingediend tegen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. Deze motie haalde het niet. VVD-Kamerlid Hans Dijkstal diende echter een motie in met een verzoek tot een parlementaire enquête omdat hij het niet eens was met de conclusie van het rapport van de commissie-Wierenga. Deze motie haalde een meerderheid waarop de parlementaire enquêtecommissie-Van Traa in het leven werd geroepen (Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, 2019; PDC, 2020).

Commissie-Van Traa werd gevraagd onderzoek te doen naar:

- de aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit;
- de feitelijke toepassing, de rechtmatigheid, het verantwoord zijn en de effectiviteit van de opsporingsmethoden;
- de organisatie, het functioneren van en de controle op de opsporing.

Na maandenlange publieke verhoren en duizenden pagina's rapport was de conclusie van de enquêtecommissie drieledig. “In de eerste plaats was er sprake van een normeringscrisis. Het ontbrak aan adequate normen voor de politieke bestrijding van de georganiseerde criminaliteit” (Wever, 2016, p. 18-22). Ten tweede was er een organisatiecrisis. “Er waren te veel afzonderlijke organisaties betrokken bij de opsporing, de coördinatie was gebrekkig en dat leverde veel problemen op. Organisaties werkten vaak niet met elkaar samen, maar werkten elkaar eerder tegen” (Wever, 2016, p. 18-22). Tot slot was er een gezagscrisis. “Het OM had moeite om zijn gezag over de politie te laten gelden. Dat kwam mede doordat over de manier waarop het OM dit gezag zou moeten uitoefenen, verschillende opvattingen bestonden” (PDC, 2020). Een aantal van deze conclusies is nog steeds actueel wanneer gekeken wordt naar de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. We bespreken in deel V het stellen van grenzen, dat voortvloeit uit de eerste conclusie, evenals de gezagscrisis die voortkomt uit de derde conclusie. In deel V besteden we aandacht aan de tweede conclusie en gaan dieper in op de samenwerking.

Bij bestudering van het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie-Van Traa valt op dat de nadruk ligt op de opsporingsmethoden van het IRT. Mede als gevolg hiervan zijn er wettelijke kaders gekomen voor de opsporingsmethoden. De politie lijkt voorzichtiger geworden te zijn ten aanzien van opsporingsmethoden vanwege vereiste schriftelijke verantwoording van bevoegdheden. Het lijkt of er sprake is van een trauma. Dit is onnodig. Of zoals een van onze gesprekspartners meende, de uit Van Traa voortvloeiende regelgeving is winst geweest. Er worden hier twee begrippen door elkaar gehaald: bureaucratie en

rechtstatelijkheid. Rechtstatelijke regels waren en zijn nodig en geven speelruimte. Uiteraard moet verantwoording worden afgelegd en dat gaat gepaard met bureaucratie. Binnen de rechtstatelijke regels kan echter vrij gespeeld worden op basis van vertrouwen en professionaliteit. In de opsporing is nu veel mogelijk wat vroeger alleen kon na heel veel processtappen. Dit blijft zo totdat er sprake is van een incident (bijv. een processtap vergeten). Dan is de kans groot op politieke reflexen. Mocht het een keer misgaan dan worden regels ongetwijfeld weer aangescherpt, wat overigens onverstandig is gezien het handhavingstekort waar we later op terug komen. Inzet van zware opsporingsmethoden en/of -bevoegdheden vraagt dus ook iets van wederzijds vertrouwen, een rechte rug en minder politieke bemoeienis op het moment dat het verkeerd gaat.

De ervaring van Van Traa heeft gezorgd voor meer bewustwording van de combinatie *geen verantwoordelijkheid zonder wettelijke bevoegdheid en het belang van rolvastheid*.

Twintig jaar na de IRT-affaire is afgelopen maart publiek geworden dat weer een infiltrant is ingezet. Het inzetten van een infiltrant is sinds 2014 binnen strikte voorwaarden toegestaan, namelijk als *normale* methoden om criminaliteit aan te pakken, tekort schieten. Dit is bepaald in artikel 126w van het Wetboek van Strafvordering. Het OM heeft een criminele burgerinfiltrant ingezet met als gevolg dat arrestaties zijn verricht, vuurwapens, verdovende middelen en geld in beslag zijn genomen en drugslijnen tussen Friesland naar Finland, Australië, Engeland en Ierland zijn gefrustreerd (NOS, 2020).

De commissie-Van Traa besteedde minder aandacht aan de oorzaken van de IRT-affaire. Dat is jammer, gezien de interessante conclusie van Fijnaut et al. (1995), die de commissie-Van Traa ondersteunde met onderzoek. Fijnaut en collega's stellen, anno 1995, dat er nog geen sprake is van vermenging van onder- en bovenwereld, met andere woorden, van dat wat tegenwoordig ondermijning wordt genoemd. Hij waarschuwt echter wel dat het binnen afzienbare tijd zal gaan gebeuren in Nederland. Fijnaut keek vooruit en heeft 25 jaar na het verschijnen van zijn rapport het gelijk aan zijn zijde gekregen.

# Deel II – De rafels in de samenleving

## Ondermijning ontrafeld

“In mijn gemeente kleuren ze graag buiten de lijntjes en de mensen hier denken ‘het hoort er een beetje bij’”, vertelde een gemeenteraadslid die wij spraken over ons onderzoek naar ondermijning. Ze zag gebeuren dat mensen, vlak na de herindeling van de gemeente, toch ineens een bouwvergunning kregen. Er was gebruik gemaakt van de gelegenheid. In een andere gemeente werd de burgemeester gevraagd aanwezig te zijn bij de opening van een boksschool voor kwetsbare jongeren. De eigenaar van deze boksschool bleek één van de hoofdverdachten in een grote ondermijningscasus waarbij hij de boksschool gebruikte als afleiding van zijn criminele activiteiten.

Ondermijning is een veelgebruikt woord binnen de Nederlandse politiek en de veiligheidsketen. Maar, wat is ondermijning nu precies? En waarom slaat het begrip juist nu zo aan? Als er gesproken of geschreven wordt over ondermijning, over georganiseerde criminaliteit of over ondermijnende criminaliteit, wat wordt daar dan mee bedoeld? We hebben er sinds het bekend worden van onze opdracht mee geworsteld. Het artikel *Een einde aan ondermijning* van Boutellier et al. (2020) zorgde voor een *aha Erlebnis*. Zij fileren het onderwerp op een heldere manier.

Er bestaan uiteenlopende definities over georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning. De begrippen worden veel door elkaar gebruikt en zijn echte containerbegrippen. Zowel bij overheidspartijen die zich bezighouden met de aanpak van georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning, als in het wetenschappelijk debat, worden verschillende definities gebruikt en blijkt er geen consensus te zijn. Boelens & Van Steden (2018) stellen dat het begrip ondermijnende criminaliteit een pleonasme is: elke vorm van criminaliteit heeft een ondermijnend karakter. Verder lijkt ondermijning, of ondermijnende criminaliteit, een hype die veel aandacht genereert (Boutellier et al., 2020). Hieronder gaan we verder in op de fenomenen georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning.

**Georganiseerde criminaliteit:** “Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen” (Lam et al., 2018, p. 19).

**Ondermijnende criminaliteit:** “Ondermijnende criminaliteit is een breder en overstijgend begrip, niet per se gepleegd door groepen. Bij georganiseerde criminaliteit is per definitie sprake van ondermijning, terwijl er geen sprake hoeft te zijn van (georganiseerde) criminaliteit om een ondermijnend effect op de samenleving te hebben” (Lam et al., 2018, p. 19).

**Ondermijning:** “Ondermijning als *activiteit* (“zij, hij ondermijnt”) staat voor het zodanig onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen dat daardoor de legale en beoogde werking van samenlevingssystemen (de bovenwereld) in het gevaar komt, en gelijktijdig het ontstaan en de werking van illegale samenlevingssystemen (de onderwereld) wordt gefaciliteerd” (Faber, 2013, p. 20). “Ondermijning als *gevolg* (iets is ondermijnd) staat voor aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssystemen” (Faber, 2013, p. 20).

Op basis van het bovenstaande kan uitgegaan worden van het volgende: Het gegeven georganiseerde criminaliteit wordt ondermijnende criminaliteit op het moment dat legale structuren als strategie of tactiek worden misbruikt om de criminaliteit te vergemakkelijken en/of de opbrengt te vergroten, met een vermenging van de boven- en onderwereld en de systematische aantasting en/of misbruik van de samenleving als gevolg. Het gaat vaak om activiteiten die heel onschuldig kunnen zijn. Voorbeelden hiervan zijn witwasconstructies, prijsafspraken en voorkennis bij grote bouwprojecten, accijns ontduiken en matchfixing.

Ook Hans Boutellier (2019), bijzonder hoogleraar Polarisatie en Veerkracht, stelt dat het definiëren van het begrip ondermijning niet eenvoudig is. Boutellier vindt het opmerkelijk dat het begrip ondermijning in het buitenlandse veiligheidsbeleid niet gebruikt wordt, terwijl de concrete problemen als witwassen, corruptie, bedreiging, geweld en mensenhandel daar ook aanwezig zijn. Het begrip ondermijning wordt volgens hem vaak gebruikt voor problematisch gedrag waar de overheid moeilijk grip op krijgt, zoals salafisme en rechts nationalisme. Ondermijning is, zo stelt hij, een zogenaamd paraplubegrip. In een recent artikel komt Boutellier met een interessante conclusie. Hij zegt “dat het begrip ondermijning beleidsmatig mobiliserend werkt, maar operationeel een verlamdend effect dreigt te hebben” (Boutellier et al., 2020, p. 1).

In een essay dat Boutellier (2019) heeft geschreven voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, genaamd *De andere kant van de medaille*, gaat hij nader in op de vraag waar het begrip ondermijning eigenlijk vandaan komt. Het begrip komt voor het eerst voor in het visiedocument *Politie in ontwikkeling*. “In dit document wordt in het algemeen gesproken over ‘ondermijning van de democratische afspraken’ en wordt gesteld dat de integriteit van de rechtsorde in het geding is gekomen” (Boutellier, 2019, p. 7). In 2009 schrijft de politie-eenheid Amsterdam dat het zich steeds meer zorgen maakt over de vermenging van de boven- en de onderwereld. De politie treedt in 2010 voor het eerst met het begrip *ondermijning* naar buiten in een artikelenreeks in het Tijdschrift voor de Politie over vijf veiligheidsthema’s die de Raad van Hoofddcommissarissen heeft vastgesteld. Deze artikelen zijn door de eenheid Amsterdam gebundeld in het boekje *Bijdragen aan Veiligheid*, dat richtinggevend werd voor de strategische agenda van de politie. In deze bundel staat nadrukkelijk beschreven dat de toenemende vermenging tussen boven- en onderwereld een andere manier van kijken naar criminaliteit nodig heeft. Na publicatie van het populaire boek *De achterkant van Nederland* (2017) van Jan Tromp en Pieter Tops, heeft *ondermijning* een steile curve doorgemaakt (Boutellier et al., 2020). Het boek kent vele versies van *De achterkant van ...*, onder meer via toneelvoorstellingen van het Zuidelijk Toneel (2020). In *Sluipend Gif* (Lam et al., 2018, p. 18), wordt het volgende onderscheid gemaakt tussen de begrippen ondermijning en ondermijnende criminaliteit:

- “Ondermijning is het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt”;
- “Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtstaat) of de informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast”.

We kunnen stellen dat er verschillende opvattingen zijn over het begrip ondermijning en dat het gebruik van het begrip een brede inzet heeft. Of, zoals Boutellier en zijn collega's (2020) schrijven, er is sprake van twee *ondermijningsdiscoursen*. Zij spreken bij ondermijning over fenomenen die van oudsher op de veiligheidsagenda staan, zoals smokkel, fraude, mensenhandel, handel in drugs en wapens. Aan het eind van de vorige eeuw werden deze vormen van criminaliteit georganiseerde criminaliteit genoemd. “Daarnaast wordt gewezen op problematisch gedrag dat de zogenaamde sociale kwaliteit van de samenleving aantast” (Boutellier et al., 2020, p. 2). Dit gebeurt vaak in relatie tot criminaliteit, “... maar dit hoeft niet het geval te zijn.” Zo kan religieus extremisme ook ondermijnend zijn. “In het eerste geval is nadrukkelijk sprake van economisch gewin, in het tweede geval kunnen ideële motieven een rol spelen” (Boutellier et al., 2020, p. 2).

Van der Steen et al. (2014) stellen in *Ondermijning ondermijnd* dat met ondermijnende criminaliteit georganiseerde criminaliteit wordt bedoeld die de legale en beoogde werking van samenlevingsystemen aantast. Zij stellen verder dat georganiseerde criminaliteit de oorzaak is en het ondermijnende effect op de samenleving het gevolg. Ondermijnende criminaliteit verwijst naar het effect op de samenleving. Het is een gevolg van handelen dat gericht is op iets anders (Van der Steen et al., 2014, p. 7). Ondermijnende criminaliteit gaat over crimineel handelen met als eigenschap dat het sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed ontwikkelt, dat het de fundamenteën van de rechtstaat aantast en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving. Dit leidt er toe dat de criminelen de beschikking hebben over bijna ongelimiteerd illegaal financieel vermogen en toegang hebben tot zware geweldsmiddelen. Met deze combinatie kunnen zij sociale en economische machts- en afhankelijkheidsposities opbouwen. Voorbeelden hiervan zijn er op verschillende niveaus: van sociale groep, wijk, gemeenschap tot nationaal niveau aan toe, zoals de Outlaw Motorgangs en de mocrromaffia.

### **Uitstapje naar het buitenland**

Lam et al. (2018) stellen dat niet alleen in Nederland veel onderzoek gedaan is om het begrip georganiseerde criminaliteit goed te duiden. De begrippen georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning zijn ook in het buitenland lastig te definiëren. Internationaal blijkt er ook geen eenduidigheid te zijn over de begripsbepalingen. Het begrip ondermijning komt buiten Nederland bijna niet voor. De term *undermining* wordt in 2011 geïntroduceerd om de aantasting van het openbare bestuur aan te duiden (Lyman & Potter, 2010). Hierdoor is het gebruik van de term *undermining* dus smaller dan waar we ondermijning in Nederland voor gebruiken. In Nederland kent het begrip een bredere betekenis, namelijk de aantasting van de fundamenteën van de gehele samenleving waaronder ook het openbaar bestuur. “Ondanks dat het begrip ondermijning internationaal geen gemeengoed is, betekent dit geenszins dat in het buitenland niet dezelfde problematiek aan de orde is” (Lam et al., 2018, p. 112). In *Sluipend Gif* (2018) staat dat ondermijning vaker voorkomt in landen met een relatief zwak bestuur. Hierbij doelen zij op derdewereldlanden in Afrika en Azië maar ook in Midden en Zuid-Amerika. De kwetsbaarheid zit in het feit dat de politieke- en bestuursstructuren in de genoemde gebieden niet erg stevig zijn. Hierdoor vallen deze landen eenvoudig ten prooi aan



criminelen die het bestaande systeem willen ondermijnen. Ook armoede in de genoemde gebieden wordt als voedingsbodem voor criminelen beschreven. En er wordt gesproken dat in de genoemde gebieden weinig toezicht is en onvoldoende vertrouwen als het gaat om de legitimiteit van de overheid. Dit wordt ondersteund door het lezenswaardige boek *Narconomics: How to run a drug cartel* (Wainwright, 2016).

Voor het schrijven van dit essay is het belangrijk een goede definitie te hebben. Wat wordt er bedoeld met ondermijning en wanneer wordt er gesproken over georganiseerde en ondermijnende criminaliteit? Het hebben van een goede definitie is belangrijk. Een definitie geeft immers richting, helpt begrenzen en creëert eigenaarschap. Daarbij biedt een goede definitie voor verantwoordelijk betrokkenen houvast.

Op basis van deze exercitie kunnen we dus stellen dat bij het definiëren van het begrip ondermijning sommigen uitgaan van de gevolgen van het fenomeen, terwijl anderen eerder kijken naar verschijningsvormen. Volgens ons is de ontvankelijkheid van de samenleving (maatschappelijke kwetsbaarheden) een belangrijke oorzaak van beide fenomenen, maar zeker ook een gevolg daarvan. Gesteld kan worden dat de samenleving reeds ontvankelijk is voor ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Die ontvankelijkheid wordt nog eens vergroot door het voortbestaan van beide fenomenen. Dit gegeven kan gezien worden als feedbackloops: fenomenen die elkaar versterken wanneer ze niet worden doorbroken (Schram et al., 2018, p. 7). Aangezien de (wetenschappelijke) literatuur niet eenduidig is over het begrip ondermijning, zijn wij op zoek gegaan naar welke interpretatie wij willen gebruiken.

Tops en Van der Torre (2014, p. 12) geven aan dat na onderzoek, dat zij hebben gedaan, in kwetsbare wijken redelijk eenvoudig levensechte, concreet zichtbare, verschijningsvormen van ondermijning te benoemen zijn. Zij stellen dat ondermijning de volgende aspecten met zich mee brengt:

1. Aantasting van de gezagspositie van bestuur en politie;
2. Aangetast vertrouwen onder frontlijnwerkers;
3. Sluipende maatschappelijke acceptatie van misdaad(geld);
4. Aangetaste marktwerking;
5. Aantasting van instituten die zich richten op legale kansen.

Kolthoff en Khonraad (2016, p. 85-86) zijn van mening dat het begrip ondermijning in de praktijk voor verschillende criminele fenomenen gebruikt wordt. Het wordt steeds vaker als synoniem gebruikt voor alle vormen van georganiseerde criminaliteit. Zij komen met een nadere duiding van begrippen en onderscheiden vier soorten misdragingen. Deze vier gedragingen zijn:

1. Gedrag dat niet crimineel en niet ondermijnend is;
2. Gedrag dat wel crimineel is maar niet ondermijnend;
3. Gedrag dat ondermijnend is maar niet crimineel;
4. Gedrag dat ondermijnend en crimineel is.

In ons onderzoek leggen we de focus op gedrag dat vooral binnen de vierde categorie past. Wij definiëren ondermijning als volgt:

*Ondermijning is de vermenging van onderwereld met de bovenwereld, de sluipende bedreiging van het openbaar bestuur, ambtenaren en bedrijfsleven waardoor de samenhang in de maatschappij ontworicht wordt. Ondermijning is een fundamentele aantasting van de samenleving en van onze democratische rechtstaat*



Met het gemeenteraadslid spraken we over hoe je om gaat met ondermijnende activiteiten. Er wordt inmiddels veel gedaan. Gemeenteraadsleden hebben een *sterke rug* nodig. En een goede stevige burgemeester is belangrijk om ondermijning tegen te gaan. Daarnaast is het van groot belang dat de verschillende overheidspartners goed met elkaar in verbinding zijn en informatie mogen delen. In de gemeente waarbij de burgemeester bij de opening van de boksschool aanwezig was resulteerde dit in een foto van de eigenaar met de burgemeester in een lokaal huis aan huis krantje. Hierbij opgemerkt dat de website die als sponsor zichtbaar was op het shirt van een lid van de boksschool een, inmiddels strafbaar gesteld in artikel 11a van de Opiumwet, online growshop betrof.

## De rafelranden van 2020

Wordt Nederland steeds veiliger of toch niet? Dit is, gezien de zichtbare trend van jarenlange afname van de geregistreerde criminaliteit, een interessante vraag (CBS, 2018). Ondanks het feit dat de cijfermatige ontwikkeling een veiliger beeld laat zien, zijn er geluiden over de toename van effecten van ondermijning en ondermijnende criminaliteit en is er in bepaalde gebieden sprake van een sterk afnemend veiligheidsgevoel (Lam et al., 2018, p. 13; Tromp & Tops, 2017). Deze tegenstelling komt doordat er criminaliteitsvormen zijn die zich aan het zicht onttrekken en waar burgers minder last van hebben. Er is een afname te zien van de zichtbare criminaliteit en een toename van de minder zichtbare criminaliteit. Voorbeelden van zichtbare criminaliteit zijn straatroof en woninginbraken. Voorbeelden van minder zichtbare criminaliteit zijn cybercriminaliteit en *horizontale* fraude zoals Marktplaatsoplichting. Deze vormen van criminaliteit zijn niet goed terug te zien in geregistreerde cijfers en dragen zo bij aan het contrasterende beeld tussen de cijfers en de werkelijkheid. Dit komt ook omdat er niet altijd melding of aangifte wordt gedaan van dit soort feiten, ondanks de onmiddellijke effecten die deze criminele activiteiten, zoals intimidatie, bedreiging en fysiek geweld, hebben op de persoonlijke levenssfeer van slachtoffers.

Mensen ondervinden overlast en dat resulteert – kennelijk – in een afnemend veiligheidsgevoel daar waar criminele activiteiten plaatsvinden en waar criminelen elkaar vaak ontmoeten. Naast dit gegeven zijn er ook (criminele) activiteiten die zich in het zogenaamde schemergebied van de wet afspeelen. Het is niet altijd duidelijk of deze activiteiten legaal of illegaal zijn, maar ze kunnen wel een negatieve invloed hebben op het functioneren van de rechtstaat. In verschillende documenten wordt, als het gaat over effecten van ondermijning, de metafoor gebruikt van *Sluipend Gif* (Lam et al., 2018; ProDemos, 2018). Als sluipend gif hebben drugshandel, mensenhandel, Outlaw Motor Gangs (OMG's) en zogenaamd *onaantastbaren* schadelijke effecten op zowel de individuele burger als op de maatschappij (Lam et al, 2018, p. 13). Ondermijning wordt gezien als geur- en smaakloos gif dat de samenleving binnensluipt.

Om goed zicht te krijgen op de effecten van ondermijning, is het belangrijk helder te hebben waar het nu echt over gaat. Lam et al. (2018) stellen dat ondermijning niet nieuw is. In Nederland werd ondermijning vooral gezien als georganiseerde misdaad. Sinds de intrede van harddrugs, in de jaren '70 van de vorige eeuw, tot de opkomst van hennep en synthetische drugs in de jaren daarna, was er een sterke toename van de verwevenheid tussen de boven- en onderwereld. “Het gevolg van het georganiseerde criminaliteitsperspectief is dat de problematiek daarmee bijna vanzelfsprekend een strafrechtelijk probleem werd, waarvoor de verantwoordelijkheid lag bij de klassieke misdaadbestrijders: de politie en het Openbaar Ministerie” (Lam et al., 2018, p. 58). Door veranderingen in de samenleving en openbaar bestuur, is de nadruk verschoven van georganiseerde

criminaliteit naar ondermijning en ondermijnende criminaliteit, met een focus op het effect van deze problematiek op de samenleving. Het zwaartepunt in de aanpak van ondermijning is daarmee geleidelijk verschoven van een strafrechtelijke aanpak, met politie en justitie als hoofdrolspelers, naar een meer integrale aanpak, waarbij het openbaar bestuur een steeds grotere rol krijgt en neemt (Lam et al., 2018).

Ondermijning is het gevolg van criminele activiteiten en zelden een doel op zich (Faber, 2013). Het gaat de meeste criminelen hoofdzakelijk om zelfverrijking. De meeste criminelen houden zich niet met één criminele activiteit bezig, maar vaak met een combinatie van verschillende activiteiten.

Steeds duidelijker wordt dat ondermijning een maatschappelijk probleem is, waarbij sociale, ethische en morele factoren een belangrijke rol spelen. De effecten van ondermijning zijn verstrekend en tasten de fundamenteën van de samenleving aan. Deze effecten zijn voldoende bekend bij bestuurders, politie en andere overheidsdiensten, maar zijn nog onvoldoende doorgedrongen tot de private sector en het brede publiek. Hierdoor lopen kwetsbare burgers, ondernemers en boeren een risico. Het maatschappelijk effect, of het nu gaat om de problematiek of de aanpak, is vooral lokaal het meest zichtbaar, zoals bijvoorbeeld in de Spaanse Polder in Rotterdam en de Vogeltjeswijk in Tilburg. Omdat de meeste problemen in de wijk of buurt geworteld zijn, is betrokkenheid op lokaal niveau de beste basis voor een duurzame en effectieve aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit.

Zoals gezegd heeft ondermijning effect op verschillende domeinen. Het tast de economie aan, heeft gevolgen voor leefbaarheid, zorgt voor milieuvervuiling en is ook een vraag over normen en waarden met effecten op de rechtstaat (Lam et al., 2018). We lichten de vijf hieronder uitgebreider toe.

### **Aantasting van het financieel-economische stelsel**

De aantasting van de economie heeft betrekking op de verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld. Dit kan een oneerlijke concurrentie tussen bonafide en malafide ondernemers tot gevolg hebben. Het effect voor de samenleving is dat criminele transacties meestal buiten het reguliere economische systeem gehouden worden, waardoor er geen afdracht van belastingen plaatsvindt. Er is dus sprake van inkomstenderving voor de Nederlandse staat en de individuele burgers en heeft ook gevolgen voor de verzorgingsstaat.

Criminele transacties onttrekken zich aan nationale economische statistieken, waardoor banken hun strategische beleid baseren op foutieve gegevens. Hierdoor kan de werkelijke geldhoeveelheid in Nederland veel groter zijn dan gedacht, wat effecten heeft op reële rentestanden (Unger et al., 2018).

De criminele industrie lijkt grote winsten te boeken met illegale activiteiten die (deels) worden witgewassen en geherinvesteerd in de Nederlandse economie. Lam et al. (2018) en Tops en Tromp (2017) veronderstellen dat de totale omzet van de actieve hennepcultuur in de gemeente Tilburg bijvoorbeeld tussen de 728 en 884 miljoen euro ligt. Onderzoekers van de universiteit van Tilburg geven aan dat de handel in hennep zo omvangrijk is dat dit een serieuze bedreiging vormt voor de veiligheid en integriteit van de lokale samenleving. Follow the Money (2019) maakt *gehakt* van deze cijfers omdat het over *guesimates* gaat. Zelfs als het maar een fractie is van deze gelden dan gaat het om veel geld.

Het terugvloeien van dit criminele geld in de samenleving heeft gevolgen. Er ontstaan alternatieve lokale economieën en criminele investeringen kunnen ontwrichtend werken

op de leefbaarheid in wijken (Boelens & Steden, 2018). De lokale economische functie van misdaadgeld kan een criminele geldschietter een belangrijke maatschappelijke status geven. Dit geld wordt bijvoorbeeld geïnvesteerd in ondernemingen, soms in de vorm van een *lening* die een startende ondernemer niet krijgt bij een reguliere bank. Hierdoor treedt vervaging op, omdat crimineel geld deel gaat uitmaken van een legale maatschappelijke structuur. Dit soort constructies maakt ook dat de kans heel groot is dat crediteuren op enige wijze afhankelijk worden van de criminele geldschietters (Kleemans & De Poot, 2007). Wij weten uit eigen ervaring dat criminelen tijdens de huidige coronacrisis proberen hun geld te lenen aan bonafide (kwetsbare) ondernemers.

### **Aantasting van de leefbaarheid**

Aantasting van de leefbaarheid gaat over de ontwrichtende werking van ondermijning als gevolg van uitwassen die als overlast of criminaliteit worden ervaren en beschouwd. De ontwrichtende werking uit zich in verpaupering en verloedering van wijken. Dit beeld doet zich voornamelijk voor in achterstandswijken met veel sociale huurwoningen, te herkennen aan straten met voertuigen heel dicht op elkaar, afval zichtbaar op straat en aanhangwagens met een kettingslot vastgemaakt aan een lantaarnpaal. Rolluiken voor ramen en camera's rondom woningen completeren het beeld. De theorie dat sociale wanorde mogelijk een voorloper is van criminaliteit is helaas herkenbaar. Dit maakt dat bestuurders steeds meer aandacht hebben voor het herstel en het in stand houden van leefbare wijken, de zogenaamde *Vogelaarwijken* zoals Rotterdam-Zuid (Schram et al., 2018).

Naast woningen zijn in sommige wijken buitengewoon hoge concentraties van bepaalde ondernemingen zoals kapperszaken, shoarmazaken, belwinkels en zonnestudio's. Deze hoge concentraties staan niet in verhouding tot de behoeften van de inwoners in het gebied. Het onroerend goed waar deze ondernemers hun bedrijf in runnen, is vaak aangekocht of gehuurd met crimineel verkregen geld. Het doel hiervan is witwassen van geld (Schram et al., 2018, p. 23), maar ook het ontplooiën van andere criminele activiteiten zoals drugshandel en mensenhandel.

Zogenaamde verkoop- en gebruikerslocaties zijn ook een bron van overlast en criminaliteit op twee manieren. Er zijn gebruikers en verslaafden die aan de verdovende middelen moeten komen en derhalve geld nodig hebben om in hun behoeften te voorzien. Dit heeft overlast als gevolg vanwege auto-inbraken, berovingen en winkeldiefstallen. Deze criminele acties lijken nog *onschuldig*. Echter, er is de afgelopen jaren een duidelijke toename van het aantal drugsgerelateerde liquidaties. Opvallend is dat deze steeds vaker in de openbare ruimte plaatsvinden, op tijdstippen dat relatief veel mensen op straat zijn. Voorbeelden zijn het plaatsen van een handgranaat aan de deur van een horecagelegenheid, het hoofd van een dode man voor de deur van een Shisha lounge en een drugs crimineel die op klaarlichte dag geliquideerd wordt in de buurt van een school. Veel wijkbewoners weten dat er illegale activiteiten plaatsvinden in hun wijk en kennen ook de personen die het uitvoeren of die erachter schuil gaan. Sommige bewoners maken er gebruik van, anderen hebben er last van, maar erover praten is lastig omdat dat wordt gezien als *klikken* en mogelijk consequenties heeft.

### **Aantasting van de leefomgeving**

In het verlengde van leefbaarheid zijn er ook gevolgen voor de leefomgeving. Drugspannen, hennepplantages en laboratoria voor synthetische drugs brengen risico's met zich mee zoals stank, geluidsoverlast en brandgevaar. Dit is meestal het gevolg van illegale methoden om kosten voor afvalverwerking te drukken of er geld aan te verdienen. Milieucriminaliteit is *big business*. Hier gaat heel veel geld in om. Er vinden ook lozingen plaats op het afvalwatersysteem en op oppervlaktewater en er is sprake van drugsdumping. Dit heeft als gevolg dat

grondeigenaren en overheden als waterschappen naast milieuschade ook financiële schade leiden vanwege kosten voor zuivering en het verwijdering van het afval. Naast financiële schade en schade aan het milieu zijn er ook mogelijke consequenties voor de gezondheid van omwonenden, medewerkers van afvalverwerkingsbedrijven, maar ook voor de criminelen zelf. Niet voor niets hebben provincies op het ogenblik veel aandacht voor drugsdumping.

Een ander bijkomend effect is een gevolg van globalisering. Vanwege verschil in internationale wet- en regelgeving omtrent de verwerking van afval is afval een exportproduct geworden. Soms is het aantrekkelijk om afval in het buitenland te laten verwerken, omdat regels in eigen land als te streng worden ervaren. Criminelen zoeken naar illegale methoden om kosten zo laag mogelijk te houden en lastige regelgeving en controles uit de weg te gaan. Er zijn voorbeelden van bedrijven die, als het gaat om verwerking en afvoer van stoffen als asbest, de regels ook niet zo nauw nemen en hierdoor veel minder kosten maken. Deze activiteiten komen dicht bij een rol van de overheid, namelijk die van vergunningverlening, toezicht en handhaving en mogelijke kwetsbaarheid bij ambtenaren.

### **Aantasting van moraliteit, vertrouwen in de rechtstaat en rechtsgevoel**

Ondermijning hangt nauw samen met normen, waarden en met vertrouwen in de overheid. De moraliteit van de samenleving komt onder druk te staan wanneer crimineel gedrag als voorbeeld of statusverhogend wordt ervaren. Zware drugscriminaliteit en het daarmee verdiende criminele geld drukt een stempel op buurten en wijken. Vooral in de eerder genoemde achterstandswijken zijn de sociale en economische functies van georganiseerde misdaad concreet en begrijpelijk. Ondanks de risico's die zijn verbonden aan criminele activiteiten, maakt het financiële aspect en de status van georganiseerde criminaliteit deelname soms aantrekkelijker dan een normale baan.

Wij zijn tijdens ons onderzoek ook tegengekomen dat veel (criminologisch) onderzoek is gedaan naar normbesef in bepaalde wijken. Steeds vaker wordt gezien dat criminelen een zeker aanzien hebben in de wijk. Het is voor jongeren aantrekkelijk en statusverhogend om in de buurt van zo'n crimineel te vertoeven (Tops & Van der Torre, 2014). Dit is terug te zien in wijken waar kinderen met rolletjes monopoliegeld op zak lopen omdat "de grote jongens" dat ook doen (Briek, persoonlijke communicatie, 8 mei 2020). Misdaad levert geld op en in die wijken wonen veel mensen die daar behoefte aan hebben. Misdaad wordt niet alleen gezien als economische stijging maar ook als sociale stijging. Misdaad kan worden gezien als een manier om mee te tellen.

"De georganiseerde criminaliteit maakt vrijwel altijd gebruik van plaatselijke infrastructuren en faciliteiten" (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010). Daar waar de criminelen wonen, ontplooiën ze ook vaak hun sociale activiteiten zoals bezoek aan een café of een lokale sportvereniging. Men is dus "wat betreft hun wonen, vrije tijd, kennisgeving en werken ingebed in een specifieke buurt, stad of streek" (Van de Bunt & Kleemans, 2007, p. 89)". Van de Bunt en Kleemans (2007, p. 89-91) stellen, op basis van de door hen bestudeerde dossiers, vast dat het merendeel van de criminelen vanuit de eigen vertrouwde omgeving opereert. Hierbij maken ze dan ook vaak gebruik van de lokale infrastructuur.

Als buurtbewoners iemand kennen die zijn geld verdient met criminele activiteiten, dan kan dit in sommige gevallen zelfs moreel geaccepteerd worden. Criminelen worden gezien als rolmodel. Wanneer bewoners in een wijk iemand kennen die geld verdient met criminele activiteiten, wordt het minder afwijkend, zoals op een aantal woonwagencentra. Dit zijn gesloten en geïsoleerde gemeenschappen waar overheidscontroles veelal tekort schieten (Moors et al., 2020).

Onderzoekscommissie Joldersma (Joldersma et al., 2008) stelt dat de onderwereld deels de bovenwereld nodig heeft om te kunnen bestaan. Uit het onderzoek blijkt dat de bovenwereld steeds vaker betrokken raakt bij de onderwereld en ook de gelegenheid verschaft voor criminele activiteiten. Er ontstaat een schemergebied waarin de grenzen van correct gedrag zijn opgerekt en raken aan malafide praktijken (Joldersma et al., 2008). Als de grenzen tussen boven- en onderwereld vervagen, heeft de burger er niet langer vertrouwen in dat bepaalde personen en activiteiten gevrijwaard zijn van criminaliteit. Dit met normvervaging in de maatschappij als gevolg.

Het gaat echter niet alleen over activiteiten in de wijk. In 2018 heeft de staat met ING een schikking getroffen van 775 miljoen euro vanwege witwassen. In dit geval werd om meerdere redenen een schikking getroffen om van verdere strafvervolgung af te zien (FIOD Belastingdienst, 2018). Hierdoor kan het beeld ontstaan dat bedrijven en mensen er *toch mee weggkomen*. Dit alles doet iets met het rechtsgevoel van burgers die de overheid dan zwakte en klassenjustitie verwijten.

Het beeld van een overheid die niet ingrijpt, kan afbreuk doen aan het rechtsgevoel van burgers en kan uiteindelijk aanzetten tot normoverschrijdend gedrag. Een overheid die geen toezicht houdt of de indruk wekt dat zij dit onvoldoende doet, tast de rechtstaat en zijn instituties aan. Dit heeft een negatief effect op het vertrouwen van burgers in het functioneren van de rechtstaat en zijn instituties. Het gevoel van veiligheid en leefbaarheid in een stad of een buurt kan minder worden. De Rijksoverheid (2020) spreekt op haar website over normvervaging van legale partijen.

Als gevolg van ondermijnende criminaliteit staat de rechtstaat onder druk. Daar waar ondermijnende criminaliteit de moraliteit en het rechtsgevoel aantast, heeft dit effect op het vertrouwen van burgers in het functioneren van de rechtstaat en zijn instituties. Daarnaast vormen omkoping van ambtenaren en politici een voortdurend risico. Vooral ambtelijke corruptie tast het vertrouwen in de rechtstaat en de kwaliteit van de samenleving aan. Corruptie geeft criminelen een deur naar de bovenwereld. Een heel herkenbaar voorbeeld hiervan is de zaak van de politiemol die onlangs in hoger beroep tot vijf jaar cel werd veroordeeld (Steenberghe, 2020).

Politie Amsterdam benadrukt in haar rapport *Over Ondermijning* (2009) dat de gevolgen van een afnemend vertrouwen in de overheid serieus genomen moeten worden. Wanneer dit vertrouwen afneemt en burgers elkaar ook niet meer durven aan te spreken, bijvoorbeeld uit angst voor represailles, ontstaat een blinde vlek in de samenleving. Wanneer normoverschrijdend gedrag wordt genegeerd, vormt dit een voedingsbodem voor ondermijning: een laag vertrouwen en toenemende individualisering kunnen angst tot gevolg hebben. Hierdoor kunnen burgers vatbaarder worden voor onder andere misleiding en manipulatie of verminderde aanspreekbaarheid. Een ander gevolg kan zijn dat bepaalde plaatsen worden vermeden, met onder andere als resultaat dat er vrijplaatsen ontstaan waar niet langer zicht op is. In het rapport wordt dan ook geconcludeerd dat de maatschappelijke norm van de maatschappij de eerste drempel is tegen ondermijning.

### **Aantasting van de rechtstaat en zijn instituties**

Aantasting van de rechtstaat en zijn instituties gebeurt soms ook openlijk en op zeer brutale wijze. Het gaat over aantasting van vrijheidsbeginselen, democratisch gekozen instellingen en de eerbiediging van mensenrechten. De aanslag op het gemeentehuis van Waalre, op 18 juli 2012, werd door één van ons van heel dichtbij mee gemaakt. Dit is een directe provocatie aan het adres van de rechtstaat. De impact was groot, zowel bij de bewoners als bij gemeente,

het OM en de politie. De moord op advocaat Derk Wiersum op 18 september 2019 is een nog grotere aantasting van de rechtstaat.

Aan de hand van bovengenoemde voorbeelden kan gesteld worden dat ondermijnende criminaliteit, bewust of onbewust, het gezag van de overheid erodeert. Daar waar de overheid haar toezicht niet uitoefent of de indruk wekt dat zij dit niet of onvoldoende doet, kan ondermijning leiden tot aantasting van de rechtstaat en zijn instituties. Inspanningen van de overheid kunnen in het ergste geval zelf worden overschaduwd door criminele activiteiten.

### **Meetbaarheid van het effect**

Wordt Nederland nu steeds veiliger of toch niet? Die vraag is niet goed te beantwoorden. Er is geen goed en helder beeld van de omvang van de ondermijnende criminaliteit en van de effecten. Ondermijnende criminaliteit is lastig te meten en laat zich om meerdere redenen lastig vangen in cijfers. Het gaat over vrij abstracte indicatoren. Zelfs tastbare resultaten, zoals afpakresultaten, zijn in de praktijk lastig te meten. Dit heeft ook te maken met de wijze van verantwoorden, die nu klassiek gericht is op boeven vangen en de hoeveelheid geld en drugs dat in beslag is genomen. Het zou daarentegen beter zijn de effecten van de aanpak te beschrijven. Daarnaast is het beïnvloeden van een maatschappelijk effect niet altijd toe te kennen aan één aanwijsbaar incident of interventie. Het gaat vaak om een meervoudige reeks van incidenten en/of gedragingen en interventies die een effect veroorzaken. “Het gaat niet alleen om de korte termijn impact van een interventie, maar vooral hoe de dynamiek in een gebied duurzaam veranderd kan worden” (Scherpenisse & Van Twist, 2019, p. 4).

De complexiteit van de effecten van ondermijning en ondermijnende criminaliteit neemt toe doordat activiteiten los van elkaar door meerdere mensen gepleegd kunnen worden. Het hoeft niet altijd te gaan om criminele activiteiten: ook niet-criminele gedragingen kunnen ondermijnend werken. Het meten van criminaliteit is lastig aangezien ondermijnende criminaliteit vaak *slachtofferloze* criminaliteit betreft, waardoor de gevolgen slechts indirect zichtbaar zijn. De handel in drugs is bijvoorbeeld een gevolg van behoefte. Dit heeft nauwelijks nadelen voor de betrokkenen. Het ondermijnende aspect komt pas naar voren door bijvoorbeeld overlast van gebruikers en straatdealers of schade bij de transportsector. Ondermijnende criminaliteit kent soms wel directe slachtoffers. Het probleem is in deze gevallen echter dat mensen die het slachtoffer worden van ontvoering, bedreiging of mensenhandel niet snel melding of aangifte doen bij de politie, uit angst voor represailles. Ondermijnende criminaliteit speelt zich af in het zogenaamde grijze gebied. Hierdoor is het onderscheid tussen goed en fout niet altijd even scherp.

Samenvattend kunnen we het volgende stellen. De sociale en economische invloed van ondermijnende criminaliteit is zo groot dat het de fundamenten van de rechtstaat aantast en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving (Tromp & Tops, 2017). Daarbij tast ondermijnende criminaliteit de integriteit van het bedrijfsleven aan en dat heeft impact op de overheidsinkomsten. Vaak ontbreekt de morele remming of is er gebrek aan handhaving en toezicht om te voorkomen dat activiteiten crimineel besmet raken. Er kan ook afkeer tegen overheidsgezag ontstaan of verloedering van de omgeving. Hierdoor ontstaat een voedingsbodem die ondersteunend is aan en faciliterend voor de criminele (drugs)handel.

Daar waar de overheid haar toezicht niet uitoefent of de indruk wekt dat zij dit niet of onvoldoende doet, kan dit leiden tot aantasting van de rechtstaat en zijn instituties

(Lam et al., 2018). Tromp en Tops (2019, p. 10) stellen in *De achterkant van Amsterdam*: “Georganiseerde criminaliteit is de oorzaak en ondermijning van de samenleving is een van de effecten en dus niet perse het beoogde resultaat”. De crimineel is dus niet per se uit op het ontwrichten van de samenleving maar dit kan wel het gevolg zijn van zijn handelen. Dat een parallel financieel en economisch systeem de maatschappij ontwricht is dus niet het primaire doel maar wel vaak de uitkomst (Tromps & Tops, 2019).



# Deel III – Rafels verknoopt

## Integraal

De aanpak van complexe maatschappelijke problemen, zoals ondermijning en ondermijnende criminaliteit, vergt intensieve samenwerking tussen organisaties. Deze samenwerking is nodig omdat geen enkele organisatie over voldoende kennis, capaciteit en mandaat beschikt om complexe maatschappelijke problemen alleen aan te pakken. Het idee (en inmiddels ook de gedeelde ervaring) is dat organisaties door samen te werken complexe problemen gericht en effectief kunnen aanpakken. Dit is mogelijk door een bundeling van individuele expertise, capaciteit en bevoegdheden. Voor deze wijze van samenwerken wordt het begrip *integraal* vaak gebezigd. In de wereld van ondermijning en ondermijnende criminaliteit is dit tevens een veelgehoord en veelgebruikt begrip. Maar wat betekent integraal precies? Hoe wordt het toegepast in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit? Zijn er voordelen aan het *integraal werken*? En wat is er nodig om het begrip integraal verder te ontwikkelen? Een kort antwoord op die laatste vraag zou zijn: het begrip integraal in het geheel niet meer gebruiken. Want hoewel de bedoeling van het integraal werken nog steeds in het ondermijningsveld wordt omarmd, is het begrip integraal naar ons idee inmiddels tot een hol en leeg begrip verworden en zelfs versleten geraakt. De bedoeling van het integraal werken zou in onze optiek op een andere wijze (namelijk aan de hand van het begrip *lenigheid*) vorm moeten krijgen en verankerd moeten worden. Met een kort antwoord op deze vraag komen we in dit essay echter niet weg. Dus voordat we verder ingaan op de beantwoording van die vraag, doen we eerst een verkenning naar de (letterlijke) betekenis van integraal en een terugblik op het ontstaan en de toepassing daarvan in de praktijk.

### Wat is de betekenis van integraal?

Eerder in dit essay kwamen wij tot de conclusie dat de begrippen ondermijning en ondermijnende criminaliteit containerbegrippen zijn en dat deze in de praktijk diffuus worden gebruikt. Ook hebben wij vastgesteld dat een heldere definiëring van beide fenomenen nodig is voor een effectieve aanpak. Heldere definities richten immers de aanpak, begrenzen deze waar nodig en creëren eigenaarschap en verantwoordelijkheden bij de verschillende betrokken professionals. Deze inzichten gaan ook op voor het begrip integraal. Reeds langere tijd is het begrip integraal een modewoord en komt het bijna in elk beleidsplan of actieagenda voor. Bovendien geldt ook hier dat zolang niet helder is wat integraal precies betekent, het voor betrokken professionals ook niet duidelijk is welke specifieke acties van hen worden verlangd.

Naar de letterlijke uitleg betekent integraal: allesomvattend, er ontbreekt niets. Daarmee creëert het gebruik van dit begrip hoge verwachtingen in de concrete uitwerking ervan. De lat wordt dus hoog gelegd, maar biedt tegelijkertijd door de meervoudige betrokkenheid van partijen en de onderlinge samenwerking een (in potentie) stevige polsstok om mee te springen. Toch lijkt de betekenis van het begrip integraal ook een verlamme (en dus negatieve) doorwerking te hebben op de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit, waarover later meer.

Het begrip integraal roept verschillende beelden op over de (uitwerking ervan in de) praktijk. Dit komt wellicht door de mate van abstractie van dit begrip, maar hangt naar ons idee ook samen met het feit dat dit begrip een tweeledige invulling kent. Er moet namelijk onderscheid worden gemaakt tussen integraal met betrekking tot de inhoud en integraal



in het proces. Met inhoud wordt bedoeld de inhoud van het beleid en/of de uitvoering. Denk daarbij aan een *integraal plan*, een *integrale visie*, of een *integrale aanpak*. Het gaat hier niet over de wijze van samenwerken, maar over het tot uiting brengen van meerdere aan de orde zijnde (uiteenlopende) belangen en het vertalen daarvan in een inhoudelijk geïntegreerd resultaat. Integraal in het proces ziet meer op het samenwerken en gaat over de noodzakelijke afweging van die meervoudige belangen en de te nemen procesmatige stappen om tot een inhoudelijk geïntegreerd resultaat te komen, bijvoorbeeld in de vorm van een afspraak of een besluit. Het behalen van een inhoudelijk geïntegreerd resultaat betekent overigens niet dat alle meegewogen belangen een evenredige plek in de uitkomst krijgen. Het principe van de sterkste kaart geldt hier onverkort, maar doet aan het integraal in inhoud en integraal op proces geen afbreuk.

Het begrip integraal is verder in te kleuren door integraal vanuit verschillende perspectieven te bezien. Vanuit het perspectief van de burger ziet integraal op een gezamenlijk gedragen, mensgericht plan van aanpak, met daarin aandacht voor meerdere leefgebieden en verschillende passende interventies. Denk ter illustratie aan de Zorg- en Veiligheidshuizen met het credo: *1 gezin, 1 plan, 1 regisseur*. Kijkend vanuit het perspectief van professionals wordt integraal meer gezien als het met elkaar afstemmen van processen, werkwijzen en het delen van expertise. Dit heeft als doel om tot een gezamenlijke aanpak van het probleem te komen. Daarnaast kan het perspectief van het beleid en bestuur worden genoemd, waar het begrip integraal meer vanuit een multi-level governance setting wordt bezien. Het gaat hier dan over participatie, coördinatie en het delen van verantwoordelijkheden tussen alle niveaus van de overheid en de Europese Unie. Denk daarbij aan de Omgevingswet die in 2022 in werking zal treden.

Het begrip integraal komt voort uit de fysieke sector en laat zich het beste duiden als een middel om *samenhang* tussen verschillende elementen aan te brengen, waardoor een congruente aanpak ontstaat. In de praktijk vertaalt deze aanpak zich in organisatie- en/of domeinoverstijgend werken op het niveau van beleid en uitvoering, waarbij een mix van interventies wordt opgeleverd en in samenhang wordt bezien. Het verschil met andere vormen van samenwerken is het gezamenlijk definiëren van het probleem en het streven naar een gezamenlijk resultaat, waarbij vereist is dat de bijdragen vanuit de verschillende domeinen of organisaties elkaar versterken. Wanneer dat niet het geval is, zal de minst constructieve bijdrage achterwege moeten blijven. Daarmee toont zich het verschil tussen het begrip integraal en het begrip *multidisciplinair*. Bij een multidisciplinaire aanpak is weliswaar ook sprake van een gezamenlijke probleemdefinitie en een gedeelde opgave, maar de nadruk ligt vooral op de inzet van verschillende (min of meer vastomlijnde) disciplines bij de aanpak van het probleem naast elkaar. Daarbij wordt het gedefinieerde probleem door iedere professional vanuit zijn of haar eigen vakgebied aangepakt onder een zekere vorm van coördinatie. Het principe van de sterkste kaart en de geïntegreerde benadering en uitkomst is hier niet of minder aan de orde.

### **Een korte terugblik**

De opkomst van de begrippen integraal en integraal werken hangt met een aantal factoren samen. Als eerste wordt genoemd de verzelfstandiging die in de jaren negentig met name in de culturele sector plaatsvond. Daarnaast de in gang gezette bestuurlijke decentralisaties, bijvoorbeeld in het sociale domein. De decentralisaties hadden als doel: nabijheid van de (lokale) overheid, die dicht bij de leefwereld van haar burgers staat. Maar ook nabijheid van professionals, lokaal gewortelde professionals die met kennis en expertise in het lokale werkveld worden ingezet. Een andere factor die aan het ontstaan van integraal en integraal werken heeft bijgedragen, is de kanteling van de inzet van generalisten naar het (meer)

gebruik maken van specialisten. Tevens kan als factor worden genoemd: de versmalling van het (interventie)perspectief op doelgroepen, wijken en buurten. Door de vergroting van het speelveld, de verbreding van het takenpakket en de specialisatie onder de professionals ontstond een grotere noodzaak tot meer afstemming en een geïntensiverde vorm van samenwerken. Integraal en integraal werken werd gezien als een middel en (naar men hoopte ook) een oplossing om een eventueel verkokerde wijze van samenwerken tegen te gaan en samenhang aan te brengen in de verschillende toe te passen interventies. *Handelen als één overheid* werd dus het (nieuwe) credo.

Ten behoeve van de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit werd het integraal werken door de opeenvolgende kabinetten-Balkenende op de kaart gezet. Daarbij werd uitgegaan van het probleemgericht werken aan de hand van een gemeenschappelijk doel, met een breed instrumentarium en op een groot speelveld met meerdere spelers. Het integraal werken werd in zekere zin geïnstitutionaliseerd door de oprichting en inrichting van tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) in 2007. Met als doel: bewustwording, brede informatiedeling en het vergroten van expertise. Dit aan de hand van het veelvuldig experimenteren met integraal aanvliegen van ondermijnende casuïstiek in de praktijk. Het experimenterend werken werd gefaciliteerd door een aantal landelijke versterkingsprogramma's met daaraan gekoppelde gelden en programmatische aanpakken in de regio's.

Een korte internationale uitstap leert ons dat het Nederlandse begrip integraal en daarmee integraal werken als zodanig niet wordt herkend en gebruikt, maar wel zekere gelijkenis vertoont met het in het buitenland (met name in de West-Europese landen) gehanteerde principe van *working apart together*. Dit principe wordt in *Sluipend Gif* (Lam et al., 2018) beschreven en houdt in dat verschillende overheidsdiensten en andere organisaties in samenwerking, maar wel vanuit hun eigen taken, rollen, doelstellingen en bevoegdheden een (criminaliteits)probleem aanpakken. Dit kan op ad hoc-basis door het inzetten van integrale controles of door het delen van informatie ten behoeve van door andere partnerorganisaties in te zetten interventies. Daarnaast kent het principe van *working apart together* nog een (semi-)permanente structuur, waarbij organisaties op meer structurele basis informatie delen en/of via een platformconstructie casuïstiek of thema's bespreken. Langdurige en intensieve samenwerking op integrale basis blijkt in het buitenland overigens schaars en houdt alleen stand als de onderliggende problematiek zeer ernstig is. In die zin loopt Nederland voorop. Een snelle analyse van het principe *working apart together* leert ons bovendien dat dit principe meer gelijkenis vertoont met het in ons land voorkomende fenomeen van *multidisciplinair werken*, waarbij de inzet op de integratie van belangen minder fors aanwezig is.

### **Integraal: de praktijk**

Vanuit de leefwereld van een burger bezien heeft het integraal werken als groot voordeel dat er sprake is van een samenhangende aanpak waarbij er vanuit één loket op systematische wijze aandacht is voor zijn of haar problemen. Zie het eerdergenoemde voorbeeld van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Voor professionals zit het voordeel van integraal werken in het tegengaan van bureaucratische verkokering, door tijdig de verkenning en de afstemming met elkaar op te zoeken. Het beoogde effect is een effectievere aanpak, die wellicht ook goedkoper is. Los van de vraag of het integraal werken ook als een bezuinigingsmaatregel moet worden gezien, past het ontstaan ervan goed bij het tijdperk van de terugtrekkende centrale overheid en de opkomst van zeer actieve, betrokken en mondige burgers. Kijkend naar de meerwaarde van integraal werken voor de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit kunnen onder meer de volgende aspecten worden genoemd:

de investering in samenwerkingsrelaties ('de complexiteit van de fenomenen ondermijning en ondermijnende criminaliteit vraagt immers om een meervoudige aanpak met meerdere disciplines aan tafel'), het vergroten van de mate van bewustzijn met betrekking tot de aard, omvang en ernst van beide fenomenen ('de fenomenen ondermijning en ondermijnende criminaliteit worden immers vanuit meerdere kanten belicht') en het veelvuldig inzetten van en experimenteren met het barrièremodel met ondermijnende casuïstiek.

Met betrekking tot integraal en integraal werken is ook een aantal obstakels (*rafelranden*) te benoemen. Hier gaat echter een *cri de coeur* van de auteurs van dit essay aan vooraf. De te noemen obstakels zijn allesbehalve nieuw. Sterker nog, over deze obstakels hebben meerdere professionals zich al vaker bekreund en zijn ook al de nodige boeken, essays en artikelen geschreven. Ondanks het feit dat deze obstakels dus al geruime tijd bij professionals bekend zijn, zijn de hierna te noemen obstakels nog volop aanwezig en lijkt hier misschien onvoldoende op te zijn geacteerd. Dit roept bij ons de vraag op: "welk probleem is hier het probleem?". Op deze vraag hopen we later in dit essay een antwoord en/of een denkrichting te geven.

De praktijk van integraal werken in het ondermijningsveld blijkt – ondanks het gedeelde en gedragen concept van integraal – een stuk lastiger en weerbarstiger dan gedacht. Sterker nog, het is voor alle betrokkenen hard werken, met wisselende successen als gevolg. Dit blijkt onder andere uit de variëteit aan ingezette *buitenboordmotoren* en aangebrachte *extra sturen* in de vorm van Taskforces, fields labs en programma's. Kennelijk zijn deze nodig om het integraal werken in het complexe ondermijningsveld meer handen en voeten te geven en vooruit te brengen. Ondanks alle forse investeringen en het gedeeld urgentiebesef bij de betrokken organisaties in de aanpak, is het *stationair draaien* een terugkerend begrip in het ondermijningsveld. Eén van de belangrijkste oorzaken is dat het integraal werken vanuit verschillende geldende (wettelijke) kaders en taakstellingen plaatsvindt. Met in die kaders en taakstellingen andere (probleem)definities, kerntaken en -rollen, procedurele voorschriften en vooral ook uiteenlopende onderliggende belangen. Deze verschillen werken door in de betrokken organisaties en tonen zich door eigen prestatieafspraken en sturings-, financierings-, en verantwoordingslijnen. Zoals in *Sluipend Gif* (Lam et al., 2018) wordt omschreven, zijn de verschillen ook zichtbaar in de sterk ontwikkelde bedrijfs- en/of bestuursculturen. Deze afwijkende cultuurpatronen en cultuurlijnen blijken bovendien scherp ingesleten te zijn.

Eerder is in dit essay benoemd dat met *integraal werken* juist wordt beoogd iedere vorm van bureaucratische verkokering tegen te gaan door in een vroegtijdig stadium het contact, de afstemming en de samenwerking op te zoeken. Nu leert de praktijk ons dat integraal en integraal werken juist een verkokering benadrukt, welke ook nog eens bijzonder taai blijkt te zijn. Volgens Hans Berg (n.d.) komt deze verkokering niet zozeer voort uit het niet willen samenwerken, maar wordt dit veroorzaakt door het verschijnsel van verbijzondering, door Berg ook wel als een "ijzeren wet" aangeduid. Deze verbijzondering is een gevolg van de complexiteit van de wereld en van onze samenleving. Met deze complexiteit moet *gedeald* worden en dat wordt gedaan door de complexiteit in herkenbare delen te splitsen, te reduceren en terug te brengen tot hapklare brokken. Hierdoor is men beter in staat te besturen en – waar nodig – verantwoording af te leggen, aldus Hans Berg. Zie hier de eerder geduide fenomenen van specialiseren, differentiëren en dus het verbijzonderen. Dit copingmechanisme werkt door in de fysieke wereld en toont zich door het speelveld van een Rijksoverheid met dertien departementen, tientallen departementsonderdelen en talrijke intern- en extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. En dan zijn de overige drie bestuurslagen in al hun omvang en complexiteit nog niet eens beschreven. Tel daar nog eens

bij op de door Hans Berg beschreven *leveringsplicht van de overheid* waar weinig tot geen ruimte zit voor *afschaling* en de verkokering in het (bestuurlijke) speelveld is een *rotsvast* gegeven. Deze geschetste verkokering is verre van lenig en ook niet in de geest van de bedoeling van integraal en integraal werken. Opvallend is wel dat de geschetste verkokering en *bestuurlijke drukte* vooral op landelijk niveau wordt gezien. De dichtbijheid van de ondermijnende problematiek op regionaal en gemeentelijk niveau is kennelijk een stevige prikkel om tot verbreking van de daar aanwezige verkokering over te gaan.

Met de letterlijke betekenis van het begrip integraal wordt – zoals eerder gezegd – de lat hoog gelegd: *een allesomvattende, niets uitsluitende aanpak*. Door de jaren heen werd in de gezamenlijke aanpak van complexe problematiek, waaronder ondermijning en ondermijnende criminaliteit, de druk op een andere manier opgevoerd. En dit door het veelvuldig gebruik van de woorden: *integraal, tenzij...* Dit impliceert dat integraal altijd het leidende uitgangspunt in de aanpak is en weinig tot geen ruimte laat voor andere afwegingen, zoals bijvoorbeeld een monodisciplinaire aanpak. Klopt deze aanname? Zijn we de uitzondering inderdaad voorbij? Is *integraal* inmiddels de hoofdregel? En is dit voldoende terug te zien in de verschillende bij de aanpak betrokken organisaties? Met het stellen van deze vraag lijkt ze gelijk ook te zijn beantwoord. Met integraal werken is de laatste jaren fors geëxperimenteerd en er zijn ook mooie resultaten behaald. De focus was volledig (en naar ons idee bijna krampachtig) gericht op integraal, maar toch wordt integraal en integraal werken naar onze beleving nog steeds niet overal als hoofdregel gezien, maar als iets uitzonderlijks of iets extra's. Zoals Van der Steen en collega's (2015, p. 53) het benoemen: "een extra functie die bovenop het bestaande repertoire wordt geplaatst: een add-on". Een mate van discomfort is in het integraal werken nog steeds aanwezig en wordt in tijden van schaarste met het noodzakelijk *nog scherper kiezen* stevig gevoeld. De vraag is vervolgens waar dit precies aan ligt. Een plat antwoord zou zijn dat de vereiste afstemming volgens professionals te veel tijd kost en de vereiste besluitvorming vertraagt. Een veel voorkomend sentiment, maar in onze ogen ook een feitelijk gegeven, is dat successen en resultaten op het vlak van integraal werken moeilijk meetbaar zijn, zich niet verhouden tot de eigen prestatie-indicatoren en in relatie tot andere kerntaken dus te laag scoren. Daarnaast wordt integraal werken nog vaak gezien als iets van innoveren, vernieuwen en veranderen. Daarvoor wordt in tijden van schaarste niet altijd ruimte gevoeld. Echter, integraal en integraal werken kan juist ook betekenen het goede en reeds aanwezige behouden, door beschikbare capaciteit slimmer, selectiever en gericht in te zetten. Van vernieuwing en verandering in de zin van uitbreiding van taken en werkzaamheden is dan niet zozeer sprake, maar wel van het elkaar versterken in de eigen rol.

In de praktijk van integraal werken in de ondermijningsaanpak wordt gebrek aan snelheid, bijvoorbeeld in de fase van plan- en besluitvorming, ook vaak genoemd. Wat opvalt is dat het eenduidig en helder vaststellen *wat het probleem nu is* voor veel (bestuurlijk) gedoe zorgt en tijd kost. Het risico van het gebrek aan eenduidigheid in de probleemanalyse en probleemdefinitie is evident. Een doorvertaling naar een brede, sluitende en effectieve aanpak wordt hierdoor bemoeilijkt, zo niet onmogelijk gemaakt. Factoren die hierbij een rol lijken te spelen, zijn: niet uitgesproken uiteenlopende belangen (van organisationele of politiek-bestuurlijke aard), worstelingen met *kip-ei problematiek* en het ontbreken van daartoe benodigde vaardigheden (Waardenburg et al., 2016).

Een veelgenoemd obstakel in het integraal werken in het ondermijningsveld is gebrek aan informatiedeling. Gedeelde informatie is één van de belangrijkste bouwstenen in de integrale aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Het belang van

informatiedeling ziet op de fase van probleemdefiniëring ('het samenvoegen van informatie om op basis van een compleet beeld tot een probleemdefinitie te komen') alsook op de fase van planvorming ('door de bundeling van informatie zicht krijgen op passende interventiemogelijkheden') en is tevens van belang in de fase van wegen en kiezen ('aan de hand van integrale plannen van aanpakken tot prioritering en operationele keuzes komen'). Naast onvoldoende bewustzijn met betrekking tot de relevantie van bepaalde informatiebronnen, wordt de strikte wet- en privacyregelgeving in Nederland als grootste beperkende factor in het integraal werken genoemd. Dit ziet vooral op de wettelijke eis van doelbinding bij het delen van informatie. Hoewel de privacyregelgeving door de jaren heen zeker niet minder complex en strikt is geworden, is het toch de vraag of de privacykaart altijd terecht getrokken wordt. Is het echte *grenzenwerk* als het gaat om de verkenning van de (rafel)randen van de privacyregelgeving voldoende ingezet en benut? Enige speel- en handelingsruimte als het gaat om informatiedeling lijkt volgens de privacydeskundigen toch wel beschikbaar te zijn. Let wel: die ruimte toont zich pas op het moment dat men onder regie van experts echt gaat zoeken en kijken. De oproep is dus om onwil of verlegenheid op het vlak van *grenzen verkennen* geen spelbreker te laten zijn.

Integraal werken en samen op zoek gaan naar een effectieve integrale aanpak is en blijft *mensenwerk*. Ook in dit kader is een aantal obstakels (dat tevens een relatie heeft met de gewenste lenigheid) te benoemen. Allereerst het ontbreken van integraal of liever gezegd: *netwerkgericht* vakmanschap. Daarmee bedoelen we niet zozeer de benodigde kennis van en expertise in technologische criminaliteit, maar vooral het vakmanschap dat ziet op het kijken, denken en werken vanuit een netwerk. Het blijkt dat de bij de aanpak betrokken organisaties daar nog onvoldoende in investeren, omdat zij het niet zien als onderdeel van hun reguliere takenpakket. Daarmee worden verschillende reflexen binnen en tussen die organisaties in de hand gewerkt. Enerzijds wordt soms *the brightest and the best* voor het integraal werken ingezet. Anderzijds wordt juist niet *the brightest and the best* vanuit de betrokken organisaties naar voren geschoven op het moment dat om deelname aan integrale overleggen wordt gevraagd. Beide reflexen zijn op zich te begrijpen, maar gezien de complexiteit en houdbaarheidsdatum van de ondermijnende problematiek niet iets wat wij adviseren. Verwijzend naar het eerder beschreven gevoel van discomfort bij integraal werken, is er alle reden het netwerkend werken tot een nieuw soort van vakmanschap te verheffen en onderdeel te laten zijn van het reguliere taken- en educatiepakket.

Integraal werken en samen op zoek gaan naar een effectieve integrale aanpak kan alleen op basis van wederzijds vertrouwen. Juist daarom is het van belang om ook te investeren in samenwerkingsrelaties en het opbouwen van vertrouwen. Zoek elkaar op, stap over elkaars muren heen, leer elkaar en elkaars organisatie kennen en benoem daarbij de eventuele beelden en vooroordelen. Creëer hiermee een *common ground* als basis voor de verdere samenwerking.

En *last but not least*, oefen in geduld! Het integraal werken in complexe dossiers, zoals dat van ondermijning, is een oefening in geduld (Van der Steen et al., 2015). Het ondermijningsdossier gaat over complexe opgaven met een meervoudigheid aan belangen en spelers. Vaak is het experimenterend werken de enige weg naar een (mogelijk) duurzame oplossing. Het gaat dan, aldus Van der Steen, om het combineren van resultaten op de korte termijn met het werken aan doelen op de lange termijn. Dit vraagt dus om een *oefening in geduld*, wat zeker een lastige opgave is in een politieke en bestuurlijke context, maar met de juiste taal en beelden zeker niet onmogelijk is.

## **Lenigheid**

Het begrip integraal heeft in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit zeker een meerwaarde gehad, maar is – zoals wij eerder stelden – tot een hol en leeg begrip verworden en ook sleets geraakt. Dit hangt naar ons idee samen met de te grote focus op integraliteit in de inhoud en in het proces ('het was geen middel maar een doel op zich'), waardoor de bedoeling van *het integraal* teveel naar de achtergrond is geraakt. Tevens is er – ondanks die blinde focus op integraal – onvoldoende toegewerkt naar het congruenter maken van de verschillende sturings-, financierings-, en verantwoordingslijnen van de betrokken organisaties in de aanpak. Nu is het tijd voor iets anders. De oproep in dit essay is: verleg met de wijsheid en ervaring van nu de oude ambitie van integraal naar de nieuwe ambitieuze ambitie van lenigheid.

# Deel IV – Omgaan met rafels

## Antifragiel of fataal?

Ondermijnende criminaliteit is op zichzelf al complex, wat ook blijkt uit de beschrijving van het begrip ondermijning en van ondermijnende criminaliteit die wij eerder in dit essay beschrijven. We leven bovendien in een complexe wereld. De wereld verandert voortdurend en we proberen deze te grijpen, begrijpen en bij te sturen. Soms lukt dat, maar vaak niet zo goed, zoals bij klimaatverandering, coronavirus en ook ondermijnende criminaliteit. In dit deel gaan wij eerst kort in op complexiteit in het algemeen. Vervolgens schetsen wij twee perspectieven voor de manier waarop de overheid met complexiteit om kan gaan ten behoeve van geslaagde interventies voor de strijd met ondermijnende criminaliteit. Deze zijn anti-fragiliteit en fatalisme.

Eerst beschrijven we kort complexiteit. Er bestaat, net als over ondermijning, geen consensus over de definitie van complexiteit. We gaan in dit onderzoek uit van een werkdefinitie van complexiteit waarbij we uitgaan van een aantal facetten dat onderscheiden kan worden en waarmee complexiteitstheorie te identificeren is. De facetten zijn zelforganisatie, non-lineariteit, netwerken en adaptatie (Systems Innovation, 2017). We lichten ze hieronder kort toe.

Een complex systeem bestaat uit verschillende facetten die relaties met elkaar hebben. Deze relaties ontstaan soms spontaan, zonder coördinatie en regie. Er wordt bij complexiteit dan ook gesproken over zelforganisatie. Verder is complexiteit non-lineair, wat betekent dat de relatie tussen twee delen meer of minder is dan de som der delen. Een kleine beweging kan een enorm effect teweeg brengen, wat ook wel het vlindereffect wordt genoemd (een vlinder die met haar vleugels een klein beetje bijdraagt aan het verplaatsen van wind en zo het begin is van een wervelstorm 5.000 km verderop). Een ander facet van complexiteit is connectiviteit, het netwerk. Het gaat hier met name over de positie die een individu (of element) inneemt in een netwerk en de mate van connectie met en tussen andere individuen (elementen). Het vierde facet tenslotte is adaptatie. In een complex systeem is geen centrale coördinatie als gevolg waarvan de verschillende elementen de capaciteit hebben om autonoom te functioneren en zich kunnen aanpassen aan de omstandigheden. Een voorbeeld van een adaptief systeem is een school haringen of een zwerm spreeuwen. De elegante fluide wijze van deze lenigheid is een herkenbaar beeld in de wereld van de ondermijnende (drugs)criminaliteit. De praktijk leert ons dat deze vorm van criminaliteit gepleegd wordt door in wisselende samenstelling opererende fluide netwerken.

Ook In 't Veld (2010, p. 39-41) beschrijft complexiteit, waarbij hij gebrek aan lineariteit benoemt. Naast causaliteit voegt In 't Veld nog een aantal elementen toe aan complexiteit. Deze elementen zijn dialectiek, reflexiviteit en serendipiteit. Hiermee biedt In 't Veld handvatten om met complexiteit om te gaan in het openbaar bestuur. We leggen ze hieronder kort uit.

Het principe van causaliteit gaat uit van de relatie tussen oorzaak en gevolg. Het is een dominante manier van denken die niet goed past in complexe systemen waar de lineaire relatie niet of nauwelijks op gaat. Dialectiek gaat uit van een verband tussen een these en een antithese, die opgaan in een synthese. Hiervoor heeft In 't Veld (2010, p. 40) een mooie omschrijving die toe te passen is op ondermijning: "... het onderdrukken van een bepaalde groepering leidt tot een antithetische beweging. De aanvang van de onderdrukking zelf



draagt reeds de toekomstige opstand tegen de onderdrukker in zich.” Voor een complex systeem als ondermijnende criminaliteit geeft dialectiek inzicht, maar het is minder geschikt als handelingsperspectief.

Sociale systemen, die bestaan uit gedrag, zijn onkenbaar. Tegen de tijd dat er zicht is op het systeem verandert het weer, omdat het naar zichzelf kijkt, en belangrijker, omdat het systeem leert, zijn gedrag aanpast. Dit heet reflexiviteit. Reflexiviteit is van belang omdat het aanzet tot permanent bewustzijn dat “een systeem in zichzelf van buitenaf onkenbaar is” (In ’t Veld, 2010, p. 40) en omdat het zichzelf steeds opnieuw ontwerpt op basis van nieuwe inzichten, kennis, interrupties en interventies. Reflexiviteit verhindert dat een waarnemer het toekomstig gedrag van een sociaal systeem kan voorspellen. Het is mogelijk met onzekere toekomsten om te gaan, maar voorspellen is “een beetje dom”. Inzicht in het heden en het verleden is het uitgangspunt om onzekere toekomsten te voorspellen. Deze toekomstbeelden zijn scenario’s en het is vervolgens zaak om een strategie te vinden die in alle scenario’s redelijk is. Tot slot beschrijft In ’t Veld (2010, p. 40) het begrip serendipiteit, de verwetenschappelijking van het begrip toeval. Deze laatste twee concepten zijn in het geval van ondermijnende criminaliteit interessant. Ten aanzien van serendipiteit roept In ’t Veld op oog te hebben voor de omgeving, ook voor zaken waar je niet op bent gericht. Door alert te zijn op onverwachte zaken, kan het toeval *geplukt* worden waarmee successen behaald kunnen worden. Hier valt te denken aan ogen op straat zoals stadsmariniers in Rotterdam, toezicht en handhavers en de wijkagent.

De vier principes causaliteit, dialectiek, reflexiviteit en serendipiteit interveniëren met elkaar. Mensen en overheid zijn klassiek gericht op causaliteit. Over het algemeen en bij ondermijnende criminaliteit in het bijzonder is het belangrijk weg te komen van causaliteit. De overheid en haar medewerkers moeten zich bewust worden van de interactie tussen de vier principes waarmee gekomen kan worden tot een dynamische kwaliteit van een overheid. Dynamische kwaliteit is de kwaliteit van het veranderen zelf. “Dynamische kwaliteit is belangrijk om in beweging te komen” waar “statische kwaliteit belangrijk is tot rust te komen” (In ’t Veld, 2010, p. 43). Beiden wisselen elkaar af en hebben elkaar nodig om tot innovatie te komen.

Van der Steen (2016, p. 66) verbreedt het toeval en biedt perspectief om strategisch om te gaan met voorspelbare verrassingen in het openbaar bestuur. Hij schrijft dat het bij “... toekomstgericht bestuur (gaat) om het vermogen om te werken en te ontwerpen vanuit de overtuiging dat de toekomst onbekend is en blijft, en van daaruit toch gerichte strategie te ontwikkelen.” Omdat de toekomst niet gekend kan worden, is voorbereid zijn op voorspelbare en onvoorspelbare verrassingen belangrijk alsmede de notie dat een organisatie *permanente tijdelijkheid* laat zien. Een permanente tijdelijkheid die de *normaaltoestand* wordt.

Volgens de theorie van Van der Steen (2016, p. 18-23) is ondermijnende criminaliteit geen simpel systeem, geen gecompliceerd systeem, geen complex systeem, maar zelfs een chaotisch systeem zonder ordende principes. Er is sprake van wanordelijke dynamiek. De voorspelbaarheid is echter wel simpel, want die is er niet. Er is alleen sprake van verrassing. Het is dan de vraag hoe om te gaan met een situatie waarbij er altijd sprake is van verrassing. Methodieken die hierbij passen zijn behalve ontwerp en toepassing van scenario’s bijvoorbeeld *foresight*, een combinatie van *future studies*, verandermanagement en Design Thinking en *verkennen door proberen*.



Deze methodieken hebben onzekerheid in zich met als mogelijkheid dat een interventie of vooruitzicht kan *falen*. “Inzicht in de ontwikkeling in complexe systemen ontstaat niet door ander onderzoek of analyse, maar door systematisch te werken vanuit probeersels”, zegt Van der Steen (2016, p. 39). Dit gaat gepaard met dilemma’s en vragen. Een dergelijke vraag is: “Kunnen we ons voorbereiden op verrassingen?” Dit “... vraagt om een op verrassing gerichte mentaliteit en een op verrassing toegeruste organisatievorm.” Een op de toekomst gericht bestuur vereist een mentaliteit van alertheid en openheid voor verstoring of *productieve paranoia*: disruptie is een belangrijk aspect van toekomstgericht bestuur, aldus Van der Steen (2016, p. 42). Dit niet in de zin van kennis over de toekomst maar als houding en mentaliteit.

Hoe kan voorbereid worden op voorspelbare verrassingen? Dit kan door het organiseren van lenigheid. Denken vanuit de voorspelbare verrassing nodigt uit tot nadere strategische voorbereiding, die te duiden is als een systeem van anti-fragiliteit. Anti-fragiliteit is geïntroduceerd door Nassim Nicholas Taleb (2016), een voormalig beurshandelaar. Een anti-fragiel systeem zoekt verrassingen en schokken op om ervan te leren en beter en sterker van te worden.

Van der Steen legt verschillende strategieën, met verschillende maten van lenigheid, helder uit in een minicollege aan de hand van de coronacrisis om ten slotte uit te komen bij de strategie van anti-fragiliteit van Taleb (Vereniging voor Bestuurskunde, 2020). Hij legt de volgende vijf strategieën uit: fragiliteit, robuustheid, agiliteit, veerkracht en anti-fragiliteit. We zetten ze kort uiteen.

Fragiliteit is een strategie die binnen de bandbreedte van zekerheid sterk is. In een normaaltoestand is fragiliteit efficiënt. Het is echter ook broos omdat het niet bestand is tegen onvoorspelbare verrassingen. De tweede strategie betreft een robuust systeem. Een robuuste strategie wapent tegen verrassingen. Het stut en absorbeert onverwachte verrassingen, maar is niet houdbaar bij onvoorspelbaarheid. Agiliteit, de derde strategie, *springt* op tijd weg, zodat het de klappen van het onvoorspelbare niet hoeft op te vangen. Dit is een strategie die niet past bij de overheid, die er juist moet zijn in tijden van onzekerheid en voorspelbare verrassingen. Veerkracht, de vierde strategie, is weerbaar door wendbaarheid. Deze strategie accepteert de dreiging, absorbeert het, buigt mee en veert weer terug. Het systeem breekt niet, maar brengt ontwikkeling ook niet verder.

Een strategie die past bij voorspelbare verrassingen is anti-fragiliteit. Anti-fragiliteit zoekt het gevaar op om ermee te interacteren. Van der Steen (2016) noemt het een incrementele strategie, een lerende strategie, met korte feedbackloops waarop de strategie snel aangepast kan worden, om te komen tot een verbeterde strategie. Bij het organiseren van een strategie op basis van anti-fragiliteit wordt het gevaar opgezocht om er sterker van te worden en voorbereid te zijn op onverwachte verrassingen. Dit betekent dat *struikelen* en misstappen aan de voorkant worden ingecalculeerd om er beter van te worden. Deze strategie past goed bij complexe systemen. Omdat aan de voorkant duidelijk is dat fouten gemaakt zullen worden, vraagt het iets van de democratische sturing, controle en verantwoording. Een andere manier van verantwoording zal nodig zijn en dat vraagt ook om vertrouwen.

Voor ondermijnende criminaliteit stellen we een eerste schets voor van een lenige aanpak, die sterker wordt van eventuele klappen die worden toebedeeld. Dit vraagt om een systeem dat permanent in staat is voorbereid te zijn op het onverwachte. Hoe kunnen we voorbereid zijn op een toekomst die we niet kennen? “We kennen de toekomst niet, maar kunnen deze wel verkennen”, zegt Hans Mommaas, directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving

(PBL, 2019, p. 7). Het PBL stelt voor gebruik te maken van scenario's om de toekomst te verkennen. Scenario's helpen "...een weg te zoeken door al zichtbare en nog ongewisse ontwikkelingen en veranderingen" (2019, p 9.). Scenario's zijn beredeneerde beelden waarmee de toekomst *ontworpen* kan worden. Dit gebeurt niet op basis van extrapolatie, maar eerder op basis van *backcasting*. Scenario's uitdenken en ontwerpen en gebruik maken van simulaties helpt bij het bedenken van en bepalen van handelingsstrategieën (In 't Veld, 2010). In 't Veld waarschuwt niet te kiezen tussen scenario's. Vanwege reflexiviteit komt een scenario per definitie niet uit. Tevens roept In 't Veld op goed te kijken wie deelnemen aan het proces van scenariobouw. Betrokkenheid vanuit verschillende invalshoeken, zowel inhoudelijk als bestuurskundig, verrijken scenario's en leiden tot realistische handelingsperspectieven.

Hoe wij ons dit voorstellen ten aanzien van omgang met ondermijnende criminaliteit, komt later ter sprake.

Een andere mogelijkheid om om te kunnen gaan met de complexiteit en anti-fragiliteit is nadenken over een fatalistisch handelingsperspectief. Kunnen we ons verzoenen met de tragiek dat het de overheid niet lukt om criminele ondermijning tegen te gaan, te frustreren of af te buigen? Fatalisme betekent niet *bij de pakken neer zitten*, maar is op te vatten als grenzen aan de maakbaarheid en de tragiek van de gevolgen van tekortschietende kennis en kunde (De Bruin, 2013). Paul Frissen, hoogleraar bestuurskunde, stelt dat het lijkt alsof er een taboe ligt op fatalisme, onmacht en tragiek vanuit de gedachte dat we "langs rationele weg het goede leven dichterbij brengen" (2013, p. 63). Dit lijkt een vorm van causaliteit. Er is weinig aandacht voor deze variant, het fatale, als gevolg waarvan we lijken te vervallen in een "ADHD bestuur" of "Flipperkastpolitiek" (Zouridis, 2019, p. 260) van voortdurende adaptiviteit, permanent meebewegen en oneindig reorganiseren. Het zijn reacties op complexiteit en maken het bestuur zelf op zijn beurt weer dramatisch veel complexer (Frissen, 2013). Voor ondermijnende criminaliteit is fatalisme het overdenken waard. Nagedacht kan worden de moed van onmacht te hebben om de verleiding te weerstaan het kwaad uit de wereld te helpen. "Tolereer de ellende maar, dat vermijdt hoge kosten" stelt Van Eeten (2010) in zijn inaugurele rede *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*.

Op 21 maart 2020 is een artikel gepubliceerd op crimesite. Het artikel beschrijft mooi hoe twee complexe systemen met elkaar interwenen. Het ene complexe systeem, het coronavirus, legt door de *lockdown* van de wereld een ander complex systeem, dat van de georganiseerde drugscriminaliteit, de aanleiding voor ondermijnende activiteiten, plat (Van de Pol, 2020). Het artikel gaat over Brazilië, waar een drugskartel de rol van de overheid overneemt door inwoners te waarschuwen binnen te blijven om het coronavirus buiten te houden (Jurna, 2020). Het artikel geeft een inkijk in een tekortschietende overheid in een complexe wereld die vanwege reflexiviteit bijna niet te beschrijven valt.

Het bovenstaande illustreert hoe lenig criminele netwerken kunnen zijn en waarom een lenige aanpak van ondermijnende criminaliteit noodzakelijk is.

## **Lenig en of wendbaar?**

Op zoek gaan naar lenigheid. Dat is de vraag die ons gesteld is. Lenigheid om de lenige ondermijnende crimineel voor te zijn. Tijdens de intelligente lockdown ten tijde van de coronacrisis schiet op individueel niveau de fysieke lenigheid erbij in. Dit geldt niet voor de

ondermijnende crimineel: die laat zijn lenigheid zien, ook tijdens deze periode. Het valt niet mee om als overheid zelf ook lenig te zijn en enigszins in te kunnen spelen op het gedrag van de crimineel.

Veranderingen gaan snel. Deze vragen aanpassingen van overheidsorganisaties om daarop in te kunnen spelen, te anticiperen en voor te blijven. Overheidsorganisaties hebben steeds meer te maken met veranderingen in hun omgeving, zoals nieuwe technologieën, maatschappelijke en internationale ontwikkelingen en snel veranderende politieke prioriteiten waardoor een integrale aanpak, ook die van ondermijning en ondermijnende criminaliteit, steeds complexer wordt. Veranderingen hebben impact op taken, processen en mensen binnen overheidsorganisaties en dus is het noodzakelijk voor de overheid om snel op ontwikkelingen in te kunnen spelen (Visser et al., 2018).

Tegen de achtergrond van complexe veranderingen is de roep om een wendbare of lenige overheid steeds luider. De natuurlijke neiging is om een organisatieonderdeel toe te voegen dat lenigheid inbrengt. Echter, met elk deel dat wordt toegevoegd aan de overheid neemt lenigheid exponentieel af.

Bij de analyse van ons onderwerp – hoe te komen tot een leniger overheid – merkten wij dat structuren groot zijn en mogelijk nog groter worden om deze lenig te krijgen. Gezien de exponentiële afname van lenigheid op het moment dat iets extra's wordt toegevoegd, is dat niet de oplossing. Structuren bij overheidsorganisaties die met ondermijning bezig zijn, zijn over het algemeen goed ingeregeld, waarbij de snelheid niet hoog is. Tegen de tijd dat in de besluitvorming de structuur is gevolgd, en alle betrokkenen hebben ingestemd, is hier zoveel tijd overheen gegaan dat het beeld weer veranderd is. Zo loopt de overheid steeds achter de feiten aan. Dat is frustrerend voor betrokkenen en niet goed voor het beeld dat de samenleving heeft van de overheid.

De gedachte is dat wendbare organisaties snel en adequaat kunnen inspelen op veranderingen in de omgeving. Wat is wendbaar of lenigheid en wat is hier dan voor nodig? Opnieuw is definiëring, interpretatie, connotatie en beeldvorming bij en van woorden van belang (Van Twist, 2018), want “woorden maken de toekomst” zoals Van der Steen (2016, p. 11) dat mooi formuleert.

### **Begrip**

In dit deel van het essay proberen we antwoord te geven op bovengestelde vragen en bieden we betrokkenen bij de aanpak van ondermijning uitgangspunten om leniger te worden. Het begrip wendbaar of lenig wordt niet eenduidig gebruikt. We zijn daarom op zoek gegaan naar een goede duiding van het begrip lenig en zijn begonnen bij wat Van Dale zegt over lenigheid en wendbaarheid. Van Dale schrijft:

*Lenig (bijvoeglijk naamwoord, bijwoord)*

1. Zacht, buigzaam, soepel: een lenig lichaam
2. Meegaand: lenig van aard zijn

*Wendbaar (bijvoeglijk naamwoord)*

3. Makkelijk draaiend of manoeuvrerend

In de huidige tijdgeest wordt bij wendbaarheid en lenig vaak gebruik gemaakt van het Engelstalige *agility* of *agile*. Deze term komt ook voor in Van Dale en verwijst dan naar “agiel”, dat “vlug van beweging, syn. beweeglijk, soepel” betekent (Van Dale, 1992).

De term *agile* komt voort uit de softwareontwikkeling en strategievorming. De woorden worden ook gebruikt om het vermogen van een organisatie om flexibel te zijn als geheel te duiden. Visser et al. (2018, p. 10) omschrijven wendbaarheid mooi in het onderzoek *Dit kun je doen om overheidsorganisaties wendbaar te maken*, dat zij hebben uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. “Een wendbare organisatie is ... een organisatie die snel en adequaat weet in te spelen op veranderende, onvoorspelbare omstandigheden. In de meest zuivere vorm is zij in staat om te gaan met elke verandering die zich voordoet, ongeacht welke verandering dat is, wanneer en hoe snel die zich voordoet. Wendbare organisaties zijn daarmee niet langer bezig om de toekomst te proberen te voorspellen, maar zijn juist toekomstbestendig georganiseerd. Een organisatie die volledig wendbaar is, hoeft niet meer op een traditionele manier te reorganiseren: aanpassingen vinden immers organisch plaats.” Dit sluit aan bij de ervaring die wij hebben opgedaan tijdens een bezoek aan internetbedrijf RB Media in Breda. Eén van de directeuren vertelde dat er volledig agile wordt gewerkt en dat het agile werken een positief effect heeft op de bevologenheid, betrokkenheid en het werkplezier van de medewerkers. Een keerzijde van al deze aandacht voor agile werken kan zijn dat er zo veel aandacht komt op lenigheid dat er te weinig aandacht is voor de bestaande organisatie, terwijl we eerder in het essay bij complexiteit hebben beschreven dat dynamische kwaliteit nodig is om in beweging te komen en de statische kwaliteit om rust te komen (In 't Veld, 2010, p. 43).

In onze zoektocht naar een meer lenige overheid in de aanpak van ondermijning staan we ook stil bij het begrip lenigheid. Wat wordt bedoeld met lenigheid en welke competenties of eigenschappen zijn noodzakelijk om lenig te zijn? Daar waar eerder is geconstateerd dat de woorden ondermijning en integraal modewoorden zijn, kan dat ook gelden voor agile en lenigheid. Over agile werken en de transformatie naar lenige en wendbare organisaties is veel geschreven en zoals we eerder al concludeerden, is er niet echt consensus over de toepassing en het gebruik van het woord. We keerden terug naar het woordenboek.

De interpretatie van Van Dale beschouwend gecombineerd met *taligheid* en beeldvorming, zoals Van Twist (2018) leert, past een buigzame en meegaande overheid beter dan een makkelijk draaiende overheid. Dat komt misschien door de negatieve bijmaak van de politieke uitspraak “u draait” van Jan Peter Balkenende tegen Wouter Bos, ten tijde van de verkiezingen van 2006. Ondanks het feit dat in het algemeen beide begrippen worden gebruikt, gaat de voorkeur dan ook uit naar een *lenige overheid* in plaats van een *wendbare overheid*.

Wanneer is een organisatie lenig? Visser et al. (2018) stellen dat lenig zijn vooral noodzakelijk is als er sprake is van dynamiek in de omgeving van de organisatie. Met dynamiek wordt bedoeld dat er relatief veel veranderingen in de omgeving zijn, waarvan een groot deel ook nog eens onvoorspelbaar is. De aanpak van ondermijning is heel dynamisch en aan verandering onderhevig en vraagt dus om een lenige organisatie. Om die lenigheid goed invulling te kunnen geven, is volgens Visser en zijn collega's een viertal zaken nodig:

- 1) Het tijdig signaleren van veranderingen;
- 2) Het snel kunnen bedenken van passende maatregelen;
- 3) Het snel besluiten kunnen nemen over de te nemen maatregelen en
- 4) Het snel kunnen implementeren van genomen besluiten.

De vier punten vragen iets van zowel de inrichting en werkwijze van samenwerkingsverbanden als van de mensen die daar werken. “De ketting of keten is immers zo sterk als de zwakste schakel. Het tijdig signaleren van veranderingen is voor lenigheid nutteloos als de mensen niet in staat zijn om snel besluiten te nemen. Wanneer besluiten snel worden genomen, maar traag worden geïmplementeerd, dan is de lenigheid eveneens beperkt” (Visser et al., 2018, p. 3).

## Agile

Over agile werken zijn verschillende theorieën. Toen *agile* werken nog in de kinderschoenen stond, heeft PricewaterhouseCoopers (PWC, 2012) al een *Visiedocument over de transformatie naar de overheid van de toekomst* geschreven. PWC stelt dat er over het algemeen 10 principes zijn die min of meer noodzakelijk zijn om agile te kunnen werken. Gezien ontwikkelingen sinds 2012 zijn er vier bruikbaar om te komen tot een leniger aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Deze zijn complementair aan de vier punten van Visser en zijn collega's (2018). Het eerste principe is het hebben van een flexibele strategie. Ten tweede werken lenige organisaties in multidisciplinaire teams, waarbij het derde element is dat er kort cyclisch gewerkt wordt, met tenslotte ondersteunend visueel materiaal in zogenaamde boardrooms. Hieronder gaan we wat verder in op de principes van PWC om zo mogelijk de vraag te beantwoorden welke competenties of eigenschappen nodig zijn om lenig te kunnen werken.

### Flexibele strategie

Organisaties die agile werken, hebben doorgaans een helder gedefinieerde doelstelling: ze weten waarom ze bestaan. Het is echter voor de lange termijn niet te voorspellen hoe bij de doelstelling te komen. Daarvoor verandert de wereld te snel. Vandaar dat agile betekent dat er een flexibele strategie ontstaat. Die strategie wordt opgesteld met alle onderdelen van de organisatie én een minimum aan *papieren plannen*. Doordat er niet veel tijd in plannen wordt gestoken, kan het team flexibel omgaan met het bijstellen van deze plannen. Wanneer een idee niet werkt, wordt ervan geleerd en wordt het idee bijgesteld in andere ideeën, zoals leren door te doen. Dit vraagt een flexibele houding van het team. Voor deze lenigheid is maximale bereidheid om bij te sturen nodig, wat om leiderschap en vertrouwen in het team vraagt (PWC, 2012). Van der Steen schetst in een kort college dat de strategie van agilitéit minder bij complexe systemen past, omdat het *wegspringt* voordat het probleem zich voordoet (Vereniging voor Bestuurskunde, 2020). Overheden kunnen niet wegspringen, want zij moeten er altijd zijn voor de samenleving. Dit neemt niet weg dat verschillende elementen van agile werken bruikbaar zijn, niet als strategie, maar als organisatievorm om te komen tot een lenige overheid.

### Multidisciplinaire teams

Een agile organisatie bestaat niet uit afdelingen, maar uit teams. Deze teams zijn multidisciplinair, kunnen snel en zelfstandig handelen en experimenteren. Het doel hiervan is om een toegewijd team te krijgen dat minder sturing van managers nodig heeft. Op deze manier kan het team sneller inspelen op veranderingen. Ook hebben de teams de drang om steeds beter te worden. Om teams en groepen van teams te laten samenwerken, wordt bij organisaties die agile werken een duidelijke werkwijze afgesproken. De teams kunnen zelfstandig en snel handelen en mogen experimenteren. Het experimenteren wordt zelfs aangemoedigd. De teams kunnen zelf hun werk organiseren en verantwoordelijkheid nemen zonder tussenkomst van een manager, binnen de grenzen van de afspraken. Belangrijk is dat leiders in lenige organisaties gedrag ontwikkelen om deze teams effectief te ondersteunen: ze werken volgens de principes van agile leiderschap (PWC, 2012). Daar waar agile werken in het bedrijfsleven voornamelijk toegepast wordt bij het werken in multidisciplinaire teams, denken wij dat deze manier van werken ook toepasbaar is op de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit, waarover in het voorgaande deel werd gesproken. Deze manier van werken vraagt om vertrouwen, zowel vertrouwen van de leiding in het team als ook van het team in de leiding. Belangrijker, het vertrouwen mag niet geschaad worden. De instelling van een Multidisciplinair Interventie Team (MIT) voor ondermijning, dat minister Grapperhaus in april 2020 heeft aangekondigd, lijkt hier in ieder geval aandacht aan te besteden.

### Werken met korte cycli

Als agile werken goed functioneert, dan ontstaat er een vast terugkerend ritme, waarmee agile organisaties resultaten voor elkaar krijgen. Deze *hartslog* helpt teams om telkens op korte termijn iets waardevols te bereiken voor de klant en om daarvan te leren. In de regel doet elk team aan zogenaamde Design Thinking, de methodiek die wij hebben toegepast voor dit onderzoek, in een cyclus van een paar weken. Dit zijn feedbackloops. Agile organisaties werken niet meer met gedetailleerde lange termijn plannen. Korte cycli passen goed bij het tot stand komen van beelden waarop geïntervenieerd kan worden (PWC, 2012). Dit kan bij de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit bijzonder effectief zijn. De aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit vraagt juist dat er snel bijgesteld kan worden als de beelden veranderen. De politie maakte recentelijk, tijdens het experiment *Beter zicht op ondermijning*, gebruik van een analysemethode ontwikkeld door TNO, die werkt op basis van causaliteitloops (Keijser et al., 2020).

### Visueel werken

Agile werken staat ook voor behendigheid en lenigheid. Het draait voornamelijk om snel schakelen en snel aanpassen. In één oogopslag moet het team kunnen zien wat de voortgang is in een project. Visueel werken zorgt ervoor dat dit veel leuker en gemakkelijker wordt omdat mensen de boodschap en de informatie langer onthouden (Cazaly, 2020). Een team kan alleen het beste resultaat behalen als alle informatie zo goed mogelijk wordt gedeeld en zichtbaar wordt gemaakt (PWC, 2012). Deze wijze van werken, in zogenaamde *boardrooms*, past ook goed bij het rijker verantwoorden waar we zo verder op ingaan.

Onze opdrachtgever is op zoek naar meer lenigheid in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De vier bovengenoemde principes lijken toepasbaar op de overheid om op deze manier meer lenigheid te creëren in de aanpak.

Zoals gezegd vraagt een lenige manier van werken bij de overheid iets anders dan bij een bedrijf. Voor beide geldt echter dat zowel vertrouwen als het stellen van grenzen belangrijk zijn. Binnen de grenzen bestaat de vrijheid om zelfstandig te handelen. Specifieke onderdelen die bij de overheid als belemmerend worden ervaren, zijn bureaucratie en (financiële) verantwoording. Wanneer echter ook met deze twee onderwerpen genuanceerd, flexibel en relativerend wordt omgesprongen, zou het moeten lukken om leniger te werken. We gaan er kort op in.

### Bureaucratie

Bureaucratisering heeft in het geheel geen lenige connotatie. Hoogleraar Filosofie van de managementwetenschappen René ten Bos heeft een boek geschreven, genaamd *Bureaucratie is een inktvis* (2015), wat bureaucratie een stuk leniger laat klinken. Wanneer hij dan echter begint over *inktschijters* zakt de moed weer in de schoenen. Bureaucratie is echter nodig, juist wanneer met meerdere partijen wordt gewerkt. De kunst is echter om bureaucratie zo in te richten dat het faciliterend is aan het doel en niet frustrerend.

### Verantwoorden

Een leniger overheid in het algemeen en een overheid die zich bezighoudt met ondermijning in het bijzonder, vraagt om een andere manier van verantwoorden. De *klassieke* verantwoording van middelen moet er altijd zijn. Het gaat immers om publieke middelen en dat geldt ook voor hoeveel boeven er gevangen worden, aanrijtijden en dergelijke (Nap et al., 2020). In het geval van ondermijning voldoen de (klassieke) eigen prestatie-indicatoren niet. Aan de voorkant is niet helder wat de aard en omvang van ondermijning en ondermijnende criminaliteit is. Deze zijn immers gebaseerd op *guesimates* (CIROC, 2018). De gevraagde



en benodigde inzet van de betrokken professionals laat zich niet (altijd) *één op één vertalen* in een te kwantificeren aantal *eigen producten*. Denk, ter illustratie, aan de inzet van OM-professionals in integrale overleggen die uiteindelijk niet leiden tot strafrechtelijke interventies. Naast de *harde cijfers* is er behoefte aan rijker verantwoord(en), zoals Nap en zijn collega's voorstellen in hun rapport dat zij naar aanleiding van de casus Hartcore in Rotterdam-Zuid hebben geschreven. Nap en zijn collega's stellen in *Rijker Verantwoord(en)* (2020) voor om te verantwoord(en) in mobiliseren, leren en realiseren. Het mobiliseren gaat over aandacht vragen voor ondermijning, wat overigens aardig lijkt te lukken. Leren heeft betrekking op *werkenderwijs* kennis op doen. Dit past goed bij complexiteit: door middel van feedbackloops kijken wat werkt en wat niet. Hierbij zou ook gedacht kunnen worden aan reflexieve monitoring. Realiseren, tenslotte, heeft betrekking op het willen bereiken van doelen, maar niet zeker weten dat die gehaald zullen worden.

Bij het leren en realiseren moet ruimte zijn om te *struikelen*. Hierbij is belangrijk dat dat aan de voorkant van het proces wordt gezegd, zodat de mensen aan wie verantwoording wordt afgelegd, dat ook weten. Thomas Schillemans, hoogleraar Bestuur en Beleid, heeft daar een mooie oratie over gehouden met de titel *Denkend Bestuur* (2019, p. 5). Hij schrijft: "Als het goed gaat, geeft verantwoording richting aan ons handelen en verheldert wat nu echt de bedoeling zou kunnen zijn. Maar in de praktijk kan verantwoording ook ongelooflijk demotiverend uitpakken en afleiden van de kern van de zaak." Als wordt uitgegaan van *rijker verantwoord(en)* met beelden, metaforen en personificaties, dan wordt het naast noodzakelijk ook leuk om te verantwoord(en) (Nap et. al., 2020). Schillemans (2019, p. 23) stelt voor "de aandacht van formele systemen van verantwoording naar individueel gevoelde verantwoording" te verschuiven en "... de aandacht van regels en rapportages op papier naar de effecten van verantwoording op het denken en handelen van mensen in de praktijk" te verschuiven. Dit vraagt echter naast bestuurskundige aandacht ook aandacht voor gedrag van het bestuur en medewerkers. Hoewel het paradoxaal klinkt, is naast doen ook denken nodig om lenigheid te vergroten. Of zoals Schillemans (2019, p. 8) schrijft: "In een context van toenemende complexiteit en onzekerheid is meer deskundigheid, meer reflectie, in feite meer denkend bestuur, nodig." We hebben ons afgevraagd wat er nodig is om denken en doen in balans te laten komen op een lenige manier.

### **Commanders intent**

Op meerdere vlakken hebben we gebruik kunnen maken van de actualiteit van het coronavirus en de aanpak van deze crisis. Hier willen wij vooral de observaties met betrekking tot de aanpak van het coronavirus in termen van crisisbeheersing benoemen. Naast een sterke (coördinerende) rol van de centrale overheid, valt de wijze van besluitvorming op. Wij hebben ons afgevraagd wat wij en de aanpak van ondermijning kunnen leren van een crisisstructuur en dito beheersing. Onze conclusie is dat er elementen zijn in de crisisstructuur en -beheersing die interessant en relevant zijn voor ons onderzoek, zoals de heldere structuur en snelle besluitvorming. Een crisis heeft echter een korte doorlooptijd. Duurt een crisis lang, dan gaat de besluitvorming naar de zogenaamde *lijn* van een organisatie. Dat gebeurt nu ook bij de coronacrisis; er wordt een projectorganisatie ingericht. Ondermijning vraagt om structuur en snelle besluitvorming. Een crisisstructuur is echter niet geschikt. Na gesprek en geïnspireerd door *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid* van de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid hebben we naar structuren van militaire operaties gekeken. Hierin worden we ondersteund door een verwijzing van Schillemans (2019, p. 9) naar het Pruisische leger. In het Pruisische leger mochten de plannen van de leiding bekritiseerd worden. Het uitgangspunt was de zogenaamde "Auftragstaktik: duidelijke doelen en een gedeelde missie, maar zonder bindende instructies." Denken was het adagium of, zoals Schillemans schrijft:

“Durf je instructies ter discussie te stellen – durf ze in het uiterste geval te negeren – als je denkt dat dat nodig is om je missie te realiseren.”

Er bestaat in Nederland al een manier van werken die past bij *Auftragstaktik*: het werken met zogenaamde commanders intent. Dit gebeurt bij militaire operaties en bij de Mobiele Eenheid. Bij commanders intent geldt dat “... de bedoeling van de aanvoerder wordt gebruikt om het hogere doel achter een opdracht weer te geven. In het commanders intent formuleert de commandant op een heldere wijze de gewenste uitkomst van een opdracht of operatie en het waarom. De commandant geeft zijn ondercommandanten aan welke doelstellingen hij wil bereiken, wat hun rol daarin is en de redenen waarom. Vervolgens wijst hij hen de middelen toe om aan hun opdracht te kunnen voldoen. Hij geeft niet aan *hoe* het moet gebeuren” (Het Commanders Intent, 2016).

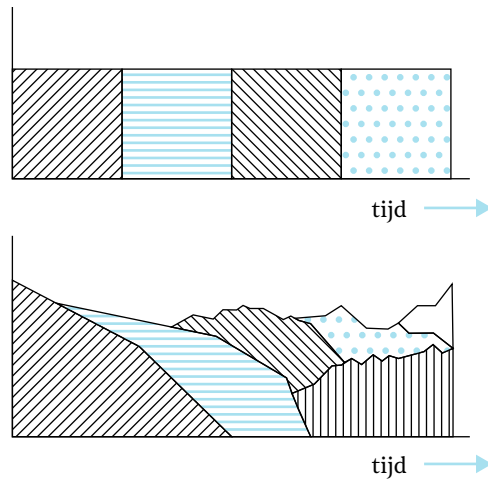
De reden dat de krijgsmacht voor deze besturingsstijl kiest, ligt voor de hand. Door de complexe en onvoorspelbare omstandigheden die kenmerkend zijn voor militaire operaties, is weerstand onvermijdelijk. Commandanten zijn voorbereid dat vooraf bedachte en uitgewerkte plannen anders uitpakken dan verwacht. Een commandant ter plekke is beter op de hoogte van de lokale situatie dan zijn baas op afstand. De commandant kan beter inschatten wat wel en wat niet werkt (Van Wiggen, 2017). Daarnaast maakt deze stijl van sturing optimaal gebruik van de creativiteit van de mensen op de werkvloer en wordt ook het denken in oplossingen gestimuleerd. Binnen de filosofie van dit principe hebben commandanten op de werkvloer niet alleen de bevoegdheid maar ook de verplichting om te reageren op onvoorziene omstandigheden, zolang de oplossingen maar binnen de kaders van het principe passen (Het Commanders Intent, 2016).

Het concept van het commanders intent is echter generiek toepasbaar. Een helder beeld over de gewenste uitkomst van een operatie helpt om het doel voor ogen te blijven houden, ook in tijden van chaos en complexiteit van een operatie. De gebroeders Heath beschrijven in hun boek *Made to Stick* (Heath & Heath, 2010) waarom sommige boodschappen wel blijven plakken en andere niet. Hierin refereren zij aan commanders intent. Het doel is helder; om daar te komen is terughoudendheid geboden. Werken met commanders intent voorkomt dat een plan, dat vaak in de bureaucratie tot stand komt, uit het zicht verdwijnt of waardeloos blijkt. De bedoeling van de opdracht is altijd bekend en wijzigt niet, zodat iedereen hiervoor verantwoordelijk kan blijven. Het principe wordt ook steeds vaker toegepast in het bedrijfsleven. Bij bedrijven die agile werken komt het principe van commanders intent ook voor.

In *Made to Stick* (2010) staat een mooi voorbeeld van Luchtvaartmaatschappij Southwest Airlines over de kracht van het commanders intent, vooral als het gaat over het nemen van beslissingen. Binnen de luchtvaartmaatschappij formuleerde de CEO het commanders intent als “*We are THE low-fare airline*”. De gebroeders Heath stellen: “De belangrijkste factor in het succes van Southwest Airlines is waarschijnlijk de hardnekkige focus op kostenverlaging. Elke luchtvaartmaatschappij wil graag zijn kosten terugdringen, maar Southwest doet het al tientallen jaren.” Om dit voor elkaar te krijgen, moet het bedrijf duizenden mensen coördineren. Het bedrijf heeft een commanders intent, een kern die als leidraad dient bij die coördinatie. De CEO van Southwest Airlines zegt: “Ik kan je in dertig seconden leren hoe je deze maatschappij moet leiden. Hier komt het: We zijn dé goedkoopste maatschappij. Als je dat eenmaal begrijpt, kun je elke beslissing over de toekomst net zo goed nemen als ik” (De plakfactor, 2011). Cruciaal voor deze wijze van besturen is het onderlinge vertrouwen tussen leidinggevenden en medewerkers. Zonder wederzijds vertrouwen is deze sturingsfilosofie niet uitvoerbaar. We komen bij het beschrijven van onze schetsen, in deel VI, terug op de insteek van commanders intent.



**Figuur 1. Sedimentaire Sturing (Van der Steen et al., 2015)**



Het bovenstaand overziend kan een vergelijking gemaakt worden met sedimentaire sturing (Van der Steen et al., 2015). Sedimentaire sturing gaat uit van verschillende manieren van sturen die als sedimenten over elkaar liggen, zoals figuur 1 laat zien. Wij zijn van mening dat de elementen van agile werken, rijker verantwoord en commanders intent als sedimenten over elkaar liggen en de aanpak van ondermijnende criminaliteit leniger moeten kunnen maken. Een lenige manier van werken vraagt om werken in netwerken. Bij de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit zijn veel partijen betrokken, alle overheden in multilevel governance, binnen overheden en daarbuiten met ondernemers en inwoners. Een lenige houding, en het vermogen te schakelen tussen verschillende partijen in het netwerk, is dan van groot belang. Zoals we eerder al stelden, vraagt dit dus veel van de betrokken organisaties. Het vraagt het vermogen om lenig te zijn en tijdig aan te passen aan de situatie, en het vermogen om meerdere vormen van werken te beheersen. Netwerkend werken vraagt niet alleen de competentie om tijdig te kiezen welke werkvorm effectief is voor specifieke partijen in het netwerk, maar het vraagt ook andere competenties, vaardigheden en instrumenten. Netwerkend werken vraagt niet per se een andere organisatie. Het gaat niet om een transitie van het ene naar het andere werken, maar om het werk meervoudig te organiseren. Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig te organiseren is een grote opgave, met aandacht voor lenigheid en netwerk.

Wij zijn er van overtuigd dat het mogelijk is binnen de grenzen die zijn gesteld, zelfs met inachtneming van bureaucratie en rijker verantwoord, een lenige aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit te organiseren. Zoals één van onze gesprekspartners zei: “voor yoga heb je een sterke ruggengraat nodig.”

# Deel V – Reflecties op rafels

## Ondermijning als bijeffect van onze rechtstaat?

Tijdens een diner bespraken we als onderzoeksteam met onze partners de opdracht die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Een van de onderdelen die we presenteerden en bediscussieerden was de *Nederlandse omvang van ondermijning en ondermijnende criminaliteit* aan de hand van causaliteitsloops. Een conclusie van het gesprek is de vraag of we de effecten van ondermijnende criminaliteit niet als bijkomende schade van onze goede rechtstaat moeten beschouwen. Hoe we tot deze conclusie zijn gekomen, wordt hieronder kort geschetst. Maar eerst gaan we in op de methodiek van causaliteitloops die we hebben gebruikt, waarna we de verschillende variabelen en de gedachtelijn kort bespreken.

### Causaliteitsloops

Causaliteitsloops of systeemdenken is een manier van denken die geen lineaire connecties, maar meerdere oorzaak-gevolg relaties inzichtelijk maakt. Met behulp van systeemdenken worden verbanden tussen verschillende elementen gelegd. Deze manier van werken kan gebruikt worden om complexe problemen inzichtelijk te maken.

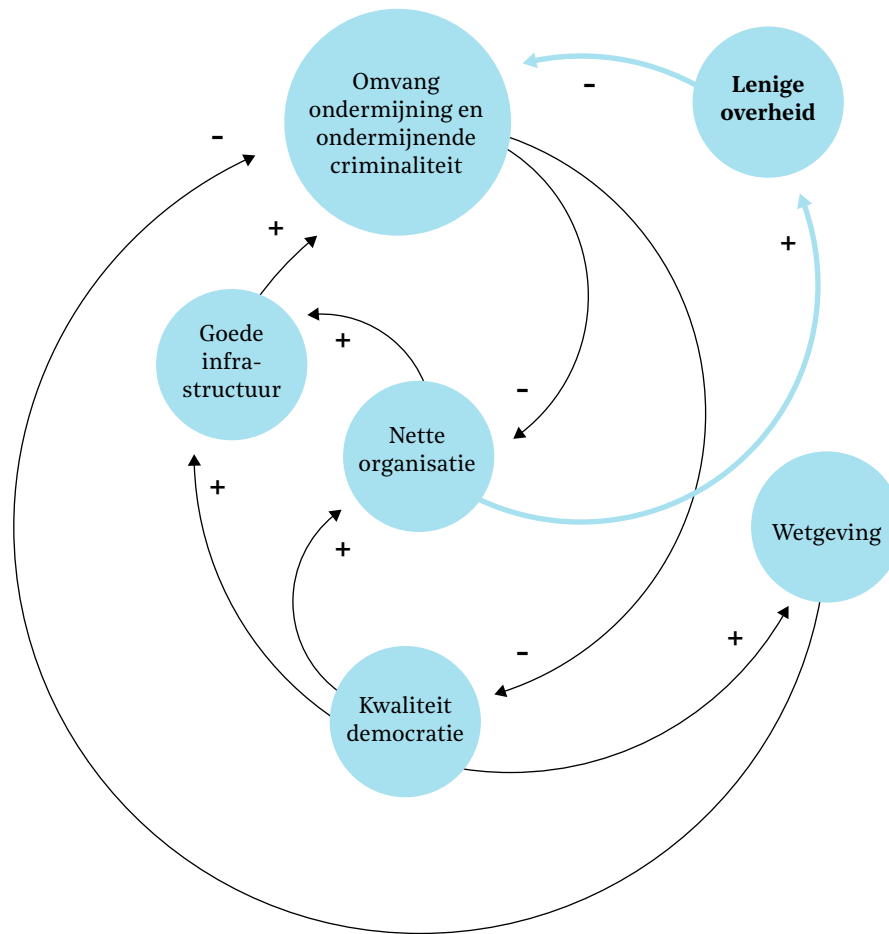
De vraag is hier *Wat is de omvang en samenhang van ondermijning en ondermijnende criminaliteit in Nederland?* Ten aanzien van de samenhang kwamen we tot een aantal variabelen. De meest krachtige variabelen, met de meest bepalende oorzaken, hebben we besproken. Deze variabelen zijn: Nederlandse omvang van ondermijning en ondermijnende criminaliteit, kwaliteit van onze democratie, nette organisatie, wetgeving, goede infrastructuur en lenige overheid. Deze variabelen hebben we vervolgens gekoppeld en in beeld gebracht zoals figuur 2 laat zien.

Hieronder bespreken we de variabelen om vervolgens tot de conclusie te komen dat ondermijning en ondermijnende criminaliteit te bestrijden is met het versterken van de rechtstaat.

### Omvang ondermijnende criminaliteit

“Criminaliteit zal er altijd zijn”, “Het is net als water, het zoekt de weg van de minste weerstand. Naar het internet bijvoorbeeld. Of kijk naar het buitengebied, waar boeren door criminelen onder druk worden gezet om hun schuren ter beschikking te stellen voor hennepcultuur of drugslabs. Het is ook daar zaak met preventie ellende te voorkomen”, zegt Van den Brink van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid in de Volkskrant (Meijer, 2018; Kruisbergen et al., 2019). Hoewel niet duidelijk is hoe groot de omvang is van criminaliteit, zijn er wel *guesstimates* (CIROC, 2018) en is duidelijk dat criminaliteit zich verplaatst als er een lijn wordt afgesloten. Tom Wainwright laat in zijn publicatie *Narconomics: How to run a drug cartel* (2016) overtuigend zien dat crimineel gedrag over het algemeen gekoppeld is aan financieel gewin. Als de repressie wordt losgelaten, er niet is of als de staat verzwakt, neemt de ondermijnende criminaliteit toe. Dit is in tijden van coronacrisis mooi geïllustreerd in Colombia, Brazilië en Italië waar criminele bendes *hulp* bieden in de vorm van eten en geld (Valkenet, 2020).

**Figuur 2. Causaliteitsloops: ondermijning als bijeffect?**



**Nette organisatie**

Afgaande op de score van Nederland op de lijsten over de rechtsstatelijkheid is Nederland een *nette organisatie*. Nederland staat op de *World Justice Project Rule of Law Index*<sup>®</sup> (World Justice Project, 2020), die 11 maart 2020 is gepresenteerd, als vijfde op een lijst van 128 landen. De score van Nederland is 0.85 op 1. Deze index is opgebouwd uit verschillende onderdelen. Een van de onderdelen is *criminal justice* waar Nederland scoort als nummer 8/128 met 0.76 op 1. Ondanks de hoge score waarschuwen verschillende mensen voor *De institutionele crisis van de rechtsstaat* (Zouridis, 2019). Net als ondermijning een Sluipend Gif (Lam et al., 2018) is, waarschuwt Zouridis (2019, p. 244), hoogleraar Bestuurskunde, voor een “sluipende institutionele crisis van de rechtsstaat”. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft *zorgen over de rechtstaat*. De ROB (2020) schrijft dat de rechtstaat niet in gevaar is, maar wel kwetsbaar, en pleit voor een agenda voor versterking van de rechtstaat. De Raad van State ondersteunt de uitspraak van de ROB in een bijzondere *beschouwing*, in het jaarverslag van 2019 (2020). De Raad schrijft “De rechtsstaat is in Nederland niet wezenlijk in gevaar.”, maar “blijvende aandacht voor de rechtsstaat in al zijn facetten is noodzakelijk.”

*Handhavingstekort*

Zouridis (2019, p. 211-231), gesteund door de ROB (2020), spreekt over een uitholling van de rechtstaat als gevolg van een triple helix van regels, normen en procedures, uitvoering en handhaving en naleving. Het zogenaamde handhavingstekort staat voor de volgende reeks: incidenten, regels, handhaven en opnieuw meer regels, omdat de incidenten niet gehandhaafd (kunnen) worden. Als er niet gehandhaafd kan worden, wordt het lastig. Niet naleven zit ook in het besef dat het met handhaving alleen niet gaat lukken. Een simpele

reactie zou zijn: meer capaciteit om na te leven. Wat ons betreft gaat het niet per definitie om meer capaciteit. Het gaat om andere deskundigheid en expertise, slimmer en gericht inzetten, meer synergie tussen toezicht en handhaving, passender sturingsmechanismen en -doelen. Als het handhavingstekort niet doorbroken wordt, is dit goed nieuws voor ondermijnende criminaliteit. Criminelen sturen bewust aan op ondermijning van de rechtstaat (Lam et al., 2018) waarmee zij de fundamenten van de rechtstaat als sluipend gif aantasten. Lam et al. (2018, p. 79) schrijft dan ook dat “daar waar de overheid haar toezicht niet uitoefent of de indruk wekt dat zij dit niet of onvoldoende doet, kan dit leiden tot aantasting van de rechtsstaat en zijn instituties.”

Potentiële criminelen kijken naar de sterkte van een staat (Wainwright, 2016). Landen die laag scoren op corruptie, zijn onaantrekkelijk voor criminelen. Nederland scoort nummer acht van de 180 landen op de *Corruption Perception Index*, waarbij een hoge score duidt op minder corruptie (Transparency International, 2020). Dit betekent niet dat corruptie niet voorkomt. In Nederland worden steeds meer de negatieve consequenties ervaren van ondermijning (Boutellier et al., 2020; Karadarevic, 2020; Tromp & Tops, 2017). Criminele infiltratie in het overheidsapparaat en het politieke stelsel en corruptie leiden tot een directe aantasting van het overheidsapparaat en zetten daardoor de integriteit van de rechtstaat en zijn instituties verder onder druk (Lam et al., 2018). Italiaanse maffia-experts waarschuwen Nederland regelmatig dat het te naïef is en te ontvankelijk voor ondermijnende criminaliteit (Leijendekker, 2019). Daron Acemoglu laat in zijn publicatie *Why Nations Fail* (Acemogly & Robinson, 2013) overtuigend zien dat voor een nette organisatie, een *geslaagde staat*, rechtstatelijke instituties de basis zijn.

### **Goede infrastructuur**

Nederland is een open samenleving met een open economie. Dit is deels een bewuste keuze die past bij het Nederlandse DNA en de Nederlandse identiteit. Het is deels geen bewuste keuze, aangezien de ligging van Nederland geen keuze is maar een feit. De ligging van Nederland, in de delta van de Maas en de Rijn, zorgt dat Nederland de toegang is tot Europa. Deze toegang faciliteert Nederland met een goede fysieke infrastructuur van havens, van Rotterdam, Amsterdam en Schiphol, en Europese corridors naar het achterland via water, spoor, lucht en weg. Met de Europese positie als *innovation leader* biedt Nederland ook een goede technologische infrastructuur (CBS, 2019). Daarnaast heeft Nederland een goed vestigingsklimaat en een goede sociale en culturele infrastructuur die Nederland aantrekkelijk maakt voor bedrijven. Nederland scoort 4<sup>e</sup> op de *The Global Competitiveness Index* van 2019. Bedrijven vestigen zich dan ook graag in Nederland.

Met zowel de fysieke infrastructuur als een goed vestigingsklimaat, heeft Nederland een goed verdienvermogen. Dit verdienvermogen heeft echter ook een donkere kant. Eén die wat ongemakkelijk voelt en ook een ongemakkelijke paradox is. Een neveneffect van deze goede infrastructuur is namelijk dat het naast de bonafide organisaties ook malafide organisaties faciliteert (NOS, 2020). De infrastructuur maakt dat wanneer er wordt gesproken over drugshandel Nederland bijna altijd genoemd wordt. Malafide organisaties hebben er dus baat bij dat deze infrastructuur goed verloopt omdat het hun werk faciliteert. Deze goede infrastructuur maakt Nederland ook kwetsbaar voor ondermijnende activiteiten. Nederland heeft een goede *crimonogene fysieke infrastructuur*, zoals Boutellier en collega's (2020) dit noemen. De openheid in de samenleving en economie en de gemaakte keuze voor rechtstatelijke spelregels en inrichting maakt dat Nederland óók kiest voor ondermijning en ondermijnende criminaliteit. De uitdaging hiervan is dat een goede weging of balans gemaakt moet worden tussen veiligheidsbelangen en mogelijke gevolgen voor de open samenleving, open economie en democratische rechtstaat.

## **Kwaliteit democratie**

*Democratie* is een sterk merk (In 't Veld, 2010, p. 45). Het woord wordt door veel landen gebruikt, ook door landen die geen democratie zijn. De democratie index 2019 van de *Economist* (2020) stelt dat er in de wereld 22 sterke democratieën zijn en de *World Population Review* (United Nations, 2019) stelt dat er 20 *full democracies* in de wereld zijn, met Nederland bij beiden op een 11<sup>e</sup> plek. Wat deze lijsten laten zien is dat het zijn van een democratie niet vanzelfsprekend is.

Wat is een democratie? Dat is een land waar iedereen het recht heeft om te stemmen en politiek actief te zijn. De inwoners kiezen een volksvertegenwoordiging, waarmee zij de regering kiezen. Zij kunnen overigens ook zelf verkozen worden. Eén van de onderdelen van een goede democratie is het hebben van een rechtstaat. “De kern van de democratische rechtsstaat ligt in het recht waaraan de volksvertegenwoordiging mede vormgeeft en waarvan de rechter de grenzen bewaakt”, schrijft de Raad van State (2020). Op de website van *De Rechtspraak* (2020) staat het eenvoudig en helder: “Nederland is een democratische rechtsstaat. Democratisch, omdat de burgers kiezen wie het land regeert. Een rechtsstaat, omdat iedereen zich aan het Nederlandse recht moet houden: burgers, organisaties en overheid.” In een democratische rechtstaat is er een balans tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht en de praktijk ervan omvat bouwstenen als soevereiniteit van de gemeenschap, vrijheid en gelijkheid (In 't Veld, 2010, p. 45).

Er zijn echter ook landen met democratisch gekozen leiders die weinig moeten hebben van de rechtstaat, dan wel deze proberen uit te hollen. Denk hierbij onder andere aan Polen, Hongarije, Brazilië en recent ook de Verenigde Staten. Zoals de internationale indexen laten zien, wordt de kwaliteit van de Nederlandse democratie als goed gezien. Desondanks zijn er ook in Nederland zorgen dat, wanneer de nadruk wordt gelegd op democratie zonder rechtstaat er partijen zijn die, hoewel democratisch gekozen, de rechtstaat mogelijk willen uithollen. De rechtsgeleerde, Afshin Ellian, wijst erop dat ook in Nederland de democratie de rechtstaat ondermijnt. Ellian (2018) noemt bijvoorbeeld de wet op het boerkverbod en de uitspraak van de burgemeester van Amsterdam om deze niet te handhaven. Er zijn populistische partijen in opkomst in Nederland met weinig begrip van en voor de rechtstaat, zoals onder andere blijkt uit het recente gesprek van 9 maart 2020 in de Tweede Kamer over dikastocratie, een rechterstaat.

Infiltratie van democratische instituten is mogelijk en maakt de volksvertegenwoordiging kwetsbaar. In hoeverre zijn de gekozenen weerbaar genoeg? Denk aan het corruptieonderzoek naar de Groep Mos in Den Haag, de aanslag in 2012 op het gemeentehuis in Waalre en ook raadsleden die wij voor het onderzoek hebben gesproken, herkennen ondermijnende activiteiten. Met de verkiezingen van 2021 in aantocht is de vraag of er zogenaamde *katvangers* op lijsten van politieke partijen staan. Niet voor niets stellen ook overheden uitgebreid onderzoek in naar potentiële kamer-, raads- en statenleden en is er aandacht voor integriteit bij de overheid. Om kwetsbaarheid te voorkomen is het vergroten van de weerbaarheid van de volksvertegenwoordiging belangrijk door bijvoorbeeld een conforme financiële vergoeding voor raads- en statenleden en het blijven investeren in lokale media.

## **Wet- en regelgeving**

De kwaliteit van de democratie en het hebben van een goede rechtstaat heeft invloed op wet- en regelgeving. Deze is over het algemeen goed in Nederland. Maar zoals Zouridis (2019) waarschuwt moet opgepast worden voor te veel wet- en regelgeving vanwege het handhavingstekort. Daarnaast is er ook sprake van overregulering, gebrekkige en onduidelijke wetgeving en het ontbreken van een politieke wil om keuzes te maken en deze wettelijk te

reguleren. Verder worden bestaande en dienende wetgeving niet altijd goed benut. Wet- en regelgeving hebben baat bij een goede balans tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Deze is nu niet in balans (Raad van State, 2020; ROB, 2020) en dat leidt tot een aantal ontwrichtende effecten, zoals een handhavingstekort, met als gevolg een nalevingstekort en het plaatsen van de rechtspraak in een vrij ongemakkelijke positie als het gaat om het moeten invullen van – wettelijk gezien – open eindjes. Overregulering levert naast een handhavingstekort ook een gebrek aan lenigheid op.

Wetten en regels geven grenzen aan. Binnen die grenzen kan gehandeld worden. In Nederland wordt dat soms als lastig ervaren. Er is wetgeving en vervolgens wordt deze niet nageleefd en niet gehandhaafd, maar wordt er gedoogd. Zo kan gesteld worden dat Nederland de democratische rechtstaat aan het wankelen heeft gebracht door enerzijds middels wetgeving normerend te willen optreden, de samenleving te willen begrenzen en in te richten, maar anderzijds in de uitvoering de teugels te veel laat vieren. Middels gedoogconstructies wordt weinig tot geen consequent gedrag getoond. Dit heeft consequenties voor vertrouwen en begrip voor de rechtstaat. Daarom zijn wij voorstander van duidelijke grenzen en begrenzen en deze ook te handhaven. In het kader van *de elegantie van het begrenzen* zoals Paul Frissen (2013, p. 211) dat mooi zegt en vrij naar de Franse filosoof Debray, dat het bij begrenzen gaat over reguleren (Scheffer, 2016) en de vrijheid zit binnen de grenzen van de bestaande wet- en regelgeving, stappen wij af van het gedoogbeleid.

In de tak van sport van wet- en regelgeving is speelruimte en het vermogen tot tijdige aanpassing van de spelstrategie nodig om de lenige criminele tegenstander aan te kunnen pakken. Sterker nog, die ruimte is nodig om goed mee te kunnen bewegen in een snel veranderende wereld met steeds weer andere risico's, uitdagingen en dreigingen. De erfenis van Van Traa doet vermoeden dat, naast de (nieuwe) regelgeving op het vlak van bijzondere opsporingsbevoegdheden, de wet- en regelgeving te veel dicht zit en vrije speelruimte ontnemt om criminele tegenstanders aan te pakken. Eén van onze gesprekspartners stelt echter dat de vrijheid binnen de grenzen van de wet- en regelgeving er wel is, maar dat deze niet voldoende wordt benut.

#### *Normen en waarden*

Is criminaliteit het probleem? Een crimineel kan ook gezien worden als een ondernemer met specifieke kenmerken, zoals onderschatting van de pakkans, zucht naar geld, overschatting van de baat, geen dominantie van moraliteit. In 't Veld (persoonlijke communicatie, mei 2020) stelt dat waar de grens ook gelegd wordt tussen strafbaar en niet strafbaar stellen, de crimineel altijd aan de andere kant van de grens zal opereren. De gedachte dat er zonder wetgeving geen criminaliteit zou zijn, omdat er dan geen regels en wetten overtreden kunnen worden, is het overdenken waard. Zo zou beweerd kunnen worden dat criminaliteit wordt veroorzaakt door wetgeving, want zonder strafbaarstelling is er immers geen criminaliteit. Mocht er geen wetgeving zijn, dan is er nog steeds sprake van normen en waarden die gehanteerd worden in gemeenschappen. Wat is aanvaardbaar en wat niet? De publieke perceptie van wat crimineel is en wat niet, is van groot belang. Is het oordeel van de overgrote meerderheid van de bevolking, over de grens tussen wat strafbaar is en wat niet, wel redelijk getrokken? Nu wordt er soms lacherig gedaan (zie deel I) over acties van criminelen. Het moet zo geregeld worden dat de groep criminelen geen publieke steun krijgt en zo weinig mogelijk maatschappelijke schade aanricht. Het gaat dan over normen en waarden en ervoor zorgen dat mensen niet voor een moreel dilemma komen te staan, zoals Jan Briek (persoonlijke communicatie, 8 mei 2020), conservator van de tentoonstelling *Dealen met Drugs* in het Maritiem Museum in Rotterdam, voorstelt. Medewerkers in de Rotterdamse haven krijgen soms de vraag “laat je vanavond de deur open?” waarvoor 500 euro wordt ontvangen, dan

wel “mag ik je pasje voor een nacht lenen?” waar 5.000 euro tegenover staat. Dan moeten mensen sterk in hun schoenen staan om nee te zeggen. Dit wordt ondersteund door één van onze gesprekspartners, die 25 jaar in de Rotterdamse haven werkt.

Niet alleen de normen en waarden van de samenleving, maar ook de kernwaarden van het rechtssysteem moeten helder zijn. Daarom stellen wij voor dat de rechtspraak zichtbaarder moet worden, zoals bijvoorbeeld *procedural justice* in de Verenigde Staten. Die ziet niet alleen toe op een met procedurele waarborgen omgeven rechtssysteem met kernwaarden, maar ook op een rechtssysteem dat deze waarborgen zichtbaar in praktijk brengt en daarin consequent is. De rechtspraak is zichtbaar en niet maatschappelijk blind, heeft zicht op wat er gebeurt in de wijk en past serendipiteit toe: open staan voor toeval. Naast consequent moet wet- en regelgeving goed uitlegbaar zijn. Dat is niet altijd het geval. Neem bijvoorbeeld verdovende middelen. Cocaïnegebruik is strafbaar, maar alcohol niet en het is niet strafbaar een kind “in het verderf te storten door het een opleiding te onthouden, maar wel het een tik te geven” (Roel in ’t Veld, persoonlijke communicatie, april 2020). Helder en duidelijk betekent niet automatisch dat er strengere wet- en regelgeving moet komen, want strengere wetgeving kan leiden tot een minder goede rechtstaat omdat het vrijheden inperkt en leidt tot *schijnveiligheid*. Zoals ook Maxim Februari (2020) stelt in een column in de NRC over de rechtstaat, privacy en het gebruik van data in relatie tot het beheersen van het coronavirus.

### **Lenige overheid**

Eerder hebben we laten zien dat ondermijning en ondermijnende criminaliteit complex zijn en lenig om nieuwe wegen te bewandelen. Het verzoek is dan ook een schets te maken voor een lenige overheid, zodat de lenige ondermijnende criminaliteit tegen gegaan kan worden. Zoals we uitgebreid uiteengezet hebben, zijn er verschillende dingen nodig om lenig te worden. We noemen het doorbreken van het handhavingstekort en het beteugelen van overregulering. Bij nieuwe dan wel hernieuwde regels kan de hardheidsclausule zorgen voor ruimte binnen de wet- en regelgeving. Binnen de regels omdat we voorstander zijn van begrenzen, maar ook omdat het stellen van grenzen er toe leidt dat er binnen de grenzen de vrijheid is om te handelen, denken en doen. Deze drie moeten in balans gebracht worden. Dit betekent afscheid nemen van het gedogen. Ook ten aanzien van de overheid kan afzien van gedogen en grenzen en begrenzen als belemmerend worden ervaren, net als bureaucratie en verantwoording. Wanneer echter ook met deze laatste twee onderwerpen genuanceerd, flexibel en relativerend wordt omgesprongen, zou het moeten lukken om leniger te werken.

### **Versterken rechtstaat**

Boutellier et al. (2020) stellen, dat er “... het reële risico is dat politie en justitie in de aanpak van ondermijnende criminaliteit zelf het welzijn van de samenleving en de democratische rechtsstaat ondermijnen.” Is ondermijning wel een probleem en geen *bijeffect* van het hebben van een goede rechtstaat, open samenleving en economie? Die vraag stelden wij ons ook. Nederland heeft een *nette* organisatie, lees een goede rechtstaat, hoewel die wel permanent onderhoud behoeft. Het democratisch gehalte van Nederland is groot. Nederland heeft wet- en regelgeving die over het algemeen goed is. Nederland heeft een goede infrastructuur die zowel de bonafide maar ook de malafide wereld faciliteert, met als gevolg dat ondermijnende criminaliteit hier ook gebruik van maakt. Dan zijn er twee dingen die gedaan kunnen worden. Eén: meer inzetten op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, of twee: versterken daar waar je goed in bent, namelijk het versterken van de rechtstaat, met als bijeffect dat versterking van de rechtstaat ondermijning minder kans geeft. Wij kiezen voor het laatste, het versterken van de rechtstaat, welke idee we verder uitwerken in een schets van een Rechtstaatagenda in Deel VI. Dit was de hoofdconclusie tegen de tijd dat het dessert werd



gepresenteerd. Het blijkt dat we in goed gezelschap verkeren, gezien de recente publicatie van de ROB: *Versterking van de Rechtsstaat* (2020).

## Balans opmaken

In dit essay zijn we op zoek gegaan naar een lenige(r) aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit.

Ten behoeve van deze zoektocht hebben we een aantal stappen ver vooruit gezet. Allereerst hebben we vanuit de gedachte *door het verleden te begrijpen leert men de toekomst beter kennen* teruggeblikt op ons VOC-verleden en de Van Traa-tijd. Hieruit blijkt dat de ondermijnende drugsriminaliteit gezien moet worden als deel van ons DNA. De Van Traa-tijd leerde ons het belang van rechtstatelijke spelregels kennen en de speelruimte die daar binnen is op te zoeken. Van het verleden gingen we naar het heden, naar de duiding van de fenomenen ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Over deze fenomenen bleek al heel veel te zijn geschreven en gepubliceerd. Complicerende factor is dat er geen eenduidig beeld is van de beide begrippen. Het lijken containerbegrippen te zijn en ze zijn steeds vaker voor verschillende onwenselijke fenomenen in de samenleving gebruikt. Duidelijk is wel dat de in dit essay beschreven effecten van ondermijning en ondermijnende criminaliteit zeer schadelijk en ontwrichtend zijn voor de Nederlandse samenleving. Nederland blijkt bovendien in vergelijking met andere Westerse landen voor beide fenomenen *risicogevoeliger* te zijn. De integrale aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit is ook niet iets nieuws. Met deze aanpak is in verschillende regio's in Nederland al geruime tijd ervaring opgedaan. Ondanks een gedeeld probleembesef en *veel effort taken* is de opbrengst van deze gezamenlijke aanpak voornamelijk te magere gebleven, waardoor ondermijning en ondermijnende criminaliteit zich in Nederland stevig hebben kunnen wortelen in de haarvaten van onze samenleving.

## Denken

Voor de gewenste lenigheid in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit is het nodig een onderscheid te maken tussen lenigheid in de aanpak en een lenige overheid. Op beide onderdelen is – naar uit de voorgaande delen volgt – een versterking nodig. Voor die lenige (en daarmee toekomstbestendige) aanpak is het *overall* noodzakelijk dat de overheid naast het doen ook weer gaat denken. Of zoals Schillemans (2019, p. 9) schrijft: “In een context van toenemende complexiteit en onzekerheid is meer deskundigheid, meer reflectie, in feite meer denkend bestuur, nodig.” De uitwerking van het (meer) denken zal langs een aantal denklijnen vorm moeten krijgen. Allereerst zal er vanuit de gedachte *versterken waar je goed in bent* aandacht moeten zijn voor de democratische rechtstaat en het versterken ervan. Daarnaast zal de overheid moeten investeren in strategisch kennis en inzicht en het vermogen tot het ontwerpen van toekomstscenario's. Ondermijning en ondermijnende criminaliteit zijn immers in hun ontwikkeling richting de toekomst onvoorspelbaar en grillig. Dit is een gegeven en dat vraagt dus om een voorbereiding op niet alleen het voorspelbare, maar ook het onvoorspelbare. Op beide denklijnen komen we in het volgende deel terug. In dit deel van het essay willen we in het kader van *het meer denken* stilstaan bij de in dit ondermijningdossier geldende *inconvenient truth*.

## The inconvenient truth

Met *Rafels aan de rechtsstaat* (2017) heeft de huidige minister van Justitie en Veiligheid, Ferdinand Grapperhaus, op vrij indringende wijze zijn hart gelucht. Grapperhaus

constateert in zijn boek dat er iets *verrots* is in de Nederlandse samenleving en beschrijft zijn zorgen over de samenleving aan de hand van *rafels van de rechtstaat*. De door Grapperhaus genoemde *rafels* slaan dan op de groeiende sociale ongelijkheid in de samenleving die de democratische rechtstaat onderuit dreigt te halen. Grapperhaus beschrijft in zijn boek hoe een deel van de bevolking achterblijft: laag opgeleiden met geen of beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, vaak met fysieke gezondheidsklachten en (te) grote afhankelijkheid van sociale uitkeringen. In lijn met Paul Scheffers essay over het *drama* van de multiculturele samenleving (2000) ziet Grapperhaus naast het publiekelijk afkeren van de Nederlandse samenleving ook het toenemende gebrek aan inclusie. Grapperhaus noemt ook nog het onderwijs, dat in zijn optiek, met steeds minder kansen voor kinderen uit de onderste economische en sociale klassen, *rafelt*. Deze *cri de coeur* heeft Grapperhaus in 2017 opgetekend, maar anno 2020 heeft deze hartenkreet nog niet aan betekenis verloren, integendeel. Met de coronacrisis werd nog eens pijnlijk duidelijk dat die beschreven *verrotting* nog steeds in de Nederlandse samenleving aanwezig is.

In de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit is de problematiek van sociale ongelijkheid in de Nederlandse samenleving herkend. Deze problematiek is ook aanleiding geweest voor het opzetten en uitdragen van een brede (wijkgerichte) aanpak met naast aandacht voor repressie ook een focus op preventie en vergroten van weerbaarheid. Echter, deze brede aanpak is vanuit een veiligheidsperspectief vormgegeven en de cruciale vraag is dan ook of met die invulling recht is gedaan aan aandacht voor de aard en omvang van de *verrotting* in onze samenleving. De vraag is bovendien of met deze benadering alle probleem-eigenaren voldoende zijn bereikt. Ook hier geldt, de vraag stellen is haar beantwoorden. Het aanvliegen van dit grote maatschappelijke probleem vanuit de begrippen preventie en weerbaarheid is in onze optiek een te smalle aanvliegroete en leidt – mede gelet ook op de eerder genoemde *Haagse verkokering* – niet of onvoldoende tot het (in samenhang) *aanzetten* en *activeren* van *the keyplayers*.

Dit is *the inconvenient truth*. Wij zijn benieuwd of, en hoe, het nieuwe (nog te vormen) kabinet met deze waarheid zal omgaan. De te beantwoorden vraag is dan: ‘welk probleem is hier het probleem?’ Zien wij, snappen wij en doorgronden wij wat zich hier in onze samenleving afspeelt? Of beter gezegd: durven we ernaar te kijken? Ondermijning is meer dan verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Ondermijning is ook meer dan criminaliteit. Ondermijning is het spiegelbeeld van de samenleving en toont ons de ontvankelijkheid van de samenleving voor criminaliteit, maar ook voor andere ongewenste verschijnselen. En wie verder wil kijken, ziet dan de door Grapperhaus in 2017 beschreven *verrotting* in de samenleving.

Ook voor een lenige en toekomstbestendige aanpak van ondermijning en ondermijnde criminaliteit is het nodig om met deze *inconvenient truth* te dealen. Niet door het vanuit een preventiebenadering te agenderen, want dit heeft in onze optiek onvoldoende mobiliserend effect. Er is meer differentiatie in de focus en aanpak nodig. Criminaliteit zal er altijd zijn en op dit moment heeft Nederland te dealen met een weergaloos groot drugsprobleem. De bestrijding van de (drugs)ondermijnende criminaliteit verdient in de toekomst de volle aandacht. Dat geldt ook voor het fenomeen ondermijning. Te verhinderen is dat hier parallelle werelden ontstaan met een vervuiling van onze democratische instituties. Het contourenplan *breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit* biedt daartoe naar ons idee voldoende aanknopingspunten en (financiële) handvatten. De door Grapperhaus beschreven sociale ongelijkheid in de Nederlandse samenleving zal echter uitdrukkelijk van de aanpak van ondermijning en ondermijnende

criminaliteit moeten worden losgekoppeld en onderdeel moeten zijn van een rijksbrede opgave en -aanpak. Het komen tot een nieuwe probleemdefinitie zal naar ons idee tot die loskoppeling en heragerendering leiden, waarna alle betrokken *keyplayers* zullen worden geactiveerd en aangezet.

### **Visie**

Naast het herdefiniëren van het probleem is het naar ons idee nodig een gemeenschappelijke toekomstvisie op Nederland en de samenleving te ontwikkelen. Welke samenleving staat ons voor ogen? Hoe willen wij onze samenleving inrichten en welke waarden/principes zijn daarbij leidend? Naast de politiek moet er weer aandacht zijn voor *het politieke*, zoals filosoof René Foqué dit treffend zegt (2011): “*Het politieke* staat voor het hebben van een visie op de toekomst van de samenleving, op de waardeoriëntaties die we samen gestand willen doen en beschermd willen weten.” De enige samenleving die zich kan wapenen tegen ondermijning is een inclusieve samenleving.

In dit essay hebben we uitgebreid stilgestaan bij het werken met onzekere en onvoorspelbare toekomsten en daarbij ook aandacht besteed aan de verschillende copings- en beïnvloedingsstrategieën als het gaat om die onzekere en onvoorspelbare toekomsten. Nog niet genoemd en minder vernieuwend in dit opzicht is de optie van het ontwikkelen en uitdragen van een visie. Over nut en noodzaak van een visie zijn de meningen verdeeld. De mening van premier Rutte is ons goed bekend: geen visies, geen vergezichten, maar concrete handelingen. Een visie-document lijkt voor sommige politici slechts nut te hebben in de verkiezingstijd. Toch is ook een ander geluid hoorbaar. De toenemende maatschappelijke complexiteit, de variëteit aan en overlap in rollen, taken en verantwoordelijkheden en het beeld van ongewisse toekomsten maakt dat een gemeenschappelijke visie door velen hard nodig wordt geacht. En die noodzaak is tweeledig: een gemeenschappelijke visie is het cement tussen de verschillende maatschappelijke opgaven en te nemen maatregelen. Anders gezegd: een visie brengt opgaven en maatregelen bij elkaar en laat de samenhang zien. Een gemeenschappelijke visie is daarnaast ook het narratief, het verhaal dat de verbindende, inclusieve kracht in de samenleving doet zijn. Of zoals Magendane het mooi verwoordt (2020): “Je kan de samenleving niet alleen aan de hand van meetbare cijfers regeren, je moet ook een verhaal vertellen – zodat mensen zich onderdeel voelen van die samenleving. Onze samenleving is geen onderneming, maar een gemeenschap van mensen die smachten naar een verbindend verhaal.”

In dit essay richten wij ons op lenigheid en die lenigheid zien we graag ook terug in een nog te ontwikkelen gemeenschappelijke visie. Ook een visie mag naar ons idee cyclisch en visueel worden ingericht en hoeft geen groots en meeslepend stuk te zijn. Leidende principes in de uitwerking kunnen zijn: *behouden wat Nederland uniek maakt* en *met kennis en inzicht vooruitzien*. Het beginsel van wederkerigheid: *wat mogen wij verwachten van burgers en bedrijven* is hier ook zeker op zijn plaats. Want de door Grapperhaus geschetste sociale ongelijkheid in de samenleving is geen probleem van de overheid alleen, maar van de samenleving als geheel.

### **Naar een sterke strategische overheid**

De rol van de veranderende overheid is een veelbesproken onderwerp in de bestuurskundige literatuur. Het beeld van een zoekende Rijksoverheid is daarin ruim beschreven. De coronacrisis heeft naar ons idee een kanteling in het beeld aangebracht. Het beeld dat nu vooral op het netvlies staat, is het beeld van een normerende, kaderstellende en optredende Rijksoverheid met een heldere en duidelijke rol. De Rijksoverheid lijkt weer te zijn herrezen uit haar as. Of zoals Paul Frissen het in een mini-college verwoordt: “de Staat is weer op een voetstuk geplaatst.” Voor een heldere probleemdefiniëring, visievorming over en omgang

met onzekere toekomsten is vertrouwen in de overheid en elkaar essentieel. Een uitspraak, die Paul Scheffer (2018, p. 107) heeft gedaan in het kader van het immigratiedebat, geldt ook voor dit essay: “De kracht van onze samenlevingen ligt in een hoge mate van vertrouwen.” Bovenal is hiervoor politieke moed en wil nodig om de aan een gemeenschappelijke toekomstvisie gekoppelde keuzes goed te kunnen maken en deze wettelijk te regelen. Met de ervaringen van de coronacrisis op het netvlies lijkt hier – zeggen we voorzichtig – wel enige (politieke) ruimte voor te ontstaan. Het nieuwe voetstuk waarop de overheid nu rust zal alleen dan bestendigen, indien de samenleving wint aan inclusiviteit.

# Deel VI – Rafelschetsen

## Een schets van een nationaal coördinator ondermijning

### De cirkel rond

In opdracht van de voorzitter van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO), de heer Peter Noordanus, zijn wij op zoek gegaan naar een lenige(r) aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Deze bijzondere en soms complexe zoektocht is nu bijna ten einde. De opbrengst van deze zoektocht vindt men niet alleen voorbij de eindstreep, maar wordt vooral gevonden op die vele door ons bewandelde (zij)paden. Wij hebben onszelf ten doel gesteld een eerste schets te maken van een lenige(r) aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit en in dat doel zijn we geslaagd. Ondermijning is het spiegelbeeld van de Nederlandse samenleving en de grootste tegenstanders in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit zijn wij zelf. Deze constatering mag – zeker gezien de inspanningen van het SBO – niet verrassend zijn en is zeker niet nieuw. Toch heeft deze constatering nog niet de politieke-bestuurlijke aandacht en opvolging gekregen die het naar ons idee verdient. Met het oog op de aanstaande verkiezingen en in de opmaat naar een nieuw kabinet en regeerakkoord hebben wij hier verder over nagedacht en zijn wij tot een aantal handelingsopties in de vorm van schetsen gekomen. De hierna weer te geven schets van een nationaal coördinator ondermijning is de eerste in de rij en bouwt voort op de voorzittersrol in het SBO, een rol die Peter Noordanus met verve en succes heeft vervuld. De cirkel is daarmee rond.

### Het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO)

Met de start van het SBO begin 2018 stelde Peter Noordanus zich samen met het Aanjaagteam Ondermijning (ATO) twee doelen: bewustwording en niet denken maar doen. Oftewel: “We moeten het licht aan doen in de samenleving”, aldus George Rasker, de programmadirecteur van het ATO (Grip, 2018, p. 2). Met de bekende versterkingsgelden van in totaal 100 miljoen euro (in de volksmond: *de Noordanusgelden*) werden met name de regio’s in hun aanpakken van ondermijning en ondermijnende criminaliteit versterkt en stevig opgeroepen *actiegericht en lerend te werken*. Anno 2020 maken we voorzichtig de balans op en zien we dat er door de regio’s met verschillende aanpakken en met wisselend succes is geëxperimenteerd. Verder blijkt *het licht in de samenleving te zijn aangezet, maar staat er nog te weinig in het volle licht*. Dit neemt de nationaal coördinator ondermijning mee.

### De schets

Over de schets van nationaal coördinator ondermijning is al binnen bepaalde Haagse kringen nagedacht. De inhoudelijke uitwerking van deze schets en de organisatorische ophanging ervan moeten echter nog plaatsvinden. Bij de uitwerking is het in onze optiek van belang de opgaven in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit en niet de functie van een coördinator ondermijning *an sich* centraal te stellen. Eerder in dit essay hebben we met een blik op de toekomst vastgesteld dat het voor een lenige en toekomstbestendige aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit nodig is dat de overheid en haar partners naast het doen ook weer gaan denken. Naast het opereren op landelijk, regionaal en lokaal niveau zal de overheid de aanpak ook meer moeten richten en koers bepalen. In de volgende weer te geven schetsen wordt *het richten* verder uitgewerkt. De nationaal coördinator ondermijning zal in de uitwerking van deze schets een aanjagende en faciliterende rol vervullen. Zo is het van belang dat de nationaal coördinator ondermijning zich gaat verbinden aan de later in dit essay beschreven schets van kennis en anticipatie. In deze schets ligt de focus op het bouwen van toekomstscenario’s en het ontwerpen van

handelingsperspectieven, met als doel het voortijdig beïnvloeden van bijvoorbeeld beleids- en actieagenda's. De vraag is of deze methodiek, gezien het huidige politieke-bestuurlijke krachtenveld, voldoende mobiliserend effect zal gaan hebben. Wij schatten in dat er meer beïnvloedingskracht nodig is en denken dat een nationaal coördinator ondermijning daarin goed kan voorzien.

### **Het profiel**

Over het profiel van een nationaal coördinator ondermijning valt veel te zeggen. De te vervullen opgaven zijn namelijk fors en complex en de gevoelde urgentie bij de opgaven is groot. Dit gegeven vraagt om een herkenbaar, zichtbaar en charismatisch bestuurlijk zwaargewicht. Het voert naar ons idee te ver om in dit essay een uitgebreide profielschets van een nationaal coördinator ondermijning op te nemen, maar de benodigde competenties en vaardigheden van een nationaal coördinator ondermijning zijn zeker door ons besproken. Naar ons idee vragen de opgaven in ieder geval om een publieke leider, een boegbeeld en een regisseur in de samenwerking, met zicht op en respect voor ieders (decentrale) verantwoordelijkheden. Van belang is verder dat de coördinator ondermijning voldoende op afstand weet te staan van het politieke-bestuurlijke krachtenveld, maar zich ook – indien nodig! – soepel in dit krachtenveld moet kunnen bewegen.

### **Bestuurlijke drukte**

In dit essay staat het begrip *lenigheid* centraal: een *lenige* aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit en een *lenige* overheid. De schets van een nationaal coördinator ondermijning lijkt hier haaks op te staan. Want neemt met de introductie van een nationaal coördinator ondermijning de bestuurlijke drukte in Den Haag juist niet toe en neemt de gewenste lenigheid daarmee dus niet exponentieel af? Deze vraag is in de context van lenigheid zeer begrijpelijk en ook herkenbaar als het gaat om het meebewegen in nieuwe complexe maatschappelijke opgaven. Vanuit een gewenst gevoel van grip krijgen en grip houden wordt er bestuurlijk gezien vaak *opgeschaald*. Ter illustratie kan de parlementaire discussie over het voorstel tot het inzetten van een speciale regeringsfunctionaris, de Deltacommissaris, worden genoemd. Door de VVD-fractie in de Tweede Kamer werd destijds de zorg geuit dat toewijzing van dit voorstel tot een mogelijke inflatie van het huis van Thorbecke zou leiden (Twist et al., 2013). De Zeeuw benoemt dit ook door te stellen dat “een handvol van dit type autoriteiten zou een extra tussenlaag vormen in het toch al volle, drukbezette universum van overheidsinstanties, samenwerkingsverbanden en uitvoerende diensten” (De Zeeuw, 2018, p. 2). Herkenbaar is ook de verzuchting van De Zeeuw: “In dit land komen er altijd instanties bij; er gaat zelden wat af” (De Zeeuw, 2018, p. 2). Toch willen we hier benoemen dat het tegendeel ook waar is. Door de komst van een nationaal coördinator ondermijning in de rol van regisseur in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit kan de bestuurlijke drukte in omvang juist worden teruggebracht. Daarvoor is wel nodig dat bij de uitwerking van de schets van een nationaal coördinator ondermijning voldoende aandacht is voor overlappende rollen, taken, en verantwoordelijkheden en moet (politiek gezien) de moed en ruimte worden gezocht om van die overlap afscheid te nemen. Op de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, moet vervolgens een helder en eenduidig antwoord klaar staan.

### **En hoe nu verder?**

Voor de functie/rol van nationaal coördinator ondermijning zijn meerdere opties denkbaar die allemaal verschillende consequenties hebben of afhankelijkheden kennen. Denk daarbij aan de mate van zichtbaarheid en zelfstandigheid, de statuur en te verwachten impact, de departementale of interdepartementale uitwerking, de formele doorzettingsmacht en/of mandaat en de snelheid waarmee noodzakelijke institutionele wetgeving kan worden

gerealiseerd. Uitgangspunt is dat een nationaal coördinator ondermijning in de rol van regisseur en aanjager een cruciale bijdrage levert aan de samenwerking met en tussen (internationale) organisaties en partners en daarnaast *binnen en buiten* het boegbeeld van de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit is. Ter inspiratie voor de zoektocht *naar wie 'm moet zijn* worden ter afronding van dit deel de volgende opties genoemd: de ondermijningscommissaris, een programmadirectoraat-generaal ondermijning, de vakminister ondermijning of de nationaal coördinator ondermijning gepositioneerd bij de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Onze voorkeur gaat uit naar het plaatsen van een nationaal coördinator ondermijning bij de NCTV. Deze voorkeur hangt samen met de organisatorische inbedding van de NCTV. De NCTV is een permanent en zelfstandig organisatieonderdeel waarbij ten aanzien van de eigen taken beleid en uitvoering samenkomen. De NCTV staat daarmee op afstand van politiek Den Haag, maar heeft tegelijkertijd (mede door de zetel in de Bestuursraad) een stevige positie op het departement Justitie en Veiligheid. De kerntaak van de NCTV is het dienen van de nationale veiligheid, waaronder het beschermen van de democratische rechtsorde tegen risico's en bedreigingen van buitenaf. De kerntaak van de NCTV kent dus duidelijke raakvlakken met de fenomenen ondermijning en ondermijnende criminaliteit en de effecten ervan in de Nederlandse samenleving. De NCTV voert bovendien een rijksbrede opgave uit en weet daarbij het bredere speelveld van de verschillende bestuurslagen en publieke en private partners goed in te zetten. Deze focus en manier van werken valt mooi samen met de beoogde invulling van de rol en het takenpakket van de nationaal coördinator ondermijning. Daarnaast is de NCTV verantwoordelijk voor het ongekleurd opstellen van risico- en dreigingsbeelden en het voorzien van deze beelden van een concreet handelingsperspectief. Deze werkwijze komt op hoofdlijnen overeen met de later in dit essay te bespreken schets van kennis en anticipatie, waar de nationaal coördinator ondermijning een cruciale rol in moet gaan spelen. En *last but not least*, de gewenste boegbeeldfunctie van de nationaal coördinator ondermijning lijkt bij de NCTV goed te zijn belegd. De NCTV is immers volgens eigen opgave maar ook onze ervaring naast een organisatie ook een persoon. En naar die mate van zichtbaarheid is de nationaal coördinator ondermijning vooral op zoek.

## Een schets van een agenda versterking rechtstaat

In het kader van *versterk wat goed is*, zetten wij in op versterking van de Nederlandse democratische rechtstaat. Deze aanbeveling sluit aan bij de constatering die wij doen in deel IV, namelijk dat versterking van de rechtstaat bijdraagt aan een leniger aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. De ROB heeft hier afgelopen 15 april ook een mooi advies over gepubliceerd met de titel *Een Sterkere Rechtsstaat* (2020). Eén van de belangrijkste aanbevelingen van de ROB is te komen tot een agenda Rechtsstaat. Wij stellen een hernieuwde Vrouwe Justitia voor met al haar voorwerpen in aangepaste vorm, waarbij zij op een sterk fundament staat. Hieronder werken we een schets om te komen tot een Rechtstaatagenda verder uit.



**Figuur 3. Gedaantewisseling Vrouwe Justitia**



Bijna iedereen kent Vrouwe Justitia. Geblinddoekt, en dus zonder aanzien des persoons, komt zij op basis van een goede afweging (weegschaal) van bewijs en getuigenissen tot een oordeel en spreekt een vonnis uit (het zwaard). Van verschillende kanten worden we gewaarschuwd dat de Nederlandse rechtstaat (nog net niet) in verval is. Dit symboliseren wij met de gehavende Vrouwe Justitia, zie figuur 3. Wij zijn van mening dat er ten aanzien van de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit te veel aandacht uit gaat naar *het doen*, gesymboliseerd door de hamer, met als gevolg een overheersende weegschaal. Het is nodig weer goed in balans te komen tussen het doen en denken. Wat geldt voor Vrouwe Justitia, in balans zijn, geldt ook voor de trias politica die weer in evenwicht moet komen.

In deze schets ondergaat Vrouwe Justitia een gedaantewisseling. De linker Vrouwe Justitia is zoals we haar kennen. De tweede zoals wij haar hebben aangetroffen: gehavend. Zij lijkt nu wat *maatschappelijk blind* te zijn en ver af te staan van wat er in de omgeving van burgers gebeurt. Wij transformeren haar naar een nieuwe Vrouwe Justitia. De nut en noodzaak van onpartijdigheid en onafhankelijkheid blijft ook bij onze Vrouwe Justitia bestaan. Echter, zij *ziet beter* zodat zij weet wat er gebeurt in de maatschappij. Zij staat midden in de samenleving en dichter dan in het verleden staat zij ook *in de wijk*. De belangrijkste versterkingen van de rechtstaat die wij voorstellen zijn het doorbreken van het handhavingstekort en het nalevingstekort.

Allereerst het handhavingstekort. Dit staat voor de volgende reeks: incidenten, regels, handhaven en opnieuw meer regels, omdat de incidenten niet gehandhaafd (kunnen) worden. Met versterking van de rechtstaat willen wij het handhavingstekort, dat nu zorgt voor verlamming, doorbreken. Als er niet gehandhaafd kan worden, wordt het lastig met regels. Niet naleven zit ook in het besef dat het met handhaving alleen niet gaat lukken. Wij stellen een goede balans voor tussen preventie, repressie en weerbaarheid. Voor zowel preventie als repressie is samenhang met andere terreinen zoals sociale zaken, landbouw, onderwijs en milieu nodig en is multilevel samenwerking tussen lokaal, regionaal, nationaal en internationaal bestuur vanzelfsprekend.

Het doorbreken van het handhavingstekort en het nalevingstekort kan op een aantal manieren. Handvatten hiervoor zijn handhavingscapaciteit, overregulering, zichtbaarheid, vertrouwen, grenzen en begrenzen en rolvastheid en rolduidelijkheid. Deze kunnen worden gezien als communicerende vaten. Hieronder worden ze kort uitgewerkt.

Door overregulering is er een handhavingstekort. Veel regels liggen vast tot in detail. Dit zorgt voor te weinig flexibiliteit. Kom tot minder regelgeving. Heb bij (her)nieuw(d)e regelgeving meer oog voor flexibiliteit en ruimte in regels, zoals de hardheidsclausule biedt, en ga op zoek naar andere wetgeving, zoals experimenteerwetgeving. Het handhavingstekort wordt ook doorbroken door de capaciteit die er is, anders, slimmer en gericht in te zetten. Investeer in kwaliteit van de betrokkenen en zet handhaving in als regisseur in plaats van op strakke sturing. Op deze manier wordt handhaving *leniger*.

Vrouwe Justitia is helder in het stellen van grenzen en begrenzen. Het zwaard staat ook voor het geweldsmonopolie. Wij stellen voor het zwaard te vervangen door een degen. Een degen is flexibeler dan een zwaard. Het staat symbool voor de vrijheid die er is *binnen* de grenzen van de rechtstaat. Stel echter duidelijke grenzen en begrenzing voor zodat er meer vrijheid (Frissen, 2013, p. 211; Scheffer, 2016) en lenigheid komt binnen die grenzen. Dit betekent dat gedogen tot het verleden behoort. Gedogen is immers “de erkenning dat we onmachtig zijn om de wet te handhaven” (Van Eeten, 2010, p. 27) en zorgt voor onduidelijkheid en holt de rechtstaat uit.

Daarnaast is het belangrijk dat de zichtbaarheid van de democratische rechtstaat vergroot wordt. Internationaal gezien behoort Nederland met haar democratie tot een minderheid. Inwoners moeten trots zijn op de democratische rechtstaat en zich realiseren dat het een schaars goed is en niet vanzelfsprekend. Een rechtstaat draagt immers bij aan welvaart en geluk en in een goede rechtstaat neemt criminaliteit af. Hierbij kan een aantal dingen helpen, waaronder zogenaamde *community courts* en het versterken van lokale media. Met verhoging van de zichtbaarheid van zowel de rechtstaat als de rechtspraak wordt ook geïnvesteerd in het vertrouwen van inwoners in de rechtstaat en de rechtspraak. De nieuwe Vrouwe Justitia draagt hier zelf ook aan bij. Haar ogen zijn niet geheel bedekt, omdat de rechterlijke macht oog heeft voor wat er in de samenleving speelt. Het niet volledig dragen van een blinddoek staat dan ook voor het hebben van vertrouwen in elkaar, zowel binnen de trias als daarbuiten, zodat de samenleving weer vertrouwen krijgt en heeft in de rechtstaat. Ondanks het niet volledig dragen van de blinddoek, komt Vrouwe Justitia zonder aanzien des persoons tot een oordeel. Dit doet zij op basis van een goed doordachte afweging van bewijs, getuigenissen, kijken en denken. Het vonnis spreekt zij uit binnen de heldere grenzen van de wettelijke kaders die haar voldoende ruimte geven.

Naast de balans tussen denken en doen vraagt versterking van de rechtstaat ook evenwicht tussen wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht. Nu zijn het te veel *schurende machten*. De trias politica moet in evenwicht zijn. In het huidige tijdsgewricht is er disbalans. Een gesprek over het balanceren tussen de drie machten moet permanent gevoerd en gevoed worden. Het is er wel, maar het moet beter. Om de rechtstaat te versterken doen de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht weer waar zij voor in het leven zijn geroepen. Echter, er is verwarring en onduidelijkheid omdat de drie niet doen waarvoor zij zijn. De rollen van de drie moeten weer duidelijk en gescheiden zijn, rolvast en een heldere governance hebben. Zo moet de Tweede Kamer weer doen waar hij voor is: controleren van de regering. En dat geldt ook voor provinciale staten, gemeenteraden en algemeen bestuur bij provincies, gemeenten en waterschappen. Want legitimiteit van de democratische rechtstaat is cruciaal. Dit betekent onder andere investeren in een goede en sterke volksvertegenwoordiging, weerbaarheid vergroten door onder andere een goede financiële vergoeding voor raads- en statenleden, zodat meer mensen zich willen inspannen voor de democratische rechtstaat. De rechtsprekende macht hebben we hierboven geschetst en de wetgevende macht (lees: het kabinet) en de uitvoerende macht tonen weer politiek leiderschap en moed. Dit vraagt, zoals filosoof René Foqué zegt, om het hebben van een

visie, om meer aandacht voor *het politieke* (2011). *Het politieke* staat voor het hebben van een visie. Een visie is nodig nu de rechtstaat in *institutionele crisis* is. Versterking van de rechtstaat vraagt om het hebben van een duidelijke visie op wat voor samenleving we willen zijn en daar maakt onze Vrouwe Justitia onderdeel van uit.

## Een schets van kennis en anticipatie

### Scenario's

In ons essay beschrijven wij onze zoektocht naar een lenige(r) aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Eén van onze bevindingen is dat lenigheid meer vraagt dan enkel het doen. Voor een lenige en toekomstbestendige aanpak is het nodig dat de overheid en haar partners naast het doen ook weer gaan denken. Het denken ziet dan op het strategisch vermogen van de overheid en haar partners, meer specifiek: het vermogen om te *dealen* met complexiteit en onzekere toekomst. In het voorgaande deel van dit essay zijn we op (het ontbreken van) dit strategisch vermogen van de overheid ingegaan en hebben we een stevige oproep gedaan tot het nemen van principiële en/of elementaire beslissingen als het gaat om (het inrichten van) de samenleving en de democratische rechtstaat. Want dit is nodig voor een lenige(r) aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Hierna gaan we in op het organiseren van het vermogen tot vooruitzien, anticiperen en beïnvloeden. Ondermijning en ondermijnende criminaliteit zijn in hun beweging en ontwikkeling richting de toekomst – naar wij inmiddels weten – vaak onvoorspelbaar en grillig. Dit betekent dat deze fenomenen onzekere en onvoorspelbare toekomstscenario's kennen. Wij hebben ons dan ook afgevraagd 'hoe met die onzekere en onvoorspelbare toekomstscenario's om te gaan?'. Eerder in dit essay is uitgebreid ingegaan op mogelijke strategieën bij onzekere en onvoorspelbare toekomst. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de toekomst zich niet laat *voorspellen*, maar dat die onzekere toekomst wel is te verkennen. In de schets van kennis en anticipatie bouwen wij voort op de daar beschreven methodiek van scenario-denken en scenario-opbouw, afkomstig van Roel in 't Veld. De schets van kennis en anticipatie gaat uit van een cyclisch proces dat ziet op het breed ophalen van kennis en informatie, het analyseren en het duiden daarvan in toekomstscenario's en vanuit de scenario's het ontwerpen van een handelingsperspectief. Het idee is om op basis van de genoemde scenario's en handelingsperspectieven in de proactieve stand te komen door bijvoorbeeld voortijdig gesprekken te voeren met departementen, uitvoeringsdiensten, marktpartijen en internationale partners. Dit ter beïnvloeding van niet gewenste verrassingen of het beheersbaar maken en/of reduceren van de gevolgen daarvan.

### De schets

Over het gedachtegoed van de schets van kennis en anticipatie is inmiddels al nagedacht. De inhoudelijke uitwerking van deze schets en de organisatorische ophanging ervan moeten echter nog plaatsvinden. Wij geven graag een aantal belangrijke denklijnen voor de uitwerking mee. Allereerst moet de focus van deze schets niet gericht zijn op het zelf doen van (wetenschappelijk) onderzoek, maar op het ophalen en verzamelen van (wetenschappelijke) kennis en informatie bij anderen. De mogelijke vergelijking met een *research and development unit* gaat om die reden hier al mank. Dit betekent dat bij de uitwerking van de schets moet worden uitgegaan van een vaste kern- en een flexibele schilconstructie. De vaste kern bestaat uit professionals die goed in staat zijn de relevantie van bepaalde ontwikkelingen en dreigingen in relatie tot ondermijning en ondermijnende (drugs)criminaliteit te onderkennen en de daarbij behorende specialisten op te zoeken en in te zetten. De flexibele schil wordt door die specialisten gevormd en ziet op een breed palet aan wetenschappers, ervaringsdeskundigen en andere experts. In het verlengde hiervan (en dit is onze tweede

denklijn) moet de vaste kern zich van een breed en omvangrijk speelveld weten te bedienen. Anno 2020 is kennis en informatie in het algemeen, maar vooral ook met betrekking tot ondermijning en ondermijnende (drugs)criminaliteit, zeer breed belegd. Waar vroeger de politie en andere inlichtingendiensten een unieke positie hadden op het terrein van kennis en informatie, wordt vandaag de dag door heel veel publieke en private partijen kennis ontwikkeld en ook informatiebeelden neergezet. De vaste kern van professionals moet deze kennis- en informatiebronnen goed weten te vinden en ontsluiten. Met deze schets van kennis en anticipatie wordt – zoals hierboven beschreven – niet alleen ingezet op het organiseren van *trendwatcherscapaciteit*, maar vooral ook op het vertalen van kennis en informatie in mogelijke toekomstscenario's, voorzien van een handelingsperspectief. Echter, dit proces heeft enkel meerwaarde op het moment dat het proces *kort cyclisch* wordt ingericht. Het belang van kort cyclisch werken hangt samen met het eerder in dit essay beschreven aanpassingsvermogen van de criminele spelers in het ondermijningveld en de snelheid waarmee dit gepaard gaat. De schets kennis en anticipatie zal naast een hoge cyclische frequentie ruimte moeten bieden voor het bijstellen van eerder gebouwde scenario's en opgestelde handelingsperspectieven. Het bijstellen vindt dan plaats op het moment dat nieuwe ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, maar kan ook voortkomen uit de opbrengst van lokaal en regionaal ingezette interventies naar aanleiding van eerder opgeleverde scenario's en handelingsperspectieven. Ten slotte moet de schets van kennis en anticipatie een aanvulling zijn op reeds bestaande expertisecentra en informatiehuishoudingen op internationaal, landelijk, regionaal en lokaal niveau. Bij de uitwerking van de schets van kennis en anticipatie zal dus goed nagedacht moeten worden op welke wijze de aansluiting met deze niveaus soepel tot stand komt. Daarbij is het snel beschikbaar maken van gebouwde scenario's en opgestelde handelingsperspectieven voor de doorvertaling naar lokale en regionale interventies van belang.

### **En hoe nu verder?**

In dit essay zijn wij op zoek gegaan naar een lenige(r) aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. De hierboven beschreven schets van kennis en anticipatie is daar een essentieel onderdeel van. De vraag is nu hoe deze schets praktisch verder vorm te geven en organisatorisch in te bedden. We beperken ons tot het meegeven van een aantal in dit verband niet onbelangrijke noties. Allereerst is het naar ons idee van belang dat de eerder benoemde en beschreven principes van lenigheid en agile werken terugkomen in de uitwerking van deze schets. Denk daarbij in het bijzonder aan het hebben van een flexibele strategie, het werken in multidisciplinaire teams, het eerdergenoemde kort cyclisch werken en het visueel maken van de te delen informatie en resultaten. Ook de sturing- en verantwoordingslijn moeten naar ons idee conform deze uitgangspunten worden ingericht. Dit betekent – kort gezegd – een sturingsfilosofie die past bij het principe van *regisseren in plaats van (hiërarchisch) sturen* en een wijze van verantwoording die recht doet aan de rijkheid van deze schets en de op te leveren producten. Verder vinden wij het noodzakelijk dat de schets van kennis en anticipatie op voldoende afstand van de politiek, de departementen en de operationele werkvloer komt te staan. Beleidsagenda's, de politieke waan van de dag, incidenten en discussies over capaciteit en schaarste moeten van generlei invloed zijn op nog te ontwerpen toekomstscenario's en op te stellen handelingsperspectieven. Tevens doen wij een stevige oproep om bij de uitwerking van deze schets te kijken naar wat er al is. De bekende reflexbeweging bij een nieuwe opgave is op zoek te gaan naar een daarbij passend nieuw organisatieonderdeel. Deze reflexbeweging moet zoveel mogelijk worden weerstaan. Bij de uitwerking van de schets kennis en anticipatie moet worden bezien of aansluiting kan worden gezocht bij reeds bestaande en vergelijkbare initiatieven of samenwerkingsvormen. Om in termen van lenigheid te blijven: met het toevoegen van een nieuw organisatieonderdeel aan (in dit geval) de overheid, neemt de lenigheid in diens

functioneren exponentieel af. In het licht daarvan moet naar ons idee worden verkend of bestaande thematische platforms waar ook *trendwachterscapaciteit* is belegd, kunnen worden samengevoegd en ondergebracht binnen de schets van kennis en anticipatie. Denk daarbij aan platforms als het *Anti Money Laundering Centre*. Tevens moet worden bezien wat de schets kennis en anticipatie betekent voor de ambities van het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) en de tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) met betrekking tot het op fenomeenniveau meer zicht willen krijgen op ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Daartoe wordt nu in verschillende regio's ingezet op het opstarten van denktanks en het verrichten van wetenschappelijke (fenomeen)onderzoeken. Bewaakt moet worden dat de gedeelde wens tot het meer zicht en grip krijgen op ontwikkelingen in relatie tot ondermijning en ondermijnende criminaliteit niet *verkokerd* wordt uitgevoerd maar meer in samenhang wordt ingezet.

Tot slot en ter inspiratie voor de zoektocht *naar wat er al is* reiken wij nog twee concrete opties aan. Deze opties komen voor wat betreft het gedachtegoed van de schets kennis en anticipatie aardig overeen en kunnen ook *naast elkaar* worden ingezet. Allereerst noemen wij de *Global Risks Reports* van het *World Economic Forum* (2019). Deze *Global Risk Reports* maken deel uit van het *Global Risk Network* en worden jaarlijks uitgebracht op basis van een analyse van wereldbedreigende risico's in de categorieën economie, milieu, geopolitiek, sociaal of technologie. Op de website van het *World Economic Forum* (2019) staat dat er jaarlijks aan meer dan 750 internationale experts en besluitvormers wordt gevraagd de grootste risico's in deze categorieën te benoemen. Deze risico's dienen zij vervolgens te rangschikken op de *meest waarschijnlijke* risico's en de *risico's met de grootste impact*. Het doel van deze jaarlijkse exercitie is het creëren van bewustwording en het aanjagen van een mondiale samenwerking in het beperken en beheersen van de jaarlijks vastgestelde risico's. Naar ons idee een mooie basis voor het gewenste inzicht en de scenario-opbouw. Wat wel opvalt (en in zekere zin ook zorgen baart), is dat de heldere analyse en duidelijke weergave van de wereldbedreigende risico's nog niet, althans in onze ogen onvoldoende, leidt tot die gewenste en noodzakelijk geachte samenwerking van regeringsleiders, bedrijven en beleidsmakers. De *Global Risk Reports* bieden wel degelijk inzicht, maar blijken nog onvoldoende mobiliserend effect te hebben als het gaat om de samenwerking. Een andere opvallende en pijnlijke constatering is dat de geopolitieke onrust en de politieke polarisatie in binnen- en buitenland de strijd om aandacht – ondanks de lagere ranking – lijken te winnen. Dit gaat ten koste van andere hoger gerankte risico's en bedreigingen, zoals het verlies van biodiversiteit en de ineenstorting van ecosystemen. Kennis en inzicht op basis van de *Global Risk Reports* met de daaraan gekoppelde *ranking* van risico's en bedreigingen levert dus nog geen garantie op voor adequate prioritering van thema's in beleids- en actieagenda's. Er is dus meer beïnvloedingskracht nodig. Dat dit permanent aandacht vraagt, blijkt ook uit de dringende oproep van Borge Brenda, voorzitter van het World Economic Forum, in zijn jaarlijkse persbericht begin 2020: "Het politieke landschap is gepolariseerd, het zeeniveau stijgt en de klimaatbranden woeden. Dit is het jaar waarin wereldleiders de handen in elkaar moeten slaan met alle sectoren uit de maatschappij om onze samenwerkingsverbanden te herstellen en te versterken, niet alleen voor voordelen op de korte termijn, maar ook om diepgaande risico's aan te pakken."

Dichter bij huis en zeker de moeite waard om te verkennen is de *Nationale Veiligheid Strategie* en de daarbij behorende *Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid*, op te stellen door het multidisciplinaire *Analistennetwerk Nationale Veiligheid* (ondergebracht bij de NCTV). Met deze stukken wordt een strategische cyclus geïntroduceerd, die periodiek dreigingen en risico's op het vlak van de nationale veiligheid vaststelt en duidt. Nationale veiligheid wordt daarbij breed gedefinieerd. Begin juni 2019 werd het laatste veiligheidsbeeld door de

minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer aangeboden. In de *Nationale Veiligheid Strategie 2019* en de daarbij behorende *Geïntegreerde Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2019* kwamen zeven prioritaire thema's naar voren, zijnde: statelijke dreigingen, polarisatie, bescherming van vitale infrastructuur, terrorisme, militaire dreigingen, cybersecurity en criminele ondermijning! De impact van ondermijning in de Nederlandse samenleving maakt dat dit fenomeen inmiddels als een dominant risico voor de nationale veiligheid wordt gezien. Wat ons aan deze werkwijze in positieve zin opvalt, is dat de strategievorming en analyse interdepartementaal tot stand komen en bovendien ook in samenwerking met verschillende publieke en private organisaties. Opvallend in positieve zin is voorts dat de *Nationale Veiligheid Strategie* bestaat uit een strategisch kader en een dynamisch agendagedeelte. In het strategisch kader is aandacht voor de identificatie van nationale veiligheidsbelangen, de ontwikkeling van dreigingen en de risico's en de vormgeving van een nationaal sluitende aanpak. Het dynamische agendagedeelte geeft vervolgens weer voor welke dreigingen en risico's er versterkte maatregelen van de verschillende departementen nodig zijn. Door deze opbouw en inrichting is de *Nationale Veiligheid Strategie* geen stoffig en wollig op afstand gemaakt stuk, maar biedt deze een richtinggevend kader voor op te stellen actie- en beleidsagenda's door de betrokken departementen. Echter, de gewenste lenigheid en flexibiliteit vinden we nog onvoldoende terug in de cyclische werkwijze van de *Nationale Veiligheid Strategie*. Dit hangt samen met de strategisch cyclus van drie jaar. Uitgaande van het adaptieve vermogen en de veranderingssnelheid van onze criminele tegenstanders in het ondermijningsveld is deze frequentie te laag. Bovendien lijkt hier de stap van het scenario-denken en scenario-opbouw te zijn overgeslagen en dat komt de mate van concreetheid (en dus ook bruikbaarheid) van de voorgestelde maatregelen niet ten goede. Het daadwerkelijk kunnen beïnvloeden van door departementen op te stellen actie- en beleidsagenda's zal daardoor ook minder succesvol zijn.

## Een schets voor lenig werken

Ondermijning en ondermijnende criminaliteit zijn complex en bevinden zich in een dynamische omgeving. Dit vraagt om een toekomstgericht bestuur met "het vermogen om te werken en te ontwerpen vanuit de overtuiging dat de toekomst onbekend is en blijft" (Van der Steen, 2016, p. 66). Omdat de toekomst niet gekend kan worden, is voorbereid zijn op voorspelbare en onvoorspelbare verrassingen belangrijk alsmede de notie dat een organisatie *permanente tijdelijkheid* laat zien. Een permanente tijdelijkheid die de *normaal-toestand* wordt (Van der Steen, 2016, p. 66).

Voor ondermijning en ondermijnende criminaliteit presenteren we een eerste schets voor een lenige aanpak, die sterker wordt van onverwachte klappen die mogelijk kunnen worden toebedeeld. Dit vraagt om een systeem dat permanent in staat is voorbereid te zijn op het onverwachte. Hoe kunnen we voorbereid zijn op een toekomst die we niet kennen? De inrichting van een crisisstructuur is hiervoor in dit essay inspiratie geweest.

Zelden is de behoefte aan snelle, nauwkeurige informatie en besluitvorming zo groot als tijdens een crisissituatie. Tijdens een crisis is het effectief snel te handelen en geen last te hebben van onnodige besluitvormingstrajecten en vertragende procedures. Aan deze structuren ligt een aantal principes ten grondslag, dat nodig is om goed in te kunnen spelen op een crisissituatie. Deze leidende principes zijn ook van waarde voor niet-crisissituaties.

Wij hebben een aantal van de leidende principes van het werken tijdens een crisis toegepast op de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Dat doen wij omdat we



zien dat de huidige integrale aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit – zoals in deel III uitgebreid beschreven – onvoldoende effectief is. Het beeld van een auto die *stationair* draait, wordt in dat verband vaak als metafoor gebruikt.

Ondermijning en ondermijnende criminaliteit zien wij niet als een crisis. Er zijn echter elementen die wel geschikt zijn om mee te nemen vanuit een crisisstructuur naar een leniger aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. De volgende elementen uit de crisisbeheersing zijn volgens ons toepasbaar effectief in een meer lenige aanpak tegen ondermijning en ondermijnende criminaliteit.

Een eerste element is snelheid in opschaling. Door de hoge snelheid van opschalen en het ontbreken van tijd om goed voor te bereiden is het van belang dat iedereen weet waar hij of zij aan toe is als het gaat om rolduidelijkheid. Dit vraagt dus duidelijkheid en herkenbaarheid in structuur. In tijden van crisis is er geen tijd voor uitvoerig debat. Dit vraagt om snelle en duidelijke besluitvoering. Het grillige en onvoorspelbare karakter van een crisis vraagt om lenigheid en het vermogen snel aan te passen aan snel veranderende context. Tijden van crisis maken duidelijk dat er instituties moeten zijn waar de samenleving vertrouwen in kan hebben. Het helpt als bewindslieden zich laten adviseren door ambtenaren die deskundig zijn. Hierbij is het belangrijk dat het wetenschappelijk advies niet in twijfel wordt getrokken.

Naast elementen uit crisisbeheersing zijn er ook principes van *agile werken* die goed toepasbaar zijn op de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Eerder in dit essay werden de inzet van multidisciplinaire teams, het visueel werken en het werken met feedbackloops genoemd. Naar ons idee brengen deze principes naast de hierna te bespreken elementen uit de crisisbeheersing de gewenste lenigheid in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Omdat we een combinatie van crisisstructuur en agile werken voorstellen, spreken we in dit essay van meervoudige sturing (netwerkend werken) en laten we deze vorm van sturing terug komen in een aanpak via het zogenaamde *commanders intent* en een *stevige ruggengraat*.

### **Commanders intent**

Tijdens het bestuderen van de principes van crisisbeheersing en op basis van de feedback die we hebben opgehaald is de noodzaak van goede *commandovoering* duidelijk geworden. Dit vraagt een dynamische of lenige manier als het gaat om opdrachtgeverschap. We zijn geïnspireerd door structuren van militaire operaties, hierin ondersteund door Schillemans (2019, p. 18) die verwijst naar het Pruisische leger. In het Pruisische leger mochten de plannen van de leiding bekritiseerd worden. Hierbij was het zogenaamde *Auftragstaktik* het uitgangspunt waarbij het gaat over heldere doelen en een gedeelde missie, maar dan wel zonder een bindende instructie (Brouwer, 2017, p. 96). Denken was het adagium: “Durf je instructies ter discussie te stellen, durf ze in het uiterste geval te negeren, als je denkt dat dat nodig is om je missie te realiseren” (Schillemans, 2019, p. 9). Een manier van werken die hier bij past, is werken met *commanders intent*. Net als (militaire) commandanten willen bestuurders of leidinggevendenden doelen behalen.

*Commanders intent* heeft een praktische insteek, geeft duidelijkheid en een enorme vrijheid van handelen. Het *wat* en *waarom* wordt beschreven. *Hoe* te komen tot resultaat is aan de opdrachtnemers. Dit zijn eigenschappen die voor de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit van grote waarde kunnen zijn. Het vergroot ook eigenaarschap, rolduidelijkheid, teamgevoel en besluitvaardigheid. Betrokkenen binnen een ondermijningscasus moeten erop voorbereid zijn dat vooraf bedachte en uitgewerkte plannen anders kunnen uitpakken dan verwacht. Dit is eerder regel dan uitzondering. Gezien dit feit is de



man of vrouw ter plekke, die verantwoordelijk is voor een multidisciplinair ondermijnings-team, veel beter op de hoogte van de lokale situatie dan de opdrachtgever op afstand. De mensen op de werkvloer kunnen veel beter inschatten wat wel en niet werkt.

Daarnaast maakt deze stijl van sturing optimaal gebruik van de creativiteit van de mensen op de werkvloer en wordt ook het denken in oplossingen gestimuleerd. Binnen de filosofie van het principe *commanders intent* hebben de mensen op de werkvloer niet alleen de bevoegdheid, maar ook de plicht te reageren op onvoorziene omstandigheden. Zolang zij maar binnen de kaders van het *commanders intent* blijven. Voor deze wijze van besturen is vertrouwen onderling en tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers cruciaal door de gehele keten. Zonder wederzijds vertrouwen in elkaar is deze sturingsfilosofie niet uitvoerbaar. Tijdens één van onze testsessies onderstreepte één van de betrokkenen, werkzaam bij het Ministerie van Defensie, ondersteund door de andere aanwezigen, dat het principe van *commanders intent* heel goed toepasbaar is om te komen tot een leniger aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit.

### **Een stevige ruggengraat**

Een crisis kenmerkt zich door het feit dat het zich plotseling voordoet, dat er tal van verschillende actoren bij betrokken zijn en dat deze betrokkenen onder tijdsdruk moeten samenkomen en beslissingen moeten nemen. In deze specifieke en bijzondere situatie is het nodig dat de verschillende betrokkenen vanuit hun dagelijkse werkzaamheden snel kunnen omschakelen naar een multidisciplinair team en dat de organisatie binnen dat team snel staat. Het principe van een *stevige ruggengraat* is gebaseerd op de opschalingsstructuren zoals we die in Nederland met betrekking tot het werken in crisissituaties kennen. Het werken met een opschalingsstructuur heeft als voordeel dat er vaste afspraken zijn over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Deze vaste afspraken dragen bij aan de gewenste snelheid bij opschaling en de gewenste snelheid in de besluitvorming. Anders gezegd: het werken in een vaste structuur, met vaste rollen en in een vast proces geeft duidelijkheid, houvast en voorkomt onnodige vertraging.

De praktijkervaringen met crisissituaties laten inderdaad zien dat een multidisciplinair team na één druk op de knop staat. Iedereen binnen dat team kent zijn of haar rol en kent de structuur. Er is geen plaats voor eventuele heilige huisjes. Door gezamenlijk aan ondermijningscasuïstiek te werken in multidisciplinaire teams, vanaf een vaste locatie, wordt onnodige vertraging voorkomen als het gaat om elkaar informeren en over besluitvorming. Het is belangrijk dat de capaciteit in deze teams *dedicated* is en geen verstoringen door de waan van de dag kent. Belangrijk is verder dat deze teams nadrukkelijk samenwerken met private partijen en brancheorganisaties. Het is van belang dat kennis die nodig is aan tafel komt en adviserend is aan het team. Daarnaast is een hoge mate van schakelvermogen, adaptiviteit (lenigheid) en gemeenschappelijke kracht tot bijstelling van gestelde doelen op basis van nieuwe informatie van grote waarde. Hiervoor zijn dynamische informatiebeelden beschikbaar, het mandaat en de bereidheid om af te wijken en bij te sturen op eerder gemaakte keuzes. Dit vraagt meer aandacht voor actualiteit en durf en vertrouwen om aan te passen, zowel van opdrachtgevers als opdrachtnemers. Hierbij onderkent het team, zoals ook bij crisismanagement tijdens een crisis, dat datgene wat de buitenwereld waarneemt, een werkelijkheid is. Als het gaat om adequate wet- en regelgeving, dan vraagt dit niet direct om uitbreiding of aanpassing van bestaande regelgeving, maar om het slimmer en gericht in te zetten hiervan.

Om *commanders intent* in te zetten is een stevige *ruggengraat* nodig, waarmee we bedoelen dat de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit volgens een opschalings-

structuur werkt. We zijn ons ervan bewust dat het werken met vaste afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden in het kader van lenigheid paradoxaal klinkt. Toch zijn wij van mening dat door *de basale zaken* te regelen de ruimte en het vermogen ontstaat om snel aan te passen aan onvoorziene situaties en ontwikkelingen. Of zoals door een van onze gesprekspartners verbeeldend werd gezegd: “om lenig te kunnen zijn bij yoga is een hele stevige ruggengraat nodig.” De principes van *commanders intent* en *een stevige ruggengraat* lijken elkaar op het eerste oog te bijten. Wij zijn er echter van overtuigd dat in de feitelijke uitwerking van deze principes dit niet het geval is en dat de principes elkaar onderling kunnen versterken. De kern van het principe *commanders intent* gaat over regisseren, het richting geven op afstand. Wat daarbij helpt, is dat die stevige ruggengraat er dan is. Een (opschalings)structuur die vertrouwd is met het principe van *commanders intent* en werkt met vaste afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden, waardoor men elkaar operationeel snel vindt en aan de hand van die *stevige ruggengraat* adequaat en lenig invulling kan geven aan de intenties van de opdrachtgever.

In dit essay hebben we vaak stil gestaan bij de actualiteit. Op dit moment wordt er hard nagedacht over een nog op te richten Multidisciplinair Interventie Team (MIT). Afgelopen april heeft Grapperhaus, de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de instelling van een MIT. “*Het MIT gaat bestaan uit gelabelde en hoofdzakelijk HBO-/WO-opgeleide capaciteit van politie, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), Koninklijke Marechaussee, Douane, Belastingdienst en Openbaar Ministerie. Het MIT opereert daarbij in aanvulling op en in samenwerking met de bestaande intelligence- en opsporingsteams van deze genoemde diensten en van andere bijzondere opsporingsdiensten die zich met de aanpak van ondermijning bezighouden. Het MIT gaat werken onder gezag van het Landelijke Parket en het Functioneel Parket van het OM en zal als entiteit herkenbaar worden ondergebracht bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie*”, aldus de minister (Grapperhaus, 2020). De inhoudelijke inrichting van dit team en de organisatorische ophanging ervan moet echter nog plaatsvinden. Bij de uitwerking is het in onze optiek van belang de hierboven beschreven principes een plek te geven. De uitgangspunten van het MIT als multidisciplinair team, met een focus op de besproken leidende principes, zien we als een lenige variant die ook toepasbaar is op regionaal en lokaal niveau. Wij zijn ervan overtuigd dat deze variant bijdraagt aan meer lenigheid in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit.

# Bijlage I – Het ontrafelproces

## Ons reisdagboek – “een weergave van onze mooie reis”

De reis was erop gericht de rafels van ondermijning en ondermijnende criminaliteit te ontrafelen en weer bij elkaar te brengen, maar dan op lenige wijze. Dit verslag is een korte weergave van ons onderzoek. Omdat we het als een reis hebben ervaren, maken we, net als in het voorwoord, gebruik van deze metafoor. Onze reis was er één van verrassingen. Tegenwoordig kan je ze ook kopen, een reis waarvan je de bestemming niet kent totdat je op Schiphol aankomt. Dat je weg gaat, is helder. Waarheen je gaat, dat is een verrassing. Je krijgt van te voren een paar suggesties mee om je tas te pakken. Ook die hebben wij gekregen van de NSOB: drie A4, om precies te zijn, met een omschrijving van de opdracht.

Zodra de bestemming duidelijk is, koop je een reisgids, zodat je een beetje bent voorbereid. Gelukkig reizen we niet voor het eerst en hebben we ervaringen uit het verleden. Die hadden wij ook voor deze reis, in de vorm van anderhalf jaar kennis en ervaring vanuit de NSOB en eigen ervaring vanuit ons werk en privé. Tijdens de reis verzamelden we documenten, keken we documentaires, luisterden podcasts en hadden verwachte en onverwachte ontmoetingen. Soms hadden we vluchtige gesprekken, soms ook diepgaand, dan wel gingen we nog een keer terug naar een plek die ons goed beviel of die we nog een keer wilden bekijken. Het was een wondere wereld die we bezocht hebben. Aan het begin van de reis hebben we ons afgevraagd waar we naartoe zouden gaan. Omdat we de toekomst niet kennen, waren we voorbereid op onverwachte verrassingen. Daarvoor zijn wij lenig genoeg.

We hebben eerst gezocht naar waar we het nu echt over hebben. Met andere woorden, wat is ondermijning en ondermijnende criminaliteit nu eigenlijk en wat wordt er bedoeld met begrippen als integraal en lening? Zoals gezegd in de inleiding, bleek dat de integrale aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit bepaald niet in de kinderschoenen staat. Met deze aanpak is in verschillende regio's in Nederland al jarenlang ervaring opgedaan. Ondanks een gedeeld probleembesef en *veel effort taken* is de opbrengst van deze gezamenlijke aanpak voornamelijk te mager gebleven, waardoor ondermijning en ondermijnende criminaliteit zich in Nederland stevig hebben kunnen wortelen in de haarvaten van onze samenleving. Het is de lenigheid van de criminele tegenstander waar de overheid en haar partners zich tot op heden niet tegen hebben kunnen wapenen. Dit vraagt om een herbezinning op de integrale aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Wat is er richting 2030 nodig om die *lenigheid in de aanpak* vorm te geven? Op verzoek van Peter Noordanus, namens het SBO, zijn we op reis gegaan en op zoek naar die vereiste vorm van lenigheid. Hoe verworden de overheid en haar partners die lenige tegenstander in de gezamenlijke strijd tegen ondermijning en ondermijnende (drugs) criminaliteit? De centrale doelstelling van onze reis was het vormgeven van een integrale aanpak ondermijning en ondermijnende criminaliteit 2.0. Met in die aanpak: meer lenigheid, meer balans tussen het (strategisch) denken en het doen, naast het vermogen tot gericht en selectief interveniëren ook het vermogen tot voorspellen en (intersectoraal) beïnvloeden. De lenige aanpak 2.0 is door ons vorm gegeven in een schets, die de reis van anderen makkelijker kan maken.

Tijdens de reis hebben we cultuurschokken ervaren. Zijn ondermijning en ondermijnende criminaliteit wel echt het probleem? We zijn naar Zuid-Amerika afgereisd voor een *cocaine trail*. We gingen naar Indonesië en daar zagen we dat de *Nederlanden* al 350 jaar in

verdovende middelen handelden. Vind je het gek dat de aanpak nu niet lukt? Dichter bij huis gingen we naar Italië, waar ze al lang ervaring hebben met ondermijning en ondermijnende criminaliteit en Nederland naïef vinden. Vanwege de intelligente lockdown bleven we ook veel in Nederland, de regio en de wijk en verbaasden ons over de crisis, de lenigheid van criminelen en hoeveel aandacht het onderwerp heeft. De coronacrisis en -beheersing heeft ons ook geholpen in gedachtenvorming om te komen tot de schets die we hebben gemaakt.

## **Methodologie – “de wijze van reizen”**

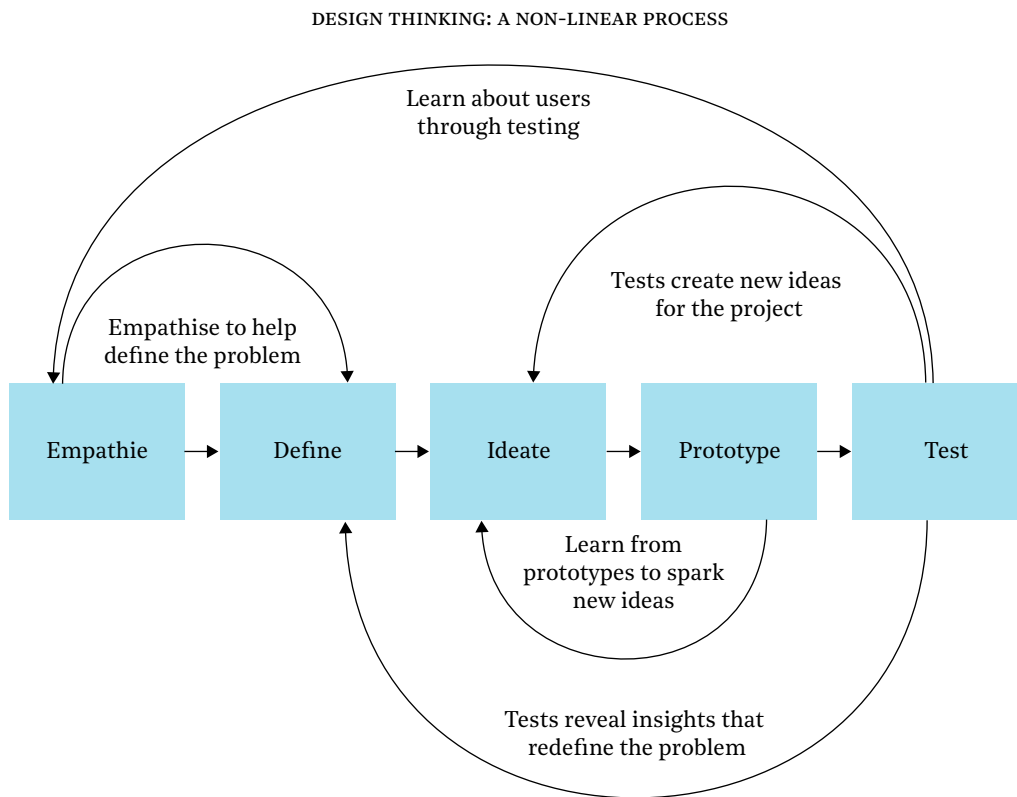
Hoewel de reis vanwege corona grotendeels virtueel was, hebben we verschillende paden en zijpaden bewandeld. Bijvoorbeeld in onze methodiek. Onze eerste manier van reizen was hypothetisch gestuurd onderzoek doen. Deze paste bij nader inzien niet. Na een tussentijdse gearrangeerde ontmoeting (referent) werd ons Design Thinking aangereikt. Dit was raak. De methode Design Thinking heeft ons geholpen tot een goede en gerichte analyse en aanbevelingen te komen. Het was een interessante excursie: een gestructureerde methode die ons in staat stelde in korte tijd een grondige analyse uit te voeren. De methode Design Thinking paste, omdat het aansluit op de complexe wereld van ondermijning en ondermijnende criminaliteit. Het maakt gebruik van feedbackloops, dus van *replay holiday*, en paste goed bij de opdracht in relatie tot het begrip lenigheid.

Design Thinking was een mooie excursie in vijf stappen nadat we eerst fasen van oriëntatie, reflectie en bezinning in relatie tot ons vraagstuk hebben gehad. We hebben ons goed voorbereid op de excursie door veel documenten te lezen, goed de actualiteit in de gaten te houden, inzichten op te doen, te sparren en vele gesprekken en discussies te voeren. De reflexiviteit op het onderwerp ging zo snel dat we soms het gevoel hadden alsof we achter de bus aan moesten rennen. Hoe was de excursie?

## **Design thinking – “een routekaart naar een lenige integrale aanpak”**

Iedereen weet dat vakantie soms ook hard werken is. Zeker wanneer je op excursie gaat. Ja, je doet ervaringen op, maar je moet op tijd weg en ook weer terug zijn. Van ontspanning is vaak geen sprake. Tijdens de excursie stond de vraag centraal hoe die gewenste lenigheid in de aanpak van ondermijning te bereiken. Design Thinking past bij de complexiteit van het vraagstuk en hangt samen met de wens een schets te maken van een toekomstgerichte en toekomstbestendige aanpak. De nadruk ligt op het ontwerpend denken. Design Thinking is een methodiek die gebruikt wordt om zeer complexe problemen op te lossen en kenmerkt zich door het experimenterend werken met behulp van zogeheten *feedbackloops*. Design Thinking kent vijf fasen, waarin kort samengevat wordt gewerkt aan het loslaten van (onbewuste) aannames en vooroordelen en het ophalen van de perspectieven van alle betrokkenen (fase 1), het definiëren van het kernprobleem (fase 2), het genereren van zoveel mogelijk ideeën/oplossingen (fase 3), waarna een prototype(s) (zijnde het ontwerp van de oplossing) wordt gemaakt (fase 4) en wordt getest in de praktijk (fase 5). Het kenmerkende van deze methodiek is dat het testen van het prototype weer kan leiden tot nieuwe ideeën (fase 3) of een nieuw/aangepast prototype (fase 4). Het testen van prototypes betekent echter niet het einde van het ontwerpproces. De oplossing wordt steeds beter doordat deze met behulp van de feedbackloops op zichzelf voortborduurdt.

**Figuur 4 (Interaction design foundation, 2020) geeft een schematische weergave van de route, het proces van Design Thinking en de uitwerking voor ons onderzoek. Je kunt op de routekaart zien dat we regelmatig zijn teruggekomen op dezelfde plekken. Dan zag het er toch weer net anders uit vanwege weersomstandigheden dan onze eerste ervaringen die we hadden gezien, gehoord of gelezen.**



De volgende fasen hebben we doorlopen tijdens de excursie:

1. **Fase 1: Heb Empathie:** zoek in deze fase mee- en tegendenkers op. Wij hebben deze fase grotendeels doorlopen door een brede documentenstudie, het voeren van gesprekken met elkaar, diverse stakeholders en de opdrachtgever. De focus lag daarbij op het helder krijgen van de opdracht;
2. **Fase 2: Definieer het probleem:** ook deze fase hebben wij grotendeels doorlopen door de opbrengst van bronmateriaal en de vele ontmoetingen en gesprekken samen te voegen en te analyseren. Daarbij stond centraal het *definiëren van het vraagstuk* en verkenning van de succes- en faalfactoren van het integraal werken in de aanpak van ondermijning en ondermijnende criminaliteit;
3. **Fase 3: Genereer ideeën:** Dit was een van de geslaagde feestjes tijdens de excursie. Met de kennis van de fasen 1 en 2 hebben we zo veel mogelijk ideeën verzameld. Hierbij hebben we ook een online-enquête met gerichte vragen en prikkelende stellingen ingezet, waarmee we van 36 mee- en tegendenkers waardevolle reacties hebben ontvangen die we hebben meegenomen naar fase vier;

4. **Fase 4: Maak een prototype:** We zijn halverwege de excursie. Tijdens deze fase hebben we de week van de *Design Sprint tegen ondermijning* georganiseerd (maandag 20 april tot en met vrijdag 24 april). Een Design Sprint is binnen de methodiek van Design Thinking een veelgebruikte methode, die in korte *loops* van beperkte tijdspanne de vijf fasen van het Design Thinking proces systematisch doorloopt en doorleeft. In deze week stond vooral het ontwerp van een prototype van *de eerste schets van een toekomstgerichte en toekomstbestendige aanpak van ondermijning* centraal, waarbij we regelmatig zijn teruggegaan naar de eerdere fasen dan wel herinneringen hebben opgehaald. Dit leidde tot vier prototypes;
5. **Fase 5: Test de oplossing:** Nu kwam één van de spannendste delen van de reis. We hebben 14 mee- en tegendenkers bereid gevonden deelgenoot te worden van onze reis. In de week van 4 mei hebben we drie sessies georganiseerd waarin we de schetsen hebben getest. Normaal gesproken doe je dat fysiek. Het was een extra uitdaging om drie sessies van twee uur online te organiseren. Tijdens deze sessies hebben we de vier prototypes om te komen tot *de eerste schets van een toekomstgerichte en toekomstbestendige aanpak van ondermijning* getest. Hoewel spannend was het geslaagd. De opgehaalde feedback hebben we, naast het ophalen van nieuwe ideeën, weer gebruikt om de prototypes bij te stellen. Ze zijn als een schets opgenomen in deel VI van het essay.

Na deze excursie hebben we besloten, zoals je soms een grens overgaat en nieuw vocabulaire leert, het woord prototype te vervangen door schets. Schets past beter bij zowel de vraag die aan het begin gesteld is als ook de *oplossing* die we presenteren. Tijdens de reis zijn we bijna 100 mensen tegengekomen die ons hebben geholpen en hadden we een reisbegeleider die ons bij de les hield en af en toe bijstuurde indien nodig.

## Links naar de podcasts – “leuk voor onderweg”

Tijdens de reis hebben we verschillende zijpaden bewandeld, die niet allemaal zijn opgenomen in het essay en reisverslag. Eén willen we er wel noemen en dat is een podcast die we hebben gemaakt.

Leuk om onderweg naar te luisteren:  
<https://youtu.be/mKI9pEwOCQ4>

De opbrengst van onze reis kunt u terugluisteren en kijken in deze film:  
[https://youtu.be/D9zzodZ\\_TM8](https://youtu.be/D9zzodZ_TM8)

# Bijlage II

## Namen organisaties: “onze reisgenoten”

Tijdens ons onderzoek (onze reis) hebben wij gezamenlijk om en nabij 100 mensen gesproken en betrokken. Een aantal betrokkenen wilden bijdragen op basis van anonimiteit. Om consequent te zijn noemen we zo veel mogelijk namen van de organisaties waar zij werken. Wanneer dat niet mogelijk is, worden zij bij naam genoemd. De namen van onze reisgenoten zijn bij ons bekend.

Aanjaagteam Ondermijning  
Actiecentrum Ondermijning Oost Brabant  
Belastingdienst  
Discover  
Enexis netbeheer  
Erfgoed Brabant  
Gemeenteraadslid gemeente Altena  
Gemeente Helmond  
Gemeente Utrecht  
Gemeenteraadslid gemeente Zaanstad  
Gemeente Valkenswaard  
Hiemstra & De Vries  
Inspectie voor de Leefomgeving en Transport  
Interprovinciaal Overleg  
Maritiem Museum Rotterdam  
Ministerie van Defensie  
Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (practioners)  
Ondernemend Nederland  
Openbaar Ministerie  
Provincie Brabant aanjaag programma  
Planner bij containerterminal Rotterdamse Haven  
Politie eenheid Midden-Nederland  
Politie eenheid Oost-Brabant  
RB Media  
RIEC Midden Nederland  
RIEC Oost Brabant  
Siebe Weide Advies  
Strategisch Beraad Ondermijning  
Tilburg University  
Uitgeverij Veerhuis  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Volvo

## Vragenlijst

36 respondenten



# Referenties

- Aanjaagteam Ondernijning (2020). *Handreiking APV en ondernijning: De Algemene Plaatselijke Verordening als instrument in de (bestuurlijke) aanpak van ondernijning*. [https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/MVJ\\_Handreiking\\_APV\\_IN\\_5.pdf](https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/MVJ_Handreiking_APV_IN_5.pdf)
- Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2013). *Why Nations Fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Crown Publishing Group.
- Berg, H. (n.d.). *Kokers: onze onafscheidelijke metgezel*.
- Blom, T. (2015). *Opium wetgeving en drugsbeleid*. Wolters Kluwer.
- Boelens, M., & Van Steden, R. (2018). *Criminele ondernijning: een verkenning*. Stichting maatschappij en veiligheid. [https://maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/180404Criminele-ondernijning\\_Literatuurstudie.pdf](https://maatschappijveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/180404Criminele-ondernijning_Literatuurstudie.pdf)
- Brouwer, J. (2017). *Auftragstaktik en het Pruisische en Duitse leger 1850-1945*. Aspekt.
- Boutellier, H. (2019). *De andere kant van de medaille. Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondernijnende criminaliteit*. Vereniging Nederlandse Gemeenten. [https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/de-andere-kant\\_20191021.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/de-andere-kant_20191021.pdf)
- Boutellier, H., & Van Steden, R., & Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondernijning. Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3-16. [https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/2020/1/TvV\\_1872-7948\\_2020\\_019\\_001\\_001](https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/2020/1/TvV_1872-7948_2020_019_001_001)
- Cazaly, L. (2020). <https://www.lynnecazaly.com.au/>
- CBS. (2019). *ICT, kennis en economie 2019*. <https://longreads.cbs.nl/ict-kennis-en-economie-2019/>
- CBS. (2018). *Jaarrapport integratie 2018*. <https://longreads.cbs.nl/integratie-2018/criminaliteit/>
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2010). *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*. <https://www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/documenten/richtlijnen/2017/07/01/handboek-bestuurlijke-aanpak-georganiseerde-criminaliteit>
- Chase, D. (Uitvoerend producent). (1999-2007). *The Soprano's* [TV-Serie]. HBO.
- CIROC. (2018). *Zin en onzin van omvangschattingen van de schade en impact van georganiseerde criminaliteit*. <http://www.ciroc.nl/seminars-nl/35/62/Zin-en-onzin-van-omvangschattingen-van-de-schade-en%20impact-van-georganiseerde-criminaliteit.html>

- De Bruin., K. (Regisseur). (1 september 2013). *VPRO Boeken* (seizoen 9) [TV-serie]. VPRO.
- De Kruyf, J. (2014). *Smokkelen in de schimmige grensstreek met Duitsland. Alleen de maan ziet het ...* Noorderland.  
<http://docplayer.nl/27584599-Smokkelroute-noorderland.html>
- De Nationale Ombudsman. (2017). *Woonwagenebewoner zoekt standplaats: Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwagenebewoners.*  
<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/onderzoek/DEF%20Rapport%202017060%20Woonwagenebewoner%20zoekt%20standplaats.pdf>
- De Plakfactor: The commander's intent.* (7 juni 2011). Een blogje om. Verkregen op 31 mei 2020, van <http://www.raamstijn.nl/eenblogjeom/index.php/bluff-your-way-into/1041-de-plakfactor-commanders%20intent>
- De Rechtspraak. (2020). *Democratische rechtsstaat.*  
<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Democratische-rechtsstaat>
- De Zeeuw, F. (2018). *De Deltacommissaris is uniek en dat moet zo blijven.* Staf Deltacommissaris.  
<https://frisodezeeuw.nl/publicaties/2018/De%20Deltacommissaris%20is%20uniek%20en%20dat%20moet%20zo%20blijven.pdf>
- Ellian, A. (30 november 2018). Halsema en GroenLinks ondermijnen de rechtsstaat. *Elsevier.*  
<https://www.elsevierweekblad.nl/opinie/opinie/2018/11/halsema-groenlinks-ondermijnen-rechtsstaat-658915/>
- Faber, W. (4 februari 2013). *Ondermijning als activiteit en gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen.* Finecscience.  
<http://docplayer.nl/12078804-Ondermijning-als-activiteit-en-als-gevolg.html>
- Februari, M. (12 april 2020). Gruwelijk misverstand: 'privacy' is het punt niet. *NRC.*  
<https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/12/gruwelijk-misverstand-privacy-is-het-punt-niet-a3996597>
- Fijnaut, C. J. C. F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. J. N., & Van de Bunt, H. G. (1995). *Bijlagen VII, eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut – Enquête Opsporingsmethoden.* Parlementaire Monitor.  
<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1eyo/vi3ag2g25mzg>
- FIOD Belastingdienst. (2018). *ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen.*  
<https://www.fiod.nl/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen/>
- Follow the Money. (13 september 2019). *Ondermijning.*  
<https://www.ftm.nl/tag/ondermijning>
- Foqué, R. (2011). *De democratische rechtsstaat: een onrustig bezit?* Uitgeverij Stichting Forum.
- Frissen, P. H. A. (2013). *De Fatale Staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek.* Van Gennep.

- Grapperhaus, F. B. J. (2017). *Rafels aan de rechtsstaat*. Prometheus.
- Grapperhaus, F. B. J. (2020). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Kamerstuk.  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29911-275.html>
- Grip, S. (2018). Enthousiasme is het begin van succes. *JenV magazine*, 2.  
<https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2018/02/hoofdartikel>
- Heath, C., & Heath, D. (2010). *Made to stick: Why some ideas survive and others die*. Random House US.
- Het Commanders Intent*. (2016). Maurits Instituut. Geraadpleegd op 29 mei 2020, van  
<https://maurits-instituut.nl/het-commanders-intent/>
- Het Instituut Fysieke Veiligheid. (2020). *Handboek crisiscommunicatie*.  
[https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/handboek\\_crisiscommunicatie\\_in\\_crisissituaties.pdf](https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/handboek_crisiscommunicatie_in_crisissituaties.pdf)
- Insurtech-London. (25 juli 2018). *Design Thinking: A non-linear process*. Startupbootcamp.  
<https://www.startupbootcamp.org/blog/2018/07/design-thinking-non-linear-process/>
- In 't Veld, R. (2010). *Kennisdemocratie: Opkomend stormtij*. Boom Uitgevers.
- Jellinek. (december 2015). *Hoe werkt de opiumwet?*  
<https://www.jellinek.nl/vraag-antwoord/hoe-werkt-de-opiumwet/>
- Joldersma, C., Teeven, F., De Wit, J., Heerts, T., Anker, E., & De Roon, E. (2008). *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld: Rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld*. Politieacademie.  
<https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/69858.pdf>
- Jurna, N. (29 maart 2020). Drugskartels nemen Covid-19 serieuzer dan Bolsonaro doet. *NRC*.  
<https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/29/drugskartels-nemen-covid-19-serieuzer-dan-bolsonaro-doet-a3995279>
- Karadarevic, A. (20 maart 2020). *Ondermijning gebeurt soms onbewust*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.  
<https://vng.nl/artikelen/ondermijning-gebeurt-soms-onbewust>
- Keijser, G., Veldhuis, G., & Huisman, S. (19 maart 2020). *Beter zicht op ondermijning*. Het tijdschrift voor de politie.  
<https://www.websitevoordepolitie.nl/beter-zicht-op-ondermijning/>
- Kleemans, E., & De Poot, C. (2007). *Criminele carrières in de georganiseerde misdaad*. WODC.  
[https://www.wodc.nl/binaries/cahier-2007-13-volledige-tekst\\_tcm28-66839.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/cahier-2007-13-volledige-tekst_tcm28-66839.pdf)
- Kolthoff, E., & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58 (2), 77-90.  
[https://www.researchgate.net/publication/306919339\\_Ondermijnende\\_aspecten\\_van\\_georganiseerde\\_criminaliteit\\_en\\_de\\_rol\\_van\\_de\\_bovenwereld](https://www.researchgate.net/publication/306919339_Ondermijnende_aspecten_van_georganiseerde_criminaliteit_en_de_rol_van_de_bovenwereld)

Kruisbergen, E. W., Roks, R. A., & Kleeman, E. R. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Daders, verwevenheid en opsporing. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. WODC.

<https://wodc.nl/onderzoeksdatabase/2437a-georganiseerde-criminaliteit-in-nederland-daders-verwevenheid-en-opsporing.aspx>

Lam, J., Van der Wal, R., & Kop, N. (2018). *Sluipend Gif: Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Boom Criminologie.

Leijendekker, M. (17 december 2019). Italiaanse maffia-experts: Nederland is naïef. NRC.

<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/17/>

italiaanse-maffia-experts-nederland-is-naief-a3984134

Lyman, M. D., & Potter, G. W. (2010). *Organized crime (5e editie)*. Prentice Hall.

Magendane, K. (03 januari 2020). De geniale Rutte en de teleurstelling voor de multiculturele samenleving. De Kanttekening. *deKanttekening*.

<https://dekanttekening.nl/columns/>

de-geniale-mark-rutte-en-de-teleurstelling-voor-de-multiculturele-samenleving/

Maritiem Museum Rotterdam. (2019). *Dealen met Drugs*.

<http://media.maritiemmuseum.nl/downloads/PDF/MagazineDealenMetDrugs.pdf>

Meijer, R. (7 mei 2018). Criminaliteit verdwijnt niet, maar verschuift. *De Volkskrant*.

<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/>

criminaliteit-verdwijnt-niet-maar-verschuift-b8664960/

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2011). *Verdrag inzake de bescherming van het immaterieel cultureel erfgoed*.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2011-151.html>

Ministerie van Defensie. (2016). *Joint Doctrine Publicatie-5: Commandovoering*.

<https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2012/03/16/>

joint-doctrine-publicatie-5-commandovoering-nl

Moors, H., & Spapens, T. (2017). *Criminele families in Noord-Brabant: Een verkenning van generatie-effecten in de georganiseerde misdaad*. Politie & Wetenschap.

[https://www.emma.nl/files/documenten/criminele\\_families.pdf](https://www.emma.nl/files/documenten/criminele_families.pdf)

Moors, H., Boer, A., Spapens, T., & Ceulen, R. (2020). *Interveniëren in criminele families*.

Politie & Wetenschap.

<https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiewetenschap/2020/>

intervenieren-in-criminele-families-350/

Nap, J., Vos, J., & Los, C. (2020). *Rijker verantwoord*. Politieacademie.

<https://rijkerverantwoorden.nl/publicaties/>

NOS. (04 juni 2019). *Harddrug Crystal Meth steeds vaker in Nederland gemaakt*.

<https://nos.nl/artikel/2287557-harddrug-crystal-meth-steeds-vaker-in-nederland-gemaakt.html>

NOS. (27 maart 2020). *Drugsnetwerk opgerold met criminele infiltrant, eerste keer in twintig jaar*. <https://nos.nl/artikel/2328558-drugsnetwerk-opgerold-met-criminele-infiltrant-eerste-keer-in-twintig-jaar.html>

NOS. (10 mei 2020). *Drie personen aangehouden bij inval drugslab, miljoenen aan drugs gevonden*. <https://nos.nl/artikel/2333419-drie-personen-aangehouden-bij-inval-drugslab-miljoenen-aan-drugs-gevonden.html>

Padilha, J. (Uitvoerend producent). (2014-2018). *Narcos* [TV-Serie]. Netflix.

Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. (27 december 2019). In *Wikipedia*. [https://nl.wikipedia.org/wiki/Parlementaire\\_enquêtecommissie\\_opsporingsmethoden](https://nl.wikipedia.org/wiki/Parlementaire_enquêtecommissie_opsporingsmethoden)

PDC. (24 mei 2020). *Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996)*. Parlement.com. [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxw6/parlementaire\\_enquete\\_opsporingsmethoden](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxw6/parlementaire_enquete_opsporingsmethoden)

Peters, M. (9 februari 2017). *De Nederlandse Cocainefabriek. Nederland produceerde zijn eigen drugs*. Andere Tijden. <https://www.anderetijden.nl/artikel/107/De-Nederlandse-Cocainefabriek>

Peters, J., & Weggeman, M. (2018). *Rijnlands boekje. Wie het weet mag het zeggen*. Business contact.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Oefenen met de toekomst*. <https://www.pbl.nl/publicaties/oefenen-met-de-toekomst-aan-de-slag>

ProDemos. (7 maart 2018). *Sluipend gif – verslag college Gerrit van der Burg*. <https://prodemos.nl/nieuws/sluipendgif/>

Putters, K. (2019). *Veenbrand. Smeulende kwesties in de welvarende samenleving*. Prometheus.

PWC. (2012). *De 'agile' overheid*. <https://bascommunicatie.com/wp-content/uploads/2017/09/pwc-de-agile-overheid.pdf>

Raad van State. (2020). *Evenwicht in de Rechtsstaat: Een beschouwing*. [https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2019/wp-content/uploads/sites/7/2020/04/Raad-van-State-jaarverslag-2019\\_H1-Beschouwing.pdf](https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2019/wp-content/uploads/sites/7/2020/04/Raad-van-State-jaarverslag-2019_H1-Beschouwing.pdf)

Raad voor Openbaar Bestuur. (2020). *Een Sterkere Rechtsstaat*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/04/15/een-sterkere-rechtsstaat>

Raben, R. (2013). *Opiumhandel VOC in Bengalen: Slapend Rijk worden in India*. Historisch Nieuwsblad. <https://www.historischnieuwsblad.nl/opiumhandel-voc-in-bengalen/>

Rijksoverheid. (2020). *Ondermijning*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning>

Scheffer, P. (2016). *De vrijheid van de grens*. De Bezige Bij.

Scheffer, P. (2018). *De vorm van vrijheid*. De Bezige Bij.

Systems Innovation. (17 mei 2017). *Complexity Theory Overview* [Video]. Youtube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=i-ladOjo1QA>

Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2019). *Verrijken van verantwoording: Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schillemans, T. (2019). *Denkend Bestuur: Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schram, J., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2018). *Zweven en zwoegen op Zuid. Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Shah, N. (Regisseur). (2020). *The Cocaine Trail* [Documentaire]. Simpel Media.

Slot, E. (1994). *Legaal snuiven, slikken en spuiten: De Nederlandse Cocaine Fabriek (1900-1962)*. Ons Amsterdam.  
<https://onsamsterdam.nl/legaal-snuiven-slikken-en-spuiten>

Steenberghe, M. (4 mei 2020). Politiecol Mark M. krijgt in hoger beroep opnieuw vijf jaar. *Eindhovens Dagblad*.  
<https://www.ed.nl/eindhoven/politiemol-mark-m-krijgt-in-hoger-beroep-opnieuw-vijf-jaar-cel-a29doa83/>

Taleb, N. N. (2016). *Anti-fragile: Things that gain from disorder*. Random House Trade.

The economist. (2020). *Democracy index 2019*.  
<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>

Tops, P. W., & Van der Torre, E. J. (2014). *Wijknaaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Boom Juridische Uitgevers.

Transparency International. (2020). *Corruption perceptions index*.  
<https://www.transparency.org/en/cpi>

Tromp, J., & Tops, P. W. (2017). *De achterkant van Nederland: Hoe de onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Balans.

Tromp, J., & Tops, P. W. (2019). *De achterkant van Amsterdam: Een verkenning van druggerelateerde criminaliteit*. Gemeente Amsterdam.  
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2019/8/onderzoeksrapport-de-achterkant-van-amsterdam.pdf>

Valkenet, P. (4 mei 2020). Voor de Italiaanse maffia is corona een feestje. *Trouw*.  
<https://www.trouw.nl/buitenland/voor-de-italiaanse-maffia-is-corona-een-feestje~b9089ff6/>

- Van Arensbergen, W., & Timmermans, C. (8 mei 2020). Politie verijdelde liquidaties in regio Eindhoven, ruzie in de onderwereld leidt tot golf van geweld. *Eindhovens Dagblad*.  
<https://www.ed.nl/eindhoven/politie-verijdelde-liquidaties-in-regio-eindhoven-ruzie-in-onderwereld-leidt-tot-golf-van-geweld-a789daoa/>
- Van Dale. (1992). Lenig. In *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal* (12<sup>e</sup> editie., p. 1643). Van Dale Lexicografie.
- Van Dale. (2015). Wendbaar. In *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal* (15<sup>e</sup> editie). Van Dale Lexicografie.
- Van Dale. (1992). Agile. In *Van Dale groot woordenboek der Nederlandse taal* (12<sup>e</sup> editie., p. 149). Van Dale Lexicografie.
- Van de Bunt, H. G., & Kleemans, E. R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Boom Juridische Uitgevers.
- Van de Pol, W. (21 maart 2020). *Coronavirus treft ook de drugseconomie*. Crimesite.  
<https://www.crimesite.nl/coronavirus-treft-ook-de-drugseconomie/>
- Van der Steen, M., Schram, J., Chin-A-Fat, N., & Scherpenisse, J. (2014). *Ondermijning ondermijnd: Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Steen, M. (2016). *Tijdig Bestuur, strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van Eeten, M. (2010). *Techniek van de onmacht. Fatalisme in politiek en technologie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van Leiden, I., Wolsink, J., & Ferweda, H. (2019). *Criminelen achter het stuur: De aard en omvang van het gebruik van huurvoertuigen voor criminele activiteiten*. Bureau Beke.  
<https://bureaubeke.nl/publicaties/criminelen-achter-het-stuur-2/>
- Van Midde, J., (2019). *De achterkant van... . Het Zuidelijk Toneel*.  
<https://hzt.nl/speelt/de-achterkant-van-tilburg>
- Van Twist, M., Schulz, M., Van der Steen, M., & Ferket, J. (2013). *De deltacommissaris: Een kroniek van de instelling van een regeringscommissaris voor de Nederlandse delta*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van Twist, M. (2018). *Woorden Wisselen: Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Management Impact.
- Vanvugt, E. (2017). *Roofstaat compact: De zeven grootste misdaden van Nederland overzee*. Nijgh & van Ditmar.



Vanvugt, E. (26 oktober 2017). *Nederland runde eeuwenlang een drugskartel (en betaalde er zijn oorlogen mee)*. De Correspondent. <https://decorrespondent.nl/7514/nederland-runde-eeuwenlang-een-drugskartel-en-betaalde-er-zijn-oorlogen-mee/605560563608-08f415d3>

Vereniging voor Bestuurskunde. (8 mei 2020). *Prof. Dr. Martijn van der Steen – Special State of Science* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=optUGe72m1I>

Visser, J., Nijssen, M., Vermeeren., B., & Vermeer, L. (2018). *Dit kun je doen om overheidsorganisaties wendbaar te maken (en is dat eigenlijk wel nodig?)*. Kennis Openbaar Bestuur. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255107/10-dit-kun-je-doen-om-overheidsorganisaties-wendbaar-te-maken-en-is-dat-eigenlijk-wel-nodig.pdf>

Unger, B., Ferweda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., Van Saase, A., Slot, B., & De Swart, L. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. WODC. [https://www.wodc.nl/binaries/2790\\_Volledige\\_Tekst\\_tcm28-355586.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/2790_Volledige_Tekst_tcm28-355586.pdf)

United Nations. (2019). *World Population Prospects 2019*. [https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019\\_Highlights.pdf](https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf)

Van Wiggen, O. (12 mei 2014). *Opdrachtgerichte commandovoering: Ook toepasbaar in het civiele domein*. Managementsite. <https://www.managementsite.nl/opdrachtgerichte-commandovoering-toepasbaar-civiele-domein>

Van Wiggen, O. (3 januari 2017). *Nieuw Leiderschap: is deelnemen belangrijker dan winnen?* Mission Command. <https://missioncommand.nl/nieuw-leiderschap-is-deelnemen-belangrijker-dan-winnen/>

Waardenburg, M., Keijser, B., Groenleer, M., & De Jong, J. (2016). Probleemanalyse is het halve werk: Samenwerking en innovatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), 5-19. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/probleemanalyse-is-het-halve-werk-samenwerking-en-innovatie-in-de>

Wainwright, T. (2016). *Narconomics: How to run a drug cartel*. Ebury Publishing.

Wever, J. (2016). *Een halve eeuw politieële drugsbestrijding in Nederland*. Politieacademie. <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/91870.pdf>

Wilson, W. J. (2012). *The truly disadvantaged: The inner circle city, underclass and public policy*. The University of Chicago Press.

World Economic Forum. (8 oktober 2019). *Global Competitiveness Report 2019: How to end a lost decade of productivity growth*. <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>

World Justice Project. (2020). *World Justice Project Rule of Law Index®*. <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

Zouridis, S. (2019). *De institutionele crisis van de rechtsstaat: Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur*. Boom.

**COLOFON**

© juni 2020

**ONTWERP**

Ontwerpwerk, Den Haag

---

## **Nederlandse School voor Openbaar Bestuur**

**[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)**

### **Over NSOB**

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis met elkaar verbonden.

De NSOB is uitgerust met een gerenommeerde staf van wetenschappers die kritisch, maar altijd toepasbaar reflecteren op bestuurlijke praktijken. De NSOB stelt zich tot taak het ontwikkelen en verspreiden van inzichten en vaardigheden in de publieke sector, door het verzorgen van opleidingsprogramma's, het organiseren van platformbijeenkomsten en het verrichten van toegepast onderzoek.