



memo

Auteur

Prof. mr. dr. Michel Vols
 m.vols@rug.nl

Datum

25 oktober 2018

Wat is het probleem?

Het begrip ‘ondermijning’ is zodanig vaag omljnd en gedefinieerd dat nagenoeg elk ongewenst gedrag onder de definitie valt. Het begrip wordt in de criminologie dan ook heel kritisch benaderd. Zo worden zowel bingohallen, de lange arm van Turkije, hennepcultuur maar ook infiltratie bestempeld als ondermijning. Wetenschappelijk gezien is het daarom onmogelijk om te achterhalen hoe groot het probleem daadwerkelijk is. Er zijn weliswaar criminologische studies verricht naar vormen van georganiseerde criminaliteit die in verband worden gebracht met ondermijning, maar veel over wat wij nu weten over ondermijning bestaat uit journalistieke producties, niet te controleren schattingen en aansprekend, maar anekdotisch bewijs.

De duiding van het begrip ondermijning is er niet mee gediend dat het ook wordt gebruikt als ‘frame’ in een politieke discussie over geld. De Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, verschillende burgemeesters, de VNG en bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant gebruiken het frame ondermijning om hun noodkreet voor extra financiële middelen kracht bij te zetten. Het frame blijkt zo aansprekend dat nagenoeg alles als ondermijning wordt aangemerkt. Iedereen wil aansluiten.

Het is bepaald niet zo dat georganiseerde criminaliteit in Nederland niet voorkomt. Allesbehalve dat. Het is daarom goed dat bestuurders en politici aandacht vragen voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Problematisch is echter dat aan het frame ondermijning gekoppeld wordt dat de ‘dammen op doorbreken staan’ en dat Nederland zal (of al is) verworden de laars van Italië. Voor die laatste stelling bestaat geen overtuigend, laat staan wetenschappelijk bewijs.

Wat is de aanpak en wat is het gevolg?

Ondermijning, wat dan dat ook is, moet ‘integraal’ worden aangepakt. Dit betekent dat overheidsorganisaties samenwerken om criminaliteit te bestrijden. De burgemeester speelt daarbij een steeds grotere rol. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is het aantal openbare-orderechtelijke bevoegdheden sterk toegenomen. Zijn bevoegdheden waren eerst vooral gericht op het tegengaan van ordeverstoringen in de zin van ernstige wanordelijkheden. Gaandeweg zien de bevoegdheden steeds meer op de bestrijding van criminaliteit in algemene zin, zoals mensenhandel, witwassen van geld en de drugscriminaliteit. Een dergelijke bevoegdheid is bijvoorbeeld te vinden in de Opiumwet: de burgemeester mag een lokaal of woning sluiten in het geval drugs aanwezig zijn voor de verkoop. Uit onderzoek blijkt dat van alle openbare-orderechtelijke bevoegdheden deze bevoegdheid het vaakst wordt toegepast. Zo sloten burgemeesters in 2015-2016 meer dan 1000 panden op basis van deze Wet Damocles.

Uit onderzoek blijkt dat integraal samenwerken tot gevolg heeft dat overheidsorganisaties elkaar vaker vinden en bovendien sneller en eenvoudiger tot besluitvorming over kunnen gaan. Alhoewel het aantrekkelijk is om aan te nemen dat het sluiten van (drugs)panden effectief is in het terugdringen van georganiseerde (drugs)criminaliteit, bestaat er echter geen onderzoek waaruit dit blijkt. De Wet Damocles is nu bijna twintig jaar van kracht, maar de effectiviteit daarvan is nooit gemeten, laat staan vastgesteld. Of de huidige aanpak van drugscriminaliteit werkt, is

memo

dus niet te zeggen. Wel blijkt uit onderzoek dat de toepassing van de bevoegdheid gepaard gaat met forse beperkingen van grondrechten, en dat rechtsbescherming soms in het gedrang is. Zo is er – anders dan in het strafrecht – sprake van rechterlijke toetsing achteraf, en is die toets in de praktijk tamelijk marginaal.

Door de gaandeweg steeds grotere taak in de aanpak van criminaliteit is het evident dat de institutionele rol van de burgemeester fundamenteel verandert. Overigens zonder dat de wetgever hierop heeft ingespeeld. Sommige burgemeesters en politici achten het inmiddels een vast gegeven dat de burgemeester op aarde is ‘voor keiharde misdaadbestrijding’ en beschouwen discussie daarover als een politiek achterhoedegevecht. Andere bestuurders – waaronder de oud-voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters – zijn voorzichtiger en pleiten dat het strafrecht en het Openbaar Ministerie de voortrekkers moeten blijven bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Hoe verder?

Er zijn verschillende wetsvoorstellen aanhangig of aangekondigd die betrekking hebben op de aanpak van ‘ondermijning’. Zo moet het mogelijk worden om panden te sluiten in het geval van voorbereidingshandelingen inzake drugshandel. Ook zou in de Gemeentewet moeten worden vastgelegd dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten. Debat wordt nog gevoerd of er nog meer geld dan het reeds bestaande Ondermijningsfonds moet worden gereserveerd voor de bestrijding van ondermijning.

Onder druk van het succesvolle ondermijningsframe en het gevoel dat de dijken elk moment kunnen bezwijken, bestaat het gevaar dat nu onzorgvuldige, overhaaste en verregaande beslissingen worden genomen. Het is nodig dat onafhankelijk en wetenschappelijk onderzoek wordt verricht naar de aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit. Dat is in de jaren negentig van de vorige eeuw ook gebeurd in het kader van de parlementaire enquêtemissie opsporingsmethoden (Commissie-Van Traa). In een nieuw onderzoek kan ook de effectiviteit worden onderzocht van de huidige wijze van (openbare-orderechtelijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Bovendien dient uitgebreider te worden stil gestaan bij de gewenste rol van de burgemeester in ons staatsbestel. Het is geen politieke of juridische Wet van Meden en Perzen dat de burgemeester betrokken moet zijn bij de bestrijding van criminaliteit. Tegelijkertijd is dat idee ook niet per definitie taboe. Mocht de wetgever expliciet en met redenen omkleed kiezen om het lokale Huis van Thorbecke te verbouwen en de burgemeester een (wettelijke) voortrekkersrol te geven, dan dient ook de werving, training, inbedding en beveiliging van de burgemeester en zijn ambtenaren de nodige aandacht. De gemeentelijke organisatie is nu bij lange na niet ingericht op de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dat hebben de bedreigingen van lokale bestuurders ons inmiddels wel geleerd.

Slotopmerking

Het ondermijningsframe is verworpen tot een hype. Dat is een mooi succes van een lobbytraject, maar geen valide empirische en wetenschappelijke basis voor het doorvoeren van grote (institutionele) veranderingen, vergaande wetsaanpassingen en toekenning van flinke sommen van belastinggeld.