Toekomstagenda Ondermijning

Een gezamenlijk product van politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en de regioburgemeesters, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Veiligheid en Justitie.

Vastgesteld kan worden dat er de afgelopen tien jaar veel in gang is gezet en verbeterd in de richting van een meer integrale aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Naast de inzet van politie, FIOD en OM is de betrokkenheid van gemeenten en de Belastingdienst[1] bij de aanpak sterk gegroeid, de mogelijkheden en het gebruik van bestuurlijk instrumentarium zijn toegenomen, het RIEC-LIEC stelsel[2] heeft de mogelijkheden voor het samenbrengen van partijen en hun informatie aanzienlijk vergroot. Op veel plaatsen in het land zijn en worden interessante en innovatieve aanpakken ontwikkeld op deelterreinen, die breder toepasbaar kunnen zijn. Maar van structureel optreden als 'één overheid' is, ondanks de vele goede voorbeelden, nog onvoldoende sprake. Daarbij is de complexiteit, de taaiheid en de maatschappelijke geworteldheid van de problematiek aanzienlijk groter gebleken dan eerder gedacht.

Er is een uitgebreide portfolio aan initiatieven en experimenten, kenmerkend voor een pioniersfase. Zo'n pioniersfase is onmisbaar als je grote veranderingen als deze wilt realiseren. Tegelijkertijd heeft die fase ook een beperkte levensduur. Kenmerken van het einde van die levensduur zijn: einde en/of doorstart van tijdelijke hulpstructuren als verbeter- en intensiveringsprogramma's en taskforces; de opbrengst van experimenten en pilots blijft beperkt tot de directe omgeving; ontwikkelingssnelheden lopen uiteen; grote verschillen tussen gemeenten en regio's; de aandacht en voortgang blijft afhankelijk van de toewijding van individuele (sleutel-)functionarissen en is daardoor kwetsbaar. Deze kenmerken zijn in de praktijk zichtbaar en merkbaar, ze komen duidelijk naar voren in de gehouden interviews en in beschikbare evaluaties. Het moment lijkt daar om de pioniersfase te beëindigen en een volgende fase van door ontwikkelen en brede inbedding van werkwijzen te gaan realiseren.

Een belangrijke notie die de afgelopen jaren terecht nadrukkelijker onder de aandacht is gebracht, is dat georganiseerde, ondermijnende criminaliteit niet alleen als een criminaliteitsprobleem moet worden benaderd. Het is ook een sociaal maatschappelijk probleem, dat is vergroeid met alle lagen van de samenleving. De aanpak ervan vergt daarom naast de blijvende inzet van repressieve instrumenten ook een veel stevigere en langdurige preventie, gericht op het wegnemen van de sociale voedingsbodem en de aanpak van gelegenheidsstructuren en kwetsbare sectoren en branches. Probleemgericht en informatiegestuurd werken is conditio sine qua non van een succesvolle aanpak van ondermijning, evenals het creëren van de juiste maatschappelijke gelegenheidscoalities (overheid, burgers en private partijen) voor de aanpak van concrete problematiek.

[1] Onderdelen Belastingdienst: Belastingdienst/Belastingen & Toeslagen, Belastingdienst/FIOD en Belastingdienst/Douane.
[2] Bij het RIEC-bestel aangesloten partners: OM, politie, Belastingdienst, FIOD, Douane, IND, Inspectie SZW, Koninklijke Marechaussee en alle provincies en gemeenten.

Ondermijnende criminaliteit kan zich bij uitstek manifesteren waar niet of onvoldoende wordt opgetreden tegen gelegenheidsstructuren die er een voedingsbodem voor vormen. Door zwakke of uitblijvende handhaving, het niet of niet voldoende optreden tegen parallelle samenlevingen (in bijvoorbeeld achterstandswijken, verwaarloosde bedrijventerreinen, op woonwagencentra of op recreatieparken) wordt deze voedingsbodem versterkt. Naast 'reparatie' is het vooral zaak te zorgen dat er door onwetendheid, wegkijken en gedogen geen nieuwe gelegenheidsstructuren kunnen ontstaan en bestaande gelegenheidsstructuren de kans krijgen om te groeien.

Juist de sterke maatschappelijke geworteldheid van deze vorm van criminaliteit dwingt tot het verder uitwerken van de al langer geleden ingezette verbreding van de aanpak: niet alleen maatschappelijke coalities met branches en sectoren zijn nodig, ook het beïnvloeden van de maatschappelijke voedingsbodem in de wijken is van belang. Het ontstaan van parallelle samenlevingen, waarin (het meedoen aan) ondermijnende criminaliteit wordt getolereerd of zelfs gestimuleerd, moet met kracht worden tegengegaan. De decentralisaties in het sociale domein bieden goede kansen voor het dichter bij elkaar brengen van interventies op het gebied van veiligheid en zorg en met behulp van de gemeentelijke integrale regie op de genoemde doelgroepen kwetsbare jongeren en volwassenen kan veel gerichter en steviger worden ingezet op preventie en vroegsignalering van kwetsbare jongeren en volwassenen.

Doel Toekomstagenda Ondermijning

Deze agenda van de toekomst beoogt een belangrijke bijdrage te leveren aan creëren en faciliteren van de beweging die nodig is in de volgende fase van de aanpak. Een agenda die, lerend van het verleden, ook anticipeert op de toekomst. Vanuit die opgedane kennis en inzichten geeft ze een doorkijk naar de toekomst en benoemt de kritische succesfactoren om de aanpak van ondermijning van de (regionale) experimenten en tijdelijke hulpstructuren naar een meer structureel ingebedde en ook toegepaste aanpak door de overheidspartijen in de juiste coalities met het maatschappelijke middenveld.

Bij het uitwerken van een toekomstbestendige aanpak waarmee de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland met meer succes kan worden voorkómen en bestreden, moet in elk geval rekening gehouden worden met drie hoofdpunten:

I. De aard en specifieke kenmerken van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland;
II. De bijzondere gelegenheidsstructuur die ons land (ook internationaal) biedt, alsook de sterke lokale geworteldheid van de problematiek en
III. De geleerde lessen over de weerbarstigheid van werkelijk integraal werken én optreden als één overheid en het betrekken van het benodigde maatschappelijke middenveld

Deze drie punten zijn in de probleemanalyse verder uitgewerkt en toegelicht. Deze analyse (tot stand gekomen op basis van de interviews met professionals uit praktijk en wetenschap, beschikbare evaluaties en rapporten) leidt tot de volgende vijf uitdagingen voor de duurzame doorontwikkeling en versterking van de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland.

Toekomstagenda Ondermijning

Doel: Het terugdringen en beheersbaar maken en houden van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland door:

Uitdagingen voor de toekomst

A. De beweging creëren van pionieren naar brede adoptie
Het starten en versnellen van de beweging van een probleemgerichte aanpak door de juiste gelegenheidscoalities van overheidspartijen en maatschappelijk middenveld (verbreding). Het gaat erom de aanpak van ondermijning te laten "inzinken" in de lokale en regionale aanpak en landelijke aanpak indien de schaal van het probleem dat behoeft. De strategie is er primair op gericht om de kracht van de regio's te activeren en te versterken.
De belangrijkste eerste stap om dit te bereiken is het creëren van awareness, met integrale ondermijningsbeelden en inzichten op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Daarnaast behoeft de aanpak een actieve betrokkenheid van de samenleving zelf en moet de aanpak adaptief 'lerend 'zijn om het gewenste effect bij de aanpak van de meest 'wicked problems' te bereiken.

Veranderstrategie
De veranderstrategie voor de noodzakelijke beweging kent zes vitale componenten:

1. **Geen inzicht, geen invloed, geen effect:**
   Een goede integrale informatiepositie is een basisvoorwaarde.

2. **Denken, doen en leren verbinden:**
   Een effectieve aanpak kenmerkt zich doordat ze zich richt op de vitale elementen van de criminele machtsstructuren: vermogen, faciliteiten en invloedrijke personen en netwerken. De aanpak van ondermijning vraagt om een andere manier van kijken, denken en doen. Om dat te ondersteunen en te bevorderen is het van belang dat de denk- en doe-werelden en de leerervaringen breed beschikbaar komen. Die werelden zijn nog teveel gescheiden. Het ontdekken welke aanpak werkt en welke niet kan niet alleen aan de uitvoerende diensten worden overgelaten. Intensieve samenwerking met onderwijs en wetenschap is nodig.

3. **Practice what you preach:**
   Integraal werken is al jaren het strategische uitgangspunt van de overheidspartijen, maar blijkt telkens als het aankomt op de daadwerkelijke invulling onder spanning te staan van andere belangen binnen de eigen kolom en toch vaak met nog veel te veel moeite op gang te komen.

4. **Bouw maatschappelijke coalities:**
   Deze maatschappelijke coalities zijn dermate belangrijk voor het bereiken van een duurzaam succes dat het als zelfstandige ontwikkellijn van deze Toekomstagenda is benoemd.

5. **Succes creëert succes:**
   Het belang van successen is nodig voor de lange adem die de ontwikkelingen van de samenwerkingsverbanden vragen, maar vooral voor de samenwerking met burgers en private partijen. Om een diep ingesleten en op angst en afhankelijkheid gebaseerde machtsfactor als de criminele industrie met steun van de samenleving te kunnen bestrijden is vertrouwen in de vastberadenheid, vasthoudendheid en effectiviteit van het overheidsoptreden een voorwaarde.

6. **Overal beweging:**
   Lokaal, regionaal, bovenregionaal, landelijk en (mogelijk) zelfs internationaal.

B. Het wegnemen van gelegenheidsstructuren en de aanpak van criminele markten
Hiermee wordt het probleem meer bij de bron aangepakt, doordat drempels worden opgeworpen, criminele bedrijfsprocessen worden bemoeilijkt of verstoord, het verdienmodel van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in kaart wordt gebracht, wordt gefrustreerd en daarmee het criminele ondernemersklimaat wordt verslechterd. Noodzakelijk hiervoor is het scherper in beeld brengen van en meer focus leggen op sleutelpersonen (subjecten, groepen), sleutelplaatsen (locaties), sleutelbranches (sectoren) en criminele processen (fenomenen). De hierbij behorende aanpak is zowel subject-, object- als fenomeengericht.
Maatwerk met een concrete en op de specifieke omstandigheden toegesneden aanpak is nodig. Dit vergt het sluiten van maatschappelijke coalities (publiek-privaat). Van belang is: klein beginnen, met praktisch opgezette pilots en van daaruit lerend vermogen organiseren om te kunnen door ontwikkelen. Aansluiting kan worden gezocht bij reeds opgedane ervaringen of lopende initiatieven.

C. Het wegnemen van de sociaal maatschappelijke voedingsbodem
De sterke lokale geworteldheid van veel vormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit moet worden doorbroken door meer nadruk te leggen op preventie en het weerbaar maken van de samenleving. De negatieve impact en de innesteling van georganiseerde, ondermijnende misdaad op wijk- en buurtniveau moeten worden tegengegaan. Dit vraagt om een heel ander type interventies en het aangaan van andere samenwerkingsverbanden, met name in het sociale domein. Ook hier geldt: geen macrobenadering, maar klein beginnen, initiatieven vanuit het lokale niveau stimuleren, goede ervaringen delen en lerend vermogen organiseren.

D. Het vergroten van de slagkracht van het overheidsoptreden en de integrale aanpak
Optreden als één georganiseerde overheid tegenover de georganiseerde criminaliteit betekent: de bijdrage en inzet van partijen minder vrijblijvend maken; het beter en ook gecombineerd inzetten van ieders eigen bevoegdheden (samen, complementair); rollen expliciteren en eventueel uitbreiden; meer gerichte uitvoeringskracht organiseren.

Noodzakelijke randvoorwaarden hiervoor zijn: de beschikbaarheid van een kwalitatief goede informatieanalyse en op basis daarvan ontwikkelde ondermijningsbeelden; een vlotte en ongehinderde uitwisseling van noodzakelijke informatie vanuit het principe “delen: ja, tenzij”; optimaal benutten en versterken van mogelijkheden tot internationale gegevensuitwisseling; voldoende kwaliteit en capaciteit; in de praktijk gesignaleerde belemmeringen voor de samenwerking adresseren; samenwerking met het bedrijfsleven opbouwen/vergroten; internationale samenwerking verstevigen; een integrale communicatiestrategie ontwikkelen. Vergroten van de weerbaarheid van bestuurders en ambtenaren is een belangrijk aandachtspunt.

E. Aanpassen aan verdergaande technologisering en mondialisering
De aanpak moet zich aanpassen aan de kansen en mogelijkheden die de verdergaande technologisering en mondialisering criminelen bieden. Zowel de doelgroep als de bestrijding van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit kunnen daar gebruik van maken. Big data analysis en internationale samenwerking zijn daar de meest voor de hand liggende voorbeelden van, maar er is meer mogelijk.
Verdieping op wat technologie ons (en de criminelen) kan bieden, kan in potentie tot echte ‘gamechangers’ leiden die sneller en duurzamer resultaat opleveren dat toe nu toe mogelijk was.

Beoogde maatschappelijke effecten van de integrale aanpak zijn:
De maatschappelijke voedingsbodem voor georganiseerde, ondermijnende criminaliteit verkleinen; verslechteren van het criminele ondernemersklimaat in Nederland; het tegengaan van parallelle samenlevingen en herstel van vertrouwen in overheidsgezag.

Bijlage Probleemanalyse

I. Aard en omvang georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland

- Georganiseerde, ondermijnende misdaad in Nederland is stelselmatig gepleegde, ernstige criminaliteit op illegale markten - hoofdzakelijk productie, handel en transport van verboden goederen - die wordt gepleegd door in wisselende samenstelling opererende, fluïde netwerken. Het Nationaal DreigingsBeeld (NDB) georganiseerde criminaliteit[3] geeft elke vier jaar een uitvoerig overzicht van de actuele fenomenen en verwachte dreigingen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit in Nederland, de Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) van Europol en het EU Drugs Market Report doen ditzelfde maar dan op EU-niveau.[4] Uit deze laatste rapporten komt het sterk transnationale karakter van georganiseerde criminaliteit naar voren en de rol die Nederland daarin speelt.
- Een strikte afbakening of definitie van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is lastig te maken, er zijn tal van verschijningsvormen en er is een aanzienlijke mate van overlap met fenomenen als fraude, corruptie en organisatiecriminaliteit. Gemeenschappelijk kenmerk is wel het ondermijnende en potentieel ontwrichtende karakter ervan op de samenleving door de grote risico's van verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie, afscherming, gebruik van geweld (liquidaties) en de innesteling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren.
- Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland heeft voor het overgrote deel betrekking op de handel, smokkel en productie op illegale markten: drugs (cannabis, synthetische drugs, cocaïne, heroïne) maar ook mensenhandel, wapens, namaakartikelen etc. en/of controle van criminelen op legale markten. Dit beeld is de afgelopen decennia weinig veranderd, zij het dat de productie van cannabis in Nederland de afgelopen tien jaar sterk is gegroeid. Daarnaast is op lokaal en regionaal niveau soms sprake van specifieke uitingsvormen of kwetsbaarheden. Zo zijn er op lokaal niveau, na de decentralisaties op het sociaal domein, aanwijzingen voor ondermijnende activiteiten in de vorm van fraude binnen het domein van de zorg. Ook doen technologische veranderingen (digitalisering, de opkomst van cyber gerelateerde criminaliteit) hun invloed gelden.
- Op al deze illegale markten zijn samenwerkingsverbanden of netwerken actief, waarbij de logistiek van de criminele activiteiten (wat is er in praktische zin allemaal nodig?) sterk bepalend is voor de manier waarop de samenwerking gestalte krijgt. De variëteit hiervan verklaart ook waarom meestal in wisselende samenwerkingsverbanden wordt gewerkt[5].
- Het vaak onzichtbare en fluïde karakter van georganiseerde criminaliteit maakt betrouwbare schattingen over de omvang (financieel, immaterieel, schade) van die markt niet goed mogelijk. Aangifte wordt vrijwel nooit gedaan, directe slachtoffers zijn er vaak niet en er is sprake van een schimmig karakter.

[3] In 2004 verscheen het eerste Nationaal Dreigings Beeld georganiseerde criminaliteit; daarna volgden de publicaties van 2008, 2012 en 2107.
[4] EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013 en 2017, Europol; EU Drug Markets report 2016, European Centre for Drugs and Drugs Addiction (EMCDDA) and Europol.
[5] Zie de opeenvolgende publicaties van de Monitor Georganiseerde criminaliteit in Nederland (WODC), waarin dit uitvoerig wordt beschreven.

Het zijn vooral de inspanningen van de overheid (strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal) die een beeld geven van de omvang.

- Naar schatting zijn er in Nederland enkele honderden 'groepen' actief in de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, meestal met een beperkt aantal kernleden en wisselende coalities daaromheen. Daarnaast zijn er -zij het in mindere mate- ook grotere groepen actief met een wat steviger kern en organisatiegraad.
- De financiële omvang van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is niet in een wetenschappelijk onderbouwde berekening te vatten, door het ontbreken van betrouwbare, gestructureerde en vergelijkbare data en door de grote diversiteit van de verschijningsvormen. Er circuleren wel verschillende, deels oude, schattingen. Het CBS heeft in 2010 berekend dat de 'winst' uit illegale activiteiten op het gebied van drugs, heling, gokken en smokkel in Nederland ruim € 2,6 miljard zou bedragen; een beredeneerde schatting van de financiële omvang in de softdrugsindustrie in de gemeente Tilburg kwam uit op € 800 miljoen op jaarbasis. Een andere invalshoek is de geschatte omvang van witwassen. In 2006 kwam professor Unger met een (sterk bediscussieerde) schatting van € 18,5 miljard aan geld dat in en via Nederland zou worden witgewassen.[6] (NB: het gaat hier dus niet per se om geld gaat dat met georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland is verdiend, daarmee zijn de verschillende genoemde bedragen ook niet goed vergelijkbaar).
- Het enige dat vaststaat is dat financieel gewin het onderliggende motief is van alle vormen van georganiseerde misdaad: illegale markten zullen bestaan zolang er vraag is naar het verboden product en/of dienst en de handel erin winstgevend is. Dit betekent dat het 'verdienmodel' van georganiseerde misdaadgroepen een essentieel aanknopingspunt voor de aanpak is.
- Ondanks de relatieve stabiliteit van veel illegale markten is het zaak oog te houden voor nieuwe ontwikkelingen en verschuivingen op de criminaliteitsmarkt, voor het ontstaan van nieuwe vormen, patronen of werkwijzen: nieuwe kwetsbare gelegenheidsstructuren, nieuwe criminaliteitsrisico's, voortschrijdende technologische mogelijkheden, ontwikkelde contra-strategieën etc. Een aanpak voor de toekomst moet dus voldoende adaptief en flexibel zijn om te kunnen inspelen op dit soort verschuivingen en nieuwe ontwikkelingen.

II. Aantrekkelijke gelegenheidsstructuren en lokale geworteldheid

- In alle rapporten wordt benadrukt dat Nederland een aantrekkelijke en gunstige gelegenheidsstructuur biedt voor georganiseerde en financieel-economische criminaliteit. Nederland is een goed toegankelijke toegangspoort tot de Europese Unie, een professioneel handels- en distributiecentrum van goederen en diensten en het beschikt over een uitstekend ontwikkelde infrastructuur op logistiek, juridisch, financieel en digitaal gebied.
  De aanwezigheid van diverse migrantengemeenschappen zorgt voor gemakkelijke connecties met bron- en transitlanden van georganiseerde criminaliteit. Door de ruime beheersing van het Engels zijn er weinig taalbarrières, een in de wereld van georganiseerde misdaad -waarin communicatie en onderling vertrouwen cruciaal

[6] CBS, Nationale Rekeningen Revisie (2010); Integraal Appel. Een confronterend straatbeeld van criminele ondermijning van de samenleving (2013); Unger, B. (2007). The Scale and Impacts of Money Laundering.

zijn - niet te onderschatten factor. Deze gelegenheidsstructuur is gunstig voor onze economie, voor het financieel verkeer en de legale handel, maar ook zeer aantrekkelijk voor misbruik voor illegale doeleinden: de georganiseerde criminaliteit benut namelijk precies dezelfde legale infrastructuur en juridische en financiële dienstverlening als gewone burgers en bedrijven.

- Hiermee vervaagt de grens tussen boven- en onderwereld en ontstaan risico's voor corruptie en beïnvloeding van legale dienstverleners, overheidspersoneel en openbaar bestuur (teloorgang van de '*moral high ground*').
- Het voorgaande maakt ook duidelijk waar de complexiteit van de aanpak uit bestaat. Beïnvloeding van gelegenheidsstructuren is nodig om illegale markten bij de bron aan te pakken of te verstoren. Daar zijn tal van mogelijkheden voor, maar het dilemma is hoe dit op een zodanige manier in te richten dat het normale economische verkeer en de dienstverlening er niet te veel door gehinderd worden. Een voorbeeld: in de Rotterdamse haven worden ruim 7 miljoen containers per jaar verwerkt (800 per uur) en de afhandelingstijd van containers wordt in seconden gemeten en onderling vergeleken tussen concurrerende havens. Ingrepen in deze logistiek, die vanuit een oogpunt van detectie en tegengaan van smokkel wenselijk zouden kunnen zijn, hebben een onmiddellijk effect op de economische positie van de Rotterdamse haven. Een vergelijkbaar dilemma speelde begin jaren 2000 op Schiphol bij het vormgeven van het beleid om de grote toestroom van 'bolletjesslikkers' tegen te gaan door samenwerking van overheid, luchthaven en luchtvaartmaatschappijen.
- Stap één is om de betrokken sectoren te confronteren met de kwetsbaarheden voor georganiseerde criminaliteit en hun eigen rol en verantwoordelijkheid daarbij. Vervolgens zijn een aansprekende invalshoek en het definiëren van een gemeenschappelijk belang (bijvoorbeeld: 'een integere (lucht)haven') nodig om partijen te mobiliseren. Dán kan de juiste maatschappelijke coalitie worden gevormd van overheden en bedrijfsleven om de problematiek in gezamenlijkheid aan te pakken.
- Een ander belangrijk gegeven is dat zelfs de meest grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit altijd is geworteld in de lokale samenleving: voor productie, handel en smokkel zijn immers altijd productie-, verblijf- en opslaglocaties, transportmiddelen en toegang tot lokale dienstverleners nodig. Er moet productie, transport of fysieke overdracht plaatsvinden van illegale goederen en de verdiende criminele winsten moeten buiten het zicht van de overheid worden gehouden.
- Ondanks bestaande, meer geavanceerde, witwasmogelijkheden blijkt dat contant geld in de georganiseerde misdaad nog altijd een voorname plaats inneemt[7]. Dat biedt kansen voor aanscherping van de financiële aanpak.
- De omvangrijke drugs producerende industrie (synthetische drugs, hennep) die in ons land is ontstaan, heeft sterk bijgedragen aan een steeds verdergaande innesteling van deze vormen van criminaliteit in de wijken en de betrokkenheid van bewoners, met alle ondermijnende effecten van dien.

[7] Europol (2015): Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering

- Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit kan sterk ingebed raken in bepaalde wijken. Een cumulatie van sociale problematiek in deze kwetsbare wijken ligt vaak hieraan ten grondslag en biedt een gelegenheidsstructuur voor criminele activiteiten.[8] Criminele groepen stimuleren of dwingen het ontstaan van parallelle samenlevingen af, rond bijvoorbeeld clubhuizen van OMG's, woonwagenkampen, religieuze instellingen of bepaalde buurten of straten.
  Ook gesloten familiestructuren kunnen de basis bieden voor een cultuur waarin weggekeken wordt van criminele activiteiten en of waar deze worden gestimuleerd. In deze parallelle samenlevingen streeft men naar een eigen gezagsuitoefening en -handhaving die een aantasting van de democratische rechtsorde en open samenleving vormt. Naast het ontstaan van een voedingsbodem waarin criminele activiteiten kunnen worden ontplooid, zorgen parallelle samenlevingen tevens voor een aantasting van het gezag en functioneren van de overheid. In sommige gevallen zorgen parallelle samenlevingsstructuren ervoor dat men geen toegang meer heeft tot algemene voorzieningen, als de gemeenschap vindt dat de eigen voorzieningen beter zijn. Het vertrouwen van burgers in de overheid wordt hiermee aangetast. Sociale druk speelt hier een grote rol, waar met name reeds kwetsbare personen extra gevoelig voor zijn. Het op afstand plaatsen van de overheid zorgt ervoor dat de overheid niet bereikt wordt bij signalen van misstanden.

III. Wat brengt de toekomst

- De snel voortschrijdende technologische ontwikkelingen en de digitalisering gaan nieuwe mogelijkheden bieden voor verbetering van de aanpak (denk aan innovaties op het gebied van de verwerking en analyse van (big) data; innovaties in de opsporing etc.). Tegelijkertijd bieden deze ontwikkelingen innovatiemogelijkheden op aan de kant van de criminaliteit: ook aan die kant ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor misbruik, voor afscherming etc. Kansen en risico's van deze ontwikkelingen moeten in kaart gebracht worden.
- In juni 2017 is het NDB georganiseerde criminaliteit verschenen. De daarin beschreven actuele of nieuwe dreigingen zullen betrokken worden bij de verdere uitwerking van de Toekomstagenda Ondermijning.

IV. Weerbarstigheid van het werken als één overheid

- De bestrijding van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is een relatief jong beleidsterrein. Pas begin jaren '90 van de vorige eeuw ging de overheid -toen nog met voornamelijk politie en justitie- zich er serieus op richten, in reactie op de eerste landelijke misdaadanalyse over de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Enkele jaren later, met het rapport van de commissie Van Traa (1996), kwam de aanbeveling om naast de klassieke, strafrechtelijke aanpak meer aandacht te geven aan bestuurlijk optreden en aan risicovolle sectoren en branches (toen vooral de horeca, het gokwezen en de transportsector). Het duurde nog geruime tijd voordat deze ideeën breder ingang vonden in de praktijk.
- Na eerdere bescheiden pogingen werd in de tweede helft van de jaren 2000 een meer structurele koerswijziging ingezet om de nog altijd dominante strafrechtelijke

[8] Tops & Van der Torre (2014) Wijkenaanpak en Ondermijnende Criminaliteit

invalshoek te verbreden naar een integrale aanpak samen met de Belastingdienst, toezichthouders, BOD'en en gemeenten.[9] Het project Emergo in de binnenstad van Amsterdam heeft zeer waardevolle lessen opgeleverd over de obstakels die overwonnen moeten (en kunnen) worden bij het vormgeven van een integrale aanpak.[10] De bestuurlijke aandacht voor de problematiek nam in deze periode gaandeweg toe, het bestuurlijk instrumentarium werd uitgebreid en versterkt. De oprichting van 10 RIEC's[11] en het LIEC gaf een belangrijke impuls aan de bestuurlijke aanpak en aan de integrale samenwerking. 'Integraal, tenzij… ' en 'optreden als één overheid' werd het gemeenschappelijke motto van de betrokken overheidspartijen.[12]

Daarnaast is de afgelopen twee jaar, onder meer naar aanleiding van het onderzoek van Tops en Van der Torre de koppeling tussen de aanpak van ondermijnende criminaliteit, gebiedsgericht werken en het sociaal domein ingezet.

- De praktijkervaringen van de afgelopen jaren, de gehouden interviews en diverse recente evaluaties leren dat het motto 'Integraal, tenzij…' en 'optreden als één overheid' breed wordt onderschreven maar dat het in de praktijk vaak schort aan uitvoeringskracht bij het samenwerken als één overheid. Daarvoor worden verschillende oorzaken genoemd, onder andere:
  - Conflicterende prioriteiten van organisaties; door het ontbreken van gezamenlijke doelstellingen waar gezamenlijk op wordt gestuurd zijn eigen organisatiedoelen en afrekenmechanismen leidend, dit gaat niet goed samen met een integrale aanpak;
  - Onvoldoende focus in de aanpak;
  - Onduidelijkheid over of onvoldoende praktisch toepasbare kennis over wettelijke mogelijkheden om informatie te delen; wettelijke beperkingen aan informatie-uitwisseling;
  - Onduidelijkheid of onvoldoende verbinding tussen verschillende sturingsniveaus, stuurgroepen, stuur- en weegploegen etc. als het gaat om prioritering en toedeling van capaciteit;
  - Onvoldoende aansluiting tussen lokaal/regionaal aangestuurde organisaties en meer landelijk gestuurde diensten;
  - Onvoldoende kwaliteit en kwantiteit recherche, met name financiële en digitale expertise;
  - Onvoldoende slagkracht, capaciteit en kennisniveau kleinere gemeenten;
  - Een meer actievere rol lokaal bestuur leidt tot tegenreacties vanuit de georganiseerde misdaad en daarmee tot nieuwe vragen en dilemma's over weerbaarheid en integriteit.

[9] Programma's versterking aanpak georganiseerde misdaad en FINEC en Programma versterking bestuurlijke aanpak, 13-12-2007, Kamerstukken II, 29 911, nr. 10

[10] Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam, 2011.

[11] Het Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen biedt de mogelijkheid om informatie te delen voor de integrale aanpak (http://riec.nl/doc/liec/LIEC-A4Convenant06.pdf).

[12] Integraal, tenzij… Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren, januari 2013