

# Boekbespreking

## Enige lessen voor het uitoefenen van toezicht op ondermijning

Pieter Tops en Edward van der Torre, *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2024

Benny van der Vorm\*

122

### Inleiding

Tegenwoordig bestaat er veel aandacht voor het thema ‘ondermijning’. Het ‘veelkoppige monster van de ondermijning’ wordt niet uitsluitend bestreden door het strafrecht, maar vooral ook voor het bestuursstrafrecht is een rol weggelegd.<sup>1</sup> Er bestaat evenwel onduidelijkheid over de term ‘ondermijning’. Zo heeft Huisman aangegeven dat ‘georganiseerde misdaad’ in terminologie is vervangen door ‘ondermijning’ en dat er verder weinig is veranderd.<sup>2</sup> Ondermijning kan meer worden beschouwd als een nieuw frame dan als een nieuw fenomeen.<sup>3</sup> Verschillende auteurs hebben betoogd dat ondermijning een synoniem is voor georganiseerde misdaad.<sup>4</sup> Een weerwoord op deze visie wordt gegeven door Tops en Van der Torre in hun boek getiteld *Ondermijning*. In hun optiek kan een analytisch onderscheid worden gemaakt

tussen georganiseerde misdaad en ondermijning. Ook heeft dit onderscheid in hun ogen praktische betekenis.<sup>5</sup> Het boek focust zich op de lokale aanpak van ondermijning, waarin in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de rol van de burgemeester.<sup>6</sup> Naast de oplegging van bestuurlijke sancties en maatregelen, zoals artikel 13b Opiumwet en de Wet Bibob, bestaat ook de mogelijkheid van het uitoefenen van toezicht op ondermijning. In dit verband kan worden gewezen op het Bestuurlijk Utrechts Interventieteam dat controles uitvoert om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Het Bestuurlijk Utrechts Interventieteam doet dit in samenwerking met belangrijke partners, zoals het RIEC-samenwerkingsverband.<sup>7</sup> Concreet kan worden gewezen op een vergunningsplicht voor autobedrijven op bedrijventerrein Nieuw-Overvecht. Het Bestuurlijk Utrechts Interventieteam controleert autobedrijven op het bedrijventerrein Nieuw-Overvecht of zij voldoen aan de vergunningplicht. Naast de vergunningplicht voor autobedrijven voerde het Bestuurlijk Utrechts Interventieteam op het bedrijventerrein in Nieuw-Overvecht nog twintig andere controles uit. Er zijn twee overtredingen vastgesteld.

\* Mr. dr. B. van der Vorm is universitair docent Straf(proces)- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en lid van de redactie van *Tijdschrift voor Toezicht*.

1 A.R. Hartmann & H.J.B. Sackers, ‘Bestuursstrafrecht’, *DD* 2020/22, p. 289.

2 W. Huisman, ‘De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?’, *DD* 2017/31, p. 343.

3 M. Vols, ‘Ondermijning: van frame naar hype naar wet’, *NTB* 2020/18, p. 48-52.

4 H. Boutellier, R. van Steden, Y. Eski & M. Boelens, ‘Een einde aan ondermijning’, *TvV* 2020, afl. 1, p. 3-16; E.M. Hoekman & M. Vols, ‘Ondermijning en het strafrecht. Van logistieke nachtmerrie naar gesmeerd proces?’, *NJB* 2021/5, p. 26-30.

5 P. Tops & E. van der Torre, *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2024, p. 10.

6 Vgl. A. Tollenaar, *Ondermijnend bestuursrecht. De aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau* (oratie Groningen), Groningen: University of Groningen Press 2023; B. van der Vorm, ‘De lokale aanpak van georganiseerde criminaliteit in de klem tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming?’, *NTB* 2024/95, p. 144-147.

7 Regionale Informatie- en Expertisecentra.

Ook zijn er vier overtredingen overgedragen aan partners.<sup>8</sup>

Bij een deel van controles om ondermijning tegen te gaan wordt gebruik gemaakt van toezichthoudende bevoegdheden, die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn neergelegd. Dit nalevingstoezicht wordt uitgevoerd door toezichthouders (art. 5:11 Awb) en tijdens dergelijk toezicht kan gebruik worden gemaakt van verschillende bevoegdheden. Tijdens integrale controles is het van belang dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen taken van de toezichthouder en die van de politie. Indien de politie tijdens zo'n controle onrechtmatig een bedrijfspand betreedt, kan dit leiden tot bewijsuitsluiting in een strafrechtelijke procedure.<sup>9</sup> In die zaak was vooral onduidelijkheid over de juridische grondslag van het betreden van de politie van het bedrijfspand. Het ging derhalve niet zozeer om de vraag in hoeverre sprake was van ondermijning. Die vraag staat evenwel centraal in het boek van Tops en Van der Torre. Volgens beide auteurs leidt een verduidelijking van het begrip 'ondermijning' tot het voorkomen van rolverwarring tussen het bestuur en de politie.<sup>10</sup>

## De inhoud van het boek

Tops en Van der Torre geven in hun voorwoord aan dat de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit de afgelopen tijd veel successen heeft behaald, terwijl dit onduidelijk is ten aanzien van de bestuurlijke aanpak van ondermijning. De terugdringing van ondermijning is geen taak die van oudsher tot het takenpakket van gemeenten behoort. De auteurs geven aan dat het boek een conceptuele analyse van het fenomeen 'ondermijning' betreft en praktische betekenis heeft.<sup>11</sup> Het boek bestaat uit acht inhoudelijke hoofdstukken en een slothoofdstuk.

In hoofdstuk 1, getiteld 'Ondermijning', wordt uitgelegd dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen ondermijning en georganiseerde misdaad. Ondermijning is volgens de auteurs te omschrijven als 'de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad'.<sup>12</sup> Georganiseerde misdaad heeft betrekking op criminele samenwerkingsverbanden en is een criminologisch begrip, terwijl ondermijning een bestuurskundig begrip is. De praktische relevantie van dit onderscheid is erin gelegen dat de aanpak van georganiseerde misdaad als zodanig een rol van de opsporingsinstanties is en de aanpak van ondermijning primair een verantwoordelijkheid is van het openbaar bestuur. De burgemeester vervult in dit verband een centrale rol.<sup>13</sup>

Uit hoofdstuk 2 ('Eén medaille, twee zijden') blijkt dat georganiseerde drugsmisdaad en ondermijning twee zijden van dezelfde medaille zijn. Ze kunnen wel van elkaar worden onderscheiden, maar niet los van elkaar worden gezien. Via het straf- en bestuursrecht dienen beide te worden teruggedrongen.<sup>14</sup> De auteurs zien de verhouding van georganiseerde criminaliteit en ondermijning als een continuüm. Aan de ene kant staat georganiseerde criminaliteit en aan de andere kant ondermijning.<sup>15</sup> De crux zit evenwel in het middenstuk, waar overlap bestaat en afstemming en samenwerking noodzakelijk en onvermijdelijk zijn, aldus de auteurs.<sup>16</sup>

In hoofdstuk 3 volgt een korte begripsgeschiedenis van de term 'ondermijning'. Vanaf 2010 wordt de term 'ondermijning' steeds belangrijker en een rapport van de Amsterdamse politie uit 2009, getiteld *Over Ondermijning* werkt als een katalysator.<sup>17</sup> In dit rapport wordt echter onduidelijkheid geschapen over de term ondermijning en de auteurs merken op dat twee dimensies uit elkaar moeten worden gehaald. Zij spreken van ondermijnende criminaliteit als de doelstelling primair materieel gedreven is en van subversieve criminaliteit als de doelstelling primair ideologisch gedreven is.<sup>18</sup> Geleidelijk aan is de opvatting over ondermijning die zich richt op de maatschappelijke effecten van drugscriminaliteit dominant geworden.<sup>19</sup> De aanpak van ondermijning is volgens de auteurs ambitieuzer dan wat voorheen werd aangeduid als de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad.<sup>20</sup>

In hoofdstuk 4 komen de ondermijnende ecosystemen aan bod. In deze systemen vertakken criminele netwerken zich en gaan op in de omgeving. Deze omgeving profiteert daarvan en wordt gebruikt.<sup>21</sup> In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de gemeentelijke aanpak van ondermijning. De bestuurlijke aanpak van ondermijning begon als een aanvulling op het strafrechtelijke handhavingstekort, maar heeft zich ontwikkeld tot een breed gedragen politiek-maatschappelijke aanpak. Er bestaan verschillende dimensies die in deze aanpak van belang zijn, zoals het toezicht en de handhaving.<sup>22</sup> De burgemeester kan in dit verband worden beschouwd als aanjager.<sup>23</sup> Hoofdstuk 6 gaat over de opsporing van georganiseerde (drugs)criminaliteit.

In hoofdstuk 7 geven de auteurs aan dat een zorgvuldig gebruik van de term 'ondermijning' ruimte voor een brede aanpak van schadelijke effecten van georganiseerde misdaad creëert. In lang niet alle gemeenten is sprake van een 'volwassen' aanpak en gemeentelijke veiligheidsorganisaties lopen vaak tegen knellende grenzen aan.<sup>24</sup> De ambtenaren die betrokken zijn bij de aanpak

8 Zie: <https://vth-programma-verslag.digitaal.utrecht.nl/nl/article/controles-ondermijning>.

9 Rb. Gelderland 18 mei 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:2432.

10 Tops & Van der Torre 2024, p. 6.

11 Tops & Van der Torre 2024, p. 6.

12 Tops & Van der Torre 2024, p. 9.

13 Tops & Van der Torre 2024, p. 11.

14 Tops & Van der Torre 2024, p. 26.

15 Tops & Van der Torre 2024, p. 27.

16 Tops & Van der Torre 2024, p. 28.

17 Tops & Van der Torre 2024, p. 38.

18 Tops & Van der Torre 2024, p. 39.

19 Tops & Van der Torre 2024, p. 43.

20 Tops & Van der Torre 2024, p. 43.

21 Tops & Van der Torre 2024, p. 50.

22 Tops & Van der Torre 2024, p. 60.

23 Tops & Van der Torre 2024, p. 71.

24 Tops & Van der Torre 2024, p. 83.

van ondermijning dienen te weten hoe bestuurlijke instrumenten ingezet kunnen worden, maar ook is criminologische en bestuurskundige kennis nodig om te bepalen waarop die instrumenten worden ingezet.<sup>25</sup> De aanpak van ondermijning kent ook een moreel aspect. Hier gaan de auteurs in hoofdstuk 8 op in.

Het boek sluit af met vijf belangrijke taken voor gemeenten, namelijk veiligheid als volwaardige pijler in het lokaal bestuur, poortwachtfunctie en gemeentelijke alertheid, informatie ophalen op straatniveau en gedoseerde integraliteit op twee niveaus (interne en externe samenwerking). De kernboodschap van de auteurs is volgens mij de volgende: 'Ondermijning is meer dan alleen een aanvulling op het repertoire van het strafrechtstelsel, want het vergt een eigenstandige en authentieke inzet vanuit bestuur en samenleving. Die inzet dient een morele dimensie te hebben.'<sup>26</sup>

## Een korte reflectie op het boek

Dit boek kan worden beschouwd als een nieuwe loot aan de stam inzake de discussie over de inhoud van de term 'ondermijning'. Het betoog dat Tops en Van der Torre houden ten aanzien van het onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning is duidelijk. Waar wat mij betreft de meerwaarde van dit boek zit, is de betekenis van deze discussie voor het lokaal bestuur. De auteurs geven aan op welke aspecten praktisch gezien vooruitgang is te boeken. Hierdoor ontstijgt dit boek het niveau van puur academische discussies over de inhoud van het begrip ondermijning. Het zet (gemeentelijke) ambtenaren en burgemeesters aan tot nadenken over de aanpak van ondermijning. Dit is belangrijk nu de aanpak van ondermijning lang niet in alle gemeenten even eenvoudig is gebleken.<sup>27</sup>

In mijn optiek zijn er twee aspecten waar de auteurs wat te gemakkelijk overheen stappen. Het eerste punt heeft betrekking op het onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning. In hun boek wijzen de auteurs terecht op criminologen die kritiek hebben op het gebruik van de term 'ondermijning'.<sup>28</sup> Ik tref evenwel nergens aan *waarom* het commentaar van deze criminologen op het begrip 'ondermijning' niet terecht is. Dat is jammer, want dat zou de analyse van Tops en Van der Torre overtuigender hebben gemaakt. Het tweede punt heeft betrekking op de rol van de burgemeester. De auteurs stellen terecht dat de burgemeester in het verband van de aanpak van ondermijning een centrale rol heeft. Zij geven ook aan dat burgemeesters geen misdaadbestrijders zijn, want 'zij pakken geen boeven op, daar zijn opsporingsinstanties voor met hun specifieke bevoegdheden op dit punt'.<sup>29</sup> Dit ligt evenwel genuanceerder, nu burgemeesters ook bestraffende sancties kunnen opleg-

25 Tops & Van der Torre 2024, p. 92.

26 Tops & Van der Torre 2024, p. 108.

27 Vgl. Tollenaar 2023.

28 Tops & Van der Torre 2024, p. 42.

29 Tops & Van der Torre 2024, p. 12.

gen.<sup>30</sup> Ten derde vraag ik mij af of de aanpak van ondermijning een primaire verantwoordelijkheid is van het lokale bestuur. Waarom zou de aanpak van ondermijning ook geen primaire verantwoordelijkheid van opsporingsinstanties zijn?<sup>31</sup>

## De lessen voor het uitoefenen van toezicht

Toezichthouders die betrokken zijn bij de aanpak van ondermijning zullen zich wellicht herkennen in de analyse van Tops en Van der Torre, waar 'veel gevraagd wordt van ambtelijke trekkers van de ondermijningsaanpak'.<sup>32</sup> Zij worden in dit boek aan het denken gezet over de samenwerking met opsporingsfunctionarissen, met name de politie. In dat perspectief zijn vooral hoofdstuk 5 ('Gemeentelijke aanpak van ondermijning') en hoofdstuk 6 ('Georganiseerde misdaad en de aanpak ervan') relevant. In deze hoofdstukken wordt namelijk gewezen op de rol van de burgemeester als spil in de aanpak van ondermijning, bestuurlijke samenwerking en lokale opsporing. Om een effectieve aanpak van ondermijning te kunnen realiseren is het van belang dat zowel toezichthouders als opsporingsambtenaren zich bewust zijn van de mogelijkheden onder welke omstandigheden zij hun bevoegdheden mogen inzetten én het criminologisch en bestuurskundig perspectief kunnen bepalen waarop die instrumenten kunnen worden ingezet.<sup>33</sup>

## Tot slot

Met hun boek *Ondermijning* leveren Tops en Van der Torre een interessante bijdrage aan de discussie over de vraag wat nu precies wordt verstaan onder de term 'ondermijning'. Of hun visie op ondermijning voldoende overtuigend is om de criticasters van deze term op andere gedachten te laten komen, waag ik te betwijfelen, maar dat is volgens mij ook niet het doel van Tops en Van der Torre. Zij hebben geprobeerd om naar aanleiding van dit begrip duidelijk te maken wat de praktische betekenis ervan is voor het lokaal bestuur. Ik denk dat zij ambtenaren met de portefeuille 'ondermijning' in het algemeen en toezichthouders in het bijzonder met dit boek genoeg stof tot nadenken hebben gegeven.

30 Vgl. W. Huisman & B. van der Vorm, 'De burgemeester als boevenvanger in de strijd tegen ondermijnende misdaad', in: M. Malsch & J.W. Sap (red.), *Orde en verwarring in de stad: De veilige stad 2*, Den Haag: Boom criminologie 2020, p. 139-156.

31 E.M. Hoekman & M. Vols, 'Ondermijning en het strafrecht. Van logistieke nachtmerrie naar gesmeerd proces?', *NJB* 2021/5, p. 26-30.

32 Tops & Van der Torre 2024, p. 92.

33 Tops & Van der Torre 2024, p. 92.