

Ondermijning en het openbare-orderecht

Mirjam Tuk & Michel Vols¹

De term ondermijning fungeert als frame en heeft een zodanige mobiliserende werking dat het ook steeds meer juridische relevantie krijgt. Een Ondermijningswet is reeds aangekondigd en talloze bevoegdheden op het terrein van de openbare orde worden geïntroduceerd of fors uitgebreid. Dit is echter niet geheel onproblematisch, omdat ondermijning een zodanig vaag begrip is dat zowel bingohallen, drugsdealers als salafisten eronder vallen. Ondanks, of wellicht vanwege, deze fluïde betekenis krijgt het ondermijningsframe meer en meer aandacht en invloed. Dit artikel wil een eerste bijdrage leveren voor de bestudering van de invloed van dit frame in de meer juridische sfeer.

1. Inleiding

De afgelopen jaren is door politici, media en onderzoekers in toenemende mate aandacht besteed aan hoe het criminele circuit (de onderwereld) gebruikmaakt van de legale structuren van de samenleving (de bovenwereld). Deze infiltratie van de onderwereld in de bovenwereld zou grote schade toebrengen aan de samenleving en het vertrouwen in de regulerende en handhavende overheid laten afnemen. Concreet valt bijvoorbeeld te denken aan criminele praktijken zoals grootschalige hennepcultuur, het witwassen van zwart geld via *underground bankers* en het afpersen van ondernemers door leden van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's).

De term die aan deze activiteiten wordt gekoppeld is 'ondermijning' (of 'ondermijnende criminaliteit'). Ondermijning is een voorbeeld van een retorisch frame, een begrip uit sociale wetenschappen dat daar slaat op een inhoudelijke (politieke) boodschap, die in het debat wordt gebruikt en tot een specifieke interpretatie van de werkelijkheid leidt.² Frames belichten 'het ene en verdoezelen het andere met als doel een specifieke interpretatie te prononceren'.³ Zij 'kunnen bewust worden ingezet als middelen om een debat te beïnvloeden en worden door media onderling vaak onbewust van elkaar overgenomen'.⁴ Termen als infiltratie en ondermijning hebben volgens Meershoek een 'ontegenzeggelijke mobiliserende kracht in ambtelijke kring'.⁵

Het frame is zo pakkend, dat het in staat is om veel aandacht te genereren en beleidsmatige verandering te bewerkstelligen. Zo roept de regering de aanpak van ondermijnende criminaliteit uit tot een van zes veiligheidsthema's die centraal staan in de Veiligheidsagenda

2015-2018.⁶ In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* kondigen de vier coalitiefracties een speciaal fonds van € 100 miljoen aan ten behoeve van de intensivering van de aanpak van ondermijning.⁷ Ook vanuit criminologische en bestuurskundige hoek is de aandacht voor ondermijning flink toegenomen: de laatste jaren verschenen meerdere studies naar het fenomeen⁸ en de Avans Hogeschool heeft zelfs een speciaal Lectoraat ingesteld.⁹

Vanuit juridisch perspectief wint de term ook aan betekenis. In het regeerakkoord wordt een Ondermijningswet aangekondigd. Deze wet dient volgens het regeerakkoord 'geconstateerde juridische knelpunten in de huidige aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit op te lossen'.¹⁰ In de 'actie-agenda aanpak ondermijning' van februari 2018 wordt dit door de Minister van Justitie en Veiligheid (J&V) nader gespecificeerd: 'De 'Ondermijningswet' is een verzamelnaam voor meerdere wetsvoorstellen (reeds lopend en nieuw), die gemeen hebben dat zij geheel of mede tot doel hebben de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken'.¹¹

Een knelpunt betreft de informatie-uitwisseling tussen verschillende actoren. Met name het Openbaar Ministerie beschikt over veel informatie die ze soms wel zou willen, maar niet mag delen op grond van privacywetgeving. De Ondermijningswet zou privacywaarborgen weg moeten nemen.¹² Daarnaast worden knelpunten ervaren bij de strafprocessuele mogelijkheden, met name de mogelijkheid tot afpakken van crimineel vermogen en het uitbreiden van de voorlopige hechtenis.¹³ Zo klaagt officier van justitie Bos zich in *de Volkskrant* over haar mogelijkheden: 'Ik stel wel vast dat mijn middelen beperkt zijn door ontwikkelingen in de rechtstaat. Efficiëntie, doelgerichtheid is het stiefkind geworden van het

strafrecht'. Zij noemt het strafproces 'een logistieke nachtmerrie'.¹⁴ Hoofdofficier Zandee benoemt een ander probleem bij de strafrechtelijke handhaving: 'De praktijk van elke dag is ook dat we met een gigantisch handhavingstekort kampen. Dat betekent dat officieren telkens keuzes moeten maken. Moet het strafrechtelijk? Of wordt het doel ook bereikt met inzet van bestuurlijke of fiscale instrumenten?'¹⁵ Daarnaast is het strafrecht niet altijd de geschikte weg om te bewandelen. Voor het strafrecht is namelijk vereist dat sprake is van accessoriteit met de vervolging, ook wel het vereiste van doelgebondenheid.¹⁶ Opvatting is dat bij ondermijning niet altijd sprake hoeft te zijn van strafbare gedragingen, omdat ook gedragingen die ver verwijderd zijn van de uiteindelijke criminaliteit een ondermijningseffect kunnen hebben.¹⁷ Dit heeft ertoe geleid dat bij de aanpak van ondermijning niet alleen voor strafrechtelijke actoren, maar ook voor bestuursorganen een taak is weggelegd. Een tendens die valt binnen de ontwikkeling die in de criminologie wordt aangeduid als 'responsabilisering'.¹⁸

In onderliggend artikel focussen wij ons op de groeiende invloed van het ondermijningsframe en op de introductie en toepassing van bevoegdheden in het rechtsgebied dat ook wel wordt aangeduid als het openbare-orderecht. Wij doelen hiermee op het openbare-orderecht in ruime zin, waartoe wij niet alleen de openbare-ordebevoegdheden uit de Gemeentewet maar ook bevoegdheden uit de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en Opiumwet rekenen.¹⁹ Wij betoegen dat het frame een grote invloed heeft op dit rechtsgebied.

Want ook dit rechtsgebied raakt betrokken bij de aanpak van ondermijning. Een belangrijk element van het frame is namelijk de gedachte dat de overheid als één blok moet strijden tegen ondermijning en dat daarom

een 'integrale' aanpak noodzakelijk is.²⁰ Of zoals de toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur het – geheel volgens de lijnen van het frame – formuleerde: 'De criminelen zijn georganiseerd, nu de overheid nog'.²¹ Organisaties als de regionale informatie- en exper-

Een belangrijk element van het frame is de gedachte dat de overheid als één blok moet strijden tegen ondermijning en dat daarom een 'integrale' aanpak noodzakelijk is

tiscentra (RIEC), het Landelijk analyse- en expertisecentrum (LIEC) en de Taskforce Brabant-Zeeland moeten een integrale aanpak aanjagen.²² Daarbij wordt ook een beroep gedaan op de burgemeester om zijn bestuursrechtelijke instrumentarium te gebruiken. Gedacht kan hierbij worden aan een toepassing van de openbare-ordebevoegdheden uit de Gemeentewet, lokale verordeningen of de Wet Bibob.

Enkele burgemeesters tonen zich zeer bereidwillig om mee te werken aan deze integrale aanpak.²³ Zo betoogt burgemeester Boelhouwer van de gemeente Gilze en Rijen bijvoorbeeld dat 'de tijd dat we het alleen met het strafrecht konden aanpakken voorbij is. Ondermijnende crimi-

Auteurs

1. M.I. Tuk is masterstudent Rechtswetenschappelijk onderzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Radboud Universiteit. Prof. mr. dr. M. Vols is adjunct hoogleraar Openbare-orderecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

- H. de Bruijn, *Framing. Over de macht van taal in de politiek*, Amsterdam: Atlas 2012, p. 16.
- W. Koetsenruijter & P. Burger, 'Mannen met een hobby. Outlaw motorclubs, nieuwsmidia en imagopolitiek', *Tijdschrift voor Criminologie* 2017/4, p. 379.
- Idem, p. 380.
- G. Meershoek, 'Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde misdaadbestrijding', *Tijdschrift voor Politie*, 2018/1, p. 6-10.
- Kamerstukken II* 2014/15, 28684, 412.
- Regeerakkoord, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 4.
- J. Lam, R. van der Wal & N. Kop, *Slui-*

pend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit, Den Haag: Boom Criminologie 2018; H. Winter e.a., *Criminele beïnvloeding van het openbare bestuur*, Groningen: Pro Facto 2017; S. Cels, J. de Jong & M. Groenleer, *Gezocht: pioniers. Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2017; M. van der Steen e.a., *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, Den Haag: NSOB 2016; P.W. Tops & E.J. van der Torre, *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*, Den Haag: Boom Lemma 2015; zie ook het niet-wetenschappelijk bedoelde, maar wel vaak als zodanig aangehaalde boek P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstregeld raken*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2017.
- www.avans.nl/onderzoek/expertisecentra/veiligheid/lectoraten/ondermijning/ nieuws.

10. Regeerakkoord, *Vertrouwen in de toekomst*, 10 oktober 2017, p. 4.

11. *Kamerstukken II* 2017/18, 29911, 180, p. 2.

12. B. Berghuis, 'Regeerakkoord wil ondermijning tegengaan', 6 november 2017, www.ccv-secondant.nl.

13. Regioburgemeesters, *Proeve van wetgeving*, p. 15-20 en 24, september 2017, www.regioburgemeesters.nl; G. Frankenhuys, 'Politie pakt dure jas en horloge af', *Telegraaf* 3 januari 2018.

14. P. Tops & J. Tromp, 'Je graaft een gat, flikkert een zak geld erin en klaar is Klara', *de Volkskrant* 7 januari 2017.

15. P. Vermaas, 'Ondermijning werkt sluipend', *Opportuin*, 2017/6, p. 8.

16. T. Kooijmans, 'Bestuurlijke ophouding is geen strafvordering, ook niet in 2001', *DD* 2002, p. 347; B. van der Vorm, 'Strafrechtelijke gebiedsverboden ter handhaving van de openbare orde', *DD* 2017/32, p. 348 en 360.

17. Lam e.a., supra noot 8.

18. D. Garland 'The limits of the sovereign

State', *British Journal of Criminology* 1996, p. 452-455.

19. A. van den Berg, J. van den der Grinten & A.E. Schilder, *Hoofdstukken Openbare-Orde*, Nijmegen: *Ars Aequi Libri* 2015; M.A.D.W. de Jong e.a., *Orde in de openbare orde*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

20. M. van der Steen e.a. supra noot 7; Cels e.a., supra noot 8.

21. Tijdens de conferentie 'Weerbare Overheid' op 4 november 2015, zie *Kamerstukken II* 2015/16, 29911, 126, p. 13.

22. W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017/31, 336-337.

23. R. van der Lee, 'Burgemeester knokt mee tegen de onderwereld', *Brabants Dagblad* 4 februari 2017; S. van Beek, 'Burgemeesters willen rol als crimefighter', *De Limburger* 15 januari 2018. Er zijn ook burgemeesters die kritischer zijn, zie bijvoorbeeld burgemeester Salet in *VNG Magazine* 2018/2.



Gehoornde slang uit de onderwereld, San Ildefonso Pueblo, New Mexico © Avan Yu / North Wind Picture Archives / Alamy

naliteit grijpt in op veel facetten van de samenleving waar het strafrecht geen grip op heeft'.²⁴ In 2016 zochten vijf andere Brabantse burgemeesters de media op om aandacht te vragen.²⁵ Zij vroegen aan de minister om een Ondernemingswet die de juridische knelpunten zou moeten wegnemen zoals die momenteel bestaan bij het tegen gaan van ondermijning.²⁶

Door middel van een analyse van wetgeving, jurisprudentie, overheidsdocumenten en eerder verricht onderzoek, schetsen wij in de volgende paragrafen drie ontwikkelingen in het openbare-orde-recht die naar ons idee het gevolg zijn van de introductie van het ondernemingsframe. Ten eerste beargumenteren wij dat het frame een katalysator is voor het intensiever inzetten van reeds bestaande openbare-orde-rechtelijke bevoegdheden op een manier die ook oorspronkelijk is voorzien. Burgemeesters passen hun bevoegdheden op dezelfde wijze, maar vaker dan voorheen toe vanwege de strijd tegen ondermijning (par. 3). Ten tweede kan ondermijning worden gezien als een katalysator voor de inzet van openbare-ordebevoegdheden op andere manieren dan oorspronkelijk is voorzien (par. 4). Ten derde zet het frame zowel de nationale als lokale wetgever aan tot wetswijzigingen, die nieuwe openbare-ordebevoegdheden introduceren of reeds bestaande bevoegdheden veranderen (par. 5). Voordat wij deze ontwikkelingen schetsen, gaan wij in de volgende paragraaf echter eerst nog wat dieper in op de betekenis van het frame.

2. De betekenis van het ondernemingsframe

In deze paragraaf proberen wij de betekenis van de term ondermijning in kaart te brengen. Het blijkt dat de term wordt gebruikt in allerlei verschillende documenten. Een nadere bestudering van deze bronnen leert ons een aantal dingen. Zo valt op hoe succesvol de term als frame in korte tijd geworden is. In de jaren negentig wordt nog niet gesproken over ondermijning, maar gaat het al wel over de verwevenheid van onder- en bovenwereld in het rapport van de onderzoeksgroep Fijnaut bij de Commissie van Traa.²⁷ De term is in 2007 geïntroduceerd door de Raad van Korpschefs van de politie, en duikt de afgelopen jaren steeds vaker op.²⁸ Ondermijning wordt voortdurend gebruikt door een verscheidenheid van actoren: parlementsleden, gemeente- en provinciebestuurders, ministeries, journalisten en opiniemakers, belangenorganisaties

als de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en onderzoekers uit de criminologie, bestuurskunde en rechtsgeleerdheid.²⁹

Daarnaast valt op dat ondermijning in al deze bronnen, omdat de term nauwelijks gedefinieerd wordt, een tamelijk fluïde betekenis heeft en op uiteenlopende activiteiten doelt.³⁰ Verreweg de meest genoemde voorbeelden betreffen de drugshandel, hennepcultuur en de productie van synthetische drugs in woonwijken. Een steeds terugkerend punt is dat uit (een niet-gepubliceerd en dus niet te verifiëren) onderzoek zou blijken dat in Tilburg het bedrag dat

Ondermijning heeft in al deze bronnen, omdat de term nauwelijks gedefinieerd wordt, een tamelijk fluïde betekenis en doelt op uiteenlopende activiteiten

jaarlijks omgaat in de hennepcultuur hoger zou zijn dan de gemeentebegroting, en dat deze schaduw-economie logischerwijs de gezagspositie van de overheid ondermijnt.³¹ Bestuurskundige Tops spreekt in dit verband zelfs van een 'narcostaat'³² en officier van justitie Bos kenmerkt Noord-Brabant als 'een soort Sodom en Gomorra'.³³ Andere activiteiten die worden gerangschikt onder ondermijning zijn mensenhandel, mensensmokkel, terrorisme, witwassen, corruptie, fraude en milieucriminaliteit.³⁴ De Politie Amsterdam-Amstelland noemt ook skimmen, illegale bingo-hallen en vastgoedfraude.³⁵ In een onderzoek van de VNG geven gemeenten aan dat zij problematiek rondom vakantieparken, polarisatie, gesloten etnische/religieuze gemeenschappen, antidemocratische sentimenten en leefbaarheid als ondermijning aanmerken.³⁶ Recentelijk definiëerden Winter en anderen in een onderzoeksrapport

ondermijning als de succesvolle criminele beïnvloeding van het beleidsproces in het openbaar bestuur door middel van bedreiging, omkoping of infiltratie.³⁷

Ondanks de zeer uiteenlopende activiteiten die onder de term worden gebracht, zijn er drie elementen die veel beschrijvingen gemeenschappelijk hebben. Ten eerste wordt veelal gesproken van een vermenging van de onder- met de bovenwereld, waarin de onderwereld slaat op criminele activiteiten en organisaties en de bovenwereld op het bedrijfs- of verenigingsleven, de ambtenarij of politieke organen zoals de gemeenteraad. Het criminele circuit maakt gebruik van, dan wel infiltreert in deze bovenwereld.³⁸ Ten tweede wordt in diverse publicaties benadrukt dat ondermijning veelal strafbaar gesteld gedrag betreft, maar dat dit niet per definitie het geval hoeft te zijn.³⁹ Kolthoff & Kohnraad noemen 'een wijkagent die niet optreedt als dat geboden is, belangenverstrengeling van een bestuurder zonder dat sprake is van corruptie, of de miljoenen die verdwijnen bij woningcorporaties' als voorbeelden waarbij geen sprake is van strafbaar gesteld gedrag.⁴⁰ Ten derde benadrukken veel publicaties de negatieve gevolgen die verbonden zijn aan ondermijning. Zo stelt de Nationale Politie dat ondermijning onze maatschappij verzwakt, misbruikt en ontwricht, en het vertrouwen in de overheid, politie en justitie en dus in de rechtsstaat vermindert.⁴¹ Een ander onderzoek spreekt van de aantasting van institutionele gezagsstructuren die de werking van het samenlevingssysteem borgen en sturen.⁴² De Toekomstagenda Ondermijning spreekt van een ondermijnend en potentieel ontwrichtend karakter van verschillende verschijningsvormen van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit 'op de samenleving door de grote risico's van de verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie, afscherming, gebruik van geweld (liquidaties) en de innesteling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren'.⁴³

Op de vage betekenis van de term is kritiek geleverd. Zo onderkent Berghuis de gevaren van een vaag en breed begrip als ondermijning. Een zeer precieze bepaling van de term ondermijnende criminaliteit in de Ondermijningswet is volgens hem van groot belang om te voorkomen dat bijna alle criminaliteit onder het begrip kan worden gevat en 'een onbegrensd oprekken van overheidsmacht wordt geïntroduceerd'.⁴⁴ Meershoek noemt de gebruikte term zelfs 'paniekerig en misplaatst'.⁴⁵ Voordat een bestuurlijk offensief wordt gestart moet eerst worden gekeken naar 'wie of wat nu ondermijnt, wie of wat wordt ondermijnd en hoe die ondermijning wordt voltrokken'.⁴⁶ Huisman stelt dat de term ondermijning doorgaans niets anders betekent dan het al veel langer gebruikte begrip georganiseerde criminaliteit. Bijkomend nadeel is dat de term ondermijning internationaal niet gebruikt wordt. Wanneer wordt vastgehouden aan het begrip georganiseerde criminaliteit blijft rechtsvergelijking en internationaal onderzoek beter mogelijk.⁴⁷

Uit het bovenstaande blijkt dat de betekenis van ondermijning allesbehalve duidelijk is, maar de term wel een 'sterk mobiliserende werking' heeft.⁴⁸ Wij beschouwen de term daarom in dit onderzoek als een frame, zoals hierboven beschreven. Voor onze meer juridische analyse is van belang dat het overgrote deel van de casus die in verband gebracht worden met ondermijning te maken lijkt te hebben met hennepcultuur, mensenhandel of -smokkel, vastgoedfraude, witwassen en OMG's. In onderliggend artikel is het niet onze bedoeling om door middel van sociaalwetenschappelijk onderzoek een sluitende definitie – voor zover dat al mogelijk is – van de term ondermijning te geven. In de navolgende drie paragrafen schetsen wij drie door ons gesignaleerde trends in het openbare orderrecht die nauw samenhangen met de introductie van dit ondermijningsframe.

24. Openbaar Ministerie, *Inzicht*, nr. 9, 2017, p. 9.

25. P. de Graaf, 'Burgemeesters: deltaplan tegen drugscriminaliteit', *de Volkskrant* 14 februari 2017

26. Groslijst van wetgevingswensen, 17 mei 2017, www.regioburgemeesters.nl.

27. *Kamerstukken II 1995/96*, 24072, 16, p. 9, 19 en 110; *Kamerstukken II 1995/96*, 24072, 10, o.a. p. 43, 60 en 416 en 418.

De verwevenheid tussen onder- en bovenwereld was volgens het onderzoek met name in de horecasector aanwezig, voor het overige is deze verwevenheid uit het onderzoek niet gebleken.

28. Zie Huisman, supra noot 22, p. 331.

29. Zie o.a. *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 492; M. de Jong & M. Muller, 'Amsterdam: zorgen om vermenging onder- en bovenwereld', *De Telegraaf* 12 februari 2018; Inspectie Veiligheid en Justitie, *De aanpak van ondermijning*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 29911, 139; A. Stoffelen, 'Moord, drugs, uzi's en een

omstreden wethouder in een klein Limburgs stadje. Wat is er toch aan de hand met Brunssum?', *de Volkskrant* 9 december 2017; F. Jensma, 'Met kanseltaal los je de criminaliteit niet op', *NRC Handelsblad* 20 januari 2017; VNG, *Ondermijning. De rol van de VNG*, augustus 2017; Openbaar Ministerie, *OM Jaarbericht 2016 Georganiseerde criminaliteit*, te downloaden via www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende; F. Boerman e.a., *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*, Politie 2017, www.politie.nl; L.M. Bruijn & M. Vols, 'Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles', in: H.D. Tolsma & P. de Winter, *De samenwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 189-205.

30. E. Kolthoff & S. Khonraad, 'Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld', *Tijdschrift voor Criminologie* 2016/2,

p. 77; Huisman supra noot 22, p. 341.

31. M. Haenen, 'Tilburg wietstad', *NRC Handelsblad* 25 januari 2014.

32. G. Leistra, 'Aanpak is chefsache; Ondermijning Nederland is een narcostaat, zegt bestuurskundige Pieter Tops', *Elsevier Weekblad* 30 december 2017.

33. Tops & Tromp, supra noot 13.

34. *Kamerstukken II* 2017/18, 29911, 173, bijlage 1, p. 5.

35. Zie Politie Amsterdam-Amstelland, *Over Ondermijning*, Amsterdam: politie Amsterdam-Amstelland 2009.

36. VNG, *Ondermijning. De rol van de VNG*, augustus 2017, p. 7.

37. H. Winter e.a., supra noot 7, p. 16. Uit hun onderzoek blijkt trouwens dat van grootschalige en succesvolle beïnvloeding door criminelen van politieke en bestuurlijke besluitvorming geen sprake is, zie p. 82-87. Zie ook D.J. Elzinga, 'Voorzichtig met ondermijning', *Gst.* 2018/24. Meershoek, supra noot 5, p. 6.

38. Zie W. Faber, 'Ondermijning als activi-

teit en als gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen', *Finescience* 2013, p. 16-22; J. Smits, N. Struiksma & B. Schudde, *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*, Groningen: Pro Facto 2016.

39. VNG, *Ondermijning. De rol van de VNG*, augustus 2017, p. 4.

40. Kolthoff & Khonraad, supra noot 30, p. 85.

41. Politie, *Stop ondermijning! Project betere bijdrage aanpak ondermijning*, april 2015, www.politie.nl.

42. Van der Steen e.a., supra noot 7, p. 7.

43. Toekomstagenda Ondermijning 2017, p. 6, www.rijksoverheid.nl.

44. Berghuis, supra noot 12.

45. Meershoek, supra noot 5, p. 6.

46. Idem.

47. Huisman, supra noot 22.

48. Idem, p. 343.

3. Ondernijning als katalysator voor intensievere inzet van huidige bevoegdheden

Een eerste ontwikkeling die wij zien bij de opkomst van het frame is dat huidige openbare-orderechtelijke bevoegdheden intensiever worden ingezet. De burgemeester past zijn bevoegdheden in kwantitatieve zin vaker toe, en gebruikt de aanpak van ondernijning als legitimatie. Aanwijzingen voor deze ontwikkeling zijn te vinden in eerder verricht wetenschappelijk onderzoek als ook jaarverslagen van het samenwerkingsverbanden die zich richten op het tegengaan van ondernijning als het RIEC-LIEC.

De bevoegdheid die naar ons weten het meest wordt toegepast en ook de duidelijkste groei in kwantitatieve zin laat zien, betreft de sluitingsbevoegdheid neergelegd in artikel 13b Opiumwet (de Wet Damocles). De burgemeester kan sinds 1999 door middel van een last onder bestuursdwang een lokaal sluiten, als in of bij dat lokaal een handelshoeveelheid drugs wordt verkocht, afgeleverd, verstrekt of voor handel aanwezig is. Sinds 2007 vallen ook woningen onder het bereik van deze bevoegdheid. Onderzoek uit 2017 naar de toepassing van sluitingsbevoegdheden in vijftig gemeenten laat zien dat de bevoegdheid uit art. 13b Opiumwet vaak wordt gebruikt en dat er sprake is van groei van het aantal sluitingen. Waar burgemeesters in 2015 de bevoegdheid zeker 593 keer toepasten, was dat in 2016 al zeker 793 keer.⁴⁹ Ook andere onderzoeken en bronnen wijzen op een groeiend gebruik van deze bevoegdheid.⁵⁰

Andere openbare-orderechtelijke bevoegdheden worden minder vaak toegepast dan de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet, maar in het gebruik van die bevoegdheden is ook een groei te zien. Wij denken bijvoorbeeld aan de bevoegdheid om een voor publiek openstaand lokaal te sluiten middels een verordening. Onderzoek liet zien dat ook dit soort sluitingen meer voorkomen.⁵¹ Deze toegenomen toepassing van openbare-orderechtelijke bevoegdheden is in lijn met metingen naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in de periode van 2012 t/m 2016. Deze metingen tonen dat het bewustzijn bij lokale overheden van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit sterk is gegroeid.⁵²

De burgemeester past zijn bevoegdheden in kwantitatieve zin vaker toe, en gebruikt de aanpak van ondernijning als legitimatie

Afwijkend aan deze ontwikkeling is de toepassing van de bevoegdheden uit de Wet Bibob. Ten aanzien van deze wet is geen toename zichtbaar, terwijl de wet geregeld als een van de bestaande opties wordt genoemd bij de aanpak van ondernijning.⁵³ De jaarverslagen van het RIEC-LIEC laten zien dat het aantal Bibob-toetsen in 2013

in RIEC-verband 1443 betrof en dat dit aantal in 2016 terugliep naar 1206.⁵⁴ Het aantal geweigerde vergunningen op grond van de Wet Bibob in RIEC-verband geeft ook geen overduidelijke stijging weer. In 2013 werden 42 vergunningen geweigerd, in 2014 23, in 2015 37 en in 2016 52.⁵⁵ Tot slot geven de jaarverslagen van het Landelijk Bureau Bibob een lichte stijging van het aantal adviezen weer, met een kleine daling in 2016 ten opzichte van 2015. In 2006 werden 174 adviezen uitgereikt, in 2015 251 en in 2016 239.⁵⁶

Bovenstaande cijfers geven indicaties dat de inzet van de besproken bevoegdheden de laatste jaren in frequentie is toegenomen. Dat ondernijning in het algemeen in het beleid wordt genoemd kan voorts een aanwijzing zijn dat het ook daadwerkelijk een reden is voor de forsere inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Vooral bij de Opiumwet is een connectie met de aanpak van ondernijning erg voor de hand liggend, nu het ondernijnende karakter van drugshandel en hennepsteelt algemeen wordt aangenomen.

4. Ondernijning als katalysator voor alternatieve inzet van huidige bevoegdheden

Een tweede ontwikkeling is dat bij de strijd tegen ondernijning bestaande openbare-orderechtelijke bevoegdheden op een andere manier worden toegepast dan oorspronkelijk door de wetgever is beoogd. Het gemeentebestuur interpreteert de wettelijke grondslag zodanig ruim dat het toepassingsbereik van de bevoegdheid steeds verder uitbreidt. Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden bij het opleggen van gebiedsverboden op grond van de lichte bevelsbevoegdheid neergelegd in artikel 172 lid 3 Gemeentewet⁵⁷ maar vooral bij de toepassing van de bevoegdheid tot het sluiten van woningen of lokalen. Wij zullen dat in de volgende alinea's illustreren door een bespreking van jurisprudentie die de laatste jaren is gepubliceerd op rechtspraak.nl.

Veel jurisprudentie van rechtspraak.nl gaat over lokalen die door de burgemeester op basis van een als in artikel 174 Gemeentewet bedoelde verordening gesloten zijn. De reden van de sluiting betreft doorgaans een verstoring van de openbare orde. Gedurende lange tijd pasten burgemeesters deze bevoegdheid slechts toe als er sprake was een geweldsincident in of nabij het lokaal, en ook in de recente jurisprudentie zijn talloze van dit soort casus te vinden.⁵⁸

In een steeds groter aantal zaken blijken burgemeesters het begrip openbare orde echter steeds ruimer te interpreteren, en gaan rechters daarin mee. Zo sloot een burgemeester een kiosk vanwege illegale gokactiviteiten.⁵⁹ Een andere burgemeester sloot een winkel waar merkvervalsing en heling plaatsvond. Volgens de burgemeester hadden deze strafbare feiten een ondernijnende effect op de samenleving en zorgden zij voor (gevaar voor) verstoring van de openbare orde.⁶⁰ In weer een andere casus sloot een burgermeester een winkel vanwege illegaal bankieren.⁶¹ Ook twee autoshowrooms werden gesloten wegens een gevaar voor de openbare orde, omdat in de showrooms chassis-onderdelen waarop het chassisnummer is weggeslepen en auto-onderdelen die afkomstig zijn van een gestolen auto waren gevonden.⁶² Ten slotte leidde het opsporen van afuisterapparatuur in een auto (*sweepen*) of het ombouwen van auto's ertoe dat een burge-



meester het lokaal sloot omdat daarin criminele activiteiten werden gefaciliteerd, ook al is tegen de eigenaar van het bedrijf geen strafrechtelijke vervolging ingesteld.⁶³

In een steeds groter aantal zaken blijken burgemeesters het begrip openbare orde steeds ruimer te interpreteren, en gaan rechters daarin mee

Een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam toont aan dat de rechterlijke macht niet toestaat dat burgemeesters hun bevoegdheden dusdanig ruim interpreteren dat alle gedragingen die met criminaliteit in verband kunnen worden gebracht onder het toepassingsbereik van hun bevoegdheden vallen. De burgemeester van Amsterdam sloot op grond van de APV voor onbepaalde tijd een

belwinkel, omdat het geopend blijven van de belwinkel een ernstig gevaar voor de openbare orde zou opleveren. Criminelen kochten in deze winkel zogenaamde *Pretty Good Privacy* (PGP)-telefoons, en met de sluiting werd beoogd de verkoop te beëindigen. Daarnaast wilde de burgemeester naar buiten laten zien dat het faciliteren van (zware) criminelen door de verkoop van PGP-telefoons een verstoring van de openbare orde oplevert en dat tegen deze ondermijnende activiteit hard wordt opgetreden.⁶⁴ De voorzieningenrechter gaat niet mee met de redenering van de burgemeester dat sprake is van vrees voor een openbare orde verstoring. De verkoop van PGP-telefoons is een legale activiteit in Nederland en het enkel voorhanden hebben van PGP-telefoons kan geen ernstig gevaar voor de openbare orde opleveren.

Ook ten aanzien van de bevoegdheid om woningen te sluiten die is neergelegd in artikel 174a Gemeentewet gaan rechters niet altijd mee in een zodanige ruime uitleg dat ondermijnende criminaliteit makkelijker kan worden aangepakt. Zo acht de Afdeling bestuursrecht spraak van de Raad van State het besluit van de burgemeester van Echt-Susteren tot sluiting van een woning van een voorman van een OMG niet rechtmatig.⁶⁵ In deze casus werd tot tweemaal toe een granaat naar de woning van een president van een *chapter* van een OMG

49. M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 54-56.

50. In RIEC-verband is het aantal sluitingen op grond van art. 13b Opiumwet toegenomen van 86 sluitingen op grond van art. 13b Opiumwet in 2013 naar 435 in 2016 en van 101 waarschuwingen voor toepassing van art. 13b Opiumwet in 2013 naar 325 in 2016: *Kamerstukken II 2013/14*, 29911, 92, p. 41 e.v.; *Kamerstukken II 2014/15*, 29911, 114, p. 64; *Kamerstukken II 2015/16*, 29911, 129, p. 14 e.v.; *Kamerstukken II 2016/17*, 29911, 166, p. 34. Zie ook L.M. Bruijn, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Home closure as a weapon in the Dutch

war on drugs: Does judicial review function as a safety net?', *International Journal of Drug Policy*, 2018, nr. 1, p. 137-147.

51. Vols e.a. supra noot 49, p. 53-54.

52. R.J. Morée, & M.C.A.B Hols, *Nulmeting bestuurlijke aanpak*. Landelijk beeld, Utrecht/Amersfoort: Twynstra Gudde & Capgemini Consulting 2010; Smits e.a., supra noot 38.

53. *Kamerstukken II 2016/17*, 29911, 166, p. 27-28.

54. *Kamerstukken II 2013/14*, 29911, 92, p. 41 e.v.; *Kamerstukken II 2014/15*, 29911, 114, p. 64; *Kamerstukken II 2015/16*, 29911, 129, p. 14 e.v.; *Kamerstukken II 2016/17*, 29911, 166, p. 34.

55. Idem.

56. *Kamerstukken II 2007/08*, 31109, 2, p. 6; *Kamerstukken II 2015/16*, 31109, 20, p. 10-11; *Kamerstukken II 2016/17*, 31109, 22, p. 10.

57. Zie daaromtrent Rb. Oost-Brabant 26 januari 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:390, *JG 2017/25*, m.nt. M. Vols en J.H.S. van Tongeren.

58. Zie bijv. Rb. Gelderland 2 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:2978; ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2328; ABRvS 22 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3199.

59. Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:4651 en RvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2530.

60. Rb Amsterdam 4 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7540; zie ook: Rb. Amsterdam 9 mei 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:3729.

61. ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3148.

62. Rb. Noord-Holland 23 december 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:10737.

63. Rb. Midden-Nederland (vzr.) 10 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:599.

64. Rb. Amsterdam (vzr.) 10 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:79.

65. ABRvS 5 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:923, *JG 2017/45*, m.nt. J. Koornstra en M. Vols.

gegooid en besloot de burgemeester tot sluiting. De Afdeling oordeelde echter dat art. 174a Gemeentewet geen bevoegdheid gaf om in dit geval de woning te sluiten, omdat de verstoring van de openbare orde niet vanuit de woning afkomstig was maar juist van daarbuiten. Het betoog van de burgemeester dat de aanwezigheid van de bewoner als OMG-lid als zodanig als gedraging kon worden aangemerkt waardoor de openbare orde werd verstoord overtuigde de Afdeling niet.

De besproken jurisprudentie toont aan dat bij casus die binnen het ondermijningsframe vallen burgemeesters geneigd kunnen zijn bestaande bevoegdheden ruim te interpreteren. Slechts een enkele keer wordt de burgemeester teruggelaten, maar in de meeste gevallen lijkt de rechter in de ruime interpretatie geen probleem te zien.

5. Ondermijning als katalysator voor introductie nieuwe bevoegdheden

Een derde ontwikkeling is dat de aandacht voor ondermijning ertoe leidt dat om nieuwe openbare-orderechtelijke bevoegdheden wordt verzocht en soms ook daadwerkelijk wordt besloten. Zo verschijnen in verordeningen nieuwe bevoegdheden die burgemeesters kunnen toepassen bij het bestrijden van ondermijning. Een voorbeeld betreft artikel 2:36 APV Rotterdam. Daarin staat de bevoegdheid voor de burgemeester om een vergunningplicht vast te stellen voor panden, branches en/of straten om een onveilig, niet leefbaar en malafide ondernemingsklimaat tegen te gaan. Volgens de toelichting bij de APV kan de burgemeester hierdoor de vestiging van ondernemers tegen gaan die eerder betrokken waren bij 'activiteiten die de samenleving kunnen ondermijnen', zoals 'drugshandel, witwassen, (belasting)fraude, illegaal gokken, underground banking en uitbuiting'.⁶⁶

Ook op nationaal niveau wordt gediscussieerd over de wenselijkheid om nieuwe openbare-orderechtelijke bevoegdheden te introduceren. Eind 2017 publiceerden de regioburgemeesters een groslijst gevolgd door een Proeve van Wetgeving met daarin voorstellen voor talloze nieuwe bevoegdheden die noodzakelijk zouden zijn om ondermijning aan te pakken.⁶⁷ Zo stellen zij bijvoorbeeld voor om de taakstelling van de burgemeester in de Gemeentewet uit te breiden. In artikel 172 Gemw zou moeten worden bepaald dat onder de handhaving van de openbare orde

ook het voorkomen en bestrijden van criminele activiteiten moet worden begrepen. Daarnaast zou een nieuwe bevoegdheid moeten worden gecreëerd in de Wet Wapens en Munitie, om het mogelijk te maken dat de burgemeester een woning of lokaal kan sluiten als daarin wapens uit de tweede of derde categorie worden verkocht, afgeleverd, verstrekt of aanwezig zijn. Tevens stellen de regioburgemeesters voor om het toepassingsbereik van de bevoegdheid uit artikel 174a Gemeentewet zodanig uit te breiden, dat sluiting ook al mogelijk wordt als bij een woning criminele activiteiten plaatsvinden of als gedragingen die de openbare orde verstoren verband houden met de woning. Zo wordt het mogelijk om in casus die lijken op de hierboven besproken zaak uit Echt-Susteren toch een woning te kunnen sluiten.

De actie-agenda Ondermijning leest meer als een samenvatting van wat er momenteel al tegen ondermijning wordt ondernomen, en bevat weinig nieuws

De Minister van J&V heeft aangegeven dat de Proeve van wetgeving een belangrijke bouwsteen voor de Ondermijningswet is.⁶⁸ Wij verwachten echter dat de reactie van de minister neergelegd in de actie-agenda Ondermijning de regioburgemeesters teleurstelt. Deze agenda leest namelijk meer als een samenvatting van wat er momenteel al tegen ondermijning wordt ondernomen, en bevat weinig nieuws. Zonder dit te expliciteren lijkt de minister daarmee aan te geven dat hij niet van plan is de Proeve van Wetgeving over te nemen. Zo gaat de minister in het geheel niet in op het voorstel om artikel 172 Gemeentewet te wijzigen, en kondigt hij aan dat



de gronden die kunnen leiden tot sluiting van een pand worden gezien.

Wel meldt de minister dat het al bestaande wetsvoorstel tot verruiming van de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet naar strafbare voorbereidingshandelingen deel uitmaakt van de Ondernemingswet. Inmiddels heeft de minister ook een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob ter consultatie gepubliceerd, waarmee toegang van politiegegevens van derden bij eigen onderzoek door het bestuursorgaan mogelijk wordt en het toepassingsbereik van de wet wordt uitgebreid.⁶⁹ Verder wordt een koppeling gemaakt tussen de Ondernemingswet en het initiatiefwetsvoorstel voor een bestuurlijk verbod op OMG's voorbereid door het Kamerlid Kuiken.⁷⁰

Het politieke debat over de noodzaak van aanvullende bevoegdheden is echter nog niet verstomd. Zo noemt de VNG het kabinet 'te terughoudend met nieuwe wetgeving tegen ondermijnde criminaliteit'.⁷¹ Eind maart 2018 roepen meerdere Kamerleden de minister op tot een snelle introductie van nieuwe bevoegdheden, omdat de burgemeester als 'sheriff (...) voor in de frontlinie' zou staan.⁷² De Minister van J&V reageert dat een burgemeester juist 'niet een soort sheriff' moet worden.⁷³ Hij is nog in overleg met de VNG over de Proeve, omdat 'er wetgevingstechnisch nogal lastige hobbels in zitten'.⁷⁴ Later in 2018 zal de minister met een uitgebreidere reactie komen, maar hij meldt alvast dat de mogelijkheid en wenselijkheid worden bestudeerd om panden te sluiten in verband met wapens in het pand of de beschieting van een woning.⁷⁵

6. Conclusie

Dit artikel laat zien dat de term ondermijning als frame fungeert en een zodanige mobiliserende werking heeft dat het ook steeds meer juridische relevantie krijgt. De

Ondernemingswet is reeds aangekondigd en talloze nieuwe openbare-orderechtelijke bevoegdheden worden geïntroduceerd of fors uitgebreid. Dit is echter niet geheel onproblematisch, omdat ook duidelijk is geworden dat ondermijning een zodanig vaag begrip is dat zowel bingohallen, drugsdealers als salafisten eronder vallen. Ondanks, of wellicht vanwege, deze fluïde betekenis krijgt het ondernemingsframe meer en meer aandacht en invloed. Dit artikel wil een eerste bijdrage leveren voor de bestudering van de invloed van dit frame in de meer juridische sfeer. Het ligt voor de hand om de aandacht te richten op de kritische bestudering van de wenselijkheid en rechtsstatelijkheid van allerlei nieuwe bevoegdheden neergelegd in een Ondernemingswet of verordeningen. Wij benadrukken echter dat er ook twee andere ontwikkelingen zijn, die niet aan de aandacht van juristen mogen ontsnappen. Het frame werkt namelijk ook als katalysator voor intensievere en ruimere inzet van huidige bevoegdheden en ook dat kan voor rechtsstatelijke problemen zorgen. Vanzelfsprekend passen deze trends in een langere ontwikkeling van het groeiende arsenaal van bevoegdheden van de burgemeester om 'veiligheid', 'leefbaarheid' en 'overlast' tegen te gaan. Ondermijning is nu het nieuwe *buzzword* dat de forsere en ruimere inzet van de bevoegdheden legitimeert. Toch geloven wij dat het ondernemingsframe een nog extra sterkere mobiliserende werking heeft dan bijvoorbeeld het woord veiligheid. Natuurlijk doemt de meer normatieve vraag op of de gesignaleerde ontwikkelingen wenselijk zijn. Hoewel de beantwoording van deze vraag buiten het bestek van dit artikel ligt, zien wij namelijk grote bezwaren aan de steeds veranderende rol van de burgemeester in het openbaar bestuur. Willen we echt dat de burgemeester voor in de frontlinie staat of ondermijnt een rol als sheriff juist zijn positie? •

66. Gemeentebld Rotterdam 6 juli 2016, nr. 90770, p. 4.

67. Regioburgemeesters, *Proeve van Wetgeving*, september 2017, www.regioburgemeesters.nl.

68. *Aanhangsel Handelingen II* 2017/18, 1063; *Kamerstukken II* 2017/18, 29911,

180, p. 3.

69. Het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen en de memorie van toelichting

zijn gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl; zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 29911, 180, p. 4.

70. *Idem*, p. 5.

71. <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/ondernijning/nieuws/aanpak-ondernijnde-criminaliteit-vraagt-om->

meer-inzet.

72. *Kamerstukken II* 2017/18, 29111, nr. 181, p. 29.

73. *Idem*, p. 29.

74. *Idem*, p. 27.

75. *Idem*, p. 33.