

Dreigingsbeeld ondermijning: waarom institutionele tegenkracht meer aandacht verdient

Position paper prof.dr.em. Pieter Tops ten behoeve van het rondetafelgesprek van de Commissie voor Justitie en Veiligheid over het Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland (7 oktober 2026)

Het *Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland* (DON) biedt een breed overzicht van de aard, omvang en gevolgen van ondermijnende criminaliteit in Nederland en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan onze kennis en ons begrip ervan.

Cruciaal daarbij is dat het DON een onderscheid maakt tussen ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Georganiseerde criminaliteit heeft betrekking op activiteiten van criminele netwerken; ondermijning wijst op de maatschappelijke effecten daarvan (die zich sociaal, economisch, institutioneel en moreel manifesteren). Aanpak van georganiseerde misdaad is primaire taak van de strafrechtketen, terwijl de aanpak van ondermijning primair een bestuurlijke aangelegenheid is. Dit onderscheid biedt verdere helderheid in een discussie die de afgelopen jaren soms onnodig verwarrend is gemaakt. Dat is een belangrijke verdienste van het rapport.

Een tweede verdienste van het rapport is dat het de blik verbreedt naar dreigingen die niet direct voortkomen uit klassieke georganiseerde criminaliteit. Natuurlijk, drugscriminaliteit is de sterkhouder van de georganiseerde misdaad, al was het alleen maar vanwege de hallucinerende hoeveelheden geld die er in die wereld omgaan. Zij hangt samen met en versterkt andere vormen van criminaliteit. We noemen er een aantal, waarvan aangetoond is dat er relaties met de drugsmisdaad zijn: wapenhandel (voor bescherming en het uitvechten van conflicten), witwassen (legaal inzetten van crimineel geld, bijvoorbeeld via investeringen in vastgoed of bedrijven), arbeidsuitbuiting (goedkope hand- en spandiensten organiseren), afpersing (zaken afhandig maken door geweld of intimidatie), fraude (bedreigen van personen, bedrijven of de overheid), plofkraak, ladingdiefstallen en inbraken (geld vergaren om je in te kunnen kopen), milieucriminaliteit (lozen van drugsafval) en illegale handel in medicijnen, sigaretten of vuurwerk (extra verdiensten met behulp van dezelfde transportlijnen). Die verschijnselen ontstaan of krijgen een impuls door de omvangrijke drugscriminaliteit, want

die vergroot de 'behoefte' aan andere vormen van criminaliteit, voorziet in de middelen om deze te financieren en creëert een criminele infrastructuur die niet alleen voor drugsdelicten wordt benut (bijvoorbeeld smokkelroutes voor drugs die ook voor vuurwerk gebruikt worden). Drugscriminaliteit maakt *streetwise*, verschaft criminele *know how* en verlaagt drempels voor de overstap naar andere vormen van criminaliteit, zoals zorgfraude of cybercrime. Aanslagen met explosieven zijn in de criminele drugswereld ontstaan en hebben daarna hun weg gevonden naar andere domeinen. Zo is er in Nederland op een aantal plekken een *ondermijnend ecosysteem* ontstaan. Terecht wordt in het DON ook aandacht besteed aan statelijke actoren die gebruikmaken van criminele netwerken, tussenpersonen en criminele dienstverleners om strategische doelstellingen te realiseren. Nederlandse criminele netwerken zijn met drugshandel en witwassen uitgegroeid tot belangrijke internationale spelers die opereren in gebieden waar bestuurlijke kwetsbaarheid en corruptie kansen bieden.

Beperking

Het DON besteedt relatief weinig aandacht aan de maatschappelijke en bestuurlijke factoren die mede bepalen hoe groot de schade van georganiseerde criminaliteit uiteindelijk wordt. Omdat het rapport ondermijning definieert in termen van maatschappelijke effecten, verdient die dimensie een prominentere plaats. De maatschappelijke schade van georganiseerde criminaliteit wordt immers niet alleen bepaald door de kracht van criminele netwerken, maar ook door de kwaliteit van de institutionele tegenkracht die daar tegenover staat. Met institutionele tegenkracht bedoelen wij het vermogen van publieke, private en maatschappelijke instituties om criminele beïnvloeding te voorkomen en te corrigeren. Ondermijning is uitdrukking van de verhouding tussen criminele druk en institutionele tegenkracht. Belangrijke vragen daarbij zijn: hoe weerbaar zijn publieke instituties? Hoe effectief functioneren lokale samenwerkingsverbanden? Welke lessen kunnen worden getrokken uit vijftien jaar bestuurlijke praktijk? En welke vormen van tegenkracht blijken daadwerkelijk effectief? Op dergelijke vragen geeft het DON nog weinig antwoord. Daarmee blijft een essentieel deel van het ondermijningsvraagstuk onderbelicht.

Een volgende DON-analyse zou nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan de weerbaarheid van bestuur, publieke instituties, maatschappelijke organisaties

en private partijen. Door niet alleen de ontwikkeling van criminele structuren te analyseren, maar ook de ontwikkeling van maatschappelijke en bestuurlijke weerbaarheid, ontstaat een vollediger beeld van de werkelijke staat van ondermijning in Nederland.

Dat het DON op dit punt relatief stil blijft, is voor een eerste versie niet onbegrijpelijk maar toch ook wel opmerkelijk. In Nederland heeft zich gedurende de afgelopen vijftien jaar een omvangrijke bestuurlijke praktijkontwikkeling voltrokken. Doorgaans onder leiding van burgemeesters zijn er nieuwe vormen van samenwerking ontwikkeld tussen bestuur, politie, justitie, belastingdienst, maatschappelijke organisaties en private partijen. Daarbij zijn met vallen en opstaan nieuwe werkwijzen ontstaan. De lokale en regionale aanpak vormt inmiddels een belangrijk fundament onder het Nederlandse ondermijningsbeleid. Die ervaringen vormen een belangrijke kennisbron voor toekomstige analyses van ondermijning en verdienen een prominentere plaats in toekomstige rapportages, ook al omdat lang niet alles in deze aanpak voldoende effectief of uitgekristalliseerd is. Een strategisch dreigingsbeeld dat deze ervaringen grotendeels buiten beschouwing laat, mist een deel van de werkelijkheid die het probeert te beschrijven.

De minister onderschrijft de analyse van het DON en kiest drie beleidsmatige prioriteiten: een veilige en integere economie, de aanpak van corruptie en versterking van de internationale aanpak. Dat zijn stuk voor stuk relevante thema's. Minder duidelijk wordt waarom juist deze prioriteiten worden gekozen en hoe zij zich verhouden tot de bredere problematiek die het DON schetst. Onderbelicht blijft hoe gemeenten, uitvoeringsorganisaties, politie, maatschappelijke instellingen en burgers in staat worden gesteld weerstand te bieden aan criminele beïnvloeding. Dat is een gemis. Op lokaal niveau wordt zichtbaar hoe georganiseerde criminaliteit doorwerkt in buurten, wijken, branches en maatschappelijke instituties. Daar worden jongeren geronseld, daar worden ondernemers onder druk gezet en daar wordt het vertrouwen in overheid en rechtsstaat aangetast.

Enkele recente gebeurtenissen laten zien hoe hardnekkig deze problematiek is. De ontploffing van een partij explosieven in Amsterdam-Osdorp maakte opnieuw zichtbaar hoe diep georganiseerde criminaliteit kan ingrijpen in het dagelijks leven van bewoners. Ook in Zaanstad wordt al jaren zichtbaar hoe illegale netwerken proberen invloed uit te oefenen op buurten, bedrijvigheid en sociale verhoudingen, terwijl tegelijkertijd de aanpak van die problematiek

zelf regelmatig onderwerp van politieke en maatschappelijke controverse is geworden. Zulke voorbeelden illustreren dat ondermijning zich niet uitsluitend manifesteert in criminele netwerken, maar juist ook in de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving waarin zij opereren.

Zo roept het programma Preventie met Gezag een fundamentele vraag op. De discussie richt zich vaak op afzonderlijke projecten en interventies en of die *evidence based* zijn. Daarmee dreigt het een academische discussie te worden en raakt een belangrijker vraag uit beeld: hoe krijgt het gezagsdeel van Preventie met Gezag feitelijk gestalte? Preventie is van groot belang, maar in wijken waar criminele netwerken invloed uitoefenen, moet voor jongeren (en anderen) ook zichtbaar zijn dat de overheid grenzen stelt en die consequent handhaaft. Op dat punt schiet de praktijk geregeld tekort.

Breder speelt het probleem dat de lokale opsporing van (aangifteloze) georganiseerde criminaliteit onder druk staat. De beschikbare capaciteit binnen basisteams en politiedistricten is beperkt, terwijl gemeenten steeds meer signalen ontvangen over criminele activiteiten die niet of onvoldoende kunnen worden opgevolgd.

Daarnaast blijft de ondermijningsaanpak in veel middelgrote en kleinere gemeenten kwetsbaar. Zij zijn vaak afhankelijk van tijdelijke middelen, incidentele programma's en breed geformuleerde Rijksbijdragen. Tegelijkertijd is de structurele personele capaciteit dikwijls beperkt. Juist deze gemeenten vragen om een duurzame versterking van hun bestuurlijke slagkracht en institutionele weerbaarheid.

De volgende stap

Er is wel reden voor enige zorg op dit punt. Blijft de lokale aanpak in stand, ook als landelijke ondersteuningsmaatregelen verminderen of wegvallen? Zijn burgemeesters niet (te) voorzichtig geworden, ook al vanwege de persoonlijke effecten die een actieve aanpak kan hebben (en waarvan zij – ook al zijn zij geen crimefighter - vaak het boegbeeld zijn)? Wordt de lokale ondermijningsaanpak niet ten onrechte bestempeld als een repressieve aanpak (en daarmee bekritiseerd) terwijl het voor het belangrijkste deel een preventieve aanpak is?

Het DON levert een belangrijke bijdrage aan de analyse van de dreiging. De volgende stap is een systematische analyse van de institutionele tegenkracht

die daar tegenover staat. Juist daar ligt de sleutel tot het beperken van de maatschappelijke schade van georganiseerde criminaliteit.

Van het SKC mag worden verwacht dat deze dimensie een belangrijke plaats krijgt in toekomstige rapportages. Ondernijning is immers een tweesnijdend zwaard: het gaat zowel om criminele druk als om institutionele tegenkracht. Van de minister mag worden verwacht dat versterking van die institutionele tegenkracht op lokaal en regionaal niveau expliciet onderdeel wordt van de nationale strategie.