

Een nadere verkenning van het fenomeen ondermijning

Het begrip ondermijning lijkt in de literatuur onlosmakelijk verbonden met georganiseerde criminaliteit. Zelfs zo dat ze vaak als synoniem worden gebruikt. Bij de definitie van ondermijning wordt door de een uitgegaan van de gevolgen van het fenomeen terwijl de ander kijkt naar de verschijningsvormen.

Ten diepste is de term ondermijnende criminaliteit een pleonasme: elke vorm van criminaliteit is immers ondermijnd. Wij volgen echter de gangbare aanname dat ondermijning te maken heeft met georganiseerde misdaad en vooral met de gevolgen daarvan. Wat moet nu onder het begrip ondermijning worden volstaan en vooral ook wat niet?

Wetenschappelijk referenties in het Engelse taalgebied op de zoektermen 'undermining', 'undermining crime' of 'pervasive crime' zijn nagenoeg afwezig. De zoekterm 'consequences of organized crime' levert wel de nodige hits op die in verband kunnen worden gebracht met het begrip ondermijning. In Nederland beperkt de literatuur over ondermijning zich met name tot beleidsrapporten en vakpublicaties. Ondermijning blijkt vooral een Nederlandse term te zijn (Kolthoff en Khonraad, 2016).

Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw duikt het begrip ondermijning in Nederland op. Dat was tijdens de parlementaire enquête opsporingsmethoden. Een groep criminologen onder leiding van Cyrille Fijnaut introduceerden het begrip ondermijning in hun onderzoeksrapport bij de bespreking van een van de kenmerken van georganiseerde misdaad, namelijk de bereidheid en het vermogen om offensieve contrastrategieën tegen de overheid te gebruiken (Fijnaut e.a., 1996). Eerder wees Fijnaut (1990) al op een belangrijk kenmerk van georganiseerde misdaad: wanneer de positie van de criminele groep van buitenaf of van binnenuit in gevaar wordt gebracht, is men bereid geweld of corruptie te gebruiken om de eigen belangen te verdedigen. Hij onderscheidt een drietal vormen waarin deze strategieën voorkomen:

1. Het uitschakelen van functionarissen door middel van corruptie, intimidatie of toepassing van geweld;
2. Het inzetten van invloedrijke derden zoals bijvoorbeeld bestuurders, wetenschappers of vrijeberoepsbeoefenaars om tegenwicht te bieden tegen mogelijk overheidsoptreden;
3. Het in diskrediet brengen van de overheid door de inschakeling van media.

In 2008 verschijnt het rapport van de parlementaire werkgroep Joldersma met de titel 'Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld' (Joldersma e.a., 2008). Zij stelt dat uit vervolgonderzoek en de Monitors Georganiseerde Criminaliteit blijkt dat steeds meer mensen uit de bovenwereld betrokken raken bij criminele activiteiten. Een belangrijke reden hiervoor is financieel gewin.

In de in 2013 verschenen handleiding 'Integraal, tenzij... Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren' is voor het eerst sprake

van de faciliterende rol die legale sectoren kunnen spelen voor de criminele industrie (GOC, 2013). Kleemans en Van de Bunt (2008) laten die relatie tussen ondermijning en georganiseerde criminaliteit treffend zien in een analyse van 120 strafzaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. Hieruit blijkt dat die verwevenheid zeer hecht is en een groot scala aan beroepen omvat zoals de (internationale) handel, de transportsector als dienstverleners in de financiële wereld. Ook stellen zij vast dat sociale netwerken een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van deze verwevenheid.

Maar ook zonder dat er sprake is van (georganiseerde) criminaliteit kan er sprake zijn van ondermijning. De verwevenheid van onderwereld en bovenwereld suggereert immers een tweezijdig handelen: de onderwereld zoekt die verwevenheid maar de bovenwereld (de instituties) speelt daarin een belangrijke rol en loopt het risico dat zij zelf niet alleen object of slachtoffer is van ondermijning maar gaat zelf ook de (on)bewuste rol van facilitator van ondermijning vervullen. Ondermijnende criminaliteit is voor een niet te onderschatten deel afhankelijk van de wijze waarop de overheid op dat handelen reageert door beperkingen op te leggen of juist ruimte te bieden.

Om van ondermijning te spreken is echter een aantasting van de rechtsstaat of samenleving in brede zin noodzakelijk, hoe ondermijmend bepaalde gedragingen ook voor een individueel slachtoffer kunnen zijn. Daar staat tegenover dat ook ondermijnende activiteiten worden gesignaleerd die in strikt juridische zin geen criminaliteit zijn. Uit alle voorbeelden die bij het opstellen van integrale ondermijningsbeelden, voorheen de zogenaamde bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses, worden aangereikt kunnen ruwweg vier 'typen van misdragingen' worden onderscheiden (Kotthoff en Khonraad, 2016):

- 1. Geen criminaliteit en niet ondermijnd.** Dit betreft gedrag dat weliswaar hinderlijk en mogelijk zelfs als intimiderend wordt ervaren maar op de keper beschouwd niet crimineel, laat staan ondermijnd genoemd kan worden zoals bijvoorbeeld bepaald gedrag van hangjeugd;
- 2. Criminaliteit en niet ondermijnd.** Hier gaat het om gedrag dat wel een strafbaar feit behelst maar dat niet ondermijnd is zoals bijvoorbeeld een eenmalige (woning)inbraak of eenvoudige mishandeling;
- 3. Geen criminaliteit maar wel ondermijnd.** We praten hier over gedrag dat wel ondermijnd is maar niet strafbaar zoals een ambtenaar die niet optreedt als dat wel geboden is, belangenverstremming van een bestuurder zonder dat sprake is van corruptie of geld dat verdwijnt bij (overheids)instanties ten gevolge van wanbestuur;
- 4. Criminaliteit die tevens ondermijnd is.** Het gaat hier om gedrag dat ondermijnd en crimineel (dus strafbaar) is zoals het ontwrichten van de samenhang is een woonwijk door het oprichten en in stand houden van bijvoorbeeld een illegale hennepindustrie, het op grote schaal systematisch schenden van wettelijke normen of met geweld of

bedreiging met geweld, intimideren, omkopen of chanteren van burgers, ondernemers, ambtenaren of bestuurders.

Tot zover deze korte beschouwing van het begrip ondermijning dat inmiddels bij beleidsmakers en professionals in de uitvoering hoog op de agenda staat en de komende tijd onze nadrukkelijk aandacht en integrale aanpak blijft vragen!