

Ondermijning: van frame naar hype naar wet

Een bespreking van de preadviezen Jonge VAR 2019

NTB 2020/18

1. Inleiding

Het begrip *frame* is niet meer weg te denken uit het huidige politieke jargon.² Het betreft een inhoudelijke (politieke) boodschap die in een debat tot een specifieke interpretatie van de werkelijkheid leidt.³ Politici, bestuurders en lobbyisten *fram*en maatschappelijk problemen, beleidswensen en ook opposenten. *Frames* belichten 'het ene en verdoezelen het andere met als doel een specifieke interpretatie te prononceren'.⁴ Voorstanders van een ambitieus klimaatbeleid worden bijvoorbeeld als 'klimaatdrammer' weggezet.⁵ Kritische vragen van journalisten aan Thierry Baudet worden door hem bestempeld als kwalijke *framing* vanuit de linkse Publieke Omroep, hetgeen grappig genoeg ook zelf weer als *frame* aan te merken is.⁶

Eén van de meest succesvolle *frames* van de laatste jaren is de term *ondermijning*.⁷ Sinds de introductie van dat begrip door de Raad van Korpschefs in 2007 is het begrip omnipresent in beleidsdocumenten,⁸ de populaire media⁹ en de wetenschappelijke literatuur.¹⁰ Hoewel niemand een precieze definitie van *ondermijning* kan geven, heeft het begrip ontegenzeggelijk een sterk mobiliserende werking.¹¹ Een blik op recente lezingen van vooraanstaande spelers in het Nederlandse bestuur laat zien dat *ondermijning* (ook wel: *ondermijnende georganiseerde criminaliteit*) als één van de grootste gevaren van ons land moet worden aangemerkt. Volgens de voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Liesbeth Spies, staan wij 'als samenleving, als overheid met 10-0 achter op de georganiseerde crimi-

naliteit'.¹² De commissaris van de koning in de provincie Noord-Brabant, Wim van de Donk, ziet een 'situatie waarin de rechtsstaat het dreigt af te leggen tegen brutale vormen van georganiseerde criminaliteit, en waarin we amper een deuk in een pakje boter slaan'.¹³

Het *ondermijningsframe* is inmiddels zo succesvol dat sprake is van een ware *ondermijningshype*. Politieambtenaren en officieren van justitie zijn voortaan lid van *ondermijningsteams*,¹⁴ gemeenten laten "ondermijningsbeelden" opstellen,¹⁵ burgers kunnen een *Ondermijningsapp* downloaden,¹⁶ en de Minister van Justitie en Veiligheid kondigt voorstel na voorstel aan in het kader van de *Ondermijningswet*.¹⁷ Ook de Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) 'stapte' in het zo populaire *ondermijningsframe* en organiseerde in november 2019 een bijeenkomst waar drie jonge bestuursrechtjuristen hun preadviezen presenteerden.¹⁸

In dit artikel bespreek ik de drie preadviezen. Het eerste preadvies is geschreven door Michelle Bruijn (Rijksuniversiteit Groningen) en richt zich op de strijd van burgemeesters tegen drugscriminaliteit. Het tweede preadvies is van de hand van Antoinette Wilschut (Gemeente Amsterdam) en gaat over de Amsterdamse aanpak van *ondermijning*. Het derde preadvies is opgesteld door Jules de Kort (Pels Rijcken) en behandelt de rol van gemeentelijke verordeningen in de strijd tegen *ondermijning*. Bij het schrijven van deze bespreking heb ik gekozen voor een zelfstandig leesbaar artikel. Ik beoog niet drie afzonderlijke uittreksels van de preadviezen te schrijven, maar de preadviezen in onderlinge samenhang te bespreken. Er is trouwens geen enkele noodzaak om een uittreksel te maken, omdat de preadviezen beknopt zijn.¹⁹

De bespreking is gestructureerd aan de hand van drie typen impact van het begrip *ondermijning* op het (openbare-orde) recht. De *ondermijningshype* zorgt ervoor dat bestaande bevoegdheden meer worden toegepast (paragraaf 2), dat

1 Prof. mr. dr. M. (Michel) Vols is hoogleraar Openbare-orderecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

2 Zie bijvoorbeeld B. ter Braak, 'Meegaan in frames', <https://www.parlement.com/>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

3 H. de Bruijn, *Framing. Over de macht van taal in de politiek*, Amsterdam: Atlas 2012, p. 16.

4 W. Koetsenruijter & P. Burger, 'Mannen met een hobby. Outlaw motorclubs, nieuwsmidia en imagopolitiek', *Tijdschrift voor Criminologie* 2017/4, p. 379.

5 Zie H. de Bruijn, 'Draag het etiket 'klimaatdrammer' met trots', *Trouw* 16 maart 2019.

6 Zie A. Fortuin, 'In de schaduw van het Haagse scorebord', *NRC Handelsblad* 17 december 2019.

7 Zie 'Ook bovenwereld ontdekt in ondermijning een interessant verdienmodel', *Brabants Dagblad* 30 juni 2019.

8 Zie bijvoorbeeld Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Contouren Offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, 13 december 2019, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-915719>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

9 Zie bijvoorbeeld <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/241843/Drugs-criminelen-hebben-vrij-spel-in-narcostaat-Brabant-zegt-John-van-den-Heuvel-in-documentaire>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

10 Zie bijvoorbeeld L.J.J. Peters, *Dealen met ondermijningsdelicten*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

11 Zie G. Meershoek, 'Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde misdaadbestrijding', *Tijdschrift voor Politie*, 2018/1, p. 6 - 10.

12 L. Spies, *Jaarrede Najaarscongres NGB*, 3 oktober 2019, <https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/Najaarsrede%202019.pdf>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

13 W.B.H.J. van de Donk, *Burgemeester: vriend of vijand van de rechtsstaat*, 21 juni 2019, <https://www.brabant.nl/-/media/1a8761e6b29044af8df5ae07d6401a72.pdf>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

14 Zie J. Lam, R. van der Wal & N. Kop, *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*, Den Haag: Boom criminologie 2018, p. 95.

15 Zie bijvoorbeeld E. van der Torre, M. Heijkoop & A. van Wijk, *Ondermijningsbeeld Den Haag*, Den Haag 2019.

16 Zie <https://ondermijningapp.nl/>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

17 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/maatregelen-tegen-ondermijnende-criminaliteit>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

18 Zie over het in frames "stappen": H. de Bruijn, *Framing. Over de macht van taal in de politiek*, Amsterdam: Atlas 2012, p. 22-24.

19 Zie <https://verenigingbestuursrecht.nl/activiteiten/jonge-var-2019-ondermijning/>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020. Zie ook M.H. Ippel & L.A. van Heusden, 'Verslag Jonge VAR: Ondermijning', *NTB 2020/19*.

bestaande bevoegdheden op een andere manier worden gebruikt dan voorzien (paragraaf 3), en dat nieuwe bevoegdheden worden geïntroduceerd (paragraaf 4). In de laatste paragraaf (5) komt het debat over het begrip ondermijning in algemene zin aan de orde en rond ik de bespreking af.

2. Bestaande bevoegdheden meer toegepast

Het ondermijningsframe leidt tot een toenemende toepassing van bestaande bevoegdheden binnen het openbare-orderechtelijke domein.²⁰ In haar rijk gedocumenteerde preadvies laat Bruijn overtuigend zien dat deze stelling juist is ten aanzien van de 'Wet Damocles'. Volgens Bruijn heeft de aandacht voor ondermijning de 'war on drugs' nieuw leven ingeblazen, en geleid tot een forsere inzet van art. 13b Opiumwet. Recent onderzoek laat zien dat meer dan 1250 lokalen en woningen worden gesloten op basis van de Wet Damocles.²¹ In haar preadvies geeft Bruijn – in navolging van de Afdeling²² – een uitgebreid en mooi uitgewerkt overzicht van de grote hoeveelheid (Afdelings)jurisprudentie inzake de toepassing van de bevoegdheid van art. 13b Opiumwet. Bruijn toont daarnaast aan dat de burgemeesters in het kader van een 'integrale aanpak' nauw samenwerken met de verhuurders van lokalen en woningen. Zo heeft de bestuursrechtelijke sluiting van een pand veelal grote huurrechtelijke gevolgen: de verhuurder kan op basis van art. 7:231 lid 2 Burgerlijk Wetboek de huurovereenkomst buitengerechtelijk ontbinden. Een tijdelijke sluiting kan daarmee definitief het verlies van een woning betekenen, met alle gevolgen van dien.²³

Het preadvies van Wilschut biedt een interessant inkijkje in de grootstedelijke praktijk, en laat eveneens zien dat het gebruik van reeds bestaande openbare-orderechtelijke bevoegdheden de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Zo is het aantal onderzoeken in het kader van de Wet Bibob in Amsterdam bijvoorbeeld de laatste jaren fors toegenomen. Haar preadvies laat echter ook zien dat het Amsterdamse gemeentebestuur al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw betrokken is bij allerlei projecten die georganiseerde criminaliteit moeten tegengaan, zoals het Wallenproject, het Van Traa-Team en Project 1012.

3. Bestaande bevoegdheden anders toegepast

Het ondermijningsframe leidt ook tot de toepassing van openbare-orderechtelijke bevoegdheden in andere situaties dan bij de introductie van die bevoegdheden werd voorzien. Met andere woorden: bevoegdheden worden opge-

rekt onder het mom van het bestrijden van ondermijning. Het preadvies van Wilschut bevat enkele voorbeelden van deze trend. Zij stelt dat in Amsterdam 'op creatieve wijze [wordt, MV] omgegaan met de bevoegdheden die er zijn om zoveel mogelijk van de (zichtbare) ondermijning aan te pakken'. Zo bespreekt zij jurisprudentie over Amsterdamse casus waarin de burgemeester op grond van de APV lokalen sluit vanwege een verstoring van de openbare orde. Zo sloot de burgemeester een garagebedrijf, omdat daar verborgen ruimtes in auto's worden ingebouwd. Deze verborgen ruimtes kunnen gebruikt worden voor het vervoeren van drugs. De Rechtbank Amsterdam achtte aannemelijk dat sprake was een 'verwevenheid tussen boven- en onderwereld' en liet het sluitingsbesluit in stand.²⁴ Wilschut acht deze casus een 'goed voorbeeld van een nieuwe en wenselijke manier van omgang met een bestaande bevoegdheid', omdat het tegengaan van criminaliteit volgens haar uit de bevoegdheid van de burgemeester om de openbare orde te beschermen zou voortvloeien.

Wilschut bespreekt ook andere casus die passen in voornoemde trend van het steeds verder oprekken van bestaande bevoegdheden. De burgemeester paste de sluitingsbevoegdheid van art. 174a Gemeentewet toe nadat in woningen materialen waren aangetroffen waarmee plofkraak kunnen worden gepleegd.²⁵ Tijdens de parlementaire behandeling van de bevoegdheid in de jaren '90 van de vorige eeuw heeft de wetgever deze reden voor sluiting zeker niet voorzien, en ik betwijfel of de (in dit kader strenge) Afdeling akkoord zal gaan met deze oprekking van het toepassingsbereik van de Wet Victoria.²⁶

Een ander voorbeeld van het anders dan voorzien gebruiken van bestaande bevoegdheden in het kader van de bestrijding van ondermijning is te vinden in het preadvies van Bruijn. Zij bekritiseert de steeds ruimere uitleg van de bevoegdheid van art. 13b Opiumwet, en wijst op de daarmee samenvallende vervaging van de grens tussen bestuursrecht en strafrecht. Er wordt steeds meer getwijfeld aan het reparatoire karakter van de sluitingsmaatregel, zowel door de Afdeling als in de wetenschap.²⁷

4. Nieuwe bevoegdheden geïntroduceerd en toegepast

Het ondermijningsframe kan ook worden gekenmerkt als katalysator voor de introductie van nieuwe openbare-orderechtelijke bevoegdheden. Zo noemt Bruijn de uitbreiding van art. 13b Opiumwet in 2019 de 'eerste mijlpaal die is bereikt onder de vlag van de Ondermijningswet'.²⁸

20 Zie M. Tuk & M. Vols, 'Ondermijning en het openbare-orderecht', *NJB* 2018/1190, p. 1704-1711.

21 Zie <https://www.nu.nl/binnenland/6010741/vorig-jaar-zeker-1250-panden-gesloten-na-drugsvondst.html>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020. Zie ook M. Vols, J.P. Hof & J.G. Brouwer, *De aanpak van malafide pandeigenaren & de handhaving van de Woningwet*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.

22 Zie ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2912.

23 Er is inmiddels een wetsvoorstel in consultatie om de mogelijkheden tot buitengerechtelijke ontbinding te verruimen: zie <https://www.internetconsultatie.nl/sluitingsbevoegdheid>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

24 Zie Rechtbank Amsterdam 24 juli 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5258, AB 2019/207, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder.

25 Zie Rechtbank Amsterdam 24 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3688.

26 Zie voor een uitgebreide bespreking van de parlementaire geschiedenis: M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

27 Zie o.a. A.E. Schilder, 'Goochelen met Damocles', *Gst.* 2019/143.

28 Zie over deze uitbreiding: L.M. Bruijn & J.G. Brouwer, 'Verruiming Wet Damocles', *NJB* 2019/767, p. 940-945.

Wilschut wijst op de in de Amsterdamse gemeentelijke verordening opgenomen bevoegdheid van de burgemeester om gebieden, straten of gebouwen aan te wijzen waar een vergunningsplicht geldt voor bepaalde bedrijvigheid. In Amsterdam heeft de burgemeester op basis van deze bevoegdheid spyshops aangewezen en zo onderworpen aan een vergunningsplicht. Wilschut geeft aan dat het Amsterdamse gemeentebestuur ook graag andere branches zoals kappers zou willen aanwijzen, maar dat het ingewikkeld is om precies aan te tonen dat deze branches betrokken zijn bij ondermijning.

In zijn goed gestructureerde preadvies gaat De Kort uitgebreid in op deze nieuwe bevoegdheid. Hij onderzoekt wat de gemeenteraad via de autonome verordende bevoegdheid als bedoeld in art. 149 Gemeentewet kan regelen om ondermijningsproblemen te adresseren. Zo beoogt hij duidelijk te maken waar 'optimalisatieruimte' ligt voor gemeenteraden die 'een effectieve(re) aanpak van de weerslag van ondermijnende activiteiten nastreven'. Hij stelt een voor de gemeentepraktijk nuttige checklist op die gemeenteraden kunnen gebruiken bij het redigeren van een verordening om potentieel ondermijnende bedrijfsmatige activiteiten aan een vergunningsplicht te onderwerpen. De Kort bespreekt de uit de Dienstenrichtlijn voortvloeiende noodzakelijkheids- en evenredigheidstoets, en ook de ondergrens uit de Gemeentewet komt aan bod.²⁹

De checklist van De Kort behoeft op het gebied van de uit de Gemeentewet voortvloeiende bovengrens nog wel wat extra uitwerking. De bovengrens houdt in dat de verordening niet in strijd mag zijn met een hogere regeling. Anders dan De Kort stelt, is het voor de gemeenteraad noodzakelijk om allereerst te inventariseren of de verordening hogere regels over hetzelfde onderwerp aanvult.³⁰ Als dat het geval is, dan is het van cruciaal belang of de hogere regeling uitputtend is bedoeld, en er dus geen ruimte bestaat 'voor de gemeenteraad om aanvullende regels uit te vaardigen'.³¹ Ook dient de gemeenteraad te onderzoeken of de formele wetgever wellicht iets welbewust ongeregeld heeft gelaten, en zo aanvulling heeft uitgesloten.³² Indien de hogere regelgeving geen uitputtend karakter heeft en de gemeenteraad de bevoegdheid heeft om de hogere regelgeving aan te vullen, dan mag de verordening de hogere regelgeving niet doorkruisen. Dat betekent dat het achterliggende doel van de hogere regel niet mag worden gefrustreerd door de verordening.³³ Een uitgebreidere en preciezere bespreking van (de literatuur over) deze thematiek had de checklist van De Kort beter bruikbaar voor de gemeentepraktijk gemaakt.

29 Zie omtrent het verlies van betekenis van de ondergrens: M. Vols & J.G. Brouwer, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *Gst.* 2010/7340. Zie over de Dienstenrichtlijn en de ruimte voor gemeentelijke regelgeving: Rechtbank Amsterdam 24 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:9755.

30 Zie over de invulling van het begrip onderwerp en de bijbehorende motief- of belangentheorie: A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2015, p. 36-39.

31 Idem, p. 31.

32 Idem, p. 31.

33 Idem, p. 34.

5. Ondermijning en het gevaar van valse tegenstelling en stromannen

Het laatste punt van de bespreking gaat over de wijze waarop de preadviseurs omgaan met het begrip ondermijning. De Kort kiest ervoor om ondermijning als begrip niet te problematiseren, en zich vooral over positiefrechtelijke kwesties uit te laten. Wel wijst hij op de beperkte effectiviteit van de korte klap: het alleen invoeren van een vergunningsplicht voor potentieel ondermijnende bedrijfsmatige activiteiten betreft de 'verplaatsing van een probleem' in plaats van een 'oplossing op structurele basis'. Voor de daadwerkelijke aanpak van de problematiek zijn volgens De Kort 'een lange adem' en een 'lange-termijn-plan' noodzakelijk.

Bruijn is zeer kritisch over de onduidelijke definitie van het begrip, en typeert Tops en Tromps – twee invloedrijke publicisten op dit gebied – als 'ondermijningsgoeroes'. Zij ziet ondermijning vooral als de voortzetting van 'de war on drugs'. Ook Wilschut uit kritiek op de vage omlijning van ondermijning, maar benadert het fenomeen welwillender. Zij zoekt ook nadrukkelijk de confrontatie met de critici uit de wetenschap. Dat blijkt ook uit de probleemstelling van haar preadvies. Zij onderzoekt hoe het kan dat bestuurders de noodklok luiden over ondermijning, 'terwijl de wetenschappers stellen dat er weinig nieuws onder de zon is'. Wilschut stelt de vraag of er nieuwe ontwikkelingen zijn die een 'nieuwe of andere aanpak behoeven en waarvoor ook nieuwe bestuurlijke bevoegdheden nodig zijn? Of is sprake van niet meer dan een nieuw frame voor al bestaande problemen?'. Kort gezegd is de vraag die zij beoogt te beantwoorden: 'wie heeft er eigenlijk gelijk?'

Voor een prikkelend preadvies is het schrijven van tegenstellingen natuurlijk aardig, maar het gevaar bestaat dat het debat in het teken komt te staan van valse tegenstellingen en vooral stromannen worden aangevallen. Dat gebeurt helaas af en toe in het preadvies van Wilschut. Zo stelt zij dat de wetenschappelijke bespreking van ondermijning 'wat beperkt' is en dat wetenschappers niet weten 'wat er werkelijk aan de hand is', omdat zij zich slechts richten op de casus bekend uit de jurisprudentie en daarmee geen conclusies kunnen trekken over de schaal van ondermijning. Het is jammer dat Wilschut hier geen specifieke onderzoeken aanhaalt waarin wetenschappers dit doen, omdat de meeste juridische critici van het begrip ondermijning hun conclusies juist onderbouwen met resultaten van uitgebreid empirisch-juridisch onderzoek.³⁴

6. Afsluiting: op naar een genuanceerd debat

Het is interessanter om in een volgende (Jonge) VAR-vergadering de verschillende kritiekpunten van de critici nauwkeuriger te bespreken, en zo meer nuance in het gesignaleerde debat tussen 'wetenschap' en 'praktijk' te krijgen. Het

34 Zie bijvoorbeeld R. Salet & H. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit', *NJB* 2019/766.

eerste kritiekpunt betreft de fluïde betekenis van het begrip ondermijning. Deze kritiek komt het meest terug in het preadvies van Bruijn. Het begrip ondermijning is bijna niet omljnd, wordt niet consistent gebruikt en valt daarom ook niet of nauwelijks te operationaliseren. Door de conceptuele onduidelijkheid is de omvang van ondermijning op zichzelf daarom ook niet te bepalen. Het begrip is ideaal om te gebruiken in een politieke lobby en een ijzersterk en inmiddels ingesleten *frame*, maar als wetenschappelijk concept problematisch. Dit kritiekpunt betekent echter niet logischerwijs dat men het bestaan van georganiseerde criminaliteit ontkent. Kritiek uiten op het begrip ondermijning kan heel goed samengaan met het erkennen dat er forse problemen bestaan op het gebied van prostitutie en menshandel³⁵ of motorbendes.³⁶ Met andere woorden: critici van het begrip ondermijning moeten niet worden *geframed* als criminaliteitsontkenners.

Het tweede kritiekpunt betreft de validiteit en betrouwbaarheid van sommige studies naar ondermijning. Wilschut stipt dit kort aan in haar preadvies. Zo is forse methodologische kritiek geuit op de studie van Tops en anderen naar de omvang van productie van en handel in synthetische drugs in Nederland.³⁷ Eerder werd de validiteit van de stelling dat de jaarlijkse omzet van de hennepindustrie in Tilburg groter is dan de gemeentebegroting van Tilburg door mij en andere wetenschappers bekritiseerd.³⁸ Ook op het rapport over de *Achterkant van Amsterdam* van Tops en Tromp ligt methodologisch onder vuur. Zo fileerde onderzoeksjournalist De Koning het rapport,³⁹ en volgens wetenschapper Kruisbergen ontbreken redeneringen en verwijzingen veelal, 'en voor zover ze er wel zijn, zijn ze ook niet altijd juist of valide'.⁴⁰ Ook deze kritiek moet niet worden *geframed* als het ontkennen van het bestaan van criminaliteit of als een oproep om maar niets te doen tegen criminaliteit. De critici beogen slechts overdrijving aan de kaak te stellen en paniekvoetbal te voorkomen. Beleid en wetgeving dienen gebaseerd te zijn op gedegen onderzoek naar georganiseerde criminaliteit.

Een derde kritiekpunt betreft de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zo is het bijvoorbeeld de vraag of de toepassing van art. 13b Opiumwet daadwerkelijk bijdraagt aan de bestrijding van drugscriminaliteit. De 'Wet Damocles is inmiddels twintig jaar van kracht, maar de effectiviteit daarvan is nog nooit gemeten, laat staan vastgesteld', aldus Bruijn in haar preadvies. Deze kritiek moet niet worden *geframed* als het vergoelijken van drugscriminaliteit of het ontkennen dat de burgemeester een rol mag spelen in de bestrijding van drugshandel. Wel roept de kritiek op om de toepassing van wetgeving nauwkeurig te monitoren en te evalueren, en te toetsen of de gekozen interventies daadwerkelijk bijdragen aan het doel van de wet.

Het vierde kritiekpunt dat ook terugkomt in de preadviezen van Bruijn en Wilschut betreft de vraag wie gedragingen die als ondermijning worden aangemerkt dient aan te pakken, en met welke rechtsmiddelen. Dit punt heeft twee dimensies: een rechtsstatelijke en een organisatorische. Vanuit rechtsstatelijk perspectief wordt kritiek geuit op de verschuiving van een strafrechtelijke naar een bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit. Waar (politie)ambtenaren enthousiast zijn over de bestuursrechtelijke mogelijkheden,⁴¹ stellen critici dat de bescherming van mensenrechten onvoldoende is gewaarborgd.⁴² Vanuit organisatorisch perspectief wordt betwijfeld of de burgemeester het juiste orgaan is om criminaliteit aan te pakken. Critici wijzen op de beperktere openbare-orderechtelijke rol die de burgemeester traditioneel had,⁴³ maar volgens burgemeesters van enkele Brabantse gemeenten zijn zij 'er ook voor keiharde misdaadbestrijding'.⁴⁴ Criminoloog Spapens typeert de kritiek als 'een semantische discussie' en acht het 'vanuit criminologisch perspectief beschouwd nonsens' om de bestrijding van georganiseerde of ondermijnende criminaliteit volledig over te laten aan de opsporingsinstanties.⁴⁵ Volgens hem zijn de bevoegdheden van de burgemeester 'net zo goed onderdeel van het instrumentarium waarmee de veiligheid en integriteit van de samenleving wordt gegarandeerd, als het strafrecht'.⁴⁶ Hoewel de burgemeester als bestrijder van criminaliteit in brede zin vanuit empirisch perspectief wellicht een vaststaand gegeven is, betekent dat natuurlijk niet dat dit onvermijdelijk en vanuit juridisch-normatief opzicht

35 Zie over de misstanden in de prostitutiebranche bijvoorbeeld: C. Post, M. Vols & J.G. Brouwer, 'Registratie van prostituees en het recht op privacy', *NJC-Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 2019, nr. 3, p. 287-305.

36 Zie bijvoorbeeld J. Koornstra, B. Roorda, M. Vols & J.G. Brouwer, *Bestrijding van Outlaw Motorcycle Gangs: Een rechtsvergelijkende studie naar de aanpak van onrechtmatige organisaties in rechtsstatelijk perspectief*, Den Haag: Sdu 2019.

37 Zie P. Tops, J. van Valkenhoef, E. van der Torre & L. van Spijk, *Waar een klein land groot in kan zijn*, Den Haag: Boom Criminologie 2018; T. Nabben, 'Twee gram speed per dag? Onmogelijk', *NRC Handelsblad* 4 september 2018; P. Tops & E. van der Torre, 'Drugsproductie overdreven? Nee, omzet is zeker 18,9 mld', *NRC Handelsblad* 6 september 2018; http://www.ciroc.nl/uploads/ciroc/ciroc_nieuwsbrief_pdf/nl/2018_ciroc_nieuwsbrief_december.pdf, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

38 Zie <https://www.vpro.nl/argos/lees/nieuws/2018/Belangrijk-rapport-over-wietteelt-gebaseerd-op-dubieuze-bron-.html>, laatst geraadpleegd op 23 januari 2020.

39 Zie <https://www.ftm.nl/artikelen/zoeken-met-een-lampje-naar-bronnen-en-feiten-in-ondermijningsrapport>, laatst geraadpleegd op 23 januari 2020.

40 E. Kruisbergen, 'Een pamflet is geen onderzoek. Tops en Tromp stellen in "De achterkant van Amsterdam" veel, maar onderbouwen bitter weinig', *Nieuwsbrief CIROC*, 2020, nr. 1, p. 7.

41 Zie S. Mehlbaum & Y. Schoenmakers, *De wortel en de stok. Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning*, Den Haag: SDU 2019.

42 Zie bijvoorbeeld R. Salet, J. Terpstra & M.A.D.W. de Jong, 'De aanpak van "ondermijning"', *NJB* 2019/1372.

43 Zie bijvoorbeeld J. van der Grinten & A.E. Schilder, *De burgemeester bewaard* (preadviezen Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland), Den Haag: Boom Juridisch 2019, p. 282-288.

44 E. Blanksma, P. Depla, J. Jorritsma, J. Mikkers & T. Weterings, 'Een burgemeester is er ook voor keiharde misdaadbestrijding', *NRC Handelsblad* 10 april 2018.

45 A.C.M. Spapens, 'Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland', *TBS&H* 2019, nr. 2, p. 92.

46 Idem, p. 92.

legitiem is.⁴⁷ Het is daarnaast van belang om oog te hebben voor de ingrijpende gevolgen die de positie als *crime fighter* voor de gemeentelijke organisatie zal hebben. Bij een vergaande decentralisatie van criminaliteitsbestrijding zal de gemeente moeten worden hervormd tot een veiligheidsorganisatie, met alle (financiële) gevolgen van dien.⁴⁸

De rechtsstatelijke of organisatorische kritiek dient niet te worden *geframed* als wegstreken of vergoelijken van criminaliteit. Het is geen natuurwet dat de burgemeester per definitie betrokken moet zijn bij de bestrijding van criminaliteit. Hoewel het ondermijningsframe dominant is, zijn wetenschappers broodnodig om hypes te ontkrachten en tegenwicht te bieden.⁴⁹ Kwesties als hoe wij als samenleving omgaan met criminaliteit, de verhouding tussen (straf) rechter, Openbaar Ministerie en burgemeester als ook de bescherming van mensenrechten verdienen namelijk een meer genuanceerde discussie dan dat nu gevoerd wordt.

47 Zie hieromtrent ook de voorlichting van de Afdeling Advisering van de Raad van State: Voorlichting over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning, 2 april 2019, p. 31, en de reactie van de Minister van Justitie en Veiligheid: *Kamerstukken II 2018/19*, 29911, nr. 244, p. 5. Zie ook R. Salet, J. Terpstra & M.A.D.W. de Jong, 'Is de boodschap van Van Traa vergeten?', *Christendemocratische Verkenningen*, winter 2019, p. 96-97.

48 Zie M. Vols, *Position Paper Rondetafelgesprek Tweede Kamer aard en omvang ondermijning*, 1 november 2018, <http://www.openbareorderecht.nl/index.php/ondermijning-over-de-gevaren-van-georganiseerde-criminaliteit-en-politieke-framing/>, laatst geraadpleegd 24 januari 2020.

49 Zie ook Y. Buruma, 'Ondermijning en veerkracht van de rechtsstaat', *NJB* 2019/37, p. 2783.