

Afpakken van crimineel vermogen: een praktijk van kansen zien

Een explorerend en evaluerend onderzoek naar de huidige aanpak afpakken

Dennis van Loon

5746027

Master Publiek Management

Universiteit Utrecht

Begeleider: M.J. van der Meulen

Tweede lezer: M. Kuiper

Voorwoord

Met dit onderzoek *'Afpakken van crimineel vermogen: een praktijk van kansen zien'* heb ik de afgelopen maanden letterlijk en figuurlijk veel meters afgelegd.

Letterlijk doordat dit onderzoek mij vele interessante gesprekken door heel het land heeft opgeleverd, met een diversiteit aan personen, waarvan ik van tevoren niet had verwacht hiermee om de tafel te kunnen zitten. Zij gaven mij de unieke mogelijkheid om dieper op dit onderwerp in te gaan. Hun deskundigheid, enthousiasme, openheid en vooral de 'drive' om criminaliteit een halt toe te roepen, waren voor mij inspirerend en waardevol om tijdens mijn studieloopbaan mee-gemaakt te hebben.

Ik wil hierbij een woord van dank uitspreken naar de begeleiding die ik heb gekregen. Allereerst Martijn van der Meulen van de Universiteit van Utrecht die ik wil bedanken voor de tijd en het enthousiasme waarmee hij het hele scriptieproces heeft begeleid. Zeker voor een onderwerp en onderzoeksmethoden die voor mij nieuw waren, heb ik altijd veel vertrouwen en waardevolle inzichten en feedback gekregen. Mijn tweede lezer Marlot Kuiper van de Universiteit van Utrecht wil ik graag bedanken voor haar feedback om het onderzoek scherper te krijgen. Daarnaast Onno van Toor en Richard Oranje van politieregio Zeeland-West Brabant die mij hebben geholpen de eerste stappen te zetten in de 'afpakwereld'.

Figuurlijk doordat het een onderzoek was, dat past bij de verschillende vraagstukken die behandeld zijn tijdens mijn master Publiek Management. Criminaliteitsbestrijding is een complex, ambigue en dynamisch thema dat aantoont hoe moeilijk het is om dit op de juiste manier te organiseren, te besturen en te managen. Het afpakken van crimineel vermogen wordt gezien als een relatief nieuwe instrument voor de strijd tegen de criminaliteit. Tijdens dit onderzoek ben ik er achter gekomen dat dit instrument vanuit verschillende 'dimensies' vraagstukken oproept. Hierdoor is het voor mijzelf nog duidelijker geworden hoe relevant de verschillende inzichten vanuit mijn bachelor Bestuurskunde en deze master zijn voor vraagstukken in de dagdagelijkse praktijk. Die vraagstukken maakten het voor mij een uitdagend thema om te onderzoeken.

Ten slotte wil ik nog een paar personen bedanken. Allereerst mijn vader die altijd heeft willen meedenken en veel redactionele opmerkingen en suggesties heeft gegeven. Daarnaast Jolanda die mij tijdens heel het scriptietraject gesteund en gemotiveerd heeft. Verder Jasper en Renske met wie ik dit scriptieproces heb mogen doorlopen. Tenslotte de verschillende jongens met wie ik de afgelopen maanden heb 'samengewoond' in de bibliotheek.

Opmerkingen, suggesties of vragen naar aanleiding van dit onderzoek zijn uiteraard welkom. Zij kunnen bijdragen aan de discussie en het debat omtrent dit onderwerp. Hopelijk zal dit onderzoek eraan bijdragen om de lezer meer inzicht(en) te geven om deze discussie aan te gaan. Rest mij niets anders dan iedereen veel plezier en wijsheid te wensen bij het lezen van dit onderzoek.

Dennis van Loon, Utrecht 4 juli 2016.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	9
Deel I: Introductie onderzoeksopzet	11
1 Inleiding	12
1.1 Probleemstelling	13
1.2 Doelstelling	15
1.3 Vraagstelling	15
1.3.1 Vragen behorende bij Deel II	
1.3.2 Vragen behorende bij Deel III	
1.4 Leeswijzer	17
1.5 Relevanties	18
1.5.1 Maatschappelijke relevantie	
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	
2 Perspectief	20
2.1 Benadering van beleid: Discoursanalyse	21
2.2 Kritische (theoretische) discoursanalyse	22
2.3 Beleidsevaluatie in de publieke sector	22
2.3.1 Redenen voor beleidsevaluatie	
2.4 Benaderingen van beleidsevaluatie	24
2.5 Kernvragen over beleid	25
2.6 Model van Fischer	26
2.6.1 Uitbreidingen model van Fischer	
2.7 Situationele inpassing: Schön - Reflective practioner	29
2.8 Maatschappelijke meerwaarde: Moore - Strategic Triangle	30
2.9 Ideologische keuze: Stone - Policy Paradox	31
2.10 Schematische weergave onderzoek en theoretisch aangevulde leeswijzer	31
2.10.1 Deel I – Beleidsontwikkeling naar huidige aanpak	
2.10.2 Deel II – Beleidsevaluatie van de huidige afpakpraktijk	
2.11 Operationalisatie	33
3 Methodologie en techniek	34
3.1 Onderzoeksstrategie	34
3.2 Dataverzameling en onderzoeksmateriaal	34
3.2.1 Documentanalyse	
3.2.2 Interviews	
3.2.2.1 Selectierespondenten	
3.2.2.2 Interviewmethode	
3.2.2.3 Praktische uitvoering interviews	
3.3 Vignetstudie	38
3.4 Data-analyse	39
3.5 Betrouwbaarheid & validiteit	39

Deel II: Beleid en praktijk geanalyseerd	43
Inleiding Deel II	44
4 Beschrijvende analyse van de wettelijke ontwikkeling omtrent afpakken van crimineel vermogen	46
4.1 De 'plukze-wetgeving'	46
4.2 Kritiek naar aanleiding van evaluaties	48
4.3 Wijziging per 1 september 2003	49
4.4 Meer nadruk op resultaten	50
4.5 Wetvoorstel Verruiming Mogelijkheden Voordeelontneming	50
4.6 Strafrecht niet meer voldoende	51
4.7 Slot	52
5 Beschrijvende analyse van de praktijkontwikkeling	53
5.1 De eerste stappen naar ontneming in de politiepraktijk	53
5.2 De aanpak tegen de 'onaantastbare' crimineel	54
5.3 Ontwikkelingen om ontnemen 'interessant' te maken	55
5.4 Een bredere aanpak	56
5.5 Initiatieven gericht op een effectievere aanpak van crimineel vermogen	56
5.6 Het versterkingsprogramma FinEC	58
5.7 Ketenprogramma Afpakken	59
5.8 Meer investeringen en samenwerking	60
5.9 Slot	60
6 Het dominante discours over het afpakken van crimineel vermogen	62
6.1 Ontwikkeling naar beter en hard aanpakken van criminelen	62
6.2 Politiek discours over afpakken van crimineel vermogen	63
6.3 De discours bij de beleidmakers in de justitiële keten	65
6.3.1 Afpakken loont	
6.3.2 Tegengaan van onderwereld naar bovenwereld	
6.3.3 Samenwerking bij 'afpakken' biedt meer kansen	
6.3.4 Betere straf voor criminelen	
6.4 Opkomend discours in de publieke opinie over afpakken crimineel vermogen	67
6.5 De discours omtrent afpakken van crimineel vermogen in de politieorganisatie	68
6.6 Slot	69
7 Resultaten van het vignetonderzoek	71
7.1 De eerste reactie	72
7.2 Algemene aspecten	72
7.2.1 Efficiëntie door samenwerking	
7.2.2 Maximaal resultaat is niet noodzakelijk	
7.2.3 Manier van kijken naar criminaliteit (bestrijding)	
7.2.4 Beeld van de dader	
7.3 Uitzonderingen	75
7.3.1 Doorpakken bij ondermijning	
7.3.2 Focus op grotere context	
7.4 Slot	75
Tussen-conclusie (Deel II)	76

Deel III: Verdiepende analyse van de huidige afpakpraktijk	79
Inleiding Deel III	80
8 Technische verificatie	83
8.1 Ontwikkelingen in de publieke sector	83
8.2 Modaliteiten	84
8.2.1 Strafrechtelijk afpakken	
8.2.2 Fiscaalrechtelijke resultaten	
8.2.3 Bestuursrechtelijke resultaten	
8.3 Ambities aanpak ‘afpakken’	86
8.3.1 De afpakresultaten in perspectief	
8.4 Kanttekeningen bij de afpakdoelstellingen en -resultaten	84
8.4.1 Kanttekeningen bij de doelstelling	
8.4.2 Kanttekeningen bij de resultaten	
8.5 Prestatieafspraken in de praktijk van ‘afpakken’	89
8.5.1 Resultaatsverplichting	
8.5.2 Samenwerking met doelstellingen	
8.5.3 Overzicht van de resultaten	
8.6 Slot	90
9 Situationele inpassing	92
9.1 Actiegericht samenwerken	92
9.2 Bestrijding criminaliteit	93
9.2.1 Korte klap	
9.2.2 Capaciteitsvraagstuk	
9.3 Resultaten versus de probleemoplossing	96
9.3.1 Efficiëntie versus effectiviteit	
9.3.2 Waarom wel effectief	
9.3.3 Kanttekeningen bij effectiviteit	
9.4 Discretionaire ruimte van het afpakteam	98
9.5 Slot	99
10 Maatschappelijke meerwaarde	101
10.1 Ontwikkelingen in de publieke sector	101
10.2 Een eerste blik: snel zichtbaar resultaat voor de samenleving	102
10.3 Beschouwing van de eerste blik	103
10.4 Beeldvorming	104
10.5 Spanningsvelden	105
10.5.1 Plan van de regioburgemeesters	
10.6 Schikkingen	106
10.7 Slot	108
11 Ideologische keuze	109
11.1 Doelen van de aanpak ‘afpakken’	109
11.1.1 Efficiëntie	
11.1.2 Veiligheid	

11.1.3	Gelijkheid	
11.1.4	Vrijheid	
11.2	Slot	112
Deel IV: Conclusie, discussie en aanbevelingen		115
12	Conclusie, discussie en aanbevelingen	116
12.1	Discoursanalyse en evaluatiemethode	116
12.2	Bevindingen van het onderzoek	117
12.3	Beelden bij de aanpak van crimineel vermogen	117
12.4	Analyse m.b.v. model van Fisher	118
12.4.1	De cijfermatige kant van ‘afpakken’	
12.4.2	Situationele inpassing	
12.4.3	Maatschappelijke meerwaarde	
12.4.4	Ideologische keuze	
12.5	Uiteindelijke conclusie, de lessen	120
12.5.1	Instrument of doel	
12.5.2	De dure auto is misschien hetzelfde, maar de crimineel niet	
12.5.3	Blijf mee ontwikkelen	
12.5.4	Wees niet te snel tevreden	
12.5.5	Er is altijd wat te kiezen	
12.6	Kansen zien, kansen grijpen én doorpakken	123
12.7	Discussie	123
12.7.1	Wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage	
12.7.2	Vervolgonderzoek	
12.8	Aanbevelingen	124
12.8.1	Aanbevelingen rijksoverheid	
12.8.2	Aanbevelingen beleidsmakers handhavingsorganisaties	
12.8.3	Aanbevelingen voor het afpakteam	
Literatuur		127
Bijlage 1: Topic lijst		132

Samenvatting

Handhavingsorganisaties proberen in een samenleving die steeds dynamischer en complexer lijkt te worden, te zoeken naar effectieve en efficiënte methoden om de (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden en ondermijning tegen te gaan. Het 'afpakken van crimineel vermogen' is een nieuw instrument waarop steeds meer wordt ingezet. Dit onderzoek richt zich op deze ontwikkeling én de huidige afpakpraktijk. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: 'Kunnen er, aan de hand van een kritische beleidsevaluatie, lessen worden getrokken uit de huidige aanpak van afpakken van crimineel vermogen, waardoor er beter kan worden omgegaan met de dilemma's/spanningen die zich voordoen?'

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op de ontwikkeling naar meer focus op de financiële aanpak van de criminaliteit door handhavingsorganisaties. Deze ontwikkeling is zeer stroef van de grond gekomen. Door verruiming van het strafrecht en integrale samenwerkingen zijn de eerste stappen gezet. Mede vanuit een 'rechtvaardigheidsdrive: misdaad mag niet lonen' en het behalen van resultaten met de aanpak wordt in dit onderzoek een duidelijke stijgende lijn geconstateerd in de focus op meer afpakken. Een ontwikkeling die de politiek en de publieke opinie ook graag ziet. Wat echter eveneens geconstateerd wordt, is dat er momenteel een (te) sterke focus ligt op concrete resultaten. Dit onderzoek werpt een kritische blik op de huidige afpakpraktijk door middel van een brede evaluatie die gebaseerd is op zowel de empirische feiten (zoals de absolute afpakopbrengsten), als de normatieve afwegingen met bijbehorende spanningsvelden en trade-offs.

Door middel van interviews en een vignetstudie met een gemêleerde groep betrokkenen bij de aanpak 'afpakken', met een focus op politieregio Zeeland-West-Brabant en het regionale afpakteam, is een brede evaluatie uitgevoerd waarbij waarden en feiten geïntegreerd zijn. Hieruit blijkt dat de ontwikkeling naar méér en beter afpakken nog steeds aan terrein wint. Door een sterke focus en integrale samenwerking is een praktijk gecreëerd waarin kansen worden gegrepen, waardoor criminelen geraakt worden ('keihard in de portemonnee') en zichtbaar resultaat wordt behaald.

In de dagelijkse praktijk is er ook een ontwikkeling ontstaan, waarin het afpakken van crimineel vermogen vooral het absolute doel wordt met een nadruk op (beperkte) operationele capaciteit en operationele resultaten. Dit is een andere ontwikkeling dan de beleidmakers, o.a. in het Ketenprogramma Afpakken, precies voor ogen hadden. Het afpakken van crimineel vermogen zou als instrument (structureel) moeten worden ingezet tegen de (georganiseerde) criminaliteit.

Het onderzoek laat tevens zien dat er veel verschillende interpretaties en ideeën zijn over de huidige aanpak. Zicht op deze afwegingen en vervolgens discussie hierover komt nog maar weinig op gang; de positieve kanten zijn dominant in de verschillende interpretaties. Door het vaker stellen van de 'waartoe'-vraag, kunnen bepaalde interpretaties en afwegingen beter gecommuniceerd en bediscussieerd worden. Hierdoor wordt de huidige aanpak versterkt en wordt het draagvlak vanuit de omgeving (politici, beleidmakers, publieke opinie en binnen de politieorganisatie) ook op de lange termijn gegarandeerd.

De relevantie voor het 'breder' kijken naar de afpakaanpak is in dit onderzoek aangetoond, door verschillende spanningsvelden en trade-offs inzichtelijk te maken. Het afpakken van crimineel vermogen heeft de afgelopen jaren een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt. Het is nu van belang om de kansen te grijpen en door te pakken. Niet denken in rendement, maar denken in veiligheid.

Deel I – Introductie onderzoeksopzet

Onderzoeksperspectief, theoretisch kader & methodologie en techniek

1. Inleiding

'Criminelen verdienen jaarlijks miljarden euro's in Nederland. Vooral de handel in drugs en fraudezaken zijn kaskrakers en de pakkans is klein.'

'Je zou kunnen zeggen dat echte criminelen de best beschermde diersoort is van Nederland.'

'Misdad loont op deze wijze.'

'Sinds de introductie van de 'plukze-wetgeving' in de jaren '90 kunnen justitie en politie criminelen vermogens afpakken, maar volgens deskundigen is deze wet nooit effectief geweest.'

'Vooral in Brabant zijn de gevolgen van grootschalige criminelen activiteiten in de straten zichtbaar.'

Dit zijn enkele quotes gebruikt bij de introductie van de Zembla-aflevering 'Misdad loont' (2015). Het werpt een eerste blik op het complexe en dynamische thema 'afpakken van crimineel vermogen' dat bij dit onderzoek centraal staat. Iets wat zo logisch klinkt: het oneerlijk verkregen vermogen van criminelen (terug)pakken, blijkt in de praktijk zeer gecompliceerd met vele hobbels en obstakels.

Wanneer het gaat om criminelen, grote politieacties, afpakopbrengsten en dergelijke, kan er continu gerekend worden op allerlei vormen van belangstelling. Dit leidt weer tot structurele aandacht van het publiek, de pers en de politiek.

De verwachtingen die deze groepen hebben ten aanzien van de bestrijding van criminaliteit veranderen daarnaast ook. De handhavingsorganisaties - zoals de politie - proberen zich aan te passen aan de eisen van de huidige en toekomstige maatschappij (Huisman, Princen, Klerks & Kop, 2016). Het 'wapen' is daarbij de financiële aanpak, waarop steeds meer wordt ingezet. Waar de politie en het Openbaar Ministerie (OM) zich voorheen vooral richtten op 'bloed' (zoals geweld en moord), moest de ontwikkeling worden ingezet naar een meer 'blauwe' aanpak, oftewel de financiële aanpak.

'Bij de politie richtten we ons vooral op de kerels en de kilo's; op de boeven en hun buit. Maar nu wordt het kerels, kilo's én pegels. Want we gaan bij het onderzoek naar criminele activiteiten steeds meer naar onderliggende financiële bewegingen kijken. Dat heeft een dubbel doel. Het levert natuurlijk informatie op die ons helpt bij het verdere onderzoek en waar mogelijk pakken we crimineel verworven vermogen af. Als we nu ergens een met crimineel geld verdiende jacht uit het water takelen staat het publiek te applaudiseren. Dat beeld moeten criminelen voor ogen krijgen: 'misdad loont niet',
landelijk programmamanager Frederick Jansen in De Stentor (19-02-2011).

De verschuiving naar méér nadruk op de financiële kant en daarmee het méér afpakken van crimineel vermogen lijkt te zijn ingezet. In 2007 werd in het - door het kabinet Balkenende IV gelanceerde - project 'Veiligheid begint bij Voorkomen', opgenomen dat het afpakken van crimineel vermogen stelselmatiger en als een volwaardige methode zou worden ingezet (Kamerstukken II, 28684 nr. 119). Het instrument 'afpakken van crimineel vermogen' werd zo officieel kracht bij gezet. In de jaren hierna werden er verschillende intensiveringsprogramma's ingericht. Op basis hiervan is bijvoorbeeld in 2012 het programma Financieel Economische Opsporen Politie (FinEC) van start gegaan. Het belangrijkste doel daarvan was dat financieel-economische criminaliteit door de politie eerder en beter herkend en aangepakt zou worden. Een uitvloeisel hiervan was, dat de politie zich wilde versterken met meer specialisten op dit gebied om zo beter in staat te zijn crimineel

vermogen af te pakken (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012). Deze verschillende initiatieven komen samen in het Ketenprogramma Afpakken van het Openbaar Ministerie (OM), waarbij het samenwerken met verschillende partners steeds belangrijker is geworden (Faber & van Heel, 2013).

Heden ten dage jagen officieren van justitie, rechercheurs, gemeenteambtenaren en belastinginspecteurs als nooit tevoren op het afpakken van crimineel vermogen (Husken & Lensink, 2015). De vorming van heuse afpakteams in verschillende politieregio's zijn wellicht wel het beste voorbeeld van het concretiseren van deze ontwikkeling. Tevens vormt het afpakken van crimineel vermogen één van de zes landelijke prioriteiten van de Veiligheidsagenda 2015-2018. Dit allemaal vanuit één gedachte: 'misdada mag niet lonen'. Bij het afpakken van crimineel vermogen bestaat dan ook de grondgedachte binnen de handhavingsorganisaties: criminelen moeten getroffen worden waar het hen het meeste pijn doet; in hun portemonnee. Dit is noodzakelijk voor het slachtoffer, voor de maatschappij én omdat crimineel geld vaak de brandstof vormt voor nieuwe misdrijven (Vermaas, 2012). Daarvan is ook de publieke opinie overtuigd. Een woord zoals 'patseraanpak' en mediaberichten over grote afpakopbrengsten liggen goed bij het grote publiek. Er worden resultaten behaald en dat blijkt het belangrijkste. *'Wie afpakt en hoe, dat maakt eigenlijk niet uit'*, stelt Appels topman FIOD in Opportuun (2012).

Ondertussen zijn er vanuit de overheid zelfs targets opgesteld als het gaat op afpakopbrengsten. In 2015 was het target 90,6 miljoen en dit loopt vervolgens op naar 110 miljoen in 2018. In de aanpak van afpakken van crimineel vermogen zit dus een stijgende lijn, maar als je deze opbrengsten in het perspectief plaatst van het jaarlijks crimineel verkregen vermogen - circa 9,3 miljard - dan is er nog een lange weg te gaan.

1.1 Probleemstelling

Deze paragraaf gaat nader in op de probleemstelling van dit onderzoek. Uit deze probleemstelling vloeien vervolgens de doelstelling en de vraagstelling voort die behandeld worden in komende twee paragrafen.

Door het houden van vooronderzoek, door middel van document-analyse alsmede verkennende gesprekken binnen het politieregio Zeeland-West-Brabant zijn verschillende thema's en inzichten duidelijk geworden. Deze zijn vervolgens besproken met de begeleider van de Universiteit van Utrecht, om de richting van het onderzoek aan te scherpen.

In een samenleving die steeds complexer en dynamischer wordt, zoeken handhavingsorganisaties naar mogelijkheden om een sterk doeltreffend en doelmatig veiligheidsbeleid neer te zetten. Hierdoor zullen steeds nieuwe vraagstukken ontstaan. De primaire verantwoordelijkheid van de handhavingsorganisaties ligt echter nog steeds op veiligheid, beschermen van de openbare orde en de bestrijding van de criminaliteit. Echter lijkt daarbij wel een accentverschuiving plaats te vinden: van vooral reactief handelen naar proactief handelen (Meesters, Kortekaas & Tragter, 1999). De strategieën die daarbij steeds belangrijker worden zijn o.a. de 'Problem-Oriented Policing' bekend van Goldstein (1990), een strategie die zich bezighoudt met het identificeren en analyseren van een specifiek probleem en vanuit daar effectieve strategieën opstelt. Een tweede strategie is een steeds grote focus op (integrale) samenwerking. De basis van deze gedachte is al in 1977 gelegd toen het rapport 'Politie in Verandering' uitkwam, waarbij werd betoogd dat

politieagenten het vermogen moeten hebben om hun optreden af te stemmen op maatschappelijke ontwikkelingen en concrete situaties. Van der Torre (1991) noemt het 'community policing': *'Uitvoerende politiemensen dienen de banden met de directe maatschappelijke omgeving aan te halen en daar steun te verwerven voor hun optreden'* (Van de Torre, 1991 p.211).

Beide strategieën hebben hun weerslag op de aanpak van 'afpakken'. Het doel van criminelen is in negen van de tien gevallen gericht op uitbreiding van het eigen vermogen (geld, status en genot). Juist door op dat doel te focussen kan bijdragen om criminaliteit effectief en efficiënt te bestrijden. De aanpak moet daarnaast niet gebeuren door één organisatie, maar juist door samenwerking met verschillende partners. Er moet meer als één overheid worden opgetreden is de opvatting, opgesteld door de Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (GOC). Een stuurgroep met vertegenwoordigers vanuit: het OM, de nationale politie, het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum, Taskforce B5, het ministerie van Financiën en met ministerie van Veiligheid en Justitie (GOC, 2013).

De eensgezindheid omtrent de aanpak 'afpakken' lijkt groot, aangezien iedereen streeft naar de slogan: 'misdad mag niet lonen'. Over de probleemdefinitie zijn de meeste betrokkenen het eens: criminelen zouden niet mogen profiteren van hun criminelen activiteiten, waardoor interventies door handhavingsorganisaties gerechtvaardigd zijn. Aubert (1971) maakt een onderscheid tussen waardenconflicten en belangenconflicten. Bij een waardenconflict gaat het juist over de discussie omtrent de probleemdefinitie, dat lijkt bij de aanpak 'afpakken' echter geen issue. Een belangenconflict gaat erover dat verschillende actoren het wel eens zijn over wat het probleem nu precies is, maar er wel discussie is over de wijze waarop ze het moeten aanpakken. Echter is in de praktijk geen sprake van een sterk belangenconflict. Doordat het doel van de aanpak dusdanig krachtig wordt verwoord - het 'keihard' raken van criminelen in hun portemonnee - lijkt de discussie over de manier waarop dit in de dagdagelijkse praktijk wordt vormgegeven nog maar weinig gevoerd.

In dit onderzoek komt naar voren dat de focus op illegaal verkregen vermogen een stijgende lijn kent binnen de handhavingsorganisaties, waardoor alle acties en resultaten hieromtrent in een toenemende mate (soms letterlijk) worden toegejuicht zowel intern als extern. Er mag gesteld worden dat het afpakken van crimineel vermogen een goede zaak is (behalve voor criminelen maar dat terzijde). De ontwikkeling van meer focus op het vermogen van criminelen lijkt daardoor dan ook de goede kant op te gaan en heeft wellicht te lang op zich laten wachten. Echter betekent dat niet, dat er niet kritisch gekeken moet worden naar de precieze uitvoering in de praktijk. Op welke manier wordt de aanpak 'afpakken' vorm gegeven en welke (diepere) doelen en waarden zitten daarin verborgen?

Bij de verkennende analyse bij dit onderzoek werd al duidelijk dat er verschillende ideeën lijken te bestaan over de aanpak 'afpakken'. Het is daarom van belang met aandacht naar de ontwikkeling van het beleid hieromtrent te kijken en vooral naar het beeld dat hiervan bestaat bij verschillende betrokken actoren. Het is belangrijk dat er aandacht komt voor het debat en de standpunten van verschillende belanghebbende actoren omtrent een beleidsvraagstuk en het proces van probleemdefiniëring (Fischer, 1995).

1.2 Doelstelling

In dit onderzoek worden verschillende positieve en negatieve aspecten die met de aanpak 'afpakken' te maken hebben, benoemd. Het onderzoek heeft niet als doel om uiteindelijk de beste aanpak te selecteren, dat doet geen recht aan het veelzijdige karakter van 'afpakken'. Het doel is juist om vanuit het oogpunt van een diversiteit aan belanghebbenden hun werken in de praktijk te spiegelen aan hetgeen wat zij zelf als de meest belangrijke waarde van hun aanpak vinden. Wat zien zij zelf als een goede en zinvolle aanpak en wat maakt het werk waardevol? In dit onderzoek wordt niet alleen gekeken wat in - soms omvangrijke - rapportages en verslagen is opgenomen, maar naar de uitwerkingen in de dagdagelijkse praktijk en de achterliggende waarden van de aanpak 'afpakken'. Het is daarbij van belang te kijken of deze belanghebbenden vinden dat er in de praktijk bepaalde waarden worden weggedrukt. Het kan zijn, dat er juist een klimaat wordt gecreëerd waarbij waardevol werk wordt weggedreven of wellicht gestimuleerd.

Het onderzoek is explorerend van aard en beoogt expliciet het inzicht in de steeds 'populairder' wordende aanpak van het afpakken van crimineel vermogen te vergroten. De reden hiervoor is, dat de afpakaanpak genuanceerder ligt dan een simpele uitvoering van het credo: 'misdad mag niet lonen'. Er is sprake van bepaalde spanningsvelden die fundamentele vraagstukken met zich meebrengen. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom:

Het inzicht omtrent de aanpak 'afpakken', met de daarbij komende spanningsvelden, te vergroten door deze te identificeren en te analyseren, opdat de afpakaanpak is toegerust voor huidige en toekomstige uitdagingen.

Deze doelstelling wordt bereikt door middel van verschillende stappen die doorlopen worden tijdens dit onderzoek. Allereerst wordt vanuit een (historisch) institutionele perspectief een beschrijvende analyse gegeven over zowel de totstandkoming van de wettelijk basis als de praktijkontwikkeling omtrent het afpakken van crimineel vermogen. Vervolgens wordt gekeken naar een dominantere wordend discours, aan de hand van vier domeinen: politiek, beleidmakers van handhavingsorganisaties, de publieke opinie en de uitvoerende politieorganisaties. Vervolgens worden door een vignetstudie de eerste beelden over 'afpakken' geconcretiseerd. De tweede stap analyseert de huidige aanpak door de daarbij komende spanningsvelden in kaart te brengen. Vervolgens wordt de huidige praktijk geëvalueerd waarbij zowel empirische feiten als normatieve aspecten worden bekeken. De laatste stap vormt het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

1.3 Vraagstelling

Om te voldoen aan de doelstelling is in deze paragraaf de centrale onderzoeksvraag benoemd, met daarbij behorende deelvragen. De hoofdvraag is niet in één stap te onderzoeken, daarom zijn er naast de hoofdvraag ook deelvragen opgesteld (Van Thiel, 2010). De hoofdvraag voor dit onderzoek luidt:

Kunnen er, aan de hand van een kritische beleidsevaluatie, lessen worden getrokken uit de huidige aanpak van afpakken van crimineel vermogen, waardoor er beter kan worden omgegaan met de dilemma's/spanningen die zich voordoen?

Om deze hoofdvraag te onderzoeken, zijn onderstaande deelvragen opgesteld, opgedeeld in twee delen (Deel II & Deel III) die ook leidend zijn voor de rest van het onderzoek. In het eerste onderdeel worden vanuit historisch perspectief de ontwikkelingen beschouwd omtrent de aanpak 'afpakken' in de afgelopen 25 jaar en wordt chronologisch toegewerkt naar de huidige praktijk. Het ontstaan van een dominante discours over de aanpak wordt aan de hand van verhalen begrijpbaar gemaakt. Dit wordt uitgewerkt in deel II. Deze inzichten worden gebruikt voor het tweede onderdeel van het onderzoek, waarbij aan de hand van een kritische discousevaluatie het huidige beleid, met de daarbij komende spanningsvelden wordt geëvalueerd. Dit wordt beschreven in deel III, dat hiervoor opgedeeld wordt in vier onderdelen.

1.3.1 Vragen behorende bij deel II

1. *Hoe heeft het beleid inzake het afpakken van crimineel vermogen zich, zowel wettelijk en beleidsmatig als in de praktijk, ontwikkeld in de periode 1993-2016?*

Om de huidige aanpak te begrijpen, is het vanuit historisch-institutioneel perspectief interessant te kijken hoe dit zich in de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. Om een goed inzicht te krijgen in de thematiek is het essentieel om een behoorlijk overzicht te hebben van de beleidsontwikkeling. Het beginpunt vormt de in 1993 geïntroduceerde 'pluk-ze-wetgeving', waarna op chronologische wijze de nieuwe maatregelen in kaart worden gebracht. Er is hiervoor zowel gekeken naar de juridische beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering in de praktijk.

2. *Wat zijn de huidige beelden bij afpakken van crimineel vermogen, kijkend naar de politiek, beleidmakers van handhavingsorganisaties, de publieke opinie en de uitvoerende politieorganisaties?*

In de huidige praktijk bestaat er een dominante discours omtrent afpakken van crimineel vermogen. Deze aanpak kan als 'populair' beschouwd worden. De analyse vindt plaats op discoursniveau, kijkend naar de verschillende verhalen die verteld worden, door verschillende actorgroepen. Dit discoursniveau wordt concreet gemaakt door een analyse van de uitslag van een vignetonderzoek, waarbij gekeken is welke ideeën en waarden centraal staan bij de aanpak 'afpakken' bij de uitvoerders in de afpakpraktijk.

1.3.2 Vragen behorende bij deel III

3. *Zijn de (cijfermatige) doelstellingen van de aanpak 'afpakken' gehaald en welke invloed hebben zij op de huidige afpakpraktijk?*

Deze deelvraag richt zich op het eerste onderdeel van het model van Fischer (1995), namelijk 'technische verificatie'. Dit wordt beschouwd vanuit een rationeel perspectief, waarbij gekeken is of de opgestelde doelstellingen van het beleid gerealiseerd zijn. Vervolgens is bekeken wat voor invloed deze doelstellingen op de praktijk hebben, waarbij gelet is op factoren die de beleidsdoelen neutraliseren en onvoorziene effecten die plaats kunnen vinden.

4. *Is de beleidsvorming rondom de aanpakken 'afpakken' voldoende geënt op de praktijk van alle dag?*

Bij deze deelvraag is bekeken of het beleid ook past bij de situationele context. Hoe zien de dagdagelijkse praktijken eruit bij de afpakaanpak? Het is hierbij van belang te constateren of de vormgeving van het beleid recht doet aan de

probleemsituaties en of de huidige vorm voldoende bijdraagt aan de beoogde doelen.

5. *Wat is de maatschappelijke meerwaarde van de aanpak van het afpakken van crimineel vermogen?*

Bij de beantwoording van deze deelvraag gaat het niet meer uitsluitend om de specifieke probleemsituatie, maar wordt het in een grote geheel geplaatst, kijkend naar de maatschappelijke meerwaarde van de aanpak. Het afpakken van crimineel vermogen is een direct middel om criminaliteit aan te pakken. Echter dient het meerdere maatschappelijke doelen waardoor deze handelswijze van meerwaarde moeten zijn voor de gehele samenwerking.

6. *Welke doelen lijken heersend te zijn bij de afpakaanpak en welke waarden zijn hierin dominant?*

Achter de afpakaanpak zitten hogere doelen verborgen, zoals rechtvaardigheid, vrijheid, eerlijkheid en veiligheid. Deze doelen kunnen concurrerend en in conflict zijn met elkaar. Er wordt in deze deelvraag in kaart gebracht welke waarden dominant aanwezig zijn bij het afpakbeleid en in hoeverre die met elkaar conflicteren.

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek is opgedeeld in vier delen:

- Deel I bevat de onderzoeksopzet.

In dit onderdeel is zojuist een introductie gegeven van het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 het perspectief behandeld, waarin wordt uitgewerkt vanuit welke zienswijze het huidige afpakbeleid geëvalueerd wordt. In hoofdstuk 3 aandacht voor methodologie en techniek, waarin wordt toegelicht welke methoden zijn toegepast om het onderzoeksdoel te bereiken.

- Deel II beschrijft de ontwikkeling en de huidige situatie qua beleid en praktijk van de aanpak 'afpakken'.

In de hoofdstukken 4 en 5 worden zowel de wettelijke en beleidsmatige ontwikkeling als de praktijk van afpakken van crimineel vermogen onderzocht. In hoofdstuk 6 wordt de dominante discours van de aanpak besproken met daarbij de verschillende beelden die hieromtrent bestaan. Vervolgens worden in hoofdstuk 7 deze beelden in de praktijk getoetst met een vignetstudie.

- Deel III, bevat de evaluatie van de huidige praktijk.

In hoofdstuk 8 t/m 11 staan de bevindingen van de evaluatie, waarin zowel empirische feiten als normatieve aspecten behandeld worden.

- Deel IV resultaten van het onderzoek

Hierin worden de bevindingen uit het onderzoek samengebracht in conclusies, discussie en concrete aanbevelingen voor de vier onderscheiden domeinen: politiek, beleidsmakers van handhavingsorganisaties, de publieke opinie en de uitvoerende politieorganisaties.

Voor de snelle lezer is het mogelijk door te bladeren naar de conclusie in hoofdstuk 12, waarin beknopt het onderzoek is toegelicht en de bevindingen zijn uitgelicht.

1.5 Relevanties

Een aantal aspecten van de relevantie van onderhavig onderzoek is weergegeven bij de deelvragen. Hierna wordt kort ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Zoals in de inleiding is aangegeven, is 'veiligheid' een thema dat op veel belangstelling kan rekenen van de media en de samenleving. Deze belangstelling wordt gestuurd door mediaberichten die vaak gericht zijn op incidenten die dan veel aandacht krijgen. Voorbeelden zijn de 'patseraanpak' die gelinkt werd aan etnische profilering en het schikken met criminelen (Volkskrant, 26 april 2016).

De afgelopen jaren willen de handhavingsorganisaties en de politiek een duidelijk signaal naar de samenleving uitstralen met de slogan: 'misdad mag niet lonen'. Het afpakken van crimineel vermogen is een manier om dit te verwezenlijken. Dit heeft geleid tot diverse initiatieven en samenwerkingen om dit voor elkaar te krijgen. De manier echter op welke wijze deze organisaties precies samenwerken en functioneren is - buiten de handhavings-organisaties zelf - nog weinig bekend. Het vinden van informatie over bijvoorbeeld de werking van een afpakteam is via 'normale' zoekmiddelen amper te vinden.

Wat wel te vinden is, zijn de concrete afpakresultaten (in euro's) en een aantal mediaberichten, waarin over succes-aanpakken wordt gecommuniceerd. Onderhavig onderzoek verlegt de focus van wat de afpakaanpak financieel oplevert, naar de bijdrage ervan aan onder andere veiligheid. Niet alleen kijken naar de afgepakte bedragen dus, maar ook kijken naar het maatschappelijke effect. Het is hiervoor relevant om meer inzicht te krijgen in de verschillende aspecten van de aanpak 'afpakken'. Zo draagt dit onderzoek bij aan het publieke debat. Door het debat te stimuleren kan ook de discussie tot stand komen die bijdraagt aan het behalen van de doelstelling. Hierdoor zal 'het gesprek' over afpakken van crimineel vermogen niet alleen gaan over - positieve of negatieve - incidenten, maar in een grotere context worden geplaatst.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is nog maar beperkt gepubliceerd over de aanpak 'afpakken'. De meeste literatuur is vanuit een juridische invalshoek geschreven, waarbij vooral gekeken is naar het karakter van bepaalde (nieuwe) juridische mogelijkheden omtrent 'afpakken'. Het meer concreet kijken naar de vorming, uitvoering en bijkomende beelden en ideeën omtrent de afpakaanpak is nog weinig gebeurd.

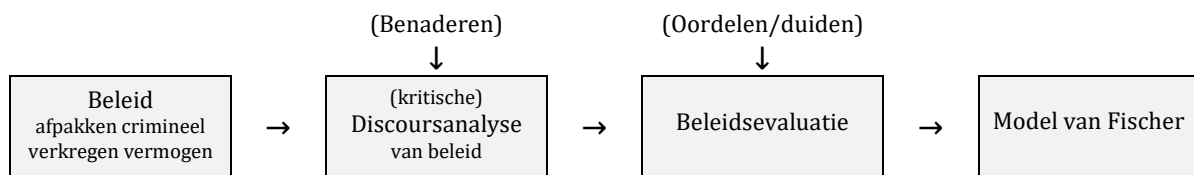
Abma & in 't Veld (2001) constateren wel een verandering wanneer het gaat om het object 'beleid'. Er werd voorheen voornamelijk gekeken naar de inhoud van beleid, met daarbij de beleidstheorie en beleidsinstrumenten. De verandering is, dat nu ook het beleidsproces wordt meegenomen: *'Er is meer aandacht voor de organisatorische en relationele aspecten van beleid en bijbehorende concepten zoals besluitvorming, interactie en regels, belangen, invloed, macht, informatie en communicatie, controversen en conflicten'* (Abma & in 't Veld, 2001 p. 20).

Aan de ene kant wordt geprobeerd om de stabiliteit en geslotenheid van systemen te begrijpen vanuit historische gegroeide interactiepatronen en -regels. Aan de andere kant wordt nu meer onderzoek gedaan naar de dynamiek van processen die voortkomen uit tegengestelde belangen en uiteenlopende werkelijkheidsconstructies van actoren. Er komt

daarnaast ook meer aandacht voor de 'talige' kant van beleid, door de opvatting dat dit een bepaalde (beleids)werkelijkheid schept in plaats van representeert. Tevens komt er meer aandacht voor de normatieve kant van beleid (Abma & in 't Veld, 2001). Dit onderzoek beschouwt het beleid achter de aanpak 'afpakken' aan de hand van deze verschillende aspecten. Het onderzoek kijkt door middel van een evaluatie kritisch naar het discours en naar eerdere evaluatievormen, waarin vooral (concrete) outputresultaten centraal stonden.

2. Perspectief

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar verschillende relevante theorieën over de wijze van ‘kijken’ naar deze problematiek en de manier van evalueren van beleid uiteengezet worden. Er wordt toegewerkt naar een model waarmee het huidige beleid geëvalueerd wordt. Het gaat in dit hoofdstuk om het theoretisch perspectief dat verbonden is aan bepaalde methoden: de discoursanalyse en beleidsevaluatie. Dit perspectief wordt verder theoretisch uitgebouwd, waarmee het een basis vormt voor de methodologie en techniek in het volgende hoofdstuk. Hieronder een schematische weergave van de inhoud van dit theoretische hoofdstuk dat het gebruikte perspectief nader toelicht.



Afgelopen decennia zijn er veel ontwikkelingen geweest in de beleidswetenschappen die de doelmatigheid, doelgerichtheid en het democratisch gehalte van acties van de overheid bestuderen. Deze hebben in die jaren geleid tot een behoorlijke variëteit aan verschillende perspectieven en benaderingen. Dit heeft als voordeel dat er veel onderzoek is gedaan naar onder andere beleidsprocessen, agendavorming, de invloed van verschillende actoren en factoren en bijvoorbeeld de invloed van beeldvorming. Dit heeft de beleidswetenschappen versterkt, maar daar zit ook een nadelige kant aan. Er wordt weleens gesproken over de ‘Toren van Babel’, waarbij een veelvoud aan waardevolle paradigma’s bestaan die allemaal op eigen wijze een bijdrage leveren aan het bestuderen van beleid en de vorming van beleid. *‘Hoewel dit een grote multidisciplinaire tolerantie met zich meebrengt die in het algemeen kenmerkend is voor de bestuurskunde en beleidswetenschappen, is de keerzijde van de medaille dat er slecht in beperkte mate sprake is van inhoudelijke, theoretische en methodologische coherentie’* (Hemerijck & Ringeling, 2003 p.17).

Het positieve hieraan is dat de bronnen voor beleidswetenschappen talrijk zijn en dat er tevens vele modellen zijn ontwikkeld om beleid te analyseren. Wanneer specifiek gekeken wordt naar de aanpak ‘afpakken’, blijkt het onderzoek hiernaar nog een relatief korte geschiedenis te hebben. De ambities zijn al vele jaren min of meer onveranderd, maar de concrete uitvoering bleef de afgelopen jaren nog flink achter. Die korte geschiedenis gaat zeker op voor de afpakteams, waarvan de eerste pas in 2012 in Zeeland-West-Brabant aan de slag ging. Het huidige afpakteam (ook wel Afpakteam 2.0 genoemd), bestaat zelfs pas vanaf 1 september 2015. Het relatief korte tijdsbestek van zowel de hele aanpak ‘afpakken’ als de afpakteams is een oorzaak dat er nog weinig gebruik is gemaakt van de beleidswetenschap om het afpakbeleid te analyseren. Eigenlijk staat dit in groot contrast met de belangstelling die er voor deze aanpak is bij zowel politici, beleidmakers handhavingsketen, de publieke opinie en uitvoerders. Wel is er aandacht vanuit bijvoorbeeld de criminologie of juridische kant, maar nog zeer beperkt over specifiek het beleid van afpakken. De beleidswetenschappen, met haar modellen en theorieën, kunnen gebruikt worden om de afpakaanpak beter te begrijpen en beter te analyseren.

2.1 Benadering van beleid: discoursanalyse

Naar beleid en beleidvorming kan op verschillende manieren gekeken worden door bijvoorbeeld te focussen op de doelstellingen en de middelen, en het uiteindelijk resultaat daarvan. Er zijn echter meerdere manieren om naar beleid te kijken. Een daarvan is door beleid op te vatten als het vertellen van verhalen. *'Wie spreekt over een verhaal krijgt niet direct de doelen of middelen in het oog maar meer de story en dus het verhaal van mensen, van de redenering en dus ook wel de argumenten en de bestaande en gewenste praktijken'* (Korsten, 2013 p.12). Beleid is hierbij een kwestie van bewustwording, taal, argumenten en debat.

Waar voorheen de discoursanalyse voornamelijk werd gebruikt binnen de taalwetenschap, is de term ook opgedoken in verschillende andere sociaalwetenschappelijke disciplines zoals de antropologie, politicologie en psychologie. Deze analysevorm wordt in de wetenschap voornamelijk gebruikt om een bepaald sociaal verschijnsel specifiek te benaderen. Het is belangrijk te weten dat het hierbij niet uitsluitend gaat om een onderzoeksmethode, maar ook om het theoretische perspectief dat aan deze methode verbonden is (Van den Berg, 2004).

Fairclough (2003) maakt een simpele (grove) opdeling tussen verschillende vormen van discoursanalyse namelijk: aan de ene kant de benadering die zich bezig houdt met een letterlijke (gedetailleerde) tekstanalyse en aan de andere kant alle vormen van benaderingen die dit niet doen. Een simpele opdeling, maar het grote onderscheid is, dat de eerste groep bijna geen aandacht heeft voor de context, terwijl de tweede groep juist vooral kijkt naar de sociale theorievorming, gebaseerd op het werk van Foucault. Filosoof Michel Foucault (1926 – 1984) redeneerde dat een discours de grenzen van ons denken en handelen bepaalt, waarbij discourses bepaalde regels creëren waarbinnen (vervolgens) het sociale leven plaatsvindt. Een sterke discours is hierbij een opvatting die door velen op eenzelfde wijze gezien wordt en dus daarmee ook geaccepteerd wordt (Humphrey, 2009). In het kader van dit onderzoek geldt dat bijvoorbeeld voor de opvatting: *'misdad mag niet lonen'*.

De discoursdefinitie van Hajer wordt in dit onderzoek gebruikt: *'A discourse is defined as a specific ensemble of ideas, concepts and categorization that are produced, reproduced in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities'* (Hajer, 1995 p.44).

Wanneer Hajer het heeft over een discours dan heeft hij het over een geheel van (samenhangende) ideeën, concepten en categorieën die in discussies kunnen worden teruggevonden. Hij is van mening dat deze discussies moeten aansluiten op de uiteindelijke beleidsvorming. Wanneer er wordt gekeken naar overheidshandelen kan die discussie een criterium zijn om het beleid te beoordelen. Hij ziet hierin vooral een taak voor bestuurskundigen die de tegenstrijdigheden in verschillende perspectieven en verhalen kunnen blootleggen (Hajer, 2000). Over de slogan *'misdad mag niet lonen'* bestaan allerlei opvattingen en meningen die vanuit verschillende perspectieven zijn ontstaan. Deze beïnvloeden de menings- en beleidsvorming, maar tevens de uitvoering in de praktijk. Dit, terwijl in wezen de kern van de slogan simpel en duidelijk is.

'Het gaat niet om vragen als 'Wie beslist?' en 'Wat is de basis van die besluitvormingsmacht?', maar om de vraag welke praktijken het openbaar bestuur schragen en hoe deze praktijken het verloop van bestuurs- en beleidsprocessen beïnvloeden.' (Hajer, 2000 p.21). Hajer legt de discours-analytische benadering ook uit als een methode om de robuustheid van instituties te kunnen begrijpen. Hij zoekt naar de wijze waarop het politieke proces in bepaalde praktijken vorm krijgt. Wie oefent macht uit en op welke manier? Welke vraagstukken staan juist centraal en welke vraagstukken vallen weg?

2.2 Kritische (theoretische) discoursanalyse

Discoursanalyses hebben sterk de potentie om kritisch van aard te zijn. Dat komt omdat zij datgeen wat gebeurt niet meteen als vanzelfsprekend zien, wat vaak vanwege een dominante discours wel het geval is. De stroming binnen de discoursbenadering die als 'kritisch' wordt aangeduid zijn echter niet alleen daarom 'kritisch'. Een bijkomend kennisdoel is namelijk de ideologische effecten van betekenisconstructies te ontrafelen. Deze stroming beperkt zich dus niet tot betekenis(re)constructies, maar is uiteindelijk ook gericht op de relatie tussen discursieve processen en de sociale context waarin die processen zich voltrekken (Van den Berg, 2004).

Maarten Hajer is een bestuurskundige die het heeft het over beleid als discours (verhaal). In plaats van te kijken naar beleid als causaal verband waarbij doelen en middelen worden gebruikt om het beste resultaat te krijgen, kan volgens Hajer ook naar beleid gekeken worden als 'verhalen vertellen'. Dit houdt in, dat het maken van beleid vooral het vertellen van het juiste verhaal wordt en het aanpassen van beleid vooral het aanpassen van een verhaal is. Dit klinkt wellicht nog vaag, maar het gaat erom, dat er naar beleid wordt gekeken als ideevorming. Het beleidvormingsproces is doordrongen van ideeën over wat de beste vorm van actie kan zijn en het geloof op welke wijze bepaalde doelen het beste behaald kunnen worden. *'We zouden veel missen als we beleid alleen in termen van macht zouden opvatten of van belangen, netwerken en onderhandeling. Beleid is ook een kwestie van bewustwording, van taal, van argumenten, van voorstellen en van debat'* (Korsten, 2013 p.12).

Beleid wordt gebruikt om anderen te overtuigen om iets te doen of niet te doen. Beleid is niet zozeer altijd vervat in doelstellingen met harde cijfers, maar beleid heeft ook een bepaald effect op betrokkenen: *'Ze kennen het beleid wel of niet goed, ze percipiëren het, ze interpreteren het, ze herkennen zich erin of niet, ze hebben er een oordeel over'* (Kosten, 2013 p.12). De aanpak 'afpakken' is hiervan een goed voorbeeld. In de volgende hoofdstukken wordt duidelijk dat deze aanpak verschillende facetten in zich heeft die discussies oproepen.

2.3 Beleidsevaluatie in de publieke sector

Beleid kan op verschillende manieren benaderd worden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld Hoogerwerf (1995) met het reconstrueren van de beleidstheorie. Echter is dit niet de enige manier om overheidshandelen te begrijpen (Korsten, 2014). Een van de andere manieren is via beleidsevaluatie die tegenwoordig steeds meer gebruikt wordt om het handelen

van de overheid te bekijken. Een ontwikkeling hierbij is de opkomst van New Public Management (NPM) dat de afgelopen decennia een steeds grote thema is geworden binnen de publieke sector (Hood, 1991). Dit NPM houdt in dat het steeds belangrijker en noodzakelijker wordt om resultaten te halen binnen de publieke sector. Hierbij wordt gestreefd naar een meer bedrijfsmatige aanpak: meer efficiëntie en effectiviteit (Osborne & Gaebler, 1992). Die bedrijfsmatige werking houdt in, dat overheidsinstanties veel meer met meetbare prestaties moeten werken. Een sterke planning- en control cyclus om zo de prestaties te verbeteren is daarbij noodzakelijk (De Bruijn, 2001). Deze NPM-ontwikkeling ontstond in de jaren tachtig toen er een steeds groter wordende kritiek ontstond op de verzorgingsstaat. Er kwamen hierdoor ook steeds meer kritische geluiden over het functioneren van de publieke sector. Hirschman (1991) spreekt van de 'rhetoric of reaction', waarbij het overheidshandelen steeds negatiever werd beoordeeld. Dit kwam mede door verschillende affaires die zich aandienen. Er ontstond steeds meer een beeld van verspilling, bureaucratie en inefficiënt over het overheidshandelen. Door meer focus op het behalen van resultaten, werd het tijdig evalueren van beleid dus ook belangrijker. Is er efficiënt en effectief gewerkt? Dit verband tussen meer focus op prestaties en de opgang van beleidsevaluaties is niet volledig toe te schrijven aan de opkomst van het NPM. Een eerste toename van beleidsevaluaties begon bijvoorbeeld al in de jaren zestig (Verlet & Devos, 2008). Het is daarom van belang om evaluaties niet gelijk te koppelen aan het in kaart brengen van prestaties in de vorm van efficiëntie en effectiviteit; evaluatie omvat namelijk meer.

'Oordelen over succes en falen blijken zeer kneedbaar' (Bovens & 't Hart, 1993 p.151). Er is geen universele manier voor het meten van beleid. Het hangt onder andere af van wie er beoordeelt, naar welke criteria worden gekeken, wat wordt beoordeeld, het moment van (be)oordelen en de aard van de informatie. In paragraaf 2.4. zal gekeken worden, vanuit welke benaderingen er naar beleidsevaluatie gekeken kan worden.

2.3.1 Redenen voor beleidsevaluatie

Zoals in de vorige paragraaf besproken, is het niet alleen kijken naar het wel of niet halen van prestaties een reden voor evalueren. Korsten (2013) geeft naast de efficiëntie/effectiviteit-reden meerdere argumenten waarom tijdig evalueren van belang is. Een aantal daarvan toont ook aan waarom het van belang is voor onderhavig onderzoek om de huidige aanpak te evalueren om hierdoor te kunnen bijdragen aan het bepalen van de doelstelling, waaronder:

- *Meerwaarde*
Bij veel nieuw beleid is nog niet zozeer duidelijk wat de meerwaarde zal zijn van dat beleid, ten opzichte van het reeds bestaande beleid.
- *Zicht krijgen op onbedoelde voor-of nadelen*
Beleid kent vaak neveneffecten, die kunnen gunstig zijn of niet. Gunstige neveneffecten kunnen bijvoorbeeld helpen om tegenvallende resultaten te compenseren
- *'Ik wil bijsturen'*
Wanneer beleid wordt uitgevoerd kan het noodzakelijk zijn dat er bijgestuurd moet worden, omdat het niet de gewenste kant opgaat.

- *Politieke discussie*

Bij evaluatie achteraf kan bepaald worden op welke wijze er over beleid geoordeeld wordt. De evaluatie kan dan een opstap zijn naar een politieke discussie over de aanpak.

Wat Korsten (2013) aangeeft is dat er meerdere voordelen aan evalueren kunnen zitten. Afhankelijk van de manier waarop geëvalueerd wordt, zal blijken of de achterliggende redenen ook tot hun recht komen.

2.4 Benaderingen van beleidsevaluatie

Een beleidsevaluatie kan vanuit verschillende benaderingen opgezet worden. Een zeer simpele beschrijving van evalueren is: *'Evalueren is beoordelen aan de hand van criteria'* (Van den Heuvel, 2005 p.139). Naar welke criteria precies gekeken gaat worden, is dus van belang.

Bekkers (2012) formuleert twee doelen die doorgaans ten grondslag liggen aan beleidsevaluatie, namelijk:

- evalueren om er vervolgens van te leren; door de evaluatie moet het beleid in de toekomst verbeterd worden,
- evalueren om verantwoording af te leggen over de resultaten die met het beleid behaald zijn.

Hij onderscheidt vier manieren op welke wijze er bij een beleidsevaluatie gekeken kan worden naar de beoordelingscriteria. Hij spreekt over de rationele-, politieke-, culturele- en institutionele benadering. De vraag die hierbij centraal staat is: 'wat is succesvol beleid?' Hoe uiteindelijk geoordeeld wordt over het succes of het falen van beleid hangt af van criteria die vooraf worden vastgesteld en de wijze waarop de evaluatie plaats vindt. De verschillende benaderingen leggen bij de beleidsevaluatie allen een ander accent:

- *De rationele benadering*

Bij deze benadering gaat het om de doelstellingen van beleid en het uiteindelijk behalen van die doelstellingen. Er wordt gekeken naar welke middelen zijn ingezet en welke effecten deze opleveren. Het succes van beleid wordt daarmee bepaald aan de hand van drie criteria: effectiviteit, efficiëntie en samenhang. De effectiviteit kan worden gemeten wanneer er heldere doelstellingen zijn opgesteld met meetbare grootheden, de inzet van middelen kan worden verklaard en kan worden veronderstelt dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen de output (doelstellingen van beleid) en outcomes (gewenste effecten). Bij efficiëntie wordt gekeken of er met beperkte kosten voldoende doelstellingen bereikt kunnen worden. Een extra criterium bij deze benadering is samenhang. Hierbij is het belangrijk dat overheidshandelen op elkaar is afgestemd, het beleid moet intern en extern consistent zijn, daarom dus veel nadruk op integraal beleid.

- *De politieke benadering*

Bij deze benadering is er sprake van succesvol beleid wanneer het beleid politiek geaccepteerd wordt. In hoeverre het beleid steun of juist weerstand oproept bij belanghebbende partijen bepaalt uiteindelijk het oordeel over het beleid. Wanneer het beleid er voor kan zorgen dat specifieke belangen van betrokken partijen behartigd worden, dan zal het uiteindelijk ook draagvlak en steun opleveren. Het oordeel over het beleid kan bij deze benadering dus per actor verschillen.

- *De culturele benadering*

Bij de culturele benadering is het beleid succesvol wanneer het in staat is om een gemeenschappelijk en publiekelijk beeld te creëren over het nut en de noodzaak van een bepaalde aanpak. Wanneer er tussen de verschillende betrokkenen een gedeeld beeld ontstaat over een bepaalde aanpak en dit beeld ook kan worden behouden dan is er sprake van succesvol beleid. Ook deze benadering richt zich op het draagvlak van beleid, maar in tegenstelling tot de politieke benadering gaat het hier niet om een afweging van belangen, maar juist om het gedeelde beeld bij alle belanghebbenden over de werkelijkheid.

- *De institutionele benadering*

Deze benadering combineert verschillende aspecten van de vorige drie benaderingen. Beleid kan door verschillende belanghebbenden anders beoordeeld worden en deze beoordelingen kunnen derhalve verschillen. Deze benadering kijkt wel, zoals de rationele benadering, naar de effectiviteit, efficiëntie en samenhang van beleid maar gaat vervolgens een stap verder. Die stap is om te kijken naar de haalbaarheid van beleid. Er moet daarvoor genoeg draagvlak en steun zijn bij de uitvoerders van beleid, maar ook bij de mensen waarvoor het beleid bedoeld is. Daarnaast kijkt de institutionele benadering ook naar de staatsrechtelijke inbedding van het beleid (en behaalde doelen), zoals rechtsgelijkheid en het voorkomen van willekeur. Een ander criterium bij deze benadering is het kijken naar de legitimiteit van beleid. Daarbij is er aandacht of het beleid überhaupt bijdraagt aan de wensen en voorkeuren van de samenleving en of het bijdraagt aan het vertrouwen in de politiek en de overheid. Als laatste criterium wordt er gekeken of het beleid ook een lerend karakter heeft. Beleid moet immers niet verstarrend werken, waarbij de oriëntatie steeds meer naar binnen wordt gericht.

Wat Bekkers (2012) aangeeft met het onderscheid van deze verschillende benaderingen is, dat er met een bepaalde terughoudendheid gesproken moet worden over het wel of niet succesvol zijn van beleid. De criteria waarnaar gekeken wordt, bepalen al een deel van het oordeel over beleid *'Kortom, ook de oordeelsvorming over de oordeelsvorming van beleid verdient daarmee bijzondere aandacht'* (Bekkers, 2012 p.273).

2.5 Kernvragen over beleid

Bij de beoordeling van criteria voor evaluatie wordt simpel gezegd vooral gekeken naar de vragen: 'Werkt het?' en 'Past het?'. Hemerijck (2003) voegt daar twee vragen aan toe vanuit een waarderingsperspectief, namelijk: 'Hooft het?' en 'Mag het?' De institutionele benadering bijvoorbeeld spreekt niet over een uniform oordeel over het slagen of falen van beleid. Juist doordat de overheid te maken heeft met verschillende logica's en verschillende rationaliteiten moet zij richting geven aan het handelen van belanghebbende partijen en daarnaast is zij gebonden aan verschillende (staatsrechtelijke) regels/wetten. Dit meenemend, heeft dat ook consequenties voor de manier van evalueren (Snellen, Hemerijck & Bekkers, 2012).

Hemerijk (2003) stelt dus dat het óók belangrijk is om te kijken of de doelen en middelen passen bij het groter geheel: de maatschappelijke en politieke omgeving. Zoals aangegeven, maakt hij daarbij gebruik van vier ontwerpvragen, die goed kunnen dienen als evaluatievragen:

- *Werkt het?*

Deze vraag valt in de lijn van de rationele benadering die kijkt of de doelstellingen en beoogde resultaten van het beleid uiteindelijk gehaald zijn. Er wordt hierbij aandacht besteed aan de effectiviteit, efficiëntie en de samenhang. Door objectief te meten kan er een objectief oordeel ontstaan over het succes van het beleid.

- *Past het?*

Deze vraag valt in de lijn van de politieke benadering die vooral kijkt naar de steun en weerstand voor beleid. Kan het beleid op draagvlak rekenen, gelet op de belangen? Er wordt hierbij vooral gekeken naar het netwerk van partijen, met daarbij de verschillende belangen, posities en afhankelijkheden: In hoeverre kunnen de belanghebbende partijen de nut en de noodzaak van de aanpak waarderen (Bekkers, 2012). Door vooraf goed de meningen van belanghebbenden in kaart te brengen, kan er adequaat ingegaan worden op mogelijke kritische geluiden.

- *Mag het?*

Bij deze vraag wordt gekeken naar de normen en waarden die in de wet zijn opgenomen en wordt beoordeeld of deze in het beleid ook correct zijn geïnterpreteerd en toegepast.

- *Hoort het?*

Bij deze laatste vraag gaat het erom of met bepaald beleid aan de verwachtingen, waarden, wensen en normen van de burgers tegemoet wordt gekomen. Wanneer burgers het beleid aanvaarden, kan daaruit worden herleid in welke mate burgers vertrouwen hebben in het beleid en de organisatie die het uitvoert. Wanneer het beleid hier stelselmatig niet aan voldoet, dan heeft de desbetreffende overheidsorganisatie een geloofwaardigheidsprobleem.

Bij het beantwoorden van deze vragen wordt het allereerst duidelijk dat er verschillende oordelen zijn en dat oordeelsvorming derhalve ambigu is. In beleid zitten namelijk vele paradoxen, spanningen en trade-offs verborgen. Een bepaald beleid kan bijvoorbeeld erg efficiënt zijn, maar zit dan op de spanningsgrens of het wel mag en hoort. Misschien is er veel draagvlak voor bepaald beleid maar worden de doelstellingen (nog) niet bereikt. De vier vragen tonen aan dat het bepalen of beleid al dan niet succesvol is vooral afhangt van de afweging tussen de verschillende waarden. Het is daarom ook van belang om te kijken naar het proces waarin deze waarden op een gezaghebbende manier tegen elkaar worden afgewogen (Hemerijk, 2003).

2.6 Model van Fischer

Om het beleid van 'afpakken' bloot te leggen en de achterliggende gedachten aan te tonen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de methode van Frank Fischer. Deze biedt namelijk de mogelijkheid om enerzijds de doelstellingen en criteria van beleid te analyseren, maar anderzijds ook de bredere – ideologische - context van het beleid te betrekken bij deze analyse.

In het boek 'Evaluating Public Policy' (1995) van Frank Fischer wordt een model geconstrueerd om beleidsevaluaties uit te voeren. Hij beschrijft hierin zijn theorie van 'practical deliberation'. Deze theorie is voortgekomen uit kritiek/aanvulling op eerdere evaluatievormen, waarbij enkel de doelstellingen van beleid voornamelijk centraal stonden. Hij pleitte voor een verbreding van het gangbare evaluatieonderzoek. Met de 'practical-deliberation'-theorie probeert Fischer waarden en feiten te integreren, oftewel een manier te vinden om bij een beleidsevaluatie zowel aandacht te besteden aan empirische feiten, als ook aan normatieve aspecten. Hierdoor zijn niet alleen de resultaten van belang bij de evaluatie, maar ook de beleidsdoelen op zich worden kritisch benaderd. De evaluatie zou niet alleen moeten gaan over het beoordelen van middelen, maar ook om overtuigende argumentaties.

Fischer maakt een onderscheid in twee niveaus:

1. De empirische kant: hierbij wordt gekeken naar het beleidsprogramma en worden de effecten gemeten. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met de bijdrage van deze effecten aan de probleemsituatie. Deze empirische kant wordt vervolgens uitgewerkt in twee onderdelen:
 - Technische verificatie: zijn de beleidsdoelen gehaald?
 - Situationele validatie: zijn de beleidsdoelen relevant voor de probleemsituatie?
2. De normatieve kant: hierbij wordt op een abstracter niveau gekeken naar wat de maatschappelijke meerwaarde is. Deze normatieve kant wordt vervolgens ook uitgewerkt in twee onderdelen:
 - Maatschappelijke meerwaarde: welke waarde heeft het beleid voor bestaande maatschappelijke regelingen?
 - Ideologische keuze: welk ideaalbeeld staat centraal in de samenleving?

Het model van Fischer bestaat dus uit twee niveaus met elk weer twee onderdelen. Hieronder wordt een nadere toelichting gegeven.

Technische verificatie

Hierbij ligt vooral de nadruk op het feit of bepaalde beleidsdoelen gerealiseerd zijn. Dit onderdeel van de beleidsevaluatie richt zich op het vaststellen van een bepaald effect. Er wordt een beoordeling gemaakt van de effecten van het beleid vergeleken met de eerder gestelde doelstellingen. Fischer is van mening dat deze rationele benadering beperkt is, aangezien het normatieve onderdeel ontbreekt. Vandaar dat hij nog drie andere onderdelen opneemt in zijn evaluatiemodel.

Situationele validatie

Hier gaat het om de veronderstellingen (beleidstheorie) die ten grondslag liggen aan het beleid. Wanneer er eerst een empirische beoordeling is geweest van de resultaten leidt dit vervolgens tot verklaringsvraagstukken. Het gaat dan vooral om de vraag naar de relevantie van de beleidsdoelen in het licht van de specifieke probleemsituatie. De beleidsdoelen worden hierbij niet als vanzelfsprekend beschouwd. Er wordt kritisch gekeken naar de beleidsdoelen en er wordt niet vanzelfsprekend van uitgegaan dat deze bijdragen aan het veranderen van een (probleem)situatie. Dit onderdeel van de beleidsevaluatie is een interpretatief redeneerproces binnen het kader van een heersende discours. Er wordt gekeken

welke verklaringen er gegeven worden voor het gebruiken van de aanpak en deze worden vervolgens kritisch beschouwd. Hier gaat het om de vooronderstellingen (beleidstheorie) die ten grondslag liggen aan het beleid. Hieruit moet duidelijk worden waarom bepaalde resultaten worden bereikt, vanwege de veranderde situatie.

Maatschappelijke meerwaarde

Bij het onderdeel van maatschappelijke meerwaarde in de beleidsevaluatie wordt er verder gekeken dan de specifieke context. Waarbij het voorgaande niveau zich voornamelijk bezig hield met de concrete situationele context van beleid, wordt het tweede deel in een groter maatschappelijk geheel gezet. Bij deze maatschappelijke meerwaarde moet er een antwoord worden gegeven op het lange termijn perspectief van het onderhavige beleid. Daarmee wordt bedoeld dat korte termijn resultaten (vaak) snel zichtbaar zijn, maar lange termijn resultaten (zoals de bestrijding van criminaliteit) niet binnen korte tijd zichtbaar zijn.

Ideologisch keuze

Dit laatste onderdeel van de beleidsevaluatie gaat over vragen over waarden en ideologieën. Dit zijn vragen die eigenlijk zitten op het domein van de politieke filosofie. Wat hieronder zit is de vraag in wat voor een samenleving men wil leven. Denk hierbij aan waarden zoals vrijheid en rechtvaardigheid. Het gaat dan hierbij om de keuze tussen verschillende ideologieën. Het doel van Fischer hierbij is dan niet dat beleidsanalisten als politiek-filosofen moeten gaan handelen, maar wel dat zij zich bewust zijn van de invloed van de ideologische context op hun werk.

2.6.1 Uitbreidingen model van Fischer

Fischer geeft bij alle vier de onderdelen als hulpmiddel drie kernvragen die beantwoord zouden moeten worden in de evaluatie. Het model van Fischer is een goede methode om meerdere aspecten in de evaluatie mee te nemen. Door de diversiteit aan verschillende onderdelen moet wel gezegd worden dat het een zeer complexe methode is. De door Fischer opgestelde hulpvragen zullen derhalve in onderhavig onderzoek niet letterlijk gebruikt worden. Het model is goed bruikbaar en nog zeer relevant om in de huidige praktijk toe te passen om beleid te evalueren. De wetenschap heeft echter ook niet stil gezeten: in de loop van tijd zijn er auteurs geweest die bepaalde aspecten verder hebben uitgewerkt en verbeterd. In onderhavig onderzoek is er daarom voor gekozen om bij de onderdelen 'situationele inpassing', 'maatschappelijke meerwaarde' en 'ideologische keuze' achtereenvolgens gebruik te maken van de bijdrage van Donald Schön over 'Reflective Practitioner'. Mark Moore met zijn theorie over 'Public Value' (maatschappelijke meerwaarde) en Deborah Stone met haar 'Policy-Paradox-theorie', voor het onderdeel ideologische keuze.

Dit betekent niet dat er afbreuk wordt gedaan aan het model van Fischer. Zoals Fischer het zelf nader toelicht: *"The goal is not to "plug in" answers to specific questions or to fulfill pre-specified methodological requirements. It is to engage in an open and flexible exploration of the kinds of concerns raised in the various discursive phases of the probe."* (Fischer, 1995 p.19).

Wat Fischer (1995) probeert te zeggen is dat aan zijn model geen vaste regels en eisen vast zitten die op een formele manier beantwoord moeten worden. De evaluatie is er juist op gericht zich te focussen op een bepaalde set van

vraagstukken. Binnen het framework van de discours kan de beraadslaging immers haar eigen koers volgen om op die manier bepaalde vraagstukken beter te begrijpen en om erover te kunnen oordelen.

Fischer geeft overigens bepaalde richtlijnen die instrumenten bieden om het beraadslagingsproces tot zijn recht te laten komen. Die richtlijnen hoeven niet strikt gevolgd te worden, maar ze dragen allen bij aan een betere beraadslaging: *'The objective is to initiate and pursue reasoned dialogue and consensus at each of the four discursive phases of deliberation. Short of consensus, the goal is clarification and mutual understanding among the parties engaged in the deliberation'* (Fischer, 1995 p.20).

In de volgende drie paragrafen worden de aanvullende theorieën behandeld en er wordt uiteengezet waarom zij bijdragen aan het desbetreffende onderdeel van het model van Fischer.

2.7 Situationele inpassing: Schön: Reflective practitioner

Schön (1983) geeft aan dat de dagdagelijkse praktijk erg complex, ambigue en dynamisch kan zijn. Hij constateert dat de wetenschap en de theorie niet altijd genoeg aanknopingspunten biedt voor deze praktijk. Schön noemt die wetenschap en theorie de 'technical rationality', ze bieden wel handvatten, maar niet voldoende voor de praktijk zelf. De reden daarvoor is dat in de praktijk unieke situaties plaatsvinden, die niet zomaar te categoriseren zijn in theorieën. Hij introduceert daarom 'reflective practitioner'. Een 'reflective practitioner' is iemand die in de dagdagelijkse praktijk niet volgens vooraf opgestelde procedures/criteria werkt, aangezien dat niet mogelijk is voor alle specifieke beslissingen en afwegingen die op dat moment genomen en gemaakt moeten worden. Hij vertrouwt dan veelal op zijn zogenaamde 'onderbuikgevoel', de verbanden die hij legt tussen zijn eigen acties en de gevolgen daarvan. Dit noemt Schön 'Reflection in Action' omdat hij van mening is dat het leervermogen vergroot wordt doordat er gereflecteerd wordt tijdens het eigen functioneren. Het houdt in dat het uiteindelijk vormgeven van de uit te voeren actie in de praktijk op het moment zelf gebeurt. Daar staat tegenover de 'Reflection on Action', wat inhoudt dat er achteraf gekeken wordt wat er geleerd kan worden van de resultaten. Op deze wijze wordt er nagedacht over het eigen handelen in de praktijk. Er kan zo kritisch gereflecteerd worden op het eigen handelen c.q. functioneren en de gevolgen daarvan, waarna gekeken kan worden waar verbeteringen mogelijk zijn. Door dus te reflecteren op dit eigen handelen en dit vervolgens weer te kaderen kan het een kennisbron worden die breed toepasbaar kan worden. Door oefening van de 'reflection on action' steeds verder te optimaliseren wordt al tijdens de actie, in steeds kleinere tijdsintervallen, gereflecteerd en kunnen acties eventueel adequaat gewijzigd worden.

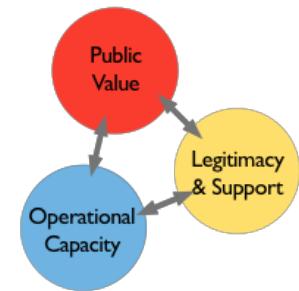
De basis van het concept van Schön is, dat er veel kennis zit in de handelingspraktijk. Wanneer een professional regelmatig reflecteert op zijn handelen, kan hij zichzelf continu verbeteren.

Zoals Fischer (1995) bij 'situationele inpassing', aangeeft, is dit een interpretatief redeneerproces in hoeverre bepaald beleid of een specifieke aanpak bijdraagt aan het tegengaan van een probleemsituatie. Schön geeft aan dat de vele afwegingen en beslissingen in de praktijk worden genomen op basis van normatieve beweegredenen. Om een professie sterker te maken is regelmatig reflecteren op gemaakte keuzen en handelwijzen noodzakelijk. Dit concept van Schön is derhalve een waardevolle toevoeging aan het onderdeel 'situationele toepassing'. Er wordt hierbij vooraf en achteraf

bekeken of het beleid en de gevoerde actie passend is voor de veelal complexe en dynamische probleemsituatie. Zo ontstaat een beter gefundeerde visie op het handelen op basis van waarden en de lange termijn.

2.8 Maatschappelijke meerwaarde: Moore -Strategic Triangle

Mark Moore kwam in 1995 met het boek 'Creating Public Value', waarbij hij publieke organisaties oproept om zich vooral te richten op het aantonen van de maatschappelijke meerwaarde van een organisatie. Om dit te bewerkstelligen introduceert hij de 'strategic triangle' die een handvat biedt om dit te bereiken. Deze driehoek is opgebouwd uit drie elementen namelijk: Operational Capacity, Legitimacy & Support, en Public Value. Wat wordt onder deze drie onderdelen verstaan?



- *Operational Capacity*

Hierbij gaat het om de middelen, expertise, vaardigheden en dergelijke die een organisatie tot haar beschikking heeft. Een nadruk op publieke waarde betekent niet dat waarden zoals efficiëntie en effectiviteit moeten verdwijnen, die moeten ook mee 'groeien'. Deze middelen zijn nodig om uiteindelijk de doelen van de organisatie (waaronder maatschappelijk meerwaarde) te kunnen bereiken

- *Legitimacy & Support*

Dit gaat over de legitimititeit en steun van het zogenoemde 'authorizing environment'; de betrokken partijen en organisaties die betrokken zijn en worden bij de beleidsvorming.

- *Public Value*

In de kern moet dit het bestaansrecht van de publieke organisatie legitimeren. Deze moet daarom ook zichtbaar zijn en daarbij zal gekeken moeten worden of de geformuleerde doelen ook een meerwaarde hebben voor de samenleving.

Het is hierbij van belang dat al deze drie onderdelen, tegelijk 'groeien' en in balans zijn van elkaar. Het is hierbij van belang dat al deze drie onderdelen, tegelijk 'groeien' en in balans zijn met elkaar. Hierbij staat de vraag centraal of deze drie elementen in samenhang in de organisatie van toepassing zijn. Het is niet zo moeilijk om één van de drie na te streven, des te moeilijker is het om ze geïntegreerd na te streven.

Bij dit onderdeel in het model van Fischer (1995) wordt specifiek gekeken naar de maatschappelijke meerwaarde van het gevoerde beleid of van een specifieke de aanpak. Daarbij wordt die aanpak in een groter geheel gezet. Het model van Moore wordt in onderhavig onderzoek evaluatief toegepast, door te kijken naar de drie onderdelen van de 'strategic triangle'. Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan het creëren van een maatschappelijke meerwaarde door ervoor te zorgen dat de 'waartoe'-vraag centraal staat in alle drie de elementen (in plaats van de 'hoe' vraag). Die 'waartoe'-vraag dient leidend te zijn wanneer gesproken wordt over de aanpak.

2.9 Ideologische keuze: Stone - Policy Paradox

Deborah Stone beschrijft in 'Policy Paradox' doelen, problemen en oplossing van beleid. Zij maakt hierbij een onderscheid tussen twee modellen, namelijk het marktmodel en het polismodel. Bij het marktmodel gaat het vooral om eigen belang en eigen voorkeuren van beleid, die staan dus ook op de voorgrond. Bij het polismodel gaat het juist om het discussiëren over het algemeen belang van beleid. Concreet zit het verschil dus hierin dat het polismodel het publieke belang voorop stelt en het marktmodel het maximaliseren van het eigen belang,

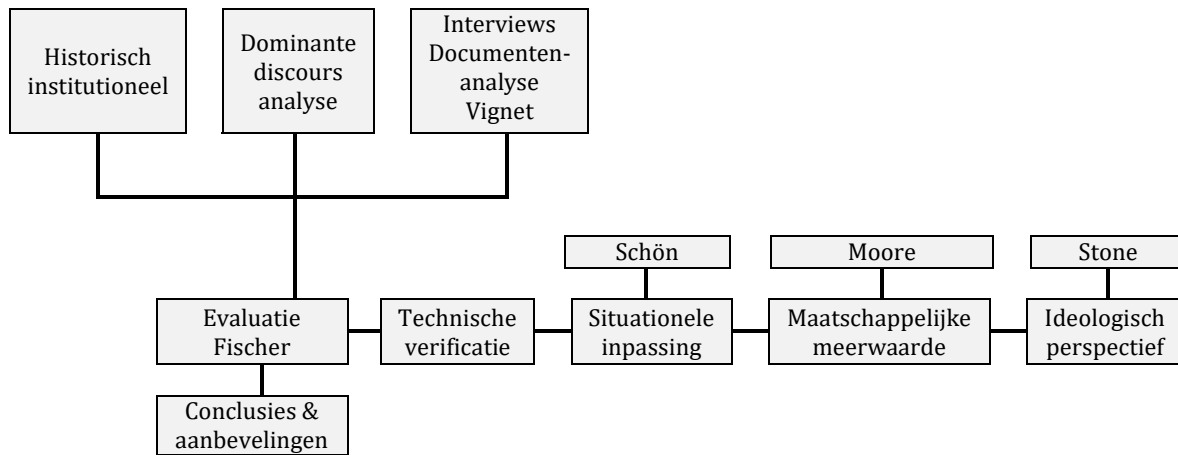
Stone hanteert een model dat gebaseerd is op het polismodel. Bij het marktmodel gaat het over allemaal individuele rationele actoren die niet met het grotere geheel rekening houden, waardoor er ook weinig ruimte is om te discussiëren over het algemeen belang. Terwijl juist in die discussie belangrijke vragen zitten die ten grondslag liggen aan beslissingen. Het creëren van beleid is volgens Stone in feite een rationele poging om zo uiteindelijk politieke doelen te bereiken. De onderliggende waarden van beleid omschrijft Stone als doelen. Het politiek argumenteren is hierbij een proces van overtuiging, het is een 'onderneming' waarbij het gaat om het zoeken naar criteria en goedkeurende afwegingen. De doelen van beleid zijn slechts aspiraties (het streven) van een samenleving (zoals het creëren van een veilige samenleving). Alleen bij de manier waarop deze bereikt moeten worden, hebben de verschillende actoren vaak andere interpretaties. Die interpretaties zorgen voor scheiding, maar de aspiraties brengen mensen weer samen. Het is een proces waarbij gekeken wordt naar het algemeen belang, dat passend moet worden bij de eigen interpretaties. Het politiek argumenteren hierover kan soms beperkend werken, maar zorgt er wel voor dat er interactie ontstaat met het publiek. Wanneer anderen overtuigd moeten worden van een plan, moet er dus wel verder gekeken worden dan de eigen wil.

Het onderdeel 'ideologische' keuze van Fischer, gaat over het kritisch kijken naar de waarden die centraal staan in beleid en hiervan bewust zijn. De policy paradox van Stone laat duidelijk zien dat daar bepaalde 'trade-offs' tussen zitten, zoals bijvoorbeeld dat veiligheid ten koste kan gaan van vrijheid. Dit onderdeel van het model van Fischer wil bewustzijn creëren voor welke ideologische keuzes worden gemaakt. Stone zegt dat hiervan uit hier politiek geargumenteed kan worden om anderen te overtuigen. Juist voor de 'trade-off' tussen bepaalde waarden en de afwegingen daarbij moet volgens Stone draagvlak zijn: *'the most influential people in public policy and management reform in the future may not be experts or people in ostensible leadership roles, but rather those who create new space and place for more complex, interactive and inclusive policy conversations* (Martin Steward-Weeks, Senior Director Public Sector. In: Stone, 2012 p. 383).

2.10 Schematische weergave onderzoek en theoretisch aangevulde leeswijzer

Zoals eerder aangegeven is het afpakken van crimineel vermogen een complex probleem en makkelijker gezegd dan gedaan. Er zijn nogal wat facetten aan te onderscheiden en daarvoor is het van belang om een goed inzicht in de totale problematiek te krijgen.

In schema de opzet van deze scriptie:



Het onderzoek is opgedeeld in twee delen. Het eerste richt zich op de ontwikkeling van de aanpak ‘afpakken’ naar de huidige aanpak. Het tweede deel zal aan de hand van een beleidsevaluatie naar de huidige afpakpraktijk kijken. De inzichten die het eerste deel van het onderzoek meenemen worden gebruikt om vervolgens een evaluatieve analyse te maken van de huidige afpakpraktijk.

2.10.1 Deel I – Beleidsontwikkeling naar de huidige aanpak

Vanuit de kerngedachte van het historisch institutionele perspectief – het verleden begrijpen voordat het heden begrepen kan worden – wordt begonnen om de ontwikkeling zowel juridisch als in de uitvoeringspraktijk te begrijpen. Er wordt hierbij bewust gebruik gemaakt van een onderscheid tussen juridische ontwikkelingen (uitbreiding van het strafrecht) en de uitvoeringspraktijk. Er kan namelijk een verschil bestaan tussen wat juridisch mogelijk is en hoe het zich uiteindelijk in de praktijk vormt.

Vervolgens zal gekeken worden welke beelden er momenteel bestaan over de aanpak afpakken, door middel van een discoursanalyse. Er wordt gekeken welke verhalen dominant zijn bij: politici, beleidmakers in de justitiële keten, de publieke opinie in z’n geheel en de politieorganisatie. Dit om te begrijpen waarom de aanpak zo ‘populair’ is geworden. Vervolgens zal er een concreet beeld geschetst worden van de aanpak door middel van de vignet studie.

2.10.2 Deel II – Beleidsevaluatie van de huidige afpakpraktijk

Door middel van de inzichten verkregen uit deel I in combinatie met de interviews met respondenten en documentanalyse wordt de huidige aanpak geëvalueerd. Het model dat gebruikt wordt is het model van Fischer dat op te delen is in vier onderdelen.

- Bij het eerste gedeelte gaat het om de cijfermatige kant van afpakken. Welke doelstellingen zijn opgesteld en zijn deze resultaten ook gehaald? Er zal ook kritisch naar deze resultaten gekeken worden. Ze worden in perspectief geplaatst en besproken welke invloed ze hebben op de afpakpraktijk

- In het tweede gedeelte wordt gekeken naar de situationele inpassing. De doelen worden hierbij eveneens kritisch bekeken. De kernvraag is of de doelstellingen ook bijdragen aan het tegengaan van de probleemsituatie?
- Het derde onderdeel legt de focus op de maatschappelijke meerwaarde, aan de hand van de 'strategic triangle' van Moore. De aanpak 'afpakken' wordt in een groter perspectief geplaatst en er wordt gekeken in hoeverre het een bijdrage levert aan de huidige samenleving en maatschappij.
- Het laatste onderdeel is het kijken naar de ideologische keuze die er achter verscholen zit. Hierbij wordt aan de hand van de 'doelen van beleid' van Deborah Stone kritisch gekeken naar de waarden van beleid. Het inzetten op bepaalde waarden kan namelijk gevolgen hebben voor andere waarden.

2.11 Operationalisatie

De uitgewerkte theorieën geven een uitgebreid framework als hulpmiddel om de huidige praktijk te evalueren. Het biedt verschillende topics, die toepasbaar en bespreekbaar zijn gemaakt voor de interviews. Om de huidige praktijk te 'verstehen', is gekeken naar de verschillende percepties van betrokkenen bij deze afpak aanpak. Het hoofdthema is 'afpakken van crimineel vermogen'. Het model van Fischer levert verschillende onderdelen en aspecten op die interessante inzichten bieden. Deze onderdelen worden niet letterlijk in vragen volledig vast gelegd of uiteengezet. De respondent geeft zelf aan hoe hij over een bepaald aspect denkt en welke betekenis hij daaraan geeft. De bevindingen komen op deze wijze 'rechtstreeks' uit de praktijk. Hierdoor is er veel ruimte voor de respondent om zijn verhaal te vertellen, maar door daarop door te vragen worden interessante inzichten gevonden.

Het model van Fischer geeft veel aanknopingspunten om te bepalen waarover gesproken wordt in de interviews om het beleid te evalueren zodat er zowel empirische als normatieve aspecten kunnen worden meegenomen en in een grotere context geplaatst. Kijkend naar de vier onderdelen van het model van Fischer wordt ingezoomd op: de cijfers van beleid (technische verificatie), met aandacht voor de doelstellingen, resultaatsverplichting en voldoening bij de cijfers. Voor de situationele inpassing wordt nader ingegaan op de effecten van de aanpak 'afpakken', op onder andere veiligheid, rechtvaardigheid, preventie en lange en korte termijn. Om zicht te krijgen op de interpretaties van de maatschappelijke meerwaarde is gekeken naar 'het belang' van de aanpak en het (grote) doel ervan volgens de respondenten. Om te kijken welke ideologische keuzes achter de aanpak afpakken zitten is onderzocht welke waarden centraal staan en hoe die waarden precies geïnterpreteerd worden. De vragen die gesteld zijn, zijn opgenomen in de topiclijst, die te vinden is in bijlage 1.

3. Methodologie en techniek

In hoofdstuk 1 van dit onderzoek is de het onderzoeksdoel geformuleerd, waaruit blijkt dat het de bedoeling is de huidige aanpak 'afpakken' te analyseren en te evalueren om hieruit lessen te trekken en aanbevelingen te doen voor eventuele huidige en toekomstige uitdagingen van deze aanpak. In dit hoofdstuk zal uiteengezet worden welke methode wordt toegepast om het onderzoeksdoel te bereiken. Hierdoor wordt duidelijk welke benadering is gebruikt en vanuit welk perspectief is gekeken naar het te onderzoeken object. Daarnaast wordt uitgewerkt hoe het onderzoek precies vorm heeft gekregen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de gehanteerde onderzoekstrategie. Vervolgens worden de dataverzameling en het onderzoeksmateriaal behandeld met de daarbij behorende data-analyse en daaropvolgend worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek besproken.

3.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een kwalitatief onderzoek, gebaseerd op een open manier van dataverzameling. De reden dat deze strategie is gebruikt, heeft te maken met de vooronderstelling dat er niet mag worden uitgegaan dat er maar één werkelijkheid bestaat. Iedere groep/persoon/positie beziet de werkelijkheid op een persoonlijke/eigen wijze, namelijk vanuit het eigen perspectief (Van Thiel, 2010). Juist door met verschillende betrokkenen te spreken, met verschillende posities en functies, kan er een volledig en compleet beeld geconstrueerd worden over de huidige afpakpraktijk. Het is interessant om eventuele verschillende perspectieven tegen te komen.

Dit punt zegt ook veel over de manier van onderzoeken. De aanpak 'afpakken crimineel vermogen' is als fenomeen onderzocht met als doel om het te begrijpen ('verstehen'). Er is onderzoek gedaan naar de verschillende percepties van belanghebbenden, hoe zij de aanpak zelf zien en ervaren. Om die percepties te begrijpen, wordt de aanpak in z'n geheel op een holistische wijze onderzocht (Van Thiel, 2010). De focus ligt op de aanpak 'afpakken', maar daarbij worden wel alle elementen zoals factoren (empirische, normatieve factoren en waarden) en actoren (w.o. politici en beleidsmakers van handhavingsorganisaties) in ogenschouw genomen. Wanneer geprobeerd wordt tot de kern van een verschijnsel door te dringen, kan dit kennis verschaffen over de perspectieven van waaruit men het verschijnsel heeft benaderd; de mogelijke samenhang in het veld waarin het verschijnsel zich bevindt en verklaringen geven over het handelen van de professionals in hun dagdagelijkse praktijk (Philipsen & Vernooy-Dassen, 2004).

3.2. Dataverzameling en onderzoeksmateriaal

In dit onderzoek zijn drie vormen van gegevensverzameling gebruikt:

- Documentanalyse,
- semigestructureerde interviews en
- vignetstudie.

3.2.1. Documentanalyse

De eerste stap die is gezet met de documentstudie, is het in kaart brengen van de ontwikkelingen omtrent afpakken. Op basis van een verscheidenheid aan documenten is onderzocht hoe de ontwikkelingen eruit zien over dit thema. De benodigde documenten zijn gericht gezocht via het internet door voornamelijk gebruik te maken van een aantal specifieke zoektermen, zoals: afpakken, crimineel vermogen, afpakbeleid, afpakteams etc. Vervolgens zijn via de snowball-methode (Morgan, 2008) verschillende websites bezocht. Daarnaast zijn openbare publicaties bestudeerd, zoals onderzoeksrapporten, jaarverslagen, wetenschappelijke onderzoeken en persberichten om op deze manier relevante achtergrondinformatie te vinden.

Voor de bestuurlijke kant zijn beleidsstukken en Kamerbrieven opgezocht die gevonden kunnen worden via de database van de Rijksoverheid. Tenslotte zijn verschillende krantenartikelen, mediaberichten en (politie- en OM-) tijdschriften verzameld om zo extra inzicht te verkrijgen in de verschillende perspectieven en standpunten van betrokkenen. Deze variëteit van documenten is vervolgens ook gebruikt om bij de analyses de verschillende beelden die bestaan over 'afpakken' in kaart te brengen. Wat interessant aan het bestuderen van verschillende documenten is, is dat zij naast de inhoud van de teksten ook bestaan uit metaforen en verschillende beelden. Bij het communiceren over de aanpak 'afpakken' wordt hier veel gebruik van gemaakt.

3.2.2. Interviews

In de beginfase van dit onderzoek zijn er meerdere verkennende gesprekken geweest met twee directbetrokkenen bij de aanpak 'afpakken' binnen de politie. Deze gesprekken zijn gevoerd met één bestuurskundige en één trajectleider 'afpakken' en hebben de basis gevormd voor een eerste verkenning van de afpakaanpak.

Om te onderzoeken hoe vanuit verschillend betrokkenen het afpakbeleid wordt beleefd, zijn semigestructureerde interviews afgenomen. De onderwerpen waarover is gesproken zijn zo gekozen, dat ze leiden tot verschillende inzichten die voortkomen uit het gebruik van het model van Fischer (2005). Gekozen is voor deze opzet om zo ruimte te creëren voor eventuele nieuwe inzichten.

Er is geprobeerd zoveel mogelijk informatie te verkrijgen vanuit de interviews. Daarbij is specifiek gezocht naar het beeld dat de respondenten hebben van het afpakken van crimineel vermogen; de visie die daaraan ten grondslag ligt en welke kansen en bedreigen zij zien voor deze aanpak. Door op deze manier de interviews in te steken is getracht een compleet beeld te krijgen van de verschillende visies op deze aanpak.

3.2.2.1 Selectie respondenten

De respondenten zijn gekozen op basis van hun betrokkenheid bij dit thema. Door met verschillende betrokkenen en belanghebbenden persoonlijk te spreken over dit onderwerp is de 'sociale werkelijkheid' van deze personen in kaart gebracht. Vanuit uitgebreide documentatie is het thema al bestudeerd, maar vervolgens is dus ook gekeken hoe het vanuit de ogen van degenen die er dichtbij staan, wordt ervaren en beleefd (Rossi, Lipsey, Freeman, 2004).

Er zijn echter niet alleen interviews afgenomen met mensen die het afpakbeleid ook daadwerkelijk uitvoeren, maar ook met beleidsmakers, politici en hoogleraren. Het politiewerk blijft immers niet beperkt tot de politie. Het huidige afpakbeleid is sterk verweven met het werk van verschillende partners zoals het OM en de gemeenten. Deze partners hebben allen hun eigen richtlijnen, beleid en visie. Deze factoren hebben ook invloed op het handelen van politiemensen. Daarbij komt dat er ook binnen de politie verschillende afdelingen en specialistische diensten zijn die allemaal verschillende visies kunnen hebben op goed politiewerk (Tops, Sprenger & Kop, 2013). In onderhavig onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de beleidskant en de praktijkkant, met in de hoofdrol het Integraal Afpakteam Brabant.

Om de beleidskant te onderzoeken is gezocht naar ‘invloedrijke’, vooraanstaande en goed geïnformeerde personen die zich specifiek met de beleidsaspecten van deze aanpak bezig houden, of bezig hebben gehouden. Dit zijn personen die een duidelijk beeld kunnen geven over de aanpak en mij daarbij kunnen informeren over de daarbij horende relaties binnen en buiten de verschillende betrokken organisaties. Daarbij kan ervan uit worden gegaan dat zij goed op de hoogte zijn van de wettelijke- en financiële structuren rondom de aanpak en daarnaast van de beleidsontwikkeling en eventuele toekomstplannen. Baarda e.a. (2007) noemen dit ‘elite-interviews’, waarbij in gesprek wordt gegaan met mensen op verschillende ‘hoge’ posities om op die manier waardevolle informatie te verkrijgen. Ter aanvulling hierop zijn ook verschillende personen voor een expertinterview benaderd. Baarda e.a. (2007) beschrijven deze geïnterviewden als personen die goed geïnformeerd zijn over bepaalde kwesties en goed zijn gesocialiseerd in deze aanpak. Denk hierbij aan hoogleraren en politici.

Er is in dit onderzoek tevens ervoor gekozen om personen te interviewen die zich nadrukkelijk hebben uitgelaten over deze aanpak en/of zelf betrokken zijn (geweest) bij de aanpak. Bij het vinden van deze respondenten is eveneens gebruik gemaakt van de snowball-methode, waarbij elke keer namen die voorbij kwamen in beleidstukken, media, Kamerstukken etc. zijn opgeslagen en verder zijn opgezocht. Bij het Integraal Afpakteam Brabant is gebruik gemaakt van twee contactpersonen in de organisatie van de politieregio Zeeland-West-Brabant die relevante en waardevolle personen konden benaderen voor het onderzoek.

De interviews hebben het voordeel dat deze veel waardevolle informatie opleveren in zowel de diepte als de breedte, het nadeel is echter dat deze personen moeilijker te benaderen zijn. Zoals Baarda e.a. (2007) aangeven zijn het personen met hoge posities vaak gecombineerd met een grote tijdsdruk. Er zijn voor dit onderzoek vele verschillende personen benaderd zoals: Kamerleden, bestuurlijk adviseurs, burgemeesters, procureur-generaal Openbaar Ministerie, Landelijk Parket Openbaar Ministerie, officiers van justitie, implementatiemanagers en programmamanagers, allemaal specifiek gericht op de aanpak ‘afpakken’. Uiteindelijk is het gelukt om met minimaal één of meerdere personen met verschillende functies/posities te spreken, waardoor een brede selectie aan relevante respondenten is samengesteld. Hierdoor is het mogelijk geweest met veel belangrijke ‘spelers’ binnen dit onderwerp te spreken. De lijst met geïnterviewde personen is bekend bij de twee begeleiders vanuit de Universiteit van Utrecht, de reden voor anonimiseren zal nader worden toegelicht in sub-paragraaf 3.2.2.3.

Daarnaast is dus gesproken met personen die in de praktijk met het afpakbeleid te maken hebben doordat zij het daadwerkelijk moeten uitvoeren. Op deze manier is aandacht besteed aan de beleidspraktijk van afpakken. *'Het gezicht van de politie toont zich uiteindelijk immers niet in het beleid, maar in het handelen in de praktijk.'* (Nap, 2013 p100). Wanneer namelijk het doel blijkt te zijn om zinvolle interventies te plegen, dan moet er ook een reëel beeld van de praktijk geschetst worden. *'Spreken over concrete frontlijn-praktijken, oog hebben voor de morele dimensie, en zoeken naar wat deugt en deugd doet, passen in een groeiend verlangen naar waardevol werk'* (Nap, 2013 p.105).

3.2.2.2. Interviewmethode

De interviews hadden een semigestructureerd karakter, wat inhoudt dat de vragen niet allemaal vastliggen en de interviewer flexibel kan omgaan met het verloop van het gesprek. Het voordeel van deze manier van werken is, dat er naast een aantal standaardvragen meer directe vragen kunnen worden gesteld die relevant zijn voor dit onderzoek. Op deze manier kan beter inzicht worden verkregen in de beleving van verschillende betrokkenen bij het afpakbeleid. Er wordt daardoor ook een duidelijk en meer consistent beeld gevormd van de huidige afpakpraktijk.

De geïnterviewden zijn over verschillende thema's bevraagd, waarbij zij zoveel als mogelijk hun eigen verhaal konden vertellen, dit met als doel dat de geïnterviewde dicht bij zijn/haar eigen belevingswereld kon blijven. In eerste instanties zijn de verschillende thema's gebaseerd op het evaluatiemodel van Fischer (2005) en inzichten vanuit de verkennende analyse, hiervan is vervolgens een topic-lijst gemaakt voor de interviews. Door het flexibele en open karakter van het onderzoek zijn er tijdens opeenvolgende interviews nieuwe thema's en inzichten toegevoegd op basis van uitkomsten van eerdere interviews. De topic-lijst is te raadplegen in bijlage 1 van dit onderzoek.

Er is geprobeerd zoveel mogelijk informatie te verkrijgen vanuit de interviews. Daarbij is specifiek gezocht naar het beeld dat de respondenten hebben van het afpakken van crimineel vermogen; de visie die daaraan ten grondslag ligt en welke kansen en bedreigen zij zien voor deze aanpak. Door op deze manier de interviews in te steken is getracht een compleet beeld te krijgen van de verschillende visies op deze aanpak.

Door de 'open' manier van interviewen is voorkomen dat het onderzoeksthema te snel wordt ingekaderd, waardoor waardevolle informatie misgelopen kan worden. Uiteindelijk zal in de verdiepende analyse de verzamelde informatie nader geduid worden.

3.2.2.3. Praktische uitvoering interviews

De interviews hadden de duur van ongeveer 45 minuten tot één uur. Alle interviews zijn gehouden op de werklocatie van de desbetreffende respondent. Alle interviews zijn opgenomen, vervolgens uitgewerkt en ingedeeld in thema's. Er is vooraf aan de geïnterviewden duidelijk aangegeven dat de gegeven antwoorden anoniem worden verwerkt. De reden hiervoor was om de respondenten enerzijds vrij te kunnen laten praten over het onderwerp en anderzijds om op deze manier ook juist buiten de 'standaard' uitspraken aangaande beleid en praktijk te komen.

3.3 Vignetstudie

Tijdens de interviews hebben de geïnterviewden een vignet gekregen met een bepaalde (probleem)situatie waarvoor zij een adequate aanpak moesten formuleren. Deze vignetmethode is gebruikt om te bekijken onder welke omstandigheden en bij welke factoren de actoren een bepaalde keuze maken. Het uitgangspunt hierbij is om allerlei vragen omtrent het keuzegedrag van personen in een specifieke situatie op een efficiënte manier te onderzoeken (Veenma, Batenburg & Breedveld, 2004). Met relatief een beperkt aantal respondenten kan op deze wijze de invloed van een groot aantal factoren op het keuzegedrag of het oordeel van een persoon over een situatie worden vastgesteld.

De werkwijze is als volgt: elke respondent krijgt een vignet met daarbij een situatie die verschillende relevant geachte informatie bevat, die hij/zij vervolgens moet beoordelen. Belangrijk is dat het daarbij niet gaat om een bepaalde situatie en aanpak te 'labelen', maar dat het juist een middel is om de verscheidenheid aan te tonen. Het is tevens van belang dat de beschreven situatie begrijpbaar is voor de respondent. Vervolgens wordt via de 'thinking-aloud-methode' gevraagd hoe de respondent deze situatie zou aanpakken, waarbij de respondent hardop moet nadenken en dus vertellen wat hij/zij op het moment van beoordelen bedenkt (Veenma, Batenburg & Breedveld, 2004).

Het vignet, dat gebruikt is voor dit onderzoek, is samengesteld met behulp van een contactpersoon die zelf betrokken is bij de afpakpraktijk. Bij het vignetonderzoek is het namelijk van belang dat het een realistische casus is, die respondenten herkennen (Veenma, Batenburg & Breedveld, 2004). In dit onderzoek gaat het erom welk keuzegedrag professionals hebben die in de dagdagelijkse praktijk bezig zijn met afpakken van crimineel vermogen.

Het is van belang om te weten dat de vignet studie consequenties kan hebben voor het keuzegedrag van de respondent. Een voordeel van de vignetmethode is, dat complexe oordelen kunnen worden teruggebracht in 'overzichtelijke situaties', waardoor er inzicht kan worden verkregen hoe een bepaald oordeel tot stand komt en welke factoren hierbij leidend zijn. Een nadeel van deze methode is dat respondenten vaak geneigd zijn om een situatie alleen rationeel te beoordelen, dat komt omdat de respondenten een keuze moeten maken op basis van beperkte informatie en een hypothetische situatie (Veenma, Batenburg & Breedveld, 2004).

Een vignet is dus een korte beschrijving van een bepaalde situatie, waarin meerdere relevante variabelen zijn verwerkt. Het vignet is ontworpen door een selectie van verschillende relevante factoren en actoren bijeen te voegen. Het gebruikte vignet bevat verschillende specifieke factoren: een jonge dader, crimineel verleden, onverklaarbaar vermogen, uitbundige levensstijl, eigen bedrijf en betrokkenheid bij crimineel netwerk. De respondenten hoeven overigens niet in te gaan op alle verschillende factoren/variabelen. *'Door analyse van verkregen gegevens kan inzicht worden verkregen in de mate waarin bepaalde factoren van belang zijn bij de beoordeling van een persoon of situatie'* (Veenma, Batenburg & Breedveld, 2004 p.4). Voor het vignet zijn dan ook geen gestandaardiseerde antwoordopties gegeven. Het gaat er juist om de verscheidenheid van antwoorden te ontdekken, en te kijken waar de eerste gedachten naar uit gaat.

Na het lezen van het vignet krijgen de respondenten verschillende vragen, waarvan de eerste: *'hoe zou u omgaan met*

deze situatie? Vervolgens wordt doorgevraagd op de reactie: waarom dit de eerste reactie van de respondent is, of hij/zij dat kan verklaren en welke belangen de respondent het zwaarste vindt wegen. Er wordt daarna gekeken naar lange of korte termijn, welke waarde (zoals preventie) leidend lijkt te zijn en de positie van de dader/slachtoffer. Belangrijk om te vermelden is dat al deze onderdelen in de interviews uitvoerig behandeld zijn, maar het vignet is specifiek gericht op welke beelden het eerste opkomen bij deze casus. Het geeft een eerste indicatie waarop het afpakken in de praktijk gericht is.

3.4 Data-analyse

In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze er met de verkregen data is omgegaan. Deze data-analyse bestaat uit twee onderdelen, namelijk het managen van data en het categoriseren ervan (Bryman, 2012).

Het eerste onderdeel is het managen van data. Bij de interviews is ter registratie gebruik gemaakt een 'voice-recorder-app', waarmee de gesprekken zijn opgenomen. Alle respondenten is gevraagd of ze bezwaren hadden tegen het opnemen van het gesprek, met de vermelding dat de opnames uitsluitend en alleen door de onderzoeker zelf worden gebruikt en niet verder worden verspreid. Geen van de respondenten had bezwaren.

Aangezien de gesprekken in vertrouwelijkheid zijn afgenomen en anonimiteit is beloofd, zijn er geen uitgewerkte interviewverslagen opgenomen in de bijlage. Er is om die reden ook niet voor elke interview een apart samenvattend verslag opgesteld.

Het tweede aspect is het categoriseren van informatie. *'The data analysis stage is fundamentally about data reduction- that is, it is concerned with reducing the large corpus of information that the researchers has gathered so that he or she can make sense of it'* (Bryman, 2012 p. 13). Elke interview-verslag (met het daarbij behorende vignet) is uitgewerkt, meteen na het interview. Elk interview is vervolgens afzonderlijk opgedeeld in verschillende categorieën. Per categorie zijn alle uitlatingen gebundeld.

3.5. Betrouwbaarheid & Validiteit

'In kwalitatief onderzoek wordt meestal niet gesproken van validiteit en betrouwbaarheid in strikte zin, maar eerder in termen als navolgbaarheid van analyse, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies' (Van Thiel, 2010 p. 167).

Een kwalitatief onderzoek moet - net zoals de traditionele, kwantitatieve methode - voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit. Bij kwalitatief onderzoek wordt echter gebruik gemaakt van interpretaties. Dit is een andere manier dan het interpreteren van eenduidige meetresultaten. Het is daarom dat verschillende auteurs pleiten voor alternatieve criteria van 'betrouwbaarheid' en 'validiteit' die gebruikt kunnen worden voor kwalitatief onderzoek.

Daaronder Lincoln en Guba (in: Bryman, 2012) die verschillende voorwaarden specificeren die de kwaliteit van kwalitatief

onderzoek kunnen beoordelen, en die daarmee een alternatief bieden voor het specificeren van validiteit en betrouwbaarheid. De reden dat zij een simpele toepassing van betrouwbaarheid en validiteit niet aanhouden is omdat dit veronderstelt dat er één (absoluut) verhaal over de sociale werkelijkheid te bereiken is. Zij zijn echter van mening dat er meerdere verhalen mogelijk zijn (Bryman, 2012). De twee criteria die zij daarbij onderscheiden zijn: 'trustworthiness' en 'authenticity'.

Met het criterium 'trustworthiness' bedoelen ze in welke mate het onderzoek vertrouwen wekt. Dit criterium splitsen ze vervolgens op in: 'credibility, transferability, dependability en confirmability'. Een korte uitleg:

- *Credibility*

De geloofwaardigheid van onderhavig onderzoek wordt vergroot door triangulatie. Namelijk het gebruik maken van verschillende onderzoeksmethoden: documentanalyse, interviews en gebruik van een vignet. '*Het gebruik van meerdere operationalisaties, bronnen, methoden, onderzoekers en technieken zijn bedoeld om de validiteit van onderzoekconclusies te verbeteren. Informatie uit meerdere invalshoeken dient ter bevestiging van elkaar*' (Van Thiel, 2010 p.200).

- *Transferability*

Onderhavig onderzoek heeft bij de verdiepende analyse als hoofdfocus het Integraal Afpakteam Brabant, een team en regio dat al vergevorderd is in de afpakpraktijk (waarover meer in deel III van het onderzoek). Dit brengt met zich mee dat niet alle inzichten representatief zijn voor de gehele huidige afpakpraktijk in Nederland. Doordat het onderzoek wel een context schetst die voor heel Nederland geldt, waardoor er veel lessen uit getrokken kunnen worden. Daardoor wordt de 'moeilijkheid' van overdraagbaarheid niet helemaal opgelost, maar is het daarmee wel gedekt.

- *Dependability*

Door dit onderzoek zo logisch mogelijk op te stellen en de genomen stappen nadrukkelijk te benoemen worden de navolbaarheid en controleerbaarheid versterkt. Door een duidelijke weergave van de onderzoeksresultaten en een duidelijke opzet wordt getracht de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergrootten.

- *Confirmability*

Dit onderzoek is niet in opdracht van een van de betrokken organisaties uitgevoerd. Daarnaast zijn alle interviews met een open en neutrale houding afgenomen. Bij het aanvragen van de interviews is dit ook steeds nadrukkelijk vermeld.

- *Authenticiteit*

Zoals eerder in dit hoofdstuk besproken, is er een diverse groep aan personen geïnterviewd. Zij zijn afkomstig van verschillende teams en organisaties met verschillende functies waardoor de authenticiteit van dit onderzoek versterkt wordt. Daarnaast zijn in de interviews ook inzichten van andere geïnterviewde voorgelegd zodat er geleerd kon worden van andere betrokkenen.

Bij 'authenticiteit' gaat het om een bepaalde politieke impact van de studie. Om te voldoen aan de kwaliteitseisen moet het onderzoek:

- een eerlijk beeld schetsen van de (probleem)situatie,

- voldoende aanknopingspunten bieden voor betrokkenen,
- perspectieven laten begrijpen en
- kijken naar potentiële oplossingen om een situatie te verbeteren.

Deze criteria zijn met name gebruikt bij het opstellen van het vignet. Het vignet illustreerde een herkenbare en realistische situatie voor de respondenten. Daarnaast hebben de respondenten ruim de mogelijkheid gekregen om hun eigen verhaal omtrent 'afpakken' te vertellen. Bepaalde inzichten uit voorgaande interviews zijn ook voorgelegd aan de respondenten om daarop te reageren. Zo is getracht de ideale afpak aanpak volgens de respondenten in kaart te brengen.

Deel II – Besluit en praktijk geanalyseerd

Verkenning van de totstandkoming van de aanpak afpakken

Inleiding deel II

Voordat in dit onderzoek wordt ingegaan op de huidige afpakpraktijk en deze ook geëvalueerd wordt aan de hand van het model van Fischer (1995), wordt eerst gekeken naar het beleidsvormingstraject dat vooraf is gegaan aan deze aanpak.

Er zijn in de afgelopen 25 jaar veel verschillende maatregelen getroffen om het afpakken van crimineel vermogen beter mogelijk te maken. Dat daarbij gemakkelijk een discrepantie kan ontstaan tussen beleid en de uitvoering in de praktijk met verregaande gevolgen wordt geïllustreerd met onderstaand voorbeeld.

De justitiële keten is constant op zoek naar nieuwe methoden om de criminaliteit effectief te bestrijden. Begin van de jaren '90 kwam er steeds meer focus op het bestrijden van de georganiseerde misdaad, de 'grote' jongens moesten gepakt worden. Bij de zoektocht naar een meer effectievere vorm van bestrijding werd steeds meer de samenwerking gezocht tussen verschillende politiekorpsen. De Nederlandse politie was nog niet verenigd in één nationale politie, maar bestond uit verschillende politiekorpsen. De oplossing werd gezocht in een verbeterde onderlinge samenwerking, wat resulteerde in zes Interregionale Rechercheteams (IRT's). Deze teams gingen met veel enthousiasme aan de slag om de georganiseerde misdaad aan te pakken, waarbij zij verschillende innovatieve en creatieve strategieën ontwikkelden. Een probleem dat ontstond was, dat er twee verschillende aanpakpraktijken begonnen te ontstaan. Een deel van de teams keek naar de mogelijkheden die de wet bood om criminelen aan te pakken, andere teams zochten juist naar mogelijkheden waar de wet niets over regelde. Deze laatste mindset zorgde voor praktijken zoals het infiltreren in criminele netwerken en het soms bewust doorlaten van grote drugspartijen. Toen deze praktijken aan het daglicht kwamen, door onder andere het verlies van een omvangrijke drugspartij, mondde dit uit in de zogenaamde IRT-affaire.

De parlementaire enquêtecommissie Van Traa werd in 1994 ingesteld om de verschillende opsporingspraktijken te onderzoeken, maar ook om te kijken naar de controle hierop. Het uiteindelijke rapport bleek in 1996 'vernietigend' en heeft grote consequenties gehad voor politie en justitie. De enquêtecommissie concludeerde in dit rapport dat er een drievoudige crisis bestond in de opsporing op het gebied van: sturing, controle en bevoegdheden. Belangrijkste consequenties voor de politie en justitie bestonden uit beperktere mogelijkheden qua opsporing en strengere informatiedeling. De commissie Van Traa zorgde hiermee voor verschillende ontwikkelingen op het gebied van samenwerking en aanpak. Een van de meest relevante ontwikkelingen vormde de vereiste samenwerking met de Belastingdienst bij de ontneming van crimineel vermogen (Huisman, Princen, Klerks & Kop, 2016).

Door de IRT-affaire moest de justitiële keten op zoek naar nieuwe methoden om de criminaliteit te bestrijden. De tijd van onorthodoxe maatregelen om criminelen effectief aan te pakken was niet zomaar meer mogelijk; de democratische controle werd steeds belangrijker en was dominant aanwezig in het maatschappelijke debat. *'Sinds de IRT-affaire is de politieman gevangen in een web van beperkingen, dat hem een effectieve opsporing van soms zware delicten verhindert'*,

aldus Vogelzaag, Korpschef Utrecht (in Trouw, 1999). De georganiseerde criminaliteit werd wel een steeds groter wordend probleem. Er waren effectieve maatregelen voor nodig om daar een antwoord op te hebben.

In de twee volgende hoofdstukken wordt het besluitvormingstraject omtrent het afpakken van crimineel vermogen geanalyseerd. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de beleidsontwikkeling van 'afpakken' en anderzijds hoe het 'afpakken' zich in de praktijk heeft ontwikkeld. Dit onderscheid wordt bewust gemaakt, mede door de lessen uit de IRT-affaire. Uit deze affaire bleek immers dat er een andere praktijk kan ontstaan, dan wat de achterliggende gedachten van het beleid zijn. Er kunnen ambitieuze plannen bestaan om complexe problemen aan te pakken, maar in de praktijk kan dat op een geheel eigen manier worden vormgegeven.

4. Beschrijvende analyse van de wettelijke ontwikkeling omtrent afpakken van crimineel vermogen

Van 'plukken' naar 'ontnemen'

Hoe is het afpakbeleid in Nederland gevormd? De nadruk op het gericht afpakken van crimineel vermogen speelt al vele jaren. Om deze afpakaanpak, met daarbij de wettelijke mogelijkheden beter te begrijpen wordt ingegaan op de wettelijke beleidsontwikkeling. Het startpunt daarvoor is de 'Plukze-wetgeving' van 1993, aangezien dit een belangrijke wetswijziging was die de mogelijkheden voor het afpakken van crimineel vermogen verbreedde en daarnaast het afpakken meer onder de aandacht van het publiek bracht. In dit hoofdstuk wordt vervolgens een chronologisch overzicht gegeven van de belangrijkste wetswijzigingen omtrent 'afpakken' met een beschrijving van het hoe en waarom het beleid zo gevormd is.

4.1 De 'Plukze-wetgeving'

Op 1 maart 1993 is wetgeving van kracht geworden die vastgelegd is in Art. 36e Wetboek van Strafrecht (WvS): 'ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel' die dient tot het afromen van crimineel verkregen winsten. Deze ontnemingsmaatregel werd in de volksmond en in de media al snel 'plukze-wetgeving' genoemd. Deze populaire term kreeg vanuit de rechtelijke macht direct al kritiek vanwege het hoge populariteitsgehalte. Echter werd 'plukze' als term om deze ontnemingswetgeving aan te duiden door zoveel kringen omarmd, waaronder ook de justitiële, dat deze term al snel overal werd toegepast (Nelen, Kouwenberg & Aidala, 1994). Ook in dit onderzoek zal daarom over 'plukze-wetgeving' worden gesproken.

Deze wetgeving kreeg toentertijd meteen de nodige aandacht vanwege de jacht op de miljoenen van hasjbaron Charles Z. die ongeveer eenzelfde bekendheid had als Willem Holleeder in de huidige tijd. Zijn proces was een mediaspektakel, waarvan ook de overheid gebruik maakte door het adagium: 'misdaad mag niet lonen en er kan niet zomaar mee weggekomen worden'. Met Charles Z. kon hiermee een voorbeeld gesteld worden. Toen in 1993, na zijn arrestatie, zijn oldtimers en dure sportauto's in beslag werden genomen, werd dit dan ook groot uitgelicht in het journaal (Lensink & Husken, 2007).

De toenmalige regering – kabinet Lubbers III - zag toentertijd al dat de bestaande wetgeving niet genoeg houvast gaf voor de aanpak van de - steeds groter wordende - criminaliteit. Het Openbaar Ministerie (OM) kon een crimineel hooguit een geldboete of een verbeurdverklaring opleggen om zo crimineel verkregen vermogen af te pakken. *'Het bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumentarium blijkt onvoldoende mogelijkheden te bieden om de hand te leggen op grote crimineel verworven vermogenswinsten'* (Kamerstukken II, 1989-1990 21504 nr. 3 p.4). Die grote criminele winsten waren toen al zo omvangrijk dat de geldstraffen hierbij in het niet vielen. Daarnaast was de bestrijding ruim onder de maat, omdat er te weinig mankracht en deskundigheid was om bijvoorbeeld de criminele, financiële bronnen en constructies bloot te leggen.

In het strafrecht werd dus in 1993 de 'plukze-wetgeving' ingevoerd. Het financieel opsporen doet haar intrede. Behaalde winst dankzij het plegen van strafbare feiten kan voortaan 'geplukt' worden van veroordeelde criminelen (Joppe & Hansen, 2013). Per 1 maart 1993 regelt Art. 36e van het Wetboek van Strafrecht dat naast de bestraffing van een strafbaar feit, het wederrechtelijk verkregen voordeel als maatregel ontnomen kan worden. Hierbij moet dan wel duidelijk zijn dat het vermogen door een bewezenverklaard strafbaar feit verworven is, oftewel er moet een causaal verband bestaan tussen het strafbare feit en het voordeel én dit verband moet bewezen kunnen worden (Punt, 2009).

Deze vereisten zorgden echter voor verschillende tekortkomingen/belemmeringen om crimineel vermogen goed af te kunnen pakken. Het bleek in de praktijk zeer lastig om het vereiste bewijs te leveren via wettige bewijsmiddelen en andere zaken zoals: beperkte incassosanctie, geen mogelijkheid tot conservatoir beslag, de moeilijkheid om diepgaand financieel onderzoek te doen en/of het ontbreken van gekwalificeerde mankracht die de ontnemingsmaatregel kon uitvoeren (Punt, 2009).

Hoe werkt de nieuwe 'plukze-wetgeving' nou precies? Het Wetboek van Strafrecht (WvS) en het Wetboek van Strafvordering (WvSv) waren aangepast op een paar punten, met als doel om meer mogelijkheden te creëren om wederrechtelijk verkregen vermogen te ontnemen (Nelen & Sabee, 1996). *'De centrale gedachte achter plukze is dat de opsporing en vervolging van winstgevend criminaliteit gebaat is bij een meer buitgerichte aanpak: de systematische ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel wordt uit het oogpunt van rechtsherstel als een wenselijke en uit het oogpunt van rechtshandhaving als een doelmatige strafrechtelijke sanctie gezien'* (Nelen, Kouwenberg & Aidala, 1994 p. 1).

De belangrijkste wijzigingen in de 'plukze-wetgeving':

1.	De mogelijkheden om de - overigens reeds langer bestaande - maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel toe te passen, worden verruimd.
2.	De invoering van het strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) ex art. 126 WvSv, dat los van de hoofdzaak tegen een bepaalde verdachte kan worden ingesteld en dat uitmondt in een aparte vordering tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. De dadergerichte vervolging en berechting en de buitengerichte opsporing en vaststelling van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel worden met andere woorden uit elkaar gehaald.
3.	Het leggen van beslag op voorwerpen - in de ruime zin des woords - van de verdachte/veroordeelde kan vaker worden aangewend, onder meer door de introductie van figuren van privaatrechtelijke aard, zoals het conservatoir beslag en de actio pauliana.
4.	Het OM krijgt betere mogelijkheden tot haar beschikking om vermogenssancties te executeren, onder meer als gevolg van de verhoging van de maximale duur van de vervangende hechtenis (6 jaar)
5.	Een verduidelijking van de procespositie van derden die als bonafide deelnemers aan het economische verkeer getroffen worden door de maatregelen tegen vermogende verdachten/veroordeelden.

Bron: Nelen, Kouwenberg, Aidala (1994)

Door de 'plukze-wetgeving' zouden er meer strafrechtelijke en strafvorderlijke instrumenten moeten zijn om de criminaliteit aan te pakken. Goed om hierbij te vermelden is, dat het doel van deze verruiming van het instrumentarium was om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken, echter kon dit eveneens gewoon toegepast worden op andere vormen van criminaliteit (Punt, 2008). De wijziging had de intentie om nieuwe mogelijkheden te bieden om de winstgevende criminaliteit te bestrijden. De bekende zin 'misdaad mag niet lonen' werd door de wetgever met deze wetswijziging concreet vorm gegeven. *'Strekking van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel is te bewerkstelligen dat datgene wat de veroordeelde aan door misdrijf verkregen materieel profijt heeft verworven, weer aan hem wordt ontnomen'* (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 504 nr. 3 p. 78).

De toenmalige Minister E.H. Ballin wilde de 'plukze-wetgeving' laten slagen door in te zetten op opleiding en bijscholing van de rechterlijke macht. Daarnaast werden via Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) kerninstructeurs opgeleid die de kennis van de 'plukze-wetgeving' in de door hen vertegenwoordigde politieregio moesten verspreiden. Ook zou er een helpdesk worden ingericht waar politie en justitie terecht konden voor vragen over de toepassing van de 'plukze-wetgeving'. De Minister ging er hierbij vanuit dat de kosten die hiervoor gemaakt werden grotendeel gedekt konden worden door de plukze-opbrengsten (Kamerstukken II, 22839 nr. 5).

De aanpak was er dus voornamelijk op gericht de georganiseerde misdaad aan te pakken. De jaren vóór 1993 was er veel onderzoek gedaan naar de georganiseerde misdaad in Nederland, waardoor het probleem daarvan ook steeds inzichtelijker werd. Daarnaast werden 'grote' zaken, waaronder die van Charles Z, uitgebreid in de media behandeld, waardoor de publieke opinie positief beïnvloed werd. De 'plukze-wetgeving' werd hierdoor één van de pijlers van de bestrijding van deze georganiseerde criminaliteit (Kamerstukken II, 22839 nr. 5)

4.2 Kritiek naar aanleiding van evaluaties

In 1998 kwam het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie met een rapport over de ontnemingswetgeving. De verwachting bij de 'plukze-wetgeving' was, dat deze in een periode van vijf jaar rond de 112 miljoen gulden zou opleveren (van 1993 t/m 1997), maar in de praktijk bleek dat het maar 20 miljoen had opgebracht. Daartegenover bedroegen de totale kosten die met deze wetgeving waren gemoeid over diezelfde periode: 123,5 miljoen gulden. Er bestond dus een behoorlijk grote kloof tussen de gemaakte kosten en de gerealiseerde opbrengsten (Nelen & Sabee, 1998).

Belangrijke punten in het WODC-rapport waren: dat de verwachtingen in 1993 te optimistisch geschat waren, maar vooral dat de kennis van financiën bij politie en justitie te gebrekkig was, daardoor konden de nieuwe mogelijkheden die de 'plukze-wetgeving' boden niet ten volle worden benut. Daarnaast bleken vooral 'kleine' criminelen geplukt en amper de 'grote' criminelen, waarvoor de wetgeving in feite vooral bedoeld was. Het rapport wees onder andere de 'tien-zakennorm' van het OM als een van de oorzaken hiervan aan, waarbij - zoals de naam al doet vermoeden - wordt

verwacht dat officieren van justitie 10 zaken per jaar voor de rechter moesten brengen. Dit lokte uit dat vooral kleinere zaken werden opgepakt, waardoor er ook minder ervaring werd opgedaan op de moeilijkere – grotere - onderdelen van de nieuwe ontnemingsinstrumenten (Nelen & Sabee, 1998). Dit WODC-rapport, samen met de evaluatie van de adviescommissie Wetgeving van het OM, zorgde ervoor dat de wetgeving in 2003 wederom werd aangepast (Punt, 2009).

4.3 Wijziging per 1 september 2003

Deze kritieken werden pas vijf jaar later op 1 september 2003 definitief overgenomen door de wetgever en in wettelijke wijzigingen vastgelegd. Er waren immers in de praktijk de nodige praktische problemen geconstateerd. De toenmalig minister P.H. Donner wilde hier een oplossing voor creëren, met als doel om de ‘effectieve’ ontneming voorop te stellen. Wat in deze wetswijzigingen onder andere geregeld werd, was dat in bepaalde situaties sommige rechtsvorderlijke formaliteiten achterwege mochten blijven. De wetgever beoogde hiermee de ontnemingswetgeving niet onnodig formalistisch te laten zijn (Borgers, 2008). Deze aanpak bij ontneming viel ook goed in de lijn van het kabinet Balkenende I zoals te lezen in het Hoofdlijnenakkoord ‘Meedoen, meer werk en minder regels’ (2002-2003) waarin meerdere malen werd benadrukt dat de justitiële keten uitgebreid moest worden, maar vooral doelmatiger moest gaan werken.

De belangrijkste hoofdpunten die veranderd zijn na 1 september 2003:

- *De matigingsbevoegdheid*
Dit houdt in dat wanneer de verdachte/veroordeelde niet in staat is bepaalde bedragen terug te geven dat de rechter hiermee rekening kan houden. Dit kan gebeuren na een gemotiveerd verzoek van de verdachte/veroordeelde. Mocht deze dat niet doen dan kan de rechter het ook op verzoek van de officier van justitie doen.
- *Het vereenvoudigen van betekenisvoorschriften*
Hierin zijn verschillende regelingen ‘versoepeld’ qua geschriften en termijnen.
- *Uitbreiding van de financiële spoeddoorzoeking*
Wanneer er dringende spoed bij komt kijken, is de officier van justitie bevoegd om elke plaats te doorzoeken en over te gaan op inbeslagname aangezien er vermoeden is dat er zich op die plek gegevens of bepaalde voorwerpen bevinden.
- *Meer mogelijkheden voor bestrijding van schijnconstructies*
Bij een schijnconstructie gaat het erom dat er vermogen wordt verbonden aan een ander zodat het niet van de verdachte zelf afgepakt kan worden. Om dit te voorkomen is het mogelijk gemaakt om conservatoir beslag op voorwerpen van een ander te leggen.
- *Van ‘vervangende hechtenis’ naar ‘lijfswang’*
De vervangende hechtenis bij ontnemingsmaatregelen is hier afgeschaft. In plaats hiervan kwam de mogelijkheid van lijfswang (maximaal 3 jaar). Het verschil zit hierin dat het gaat om een ‘maatregel’ en daarmee vervangt het dus niet de betalingsverplichting, wat bij de vervangende hechtenis nog wel het geval was (Punt, 2009).

4.4 Meer nadruk op resultaten

In het regeerakkoord van Balkenende II (2003 – 2006) ‘Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken’ kwam de nadruk te liggen op ‘efficiëntie’ in de justitiële keten. Er zouden meer concrete doelstellingen moeten worden opgesteld om zo meer resultaten te halen, om op die wijze aan te tonen een slagvaardige overheid te zijn.

In 2008 deed de Algemene Rekenkamer onderzoek naar de verschillende ambities en maatregelen die de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Financiën en van Justitie hadden getroffen om witwassen tegen te gaan. Ondanks alle ambities waren de resultaten teleurstellend. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat:

- witwassen nog onvoldoende werd voorkomen,
- de kans dat witwassen ontdekt en bestraft werd klein was, en
- dat opsporingsdiensten en het OM de mogelijkheden die er waren om crimineel vermogen te ontnemen nog te weinig benutten.

De conclusie die ze daaruit trokken was, dat er meer inzicht nodig was voor de prestaties van de organisaties in de handhavingskosten met daarbij de gebruikte middelen. Er zouden hiervoor prestatie-indicatoren opgesteld moeten worden om beter inzicht te krijgen in de resultaten en om te kijken in hoeverre er sprake is van een doelgerichte aanpak.

Het beleidsplan van het kabinet Balkenende IV ‘Samen werken, samen leven’ (2007) legde derhalve een grote nadruk op het terugdringen van de criminaliteit in Nederland. De ‘plukze-wetgeving’ moest aangepast en vereenvoudigd worden, mede om deze aanpak ook toegankelijker te maken voor de kleinere vergrijpen.

4.5 Wetvoorstel Verruiming Mogelijkheden Voordeelontneming

Op 1 juli 2011 vond er wederom – grote - wettelijke wijzigingen plaats op het gebied van ontneming. In november 2009 was minister Ballin al met een wetsvoorstel gekomen, waarin verruiming van de mogelijkheden tot het ontnemen van voordeel werd voorgesteld. Het ging hierbij niet alleen om een wijzigingen op de formeelrechtelijke en materiaalrechtelijke regeling van de ontnemingsmaatregel, maar ziet ook op de bijkomende straf van verbeurdverklaring (Borgers & Kooijmans, 2010). Die wijziging kwam er omdat er in de praktijk tegen twee zaken werd aangelopen:

- het bleek lastig vast te leggen wat precies hetgeen is dat kon worden afgepakt, indien er geruime tijd vóórdat de strafbare feiten waren gepleegd, illegaal vermogen was opgebouwd;
- door ingewikkelde financiële netwerken bleek het eveneens lastig te bepalen wat de herkomst van bepaald vermogen was.

Om deze twee zaken tegen te gaan, moest er van de veroordeelde verlangd worden dat deze inzicht gaf in de (legale) herkomst van zijn vermogen (Kamerstukken II, 32 194 nr.3).

Een van de wijzigingen was de verbeurdverklaring: *“Tot de voorwerpen die verbeurd kunnen worden verklaard, behoren de voorwerpen die aan de veroordeelde toebehoren of die geheel of grotendeels door middel van of uit de baten van het strafbare feit zijn verkregen.”* (Art. 33a WvS). Wat hierbij is veranderd is, dat ‘of uit de baten van’ is toegevoegd. Er kan

ook gezegd worden dat het 'heringevoerd' is, aangezien dit vóór de 'plukze-wetgeving' er al instond. Deze werd er toen juist uitgehaald om een onderscheid te maken tussen 'straf' en 'maatregel' (Kamerstukken II, 1998-1999, 21 503 nr. 3). Het toevoegen van deze woorden houdt in dat er nu de mogelijkheid is om crimineel vermogen af te pakken zonder een nieuwe ontnemingsprocedure te beginnen. Er kunnen nu wel voorwerpen 'verbeurd' verklaard worden, zonder dat deze voorwerpen rechtstreeks door een strafbaar feit 'verdiend' zijn.

Daarnaast is een belangrijke wijziging die van het 'bewijsvermoeden'. Bij de invoering hiervan is bepaald dat er een ontnemingsprocedure gestart mag worden wanneer het aannemelijk is, dat een bepaalde criminele activiteit heeft geleid tot het verkrijgen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Het idee hierachter is dat de bewijslast bij de verdachte ligt: het is aan de verdachte om zijn (legale) inkomsten te verklaren (Art. 36 lid 3 WvS). Het doel van deze wijziging is om een antwoord te hebben op het aanpakken van verdachten met een 'criminele levensstijl'. Wanneer een verdachte veroordeeld is voor een bepaalde misdaad, terwijl er ook nog andere feiten zijn waardoor hij crimineel vermogen heeft opgebouwd, dan hoeven die andere feiten verder niet meer gespecificeerd te worden. Dan ligt de bewijslast bij de verdachte; wanneer deze niet kan aantonen hoe die dan aan zijn vermogen is gekomen dan kan het aannemelijk gemaakt worden waarom verdere maatregelen rondom afpakken genomen zijn (Kamerstukken II, 2009-2010, 23 194 nr. 6).

4.6 Strafrecht niet meer voldoende

De uitbreidingen van wettelijke mogelijkheden zijn mogelijk gemaakt door verruiming in het strafrecht. Echter ontstond er in de loop der jaren steeds meer de opvatting dat de strafrechtelijk optreden alléén niet voldoende was. Strafrechtelijk optreden was ook lastig doordat de middelen en bevoegdheden beperkt waren. Daarnaast ontstond de opvatting dat strafrechtelijk optreden niet altijd geschikt is om georganiseerde misdaad aan te pakken, aangezien dit optreden zich vooral richt op incidenten en individuen. Dit terwijl de georganiseerde misdaad verweven zit in de maatschappelijke omgeving. Deze nieuwe opvattingen bestonden dus al wel, maar waren nog geen gemeengoed (Fijnaut, 2013).

Er werd toentertijd al wel nagedacht hoe op andere manieren, buiten het strafrecht om, kon worden opgetreden tegen georganiseerde misdaad. Zo werd er gezocht naar een juridisch gestalte voor bestuurlijk beleid. De Wet Bibob is daarbij de eerste maatregel geweest die is uitgerold (allereerst in Amsterdam), en succesvol is gebleken. De Wet Bibob is een preventief bestuursrechtelijk instrument om ondermijning tegen te gaan. Een bestuursorgaan kan een vergunning weigeren of intrekken wanneer er ernstige dreiging bestaat voor misbruik (Justis, 2016). De Wet Bibob wordt overigens momenteel nog steeds gezien als een effectieve aanpak van de georganiseerde misdaad (Fijnaut, 2013).

De gedachte dat de strafrechtelijke weg niet voldoende was om de georganiseerde misdaad aan te pakken, werd dus steeds meer gemeengoed. De nieuwe aanpak moest een wisselwerking worden tussen strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en fiscaalrechtelijk. Ook bij het afpakken van crimineel vermogen begon dit steeds meer vorm te krijgen. Om het motto 'misdad mag niet lonen' sterk te maken is er door het Ministerie van Veiligheid en Justitie in 2011 begonnen met het zogenaamde 'Ketenprogramma Afpakken van crimineel vermogen'. Door een betere samenwerking tussen politie,

Openbaar Ministerie en rechtspraak moest ervoor worden gezorgd dat crimineel vermogen wordt getraceerd en vervolgens afgepakt (Lensink & Alberts, 2014).

4.7 Slot

De afgelopen tientallen jaren - met een nadruk op 1993 - is er steeds meer aandacht gegaan naar het afpakken van crimineel vermogen. In 1993 zijn met de 'plukze-wetgeving' de eerste stappen gezet om hier concreet werk van te maken. Wat echter bleek was, dat het in de praktijk moeilijker was dan verwacht. Hiervoor waren verschillende redenen en de wetgever probeerde hierop in te spelen door de wetgeving aan te passen, te verkleinen of juist uit te breiden om zo ervoor te zorgen dat in de praktijk beter kon worden afgepakt. Er zijn hierdoor grote veranderingen te zien. Waar voorheen de nadruk vooral lag op de 'maatregel' ontneming, begon deze steeds meer de functie van 'sanctie' te krijgen en moest het daarnaast steeds meer hulp bieden aan de opsporing.

Vervolgens is ook terug te zien dat het beleid voornamelijk gericht was op de grote georganiseerde misdaad die enorme bedragen geld jaarlijks wist binnen te halen. Daarnaast bleek dat er in de wetgeving steeds meer aandacht kwam om ook de kleinere criminelen aan te pakken. Door hoge verwachtingen met daarbij tegenvallende resultaten, werd er steeds gekeken naar wetgeving die ervoor kon zorgen dat er wél resultaat gehaald kon worden, zodat dit zelfs ten koste mocht gaan van 'formaliteiten'. Er werden wegen gezocht om toch efficiënt af te kunnen pakken, waarbij ook samenwerking met andere overheidsorganisaties steeds belangrijker begon te worden.

5. Beschrijvende analyse van de praktijkontwikkeling

Van 'ontnemen' naar 'afpakken'

In het vorige hoofdstuk is de uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden beschreven om crimineel vermogen te ontnemen of in beslag te nemen. Politie en justitie kregen hierdoor nieuwe handelswijzen waarmee ze beter in staat moesten zijn om crimineel vermogen af te pakken. De jaren na de 'plukze-wetgeving' van 1993 bleken qua resultaten toch tegen te vallen, zeker gezien de (te) hoge verwachtingen. Veel energie en tijd werden gestoken in ontneming, waarbij het ontnemen integraal onderdeel moest worden van het politiewerk. Het probleem zat vooral in het feit dat er nog weinig specialistische kennis aanwezig was omtrent ontnemen (Poelert, 2006).

In dit hoofdstuk wordt gekeken wat er in de dagdagelijkse praktijk gebeurde omtrent het afpakken van crimineel vermogen. Daarnaast zijn er in de justitiële ketens verschillende initiatieven en beleidsplannen opgesteld om het afpakken van crimineel vermogen beter vorm te gaan geven. Op chronologische wijze wordt een analyse gemaakt over de wijze waarop de focus en de aanpak van 'afpakken' zich hebben gevormd in de handhavingspraktijk.

5.1 De eerste stappen naar ontneming in de politiepraktijk

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw bestaat er binnen de Nederlandse politie de visie dat criminelen het beste aangepakt kunnen worden door hun illegaal verkregen vermogen af te pakken. De jaren daarna zijn er meerdere initiatieven opgezet om dit proces van 'afpakken' vorm te geven. Zo is er geïnvesteerd in financieel rechercheren, de aanpak van financieel-economische criminaliteit en het afpakken van crimineel vermogen (Jansen & Gorissen, 2013). Bij grote, omvangrijke criminaliteit is opsporing zeer gecompliceerd. Daardoor komen er hoge kosten bij kijken aangezien het onderzoek arbeidsintensief en tijdrovend is. Daar komt tevens bij dat er sprake is van te weinig mankracht en deskundigheid om deze ingewikkelde financiële constructies bloot te leggen (Kamerstukken II, 1989-1990 21504).

Een eerste poging om de financiële aanpak binnen de politie meer aandacht te geven was door de oprichting van Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's). Hierin werken de Belastingdienst en de politie samen door bij verschillende lopende onderzoeken duidelijk te krijgen op welke wijze crimineel vermogen is verkregen en welke mogelijkheden er zijn om dit vervolgens af te pakken. Deze BFO's werden ondergebracht in verschillende regionale politiekorpsen en na de eerste successen vervolgens landelijk uitgerold (Jansen & Gorissen, 2013).

Zo'n BFO-team bestond uit één teamleider, twee financieel deskundigen, twee tactisch rechercheurs en één administratief medewerker, waarbij de financieel rechercheurs vooral afkomstig waren van de belastingdienst. Deze medewerkers werden ondergebracht bij de FIOD en vanuit daar gedetacheerd bij de BFO's. Deze teams gingen aan de slag met de uitbreidingen in mogelijkheden die ze hadden gekregen dankzij de 'plukze-wetgeving'. Wat ze onder andere deden was het inzichtelijk maken van de stappen die genomen moesten worden om uiteindelijk over te gaan tot inbeslagneming (Nelen, Kouwenberg & Aidala, 1994).

Nelen, Kouwenberg & Aidala deden in 1994 een kwalitatief onderzoek naar de eerste implementatie van de 'plukze-wetgeving' bij de handhavende organisaties. Door de invoering van de BFO's bleek nog geen begin van een cultuuromslag tot stand te zijn gekomen. Buiten het feit dat een cultuuromslag sowieso tijd nodig heeft, waren er toentertijd überhaupt nog geen mentaliteitsveranderingen bij de verschillende instanties waarneembaar. Er bleek toch een bepaalde terughoudendheid binnen de korpsen te zijn over de introductie van een nieuw concept bij de traditionele wijze van rechercheren. Bij het OM werd geconstateerd dat men de kennis omtrent het plukken nog niet in de vingers had en het kennisniveau binnen de eigen organisatie hierover te laag was. De samenwerking met de BFO's ging tevens niet goed, aangezien het OM een afwachtende en terughoudende rol werd verweten.

Door de Raad van Hoofdcommissarissen werd in 1995 een werkgroep ingesteld om het financieel rechercheren verder te ontwikkelen. Hieruit ontstond het Project Financieel Rechercheren. De doelstelling van dit project was om deze vorm van rechercheren tot een integraal onderdeel te maken van de handhavingsketen (Faber & Van Nunen, 2002). Het project heeft bestaan tussen 1996-2002, waarbij Nederland beschouwd kon worden als een van de voorlopers op het gebied van financieel rechercheren in Europa (Verrest & Buruma, 2006).

De doelstelling: integratie van financieel rechercheren in de handhavingsketen, was echter veel te hoog gegrepen, zo werd ook geconcludeerd in de evaluatie van dit project. De doelstelling had weinig te maken met de operationalisering van het project en diende meer als motto dan als doel. De functie die de doelstelling hierdoor kreeg was daardoor meer gericht op het aandacht trekken en onderstrepen van de importantie van het project (Faber & Van Nunen, 2002).

Het belangrijkste nadeel van het Project Financieel Rechercheren was dat de resultaten uiteindelijk tegenvielen. Een echte vooruitgang qua ontneming was er niet, waardoor er werd getwijfeld over de inzet. *'Ruim 12 jaar intensivering van de aandacht voor ontneming met desalniettemin tegenvallend resultaat vraagt wellicht om relativering van de inzetbaarheid van het instrument'* (Faber & Van Nunen, 2002 p.12). Al waren volgens de evaluatie verschillende positieve ontwikkelingen gaande, het algemene beeld bleef binnen de organisaties leven dat het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel vooral een lange, tijdrovende weg was met een zeer beperkt resultaat (Verrest & Buruma, 2006).

Dat de zichtbare resultaten tegenvielen betekende echter niet dat het project mislukt was. Uit de evaluatie kwam duidelijk naar voren dat de mindset omtrent ontnemen aan het veranderen was, de aandacht voor financieel rechercheren als instrument en manier van kijken bleek niet langer meer toevallig (Faber & Van Nunen, 2002).

Het Project Financieel Rechercheren had er tevens voor gezorgd dat er financiële expertise bij de opsporingsorganisaties kwam, echter werd daar nog te weinig mee gedaan. Het volgende probleem was dat in de jaren die daarop volgden veel financieel recheurs werden 'weggekocht' door andere organisaties zoals adviesbureaus, waardoor ook de expertise leek te verdwijnen (Verrest & Buruma, 2006).

5.2 De aanpak tegen de 'onaantastbare' crimineel

'Wat bij de bekende criminelen opvalt, is dat zij ondanks eerdere veroordelingen weliswaar niet stierven in glorie maar, op

enkele uitzonderingen na, wel in rijkdom. Zij konden terugvallen op (financiële) machtsposities die tot aan hun dood – en misschien daarna –buiten bereik van de overheid bleven’ (Verrest & Buruma, 2006 p.1).

Er moest wat gedaan worden aan de onaantastbaarheid van de criminelen. In 2004 werd onder de aandacht van het publiek gebracht dat er zich een top van toonaangevende criminelen in Nederland bevond die zich onkwetsbaar voelde. Voor politie en justitie zorgde dit voor imagoverlies bij de opsporingsinstanties en misschien wel belangrijker: een daling van het vertrouwen in de overheid (Nationale recherche informatie, 2004). Het niet terugzien van resultaten deed ook wat met de uitvoerende organisaties zelf en zeker met de eerste-lijn-uitvoerders. Resultaten zijn immers nodig om de politie zelf ook te motiveren om voor een bepaalde aanpak te gaan. Wanneer het financieel rechercheren voor de politie niet ‘loont’, zal het animo om ermee door te gaan immers afnemen.

‘To understand how police can be corrupted by their work, we need to first recognize that they strongly believe in the ‘core’ activity of their work: doing something about crime. Sometimes the public thinks of the police as automatons in blue, without feelings, dispensing law. This is called the ‘just the facts, ma’am’ approach to police work. The police, however, believe in their work, and they carry it out passionately. They care about getting bad guys off the streets. They are morally committed to their work. Their morality is based in traditional and straightforward beliefs in right and wrong, good and evil. For the police, good and evil is a concrete notion practiced in the day-to-day work of policing. The police see themselves on the side of angels. And they deal with bad guys and assholes, who they firmly believe are associates of the non-angelic crowd. But it is precisely this – the nature of ‘good and evil’, and who decides who which is which, that is up for grabs in the current era’ (Caldero & Crank, 2005 p. 4)

5.3 Ontwikkelingen om ontnemen ‘interessant’ te maken

Zoals eerder beschreven is in 2004 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een evaluatie gehouden over ontnemingszaken. Een van de punten die naar voren kwam, was dat de organisatie-inrichting binnen de met opsporing belaste organisaties duidelijk prioriteit gaf aan het gronddelict i.c. crimineel gedrag. Dit resulteerde erin dat het proces van ontneming geen echte plaats kreeg binnen die organisaties. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk in de praktijk van de teamleiders die al bezig waren met het formeren van een nieuw team voor een nieuwe zaak wanneer een onderzoek naar een gronddelict was afgerond, ook als het ontnemingsonderzoek nog (lang) niet klaar was. Deze prioriteit op het aanpakken van crimineel gedrag heeft ook consequenties gehad voor de cultuur in de organisaties, die het proces van ontneming niet bevorderden. Zo werden bijvoorbeeld financieel onderzoekers amper uitgenodigd voor het tactisch overleg. Daarnaast bleek er in de praktijk vaak een discrepantie tussen het gevorderde bedrag en het uiteindelijk door de rechter toegewezen bedrag. Ingrediënten die ervoor zorgden dat de indruk versterkt werd dat ‘ontneming’ niet succesvol was.

Dit, in combinatie met andere factoren, resulteerde erin dat er binnen opsporingsorganisaties nog weinig affiniteit met ontneming was: *‘De beperkte affiniteit met ontnemingszaken wordt ten dele veroorzaakt door gebrek aan kennis en ervaring; er is sprake van een zekere ‘koudwatervrees’. Daar komt bij dat de voor ontneming uit te voeren werkzaamheden,*

zoals het opstellen van vermogensvergelijkingen, niet goed aansluiten bij de perceptie van de recht handhavende taakopvatting van opsporingsambtenaren' (Schaap, 2004 p.5). Het direct in beslag laten nemen van geld en goederen gebeurde nog te weinig aangezien er veelal (te) weinig financieel onderzoek werd gedaan vóór de aanhouding. Dit werd tevens in de kaart gespeeld door de maatregel dat een ontnemingsvordering ook nog later ingediend mocht worden, waardoor het in de praktijk ook vaak uitgesteld werd. De kansen van in beslag nemen, namen daardoor ook af (Verrest & Buruma, 2006).

5.4 Een bredere aanpak

De onaantastbaarheid van criminelen, maar ook de hoeveelheid crimineel vermogen in de samenleving waren misschien een doorn in het oog van de politie, ze zorgden er echter wel voor dat er buiten de justitiële keten steeds meer aandacht ging naar de aanpak van crimineel vermogen. De nadruk op een bestuurlijke aanpak qua ontnemen kwam steeds meer op toen duidelijk werd dat crimineel geld in de samenleving ook voor veel sociale, politieke en economische neveneffecten zorgden. *'De jongen met de gouden halsketting die een voetbalclub sponsort, de bouwster die een wethouder meeneemt naar een bordeel en de onderwereldfiguur die een chic restaurant overneemt, verschillen onderling sterk maar leveren evenzovele bestuurlijk relevante problemen op.'* (Verrest & Buruma, 2006 p. 61).

In 2004 vormde het Van Traa-team de voorloper om met bestuurlijke aanpak de criminaliteit aan te pakken (Verrest & Buruma, 2006). Zo was in Amsterdam een aanpak gestart genaamd 'Wallenproject' waarbij werd geprobeerd een methodiek te ontwikkelen en toe te passen voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in het Wallengebied. Het Van Traa-team wilde met deze ontwikkelde methodiek vervolgens aan de slag gaan in de gehele stad (Huisman e.a., 2005). Bij de evaluatie van dit project werd vooral gekeken naar de effectiviteit van deze aanpak. Het nadeel wat vooraf geconstateerd werd, was dat het vooral een preventief middel is, waardoor het succes niet direct zichtbaar is. Het Van Traa-team behaalde zeker wel resultaten, alleen veranderde het algemene beeld over de criminaliteit niet (Huisman e.a., 2005).

5.5 Initiatieven gericht op een effectievere aanpak van crimineel vermogen

De initiatieven die waren opgezet om meer crimineel vermogen af te pakken, hadden allemaal de intentie om het 'afpakken' meer op de kaart te zetten in de justitiële keten. De resultaten van deze initiatieven bleven echter achterwege door verschillende factoren. Hierdoor bleef de 'cultuuromslag' binnen de verschillende handhavende organisaties ook achterwege. Het beeld bleef bestaan dat het richten op crimineel vermogen vooral iets voor boekhouders was en iets dat 'eventueel, misschien' erbij kwam kijken naast de normale handhavingsactiviteiten. Logisch dat nieuwe initiatieven daardoor vooral gericht waren op resultaat behalen.

In maart 2005 begon het Bureau Financieel Economische Recherche met het project 'Cabrio' met als doel om met een nieuwe slagvaardige methode (onverklaarbaar) crimineel vermogen af te pakken. Het project was erop gericht dat het

'afpakken' ook toegankelijk en hanteerbaar moest worden voor de reguliere politie, oftewel politiemedewerkers zonder specialistische kennis omtrent afpakken. Op deze manier moesten met beperkte specialistische kennis en beperkte capaciteit toch sneller 'onverklaarbare' voorwerpen (zoals auto's en geld) in beslag genomen kunnen worden (Poelert, 2006).

Wat de Cabrio-methode doet, is zich focussen op het crimineel vermogen in plaats van op het gronddelict. Als er een verdenking is van witwassen, worden de voorwerpen vervolgens in beslag genomen ter verbeurdverklaring. Om tot een verdenking te komen, worden verschillende feiten en omstandigheden verzameld over: de persoon, de inkomsten en het onverklaarbare vermogen. Deze methode wordt toegepast op twee manieren in de dagdagelijkse politiepraktijk:

1. Het aantreffen van onverklaarbaar vermogen bij een reeds aangehouden verdachte, zoals het vinden van een groot geldbedrag in een auto.
2. Signalen van onverklaarbaar vermogen die in de aandacht komen door bijvoorbeeld lopende onderzoeken of een verkeerscontrole.

De vraag die steeds gesteld moet worden is of er bewezen kan worden dat bepaald vermogen afkomstig is uit criminele activiteiten.

Rechtvaardigen de lijn dat het concretiseren van het gronddelict voldoende is. Dat houdt in dat niet het daadwerkelijke delict waarin bepaalde vermogen is verkregen, bewezen dient te worden. Er kunnen in een onderzoek meerdere indicatoren (gedrag, contacten, veel contant geld etc.) gecombineerd worden om zo een totaalbeeld te krijgen. Op die manier kan vervolgens worden geconcludeerd dat het crimineel vermogen wel via criminele activiteiten is verkregen.

Het project Cabrio heeft voor de politie een positief effect aangezien zo in kaart wordt gebracht wat er mogelijk is met het afpakken van crimineel vermogen. Uiteindelijk wordt zo het bewustzijn vergroot over de mogelijkheden van 'afpakken'. Er is hierbij sprake van een afneemstrategie, waaronder meerdere mogelijkheden vallen (Poelert, 2006):

a. *Ontneming*

Wat is er verkregen met de gepleegde strafbare feiten? De ontnemingsmaatregel kan in gang worden gezet op het moment dat een verdachte veroordeeld is voor een strafbaar feit. Het voordeel bij ontneming is dat er meer afgenomen kan worden dan concreet in beslag genomen kan worden. Om het te illustreren: Wanneer een drugsdealer een auto heeft die in beslag is genomen, daarnaast berekend is dat hij 100.000 euro heeft verkregen met criminele activiteiten, dan kan de rechter bepalen dat hij 100.000 euro moet terug betalen, de in de beslag gelegde auto is in dit geval een zekerheidsstelling.

b. *Verbeurdverklaring*

Hierbij moet een directe relatie tussen een criminele activiteit en crimineel vermogen worden bewezen. Van deze methode maakt de Cabrio-methode dus ook gebruik. Het gronddelict hoeft hier niet bewezen te worden. Wanneer een persoon wordt verdacht van witwassen kan een voorwerp in beslag worden genomen. Wanneer de persoon ook veroordeeld wordt kan het voorwerp verbeurd verklaard worden.

c. *Geldboete*

De officier van justitie kan de rechter verzoeken om een verdachte een geldboete op te leggen. Dit gebeurt dan in de rechtbank, wanneer de vorige twee opties niet mogelijk waren.

d. *Informatie delen met derden*

Wanneer voorgaande opties allemaal niet kunnen, dan kan de informatie gedeeld worden waardoor bedrijven en particulieren een civiele zaak kunnen starten. Ook kan het gedeeld worden met de Belastingdienst die op basis van deze informatie vorderingen kan opleggen.

e. *Multidisciplinaire aanpak*

Dit is een optie wanneer er geen strafrechtelijke zaak mogelijk blijkt. Wanneer een persoon met veel opvallend gedrag en vertoon wordt gesignaleerd, maar niet betrapt kan worden op een strafrechtelijk feit dan kan gekozen worden voor een multidisciplinaire aanpak. Er wordt dan o.a. informatie gedeeld tussen verschillende partners: Belastingdienst, de Sociale Dienst, het UWV en studiefinanciering (IBG).

5.6 Het versterkingsprogramma FinEC

In de periode 2008-2011 is er extra focus gekomen op de aanpak van financieel-economische criminaliteit dankzij het versterkingsprogramma FinEC. De strategie van dit programma is om meer focus te creëren op de financiële aanpak alsmede op investeringen in de personele capaciteit en opleidingen (Jansen & Gorissen, 2013). De reden van de oprichting van FinEC was om een keten-breed landelijk beleid te creëren omtrent financieel-economische criminaliteit: *‘Het versterkingsprogramma ‘Financieel-economische criminaliteit’ heeft als doelstelling om de politie en andere betrokkene actoren, zoals het Openbaar Ministerie en de opsporingsdienst van de Belastingdienst FIOD-ECD, het financieel rechercheren en het afpakken van crimineel geld bij de politie een impuls te geven. Speerpunten voor de aanpak door de politie zijn de aanpak van fraude, corruptie en witwassen’* (Ministerie van BZK, 2008 p. 21).

In 2008 ging het programma FinEC officieel van start met als doelstelling om de Nederlandse politie goed te ondersteunen om beter financieel te kunnen rechercheren. De grootste uitdaging daarbij was om de financieel-economische invalshoek in elk aspect van het politiewerk te krijgen, zowel bij bijvoorbeeld de ‘patseraanpak’ als bij de aanpak van grote internationale criminele netwerken. Concreet heeft het programma FinEC vier doelen:

- Beter herkennen van financieel-economische criminaliteit
- Slimmer aanpakken van criminaliteit
- Meer aanpakken van financieel-economische criminaliteit
- Effectievere samenwerking met partners

(Jansen & Gorissen, 2013).

Om dit plan goed neer te zetten werd er een bedrag van 45 miljoen euro gevraagd om dit te laten slagen in heel Nederland. Echter kwam er uiteindelijk maar een bedrag van 13 miljoen euro beschikbaar, waardoor ervoor is gekozen om de FinEC-aanpak optimaal uit te voeren bij elf pilots. De gedachte hierbij was dat het nooit goed van de grond zou komen

als in een keer alles landelijk in de breedte versterkt moest worden, dan zou er effectief niet veel veranderen. Er werd gekozen om juist door te pakken in regio's die al goed presteerden qua financiële aanpak. Wanneer de FinEC-aanpak immers optimaal verloopt bij een regio kunnen de 'good practices' overgebracht worden naar andere regio's (Jansen & Gorissen, 2013).

Wat jarenlang een probleem was bij de aanpak, namelijk het ontbreken van expertise over 'afpakken' werd nu opgepakt. De aanpak van de FinEC was het investeren in zowel personeel als opleidingen. Daarnaast werden er 'zij-instromers' geworven voor de politieorganisatie zoals financieel experts, accountants, bankiers, bestuurskundigen, juristen en criminologen. Op deze manier werd gehoopt tot nieuwe innovatieve interventies te komen om de criminaliteit aan te pakken (Jansen & Gorissen, 2013). De bestuurskundigen werden bijvoorbeeld specifiek geworven om de bestuurlijke aanpak te versterken. *'Hun taak is onder meer om bestuurders van gemeenten en andere organisaties, op basis van beschikbare politie-informatie, te informeren over mogelijke maatregelen die zij kunnen nemen om georganiseerde criminaliteit te voorkomen of te bestrijden en verstoringen van de openbare orde te herstellen'* (Pol, 2012 p.4)

5.7 Ketenprogramma Afpakken

In 2010 is een stuurgroep Afpakken bezig geweest om een gemeenschappelijke visie omtrent 'afpakken' op basis van slimmer en effectiever afpakken van crimineel vermogen vast te stellen. Deze stuurgroep bestond uit afgevaardigden van het 'Platform Bijzondere Opsporingsdiensten', de politie en het Openbaar Ministerie. Binnen deze stuurgroep begon steeds meer een bepaalde 'urgentie' te leven om crimineel vermogen af te pakken. Dit was gebaseerd op drie grondgedachten:

- a. Het moet beter kunnen, dé manier om ervoor te zorgen dat er geen ondermijning plaats vindt in de samenleving.
- b. Het beschermen van de integriteit van het financieel-economische stelsel.
- c. Het 'terugpakken' van het crimineel verkregen vermogen.

(Ketenprogramma Afpakken,2012)

Ondertussen eindigde het programma FinEC in 2011 en dat had verschillende verbeteringen opgeleverd voor het beter financieel-economisch aanpakken van crimineel vermogen. De versterking op deze aanpak zette dan ook door, middels het landelijk ketenprogramma Afpakken. Het doel van dit programma was om het afpakken van crimineel vermogen te intensiveren en de afpakketen verder te versterken. Dit moest gebeuren door de mogelijkheden binnen de strafrechtketen te verruimen, maar juist ook door de samenwerking te zoeken met partners buiten het strafrecht. Het uitgangspunt was dat de investeringen in het programma uiteindelijk terugverdiend konden worden, zelfs drie a vier keer (Jansen & Gorissen, 2013).

De toenmalig Minister van Veiligheid en Justitie I.W. Opstelten was van mening dat de maatregelen die genomen waren in het FinEc-programma structureel waren gemaakt, nu werd daarop doorgepakt met het ketenprogramma. De doelstellingen daarbij waren: het uitbreiden van de capaciteit van de strafrechtketen, bevorderen van innovatief werken

en samenwerking tussen partners binnen en buiten de strafrechtketen. Dit alles uiteindelijk met het doel om meer crimineel vermogen af te pakken (Opstelten, 27 juni 2012).

5.8 Meer investeringen en samenwerking

Er is door de minister in 2011 direct 1,9 miljoen geïnvesteerd in het Openbaar Ministerie voor het ketenprogramma Afpakken. In 2012 was deze investering 4,1 miljoen, in 2013 al 5,7 miljoen en vanaf 2014 zelfs 6,2 miljoen. Het OM geeft zelf aan dat deze investeringen hebben geleid tot:

- de oprichting van afpakteams op de parketten,
- een landelijke specialistenpool, en
- uitbreiding van de capaciteit van het Openbaar Ministerie met 40,2 FTE.

(Algemene Rekenkamer, 2014)

Binnen de politie lijkt mede hierdoor de meerwaarde van financieel rechercheren steeds beter en vaker onderkent. *'Dit heeft geleid tot de invoering of aanpassing van werkprocessen en procedures die erop gericht zijn de financiële aanpak (verder) te versterken. In elk Team Grootschalig Onderzoek maakt een financiële rechercheur vanaf de start van het onderzoek deel uit van de vaste kernbezetting'* (Jansen & Gorissen, 2013 p. 292).

Er wordt in het ketenprogramma nadrukkelijk aangegeven dat het bij de huidige opsporing niet alleen gaat over het opsporen van strafbare feiten en vervolgens vervolging, maar ook om het kunnen geven van een duidelijk signaal naar de samenleving dat misdaad niet mag lonen. Dat signaal is het belangrijkste en daarnaast komen daar neveneffecten uit voort die voordelig zijn, zoals het vergoeden van slachtoffers, minder ruimte voor criminele investeringen, ontmoedigend effect en minder verwevenheid boven- en onderwereld. Dat blijven dus positieve neveneffecten, de belangrijkste motivatie is echter het creëren van een veiligere en vooral rechtvaardige samenleving (Ketenprogramma Afpakken, 2012).

De samenwerking om criminaliteit aan te pakken wordt tegenwoordig ook gezocht buiten de overheid. Zo wordt gebruik gemaakt van het barrièremiddel waarbij inzichtelijk wordt welke partner op welk moment het criminaliteitsproces kan interveniëren. Er wordt hierbij speciaal gekeken naar welke barrières een crimineel moet nemen om een criminele activiteit uit te kunnen voeren. Er wordt dan onderzocht welke partners (onbewust) eraan bijdragen zodat die crimineel die activiteit kan plegen, en vervolgens wordt gekeken hoe die partner kan helpen om dit te voorkomen. Dit model is er dus juist op gericht om de verwevenheid tussen boven- en onderwereld tegen te gaan, verschillende partners (zoals bijvoorbeeld een notaris) worden erop geattendeerd dat zij een criminele activiteit op deze manier bewust of onbewust mogelijk maken (Jansen & Gorissen, 2013).

5.9 Slot

In dit hoofdstuk is gekeken hoe de aanpak 'afpakken' zich feitelijk heeft vormgegeven bij de uitvoering. De ontwikkeling is

zichtbaar gemaakt, op welke wijze de verschillende handhavingsorganisaties bezig zijn geweest om de financiële blik meer verweven te krijgen met de 'normale' werkzaamheden. Verschillende initiatieven werden opgestart om een bepaalde cultuuromslag te bewerkstelligen in de organisaties. Een mentaliteitsverandering met de focus op vermogen was lastig binnen de traditionele werkwijzen, daarnaast vielen de resultaten nog teveel tegen om draagvlak te krijgen. Er werd daarom op zoek gegaan naar effectievere maatregelen.

Een eerste mentaliteitsomslag binnen de politieorganisatie was het besef dat de 'onaantastbare' crimineel aangepakt moest worden, het moest niet mogelijk zijn dat een crimineel grote hoeveelheden vermogen kon verdienen en ermee weg kon komen. Door de komst van het versterkingsprogramma FinEC in 2008 werd er vervolgens een flinke focus aangebracht op het financiële vlak, hierdoor kreeg onder andere het afpakken van crimineel vermogen een impuls.

De laatste jaren is die focus niet meer verdwenen en is er juist extra ingezet op het afpakken, onder leiding van het Ketenprogramma Afpakken. Door een verbeterde en versterkte samenwerking tussen verschillende organisaties moest er effectief en efficiënt crimineel verkregen vermogen teruggepakt worden. Wat duidelijk wordt, is dat de mogelijkheden van deze aanpak steeds meer beginnen te 'leven' binnen de handhavingsorganisaties. Afpakken van crimineel vermogen is niet alleen maar een wet die wordt uitgevoerd, maar ook een aanpak om de (georganiseerde) criminaliteit aan te pakken.

6. Het dominante discours over het afpakken van crimineel vermogen

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn zowel de wettelijke- als praktijkontwikkeling zichtbaar gemaakt als het gaat om het afpakken van crimineel vermogen. Er werd in de afgelopen jaren constant gezocht naar mogelijkheden om de (georganiseerde) misdaad effectiever aan te pakken. Er heerste steeds meer een opvatting dat een financiële focus een goede manier zou zijn. Dit bleek in de praktijk maar moeilijk en vooral langzaam van de grond te komen. Dit betekent echter niet dat het afpakken van crimineel vermogen niet als een goede zaak werd gezien. Het afpakken van crimineel vermogen kan namelijk vanuit verschillende kanten op steun rekenen.

De aanpak 'afpakken crimineel vermogen', klinkt als iets waar niemand tegen kan zijn. Er wordt immers geld 'teruggehaald' van criminelen die daar helemaal geen recht op hebben, waardoor dit geld teruggebracht wordt naar de legale maatschappij. Dat er steeds meer focus op deze aanpak komt te liggen, lijkt daarmee dan ook meer dan logisch verklaarbaar.

Dit hoofdstuk poogt begrijpbaar te maken waarom deze aanpak zo 'populair' is, door middel van een interpretatieve analyse van het discours. In de media, in de politiek en bij de handhavingsorganisaties lijkt iedereen het er tegenwoordig over eens dat deze manier van handelen het meest effectief is. Dat wordt ook uitgedragen in gedachten en beelden geuit door sprekers en schrijvers. Doordat hierover vervolgens interactie ontstaat en er reacties op volgen, krijgt de aanpak 'afpakken' haar eigen betekenis.

6.1 Ontwikkeling naar beter en hard aanpakken van criminelen

In de jaren '80 begon een tijdperk dat zich kenmerkte als: efficiënt, doelmatig en zakelijk. Dit beïnvloedde ook de wijze van denken over bijvoorbeeld de medemens, het inlevingsvermogen en tolerantie. Er werd meer en meer gedacht in middelen en doel. Dat denken in 'instrumenten' begon ook in het strafrecht te ontstaan. Door deze ontwikkeling naar een verzakelijkte samenleving werd deze punitiever en het strafrecht meer repressiever. De leidde mede tot een grotere aandacht voor de aanpak van georganiseerde misdaad (Kelk, 2015).

Rond het jaar 2000 raakt Nederland steeds meer in de ban van de verhalen over georganiseerde misdaad: professionele organisaties die bakken met geld verdienen. Er kwamen in die tijd ook veel alarmerende rapporten en berichten dat de onderwereld met de bovenwereld verweven was. Met de miljarden die de criminelen zouden verdienen, zouden ze de legale economie bedreigen (Reporter, 2002). Met deze mindset begon de jacht op crimineel geld los te komen. Kamerlid na Kamerlid stond klaar om te pleiten voor een keiharde aanpak; Justitie had de geur van de vele miljarden geroken; misdaadbesteding gaat lonen; het publiek smulde van de verhalen in de 'grote' media over ontnemingszaken en zagen een aanpak gericht op rechtvaardigheid. Met dit opportunisme kon het reeds besproken plan van minister Hirsch Ballin om criminelen in hun portemonnee te raken op een enorm groot draagvlak rekenen. Criminelen zouden niet alleen achter de tralies gezet worden, maar ook vleugellam gemaakt worden.

Deze 'harder' wordende straffen zijn ook te verklaren uit een ontwikkeling die vanaf de jaren '70 speelt. Boutellier (2008) noemt dit 'victimisering', de gedachte dat iedereen steeds gemakkelijker een potentieel slachtoffer van criminaliteit kan worden. Hierdoor kwam er nog meer aandacht voor politie en Justitie om harder op te treden. Dit zorgde ervoor dat er ook een ander beeld begon te ontstaan over 'de crimineel'. Voorheen was het beeld toch dat de dader ook zelf een slachtoffer was, dat geholpen moest worden (Van der Wolf, 2012). De theorie van 'Just Deserts' kwam overgewaaid vanuit de Verenigde Staten die ook wel 'neo-vergelding' werd genoemd. De publieke opinie veranderde: de resocialisatiegedachte was veel te soft en moest ingewisseld worden voor hardere straffen volgens het principe van 'je verdiende loon' (Boutellier, 2008). De crimineel kreeg steeds meer een stempel van 'vijand van de samenleving'. Wanneer de dader zo op afstand wordt gezet, lijken maatregelen die de strijd aangaan met die vijand ook eerder gedoogd. *'Wanneer 'wij' geen potentiële daders meer zijn, zijn 'wij' ook eerder bereid om bijvoorbeeld onze vrijheid op te geven om 'hun' aan te vallen.'* (Van der Wolf, 2012). Mede door die 'victimisering' kwam de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit ook steeds meer onder de aandacht van het publiek; veiligheid werd een steeds belangrijk thema. Hierdoor werd het ook voor de politiek een belangrijk thema. Volgens Boutellier (2008) is dit logisch, omdat anders de legitimiteit van de overheid in het geding komt. *'Staatsvorming berust voor een belangrijk deel op bescherming van burgers: securitas. Burgers zijn bereid zich te schikken naar de wet, onder de conditie dat deze hun veiligheid weet te garanderen. Op het moment dat de bevolking twijfelt aan de bescherming die zij geniet van de overheid, stelt zij in feite de legitimiteit van de staatsmacht ter discussie'*. Door de steeds groter wordende belangstelling voor criminaliteitsvraagstukken, moest ook de politiek er wat mee.

6.2 Politiek discours over afpakken van crimineel vermogen

'Door het afnemen van criminele winsten kunnen belangrijke slagen worden toegebracht in de strijd tegen de lucratieve georganiseerde misdaad. Deze vorm van misdaad wordt gepleegd in de verwachting dat daarmee aanzienlijke winsten kunnen worden gerealiseerd. Een effectief instrumentarium om criminele winsten af te nemen kan rechtstreeks raken aan de drijfveren voor het plegen van deze vormen van misdaad' (Kamerstukken II, 32 194 nr.3 p.1). Zo opende de memorie van toelichting in 2009 om de ontnemingsmaatregel verder uit te breiden. Het kenmerkte daarmee ook het klimaat dat het afpakken van crimineel vermogen, met daarbij het herstellen van de rechtmatige toestand, een steeds hogere prioriteit ging krijgen (Van der Wolf, 2012).

Bij de introductie van de 'plukze-wetgeving' stonden politici al in de rij om aan te geven dat ze het afpakken van crimineel vermogen een goede zaak vonden. Zoals toenmalig Kamerlid (VVD) Korthals zei: *'Een buitgerichte aanpak is van groot belang. Op die manier treft men de daders in hun ziel.'* (Reporter, 2002). Zo is het ook gegaan bij de andere voorstellen die de mogelijkheden qua afpakken vergrootten. Discussie ging vaak meer over het karakter van de maatregel in de juridische zin: is het een maatregel of een sanctie? (Kamerstukken II, 21 504 nr. 7 1991-1992).

De afgelopen jaren is het thema 'afpakken' steeds meer op de agenda van de regering gekomen. Vele kranten schreven er over en de eerste onderzoeken naar effectiviteit werden ernaar gedaan. Op basis van die berichten zijn veel Kamervragen

gesteld over de aanpak. Deze vragen hadden vooral het karakter van: ‘Waarom laat de staat deze tientallen miljoenen liggen?’ (Kamervraag 14 september 2015, 2015Z1620), ‘Waarom werkt de samenwerking nog niet optimaal?’ (Kamervraag 22 februari 2016, 20162016Z03796). Uitzondering daarop zijn de Kamervragen van Kamerlid Nispen (SP) naar aanleiding van het artikel ‘Justitie plukt voornamelijk kruimeldieven’. (Kamervraag 13 maart 2016, 2015Z04547) die het niet had over de in beslag te nemen euro’s, maar het doel van de aanpak ‘afpakken’.

Om een beeld te krijgen van op welke wijze verschillende - grote - politieke partijen in 2012, het jaar van de Tweede Kamer verkiezingen, naar criminaliteitsbestrijding keken, staat hieronder een overzicht van de verschillende lijnen die relevant zijn voor de discours van de aanpak ‘afpakken’:

<p>VVD ‘Niet doorschuiven maar aanpakken’</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wie straf verdient, krijgt straf - Onafhankelijke, toegankelijke en efficiënte rechtspraak - Grote rol weggelegd voor mediation, zowel in het civiele bestuursrecht als in het strafrecht - Criminele winsten moeten waar dat kan worden ontnomen
<p>PvdA ‘Nederland sterker & socialer’</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Effectievere en waar nodig harder straffen - Criminele winsten moeten zoveel mogelijk worden afgepakt. De ‘plukze’- wetgeving moet nog beter worden benut. - Dat geldt ook voor witte boordencriminaliteit. We hebben te vaak gezien dat dit soort zaken met schikking werden afgedaan. - Ook deze aanpak moet een afschrikwekkende werking krijgen.
<p>PVV ‘Hún Brussel, óns Nederland</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rechteren moeten echt gaan gebruiken dat Nederland zwaardere straffen wil. - Overall preventief fouilleren
<p>CDA ‘Iedereen’</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Eenzijdige aanpak voor harde aanpak en straffen (repressie) werkt niet. - Ingezet gaat worden op verhoging pakkans en een brede, preventieve aanpak en aandacht voor een geleidelijke en goed begeleide re-integratie.
<p>SP ‘Nieuw vertrouwen’</p>	<p>(apart hoofdstuk over afpakken crimineel vermogen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - criminelen gaan we niet alleen straffen, maar ook ‘plukken’, omdat misdaad financieel nooit mag lonen. - Meer financieel rechercheurs nodig, die zichzelf ruimschoots terugverdienen.
<p>D66 ‘En nu vooruit’</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De garantie voor rechtsstatelijkheid wegen zwaarder dan mogelijke efficiëntiewinst. - Het OM moet zich richten op haar kerntaak: leiding geven aan de opsporing en het vervolgen van strafbare feiten. Alle andere taken zoals rechtspreken moeten waar mogelijk worden afgebouwd.
<p>Groenlinks ‘Groene kansen voor Nederland’</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Straffen zijn hard nodig, maar zijn niet het hele verhaal. - Een straf dient tevens het begin te zijn van ene nieuwe start

ChristenUnie 'Voor de verandering'	- Aanpak van financieel- economische criminaliteit volgens het principe: heterdaadaanpak, snelle strafoplegging en verbeurdverklaring van genoten winsten.
SGP 'Daad bij het Woord!'	- Justitie moet nog meer criminele winsten 'plukken'.

Er kan worden vast gesteld dat het politieke discours veelal hangt op een repressieve en regulerende lading omtrent criminaliteit. Alle politieke partijen leggen de nadruk op een krachtige aanpak, waarbij vooral wordt gekeken hoe het criminele gedrag bestraft kan worden. Er zitten uiteraard nog verschillen tussen de partijen, maar dat crimineel vermogen moet worden afgepakt, lijkt een duidelijke zaak.

Wanneer wordt gekeken naar de huidige begrotingsbehandeling afgelopen jaar van het Ministerie van Veiligheid en Justitie in de Tweede Kamer, dan is de druk op het meer afpakken van vermogen nog steeds aanwezig. Verschillende politici zijn blij dat er concrete aandacht voor is, maar willen wel graag resultaten zien en extra investeringen om beter af te kunnen pakken. *'Gezien het geduld dat wij hierover lang hebben moeten opbrengen, wil ik heel graag op de hoogte worden gehouden van de voortgang ervan'* (Kooiman, SP). De nadruk die de minister op het afpakken van crimineel vermogen legt, wordt door meerdere Kamerleden positief ontvangen. *'Ik ben in het bijzonder blij met de toezegging, om het zo te noemen, of in ieder geval de verduidelijking die de minister heeft gegeven op het punt van de ondermijning en het afpakken van criminele winsten die geen enkel ander doel dienen dan het spekken van de eigen portemonnee van criminelen'* (Van Oosten, VVD). Het debat over de veiligheidsbegroting lijkt verder, wat ook uit Kamervragen bleek, meer over de vraag te gaan wat er met de 'extra inkomsten' gedaan kan worden (Kamerstukken II, 34300 VI, begroting debat)

Zoals in voorgaande hoofdstukken al bleek, heeft het kabinet hoge verwachtingen van de aanpak 'afpakken'. Politici zien deze verwachtingen graag gerealiseerd en steunen over het algemeen de intentie om meer af te pakken. Dit zorgt wel voor hoge druk bij justitie om dit goed uit te voeren.

6.3 De discours bij de beleidmakers in de justitiële keten

Al waren de verwachtingen hoog, de justitiële keten met haar partners had daar zeker een antwoord op. Vele beleidstukken, visiedocumenten en opiniestukken werden opgesteld om de aanpak afpakken onder de aandacht te brengen. Overtuigd van de opvatting dat misdaad niet mag lonen werden er daarnaast verschillende onderbouwingen gegeven, waarom de focus op afpakken een goede zaak was. Hieronder wordt ingegaan op de vele verhalen die over 'afpakken' zijn verteld. Er is een analyse gemaakt van bepaalde uitspraken die constant terug lijken te komen.

6.3.1 Afpakken loont

'De afspraak met het ministerie is een eenvoudige: we geven jullie (OM) 1 euro en daar maken jullie drie euro van.', schrijft Van Leest, hoofdadvocaat-generaal ressortparket, portefeuillehouder Afpakken in Opportuun 2 (2015 p.13). Het klinkt misschien simpel, maar afpakken zorgt ook voor extra opbrengsten. Met het afgepakte vermogen kan allereerst het

slachtoffer worden gecompenseerd en de rest vloeit door naar de staatskas (OM, 2016). Er is dus daadwerkelijk resultaat te halen bij 'afpakken'. Hoe krachtig de maatregel ook is, er wordt in ieder geval afgepakt waardoor er geld rechtstreeks teruggaat naar de legale samenleving.

6.3.2. Tegengaan van onderwereld naar bovenwereld

De aanpak 'afpakken' kreeg meer urgentie, omdat dit steeds meer gezien werd als een belangrijk instrument om de ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Het moest ervoor zorgen dat de integriteit van het financieel-economisch stelsel niet zou worden aangetast (Ketenprogramma Afpakken, 2012).

Het gevaar dreigde dat het crimineel verdiende geld werd aangewend om andere criminele activiteiten te financieren (FinEC, 2010). Uit dat rapport bleek weliswaar dat de georganiseerde misdaad geen grenzen kent, maar ook dat criminelen vooral investeren op lokaal niveau. Door al bewust bezig te zijn met het detecteren en signaleren van criminele investeringen en activiteiten zou een verdere verwevenheid met de bovenwereld voorkomen kunnen worden. Door het afpakken van crimineel vermogen kan derhalve de - economische - machtspositie van criminelen en hun netwerken in onder- en bovenwereld afgebroken worden (GOC, 2013).

6.3.3. Samenwerking bij 'afpakken' biedt meer kansen

Door samenwerking tussen verschillende instanties wordt het steeds duidelijker dat afpakken een goede interventiestrategie is om allerlei vormen van criminaliteit aan te pakken (Functioneel Parket, 2014). *'We moeten het hen moeilijk maken dat ze geld uitgeven. Dat betekent dat we ook moeten samenwerken met de fiscus. Al Capone zat uiteindelijk niet in de gevangenis omdat hij zoveel mensen had geliquideerd maar omdat hij belastingfraude had gepleegd'*, zegt De Wijkerlooth, voormalig voorzitter procureur-generaals. Daarnaast biedt samenwerking met verschillende instanties veel meer mogelijkheden; een fiscale of bestuurlijke weg kan veel effectiever zijn dan een strafrechtelijke. *'De vermogende crimineel vreest de blauwe enveloppe soms meer dan het blauwe uniform'* (Vermaas, 2012). Rienk de Groot, recherchebaas Brabant, in de Volkskrant (26-04-2016): *'We willen effectiever opsporen en afstraffen'. Daarom betrekken we nu bij de opsporing: het bestuur, de fiscus, het bedrijfsleven. Zo interveniëren we zo veel mogelijk in criminele samenwerkingsverbanden. Rijdt iemand in een dikke auto maar heeft-ie volgens de fiscus geen werk? Wij houden je aan: leg het maar uit. Horen we van een energieleverancier dat je een buitenproportioneel hoog energieverbruik hebt? Wij bellen aan: hallo, we komen controleren of u niet toevallig hennep verbouwt.'*

6.3.4. Betere straf voor criminelen

Kilo's, kerels én pegels, bijna elke vorm van criminaliteit kent een financieel motief (FinEC, 2010). Van Leest, afpak-advocaat-generaal hierover: *'Het afpakken van het zuurverdiende criminele geld doet vaak meer pijn dan vooraf ingecalculerde vrijheidsstraf. Het verlies wordt veel zichtbaarder voor de omgeving, daar houden mensen die het aangaat niet van.'* Doordat het doel van criminelen vaak is om zoveel mogelijk te verdienen, is het financieel 'kaalplukken' daarom zeker zo effectief als een gevangenisstraf, lijkt steeds meer de opvatting. De aanpak moet daardoor ook zorgen voor een 'daadwerkelijke rechtshandhaving'. Een crimineel moet niet na zijn paar maanden gevangenisstraf weer kunnen rondrijden in zijn Porsche. Dit is niet goed voor de aanpak van die crimineel, maar het geeft ook een verkeerd signaal af

aan de samenleving. *'Onverteerbaar vind ik het: verdachten en daders die zich ten koste van anderen verrijken. Die met bijvoorbeeld mooie rendementsverhalen en malafide beleggingsconstructies mensen hun laatste spaarcentjes afhandig maken. Deze mensen hebben daar hun hele leven hard voor gewerkt, en zijn dan alles kwijt!'* zegt Roy Appels, plaatsvervangend directeur FIOD (Opportuu 2012 p.7).

6.4 Opkomend discours van de publieke opinie over afpakken crimineel vermogen

Doordat vanaf 1990 ook het aantal gewelddelicten toenam, begon er een steeds groter gevoel van onveiligheid te ontstaan bij burgers. Er liep op dat moment een ontwikkeling waarbij burgers een steeds hardere aanpak van criminelen wilden zien. Een illustrerend voorbeeld daarvan is, dat in 1970 nog 74% van de bevolking het eens was met de stelling dat criminelen niet zozeer gestraft moesten worden, maar dat juist geprobeerd moest worden om ze te veranderen. Dat percentage is alleen maar gedaald en was rond 2004 nog maar rond de 30% (Van den Brink, 2004). Er kwam steeds meer de nadruk te liggen op het straffen van criminelen, waardoor teksten als 'het keihard raken in de portemonnee' het steeds beter gingen doen bij de burgers. Hans Boutellier schrijft in zijn boek 'De veiligheidsutopie' (2005) over een toenemende cultuur die steeds meer in het teken komt te staan van spanning tussen vitaliteit en veiligheid. Ook beschrijft hij een steeds toenemende 'dramatisch' ondertoon wanneer het over criminaliteit gaat. Er kwam dus steeds meer nadruk op vergelding. Dat is mede te verklaren doordat veiligheid in het begin van de eenentwintigste eeuw steeds meer een dominant maatschappelijk thema wordt. Dit komt onder meer door toenemende zichtbare criminaliteit in de vorm van delicten en de nieuwe vormen van grootschalige criminaliteit zoals o.a. drugscriminaliteit. Dit gevoel van onveiligheid werd vervolgens geëxploiteerd door de media, die steeds meer aandacht gaf aan criminaliteit (Boutellier, 2008).

Burgers volgden de 'grote, spectaculaire' zaken ook op de voet. Zoals eerder het voorbeeld van Charles Z. werd gegeven, was Johan V (ook wel de Hakkelaar genoemd) eveneens zo'n case. Samen met Cees H. zou hij verantwoordelijk zijn voor het groots opzetten van een omvangrijk drugsnetwerk. Rond de jaren '90 bracht Justitie het hele netwerk in kaart. Zoals Husken & Lensink (2015) het beschreven, moest Johan V. hard aangepakt worden, om zo gehoor te geven aan de 'oorlog' tegen de grote onaantastbare drugsmiljonairs. Bij de rechtbank stond de pers massaal klaar om te kijken naar de berechting van deze crimineel. Dit kwam overigens mede door de proactieve mediahouding van het OM, dat wel een succesje kon gebruiken na de IRT-affaire. Deze zaak, die heden ten dage nog steeds niet afgelopen is, wordt nog steeds groot in de media gepubliceerd. Dit zeker ook aangezien de staat nog steeds van plan is om 123 miljoen van hem 'te plukken', of beter gezegd te ontnemen.

Wanneer het gaat om criminelen, grote politieacties, afpakopbrengsten en dergelijke kan er continu gerekend worden op massale mediabelangstelling, waardoor structurele aandacht van het publiek, de pers en de politiek gevoed wordt. De verwachtingen die zij hebben ten aanzien van de bestrijding van criminaliteit veranderen hierdoor ook. De handhavingsorganisaties, zoals de politie, proberen zich daarnaast aan te passen aan de eisen van de huidige en toekomstige maatschappij (Huisman, Princen, Klerks & Kop, 2016).

De zogenoemde ‘patseraanpak’ bijvoorbeeld heeft een aantrekkingskracht op burgers. Dit is te verklaren door het rechtsvaardigheidsgevoel dat hierbij komt kijken, wanneer iets tastbaars zoals een luxe product wordt afgepakt van een crimineel. Het afpakken zelf wordt zo beschouwd als een goede straf, nog voordat het daaropvolgende strafvorderlijke proces moet plaatsvinden (Faber, 2011). De nadruk op grote afpakopbrengsten lijkt steeds meer aandacht te krijgen, illustrerend is een grote vangst in Tilburg in 2012 met veel geld en verschillende arrestaties. *‘In de persberichten van de politie en het OM lag de nadruk op de in beslag genomen spullen en de 1,45 miljoen cash geld. De gevonden hennepkwekerijen en de aanhouding van veertien verdachten waren van ondergeschikt belang.’* (Pakkend Nieuws, 2012 nr.4 p.8). Wat hieruit opvalt is dat de buitgerichte aanpak die bij justitie al langer leeft, nu steeds meer wordt overgenomen in de media en zo bij de burgers terecht komt. *‘Duizenden liters chemicaliën’, ‘tonnen aceton’, ‘meerdere Harley Davidsons’,* is bijvoorbeeld een greep uit teksten die in de verschillende nieuwsberichten naar boven kwamen bij de grootschalige politieactie op 4 april 2016 tegen de drugscriminaliteit in Zuid-Nederland.

6.5 De discours omtrent afpakken van crimineel vermogen in de politieorganisatie

Het laatste onderdeel bij de beschrijving van de dominante discours is de politieorganisatie. Als laatste omdat in het vorige deel al bleek dat dit de lastigste groep is om te mobiliseren om enthousiast te worden over deze aanpak. Het ‘afpakken’ heeft nooit hoog op de prioriteitenlijst van de politie gestaan. Zoals oud procureur-generaal Steenhuis het uitlegt in de Zembla aflevering ‘Misdaad loont’: *‘Bij de politie en het OM gaat men eerder voor bloed dan voor blauw, dat is geld.’* (25-11-2015). Tevens is duidelijk gemaakt dat het ontbreken van kennis, expertise en vooral de beperkte ervaring met de aanpak ervoor hebben gezorgd dat het nog niet goed van de grond kwam. Zoals aangegeven zijn veel initiatieven erop gericht om de aanpak bekend te maken en daardoor meer te laten leven binnen de politieorganisatie. Er zijn de afgelopen jaren veel mooie woorden gezegd over ‘afpakken’, maar welk beeld heeft de politie-uitvoerder er zelf bij?

Het Programma Financieel Economische Criminaliteit (FinEC) bij de politie is een van de programma’s dat in het leven is geroepen om financiële criminaliteit aan te pakken, met vooral als doel om crimineel vermogen af te pakken. Deze plannen zijn gepresenteerd in een heus ‘kookboek’ vol met recepten tegen ‘fout’ geld tijdens een symposium genaamd ‘FinEC smaakt naar meer’. Het FinEC had toen in vijf politieregio’s een pilot gedraaid om de financieel-recherche te versterken, op de verschillende facetten die hierin zitten. Het was niet de bedoeling dat de focus op financieel rechercheren alleen bij die vijf pilotregio’s bleef liggen, maar overal zou worden toegepast. Om de politie hiervoor te enthousiasmeren was het kookboek ontwikkeld. Een bundel, met overweldigend veel metaforen en plaatjes, moest de ‘tips en tricks’ overbrengen naar andere politieregio’s. De resultaten van de vijf regio’s waren zeer positief te noemen, dit kookboek moest ervoor gaan zorgen dat meer politieregio’s gemotiveerd zouden worden voor het financieel rechercheren en het afpakken van crimineel vermogen. Zoals de auteurs zelf stellen, uiteraard passend in het boek: *‘Wat ons betreft smaakt het in elk geval naar meer’* (FinEC, 2010, p.4).

De resultaten lijken er uiteindelijk te komen en dat heeft haar weerslag op de politieorganisatie, en dat zeker bij agenten die er fulltime mee bezig zijn, zoals de leden van afpakteams. ‘Veel plezier met afpakken’ is het motto op de

PowerPointpresentatie van het afpakteam in Haarlem. *'Het is niet moeilijk, maar leuk!'* (Vromans, 2012). Daarnaast worden resultaten gevierd binnen die organisatie. *'En wie de 'afpakpot' weet te spekken, wordt bovendien beloond met een traktatie en een eervolle vermelding op intranet.'* (Korps Zeeland en Midden en West Brabant, p.8). Promotie, niet alleen binnen de organisatie, maar ook in de omgeving. Zo gebruiken ze bij het afpakteam in Brabant grote stickers die ze op in beslag genomen auto's plakken met daarop de tekst: 'Integraal Afpakteam Brabant'. Buiten het feit dat dit een preventieve werking kan hebben, toont het ook een bepaalde vorm van trots.

Faber & Van Heel (2013) geven aan dat de opbrengsten in termen van hoeveel waarde van afgepakte bezittingen ook een psychologisch effect heeft op de politie zelf. Door met bijvoorbeeld de 'patseraanpak' luxe goederen af te pakken van criminelen zoals auto's, boten, sieraden, scooters en contact geld, laat de politie zien dat zij kordaat kan optreden. Dit ondersteunt de gezagspositie van de politie. Wanneer criminelen uitbundig kunnen genieten van hun criminele activiteiten dan zorgt dit voor een bepaald gevoel van onmacht, maar wanneer de politie daar iets aan kan doen dan verandert dit in triomf. *'Direct positieve feedback tussen handelen en resultaat werkt motiverend op politiemensen'* (Faber & Van Heel, 2013 p.11). De vrijheid van acties ondernemen, werkt daarbij volgens Paulissen, hoofd landelijke recherche, goed voor politieagenten. Het is een mooi werkproces, met geen ingewikkelde sturing. Bij de politie ontstaat zo echt het gevoel dat er successen bereikt worden: *'Hup klets boem erop en resultaat boeken'* (OM Jaarbericht, 2016 p.15). Die resultaten hebben overigens ook een positieve invloed op politiek-bestuurlijk niveau. De aanpak van criminaliteit blijft immers een complex vraagstuk en wanneer er tastbare aantallen afpakzaken en bedragen worden opgehaald, spreekt dit erg aan. Het geeft het idee dat er meer grip wordt verkregen op het criminaliteitsvraagstuk en dat het gekozen beleid blijkt te werken (Faber & Van Heel, 2013).

Het beeld kan nog niet geschetst worden dat het 'afpakken' omarmd wordt door alle politieagenten. Het zal ongetwijfeld nog de nodige tijd kosten tot het afpakken van crimineel vermogen een vast onderdeel wordt in de justitiële keten. Het blijft de vraag of de focus op 'afpakken' ook zorgt voor bredere effecten binnen de politie, maar wat wel duidelijk wordt is, dat steeds meer enthousiasme lijkt te ontstaan over de aanpak. Dit zeker wanneer de resultaten zichtbaar zijn en al helemaal bij de personen die er bewust mee bezig zijn. Daarmee moet wel gezegd worden dat daarop ook flink wordt ingezet, zoals bij het eerder genoemde 'kookboek'. Een ander illustrerend voorbeeld is het tijdschrift 'Pakkend Nieuws' dat onderwerpen bespreekt die een rol spelen bij 'afpakken'.

6.6 Slot

Een discours over bepaald beleid is in de Westerse democratieën bijna altijd het resultaat van cognitie en interactie, het is een kwestie van 'dealen en wheelen' (Korsten, 2008). Er wordt over een aanpak op een bepaalde manier gedacht en dat komt mede door de wijze waarop er over gesproken en geschreven wordt. Andersom geldt dit ook: hoe erover gesproken en geschreven wordt beïnvloedt ook hoe er over gedacht wordt.

Elk huidig beleidsstuk of visiedocument, elke Kamervraag of beantwoording, TV- of krantenbericht etc. hebben een duidelijke overeenkomst in tone of voice: het afpakken van crimineel vermogen is een goede zaak, want: misdaad mag

niet lonen. In dit hoofdstuk is een verdiepende beschrijving gegeven om zo beter te begrijpen waarom de 'gedachte' om beter en meer crimineel vermogen af te pakken zo gegroeid is. Het is af te leiden uit de ontwikkeling hoe de samenleving naar criminelen is gaan kijken, hoe de overheid zich ging organiseren, de politiek en het veiligheidsthema veranderden en de effecten daarvan op de politieorganisatie. Dit zijn ontwikkelingen die allemaal in één bepaalde richting gaan: een instrumentele aanpak om criminelen te straffen en te streven naar rechtvaardigheid. De (positieve) resultaten die uit deze aanpak komen, zorgen op hun beurt weer ervoor dat er een bevestiging is dat de richting die opgegaan wordt een goede ontwikkeling is.

7. Resultaten van het vignetonderzoek

Een eerste blik op de afpakpraktijk

In het vorige hoofdstuk is aandacht besteed aan de huidige discours omtrent de afpakaanpak. Aan de hand van verhalen die verteld worden is er inzicht gegeven in het dominante discours. Om meer inzicht te krijgen in hoe er in de huidige praktijk concreet naar 'afpakken' gekeken wordt, en welke afwegingen er voornamelijk gemaakt worden, is gebruik gemaakt van de vignet-methode. Zoals in hoofdstuk 3 Methodologie en techniek is aangegeven, is voor het empirisch onderdeel van dit onderzoek onder andere een vignet gebruikt. Om een duidelijk beeld te creëren hoe men daadwerkelijk in de dagdagelijkse praktijk van het 'afpakken' denkt over deze aanpak, is dit vignet voorgelegd aan de respondenten om te reageren op eenzelfde specifieke casus.

Uit de eerste verkennende gesprekken met twee betrokkenen bij de politieorganisatie werd duidelijk dat de aanpak binnen het afpakteam casusgericht is. Dat houdt in, dat er elke week overleg plaats vindt en verschillende casussen worden doorgesproken. Op dat moment wordt er gekeken wie 'de beste kaarten heeft' om die casus aan te pakken. Een casus krijgt het afpakteam binnen door zelf de straat op te gaan en bepaalde acties uitvoeren, bijvoorbeeld een autocontrole. Daarnaast krijgen ze potentiële casussen van wijkagenten en andere teams. Er worden verschillende instrumenten gebruikt om deze informatie aan te leveren. Zo heeft het afpakteam in Zeeland-West-Brabant een 'cash-call' geïntroduceerd. Dit is een telefoonnummer dat gebruikt kan worden door politiemedewerkers en Officieren van Dienst wanneer zij een (grote) hoeveelheid contant geld aantreffen bij een persoon of in een auto. Ze krijgen vanuit daar tips hoe ze het beste hiermee kunnen omgaan (Pakkend Nieuws, 2012).

Hieronder staat het vignet dat aan alle respondenten is voorgelegd en dat samen met iemand uit de politieorganisatie zo is opgesteld, dat een herkenbare situatie voor alle betrokkenen is geconstrueerd.

Vignet

Dhr. Van Duinen heeft veel antecedenten op zijn naam staan, waaronder illegale wiethandel, wietproductie en fraudezaken. Hij heeft hiervoor ook meerdere keren vast gezeten, dat terwijl hij pas 20 jaar is.

Eenmaal uit de gevangenis begint dhr. Van Duinen met een eigen scooter een bezorgingsbedrijf. Op een kleinschalige manier lijkt Van Duinen zijn zaakjes op orde te hebben en lijkt hij op een goede manier geld te verdienen met zijn eigen bedrijf. Na een half jaar lijken de zaken opeens erg goed te gaan. Uit onderzoek blijkt dat hij in één maand tijd, voor 25.000 euro aan scooters en busjes heeft geleased om te gebruiken voor zijn bezorgingsbedrijf en dit betaald heeft met contant geld. Hij rijdt sinds een maand ook rond in een gloednieuwe BMW en is de laatste tijd vaak te zien in dure uitgaansgelegenheden. Hij wordt ook steeds vaker gespot met 'bekende' namen die betrokken zijn bij de drugshandel.

Uit onderzoek van 'Team Criminele Inlichtingen' (TCI) blijkt vervolgens dat Van Duinen betrokken is bij het transporteren van wiet via zijn bezorgingsbedrijf. Het TCI stelt vast dat hij met deze criminele activiteiten de afgelopen maand meer dan 50.000 euro heeft verdiend.

Zoals in hoofdstuk 3 nader is toegelicht, zitten er verschillende specifieke aspecten in dit vignet verwerkt, waarbij vervolgens in de interviews bewust is doorgevraagd over bepaalde onderdelen. Dit om te kijken hoe concreet wordt omgegaan met zo'n case in de praktijk. Het gaat er hierbij dus niet alleen om deze zaak zo goed mogelijk op te lossen, maar ook of er oog is voor andere aspecten. Het gaat hierbij dan o.a. over welk beeld de (jonge) dader oproept, het effect van de aanpak op langere termijn en de waarden die centraal staan bij het 'afpakken'. In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze vignet-studie behandeld.

7.1 De eerste reactie

Om te beginnen is er zeker bij leden van het afpakteam een bepaalde mentaliteit te ontdekken bij het lezen van deze casus, er wordt ook meteen bij het bedenken tot actie over gegaan. Enkele uitspraken: *'Nou dat is mooi! Hier kunnen we mee aan de slag!'*; *'Het is eigenlijk een gemakkelijke casus, in dat geval is het zonde om ingewikkeld onderzoek te doen.'* Wat opvalt is, dat de meeste respondenten een stappenplan aflopen wanneer ze het vignet bestuderen. Zoals een lid van het afpakteam het pratend probeert aan te pakken: *'Dat is een plusje.. dat is een plusje.. dat is een plusje, mooi dan hebben we genoeg voor een witwasverdenking'*. Het is een pragmatische aanpak van een casus. Is er iets mogelijk? Zo ja, welke stappen kunnen we dan meteen zetten om resultaat te halen? En positief: *'We kunnen dit meteen oppakken!'* Er heerst bij het afpakteam ook een sterke actiegerichtheid: niet te lang over praten en vergaderen maar meteen er op af. Dus bureaucratie vermijden en meteen voor het resultaat gaan. Er wordt dan ook niet lang gediscussieerd over de mogelijke oplossingen voor deze casus, maar er wordt gekeken wat er meteen kan worden gedaan. Het liefste zien leden van het afpakteam: *'We moeten niet terecht komen in overlegssystemen, dat gaat ten kosten van de operationalisatie. Het liefste krijg ik vandaag een signaal binnen, morgen ga ik afpakken.'* Het idee dat hierbij duidelijk lijkt te leven is dat wanneer er niet meteen tot actie wordt overgegaan, dat het er dan uiteindelijk niet meer van komt. Dit is verklaarbaar omdat er minder vertrouwen is in langdurige onderzoek met minimaal resultaat, maar ook door de stapels werk die er nog liggen. *'Je kan er voor kiezen om het op de stapel te gooien, of meteen die auto af te pakken'*.

7.2 Algemene aspecten

Hierboven werd de eerste reactie na het lezen van het vignet weergegeven, die eerste reactie zegt al het een en ander hoe er naar zo'n casus gekeken wordt. Wat opviel was, dat de casus meteen een bepaalde actiegerichtheid oproep bij de respondenten: *'Mooi, hier kunnen we wat mee.'* Bij het doorvragen, naar verschillende aspecten van het vignet zijn er nog meer zaken opgevallen die iets zeggen hoe er concreet in de praktijk wordt omgegaan met de aanpak. Hieronder wordt een beschrijving gegeven van bepaalde lijnen in antwoorden die meermaals terugkwamen. Deze zijn afgeleid van bepaalde patronen die herkenbaar werden in de reacties van de respondenten bij het gebruik van het vignet. Tevens is na de eerste interviews doorgevraagd om te reageren op bepaalde aspecten, zoals de leeftijd van de dader en het langere termijn voordeel van de gekozen aanpak.

7.2.1 Efficiëntie door samenwerking

Door bezig te zijn met een goed resultaat, dat op een snelle, efficiënte en liefste simpele manier tot stand komt, zorgt er ook voor dat de nadruk ligt op de samenwerking. *'We kijken waarmee we kunnen beginnen en kijken welke weg het makkelijkste is'*. Vele respondenten zien dat de gegevens in het vignet voldoende zijn om een verdenking op te stellen, maar het is nog geen bewijs. De fiscale weg lijkt volgens veel respondenten de beste: kijken naar de legale vorm van inkomsten om te bepalen of hij dit vermogen legaal heeft verkregen. Ideaal plaatje lijkt - zeker bij de beleidmakers - om te kijken wat mogelijkheden zijn om criminelen van drie kanten - fiscaal, bestuurlijk en strafrechtelijk - te raken, *'Hierdoor hebben we een maatschappelijk effect, raken we hem goed'*. Alle respondenten geven aan dat het ze niet uitmaakt welke instantie het oneerlijk verkregen vermogen uiteindelijk afpakt, als het maar afgepakt wordt. Het kan ook aanvullend werken. Er kan snel werk worden gemaakt van de auto afpakken, en via bestuursrechtelijke kant kan er voor gezorgd worden dat het bedrijf van de crimineel de vergunning kwijtraakt, waardoor hij de (criminele) activiteiten niet kan doorzetten. Door samenwerking kan er zo op een sterke efficiënte manier gewerkt worden.

Het woord 'samenwerking' is wat misleidend aangezien er niet concreet met verschillende partners tegelijk een casus aangepakt wordt. De samenwerking is meer gericht op het verdelen van taken, er wordt gekeken bij welke organisatie de meeste kracht zit, die mag vervolgens 'afpakken'. Een belastingdienstmedewerker, die plaats neemt in het afpakteam zei hierover: *'Vrij simpel, deze zaak gaat naar de politie. Als de politie er niet aan gaat beginnen, dan zijn er fiscale mogelijkheden. Maar de politie kan hier makkelijk wat mee. Zo'n casus wordt gelijk door de collega's van de politie aangepakt. Doen ze dat niet, dan doen wij een boekhoudingsonderzoek'*. Er wordt dus wel samengewerkt bij het bekijken van een casus, en vooral door goed te weten waar elkaars krachten zitten.

7.2.2 Maximale resultaat is niet noodzakelijk

Een lid van afpakteam zegt: *'Onze doelstelling is dat hij die BMW niet meer terugkrijgt'*. Er is duidelijk een mentaliteit bij de respondenten van 'kansen grijpen'. Als die kans zich voordoet, wordt daarna echter niet meer zo zeer doorgezocht. Een goed voorbeeld is het 50.000 euro aan vermogen uit het vignet, dat niet gelijktijdig aangepakt wordt: *'Als je snel zijn BMW kan afpakken zijn wij ook tevreden, je zou eventueel die 50.000 kunnen meenemen maar dan heb je een heel onderzoek. Dan moeten wij gaan bewijzen dat hij specifiek 50.000 euro heeft verdiend met een criminele activiteit en dat is lastig. Moet je dat ook willen? Kost namelijk erg veel tijd'*, zegt een lid van het afpakteam.

Schikken lijkt voor meerdere respondenten ook geen probleem in deze casus. *'Als jij afstand doet, dan verkopen wij die rotzooi zo snel mogelijk.'* Het efficiëntie- en doelmatig denken is steeds leidend bij het beoordelen van een situatie. De 'moeilijke' weg wordt niet opgezocht, een klein resultaat is ook resultaat. *'Als je 5x 10.000 euro pakt, heb je ook resultaat.'* In de tijd dat je bezig bent om die 50.000 euro te achterhalen (met de kans dat je met lege handen komt te staan), kun je dus ook 5 keer snel resultaat behalen.

7.2.3 Manier van kijken naar criminaliteit (bestrijding)

Uit de antwoorden op het vignet is ook een bepaalde manier van denken over criminaliteit te herleiden. Zoals al vermeldt, wordt er casusgericht gewerkt. Er wordt naar die casus heel zakelijk gekeken: heeft de persoon vermogen, heeft de

persoon (geen) werk en heeft de persoon antecedenten achter zijn naam (de drie kern punten). De nadruk hierbij ligt niet zozeer op het eventuele misdrijf dat vooraf is gegaan, maar puur op de dader. Dit is al een mentaliteitsomslag die optreedt. Voorheen was de politie vooral representatief in haar aanpak, ze keken naar het misdrijf en gingen vanuit daar werken. De nieuwe aanpak is preventiever. Er wordt niet meer zozeer gekeken naar het misdrijf dat gepleegd is, maar er wordt verondersteld dat de dader een misdaad heeft gepleegd, waardoor hij naar alle waarschijnlijkheid zijn vermogen niet kan verklaren. In de casus is hij al onderzocht door het TCI, maar omdat dit niet voldoende is voor het bewijs (van die 50.000 euro) wordt daar niet echt aandacht aan besteed. De drie eerdergenoemde factoren zijn voldoende om een verdenking op te stellen.

Hierbij komt ook het obstakel naar voren dat vroeger als storend werd ervaren. Er moest steeds gewacht worden tot een potentiële dader een strafbaar feit had gepleegd, terwijl het 'onderbuikgevoel' aangaf dat hij vermogen heeft die hij waarschijnlijk niet uit legale inkomsten heeft verkregen. Nu de mogelijkheden voor conservatoir beslag zijn verruimd, wordt die ruimte ook gepakt. Zoals een beleidsmaker bij de politie de afpakaanpak typeert: *'Het onderbuikgevoel in combinatie met feitelijke informatie.'* Het is een andere manier om naar criminaliteit te kijken, niet meer afwachten en vervolgens repressief optreden, maar meer focus op preventief actiegericht aanpakken.

7.2.4 Beeld van de dader

De bovenstaande ontwikkeling heeft ook gevolgen hoe er überhaupt naar de dader wordt gekeken. Uit de reacties op het vignet komt duidelijk naar voren dat het belangrijk is dat een krachtig signaal naar de dader wordt gecommuniceerd. Het moet voor de dader meteen duidelijk zijn dat er wordt opgetreden. De onaantastbaarheid van criminelen moet aangepakt worden, *'Weet dat je hier niet zomaar mee weg komt.'*

Wat uit de reacties op het vignet wel blijkt is dat er weinig tot geen aandacht is voor 'de persoon' van de dader. In het vignet waren twee specifieke zaken opgenomen: de jonge leeftijd van de dader (20), en een (korte) periode waarin hij zijn leven op een legale manier wilde oppakken. Deze aspecten zijn door geen van de respondenten genoemd, of meegenomen bij de behandeling van het vignet. Wanneer er naar gevraagd werd of deze beide aspecten werden meegenomen in bepaalde beslissingen waren de antwoorden vooral *'Ja, we nemen het mee in het rapport over de verdenking.'* De beslissing wordt er uiteindelijk niet door beïnvloed. De focus blijft liggen op het ontnemen van vermogen, naar andere zaken kijken stoort daarin vooral. Die doelstelling is, in het geval van het vignet, de auto. Wat de dader vervolgens gaat doen, komt eigenlijk pas weer in beeld wanneer hij opnieuw (onverklaarbaar) vermogen heeft. *'Rijdt hij volgend jaar weer in een dure auto, dan staan wij weer op zijn stoep. Vastbijten en geen grotere status geven. Soms moet je iemand blijven 'prikken.'*

Waarom hij weer is teruggevallen in de criminaliteit is geen vraag die aan de orde komt, zeker niet als er wordt geschikt door de dader en het OM dan hoeven beide partijen weinig aandacht aan elkaar te besteden. Dit beeld sluit ook aan bij het eerder genoemde punt van 'maximale resultaat niet noodzakelijk.' Wanneer er 'geprik' kan worden is dat soms voldoende. Wat dus blijkt is, dat er op die manier weinig aandacht uitgaat naar de dader zelf. Dat komt ook, omdat er geen echt geloof is dat de dader - na wat voor een maatregel ook - direct helemaal zal stoppen met zijn criminele activiteiten. *'Hij wordt niet zomaar een legale burger. Ik heb geen illusies. Dat gebeurt ook niet als je hem in de gevangenis zet. Dit zit echt in zijn milieu. Zo wordt hij ook opgevoegd. Eigenlijk is hij opgegeven, zo eerlijk moet je zijn. De harde*

realiteit, zoals een afpakofficier aangeeft.

7.3 Uitzonderingen

Hierboven staan zaken die eigenlijk door alle respondenten aangehaald zijn; een mindset die voornamelijk gericht is op snel, actiegericht, zichtbaar en efficiënt werken. De focus lijkt - zeker bij leden van het afpakteam - echt op het ontnemen van vermogen te liggen, juist ook hetgeen waarvoor het team bedoeld is. Buiten het afpakteam zijn er wel enkele uitzonderingen te constateren, die wat contrasteren met de voorgaande punten.

7.3.1 Doorpakken bij ondermijning

Waar voorheen de focus voornamelijk lag op het vermogen en het snel afpakken, was er één respondent vanuit het OM die zich richtte op het ondermijningsgevaar. Doordat in het vignet al sprake was van verwevenheid met de bovenwereld door het bedrijf van Van Duinen moest extra opgelet worden. *‘Hij is duidelijk bezig met ondermijning. Dit is weer zo’n type. Deze is het waard om meer aandacht aan te besteden. Hij is namelijk al aan het vermengen. Hij gebruikt een legaal bedrijf. Dat is red alert.’* Hierbij is het nog belangrijker om verder te kijken en vanuit verschillende partners te kijken hoe de crimineel aangepakt kan worden, alleen strafrechtelijk afpakken zal onvoldoende zijn. Hierbij moet overigens wel de nuance geplaats worden dat het capaciteitsvraagstuk er wel bij komt kijken. *‘Primair is mijn reactie: niet alleen maar korte klap. Maar ik moet er wel de capaciteit voor hebben.’*

7.3.2. Focus op grotere context

Een beleidsmaker bij de politie had een duidelijk ander manier van denken, dan het eerder beschreven: snel, actiegericht, zichtbaar en efficiënt werken. Hij keek vooral naar het grote plaatje eromheen. *‘Je moet voorkomen dat het dweilen met de kraan open wordt, we moeten niet tevreden zijn met bijvoorbeeld die BMW, daar gaat het namelijk niet om.’* Er zou anders steeds gewerkt worden vanuit incidenten en niet naar het groter geheel. Hoe ziet z’n netwerk eruit en zitten daar bekende namen bij? Deze opvatting was een grote uitzondering met alle andere respondenten. In het algemeen lijkt er een mindset van: kansen zien en grijpen. Meteen aanpakken en meteen resultaat.

7.4 Slot

‘Je moet niet de illusie hebben dat zo’n lang onderzoek gaat werken.’ De aanpak bij het Brabantse Afpakteam lijkt perfect te passen bij de ‘korte-klap-gedachte’. Er vallen een paar zaken op: er is een actiegerichte aanpak, efficiëntie en doelmatigheid zijn constant van belang, en er is duidelijk een focus op vermogen. De respondenten lijken enthousiast over die aanpak; er is sprake van snel resultaat, geen – bureaucratisch – getreuzel, en er wordt een duidelijk signaal afgegeven aan de crimineel. Echter blijken deze punten ook nadelige kanten met zich mee te brengen. Deze aanpak zorgt voor een duidelijke focus, maar dat kan – zoals geconstateerd - ten koste gaan van het groter geheel.

Er zijn twee zaken die onderbelicht blijven: het grotere (criminele) netwerk en de dader zelf. Er zitten in het behandelen van zo’n casus immers veel vraagstukken verborgen, zoals die van de lange en de korte termijn. Is het bijvoorbeeld een

realistische gedachte dat wanneer een BMW wordt afgepakt dat de crimineel daarna wel zal stoppen met zijn criminele activiteiten? In het volgende deel van dit onderzoek zullen de verschillende kanten van de aanpak verder belicht worden.

Tussen-conclusie (Deel II)

In hoofdstuk 4 is de wettelijke ontwikkeling omtrent afpakken uiteengezet, waarom het ooit populaire ‘plukken’ niet meer de lading dekte van wat er uitgestraald moest worden, en waardoor er nu over ‘ontnemen’ wordt gesproken. In de dagdagelijkse praktijk, daarmee doelend op de handhavingsorganisaties, wordt het afpakken van crimineel vermogen in de loop der jaren ook steeds meer een thema, zoals hierboven geschetst. Hierdoor is er sprake van een duidelijke accentverschuiving in de visie op het ontnemen van crimineel vermogen.

Sinds 1993 zijn er verschillende mogelijkheden beschikbaar om te ‘ontnemen’. De kern van ontnemen is het herstellen van de situatie van vóór het strafbare feit. Hierbij is er sprake van een **maatregel** om de rechtsorde te herstellen. Zoals eerder vermeld is ‘ontnemen’ meer geworden dan uitsluitend een maatregel. Het ontnemen moet ook een **bestraffend** karakter hebben: ‘criminelen raak je nergens zo hard als in hun portemonnee’. Echter, wanneer in verschillende beleidstukken van handhavingsorganisaties wordt gekeken, is ontnemen méér dan een maatregel of straf, het wordt ook steeds meer als een **instrument** gezien. Er is sprake van een hogere ambitie: niet alleen ontnemen maar meer focus op het daadwerkelijk ‘afpakken’. Dit hoopt men te bereiken door het gezamenlijk inzetten van strafrechtelijke, bestuurlijke en civiele instrumenten. *‘Wij gaan daarbij niet alleen meer van het bestaande doen, maar vooral bestaande elementen van elkaar in samenhang en in afstemming inzetten’* (Ketenprogramma Afpakken, 2012 p.4).

Geconstateerd mag worden dat deze ontwikkeling veel moeite heeft gekost en nog steeds kost. Het afpakken van crimineel vermogen of het financieel rechercheren werden gezien als bijzaak en een nog nieuw te ontdekken thema, waardoor het een aanpak was die amper van de grond kwam. De genoemde ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat er in dat beeld verandering kwam en er zaken in beweging kwamen: *‘Zet financieel rechercheren neer als een extra tactisch middel om de politietaak uit te voeren, voorkom dat het wordt ervaren als iets dat erbij komt’* (FinEC, 2012 p.13).

De veranderingen in de dagdagelijkse praktijk hebben in ieder geval een ontwikkeling teweeg gebracht, waarbij de focus van alle betrokkenen bij de afpakaanpak ligt op het financieel aanpakken van criminelen. De publieke opinie ‘omarmt’ deze aanpak en zowel de politiek als de media zouden deze aanpak het liefst nóg meer en nóg beter uitgevoerd zien.

In de inleiding van dit deel van het onderzoek is er gesproken over de IRT-affaire; de Interregionale Rechercheteams die op verschillende innovatieve en creatieve manieren de georganiseerde criminaliteit wilden aanpakken. Uit deze ‘affaire’ kunnen lessen getrokken worden die worden meegenomen naar het volgende deel van dit onderzoek.

De IRT-affaire laat zien dat de politie constant op zoek is naar effectieve en efficiënte methoden om de – georganiseerde - criminaliteit aan te pakken. Met een bepaalde ‘drive’ is de politie op zoek gegaan naar een antwoord op de groeiende criminaliteit om daarmee de voorheen ‘onaantastbare’ crimineel aan te pakken. Beter samenwerkingsverbanden werden gezocht

- tussen de verschillende politiekorpsen - en nieuwe instrumenten ingezet om beter aan te pakken en harder door te pakken. Het ging echter fout toen er alleen nog maar naar effectiviteit en efficiëntie werd gekeken, waardoor bijvoorbeeld de democratische controle praktisch verdween. De belangrijkste les van de IRT-affaire is misschien wel dat er een andere dagdagelijkse praktijk begon te ontstaan die steeds 'verder' ging ten opzichte van wat de aanpak volgens het uitgestippelde beleid beoogde te zijn.

Het volgende deel van dit onderzoek richt zich daarom op de huidige afpakpraktijk. In het vorige deel is geanalyseerd hoe het afpakken van crimineel vermogen zich heeft ontwikkeld. Aangetoond is, dat de beleidskant voornamelijk vanuit juridische mogelijkheden bekijkt wat er mogelijk is en zelf initiatieven opstart om een bepaalde cultuuromslag in de organisatie te realiseren.

De laatste jaren zijn de afpakopbrengsten flink gestegen en wordt de cultuuromslag steeds beter zichtbaar, het afpakken van crimineel vermogen is 'hot'. Daarom is het een goed moment om in deze stroomversnelling de huidige afpakpraktijk tussentijds te evalueren. Dit gebeurt - dankzij eerder meegenomen lessen - niet alleen vanuit de effectiviteit- en efficiëntiekant. Ook verschillende andere aspecten komen aan bod. Leidend hierbij is het model van Fischer (1995) zoals behandeld in hoofdstuk 2.

Deel III - Verdiepende analyse van de huidige afpakpraktijk

Een kritische beleidsevaluatie van het Afpakteam Zeeland-West-Brabant

Inleiding deel III

In het voorgaande deel is stilgestaan bij de ontwikkeling van de aanpak ‘afpakken’. Hieruit is naar voren gekomen dat er op het gebied van plukken, ontnemen, schikken en afpakken veel is gebeurd, waaruit veel lessen getrokken kunnen worden die voor de huidige praktijk waardevol zijn. Daarnaast bevat de beschreven ontwikkeling inzichten om te begrijpen waarom de huidige afpak uiteindelijk op deze manier gevormd is. De geschetste ontwikkeling laat ook zien dat er bepaalde zaken mis zijn gegaan, deze worden meegenomen en voorgelegd aan verschillende belanghebbenden om de huidige aanpak weer te verbeteren, wat bijdraagt aan de doelstelling van dit onderzoek.

De evaluatie gebeurt met behulp van het model van Fischer (1995) dat behandeld is in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Zijn model is tot stand gekomen als aanvulling en kritiek op eerdere evaluatiemethoden, waarbij vooral alleen de doelstellingen van beleid centraal stonden. Er werd daarbij vooral gekeken naar de concrete resultaten.

Dit model legt verschillende spanningsvelden rondom de aanpak bloot. Het model van Fischer bestaat uit vier onderdelen, namelijk: technische verificatie, situationele validatie, maatschappelijke meerwaarde en rationele keuze. Deze vier onderdelen zullen elk in een apart hoofdstuk behandeld worden.

In het vorige deel is het voorbeeld gegeven van de IRT-affaire, om te benadrukken wat het belang is om zowel naar het beleid als de praktijk te kijken. Voor de introductie van onderstaand deel van het onderzoek wordt ook een illustrerend voorbeeld gegeven van spanningsvelden die kunnen ontstaan, wanneer het om ‘afpakken’ gaat. Dit voorbeeld gaat over de welbekende ‘Teeven-deal’, waarin verschillende aspecten zitten die relevant zijn voor de huidige afpakpraktijk. Hieronder een beknopte beschrijving van de ‘Teeven-deal’.

In de jaren ‘80 en ‘90 hield Justitie zich bezig met de lucratieve drugshandelaar Cees H. In 1993 weet Justitie hem (wederom, na een gevangenisontsnapping) op te pakken, waarbij het bij de vervolgaanpak niet meer alleen om een gevangenisstraf moest gaan. Bewapend met de ‘plukze-wetgeving’ moest de ‘onaantastbare’ crimineel niet alleen de gevangenis in, maar zou ook zijn crimineel verkregen vermogen teruggepakkt moeten worden. Cees H. was de eerste grote drugs crimineel die met zo’n financieel onderzoek te maken kreeg. De beperkingen van deze vervolgaanpak werden vervolgens bij deze zaak duidelijk. Om alvast vooruit te lopen: Het Amsterdamse parket had toentertijd zijn illegaal verkregen vermogen berekend op 498 miljoen euro, uiteindelijk is er (in de beruchte Teeven-deal) geschikt tussen Cees H. en het OM voor een bedrag van 750.000 gulden. (Husken & Lensink, 2015).

Op de precieze details van het contact van het OM (voornamelijk met voormalig officier van justitie F. Teeven) en drugs crimineel Cees H zal verder niet worden ingegaan. Het is een getouwtrek tussen de crimineel en OM waarbij verschillende interne afspraken werden gemaakt, met geheimhoudings-verklaringen en dergelijke die meerder

keren niet door konden gaan.

In 1999 kwam Teeven een deal met Cees H. overeen, die vervolgens werd afgeschoten door het College van procureurs-generaal en de minister. Dit aangezien het ging over een deal waarbij strafkorting in relatie met een ontnemingsschikking, en die relatie mocht niet (Husken & Lensink, 2015).

Na media-aandacht, dankzij de advocaat van Cees H., werd er weer opnieuw gekeken naar een eventuele deal met Cees H. In 2000 een contract getekend tussen Cees H. en onder andere Fred Teeven, waarbij werd afgesproken dat voor 750.000 gulden zou worden geschikt. De hoogte van dit bedrag (of liever gezegd het lage bedrag) is bepaald nadat BOOM (Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie) zich met het vermogen van Cees H. bezighield en, die kwam tot de conclusie dat Cees H. nog maar 2 miljoen aan beslagen vermogen zou hebben. Vanuit dat perspectief leek 750.000 gulden nog een redelijke deal. Achteraf bleek dat er ongetwijfeld fouten zijn gemaakt bij de berekening van het BOOM (Husken & Lensink, 2015).

Wat opvallend bij deze deal was dat er een zogenaamde 'geheimhoudingsclausule' was opgenomen, waarin duidelijk stond dat er niet over gesproken mocht worden met specifiek: 'de media', de 'nationale- en internationale belastingdienst' en de 'fiscale autoriteiten'. Dit was een specifieke eis van de advocaat van Cees H. omdat die al voorspelde dat anders zijn cliënt voor het vrijgegeven bedrag nog fiscaal zou worden aangeslagen. Op 11 maart 2014 kwam de beruchte Nieuwsuur-uitzending die de 'Teeven-deal' onder de loep nam. Verschillende belastingsspecialisten kwamen aan het woord en vertelden over de deal en waarom deze totaal niet te rijmen viel met bepaalde regels van de rechtstaat en dat het eigenlijk een soort witwaspraktijk van de staat was. Door de deal kreeg Cees H. namelijk een bedrag van rond de 5 á 6 miljoen gulden belastingvrij in handen (Husken & Lensink, 2015).

Er zitten veel aspecten aan deze 'Teeven-deal' die interessante inzichten geven voor dit onderzoek:

- Kijkend naar het resultaat, dan is er toch een hoog bedrag van 750.000 gulden van een crimineel afgepakt. Echter wanneer dit in een groter perspectief wordt geplaatst lijkt het een speldenprik. Daarnaast wat zegt het over de lange termijn van de aanpak? Cees H. hield veel geld over waarmee hij zijn criminele loopbaan kon voortzetten. In hoeverre is deze aanpak dan effectief te noemen?
- F. Teeven, bekend als een ware 'crimefighter', stelde dat hij deze deal heeft gesloten voor 'volk en vaderland', implicerend daarmee dat er meer achter lijkt te zitten dan slechts een deal voor 750.000 gulden. Had hij bijvoorbeeld met een deal ervoor gezorgd dat de zakenpartner van Cees H, namelijk Johan V. (waarvan de zaak nog loopt) beter aangepakt kon worden? Het probleem bij Teevens aanpak is, dat de – eventuele - waarde van de deal niet zichtbaar is voor de samenleving. Misschien droeg het dan wel bij aan de veiligheid van de samenleving? Echter is de 'waartoevraag' nog steeds niet afdoende beantwoord, waardoor de deal nu nog steeds wordt afgebrand.
- Cees H. kon uiteindelijk schikken voor 750.000 gulden. Zijn zakenpartner Johan V. heeft momenteel een fiscale claim van 123 miljoen lopen (Husken & Lensink, 2015). Wat zegt dit dan over de rechtsgelijkheid van de toenmalige aanpak?

De precieze details omtrent de 'Teeven-deal' zullen – voorlopig - nog- niet uitkomen, dat betekent niet dat er geen lessen uit getrokken kunnen worden. Het toont namelijk aan hoe belangrijk beeldvorming kan zijn. De bedoelingen kunnen voor

‘volk en vaderland’ zijn, maar wanneer de samenleving dit niet onderkent, kan het draagvlak in de omgeving sterk dalen.

Daarnaast laat het voorbeeld zien waarom uitsluitend kijken naar de cijfers een verkeerd beeld kan geven.

Aan de hand van het model van Fischer worden dit soort spanningsvelden blootgelegd en de aanpak ‘afpakken’ vanuit een set van vraagstukken bekeken. Zo wordt een volledig beeld gegeven van hoe het er in de huidige afpakpraktijk aan toe gaat en wat voor vraagstukken dit weer met zich meebrengt. Het model van Fischer leidt tot deze relevante theoretische vraagstukken, die zorgen voor een normatieve en evaluatieve analyse.

8. Technische verificatie

“Verification focuses on the program objectives of a public policy. Because scientific evaluation requires a high degree of empirical specification to make quantitative measurements possible, program verification depends on rigorously defined criteria” (Fischer, 1995 p. 27).

In deel II van dit onderzoek is door analyse van de beleidsontwikkeling duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is om resultaten te behalen om zo draagvlak te creëren voor de financiële aanpak van de criminaliteit. Het afpakken van crimineel vermogen heeft de potentie om op veel verschillende vlakken resultaat te boeken - zoals bestrijding, preventie en dergelijke -, maar er zit ook een duidelijk economisch voordeel bij. Een deel van het afgepakte vermogen stroomt namelijk terug in de staatskas en naar het slachtoffer. Vermogen dat in handen is van criminelen, komt zo via een legale weg weer terug in de ‘bovenwereld’. Het is evident dat deze manier van denken leidend is geweest om draagvlak te creëren voor deze aanpak. Er kon in dat opzicht ook niet heel veel misgaan met deze afpakaanpak, want het zou zichzelf uiteindelijk (drievoudig) terugverdienen.

Het eerste onderdeel van het model van Fischer (1995) is de technische verificatie. Dit is het rationele onderdeel waarbij wordt gekeken of de beleidsdoelen gerealiseerd zijn. Daarbij moet onderzocht worden of er factoren meespelen die deze doelstellingen neutraliseren en/of er eventuele onvoorziene effecten plaatsvinden. Vervolgens is onderzocht hoe er in de praktijk wordt omgegaan met doelstellingen en resultaten. Deze punten zullen in dit hoofdstuk verder behandeld worden.

8.1 Ontwikkelingen in de publieke sector

De afgelopen decennia is presteren een steeds groter thema geworden binnen de publieke sector. Hood (1991) heeft het over de opkomst van ‘New Public Management’ (hierna: NPM). Het was een nieuwe manier van managen door de overheid, waarbij resultaten steeds centraler kwamen te staan. Osborne & Gaebler (1992) beschrijven dit nieuwe overheidsmanagen als: ‘less government’ (less rowing) en ‘more governance’ (more steering). Wat zij hiermee bedoelen is, dat de overheid meer een sturende rol op zich neemt in plaats van een actieve, ‘roeiende’ rol, ten aanzien van publieke organisaties. Deze manier van sturen leidt tot een meer bedrijfsmatige aanpak, waarbij efficiëntie en effectiviteit steeds belangrijker worden. Vele wetenschappelijke auteurs plaatsen meerdere kanttekeningen bij deze stroming en velen zien nieuwe stromingen ontstaan.

Over prestatieafspraken in de publieke sectoren zijn verschillende positieve kanten te benoemen, maar ook vele perverse (neven-)effecten. Eerder is geconcludeerd dat het behalen van prestaties belangrijk zijn voor het creëren van een draagvlak voor een bepaalde aanpak. Juist door het jarenlang achterblijven van prestaties bij het financieel reageren is die aanpak nooit echt omarmd.

In 2012 is door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie, I. Opstelten, aangegeven dat wanneer er elk jaar 20 miljoen extra wordt geïnvesteerd in de aanpak ‘afpakken’, dit bedrag zich drie maal terug zou verdienen vanaf 2017. Er

kan vanaf 2017 dan een afpakresultaat gerealiseerd worden dat 60 miljoen hoger is. Buiten het feit dat deze minister achter de aanpak staat, laat hij daarmee ook zien dat het een winstmodel is. In 2017 kan pas echt bekeken worden of deze belofte is waargemaakt (Kamerstukken II, 33942 nr. 3).

De verwachting van 1 op 3, is gebaseerd op eerdere resultaten van het FinEc-programma. Deze investering toonde al aan dat de resultaten zich in drievoud terugverdienden via de strafrechtelijke weg. Dat terwijl daarnaast ook een positief effect geconstateerd werd op de bestuurlijke en fiscale aanpak van afpakken (Kamerstukken, 2012Z10128). Belangrijk om te vermelden is, dat de verhouding één op drie echt alleen gaat over het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Vermogen dat is afgepakt en vervolgens is teruggegeven aan slachtoffers wordt daar niet bij geteld. *‘Wanneer je dat soort bedragen erbij gaat tellen dan kom je op een verhouding van één op vijf!’*, aldus een beleidmaker van het OM.

8.2 Modaliteiten

De verwachtingen omtrent de afpakaanpak zijn hoog. Zijn deze verwachtingen de afgelopen jaren ook uitgekomen? Uit resultaatbepalingen blijkt in ieder geval dat de opbrengsten van de aanpak ‘afpakken’ wel steeds zijn gestegen. Zoals eerder is besproken, is integrale samenwerking van belang; verschillende organisaties moeten een bijdrage leveren om het criminele milieu aan te pakken. Bij elke zaak moet gekeken worden welke instantie het effectiefste een probleem kan aanpakken, interveniëren of volledig afbreken (Stuurgroep GOC, 2013). Deze samenwerking heeft echter ook consequenties voor de uiteindelijke beschrijving van de resultaten. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie afpakmodaliteiten namelijk: strafrechtelijk, fiscaalrechtelijk en bestuursrechtelijk. De resultaten van deze drie modaliteiten worden hieronder besproken.

8.2.1 Strafrechtelijk afpakken

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft aan de aanpak ‘afpakken’ concrete, jaarlijkse incassodoelstellingen verbonden. Het gaat hierbij om strafrechtelijke ontneming en verbeurdverklaringen. Voor die aanpak is een breed instrumentarium beschikbaar zowel via de fiscale weg als via de bestuurlijke weg. Op landelijk niveau zijn er echter alleen voor de strafrechtelijke weg doelstellingen gesteld (Veiligheidsagenda 2015-2018).

In het jaarverslag van het OM (2016) worden met trots de afpakresultaten gepresenteerd. In 2015 is er voor een recordbedrag aan vermogen afgepakt van criminelen. Dit bedrag is geïncasseerd in de vorm van ontnemingsmaatregelen, -schikkingen en verbeurdverklaringen. Het is het gezamenlijke resultaat van de samenwerking tussen een groot aantal overheidsdiensten. In onderstaande tabel staan de afpakresultaten van de afgelopen jaren, hierin zijn niet de bedragen opgenomen die naar het slachtoffer (terug) zijn gegaan, zoals bij bepaalde fraude zaken.

De ambitie om nog meer af te pakken blijft bestaan zowel op de strafrechtelijke manier én via het integraal afpakken met Belastingdienst en de bestuurlijke kant.



bron: OM jaarverslag (2016).

Er is een enorme stijging te zien in de uiteindelijke realisatie qua afpakken. Dit terwijl genoemde bedragen gebaseerd zijn op de afspraken voor het Ketenprogramma Afpakken dat in 2010 startte. Vanaf 2012 is er gericht extra geïnvesteerd in de aanpak 'afpakken', wat ook duidelijk terug te zien is in de resultaten. In 2008 was het gerealiseerde bedrag bijvoorbeeld 17,8 miljoen (OM jaarbericht, 2013). Dat betekent dat in 8 jaar tijd, de opbrengsten meer dan 8 maal zo groot zijn, dat laat zien wat voor groei de opbrengsten doormaken de afgelopen jaren. Het behalen van de doelstelling blijkt elk jaar geen probleem te zijn; de doelstellingen worden, zeker na de investeringen in 2012, nu ruim gehaald.

Het nadeel aan deze bedragen is dat deze niet helemaal kunnen aantonen, dat de aanpak steeds beter begint te werken. Bij deze afpakresultaten worden namelijk ook de bedragen van schikkingen meegenomen. Neem bijvoorbeeld het jaar 2013 waarin begroot is om 59,6 miljoen af te pakken. De doelstelling lijkt ruim gehaald te zijn maar uit het jaarverslag van 2013 blijkt dat de 'extra' inkomsten, volledig afkomstig zijn van één grote schikking in dat jaar van 30 miljoen euro. Het Ministerie geeft zelf aan dat deze hoge schikking zorgt voor een 'piek' in het resultaat, maar dat zonder deze schikking het beoogde resultaat ook behaald was (Jaarverslag V&J, 2013).

Bij afpakken wordt er ingezet om integraal meer af te pakken, dat gebeurt dus ook buiten de strafrechtelijke weg. Afspraken over prestaties van de verschillende partners worden op regionaal niveau gemaakt. De opbrengsten van niet-strafrechtelijke afpakmodaliteiten, zoals fiscaal en bestuurlijk, worden ook inzichtelijk gemaakt, waarbij gekeken moet worden naar output (concreet incassoresultaat), maar ook naar outcome (Veiligheidsagenda, 2015-2018).

8.2.2 Fiscaalrechtelijke resultaten

De bedragen die via de fiscale weg zijn afgepakt, kunnen niet goed geïdentificeerd worden, omdat bijvoorbeeld de Belastingdienst bij de registratie van vorderingen geen onderscheid maakt in de reden van vorderingen. Specifieke

opbrengsten van het ‘afpakken’ kunnen daardoor niet gegeven worden. Er zijn plannen om de precieze afpakopbrengsten beter te registreren, echter zijn die nog niet aanwezig (Anderson Elffers Felix, 2015).

Het is eigenlijk jammer dat deze resultaten nog niet specifiek inzichtelijk worden gemaakt. Respondenten die lid zijn van het afpakteam wijzen er bijvoorbeeld op dat een groot bijkomend voordeel van ‘afpakken’ is, dat bijvoorbeeld een openstaande belastingsschuld van iemand meteen door middel van de aanpak afgerekend kan worden. Zo wordt bij de ‘patsercontrole’ gekeken of er nog politie- en/of belastingboetes openstaan. Het is goed voor het draagvlak van de afpakaanpak om deze bedragen inzichtelijk te maken. Dit geldt ook voor de Belastingdienst zelf om beter inzicht te krijgen wat het lidmaatschap van het afpakteam precies oplevert, zoals een lid van het afpakteam namens de Belastingdienst aangeeft: *‘Wij hebben een zeer ruime vrijheid van handelen, moeten wel resultaten leveren, maar die worden niet van tevoren opgesteld. Het werk dat ik hier lever, levert enorm veel op voor de Belastingdienst. Zet hier geen 3 man neer, maar 300!’*. Hij doelt er hierop dat hij het idee heeft dat zijn eigen organisatie (Belastingdienst) niet goed op de hoogte is van haar specifiek behaalde resultaten.

8.2.3 Bestuursrechtelijke resultaten

De bestuursrechtelijke aanpak verloopt op gemeentelijk niveau en daar wordt steeds meer gebruik van gemaakt. Het is echter ook hier moeilijk om de ‘resultaten’ ervan in kaart te brengen. Dat komt allereerst omdat het niet altijd abstracte cijfers zijn die aan de aanpak kunnen worden toegeschreven, maar ook omdat niet elke gemeente op dezelfde manier bezig is met deze aanpak. Andersson Elffers Felix (2015) hebben wel een kleine indicatie gegeven wat het bestuurlijk oplevert door navraag te doen bij de gemeenten Tilburg en Rotterdam. Hieruit blijkt al dat er op een verschillende manier naar bestuurlijke opbrengsten wordt gekeken. Opbrengsten worden bijvoorbeeld berekend aan de hand van interventies op uitkeringen, zoals het stopzetten van onterecht verkregen uitkeringen. Dit is een resultaat dat voortkomt uit de integrale samenwerking. Een persoon heeft bijvoorbeeld onverklaarbaar vermogen, dat moet hij vervolgens verklaren. Wanneer hij kan aantonen dat dit afkomstig is uit legale werkzaamheden, dan kan vervolgens de gemeenten aantonen dat hij zijn uitkering onterecht ontvangen heeft. Op deze manier worden besparingen, het niet meer betalen van een uitkering, ook gezien als opbrengsten. Dit toont echter ook aan dat het moeilijk is om precieze resultaten toe te schrijven aan de bestuursrechtelijke aanpak. De bedragen en de maatregelen zijn te divers om ze in een eenvoudige optelsom te kunnen presenteren als een betrouwbaar totaalcijfer (Kamerstukken II, 2015Z16420).

8.3 Ambities aanpak ‘afpakken’

Jaar	2015	2016	2017	2018
Integraal	Plan van aanpak per regio	Stand van zaken uitvoering	Stand van zaken uitvoering	Stand van zaken uitvoering
Opbrengst Strafrechtelijk (€)	90,6 mln	100,6 mln	110,6 mln	115,6 mln

Bron: Veiligheidsagenda 2015-2018, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Ook voor de komende jaren zijn er verschillende doelstellingen opgesteld voor het strafrechtelijke afpakken. Belangrijk

daarbij is die van 2017, waarbij door 110,6 miljoen te halen, voldaan is aan de belofte van minister Opstelten dat de afpakopbrengsten ten opzichte van de investering drie op één zijn. De cijfers laten in ieder geval zien dat de aanpak 'afpakken' vruchtbaar wordt. De resultaten die er nu al zijn, tonen duidelijk aan dat extra investeren leidt tot meer afpakopbrengsten. In het jaarverslag van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 2015 wordt derhalve trots vermeld dat de afpakdoelstelling ruimschoots gehaald is: de begrootte 90,6 miljoen euro is uiteindelijk met 143,5 miljoen overduidelijk gehaald. Het afpakken van crimineel vermogen is een van de topprioriteiten van het kabinet, daarom mogen de doelstellingen ook ambitieus zijn stellen zij.

8.3.1 De afpakresultaten in perspectief

Deze resultaten moeten wel in een groter perspectief geplaatst worden. *'Als je kijkt dat we pas in 2% van de zaken conservatoir beslag leggen in een strafzaak, dan is dat nog veel te weinig', zegt een beleidsmedewerker van het OM.* Als er naar het gehele afpakresultaat wordt gekeken, blijkt in 2015 dat er weliswaar 143,5 miljoen is afgepakt, maar daar staat tegenover dat wordt geschat dat er jaarlijks ongeveer 9,3 miljard aan crimineel vermogen wordt verdiend aan handel in synthetische drugs, handel in illegale wapens en zaken zoals mensenhandel en illegale prostitutie (Volkskrant, 11 september 2015). In verhouding hiermee wordt er relatief gezien dus nog zeer weinig afgepakt. Het bedrag van 9,3 miljard is overigens wel een abstracte aanname, aangezien het empirisch zeer lastig is om te bepalen hoe hoog dit bedrag precies is (Kamerstukken II, 2015Z16420). Het geeft echter wel een goede indicatie in wat voor 'grootte' gedacht moet worden, als het gaat om criminele inkomsten. Verschillende burgemeesters noemen dit enorme verschil in afpakken versus criminele inkomsten als zorgelijk punt en sturen aan op meer investeren via een open brief aan minister Van der Steur (Volkskrant, 11 september 2015). Naar aanleiding van die brief zijn er meerdere Kamervragen gesteld over deze - in verhouding - lage afpakresultaten. De minister van Veiligheid en Justitie, A. van der Steur houdt bij beantwoording echter vast aan het feit dat de totale criminele inkomsten niet empirisch bewezen kunnen worden en dat hij daardoor niet veel kan met deze getallen. Hij geeft echter wel aan dat de doelstellingen die zijn geformuleerd - zoals 115 miljoen in 2018 - wel degelijk ambitieus zijn, maar daarnaast ook realistisch (Kamerstukken II, 2015Z16420).

8.4 Kanttekeningen bij de afpakdoelstellingen en -resultaten

De afgelopen jaren zijn er ook kanttekeningen geplaatst bij de opgestelde doelstellingen en geleverde resultaten. Het betreft met name de strafrechtelijke doelstellingen, om de hierboven beschreven redenen.

8.4.1 Kanttekeningen bij de doelstellingen

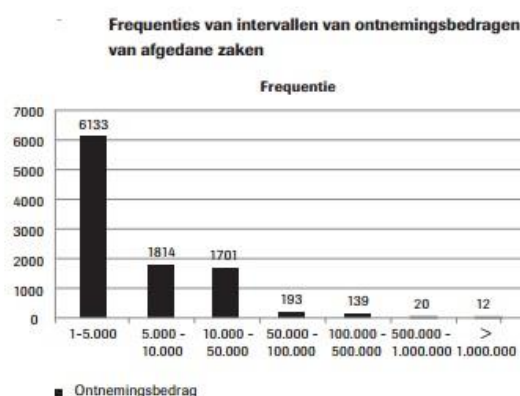
Wynsen Faber werpt in zijn openbare les over financieel-economische criminaliteit (2011) het vraagstuk op van doel of middel van de aanpak 'afpakken' dat overigens later in dit onderzoek nog zal terugkomen. Hij geeft aan dat het moeilijk is om resultaten toe te schrijven aan één partij, terwijl die behoefte er wel blijkt te zijn als gekeken wordt naar de specifieke doelstellingen die worden geformuleerd. Dit geeft een spanningsveld stelt hij: *'(..) .tussen multidisciplinaire aanpak en monodisciplinair resultaat is helaas een vruchtbare bodem voor een oriëntatie op middelen in plaats van op doelen'* (Faber, 2011 p. 29). Hij bedoelt hiermee, dat wanneer het Ministerie van Veiligheid en Justitie inzet op bijvoorbeeld 90 miljoen

euro afpakken, daar helemaal niemand tegen is als dat lukt, maar de vraag die wegvalt is wat het precies bijdraagt aan veiligheid. *‘Onveiligheid bestaat namelijk niet uit wat er wordt opgepakt of afgepakt, maar wat er desondanks resteert’* (Faber, 2011 p. 29). Hij probeert hiermee duidelijk te maken dat de tevredenheid omtrent het middel dankzij de behaalde resultaten, de boventoon gaat voeren in de uiteindelijke doelen. Bij meerdere Kamerleden is eigenlijk de tegengestelde gedachte aanwezig. Die plaatsen de hoge bedragen, die eerder behaald zijn in afpakresultaten in perspectief, om te vragen hoe het komt dat er niet méér resultaat gehaald kan worden en de doelstelling daarom misschien wat te laag is (Kamerstukken II, 2015Z16421). Van Duyne, Kristen & Zanger (2015) waken ervoor dat deze begrotingsgerichte aanpak te veel van het doel afgaat. De gedachte dat er grote rijkdommen van criminelen geplukt kunnen worden, leidt tot een zekere belustheid op crimineel geld. De aanpak van criminaliteit moet echter leidend zijn, niet de ‘winsten’.

8.4.2 Kanttekeningen bij de resultaten

Allereerst kritiek vanuit de Algemene Rekenkamer die in lijn valt met vorige gedeelte. Het gaat namelijk over de onduidelijkheid van de afpakresultaten. De verhouding van inspanning versus opbrengst is niet navolgbaar stelt de Algemene Rekenkamer en dat geldt vooral voor de beloofde ratio (1 euro investeren, 3 euro terug). Juist door de belofte achter deze ratio is er echter voldoende aandacht en steun gekomen voor de afpakaanpak en zijn er mogelijkheden gekomen om er extra in te investeren. Een probleem waar de Algemene Rekenkamer op wijst is, dat er steeds andere prestatieresultaten worden gegeven, waardoor het voor de Tweede Kamer niet mogelijk is om goed inzicht te krijgen in de bereikte doelen van het beleid. Er wordt wel een totaalresultaat van strafrechtelijke ontnemen gegeven, maar dat biedt vervolgens geen inzicht in de resultaten van de afzonderlijke maatregelen. Een voorbeeld hiervan: in de begroting van 2013 staat een afzonderlijke doelstelling voor verbeurdverklaringen (met een flinke stijging in de doelstelling), maar vervolgens is in het jaarverslag alleen het bedrag te vinden van het in totaal behaalde resultaat van strafrechtelijk ontnemen (Algemene Rekenkamer, 2013).

Van Duyne, Kristen & Zanger (2015) zijn door middel van kwalitatief en kwantitatief onderzoek gaan kijken hoe de resultaten er precies uitzien, in plaats van alleen naar de uiteindelijk eindcijfers te kijken. Een van de onderzochte zaken zijn de uiteindelijke ontnemingsbedragen van afgedane zaken.



Bron: Van Duyne, Kristen & Zanger (2015)

Nevenstaand figuur geeft een frequentieverdeling weer van de opgelegde ontnemingsbedragen ingedeeld in intervallen. Wat opvallend is dat 61,33% van de ontnemingen gaat over een bedrag lager dan 5000 euro. De kritiek die de onderzoekers hierbij hebben is dat door grote afpakdoelstellingen te formuleren de verwachting wordt gewekt dat er van grote criminelen wordt geplukt, waardoor deze hard in de portemonnee worden geraakt. *‘In absolute aantallen wordt het beeld echter bepaald door de ‘onderkant’ van de soft- en harddrugsmarkt, gevolgd*

door de vermogensmisdriven en witwassen' (Van Duyne, Kristen & Zanger, 2015 p. 113).

Na aandacht vanuit de media *'Justitie plukt voornamelijk van kruimeldieven'* (Metro, 12 maart 2015) zijn er namens de SP-fractie Kamervragen gesteld over deze resultaten. De minister van Veiligheid en Justitie, A. van der Steur, pareert de kanttekening, aangezien hij het een onvolledig beeld vindt. In het onderzoek gaat het namelijk uitsluitend over ontnemingszaken. De minister wijst er echter op dat hij constant de totale afpakinkomsten communiceert. Deze houden onder andere ook ontnemingschikkingen in en verbeurdverklaringen. Daarbij wijst hij er op dat het grootste gedeelte van de totale afpakopbrengsten uiteindelijk afgepakt wordt bij bedragen hoger dan 10.000 euro. Ter illustratie geeft hij de totale opbrengsten van 2007 tot en met 2014 die ongeveer 143 miljoen bedragen. 124 miljoen daarvan is afkomstig van bedragen hoger dan 10.000 euro, ruim 86 procent (Kamerstukken II, 2015Z04547). Ook bij dat soort cijfers hoort echter een relativering. In 2014 is bijvoorbeeld een groot bedrag behaald, maar daarvan is 56 miljoen afkomstig van een schikking met multinational SBM Offshore (Husken & Lensink, 2015).

8.5 Prestatieafspraken in de praktijk van 'afpakken'

Over de vraag wat een 'goed resultaat' is wordt in het komende hoofdstuk besproken, waarin behandeld wordt welke aanpak nou het beste is voor de probleemsituatie en waarom. De efficiëntie- en effectiviteitsvraagstukken komen dan uitgebreider aan bod. Deze paragraaf handelt over de eventueel ervaren druk van het behalen van (absolute) resultaten en daarbij de doelstellingen.

8.5.1 Resultaatsverplichting

De resultaatdoelstellingen die voor de strafrechtelijke aanpak zijn opgesteld, zijn niet specifiek opgedeeld onder de verschillende de afpakteams. De resultaatverplichting (van ontnemingen en verbeurdverklaringen) geldt voor de hele strafrechtketen, inclusief de afpakteams (Kamerstukken II, 2012Z10128). Dat is ook terug te horen bij respondenten die lid zijn van het afpakteam. Van vooraf opgestelde resultaten is geen sprake. Een lid van het afpakteam: *'Als je mij vraagt of ik met cijfertjes bezig ben? Totaal niet!'* Dat betekent echter niet dat er geen resultaatsdrang bestaat. *'Wij zijn een afpakteam, dus wij moeten zorgen dat we zoveel mogelijk afpakken.'* De motivatie om resultaat te behalen, lijkt vooral uit intrinsieke motivatie te komen en niet door het behalen van bepaalde doelstellingen. Zoals een ander lid van afpakteam zegt: *'Ik heb het idee dat we volledig vrij worden gelaten. Er is tot op heden niemand geweest die tegen mij zegt: je moet meer resultaat halen.'* Men realiseert zich wel dat het een 'hot' item is en dat er hoge verwachtingen zijn. Het afpakteam neemt ook zelf de beslissing welke zaken ze wel of niet aanpakken. *'We zijn een zelfsturend team, we bepalen zelf wat we oppakken en wat niet.'*

Dit geldt net zozeer voor een officier van justitie, die bijvoorbeeld bezig is met de ontnemingschikkingen. Zoals een beleidsmaker van het OM aangeeft: *'Ik stuur mijn eigen officieren er niet op aan. Datgeen dat je managerial afsprekt met het departement is niet hetzelfde waar professionals op lopen. Ik wil dat ze net zo hard lopen als er geen eurocent terugkomt. Als hoofdofficier zit ik wel op dat resultaat, ik houd het wel in de gaten.'*

Wat in de praktijk zichtbaar is, is dat de behaalde resultaten eigenlijk voornamelijk gekoppeld worden aan capaciteit. *'Ik kijk naar het resultaat dat ik gehaald heb met de middelen die ik tot mijn beschikking heb.'* In het volgende hoofdstuk

wordt hier verder op ingegaan.

8.5.2 Samenwerking met doelstellingen

De vraag die overblijft is of de resultaatsverplichting de samenwerking in de weg zit. Het OM heeft een resultaatsverplichting, waardoor er een soort concurrentie kan ontstaan waardoor het OM daarom zaken liever niet aan de Belastingdienst geeft. Hierover zijn ook Kamervragen gesteld door de SP-fractie, mede door het rapport 'Het blauwe afpakhuwelijk', waarin duidelijk werd dat de samenwerking tussen de Belastingdienst en het OM nog zeker niet optimaal verloopt (Kamerstuk II, 2015Z03796). De minister van Veiligheid en Justitie A. van der Steur geeft echter aan dat hij deze zorg niet deelt en hij het idee heeft dat er altijd wordt gekeken naar wat de meest effectieve en efficiënte manier is. *'Ik heb eerder de indruk dat de samenwerking en het doel de middelen heiligen in plaats van andersom en dat iedereen op zijn eigen eilandje zit'* (Van der Steur, 3 november 2015).

Uit gesprekken met respondenten tijdens dit onderzoek wordt dit beeld van de minister bevestigd. Alle respondenten lijken dezelfde opvatting na te streven: het maakt niet uit wie het afpakt, als het maar afgepakt wordt! Een kleine kanttekening wordt geplaatst door een beleidsmaker van het OM over de eventuele problemen van doelstellingen en samenwerking: *'Oh jawel hoor, officieel natuurlijk niet. Normaal lopen we net zo hard voor een ander, geen concurrentie. Maar in de praktijk zie je dat wel degelijk. Dan ontstaan er soms wel fricties, ook bij parketten onderling. De neiging om niet meer samen te werken, dat is een beetje de keerzijde. Het geeft de mensen voldoening om voor resultaat te werken, maar er ontstaat wel een mate van competitie.'*

8.5.3 Overzicht van de resultaten

Per casus wordt gekeken welk resultaat er wordt bereikt en niet naar bijvoorbeeld de totale opbrengst. Hoeveel ze precies in totaal afpakken is niet zozeer bekend, wel wat er per casus is gebeurt. Er wordt ook binnen het afpakteam ook niet teveel waarde gehecht aan het totale kosten/baten-plaatje, dat lijkt te komen door de ervaringen in de praktijk. Meerdere respondenten geven verschillende voorbeelden van bepaalde 'gelukstreffers', waarbij grote bedragen werden gevonden waardoor het totale resultaat er anders uit ziet: *'Je moet een beetje geluk hebben, de ene keer pak je meteen een knaller'*. Het lijkt daarmee ook niet helemaal duidelijk te zijn wat er precies met de resultaten gebeurt en hoe ze vervolgens worden opgeschreven. *'Het afpakteam is nu zo gepositioneerd dat het losgekoppeld is van alles en iedereen. Dat heeft dan wel als gevolg dat wanneer er resultaat wordt geboekt iedereen 'daar bij wil zijn'', zegt een lid van het afpakteam namens de politie, en: 'Hoe het OM telt, hoe de belastingdienst telt weet ik niet, soms lijkt het wel allemaal dubbel geteld te worden. Het wordt één grote pot.'*

8.6 Slot

Prestaties in de publieke sector zijn de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden, door de opkomst van NPM. Om draagvlak voor de afpakaanpak te creëren werden doelstellingen opgesteld. Dat is enigszins logisch aangezien de aanpak op vermogen nog steeds niet vanzelfsprekend is, al is die ontwikkeling er wel. Door aan te tonen dat de aanpak op vermogen 'loont' en daarmee bijgedragen wordt aan het adagio dat 'misdad niet loont' blijkt een goede combinatie. De

opstelde doelstellingen vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn de afgelopen jaren ruimschoots gehaald en er is een duidelijke sterk stijgende lijn te ontdekken qua afpakken, daarbij blijven de ambities en verwachting hoog omtrent deze cijfers.

Wat uit dit hoofdstuk blijkt is dat de bijbehorende cijfers en resultaten niet altijd duidelijk zijn, in ieder geval niet overzichtelijk. Een nadeel hierbij is ook dat cijfers en getallen steeds op een bepaalde manier gebracht worden, waardoor er verschillende interpretaties ontstaan over de resultaten. De resultaten op papier zeggen hierdoor minder over de werkelijke prestaties die geleverd worden. Hood & Peters (2004) noemen dit de performance paradox. Juist door goed te weten welke resultaten behaald zijn en welke neveneffecten dit met zich meebrengt, biedt ruimte voor discussie over de aanpak. Dit omdat die discussie heel verschillende interpretaties kan opleveren, maar ook omdat de thematiek vooral vanuit het perspectief van 'winst maken' is benaderd. Het is een aanpak die zichzelf immers in drievoud terugverdiend, waarbij de crimineel geld kwijt raakt. Dit spreekt erg tot de verbeelding en het is lastig voor te stellen dat iemand hier tegen zou zijn. Het is echter wel een afpakaanpak die meerdere kanten heeft. Daarom wordt in de komende hoofdstukken ook aandacht besteed aan onder andere de normatieve aspecten van deze aanpak.

In dit hoofdstuk is vervolgens gekeken wat de invloed van de 'cijfers' is op de praktijk. Daaruit komt dat de uitvoerders van het beleid zich niet bezig houden met cijfers en de precieze (absolute) resultaten. In de praktijk kan dit juist een positief effect zijn. Een van de leden van het afpakteam zei: *'Als ik mijn cijfers moet presenteren en het zou een minder bedrag zijn, dan kan ik dit altijd verantwoorden, aangezien dan keuzes zijn gemaakt die beter waren, bijvoorbeeld door het de Belastingdienst te laten regelen'*. Dit biedt ruimte om denken in resultaten los te laten en bijvoorbeeld te zoeken naar de meest effectieve maatregel tegen een bepaalde crimineel. Hierop wordt ingegaan in het volgende hoofdstuk.

9. Situationele inpassing

'This transition rests on the distinction between an 'explanation' of the outcomes and an 'understanding' of the situation in which they occur. Although validation draws heavily on empirical data pertaining to the specific situation, its fundamental judgements are based on the establishment of logical/interpretive relationships between the empirical situation and specific normative criteria' (Fischer, 1995 p.70).

In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre de aanpak 'afpakken', volgens verschillende belanghebbenden, een passende aanpak is om de criminaliteit te bestrijden. Er wordt hierbij niet vanzelfsprekend uitgegaan dat de beleidsdoelstellingen van de afpakaanpak bijdragen aan het veranderen van de probleemsituatie. In het vorige hoofdstuk is de cijfermatige kant van de aanpak afpakken uitgewerkt. Wanneer de effectiviteit en efficiëntie van beleid voornamelijk wordt uitgedrukt in cijfers dan is dit vooral te herleiden uit NPM-denken, waarbij vooraf opgestelde resultaten van belangrijke waarde zijn. De afpakaanpak wordt op deze manier gemeten door het cijfer bij afgepakt vermogen. Wanneer de focus ligt op het gegeven 'hoeveelheid vermogen', dan kan dat er uiteindelijk toe leiden dat het daadwerkelijke doel op de achtergrond komt te staan.

Zoals in deel II van dit onderzoek bleek, blijft de politie zoeken naar methoden om criminaliteit effectief aan te pakken, zie bijvoorbeeld de IRT-affaire. Met het afpakken van crimineel vermogen is een nieuwe methode gevonden om dit doel te bereiken. De vraag is echter of het behalen van dit doel uiteindelijk lukt wanneer er geen grote bedragen vermogen worden afgepakt. Het is ook de vraag of de NPM-aanpak, met de nadruk op concrete prestaties, kan aantonen dat het overkoepelend doel wordt gehaald. Wanneer een systeem bestaat waarin de uitkomsten alleen belangrijk zijn, dan staat dit een adequate aanpak in de weg (Head & Alford, 2015).

Fischer's evaluatietheorie (1995) brengt eerst de doelstellingen van bepaald beleid in kaart en kijkt vervolgens of deze behaald zijn. Wat hij echter voorschrijft is het kijken naar de beleidsdoelen zelf met de vraag of deze ook passend zijn voor de probleemsituatie. Dit komt overeen met de vraag die Hemereijk (2003) stelt, namelijk: 'past het?', zoals behandeld in het theoretische kader (hoofdstuk 2). Er wordt in kaart gebracht in hoeverre de belanghebbende partijen de nut en de noodzaak van deze aanpak waarderen (Bekkers, 2012). In deze paragraaf wordt die situationele inpassing besproken. Er is daarnaast in dit hoofdstuk aandacht voor de professional in de dagdagelijkse praktijk en in hoeverre die een bijdrage kan leveren aan het realiseren van het bestrijden van de probleemsituatie.

9.1 Actiegericht samenwerken

Het probleem bij het aanpakken van criminaliteit en het tegengaan van ondermijning is, dat er niet gekozen kan worden voor één eenvoudig oplossing is, het zijn zogenaamde 'wicked problems' (Head & Alford, 2015). Deze problemen zijn te beschrijven als zeer complex, onvoorspelbaar, en niet zomaar te beheersen. Dit maakt het daarom moeilijk/onmogelijk om ze op een routinematige of gestandaardiseerde manier aan te pakken. Head & Alford (2015) geven kritiek op het

rationeel-technisch perspectief voor het oplossen van deze wicked problems, vooral omdat het veronderstelt dat er één oplossing is voor één probleem, terwijl daarbij niets over waarden of betekenisgeving wordt gezegd. Deze gedachte leeft ook steeds meer bij de verschillende handhavingsorganisaties. *'Een georganiseerde overheid versus georganiseerde misdaad'* (Stuurgroep GOC, 2013 p. 5). Om tot een effectieve aanpak te komen moet de overheid steeds meer en beter samenwerken en daarbij alle middelen en instrumenten inzetten die ze tot hun beschikking hebben. De gedachte die daarbij leidend is, is dat elke organisatie een bijdrage kan leveren om het probleem van de criminaliteit en ondermijning aan te pakken (Stuurgroep GOC, 2013). Een afpakteam is daar een concrete uitvoering van door de verschillende organisaties bij elkaar in een team te zetten, en per casus kijken welke aanpak het meest effectief is.

Een groot voordeel van het werken in een netwerk is dat deze 'wicked problems' beter aangepakt kunnen worden. Een nadeel dat kan ontstaan in zo'n samenwerking is echter, dat er veel gepraat wordt maar dat er (te) weinig resultaat geboekt wordt. Samenwerkingsorganisaties kunnen snel vervallen in praten en het wiel opnieuw uitvinden. Bij de respondenten is ook terug te horen, dat bijvoorbeeld de gedachten achter het rapport 'integraal tenzij', nu al minder zichtbaar zijn. *'Het nadeel van integraal werken is dat het niet al te lang werkt, wanneer het goed gaat willen partijen het liever weer zelf doen.'* Bij het afpakteam voorkomen ze dit door heel casus-gericht te werken. Er wordt per casus gekeken welke aanpak het beste kan worden gekozen, waardoor de samenwerking meteen concreet wordt. Doordat er verschillen zijn in de samenstelling van de units, treedt er geen standaardisatie op. Het blijft hierdoor niet bij praten alleen, maar alles is gericht op (meteen) actie.

9.2 Bestrijding criminaliteit

In hoeverre draagt de afpakaanpak bij aan het bestrijden van criminaliteit en het tegengaan van ondermijning? Zoals eerder aangegeven, begint aan het einde van de jaren tachtig een grotere belangstelling te ontstaan voor het financiële onderzoek om zo de criminele netwerken aan te pakken, het zogenoemde 'buitgericht rechercheren'. Er ontstaat steeds meer de gedachte dat door crimineel vermogen af te pakken, de criminaliteit zelf een harde klap zou krijgen (Secherling & Nelen, 1997). In 1990 loopt het eerste succesvolle opsporingsonderzoek in Nederland dat een drugsorganisatie vanuit de financiële kant probeert aan te pakken. Het onderzoek wordt bekend als het 'Holle-Vaten-onderzoek', waarbij uiteindelijk 2.658 kilo cocaïne in beslag is genomen dat verpakt zat in vaten passievruchten. Deze cocaïne is opgespoord door vooral te kijken naar het financiële netwerk rondom de organisatie (Soudijn & Akse, 2012). Dit voorbeeld geeft aan, dat vanuit de financiële kant criminelen beter aangepakt kunnen worden. Door de geldstromen goed te volgen is het grote netwerk in kaart gebracht. Deze focus op de financiële kant kwam echter, zoals uit eerdere hoofdstukken blijkt, nooit goed van de grond. *'Opsporing is van nature een beetje conservatief. Politie en officieren hebben de neiging om dingen te doen waar ze goed in zijn.'*, zegt een beleidsmaker van de politie hierover. Toch wordt in de afgelopen jaren de focus steeds meer gericht op het – op onrechtmatige wijze verkregen – vermogen. Door het opzetten van onder andere afpakteams wordt nu ook bewust ingezet om die focus echt gericht op crimineel vermogen te houden. *'Het afpakken van crimineel vermogen is een focus om criminaliteit te bestrijden'*, wordt de heersende mening bij rechtstreeks betrokkenen.

Ook bij 'kleinere' zaken kan eerder naar de criminele geldstromen gekeken worden. Een voorbeeld van een respondent van het afpakteam namens de Belastingdienst illustreert dat: *'Wij stonden voor de deur om een bepaald bedrag te innen. Vervolgens werd er een familielid opgebeld om het bedrag contant te betalen. Wij zijn vervolgens naar het familielid gaan kijken hoe hij aan dat geld kwam.'* Zo'n voorbeeld klinkt gemakkelijk en bijna vanzelfsprekend, echter heerst het idee nog vaak dat voor rechercheren op geld expertise en specialisme nodig is. Daarom geven diverse respondenten aan dat wanneer een uitvoerder het één keer heeft gedaan het daarna als vanzelfsprekend gaat. *'Het is cruciaal dat mensen in het veld, zoals een wijkagent, ook weet wat hij moet doen, en vooral weet dat zijn informatie cruciaal is.'*

In de huidige afpakpraktijk is de focus op het vermogen leidend om criminelen aan te pakken. Niet meer zozeer om het hele netwerk in kaart te brengen, maar om de crimineel constant tegen te werken, door middel van interventies. *'Ik zie het als frustratiemiddel, ik pretendeer niet dat ik met afpakken de criminaliteit stop, maar wel heb ik het idee dat we het ze jarenlang te makkelijk hebben gemaakt als overheid'*, zo stelt een lid van het afpakteam. Door constant interventies te plegen moet zo de criminele infrastructuur verstoord worden. Dat realisme qua criminaliteitsbestrijding blijkt een belangrijke reden waarom voor deze aanpak wordt gekozen. De criminaliteit zal weliswaar niet volledig stoppen met deze aanpak, maar dat zou ook niet het geval zijn met lange en grootschalige onderzoeken. De crimineel kan zo wel constant gestoord worden bij zijn criminele activiteiten en er kan hierdoor bewust ingezet worden op het tegengaan van ondermijning. *'In principe gaat het afpakken erover dat criminelen zich niet onschendbaar voelen, want daar komt ondermijning van.'*, aldus een beleidsmaker van de politie. Daarbij komt, dat veel respondenten ook vinden dat een gevangenisstraf in bepaalde gevallen zijn functie begint te verliezen en juist statusverhogend kan werken, en daarnaast dat criminelen in de gevangenis hun criminele netwerk veelal kunnen uitbreiden.

Het afpakken van crimineel vermogen, en daardoor het inzetten op zichtbaarheid en interventies kan - zeker bij de wat kleinere criminelen - wel tot preventie leiden. De crimineel wordt namelijk precies gepakt op datgene waarvoor hij de criminele activiteiten onderneemt: geld, status en genot. Wanneer je dat ontnemt, bijvoorbeeld door het in beslag nemen van zijn mooie auto, dan kan hij ontmoedigd raken. Ook wanneer de crimineel weet dat hij constant in de gaten wordt gehouden wanneer hij vermogen opbouwt kan ontmoedigend werken. Zo niet, dan is er nog steeds sprake van concreet resultaat: *'Van één crimineel hebben we al 8x een auto afgepakt.'*, zegt een lid van het afpakteam trots. Wanneer de 'criminele winst' wordt afgepakt, weet de crimineel ook dat al zijn criminele activiteiten voor niks zijn geweest.

9.2.1 Korte klap

De nadruk op snel resultaat boeken door snel over te gaan op interventies is een ontwikkeling die gaande is. De 'korte klap' is een manier van werken die meer gericht is op offensief rechercheren. Het gaat hierbij om interventies te plegen waar mogelijk. Onderzoeken naar een bepaalde zaak mogen maximaal drie maanden duren en aan de andere kant zullen er bij langdurige onderzoeken ook vaker interventies moeten plaatsvinden. Méér interventies heeft als voordeel dat deze kunnen leiden tot: bewijs, informatie (relevant voor eventueel meerdere onderzoeken), nieuwe interventiekansen, én

onrust bij criminelen (door beweging genereer je beweging). Het heeft daarnaast ook voordelen als het gaat om verspilling van tijd, omdat de strafmaat amper verschilt met die van 'lange' zaken. Het geeft tevens mogelijkheden voor integrale partners om door te pakken. Daarnaast kan er door meerdere interventies het idee van onaantastbaarheid bij criminelen verminderd worden en zal er zo meer vertrouwen bij burgers ontstaan in de handhavingsorganisaties (De Groot, 2015).

9.2.2 Capaciteitsvraagstuk

De nadruk op een financiële aanpak van criminelen lijkt zo dus een goede aanpak om criminaliteit tegen te gaan. De financiële focus met daarbij snelheid van (korte klap) interventies is leidend bij de huidige afpakpraktijk. Dat deze aanpak steeds meer gekozen wordt is niet alleen omdat deze gezien wordt als de beste manier voor de bestrijding van de criminaliteit. Er zit immers ook een groot capaciteitsvraagstuk achter. Politie en OM moeten dagdagelijkse afwegingen maken over welke zaken ze wel of niet aanpakken en op welke manier. Alle zaken oppakken is geen optie, daar is simpelweg onvoldoende capaciteit voor. Het rendement-denken speelt steeds actiever mee. De opvatting heerst dat lang onderzoek onvoldoende rendeert. Het resultaat blijkt eigenlijk altijd tegen te vallen als gekeken wordt naar waarop is ingezet. *'Is de straf rendabel voor wat wij hebben ingezet?'*, vraagt een lid van het afpakteam zich af.

De aanpak 'afpakken' blijkt qua rendement een goed instrument te zijn. Er wordt gekoerst op snel resultaat, en geen lang onderzoek. *'Stel wij pakken een OMG-lid (motorclubs) aan, dan is mijn doel niet om te kijken wat dat OMG-lid allemaal doet en heeft gedaan. Ik zeg: ik pak z'n vermogen af en zo knijp ik hem, kijken hoe die daar op reageert.'* Het is een omslag van veel investeren in lange termijn onderzoek, naar snelle interventies, waarbij de crimineel en zijn eventuele organisatie geraakt worden. *'Als je jarenlang onderzoek doet dan kost dat heel veel capaciteit en energie. Wat je uiteindelijk overhoudt is maar de vraag'*, geeft een beleidsmedewerker van de politie aan.

Daarnaast wordt er op capaciteitsgebied een enorme slag geslagen, door als handhavingsorganisatie niet zelf jarenlang tijd en energie in een crimineel te steken, maar de rollen proberen om te draaien. *'Juist bij het afpakken van vermogen kan je zeggen: laten we niet de gehele gerechtelijke weg volgen, dat duurt namelijk jaren. Maar wat bij witwassen soms heel handig is: we pakken zijn vermogen af en we laten hem komen. Met witwassen zeg je: kom jij maar hier!'*, maakt een lid van het afpakteam duidelijk. Wanneer een verdachte kan aantonen dat het vermogen met legale werkzaamheden is opgebouwd dan krijgt hij het terug, zo niet dan is het afgepakt. *'Je kan even achterover leunen 'goed, we hebben je vermogen afgepakt, nu ben jij aan zet, laat maar zien dat jij het kan verklaren.'*, aldus hetzelfde lid van het afpakteam. De beperkte capaciteit is al langer bekend, bij de afpakaanpak wil men daarom niet kijken naar wat er niet kan maar juist kansen opzoeken. Wanneer er kansen zijn om vermogen af te pakken en daarmee de crimineel te raken dan moeten die kansen benut worden. *'Het kost capaciteit niet zoveel, registratie, archivering kost allemaal niet veel en toch kunnen we de crimineel raken'*, vindt een ander lid van het afpakteam. Wat ook bij het vignet al duidelijk naar voren kwam is het actiegerichte.

Schikken lijkt in veel gevallen, met het capaciteitsvraagstuk in het achterhoofd, veelal een goede oplossing. *'Je onderhandelt met de advocaat. U kunt kiezen, of wij stellen een langdurige groot onderzoek in of u laat uw cliënt afstand tekenen. Het vermogen gaat zo rechtstreeks naar de staatskas en qua capaciteit hebben wij er geen werk meer aan.'*, aldus

een beleidsmaker van de politie. Een van de leden van het afpakteam heeft het over een win-win situatie. De crimineel krijgt op deze manier geen lang onderzoek aan zijn broek terwijl er bij handhavingsorganisaties geen tijd extra in gestoken hoeft te worden om uiteindelijk toch een afpakresultaat hebben.

9.3 Resultaten versus de probleemoplossing

Bij het opstellen van het Ketenprogramma Afpakken is afgesproken om daadwerkelijk resultaten niet te specificeren in absolute getallen. De echte waarde van de aanpak is dat deze bijdraagt aan een veiligere en rechtvaardige samenleving, wat uiteraard 'onbetaalbaar' is. Voor het uiteindelijk krijgen van draagvlak is er wel een bepaald 'businessmodel' (de drie op één verhouding) opgesteld, maar dat is niet representatief voor de waarde die de aanpak moet opleveren (Ketenprogramma Afpakken, 2012).

Die visie op afpakken, vooral gericht op rechtvaardigheid en het terughalen van het geld, moet gerealiseerd worden door een focus op drie pijlers: Meer afpakken, Slimmer afpakken en Effectiever Afpakken. Om die focus nog meer te stimuleren zijn bepaalde prestatieafspraken gemaakt, onder andere om zo de investeringen in de aanpak te verantwoorden (Ketenprogramma Afpakken, 2012).

Deze manier van denken is van belang om die aanpak goed te begrijpen. Het afpakken van crimineel vermogen is een duidelijk instrument om uiteindelijk een rechtvaardigere en veiligere samenleving te krijgen waar misdaad niet loont, daarin ligt het uiteindelijk doel. Het doel wordt vervolgens bereikt door het instrument 'afpakken' in te zetten. Om dat instrument krachtig te maken, wordt het versterkt door onder andere investeringen die tot stand kunnen komen vanwege geboekte resultaten. Die resultaten zijn voorspeld in de vorm van prestatieafspraken.

9.3.1 Efficiëntie versus effectiviteit

Resumerend mag duidelijk zijn dat het afpakken van crimineel vermogen zeker bijdraagt aan het tegengaan van criminaliteit en ondermijning. De vraag is echter of het echt effectief is om vanuit deze methode de probleemsituatie aan te pakken om zo een veiligere samenleving te kunnen creëren. Het efficiëntievraagstuk blijkt leidend bij de vraag of de aanpak passend is om een probleemsituatie aan te pakken, maar is de aanpak op de lange termijn ook effectief om de criminaliteit tegen te gaan? Is het geen dweilen met de kraan open? Je kunt wel steeds vermogen van een crimineel afpakken, maar zegt dat iets over het stoppen van zijn/haar criminele activiteiten? Oftewel, is het echt een passende oplossing voor de aanpak van deze probleemsituatie? Dit punt is al eerder naar voren gebracht bij de vignet-resultaten, waarbij veel respondenten gaan voor het afpakken van onder andere een auto en veel heil zien in een schikking. Het is echter niet aannemelijk dat een jongen van twintig met aardig wat antecedenten achter zijn naam daarna stopt met zijn criminele activiteiten.

9.3.2 Waarom wel effectief

Wat meerdere respondenten aangeven is dat omdat steeds vermogen wordt afgepakt van de crimineel juist daardoor de ontmoediging ontstaat. *'Doordat je hem steeds blijft prikken kan hij ook moeilijk een grote status opbouwen, hij wordt*

constant geraakt., vindt een lid van het afpakteam. Daarmee ontmoedig je de crimineel om de criminelen activiteiten te blijven voortzetten, omdat hij zich ooit zal realiseren dat misdaad niet loont. Dat doorpakken lijkt echter wel alleen te gebeuren wanneer er zich is op vermogen bij de crimineel. Wanneer dat niet meer het geval is dan valt hij weg van de radar. Dat wordt ook niet zozeer als probleem ervaren, vindt een ander lid van het afpakteam: *'Als hij (de crimineel) in een oude auto rijdt dan valt hij niet meer bij ons op, maar ook niet bij de maatschappij!'*. Deze opvatting valt dus in lijn met het realiseren van de visie op een veiligere en rechtvaardigere samenleving.

Een ander punt betreffende effectiviteit is het idee dat een gevangenisstraf minder goed werkt. Voor sommige criminelen werkt dit namelijk alleen maar statusverhogend en zorgt het daarnaast ervoor dat ze in contact komen met andere criminelen. Daardoor doen zij contacten op waarmee ze later weer (en meer) criminele activiteiten kunnen opzetten. *'Ik geloof heel heilig dat je geen grootschalige onderzoeken moet doen met als doel criminelen voor dat ene jaar in de gevangenis te gooien. Nee, het is effectiever om criminelen voortdurende in hun vermogen te pakken. Dat is het leidende motief van alle criminaliteit'*, aldus een beleidsmaker van de politie. Ook hierbij komt het punt van 'realistische blik' weer terug. *'Ik ben niet bezig met de criminaliteit te verslaan, ik wil ze wel raken, ontwrichten en effectief aanpakken.'* Door deze opvattingen wordt de dominantie van het efficiëntie-denken enigszins ontwricht, echter blijven er wel wat kanttekeningen bestaan.

9.3.3 Kanttekeningen bij effectiviteit

Allereerst, lijkt het nog steeds een kwestie van dweilen met de kraan open. De afpakaanpak kan getypeerd worden als constante repressieve acties, die uiteindelijk – hopelijk - een preventieve werking hebben op de criminaliteit. Er is eigenlijk nog weinig zicht op wat de criminelen doen wanneer ze 'geplukt' zijn; dat beeld is vooral gebaseerd op aannames. Stoppen ze daadwerkelijk met hun criminele activiteiten of gaan ze ermee door? Daarnaast wijst hoogleraar criminologie Spapiens erop dat bij sommige criminele families in Brabant het helemaal niet duidelijk is wat ze precies met hun vermogen doen, doordat het niet zichtbaar is. Die families zijn juist vooral bezig om met rust gelaten te worden en willen in feite het liefste onaantastbaar zijn. Die zullen door de focus op vermogen niet zozeer in de problemen komen.

Daarbij komt het tweede punt dat 'doorpakken' belangrijk is. Voor het inzetten op constant aanpakken valt iets te zeggen en lijkt het ook cruciaal om de afpakaanpak te doen slagen. Een (voormalig) crimineel wordt door het afpakteam niet constant in de gaten gehouden of nog gevolgd. Hiervoor zou een rol weggelegd zijn voor bijvoorbeeld een wijkagent die nieuw opgebouwd vermogen wederom constateert. Dat 'doorpakken' en 'vastgrijpen' wordt wel genoemd, maar daar ligt de focus niet op. De kansen moeten zich voordoen en er moet wel worden doorgepakkt.

Ten derde is het de vraag in hoeverre er altijd doorgepakkt kan worden met deze aanpak, omdat criminelen zich hiertegen gemakkelijk kunnen weren. Uit deel II blijkt dat de echt grote criminelen geen moeite hebben om hun vermogen 'goed' te verstoppen, met behulp van advocaten en notarissen. Dit lijkt voor de wat kleinere criminelen overigens ook niet heel erg moeilijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het op een andere naam zetten van een auto of het vermogen verplaatsen naar het buitenland. Het is wellicht goed dat de criminele opbrengsten niet meer direct zichtbaar zijn voor de maatschappij, maar

de criminele activiteiten kunnen zo wel doorgaan. Het zijn alleen de echt heel kleine criminelen die zich niet kunnen verweren tegen deze aanpak. Dit wordt enigszins bevestigd door een beleidsmaker van de politie: *'De grote jongens kan je uiteindelijk toch niet aanpakken, want dat zijn echte ondernemers. Die zie je elke keer weer naar iets nieuws zoeken.'* Kritiek dat er met de aanpak daarom alleen 'kruimeldieven' worden gepakt wordt echter ontkend. *'Bij de grote jongens halen we namelijk altijd 'iets'.'* De vraag is echter wanneer je bij een grote crimineel een relatief klein bedrag afpakt, of de aanpak dan echt effectief te noemen is?

Ten vierde een reactie op het 'realistisch denken'. Wanneer je er geen vertrouwen in hebt dat de criminelen 'niet te redden' of 'helemaal te stoppen zijn' dan wijst niks erop, dat zij hun criminele activiteiten zullen beëindigen. Wanneer het echt gaat om die beroepscriminelen dan lijkt een gevangenisstraf juist wel een goed middel, aangezien ze zo toch (tijdelijk) vleugellam worden gemaakt (De Groot, 2015).

Het laatste punt is schikken. Zoals een lid van het afpakteam zei: *'een win-win situatie'*, doelend op 'win' voor de crimineel en 'win' voor het afpakteam. De crimineel heeft bij het treffen van een schikking het voordeel dat er geen onderzoek naar hem wordt ingesteld. Een pervers effect hiervan is dat hierdoor geen corrigerende tik wordt uitgedeeld waarbij gewezen wordt op de normen en waarden van de samenleving.

9.4 Discretionaire ruimte van het afpakteam

'Een politieagent wil aanpakken, die moet je lekker z'n gang laten gaan', zegt een beleidsmaker bij de politie. Ze worden vrijgelaten in hun werkzaamheden, uitgaande van hun eigen professionaliteit. *'Ze mogen daarbij zelf keuzes maken en bepalen wat ze doen en op welke manier ze het doen, die vrijheid is nodig om de focus op afpakken te houden.'* Het idee is dat agenten niet gestoord moeten worden, door tussenkomende andere prioriteiten vanuit hun eigen organisatie, anders zal de focus op het afpakken van crimineel vermogen snel verdwijnen, terwijl die focus er nu juist steeds beter moet komen. Het idee achter de integrale samenwerking binnen het afpakteam is immers dat er per casus wordt gekeken wat de effectiefste mogelijkheid is om te handelen. Die 'effectiefste' mogelijkheid wordt wel uitsluitend gezien als: welke organisatie het grootste afpakresultaat kan behalen. Wat echter blijkt is, dat de volledige vrijheid die gegeven wordt in werkelijkheid niet volledig gepakt wordt bij het zoeken naar de effectiefste manier om de criminaliteit te bestrijden. Er blijkt vaak gehandeld te worden naar de mogelijkheden van dat moment; kijkend naar wat haalbaar is qua capaciteit en bevoegdheden.

De situaties in de dagdagelijkse praktijk zijn echter - net zoals de gehele problematiek - zeer complex, ambigue en dynamisch. Deze complexiteit van vraagstukken komt echter niet overeen met de vooropgestelde procedure die nu in de praktijk is ontstaan. Allereerst wordt er voornamelijk gewerkt vanuit de drie kernpunten (antecedenten, onverklaarbaar vermogen en geen inkomen) vanuit daar kan meteen worden overgaan tot actie. Daarnaast blijkt de afweging in de praktijk vooral te bestaan uit het capaciteitsvraagstuk. Er zijn in de verschillende situaties in de dagdagelijkse praktijk echter veel meer afwegingen en specifieke beslissingen te nemen om te kijken hoe er het beste kan worden omgegaan

met een probleemsituatie. Wat Schön (1983) aangeeft is dat het goed is om juist als professional in deze dagdagelijkse praktijk te reflecteren op het eigen handelen en hiervan te leren. Op deze manier wordt er geleerd van het eigen functioneren in de praktijk en kan het handelen continu verbeterd worden. Zoals Schön stelt kan er zo gekeken worden of de gevoerde actie passend is voor de complexe en dynamisch probleemsituatie. Vanuit dit leerproces kan een visie ontstaan over het handelen op basis van waarden en de lange termijn.

Door middel van dit reflectieve leren kan er in de praktijk van het afpakken gekeken worden naar het eigen handelen en de afwegingen die daarbij gemaakt worden. Wat in hoofdstuk 8 naar boven kwam is dat leden van het afpakteam en de afpakofficier geen druk ervaren vanwege prestatieafspraken en dat leden van het afpakteam zelfsturend zijn. Zij bepalen zelf welke zaken ze oppakken en op welke manier. Deze vrijheid van opereren biedt dus veel mogelijkheden. Zo kan hierdoor gezorgd worden dat er afwegingen gemaakt kunnen worden in de praktijk, die verder gaan dan het capaciteitsvraagstuk. Juist door te reflecteren op het eigen handelen kan dit besef er meer komen en kan de praktijk van afpakken verbeterd worden om nog effectiever de criminaliteit te bestrijden.

9.5 Slot

In dit hoofdstuk is gekeken in hoeverre de aanpak 'afpakken' een passende oplossing is voor de probleemsituatie. Het gaat hierbij om 'criminaliteit' en 'ondermijning', die beide aan te merken zijn als 'wicked problems'. Daar is niet één oplossing voor; daar zijn de problemen te complex en te dynamisch voor. Wanneer er wordt gekeken in hoeverre de afpakaanpak bijdraagt aan de bestrijding van deze problemen dan vallen een paar zaken op.

Allereerst is er een bepaalde realiteitszin die erop wijst dat criminaliteit niet volledig gestopt of verdreven kan worden. Crimineel gedrag kan immers niet zomaar verdwijnen. Dit besef zorgt eigenlijk voor een bepaalde mentaliteitsverandering: criminaliteit hoeft niet voor 100% verdreven te worden, aangezien dit niet realistisch is, maar moet wel zover mogelijk 'beheersbaar' blijven. Daarom is het beleidsdoel voornamelijk erop gericht om ondermijning tegen te gaan. Wanneer de onderwereld teveel verweven raakt met de bovenwereld kan dit steeds grotere consequenties krijgen voor de samenleving. Vanwege de toenemende criminele problematiek in Brabant is daarom ook besloten om extra maatregelen te nemen: de oprichting van de Taskforce, met één van de pijlers gericht op het afpakken van crimineel vermogen (Kamerstukken II, 29911 nr. 107).

Het 'afpakken' heeft als voordeel: illegaal geld terug te brengen naar de samenleving (op een legale manier). Daarnaast is het een goed instrument om criminelen en/of criminele organisaties te raken in hun bezigheden, door constant interventies te plegen. Zo worden criminelen voortdurend tegengewerkt in hun werkzaamheden. Deze manier van werken is niet geheel vanuit het effectiviteit-denken opgezet. Wat steeds terugkomt is, dat het ook een efficiënte afweging is die vooral ontstaat door de beperkte capaciteit van de handhavingsorganisaties. Er kan niet voor elk 'geval' een lang onderzoek komen, waarbij ook nog eens de resultaten van die lange onderzoeken betwijfeld worden.

Deze twee punten - realistische blik op zowel criminaliteitsbeheersing als organisatorische capaciteit - maken dat door verschillende betrokkenen het afpakken van crimineel vermogen wordt gezien als zowel effectief als efficiënt. Het gevaar

hierbij is dat de focus volledig op het afpakken zelf komt te liggen en daarmee niet langer als onderdeel van de totale aanpak van criminaliteit gezien wordt. Wanneer puur alleen naar de effectiviteit wordt gekeken, blijken er immers nog kanttekeningen te zetten, om de probleemsituatie echt efficiënt aan te pakken.

10. Maatschappelijke meerwaarde

'At issue is how policy goals and means function to facilitate, realize, or support these larger societal goals and values. Thus, fundamental judging the success of goal's impact on the larger system is a proper understanding, practical as well as theoretical, of the system itself.' (Fischer, 1995 p. 113).

In dit onderdeel van het model van Fischer wordt de aanpak bekeken vanuit het gehele maatschappelijke systeem. Het gaat er bij dit onderdeel niet om wat de criminele activiteit voor invloed heeft op de specifieke probleemsituatie (zoals behandeld in het vorige hoofdstuk), maar kijkt verder dan die specifieke context en zet deze in een groter geheel. De vraag die hierbij gesteld moet worden is of de aanpak 'afpakken' voor de samenleving en de maatschappij een goede zaak is. Daarom ligt de nadruk meer op de effecten op de lange termijn. Fischer (1995) stelt dat de meeste beleidsdoelen binnen een redelijk termijn zichtbaar of niet zichtbaar moeten zijn. Bij beleidsdoelen in een groter samenlevingssysteem duurt dit veel langer, dat kan zelfs decennia lang duren. Hij geeft het voorbeeld van armoedebestrijding, maar datzelfde geldt voor de bestrijding van criminaliteit, dat zoals eerder is aangegeven een 'wicked problem' is. Er wordt in dit hoofdstuk beschreven wat de maatschappelijke meerwaarde van de aanpak 'afpakken van crimineel vermogen' is en welke omstandigheden daarbij komen kijken.

Allereerst zal in dit hoofdstuk gekeken worden naar een algemene stroming in de publieke sector, waarbij het gaat om een steeds grotere focus op de maatschappelijke meerwaarde van publieke organisaties. Vandaaruit wordt beschreven hoe verschillende betrokkenen kijken naar welke waarden in de afpakaanpak zitten. Welke betekenis geven zij aan hun werkzaamheden en aan het beleid hieromtrent? Vervolgens wordt stil gestaan bij het belang van de beeldvorming in de omgeving voor het draagvlak voor de aanpak. Aan de hand van twee spanningsvelden wordt het belang van een duidelijke focus op de maatschappelijke meerwaarde en een positieve beeldvorming bij de omgeving behandeld.

10.1 Ontwikkelingen in de publieke sector

Midden jaren negentig begon de stroming Public Value Management (PVM) op te komen in de publieke sector, als nieuwe visie op sturing, waarbij de focus kwam te liggen op het creëren van maatschappelijke meerwaarde (Stoker, 2006). De 'grondlegger' van deze term en visie is Mark Moore geweest met zijn boek 'Creating Public Value' in 1995. Hij geeft in zijn boek aan dat het voor publieke organisaties belangrijk is om een bepaalde focus te creëren op de maatschappelijke meerwaarde. Publieke organisaties moeten zichzelf de vraag stellen wat zij daadwerkelijk willen bereiken. Het gaat dan niet zozeer om output, waarbij concrete resultaten gehaald worden, maar om outcome, wat gaat over welke impact ze willen bereiken. Een flitspaal wordt niet op de eerste plaats geplaatst om geld binnen te halen, maar om de veiligheid op de Nederlandse wegen te versterken. Moore geeft aan dat er drie onderdelen nodig zijn om die public value te creëren. Hij introduceert 'the strategic triangle', die bestaat uit: 'Authorizing environment', 'operational capabilities' en 'value'.

De 'authorizing environment' bestaat uit legitimiteit en support vanuit de omgeving. Het gaat hierbij om een omgeving, van bijvoorbeeld politici, relevante organisaties/partners, burgers en dergelijke. Die omgeving moet een bepaalde aanpak steunen. Daarnaast zijn er de 'operational capabilities' de capaciteiten die voorwaardelijk zijn om mooie, goede plannen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het gaat hierbij om capaciteit in verschillende vormen: specialistische kennis en vaardigheden, mankracht en budget. Het laatste punt is 'value', dit is het eigenlijke doel dat men wil bereiken, namelijk het creëren van een bepaalde maatschappelijke meerwaarde.

Stoker (2006) geeft het verschil aan tussen PVM en het eerder behandelde NPM: NPM gaat meer over de 'hoe'-vraag ('Hoe gaan we het regelen?') en PVM richt zich meer op de 'waartoe' vraag ('Waar willen we naar toe?'). Toch blijkt dat in de praktijk van publieke organisaties PVM lastig te zijn. Zij focussen zich snel op de 'hoe'-vraag. Door een jarenlange bedrijfsmatige aanpak ligt de focus nog vooral op resultaten/targets in plaats van op maatschappelijke doelen (Geuijen, 2013).

10.2 Een eerste blik: snel zichtbaar resultaat voor de samenleving

Het is van belang om te kijken welke waarden betrokkenen aan de aanpak 'afpakken' geven. Die betekenisgeving aan hun eigen werk, zegt namelijk veel over waarom ze bepaalde acties ondernemen en wat ze daarbij denken (Weick, 2009).

'Misdad mag niet lonen'. Een zin/slogan die in dit onderzoek meerdere keren is teruggekeerd. Het signaal naar de samenleving moet zijn dat misdad niet loont. In afgelopen hoofdstukken is de nadruk vooral gelegd op het feit dat de aanpak 'afpakken' goed is om een crimineel hard en effectief te raken, en daarmee criminaliteit stevig te bestrijden. Belangrijk daarbij is wat voor de maatschappij de meerwaarde is van deze aanpak. Het voorbeeld van de man die hard en eerlijk werkt, terwijl zijn buurman die overdag niks uitvoert maar wel hele dure auto's voor de deur heeft staan, wordt meerdere keren gegeven. *'Wanneer je die afpakkant niet benadrukt dan ontstaat er een situatie dat misdad loont en dat mag niet'*, zegt een lid van het afpakteam. Wanneer er aan leden van het afpakteam wordt gevraagd wat de belangrijkste waarde is van de aanpak, dan komen zij met 'rechtvaardigheid'. Dankzij de afpakaanpak kan er namelijk meteen een krachtig signaal naar de samenleving gestuurd worden. *'Mensen hebben gewoon last van het feit dat ze lopen te patseren en onschendbaar waren. Dat je dan afpakt vind de samenleving fijn. Laat zien dat je er mee bezig bent. Is een bepaalde manier van etaleren,'* zo vertelt een van de leden van een afpakteam. Hij is van mening dat criminelen er altijd te gemakkelijk mee weggekomen zijn: *'Iedereen ziet dat het criminelen zijn en toch kunnen we vaak niet direct ingrijpen'*. Die bepaalde mate van onaantastbaarheid van criminelen lijkt te prikkelen om ze wél meteen en effectief aan te pakken. Het is vervelend als criminelen niet gepakt worden, maar het is nog vervelender wanneer ze dit nadrukkelijk uitten door het bezitten van verschillende luxe goederen. Vanuit het rechtvaardigheidsprincipe is het daarom belangrijk om deze criminelen aan te pakken.

Die mening lijkt ook bij verschillende beleidmakers in de handhavingketen te leven. *'Het belangrijkste doel van afpakken is de uitstraling van rechtvaardigheid. In mijn ideaalbeeld zou je in de samenleving tot de conclusie komen dat het niet loont om crimineel te zijn, de kans dat je gepakt wordt is groot evenals de kans dat je alles kwijt raakt. Dat moet je wel*

nastreven, het is wellicht wat idealistisch, maar moet wel het doel zijn. Rechtvaardigheid is de belangrijkste uitstraling.'

Daarbij zien veel betrokkenen bij deze aanpak het 'vertrouwen in de overheid' ook verbeteren. *'Het idee wat de mensen op straat hebben is: wie gaat hier wat aan doen? De verwachting is dat de politie ingrijpt.'* aldus een van de beleidsmakers. Doordat de acties bij afpakken goed zichtbaar zijn voor de omgeving, zorgt dit ervoor dat de burger ziet dat er opgetreden wordt. Dit is een van de redenen waarom de handhavingsorganisaties sterk actiegericht willen werken, laten zien dat ze er zijn en daadwerkelijk iets aan de criminaliteit doen.

Interessant is ook hoe er bij de sturing wordt omgegaan met de doelen. Een van de oprichters van het eerste afpakteam vertelde duidelijk wat de drie hoofddoelen waren die hij had meegekregen: het moest integraal met goede informatiedeling, het moest resultaat opleveren (één op drie verhouding) en het moest innovatief zijn. De meerwaarde van de aanpak 'afpakken' blijkt derhalve vooral gericht op het verbeteren van de operationele capaciteit. De politie wil dus graag aanpakken, maar vindt dat ze daar te weinig capaciteit voor heeft. Met het afpakken kunnen ze vanuit de rechtvaardigheidsgedachte wél effectief aanpakken.

10.3 Beschouwing van de eerste blik

Opvallend dat er toch een verschil lijkt te bestaan tussen het beleid en de praktijk als het gaat om bepaalde 'publieke waarde' waarvoor deze afpak aanpak uitgevoerd wordt. Wanneer naar het beleid wordt gekeken, ligt de focus bij 'afpakken' vooral op het beschermen van de samenleving tegen de georganiseerde misdaad om daarmee de ondermijning van het gezag tegen te gaan. Op die manier moet er een veiligere samenleving ontstaan. In de praktijk lijkt de nadruk bij zowel beleidsmakers als uitvoerders echter te liggen op de waarde 'rechtvaardigheid', waarbij het veiligheidsaspect amper aan bod komt. Dit, terwijl het Ketenprogramma Afpakken juist gericht wordt op zowel 'rechtvaardigheid' als 'veiligheid'. Het is echter van belang om te zien dat 'rechtvaardigheid' vooralsnog nog dominant is. Dit is namelijk precies het principe van de ontnemingswet. Een maatregel die het doel heeft om de financiële situatie van vóór een strafbaar feit te herstellen. Echter is uit het vorige deel van dit onderzoek naar voren gekomen dat het 'afpakken', meer is dan alleen de maatregel van ontnemen. Het is steeds meer een instrument om de - georganiseerde - criminaliteit te bestrijden en daarmee bij te dragen aan veiligheid.

Het is belangrijk om beide waarden na te streven, wanneer er naar de 'waartoe'-vraag wordt gekeken. Wanneer er over wordt gegaan op 'afpakken', moet de vraag blijven wat dit bijdraagt aan de veiligheid. Juist bij die waarde is het van belang om naar de langere termijn te kijken. Vanuit 'rechtvaardigheid' kan het goed zijn om een auto af te pakken van een crimineel. Wanneer er ook vanuit 'veiligheid' wordt gekeken dan komt de vraag aan de orde welke maatregelen nodig zijn om de criminele activiteiten definitief te laten stoppen.

Wanneer gekeken wordt naar de 'strategic triangle' van Moore (1995) zijn in de huidige dagdagelijkse praktijk eigenlijk alle drie de onderdelen (dominant) gericht op het bereiken van de waarde 'rechtvaardigheid'. Het wordt - zoals hierboven beschreven - gezien als de belangrijkste waarde van de aanpak. De operational capabilities zijn hierop vooral gericht, zoals duidelijk werd in hoofdstuk 9. De beschikbare middelen en vaardigheden binnen de organisatie zijn beperkt, waardoor er

minder gefocust wordt op lange termijn onderzoek. Wat met de 'korte klap'-aanpak wel (gemakkelijk) kan is een crimineel raken in zijn portemonnee, waardoor er ook direct resultaat is. Dit is vooral gericht op rechtvaardigheid/verging. Zoals uit hoofdstuk 6 bleek, wordt de steun vanuit de omgeving (politiek, de publieke opinie en de politieorganisatie) hier ook voornamelijk door verklaard.

Bij beleidmakers echter is de ambitie ruimer: namelijk bestrijding van de (georganiseerde) misdaad en tegengaan van ondermijning, oftewel de waarde veiligheid. Zoals Moore (1995) aangeeft is het van belang is dat alle drie de onderdelen van de 'strategic triangle' tegelijk moeten groeien om uiteindelijk het doel te bereiken. Wanneer er meer moet worden ingezet op veiligheid, dan moeten de operational capabilities en legitimacy and support meegroeien. Door meer de 'waartoe'-vraag te stellen kan dit bereikt worden. Hierdoor zal in de praktijk anders gekeken worden naar de middelen en de manier van toepassen en zal de conclusie moeten zijn dat er (inderdaad) meer capaciteit bij moet om die waarde ook te waarborgen. En daarnaast is het eenduidig communiceren van wat het doel van de aanpak is belangrijk. Dat is meer dan uitsluitend de slogan 'misdad mag niet lonen' benadrukken. Zo kan er meer steun ontstaan om het afpakken van crimineel vermogen als instrument te zien tegen de (georganiseerde) criminaliteit en tegen ondermijning. Hieronder wordt nader ingegaan wat het belang is van wat voor 'signalen' je naar de samenleving afgeeft.

10.4 Beeldvorming

Beleid kan met duidelijke doelen worden opgesteld. Het communiceren van die doelen is van belang om ervoor te zorgen dat de omgeving een duidelijk beeld van de aanpak heeft. Zoals Stone (2012) aangeeft: interpretaties zijn sterker dan feiten, dus het goed presenteren van beleid vraagt om een goede overtuiging. De schrijfster maakt het onderscheid tussen 'aspiraties' en 'interpretaties'. Bij 'aspiraties' is het streven naar een betere samenleving, zoals een veiligere samenleving. 'Interpretaties' gaan over op welke wijze dat het beste bereikt kan worden. Bij interpretaties bestaan er tegenstrijdigheden, maar aspiraties brengen mensen weer samen. De vraag die bij de afpakeraanpak gesteld moet worden is: Waar gaat het nou om bij het afpakken? Wederom die 'waartoe'-vraag. Stone (2006) maakt in haar boek duidelijk dat het beschrijven van doelen ook een manier is om de perceptie van anderen te beïnvloeden. Dit kan onder andere door middel van zogenaamde symbolen. Zoals 'story of decline', verhalen over boeven en helden. Verhalen die soms verscholen zitten, maar rechtvaardigen waarom ingrijpen noodzakelijk is om een bepaalde (probleem-)situatie aan te pakken.

De reden dat Stone (2006) hier wordt aangehaald is, om aan te geven wat het belang is van bepaalde interpretaties bij de aanpak 'afpakken'. Wanneer de omgeving overtuigd moet worden van een bepaalde aanpak dan is het een hele onderneming om die aanpak te rechtvaardigen. De manier waarop een aanpak geïnterpreteerd wordt, hangt af van de vraag in hoeverre je anderen kunt overtuigen.

Uit voorgaande deel van dit hoofdstuk kwam naar voren dat de aanpak 'afpakken' nog op veel steun kan rekenen vanuit de omgeving, het staat echter niet vast dat die steun blijft. De aanpak heeft namelijk ook wat spanningsvelden omtrent maatschappelijke doelen. Wanneer bepaalde aspecten van de aanpak minder belicht worden, kunnen de interpretaties over de aanpak ook een andere kant op gaan, waardoor de steun kan verminderen.

10.5 Spanningsvelden

Om publieke meerwaarde te creëren heb je de drie onderdelen van de eerdergenoemde strategische triangle nodig. Op de operational capacity lijkt veel gefocust te zijn, aangezien het een effectieve en efficiënte aanpak is. Wat van belang is dat er goed gekeken wordt naar de 'public value'-kant, met de 'waartoe'-vraag en te kijken naar de omgeving. In die omgeving kunnen verschillende interpretaties over de aanpak ervoor zorgen dat het draagvlak vermindert. Het is daarom belangrijk om de drie onderdelen gelijkwaardig aandacht te geven. Hieronder worden aan de hand van twee voorbeelden spanningsvelden weergegeven over de aanpak 'afpakken', waaruit lessen getrokken kunnen worden.

10.5.1 Plan van de regioburgemeesters

In de Volkskrant van 11 september 2015 een bericht over de burgemeesters in de regio Brabant onder leiding van burgemeester Noordanus van Tilburg die een brief stuurden naar de minister van Justitie en Veiligheid over het afpakken van crimineel vermogen. *'Wij vragen 50 miljoen euro voor de integrale aanpak van de georganiseerde misdaad. Dit wordt via het afpakken van crimineel vermogen ruimschoots terugverdiend.'* Hiermee gaven de regioburgemeesters het signaal af dat de criminaliteit steeds dichterbij de bovenwereld komt, wat onder andere tot uiting kwam door verschillende bedreigingen richting verschillende burgemeesters. Het afpakken van crimineel vermogen zagen zij als een sleutel in de aanpak, waarvoor ze de mogelijkheden graag verder wilden uitbreiden. *'We staan echter pas aan het begin van deze aanpak en er is meer tempo nodig. Er is zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve impuls nodig'*. De regioburgemeesters zagen daarom graag dat een deel van het afgepakte vermogen wordt geïnvesteerd in een verstevigde aanpak van ondermijnende criminaliteit, waarmee nog meer kan worden afgepakt. Daarvoor vroegen ze een extra investering van 50 miljoen die zich naar verwachting ruim terug zou verdienen. De financiering moest hier anders gaan verlopen dan voorheen, waarbij het geld naar de rijkskas gaat en vervolgens wordt verdeeld onder verschillende ministeries. De baten van de aanpak zouden juist terug moeten komen bij het 'potje' ondermijning, wat daarbij dus ook de potentie heeft om meer op te halen.

Naar aanleiding van deze brief zijn ook Kamervragen gesteld aan de minister van Veiligheid en Justitie A. van der Steur. Er is onder andere gevraagd naar de mogelijkheden van een soort 'revolverend fonds' waarbij de opbrengsten van afgepakt crimineel vermogen worden geïnvesteed in de aanpak 'afpakken'. De minister antwoordde daarop dat de mogelijkheid van business cases in de Rijksbegroting mogelijk zijn, maar dat dit voorstel nog te weinig basis biedt om het in te voeren. Er is nog te weinig inzicht over de inzet van de betrokken partijen en de geïncasseerde inkomsten (Kamerstukken II, 2015Z16420).

In de handhavingspraktijk zelf voelen ze zich gesteund door deze brief van de regioburgemeesters. *'Wij zijn erg blij met Noordanus dat hij ons steunt. Er moet meer geïnvesteerd worden in het afpakken. We hebben meer capaciteit nodig om nog meer en nog beter af te pakken. Wanneer we meer budget hebben gaan we ons ook alleen bezig houden met afpakken. Zo kunnen we nog meer op deze manier inzetten'*, aldus een beleidsmaker bij de politie. Verschillende betrokkenen zien nieuwe mogelijkheden wanneer er extra budget vrij komt: nog een afpakteam, geldhond en dergelijke.

Wanneer dit voorstel van de regioburgemeesters wordt bekeken vanuit de strategic triangle van Moore (1995) dan wordt vooral gepleit voor een versterking van de operational capacity. Uiteindelijk met het doel om ondermijning tegen te gaan en daardoor de veiligheid van Nederland te verbeteren. De burgemeesters kunnen hierbij op veel steun van de omgeving rekenen, zeker wanneer ze de hoge bedragen van 9,3 miljard crimineel vermogen benadrukken. Er zijn meerdere Kamerleden die daardoor getriggerd werden (zie Kamerstukken II, 2015Z16420). Echter kunnen door dit systeem ook perverse effecten ontstaan op de lange termijn qua steun van de omgeving. Allereerst het punt dat vorige hoofdstuk naar voren komt: Wordt ondermijning echt tegengegaan wanneer er nog meer op afpakken wordt ingezet? Het nadeel van het herinvesteren van inkomsten is bijvoorbeeld dat er - nog meer- naar afpakresultaten wordt gekeken.

Zoals is aangegeven, is de politiepraktijk vooral een plek waar steeds keuzes gemaakt moeten worden. Er moet veel, er kan weinig. Met dit plan wordt er een incentive opgebouwd om vooral voor het verhogen van de opbrengsten te gaan. De afweging waarbij gekeken wordt hoe de veiligheid het beste gewaarborgd kan worden, zal dan gestuurd worden op extra beschikbaar gesteld geld en op termijn zal dit geen juiste keuze blijken.

Ten tweede kan het zorgen voor een verkeerde beeldvorming. Daarbij komt wederom het punt van: er moet veel, er kan weinig. Hierbij moet ervoor gewaakt worden dat de politie prioriteit gaat stellen aan een 'winstgevende' zaak, boven een andere. Een van de beleidmakers van die aanpak typeert het duidelijk: *'Het idee moet niet ontstaan dat de politie niet voor de deur staat wanneer er is ingebroken, maar wel meteen paraat staat wanneer er een Porsche kan worden afgepakt'*. Die praktijk van afwegingen maken, zal blijven bestaan, waardoor soms 'zakelijke' keuzes de bovenhand hebben. Zo kan er aan de ene zaak meer aandacht besteed worden dan aan een andere zaak, kijkend naar effectiviteit en efficiëntie. Alertheid blijft geboden omdat dit ook een bepaalde beeldvorming met zich meebrengt.

Het punt van Moore over het gelijk laten 'groeien' van de drie onderdelen van de strategic triangle lijkt hier op te gaan. Er kan in een keer veel geïnvesteerd worden in de operational capacity, echter dit kan consequenties hebben op de lange termijn voor de beide andere onderdelen. De public value 'waartoe'-vraag kan op de achtergrond raken, doordat resultaten belangrijker worden. De vraag of het bijdraagt en wat het toevoegt aan rechtvaardigheid en veiligheid zal voorop moeten blijven staan. Daarnaast kan door een verkeerde beeldvorming de omgeving ook steeds minder in de huidige aanpak zien. Zeker het punt van 'vertrouwen in de overheid' zal hierdoor immers niet versterkt worden. *'De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet. (...) Wie die integriteit laat aantasten, tast het vertrouwen van de burger in het bestuur, en daarmee de democratie in haar wortels aan'* (Ian Dales, minister van Binnenlandse zaken van 1989-1994 In: Lamboo, 2005 p.15).

10.6 Schikkingen

Er wordt steeds meer gebruik gemaakt van het buiten de onafhankelijke rechter om straffen, in het bijzonder door het opleggen van boetes. Verschillende bestuurlijke organisaties en het OM hebben door de jaren heen steeds meer zelfstandige bevoegdheden gekregen om bestraffend op te treden tegen normoverschrijdend gedrag (Crijns, 2014). Voor een groot deel is dit de bestuurlijk opgelegde boete die een bestuursorgaan de mogelijkheid biedt om met een punitieve

betalingsverplichting op een overtreding te reageren. Belangrijk aan deze mogelijkheid was dat hierdoor de rechter niet meer de enige is die bestraffende sancties kan opleggen. Dit was op bestuurlijk vlak, maar het was daarom ook niet vreemd dat deze monopolie van rechters ook bij het strafrecht doorbroken zou worden. Het OM zou dan ook in staat moeten zijn om bestraffende sancties op te leggen (Crijs, 2014). Er zijn meerdere wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend om deze ontwikkeling te steunen. De eerste was het wetsvoorstel OM-afdoening, wat het OM de bevoegdheid gaf tot het zelfstandig opleggen van straffen en maatregelen. Daarnaast zijn er verschillende wetsvoorstellen geweest die het opleggen van straffen via de bestuursrechtelijke kant mogelijk maken verder uitgebreid (Hartmann, 2005).

Dankzij het wetsvoorstel OM-afdoening, kwam een nieuwe titel in het Wetboek van Strafvordering namelijk 'Vervolg door een strafbeschikking'. Hierbij krijgt het Openbaar Ministerie de bevoegdheid om bij vaststelling van een strafbaar feit, straffen en maatregelen op te leggen, denk hierbij aan een taakstraf, geldboete of een schadevergoeding. Er kunnen bij een strafbeschikking ook 'aanwijzingen' worden gegeven, zoals het doen van afstand of uitleveren van voorwerpen en het retourneren van wederrechtelijk verkregen voordeel (Hartmann, 2005). Vrijheidsbenemende sancties blijven nog steeds de exclusieve bevoegdheid van de strafrechter. Deze wet is uiteindelijk op 1 februari 2008 in werking getreden, waardoor het een feit werd dat het OM buiten de rechter om een straf kon opleggen (Crijs, 2014).

Alle gesproken betrokkenen zijn het eens om met schikkingen te werken bij de afpakaanpak, maar wel voornamelijk vanuit het capaciteitsvraagstuk. De vraag hierbij is wat voor signaal je afgeeft aan de samenleving, wanneer er deals worden gesloten met de crimineel. Ook hierbij worden wederom de 'realistische blik' en het capaciteitsvraagstuk meteen als redenen gegeven. *'Er zitten wel negatieve effecten aan, dat klopt. Maar als ik hennep aantref en ik pak niks af dan gebeurt er niks. Dan heb ik liever: jij rijdt in een mooie auto, je dealt in hennep... inleveren maar!'*. Zegt een beleidsmaker van de politie.

Er worden in de publieke omgeving wel kanttekeningen geplaatst bij schikken. Straffen hoort bij de rechter, een officier van justitie mag geen gevangenisstraf opleggen, terwijl dat wel overwogen moet worden bij zwaardere delicten. *'Het is niet de bedoeling dat de verdachte er te makkelijk vanaf komt'*, stelt hoogleraar sanctierecht Henny Sackers in de Volkskrant (2016). Volgens hem moet er ook goed gekeken worden naar de evaluatie van de ZSM methode. Daaruit bleek namelijk ook dat er veel haken en ogen zitten aan deze manier van buitengerechtelijk afdoening. Een beleidsmaker bij het OM zette ook een kanttekening bij schikken: *'Je moet als OM nooit uitstralen dat je schikt, omdat je niet meer in het strafrecht gelooft. Als ik het niet meer red met het strafrecht dan moet ik met de minister-president bellen'*.

Ook bij het schikken komt de 'waartoe'-vraag aan de orde. Schikkingen door het OM brengen spanningsvelden met zich mee. Kijken naar efficiëntie hoeft niet verkeerd te zijn. Vanuit 'operational capacity' brengt het veel voordelen met zich mee, maar die zijn ook te herleiden naar de waarde die gecreëerd wordt. Wanneer daar de focus op komt te liggen, maakt het de aanpak effectiever en zal de omgeving daar ook eerder achter staan. Een strafzaak kan jaren duren, maar wanneer een crimineel door een schikking zodanig wordt geraakt dat hij gestopt of dwars gezeten wordt met het doorzetten van zijn criminele activiteiten, kan de publieke opinie positief beïnvloed worden.

10.7 Slot

Het is van toegevoegde waarde om vanuit een groter maatschappelijk systeem naar de aanpak 'afpakken' te kijken. Het zorgt ervoor dat naar de diepste kern van de aanpak wordt gezocht. Waarom is afpakken een goede aanpak en welke, dieper en verscholen, maatschappelijke doelen dient het? De focus wordt hierdoor verlegd naar het groter geheel en niet alleen naar de situationele context. Hierdoor wordt er tevens teruggepakt naar de vraag: Waar gaat het om bij het afpakken?

De veelgebruikte slogan van 'misdad mag niet lonen' is een duidelijke uiting waaruit dat rechtvaardigheidsgevoel voortkomt. Criminelen mogen niet zomaar weggelaten worden met hun criminele activiteiten en daarvan de vruchten plukken. Dit is precies het principe van de ontnemingswet. Een maatregel die het doel heeft om de financiële situatie van vóór een strafbaar feit te herstellen. Echter is uit het vorige deel van dit onderzoek naar voren gekomen dat het 'afpakken', meer is dan alleen een maatregel. Het is steeds meer een instrument om de (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden. De belangrijkste waarde van de aanpak 'afpakken' ligt niet meer alleen bij rechtvaardigheid, maar ook bij veiligheid. Belangrijk is om dit te realiseren in de dagdagelijkse praktijk, wanneer gekeken wordt naar de 'waartoe'-vraag. Echter is het ook van belang dat dit bij het publiek duidelijk is. Het is een maatschappelijke meerwaarde die beter gecommuniceerd kan worden en waar vooral in de praktijk naartoe gewerkt kan worden.

Het beleid is gericht op resultaten behalen op criminelen door vermogen af te pakken. De maatschappelijke doelen die daarachter zitten zijn: 'rechtvaardigheid' en 'veiligheid'. Het verband met rechtvaardigheid wordt veelvuldig gecommuniceerd en is ook goed terug te vinden. De communicatie wat het daadwerkelijk bijdraagt aan veiligheid zou echter beter geëtaleerd moeten worden. Wat duidelijk is dat het veiligheidsvraagstuk nog niet voorop staat in de discussies. De 'waartoe'-vraag moet duidelijker naar voren komen. Het belang hiervan is ook voor de lange termijn van de aanpak noodzakelijk.

Zoals uit voorgaande deel van dit onderzoek bleek is er nu nog een dominante discours die positief staat tegenover (meer) afpakken. Het zou zonde zijn wanneer er vanuit 'negatieve incidenten', die positiviteit omslaat in minder afpakken. Concluderend: beredeneer (meer) vanuit veiligheid en niet vanuit het incident. Op die manier zal het afpakken ook geen incidentele aanpak meer blijken te zijn.

11. Ideologische keuze

'In its fullest sense, social choice is about what kind of society we should like to live in' (Fischer, 1995 p. 156).

In dit onderdeel van het model van Fischer (1995) komen de politiek-filosofische vraagstukken aan bod, waarbij gekeken wordt naar verschillende waarden zoals veiligheid, vrijheid en gelijkheid. Het verschil met het vorige hoofdstuk over maatschappelijke meerwaarde is dat niet wordt ingegaan op de huidige waardensystemen, maar naar wat de ideale situatie zou zijn. Dit onderdeel richt zich dus op de institutionele vormgeving op een hoog abstractieniveau. *'The point here is not to argue that policy analysts must become political philosophers per se. Rather, it is to show the ways in which policy analysts must at minimum be acknowledged consumers of the products of political-philosophical analysis.'* (Fischer, 1995 p.172). Doordat dit onderdeel door zijn abstracte karakter al snel als 'vaag' kan worden gezien, hierbij een illustrerend voorbeeld over wat voor – grote - afwegingen gemaakt moeten worden wanneer er naar de aanpak 'afpakken' gekeken wordt.

Rapper Typhoon kreeg een week lang veel aandacht, nadat hij zijn volgers van zijn facebookpagina attendeerde op een probleem over de politieaanpak (30 mei 2016). Hij was namelijk aangehouden, omdat zijn profiel niet overeen kwam met de dure auto waarin hij reed. Het belangrijkste probleem voor hem was dat hij vanwege zijn huidskleur was aangehouden.

Politici spraken er schande van en profileerden hun mening via verschillende media, de PvdA stelde zelfs Kamervragen naar aanleiding van de aanhouding van de rapper. Vijf jaar geleden was dezelfde partij een groot voorstander van de uitbreiding van de zogenaamde 'patseraanpak'. Zoals Kamerlid Bouwmeester (PvdA) zelf zei: *'Jonge mannen met dure voertuigen moeten aan de politie uitleggen waar die vandaan komt. Als hij dat niet kan, moet die auto worden afgepakt'* (Nu.nl, 2011).

Het voorbeeld is illustrerend omdat het meerder zaken aantoont. Het mag duidelijk zijn dat de keuze van een bepaalde aanpak altijd specifieke -ongewenste - effecten met zich meebrengt.

In elke aanpak zitten bepaalde fundamentele vraagstukken verborgen die veelal minder belicht worden. In voorgaande hoofdstukken is duidelijk aangetoond dat het afpakken van crimineel vermogen veel positieve effecten kent. Echter blijven er bepaalde achterliggende vraagstukken over die dit beeld kunnen vervormen. Zoals uit bovenstaand voorbeeld blijkt, is de huidige politiek erg incidentgericht. Dat belemmert een open vizier om naar een bepaalde aanpak te kijken.

11.1 Doelen van de aanpak 'afpakken'

Uit voorgaande hoofdstuk kwam dat 'veiligheid' en 'rechtvaardigheid' de geformuleerde doelen zijn bij de afpakaanpak. Deze zijn ook nadrukkelijk genoteerd in het Ketenprogramma Afpakken. In het eerste deel van de scriptie is ook Deborah Stone geïntroduceerd met haar boek 'Policy Paradox' (2012). Stone geeft aan dat het tot stand komen van beleid een constante strijd is om idealen. Het uiteindelijke beleid is dan ook veelal het resultaat van conflicterende belangen. Ze beschrijft beleid als een rationele poging om bepaalde doelen te realiseren en beschouwt die 'doelen' als achterliggende

waarden. In de 'Policy Paradox' beschrijft ze nadrukkelijk vier doelen, namelijk: efficiëntie, veiligheid, gelijkheid en saamhorigheid. Juist deze vier doelen aangezien iedereen het erover eens is dat deze waarden van belang zijn voor de samenleving. Over de precieze interpretaties hiervan wordt echter constant strijd gevoerd. Door in te zetten op bepaalde doelen kan ten koste gaan van andere doelen; hier zit een zogenaamde 'trade-off' in. Hierna worden de vier uitgelichte waarden van Stone behandeld aan de hand van de aanpak 'afpakken' en worden bepaalde 'trade-offs' zichtbaar.

11.1.1 Efficiëntie

De waarde 'efficiëntie' is in voorgaande hoofdstukken veelvuldig langs gekomen, waardoor er nu niet uitgebreid op wordt doorgegaan. Efficiëntie omvat het zoveel mogelijk bereiken met weinig middelen. Het is evident dat hiernaar vanuit de praktijk veel aandacht uitgaat. Met een snelle en actiegerichte aanpak, wordt er immers gelijk resultaat behaald. Of een lange termijn onderzoek met gebruik van veel middelen een beter resultaat oplevert, wordt vaak betwijfeld. Vanuit die gedachte is efficiëntie een belangrijke waarde van het beleid, en wordt het veelvuldig gebruikt om het afpakbeleid te rechtvaardigen.

11.1.2 Veiligheid

De manier waarop Stone deze waarde beschrijft zou het ook de naam 'zekerheid' kunnen krijgen. Het gaat om het leveren van een bepaald minimum van zekerheid qua leefomstandigheden. Door meer in te zetten op veiligheid worden (grote) potentiële problemen in de nabije toekomst voorkomen of in voorzien. Ook deze waarde is in voorgaande hoofdstukken nadrukkelijk besproken. Het inzetten op 'afpakken' gaat mede om het voorkomen van ondermijning. In veel beleidsplannen komt immers nadrukkelijk naar voren dat de onderwereld steeds meer verworven raakt met de bovenwereld, daarom moet er snel tot actie worden overgegaan.

Dit is ook een reden geweest om de Taskforce Brabant op te zetten. De bestrijding van de criminaliteit moest stevig aangepakt worden aangezien Brabant aan het veranderen was in een 'narcostaat' (NRC, 2016). De Taskforce heeft als één van de prioriteiten het afpakken van crimineel vermogen. Dit wordt gezien als een probaat middel om ondermijning tegen te gaan, alsmede de grotere wordende problemen in het op langere termijn kunnen garanderen van veiligheid. *'De problemen in Brabant zijn zo groot dat er echt wel een onorthodoxe middelen geoorloofd zijn, zodat er weer evenwicht komt. De winst die criminaliteit hier maakt is echt heel erg groot', geeft een officier van justitie aan.*

Uit het vorige hoofdstuk bleek echter al dat er een bepaalde trade-off bestaat tussen de waarden efficiëntie en veiligheid. Wanneer te nadrukkelijk wordt gekozen voor efficiëntie dan gaat dit ten koste van de waarde veiligheid. Het veiligheidsvraagstuk zal dan namelijk niet meer centraal staan, maar juist het snel en efficiënt resultaat. Wanneer efficiëntie de overhand krijgt dan zal er bijvoorbeeld minder aandacht komen voor lange termijn zaken, die wel beter aansluiten bij het waarborgen van de veiligheid.

11.1.3 Gelijkheid

De waarde gelijkheid kan vanuit verschillende perspectieven bekeken worden, zoals naar de gelijkheid bij 'ontvangers' van

beleid en gelijkheid omtrent het proces of de middelen. Vanuit deze waarde bezien zijn er meerdere interessante punten te benoemen over de afpakaanpak. Het eerste punt is de ‘pakkans’ voor criminelen. De financiële aanpak is er op gericht om crimineel vermogen af te pakken bij zowel de ‘grote’ criminelen als de ‘kleinere’. Bij afpakteams wordt er vooral gekeken naar kansen. Wanneer ze gevallen tegenkomen met drie herkenbare onderdelen - antecedenten, onverklaarbaar vermogen en geen (legaal inkomen) - dan kan er veelal gelijk worden overgegaan tot actie en ‘afpakken’. Het nadeel hierbij is dat de achterliggende gedachte is, dat vooral de makkelijke kansen benut moeten worden. In de praktijk blijkt dat het voor ‘gevoerde’ criminelen niet zo heel moeilijk zich te weren tegen deze aanpak: *‘De echt goede boeven zetten de zaken niet op hun naam.’* Zoals Husken & Lensink (2015) beschrijven, beschikken de echt grote criminelen over notarissen, advocaten en fiscalisten die hen kunnen beschermen tegen ‘afpakken’.

Een ander aspect is de vraag: in hoeverre is de straffende werking van de aanpak voor grote en kleine criminelen gelijk? De gedachte overheerst: *‘We pakken bij grote jongens ook altijd iets’*, maar wat is dat ‘iets’ relatief gezien voor die grotere criminelen? Bij kleine criminelen kan de ‘klap een stuk harder zijn’. Een officier van justitie zegt het treffend: *‘Bij grote organisaties is het geld niet zozeer van de crimineel zelf, er wordt steeds geld van anderen verplaatst. De mensen die we nu veel tegenkomen zijn criminelen (lees: de kleinere crimineel), die écht geraakt worden in hun bezit. Het voelt voor die mensen echt als hun eigendom, al hebben ze dat niet legaal verdiend.’*

In het vorige hoofdstuk is het plan van de burgemeesters in de regio Brabant besproken over meer afpakken. In de dagdagelijkse praktijk worden deze geluiden ook steeds luider, desnoods door het formeren van nog een extra afpakteam. Die gedachte van kansen benutten is goed, maar wanneer teveel hierop wordt gefocust zal dat ten koste gaan van gelijkheid. Op die manier worden nog meer middelen ingezet om dit soort criminaliteit zichtbaar aan te pakken, terwijl de aanpak van heel andere vormen van criminaliteit – bv. verkeersovertredingen, graffiti spuiten, agressie op straat etc. – veel minder prioriteit kan krijgen, vanwege het ontbreken van de noodzakelijke middelen. Dat hierdoor de waarde ‘veiligheid’ wordt aangetast is evident.

Overigens betekenen deze kanttekeningen niet dat de waarde ‘gelijkheid’ niet opgaat voor de afpakaanpak. Het ‘rechtvaardigheidsprincipe’ heeft een gelijkheidsgedachte in zich. Criminelen mogen immers niet profiteren van hun criminele activiteiten, als andere mensen er (legaal) hard voor moeten werken. *‘Het gaat niet alleen om geld, maar ook om het participeren in de maatschappij. Deze groep (lees: criminelen) gebruiken net zo goed alle middelen die de samenleving beschikbaar stelt, maar geven er niks voor terug’*, zo stelt een officier van justitie.

Een lastige ‘trade-off’ is terug te vinden in het schikken met criminelen. Uit het oogpunt van efficiëntie is dat een zeer krachtig instrument en soms eveneens voor de waarde veiligheid. Echter qua de waarde gelijkheid zit hier een scherp randje aan, dat voornamelijk komt door het ontbreken van de rechtelijke toetsing, doordat er geen rechter bij komt kijken. Een rechter kijkt objectief naar een situatie en beoordeelt deze aan de hand van meerdere criteria. Vergelijkbare criminele activiteiten zouden dus redelijkerwijs dezelfde sanctie opgelegd krijgen. Deze waarborg is er niet wanneer de rechter buiten beeld blijft.

11.1.4 Vrijheid

Vrijheid is volgens Stone een moeilijk te omschrijven waarde. Het gaat hier in de kern om de vraag in hoeverre bepaald beleid of een bepaalde aanpak de vrijheden (en privacy) van een individu mogen beperken. Stone trekt deze vraag nog verder door, door te kijken in hoeverre bepaald beleid schade aanricht aan de hele samenleving. Het afpakken van iemand zijn 'bezit' door een instantie van de overheid zal altijd voor een bepaalde gevoeligheid zorgen. Dat geldt eveneens bij de uitvoering van het afpakbeleid, zoals bij de 'patser-aanpak'. Wat in de publieke opinie overheerst is het principe van: *'wanneer je niks te verbergen hebt, vind je het niet erg om gecontroleerd te worden.'* Wanneer je wordt aangehouden dan kan er immers meteen aangetoond worden dat er niks aan de hand is, waardoor de 'overlast' minimaal is. Het voorbeeld van rapper Typhoon geeft echter aan dat deze opvatting wel voor problemen kan zorgen. Het kan namelijk een stigmatiserend effect oproepen: Wanneer iemand er een 'extravagante' levensstijl op na houdt, wordt deze automatisch beter in de gaten gehouden. Een beleidsmaker bij de politie kijkt zo naar het 'selectief' uitpikken van bepaalde mensen: *'Het kan ooit een serieus probleem worden. Maar we doen deze aanpak nog zó weinig dat we daar nu nog absoluut geen zorgen over moeten maken. We houden nu hooguit één a twee auto's aan, als dat er structureel meer worden dan kunnen we naar dat probleem kijken. Nu is het echt nog niet aan de hand en zo wel dan kunnen we daar oplossingen voor vinden.'* Dit is dus een specifieke waarde waarop bij deze aanpak niet zozeer wordt ingezet

Er is nu gekeken wat de doelen lijken te zijn van de afpakaanpak. Over deze doelen bestaan dus verschillende interpretaties, die voor strijd over het te voeren beleid kunnen zorgen.

11.2 Slot

Het is interessant om vanuit 'ideologische keuze' te kijken naar de afpakaanpak. In de eerste twee hoofdstukken van de evaluatie is vooral analytisch gekeken naar de aanpak. Er is vooral gekeken naar de 'oplossingen' van beleid en vanuit daar geëvalueerd of het een passende oplossing is voor een probleemsituatie. Stone (2012) ziet oplossingen ook als een politiek spel: *'I aim to construct a mode of policy instruments as political claims themselves, instead of granting them privileged status as universal truths.'*

Wat Stone aangeeft is dat het inzetten op bepaalde doelen verschillende 'trade-offs' kan opleveren. Deze kunnen ervoor zorgen dat bepaalde doelen kwetsbaar worden. Het sterk inzetten op het ene doel, kan het ten koste gaan van een ander doel. Het gaat er daarnaast ook om hoe bepaalde doelen geïnterpreteerd worden. Inzetten op gelijkheid kan voor een ander betekenen dat het ongelijkheid creëert (Stone geeft een mooi voorbeeld over het 'gelijk' verdelen van een taart).

Dit onderdeel van het model van Fischer gecombineerd met de theorie van Stone is waardevol aangezien het laat zien welke normatieve afwegingen gemaakt worden bij het beleid over waarden. Wanneer de afpak van crimineel vermogen gesproken wordt, gaat het vooral om concrete afpakcijfers. Stone stelt dat die objectieve gegevens niet tellen in haar polismodel, er wordt dan gestreden om interpretaties en betekenis. (Een voorbeeld van Stone is de vraag: 'Wat is een foetus?' Het gaat dan niet om een objectief maakbaar antwoord zoals gewicht en dergelijk. Het gaat juist om de vraag:

'Wat is een mens?'). Dit geldt ook voor de aanpak 'afpakken'. Wat is de achterliggende vraag van effectieve criminaliteitsbestrijding?

De huidige interpretaties over de afpakaanpak zijn onder andere dat de crimineel er goed door gestraft wordt en dat het bijdraagt aan veiligheid aangezien op deze manier veel actie en resultaat kan worden gehaald in plaats van lang onderzoek zonder resultaat. Juist door over dit soort betekenissen debat en discussie te voeren kan het beleid versterkt worden. Hierdoor ontstaat interactie over beleid en kunnen andere overtuigd worden waarom er gekozen wordt voor een bepaalde aanpak. Hierdoor ontstaat er tevens meer draagvlak voor bepaalde afwegingen ('trade-offs') die gemaakt worden.

Deel IV – Conclusie, discussie en aanbevelingen

12. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *‘Kunnen er, aan de hand van een kritische beleidsevaluatie, lessen worden getrokken uit de huidige aanpak van afpakken van crimineel vermogen, waardoor er beter kan worden omgegaan met de dilemma’s/spanningen die zich voordoen?’* Aan de hand van de opgestelde deelvragen is deze hoofdvraag behandeld in dit onderzoek met als doel: *‘Het inzicht omtrent de aanpak ‘afpakken’, met de daarbij komende spanningsvelden, te vergroten door deze te identificeren en te analyseren, opdat de afpakaanpak is toegerust voor huidige en toekomstige uitdagingen.’*

In een samenleving die steeds complexer en dynamischer lijkt te worden zoeken handhavingsorganisaties naar mogelijkheden om een sterk doeltreffend en doelmatig veiligheidsbeleid neer te zetten. De aanleiding om het thema ‘afpakken van crimineel vermogen’ nader te verkennen is, omdat dit door velen gezien wordt als hét nieuwe ‘wapen’ om criminaliteit te bestrijden en ondermijning tegen te gaan. Criminelen verdienen in Nederland zeer hoge bedragen, terwijl slechts een ‘schijntje’ hiervan wordt afgepakt. De publieke opinie vereist dat dit moet veranderen en dat afpakken van crimineel vermogen vaker moet gebeuren. De afgelopen jaren is een positieve ontwikkeling ingezet om dit te bewerkstelligen. De eensgezindheid bij actoren en publiek is groot: ‘misdaad mag niet lonen’.

De focus ligt steeds meer op het ‘direct’ afpakken van crimineel vermogen, wat positief uitpakt. De (strafrechtelijke) doelstellingen worden elk jaar ruim gehaald, waarbij een duidelijk stijgende lijn zit in de afgepakte bedragen. Echter betekent dit niet dat er niet kritisch gekeken moet worden naar de precieze uitvoering in de praktijk. De vorming van beleid en de onderliggende doelen en waarden kunnen immers spanningsvelden opleveren. Naar de huidige afpakaanpak, met name die van afpakteams, is nog zeer beperkt onderzoek gedaan. Daarnaast ligt de focus vooral op de concreet behaalde resultaten. Juist in deze tijd, waarin de ontwikkeling naar meer focus op ‘afpakken’ in een stroomversnelling zit, is het van belang om een verkennende, kritische blik te werpen op de afpakpraktijk. Hierdoor kan ervoor worden gezorgd dat het geen tijdelijke ontwikkeling is, maar een permanente versterkingsinstrument voor criminaliteitsbestrijding. Vanuit die gedachte is ook de doelstelling van dit onderzoek geformuleerd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methode die is toegepast in dit onderzoek. Vervolgens wordt nader ingegaan op de bevindingen uit het onderzoek, waarna een uiteindelijke conclusie wordt getrokken en een oordeel wordt gegeven.

12.1 Discoursanalyse en evaluatiemethode

Het afpakbeleid is in dit onderzoek benaderd met behulp van een discoursanalyse. Het voordeel hiervan is dat er niet uitsluitend gekeken wordt naar het beleid met de uitkomsten daarbij. Er wordt ook gekeken hoe de beleidsvorming tot stand komt en hoe het kan dat er een bepaalde oordeelsvorming hierover is ontstaan. Het gaat hierbij dus niet alleen over bepaalde uitspraken en concrete cijfers, maar ook over de onderliggende waarden en vooronderstellingen van het beleid. Hierin heeft de discoursanalyse een duidelijke meerwaarde ten opzichte van andere gangbare methoden.

Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken is ervoor gekozen om het huidige afpakbeleid te evalueren. De concrete (strafrechtelijke) resultaten zijn inzichtelijk, echter de normatieve kant van het beleid en het in een bredere – ideologische – context plaatsen ontbreken. Aan de hand van het model van Fischer worden de waarden en feiten geïntegreerd in deze evaluatie om zo te komen tot overtuigende argumentaties. Deze zijn mede gebaseerd op gesprekken met een diverse groep van betrokkenen bij de aanpak ‘afpakken’.

12.2 Bevindingen van het onderzoek

Vanuit de kerngedachte van het historisch institutioneel perspectief – de huidige situatie begrijpen door het verleden te begrijpen - is het eerste deel van het onderzoek ingestoken. De focus op crimineel vermogen is een ontwikkeling die vele jaren op zich heeft laten wachten. Pas de afgelopen decennia - met 1993 als startpunt in dit onderzoek - is het strafrecht duidelijk verbreed om de aanpak beter te doen slagen.

De strafrechtelijke weg van afpakken wordt heden te dage steeds frequenter toegepast en levert al een paar jaar significant hogere afpakbedragen op. Echter begint nu de opvatting te heersen dat de strafrechtelijke weg alleen onvoldoende is om echt goed weerstand te bieden aan de toenemende criminaliteit. Met behulp van ketenpartners moet het afpakken van crimineel vermogen sterker worden uitgevoerd.

De ontwikkeling in het strafrecht is eveneens nog onvoldoende gebleken om de aanpak ‘afpakken’ beter te ontwikkelen. Bij de handhavingsorganisaties was tot voor kort de focus op vermogen nog zeer beperkt en er was sprake van beperkte vaardigheden, mankracht en deskundigheid om deze financiële aanpak te doen slagen. Verschillende initiatieven zijn opgezet om hierin verbetering te brengen, zoals de meest recente: het versterkingsprogramma FinEC en het Ketenprogramma Afpakken.

Ook de benodigde mentaliteitsomslag naar een grotere focus op deze financiële aanpak, is lastig en komt maar langzaam op gang. De laatste jaren gaat dit meer leven, aangewakkerd vanuit een zekere rechtvaardigheids-‘drive’: het moet immers niet kunnen dat een crimineel met grote hoeveelheden crimineel verkregen vermogen kan weggomen.

Wat tevens opvalt is dat het afpakken van crimineel vermogen qua focus een grote groei heeft doorgemaakt. Daarbij gaat het niet zozeer om groei in het afgepakt vermogen, maar meer om het vertrouwen in en de ambities van de aanpak.

Voorheen kon het ‘afpakken’ vooral gezien worden als een maatregel om de situatie van vóór een strafbaar feit te herstellen (de kern van de ontnemingsmaatregel). Vervolgens kwam er een bestraffend karakter bij. Het bleek namelijk ook een effectief middel om criminelen te straffen, juist waar ze het hardste geraakt worden: de portemonnee. De ambitie omtrent de aanpak is echter nog groter, ‘afpakken’ moet vooral een krachtig instrument zijn om criminaliteit te bestrijden en ondermijning tegen te gaan.

12.3 Beelden bij de aanpak afpakken van crimineel vermogen

‘Afpakken van crimineel vermogen’ klinkt als iets waar niemand het mee oneens kan zijn. Crimineel geld ‘terughalen’ naar de legale maatschappij lijkt een logische maatregel. Zoals in vorige paragraaf beschreven, is het afpakken van crimineel

vermogen niet alleen te definiëren als een maatregel. Dit laat al zien dat er verschillende beelden en interpretaties bestaan over de aanpak. Daarom is in dit onderzoek verkend waarom de afpakaanpak zo ‘populair’ is geworden onder verschillende actorgroepen t.w. de politiek, beleidmakers van handhavingsorganisaties, de publieke opinie en de politieorganisatie:

- *Politiek*

Twee punten zijn hier dominant: het repressieve karakter van het afpakken van crimineel vermogen en de hoge verwachtingen over de opbrengsten van de aanpak.

- *Beleidmakers justitiële keten*

De straffende werking van ‘afpakken’ is een belangrijk thema. Tevens wordt een rol toebedeeld aan de afpakaanpak in het bestrijden van ondermijning. Door crimineel vermogen af te pakken kan de (economische) machtspositie van criminelen en hun netwerken in de boven- en onderwereld worden afgebroken.

- *De Publieke opinie*

Er is een veranderende mentaliteit zichtbaar hoe burgers naar criminaliteit kijken. De nadruk komt steeds meer te liggen op vergelding. Tevens kan het veiligheidsdomein rekenen op meer belangstelling van burgers en media. Het afpakken wordt vooral ook gezien als een effectieve en rechtvaardige aanpak.

- *Politieorganisatie*

Waar de financiële focus eerst nog erg achterbleef bij de uitvoerende politieorganisatie, blijkt momenteel dat wanneer politieagenten ermee in aanraking komen zij er ‘enthousiast’ van worden vanwege de positieve relatie tussen handelen en meteen resultaat. Het is dus een effectief instrument om de criminaliteit te bestrijden, omdat er relatief snel en zichtbaar resultaat wordt geboekt.

12.4 Analyse m.b.v. Fischer

De huidige afpakpraktijk is geëvalueerd met het model van Fischer. Er is hierbij gebruik gemaakt van vier kernonderdelen die hieronder beknopt uitgewerkt worden, om zo een beter inzicht te krijgen in de huidige afpakpraktijk.

12.4.1 De cijfermatige kant van afpakken

Prestaties in de publieke sector zijn de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden door de opkomst van New Public Management (NPM), waardoor deze steeds vaker vanuit efficiëntie en effectiviteit bekeken worden. De prestaties omtrent het ‘afpakken’ vielen in het begin nog sterk tegen, zeker ten opzichte van de torenhoge verwachtingen (zoals bij de ‘plukze-wetgeving’). Om toch draagvlak te creëren voor nieuwe investeringen in de afpakaanpak werden prestatieafspraken opgesteld (de investering zal zichzelf drie maal terugverdienen).

Deze prestatieafspraken zijn geen obstakel gebleken en worden jaarlijks ruim gehaald ook al zijn ze ambitieus, omdat het afpakbedrag jaarlijks moet stijgen. Een kanttekening is, dat alleen op de resultaten de nadruk ligt. Die resultaten zeggen echter nog niet zoveel over de effectiviteit als gekeken wordt naar het bevorderen van veiligheid. Het gevaar bij de tevredenheid over het instrument ‘afpakken’ is dat de resultaten de boventoon gaan voeren ten opzichte van de uiteindelijke doelen. De hoogte van de afpakopbrengsten doet vermoeden dat er van grote criminelen wordt afgepakt.

Echter blijkt het voornamelijk een som te zijn van vele 'kleine' opbrengsten in combinatie met grote schikkingszaken. In de dagdagelijkse afpakpraktijk, bij o.a. een afpakofficier van justitie en leden van het afpakteam, wordt geen druk ervaren vanwege het moeten halen van de prestatieafspraken en het zorgt ook niet voor spanningen in de samenwerking. De invloed van 'cijfers' op de afpakpraktijk is derhalve beperkt.

12.4.2 Situationele inpassing

Zoals aangegeven, zeggen concrete resultaten nog weinig over het feit of het daadwerkelijk een effectieve aanpak is om de probleemsituatie aan te pakken. Problemen zoals 'criminaliteit' en 'ondermijning' zijn zogenoemde 'wicked problems': er is niet één oplossing voor aangezien deze problemen te complex en te dynamisch zijn. Wat in de afpakpraktijk echter opvalt is dat 'realisme' omtrent het bestrijden van zo'n 'wicked problem' een leidende gedachte wordt. De meeste respondenten vinden de afpak aanpak effectief en efficiënt aangezien 'de criminaliteit' toch niet volledig verslagen kan worden en ook omdat er te weinig operationele capaciteit aanwezig is. De aanpak vraagt ook relatief weinig capaciteit en de crimineel en zijn werkzaamheden worden wél geraakt en gestoord.

Het is een snelle aanpak, met zichtbaar resultaat voor de samenleving. Met die gedachte wordt schikken ook steeds meer toegepast in de praktijk. *'Ik pretendeer niet dat ik met afpakken de criminaliteit stop, maar wel heb ik het idee dat we het ze (lees: de criminelen) jarenlang te makkelijk hebben gemaakt als overheid'*. Dit is een uitspraak van een lid van het afpakteam die deze leidende gedachte goed verwoord. In dat leidend worden van de 'realistische blik' en beperkte 'operationele capaciteit' schuilt echter een gevaar. Dit zeker wanneer gekeken wordt naar wat de aanpak effectief bijdraagt aan het verbeteren van de veiligheid en het tegengaan van ondermijning. Het 'afpakken' betekent namelijk niet dat criminele activiteiten ook daadwerkelijk gestopt worden.

12.4.3 Maatschappelijke meerwaarde

In dit onderdeel van het onderzoek is de aanpak 'afpakken' in een groter geheel gezet. Er is gekeken of de huidige aanpak voor de samenleving en maatschappij een goede zaak is. Uit het vorige gedeelte is gebleken dat de 'hoe'-vraag voorop staat: een focus op prestaties in combinatie met capaciteit. Om de maatschappelijke meerwaarde te onderzoeken is de 'waartoe'-vraag van belang die onderzocht is met behulp van de 'strategic triangle' van Moore (1995). De maatschappelijke meerwaarde zit volgens respondenten voornamelijk in de waarde 'rechtvaardigheid'. Er komt meer vertrouwen in de handhavingsorganisaties aangezien zichtbaar is dat er wordt opgetreden tegen crimineel gedrag. Diezelfde groep benoemt echter amper de waarde 'veiligheid', terwijl dit wel een van de doelstellingen is van het Ketenprogramma Afpakken.

In het onderzoek is aan de hand van twee voorbeelden - plan van de regioburgemeesters en schikkingen - toegelicht waarom het van belang is zich goed bewust te zijn van het signaal dat wordt afgegeven aan de samenleving. De rechtvaardigheidsgedachte is momenteel dominant, echter doet dit de aanpak eigenlijk te kort. Rechtvaardigheid gaat nog sterk uit van de ontnemingsmaatregel, waarbij de financiële situatie van vóór een strafbaar feit wordt hersteld. Daarnaast heeft het een straffend karakter: 'misdaad mag niet lonen'. Echter is duidelijk geworden dat de afpakken meer is. Het is een instrument om de (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden en ondermijning tegen te gaan. De maatschappelijke meerwaarde moet dus niet alleen liggen bij rechtvaardigheid maar ook bijdragen aan veiligheid. Dit mag

meer geëtaleerd worden. Beeldvorming en daarbij dus duidelijke communiceren wat en waarom het 'afpakken' wordt gedaan, is belangrijk om publiekelijke steun te houden.

12.4.4 Ideologische keuze

Nu worden de waarden zelf in een groter geheel geplaatst. Het verschil met de vorige paragraaf over maatschappelijke meerwaarde is dat niet wordt ingegaan op de huidige waardensystemen, maar naar wat de ideale situatie zou moeten zijn. Stone (2012) geeft aan dat het tot stand komen van beleid een constante strijd is om idealen. Het uiteindelijke beleid is dan ook veelal het resultaat van conflicterende belangen. In de 'Policy Paradox' beschrijft zij nadrukkelijk vier doelen, namelijk: efficiëntie, veiligheid, gelijkheid en saamhorigheid, waarover iedereen het eens is dat deze waarden van belang zijn voor de samenleving. Deze waarden worden echter verschillend geïnterpreteerd. Op het gebied van 'gelijkheid' en 'vrijheid' zijn bijvoorbeeld al spanningsvelden geconstateerd in de afpakaanpak.

De huidige interpretaties van de aanpak 'afpakken' zijn vooral: dat de crimineel gestraft wordt en dat het bijdraagt aan veiligheid door de gerichte actie en het resultaat. Juist door over dit soort betekenissen debat en discussie te voeren kan het beleid versterkt worden. Daarmee ontstaat er draagvlak voor bepaalde afwegingen ('trade-offs') die gemaakt worden.

12.5 Uiteindelijke conclusie, de lessen

Door dieper te 'duiken' in de afpakaanpak en deze te evalueren zijn er - zoals hierboven geschetst - meerdere inzichten verkregen. Dan is nu het moment om te duiden welke lessen hieruit te trekken zijn.

12.5.1 Instrument of doel

Uit deel II van dit onderzoek komt naar voren dat het 'afpakken' steeds meer als instrument wordt gezien om de criminaliteit te bestrijden. Met een nadruk op de financiële aanpak kan de politie namelijk meerdere doelen halen: op het gebied van repressie (crimineel raken waar het pijn doet), preventie (ontmoedigen), verstoren (door middel van interventies) en daarnaast rechtvaardigheid (geld terug). Wat zich echter in de praktijk ontwikkeld is dat het 'afpakken' niet meer zozeer een instrument is om de criminaliteit aan te pakken, maar meer een doel op zich wordt. Wanneer een auto wordt afgepakt, is het doel behaald en kan de aandacht naar de volgende crimineel gaan. Hier komt een vraagstuk naar voren: doen we het goed, of doen we het goede? Is het een goed resultaat wanneer een auto wordt afgepakt of is de aanpak goed wanneer het (criminele) probleem wordt aangepakt? Het is daarom van belang dat in de dagdagelijkse praktijk het afpakken van crimineel vermogen echt alleen als instrument wordt gezien om de criminaliteit aan te pakken. Handhavingsorganisaties zijn constant bezig met het zoeken naar effectieve en efficiënte methoden om de criminaliteit te bestrijden. De opvatting heerst al langere tijd dat dit niet alleen via de strafrechtelijke manier moet, maar ook via de bestuursrechtelijke en fiscale weg (die het soms 'gemakkelijker' kunnen aanpakken dan bijvoorbeeld de politie). Tevens is het schikken met een crimineel, waarbij eigenlijk de rechtelijke macht buiten spel wordt gezet, in opkomst. Dat klinkt meteen als een slechte - en misschien wel uit de hand gelopen - methode, maar dat hoeft in de praktijk helemaal niet het geval te zijn. Er zitten vele voordelen aan om via ketenpartners of met schikkingen criminaliteit aan te pakken, maar juist

dan is het van belang om helder te communiceren wat het uiteindelijk doel is van die manier van handelen. Wanneer dit niet duidelijk is kan de beeldvorming omtrent de aanpak ook snel negatiever worden, waardoor het draagvlak vermindert.

12.5.2 De dure auto is misschien hetzelfde maar de crimineel niet

Het afpakken van bijvoorbeeld een auto kan een goed instrument zijn om een crimineel te raken, het is echter de vraag of dit voor elke crimineel geldt. Bij elk geval moeten de vragen gesteld worden: *'Ben ik in staat geweest om die crimineel te laten stoppen met z'n activiteiten?'* en *'Heb ik hem behoorlijk dwars gezeten?'*

In de huidige praktijk van het 'afpakken' ligt de nadruk op operationele resultaten. Het is zeker van belang dat er resultaten geboekt worden, maar de vraag daarbij is wel: welke bijdrage biedt de aanpak om een bepaald probleem kleiner te maken? Met de titel van deze sub-paragraaf wordt bedoeld dat er meer naar de dader zelf gekeken moet worden. Van een 'grote' crimineel een dure auto afpakken heeft veel minder effect dan bij een kleine crimineel. Zoals bij het vignet duidelijk naar voren komt, ligt de focus echter steeds minder op de crimineel zelf. Welke rol deze persoon in een netwerk speelt, is van ondergeschikt belang. De afpakaanpak kan effectief zijn, maar dat hangt dan wel af van het 'type' dader. Hierbij komt het korte termijn/lange termijn vraagstuk aan de orde. Een voorbeeld: Een kleine crimineel kan door het direct afpakken van zijn bestelbusje waarmee hij drugs vervoert meteen aangepakt worden en daardoor worden zijn criminele activiteiten meteen stopgezet/belemmerd. Wanneer van een 'grote' crimineel, met tonnen winst per jaar, zijn bestelbusje wordt afgepakt, dan zal hem dat maar zéér beperkt raken. Hij ziet dat hooguit als een bedrijfsrisico.

12.5.3 Blijf mee ontwikkelen

Criminelen zijn 'ondernemers' en passen zich aan naar gelang de omstandigheden. Dat heeft een positieve kant. Wanneer je als handhavingsorganisaties ervoor zorgt dat er een klimaat wordt ontwikkeld waar criminelen zich niet meer graag vestigen, dan lijkt de aanpak te werken. Zo zien veel respondenten het ook, wanneer de criminaliteit uit de regio verdwijnt, dan weten ze dat ze goed bezig zijn. Deze ontwikkeling is bijvoorbeeld in Noord-Brabant al stilletjes bezig. Echter heeft het 'ondernemerschap' van de crimineel ook een nadelige kant, namelijk dat hij zich steeds beter kan wapenen tegen deze afpakaanpak. Wat respondenten vaak aangeven is dat bepaalde criminelen bezig zijn met het niet op hun eigen naam zetten van bijvoorbeeld een auto of buitenlandconstructies opzetten om hun vermogen te verstoppen. Het is van belang voor de handhavingsorganisaties zich op dit gebied, te blijven ontwikkelen om ook hier een antwoord op te vinden. Het moet geen praktijk worden die zich alleen maar op de 'makkelijke' gevallen (antecedenten, onverklaarbaar vermogen, geen inkomen) richt en dat derhalve alleen die kansen worden benut. Het zou juist goed zijn om ook de criminelen aan te pakken die zich hier beter tegen weren. Het is een gemiste kans wanneer deze criminelen een vrijbrief krijgen. Daarom: blijf als handhavingsorganisaties leren van de omgeving en blijf mee ontwikkelen.

12.5.4 Wees niet te snel tevreden

De doelstellingen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het afpakken van crimineel vermogen worden jaarlijks (ruim) gehaald. Dit lijken indrukwekkende cijfers, maar er blijkt nog veel te behalen. Er wordt momenteel nauwelijks 1,5% afgepakt van de geschatte ruim 9 miljard die in de criminele wereld in Nederland om gaat.

Het is de vraag waaraan de effectiviteit van de afpakeraanpak precies getoetst wordt. Het huidige realisme in deze aanpak legt wel erg de nadruk op het feit dat (toch) niet alles kan worden aangepakt. Realisme op zich is geen probleem, maar de opvatting begint te ontstaan dat wanneer vermogen is afgepakt er een soort sub-optimalisatie is ontstaan. Slechts één aspect van het probleem, het criminele vermogen, wordt zo aangepakt. Pak je de crimineel aan in zijn criminele activiteiten wanneer zijn vermogen wordt afgepakt? De 'waarom'-vraag moet hierbij leidend zijn. Hiermee wordt het eerder aangehaalde doel-middel ook ondervangen. Wanneer de vraag is: 'Waarom draagt deze aanpak bij aan het bereiken van het uiteindelijke doel?', dan kan er per aanpak echt gekeken worden wat het meest effectieve doel is. Er moet dus meer geredeneerd worden vanuit het aspect criminaliteitsbestrijding, waarbij ook de waarde veiligheid wordt meegenomen.

Hier komt opnieuw het lange en korte termijn dilemma aan de orde. De 'korte klap' richt zich natuurlijk op snel resultaat, in een aantal gevallen zal dat effectief zijn doordat er op die manier criminelen constant iets in de weg wordt gelegd. Die gedachte komt voort uit het barrièremodel dat handhavingsorganisaties steeds vaker gebruiken tegen criminele activiteiten. Dat model is niet alleen gericht op het strafbare feit, maar kijkt ook naar de omstandigheden van partners en facilitators van de criminele activiteit. Op die manier kunnen nieuwe preventieve maatregelen genomen worden tegen criminele activiteiten. Daar kan bij de aanpak 'afpakken' nog meer voordeel uitgehaald worden als de aandacht niet alleen gericht is op – het op korte termijn – afnemen van crimineel vermogen. Daarom: wees niet tevreden met de aanpak van incidenten, maar zie het als belangrijk instrument om in ieder geval te pogen om criminaliteit nog beter te voorkomen.

12.5.5 Er is altijd wat te kiezen

Er wordt in de praktijk en door veel betrokkenen constant geredeneerd vanuit het capaciteitsvraagstuk. De druk bij verschillende handhavingsorganisaties is hoog; er moet veel, maar er is (te) weinig capaciteit. Die gedachte nodigt erg uit om vooral in efficiëntie te denken. Wanneer er meerdere keuzes zijn, dan wordt er vaak gekozen voor een aanpak waarin het snelste het meeste rendement wordt gezien. Voorheen waren dat juist bijna nooit de financiële onderzoeken, aangezien dat vaak langdurige projecten waren waarbij veel capaciteit en expertise nodig waren. De resultaten waren ook niet aansprekend. Momenteel is eigenlijk een volledige omslag zichtbaar, terwijl de basisgedachte hetzelfde is: het doelgericht afnemen van crimineel vermogen.

De eerder genoemde realistische blik op de volledige bestrijding van criminaliteit heeft ook een andere kant. De realiteit van handhavingsorganisaties is dat er altijd veel meer gedaan moet worden dan dat er feitelijk gedaan kan worden. Er moet hierdoor altijd een afweging gemaakt worden van belangen, verwachtingen en waarden. Dit vraagt om (publiek) leiderschap. De vraag moet daarbij blijven: 'Welke waarde wil je creëren?' Waar ligt dus de toegevoegde waarde van bepaalde manieren van aanpakken? Denk hierbij bijvoorbeeld aan de oprichting van de Taskforce Brabant om een adequaat antwoord te hebben op de (te) grote criminele organisaties. Denk hierbij tevens aan de impulsen die zijn gegeven aan de investeringen voor de financiële aanpak van criminaliteit die beschreven staan in dit onderzoek. De reeds behaalde doelen zijn zeker van toegevoegde waarde om de criminaliteit te bestrijden. Er moet echter voorkomen worden dat de euro's belangrijker worden dan de effecten; dat vraagt om de juiste afwegingen in de praktijk.

12.6 Kansen zien, kansen grijpen én doorpakken!

Laat duidelijk zijn dat de huidige afpakaanpak van crimineel vermogen vele voordelen kent. Het principe van de korte klap is een effectief middel om bepaalde criminelen aan te pakken. Het beleid is nu gericht op het tot stand brengen van een ontwikkeling om deze financiële aanpak als een vaste pijler te zien bij de aanpak van de criminaliteit. De positieve afpakresultaten hebben ervoor gezorgd dat kansen eerder gezien worden en vooral dat kansen gegrepen worden. Wanneer de kans zich voordoet om een crimineel financieel te raken, grijp die dan, maar daarbij moet duidelijk zijn dat het maar een onderdeel is van de totale misdaadbestrijding.

Er is namelijk een andere praktijk aan het ontstaan, waarbij het 'afpakken' zelf tot het ultieme doel verheven wordt. Dat is echt te beperkt. De winst is vooral te halen in de bewustwording bij alle handhavingsorganisaties en -uitvoerders dat er financieel veel meer mogelijk is dan voorheen. Een wijkagent bijvoorbeeld signaleert sneller als hij weet wat hij moet en kan doen bij het aantreffen van crimineel vermogen. Kijk ook vooral naar het effect dat 'afpakken' kan opleveren en communiceer dit ook.

De aanpak 'afpakken' is een - bijna noodzakelijk - instrument om criminaliteit te bestrijden, het stopt daar echter niet. Wanneer de kansen worden gezien moeten ze benut worden, zover is de praktijk op dit moment. De volgende stap is het doorpakken, bij het afpakken alleen moet het niet blijven. Wanneer de effecten daadwerkelijk effectief zijn kan de aanpak verder ontwikkeld worden en dat zorgt ervoor dat de afpakaanpak geen tijdelijk project is of wordt. Dus: Redeneer vanuit veiligheid en niet (alleen) vanuit rendement.

12.7 Discussie

In bovenstaande paragrafen is antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek en zijn al enkele aanbevelingen gedaan en lessen geformuleerd. In dit onderdeel wordt nader ingegaan op wat het onderzoek heeft opgeleverd.

12.7.1. Wetenschappelijk en maatschappelijk bijdrage

In het theoretisch kader is het gebruik van de discoursanalyse toegelicht. Dit onderzoek is een voorbeeld dat aantoont dat het bekijken van een thema vanuit een (kritisch) discoursanalyse waardevolle inzichten (en dus ook voorheen onzichtbare spanningsvelden) kan opleveren. Daarnaast is het begrip 'beleidsevaluatie' nader bekeken. Er is in dit onderzoek er niet voor gekozen om alleen naar de kosten-baten-kant van het beleid te kijken. Er is juist verder gegaan door de normatieve kant meer te benadrukken en de afpakaanpak in een grotere context te plaatsen.

De maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek is dat de afpakaanpak nader verkend wordt, waardoor verschillende beelden en interpretaties verhelderd worden. Het onderzoek geeft inzichten in een hoog geconcentreerde context. Deze nieuwe inzichten, van onder andere spanningsvelden, kunnen een bijdrage leveren aan het debat over de effectieve en efficiënte aanpak van criminaliteitsbestrijding en ondermijning.

In dit onderzoek is gekeken naar institutionele kaders, verschillende interpretaties en beelden van de afpakaanpak die elkaar ook beïnvloeden, alsmede naar de achterliggende waarden en doelen. Het beleidsaspect is dus niet benaderd vanuit een losstaand begrip, maar juist gekoppeld aan de context. Juist door aan te tonen waar de grote spanningsvelden zitten, wordt een (fundamentele) discussie bevorderd over de vorming en uitvoering van deze aanpak. Hiermee wordt

tevens een veel ruimer kader geschetst dan dat de afpakaanpak uitsluitend besproken wordt op basis van incidenten die plaatsvinden en die vervolgens groot uitgewerkt worden in de media.

12.7.2. Vervolgonderzoek

Onderhavig onderzoek is verkennend van aard, waardoor tijdens het proces ook is uitgekomen op verschillende punten die nader onderzoek vragen.

Belangrijk is dat de nieuwe ontwikkelingen omtrent de aanpak 'afpakken' nog verder geëvalueerd worden, waarbij niet uitsluitend gekeken wordt naar de concrete afpakresultaten, zoals op dit moment gebeurt. Typierend hiervoor is een recente uitspraak van de minister van Financiën J. Dijsselbloem, dat als er duidelijk financiële resultaten gehaald worden met de methoden in Brabant, er een 'beloning' uit Den Haag zal volgen om de jacht op crimineel geld verder in te zetten (AD, 2016). Dit onderzoek heeft aangetoond hoe waardevol het is, om de afpakaanpak in een bredere context te plaatsen, met de eerder besproken voordelen die hierbij komen kijken. Aanbevolen wordt dan ook een 'officiële' evaluatie, bezien vanuit een breed perspectief.

Een kritisch punt betreffende onderhavig onderzoek is, dat het zich vooral heeft gericht op betrokkenen die positief zijn over de afpakaanpak. Die ook nog veel meer mogelijkheden zien en er graag nog méér van willen maken. Wat dit onderzoek aantoont is waar die positiviteit vooral op gebaseerd is, welke beelden en interpretaties daarbij bestaan. Daaruit blijkt eveneens dat er nog maar een zeer beperkt debat bestaat over deze afpakaanpak. Er komen soms wat kritische verhalen naar boven, door onder andere bepaalde mediaberichten, maar daar blijft het wel bij.

Een goede aanvulling op dit onderzoek is om juist te kijken naar leden van de politieorganisatie die niets te maken hebben met deze aanpak. Wellicht zien zij veel minder heil in deze aanpak en werkt het juist belemmerend in de algehele beeldvorming. Hoe moeilijk is het om dan een tegengeluid op te werpen?

12.8 Aanbevelingen

In deze paragraaf zullen aanbevelingen gedaan worden die trachten de aanpak 'afpakken' te versterken en toe te rusten voor toekomstige uitdagingen.

12.8.1 Aanbeveling Rijksoverheid

- *Maak resultaten inzichtelijk*

Zoals aangegeven speelt het behalen van concrete resultaten bij het 'afpakken' een rol om de steun te verkrijgen van alle direct betrokkenen. De strafrechtelijke opbrengsten zijn duidelijk geformuleerd en zijn toe te wijzen aan de afpakaanpak. Wat echter uit hoofdstuk 8 blijkt is, dat dit voor de bestuurlijke en fiscale opbrengsten niet geldt.

Hoeveel er precies opgehaald wordt bij deze twee afpakmodaliteiten moet beter aangetoond worden door o.a. de fiscale opbrengsten apart te noteren en voor de bestuurlijke opbrengsten duidelijke criteria op te stellen.

In dit hoofdstuk wordt er op gewezen dat de financiële resultaten niet het uiteindelijke doel zijn, maar daarmee wordt de meerwaarde van die resultaten niet onderschat. Deze hebben een belangrijke functie als het gaat om steun voor

de aanpak en zichtbaarheid van de aanpak. Door die resultaten wordt helder wat de aanpak precies doet. Door fiscale en bestuurlijke resultaten inzichtelijk te maken kan er ook beter in zijn volledigheid over gesproken worden.

- *Onderzoek het 'CashBack for Communities'*

Dit is onder andere al gedaan in Schotland. Het programma aldaar, gelanceerd in 2008, wilde iets 'positiefs' doen met afgepakt crimineel geld en dit niet meer op laten gaan in de Rijksbegroting. Het geld werd gebruikt voor 'positieve' activiteiten voor jongeren. Deze activiteiten worden georganiseerd in bepaalde regio's waar een hoog risico van on sociaal gedrag en misdaad bestaat. Deze jongeren moeten met dit programma kansen krijgen en hun vaardigheden verbeteren (Ahmad, 2010). In meerdere landen zijn vergelijkbare programma's te vinden. Er zitten veel aspecten aan dit stimuleringsprogramma die interessant zijn kijkend naar de inzichten en spanningsvelden voortkomend uit dit onderzoek. Met zo'n programma kan bijvoorbeeld het 'doorpakken' meer kracht bij gezet worden doordat de aanpak zo verbreed wordt met een preventief aspect. Het toegelichte punt dat het 'afpakken' niet zozeer een doel is maar een instrument tegen (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning wordt zo ook versterkt. Twee aanvullende aanbevelingen zijn: dat enerzijds deze stimuleringsprogramma's georganiseerd worden door particuliere initiatieven en anderzijds dat het beschikbare geld geïnvesteerd wordt in de regio waar het is afgepakt. Doordat het crimineel vermogen niet rechtstreeks teruggaat naar degene die het afpakt (handhavingsorganisaties bijvoorbeeld) zal er ook geen verkeerde beeldvorming ontstaan over deze aanpak (belust op misdaadgeld bijvoorbeeld). Daarnaast in de regio waar het is afgepakt, aangezien zo een doorstart van het criminele milieu in die regio wellicht beter voorkomen wordt.

12.8.2. Aanbevelingen beleidmakers handhavingsorganisaties

- *Versterk de communicatie binnen en buiten de eigen organisatie*

In onderhavig onderzoek is veel tijd en energie gestoken in het vergaren van beschikbare informatie over de afpakteams. Veel kennis is beschikbaar binnen deze teams, maar het is opvallend dat deze kennis weinig of niet gedeeld wordt met de eigen organisatie. Er zijn abstracte plannen (voor de grote lijnen) en daarnaast concrete voorbeelden door mediaberichten en optredens. Daartussen is er zeer beperkte informatie over de werking en de organisatie van de aanpak 'afpakken'. Voor de verspreiding van dit soort informatie binnen de eigen organisatie zijn al initiatieven opgezet om de 'bewustwording' omtrent de aanpak te versterken. Hier moet zeker verder op ingezet worden.

Naar buiten toe kan het presenteren van weloverwogen beleid bijdragen aan de positieve beeldvorming omtrent de afpakaanpak. Iedere aanpak staat of valt immers op termijn door de mening of deze effectief en efficiënt is, maar ook duidelijk bijdraagt aan het gevoel van veiligheid. Het is van belang om de berichtgeving over het afpakken van crimineel vermogen zorgvuldig te ensceneren, waarbij niet alleen de aandacht gericht wordt op het incident zelf, maar juist op de – positieve – effecten daarvan.

- *Investeren in de wijkagent*

Om daadwerkelijk door te pakken bij de aanpak 'afpakken' is het van belang dat de wijkagent goed in positie wordt

gebracht. Een crimineel kan bij het afpakteam van de radar verdwijnen, wanneer hij niet meer opvalt. Een wijkagent heeft de kennis en 'ogen' om te zien welke kant het opgaat met de (voormalige) crimineel. De ontwikkelingen zijn al ingezet om de wijkagent meer bewust te maken van de financiële aanpak. Weten wat hij moet doen wanneer hij onverklaarbaar vermogen ziet (een sprekend voorbeeld is de 'cash-call'). Investeren in de vaardigheden en kennis van de wijkagent over de financiële aanpak is belangrijk om het niet bij een eenmalige plukactie te laten.

12.8.3. Aanbeveling voor het afpakteam

- Benut de discretionaire ruimte

Leden van het afpakteam hebben een grote discretionaire ruimte en kunnen zonder prestatiedruk opereren. Die ruimte zou nog meer benut mogen worden door steeds per casus te bekijken welke afwegingen gemaakt moeten worden. Vermeld mag worden, dat die ruimte en die afwegingen lastig zijn. De focus op vermogen en 'kansen zien, kansen grijpen', is een focus die snel kan verdwijnen. Als er gekeken wordt naar het eerste afpakteam dan bleek dat dit team uiteindelijk opging in een groter ondermijningsteam, waarbij de focus weer snel kwam te liggen op langere termijn onderzoek. Er zit dus een spanning op deze aanbeveling, maar juist die discretionaire ruimte kan ervoor zorgen dat de focus vol op het 'afpakken' komt te liggen, zodat deze ook dominantier wordt binnen de politieorganisatie. Om het afpakteam met de mogelijkheden van snelle interventie en kansen grijpen, echt toekomstbestendig te maken, moeten wel voortdurend de juiste afwegingen gemaakt worden.

Literatuurlijst

- Abma, T., Veld, in 't, R. (2001). *Handboek beleidswetenschap*. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Verhouding inspanning – opbrengst afpakken crimineel vermogen niet meer navolgbaar*. Bevindingen.
- Aubert, V. (1971). *Belangen- en waardenconflicten*. Twee manieren van conflictoplossing. In: Macionis, J, Peper, B., Leun van der, J.(2010). *De samenleving*. Kennismaking met de sociologie. Negende editie. Amsterdam: Pearson Education Benelux BV.
- Baarda, D.B., Goede de, M.P.M., Meer-Middelburg van der A.G.E. (2007). *Basisboek interviewen*. Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews. Groningen – Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bekkers, V.J.J.M. (2012) *Beleid in beweging – achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Tweede, herziene druk. Uitgeverij Lemma. Den Haag.
- Berg, van den H. (2004) *Discoursanalyse*. KWALON 26 (2004, jaargang 9, nr. 2)
- Borgers, M.J. (2008). *Beslagformaliteiten*. DD 2008 aft. 10/76 p. 1061-1092.
- Boutellier, H. (2005). *De veiligheidsutopie*. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Derde druk. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2008). *De veiligheidsutopie*. Over vitaliteit, bescherming en burgerschap. Geraadpleegd op: <http://www.kuleuven.be/emeritiforum/em/Forumgesprekken/2008-2009/190209/de-veiligheidsutopie-h-boutellier.pdf>
- Bovens, M., Hart, 't P. (1993). *Succes en falen van overheidsbeleid: beleidsevaluatie als sociale constructie*. In: Heffen van O., Twist, van M.J.W. (1993). *Beleid en wetenschap*. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Brink, van den G. (2004). *Hoger, harder, sneller... en de prijs die men daarvoor betaalt*. In: WRR (2004). *Bijdragen aan waarden en normen*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Bruijn, de J. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*. Tussen professie en verantwoording. Boom Lemma uitgevers: Amsterdam.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*, Vierde editie. Oxford Univeristy Press: Oxford
- Coalitieakkoord (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. 7 februari 2007.
- Crijns, J.H. (2014). *Op zoek naar consistentie*, bestraffing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht. Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS 2014-6.
- Duyne, van P.C., Kristen, F.G.H., Zanger, de W.S. (2015). *Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van voordeelontneming*. In: Justitiële verkenningen. Misdaadgeld, witwassen en ontnemen. Jaargang 41. Boom Juridische uitgevers.
- Faber, W. (2011). *Financieel-economische criminaliteit? We kunnen niet zonder!* Openbare les, in verkorte vorm uitgesproken aan de Politieacademie op 18 november 2011. Politieacademie. Apeldoorn.
- Faber, W., Heel, van A. (2013). *Afpakken en wegwezen!* Het geringe inzicht in de (bij-) effecten van de patseraanpak. Finescience. 4 januari 2013.
- Faber, W., Nunen, van A.A.A. (2002). *Het ei van Columbo?* Evaluatie van project Financieel rechercheren. Oss.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: textual analysis for social reseaech*. London/New York. Routlegde.
- Fairclough, N. (2013). *Critical Discourse Analysis*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Fijnaut, C.J.M.F. (2013). *Van New York via Amsterdam naar de Wet Bibob*. In: Zuiver zaken doen, tien jaar bibob belicht.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating public policy*. Nelson-Hall Publishers. Chicago.
- FinEc (2010). *Kookboek. Met recepten tegen 'fout geld'*. Programma financieel economische criminaliteit.

- Geuijen, K. (2013). *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* IKPOB. Utrecht: Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO).
- Groot, de R. (2015) *De ontketende recherche*.in: Het Tijdschrift voor de Politie. Jg. 77/nr. 3/15.
- Hajer, M.A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford University Press: Oxford.
- Hajer, M.A. (2000). *Politiek als vormgeving*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt hoogleraar in de politicologie, in het bijzonder op het gebied van beleids- en bestuursprocessen. Vrijdag 16 juni. Amsterdam.
- Hartmann, A.R. (2005) *Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving?* Justitiële verkenningen.
- Head, B.W., Alford, J. (2015). *Wicked problems: Implications for Public Policy and Management*. Administration & Society 2015 vol. 47 (6). SAGE.
- Heuvel, van den J.H.J. (2005). *Beleidsinstrumentatie*. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid. Tweede druk. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Hemerijck, A. & Ringeling, A. (2003) *Vier beleidsvragen*. In: Bekkers, V., Ringeling, A. (2003). *Vragen over beleid*. Perspectieven op waardering. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.
- Hoofdlijnenakkoord (2002-2003). *Meedoen, meer werk en minder regels*. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 637.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C., Peters, G. (2004) *The middle aging of new public management: into the age of paradox?*, *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3), pp 267-282
- Hirschman, A.O. (1991). *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Harvard University Press, Massachutes.
- Huisman, W., Huikeshoven, M., Nelen, H., Bunt, van de H., Struiksmā, J. (2005). *Het Van Traa-project*. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam. WODC. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P., & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam.
- Humphreys, D. (2009). Discourse as ideology: *Neoliberalism and the limits of international forest policy*. In Elsevier: *Forest policy and Economics*, 2009, nr. 11 p.319-325.
- Husken, M., Lensink, H. (2015). *De jacht op crimineel geld*. Over slimme speurders, fout vastgoed, gehaaide fiscalisten en besmette erfenissen. Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2012). *Follow the money!*, Een onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEC Politie. April 2012.
- Jansen, F & Gorissen, I. (2013). *Kilo's kerels én pegels. Op weg naar een effectieve financiële aanpak door de politie van wijk tot wereld*. Cahiers Politiestudies. Jaargang 2013-4 nr.29 p. 297-300. Maklu-Uitgevers.
- Joppe, R., Hansen, A. (2013) *'Afpakken in PolitieKennisNet*, Kenniscirculatie als vehikel voor ketensamenwerking. In: Tops, P., Sprenger, C., Kop, N. (2013) *Kennis in de frontlijn*. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie. Politieacademie Apeldoorn.
- Kelk, C. (2014). *Veranderende mensbeelden van gedetineerden*. Een kort historisch overzicht. In Justitiële verkenningen, *Mensbeelden in het strafrecht*. Boom juridische uitgevers.
- Korsten, A.F.A. (2008). *Conceptualisering door 'policy framing'*. Het ontwikkelen van 'frames' op een beleidsvraagstuk en het herzien ervan ('reframing').
- Korsten, A.F.A. (2013). *Wat ervan terecht komt*. Zicht op beleidsevaluatie.
- Korsten, A.F.A. (2014). *Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen*.

- Lamboog, T. (2005). *Integriteit van de Nederlandse politie*. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Lensink, H., Alberts, J. (2014). *Blind jagen op fout geld*. Vrij Nederland. Geraadpleegd op: <https://www.vn.nl/blind-jagen-op-fout-geld/>
- Lensink, H., Husken M. (2007) *Reconstructie: Hoe de staat jaagt op de miljoenen van Charles Z*. 30 mei 2007. Geraadpleegd op: <https://www.vn.nl/reconstructie-hoe-de-staat-jaagt-op-de-miljoenen-van-charles-z/>
- Meesters, P., Kortekaas, J., Tragter, M. (1999). *Intelligence Led Policing: nieuw concept voor integratie van oude adagia*. Tijdschrift voor criminologie. 1999/4. Pagina's 419-429.
- Nap. J. (2013) *Belangstellend ontwikkelen van de politiepraktijk*. Methode met een missie? In: Tops, P., Sprenger, C., Kop, N. (2013) *Kennis in de frontlijn*. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie. Politieacademie Apeldoorn.
- Nationale recherche informatie(2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit*. Een eerste proeve. Zoetermeer: Politie, korps landelijke politiediensten.
- Nelen H, Kouwenberg, R., Aidala, R. (1994). *Plukze; de implementatie*. Verslag van een eerste peiling binnen de arrondissementsparketten, rechtbanken en BFO's. WODC. Den Haag.
- Nelen, J.M., Sabee, V. (1996). *Het vermogen te ontnemen; Evaluatie van de ontnemingswetgeving – eindrapport*. Onderzoek en Beleid nr. 170.
- Openbaar Ministerie (2013). *Jaarbericht 2013*. OBT BV. Den Haag
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume: New York.
- Philipsen, H., Vernooy-Dassen, M. (2004). *Kwalitatief onderzoek: nuttig, onmisbaar en uitdagend*. Methodologie van kwalitatief onderzoek. Huisarts en Wetenschap (2004) 47:288-293.
- Poelert, J. (2006) *Afnemen. Dat kan jij ook! Inzet van alle mogelijkheden van crimineel voordeel en vermogen*. In: Het Tijdschrift voor de politie, september 2006, jaargang 68.
- Pol, van de A. (2012). *Politie, partner van de bestuurlijke aanpak*. De gezamenlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. De Bilt, februari 2012.
- Punt, H.G. (2009). *Praktijkboek Ontneming*. Van het wederrechtelijk verkregen voordeel. SDU uitgevers. Derde druk. Den Haag.
- Regeerakkoord (2002). *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD. 3 juli 2002.
- Rossi, P.H., Lipsey, M.W., Freeman, H. E. (2004). *Expressing and assessing program theory*. Evaluation: A Systematic approach.
- Schaap, C.D. (2004). *Evaluatie grote ontnemingszaken*. Eindrapport. WODC. SBV, Capelle aan den IJssel.
- Schön, D. (1987). *Educating the Reflective Practitioner*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Secherling, P.H.T., Nelen, J.M. (1997). *Financieel onderzoeken in Nederland: een literatuurverkenning*. Onderzoeksnotities, nr. 1997/7
- Soudijn, M., Akse, T. (2012). *Witwassen criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Korps landelijke politiediensten.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox, the art of political decision making*. United States of America.
- Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondernemende Criminaliteit (GOC)(2013). *Integraal, tenzij...* Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren. Den Haag.
- Thiel van, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Tweede herziene druk, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Torre, van der E., T. (1991). *Politiewerk*. Politiestijlen, community policing, professionalisme. Erasmus universiteit Rotterdam. Samsom.
- Tops, P., Sprenger, C., Kop, N. (2013) *Kennis in de frontlijn*. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie. Politieacademie Apeldoorn.

Verlet, D., Devos, C. (2008). *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug*. SVR-studie 2008/2. Drukkerij Gazelle NV.

Veenma, K., Batenburg, R., Breedveld, E. (2004). *De Vignetmethode*. Een praktische handreiking bij beleidsonderzoek. Tilburg: IVA.
Vermaas, P. (2012) *Pak criminelen hun porsche af*. Het rechtsgevoel van Fiod-topman Roy Appels. Opportuun 2012.

Verrest, P.A.M., Buruma, Y. (2006). *Waarom pakken we het criminele geld niet gewoon af?* Justitiële Verkenningen 2006.

Vromans, M. (2012). *'Mooier kunnen we ze niet maken, wel armer'*. De knalroze mappen van Afpakteam Haarlem. Opportuun 2012.

Weick, K.E. (2009). *Making sense of the Organization*. Volume 2. *The impermanent organization*. Wiley. University of Michigan.

Wolf, van der M.J.F. (2012). *TBS – veroordeelde tot vooroordeel*. Een visie na analyse van historische fundamenteën van recente knelpunten, het systeem en buitenlandse alternatieven. Oosterwijk: Wolf Legal Publishers.

Kamerstukken

Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 504, nr. 3
Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22838 nr. 5
Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 194 nr. 3
Tweede Kamer, vergaderjaar 2009, 2010 32 194 nr. 6
Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 33942 nr. 3
Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 33930 nr. 1
Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016 34200-VI nr. 29

Beantwoording Kamervragen

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 2012Z10128
Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 2015Z04547
Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 2015Z16420
Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2015, 2016Z03798

Mediaberichten

"Pvda wil 'drugspatsers opjagen'". (02-05-2011). *Nu.nl*. Geraadpleegd op: <http://www.nu.nl/politiek/2505233/pvda-wil-drugspatsers-opjagen.html>

"Politie zit gevangen in een web". (20-01-1999). *Trouw*. Geraadpleegd op: <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2760481/1999/01/20/Politie-zit-gevangen-in-een-web.dhtml>

"We moeten criminelen veel meer geld afpakken" (open brief burgemeesters). (11-09-2015). *Volkskrant*. Geraadpleegd op: <http://www.volkskrant.nl/ opinie/we-moeten-criminelen-veel-meer-geld-afpakken~a4139729/>

"Pak criminelen hun geld af, dan tref je ze het hardste". (26-04-2016). *Volkskrant*. Geraadpleegd op: <http://www.volkskrant.nl/4289331>

"Brabant straft drugscriminelen buiten rechter om". (26-04-2016). *Volkskrant*. Geraadpleegd op: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/ brabant-straft-drugscriminelen-buiten-rechter-om~a4289347/>

"Zachte g, harde criminaliteit" (16-04-2016). NRC. Geraadpleegd op: <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/04/16/zachte-g-harde-criminelen-1609174>

"Liever kaalplukken dan de cel in". (20-04-2016). Geraadpleegd op: <http://www.nrc.nl/next/2016/04/20/liever-kaalplukken-dan-de-cel-in-1610164>

"Zeeland en West-Brabant experimenteren met geldhulprij". (03-07/08-2012). *Pakkend Nieuws*. Geraadpleegd op: <https://www.fiu-nederland.nl/sites/www.fiu-nederland.nl/files/u3/nieuwsbrief%20FIU-Nederland.pdf>

"Misdaad Loont" (22-02-2002). *Reporter*. Geraadpleegd op: http://www.dailymotion.com/video/x2c458l_reporter-misdaad-loont-22-februari-2002_fun

"Misdaad Loont" (25-11-2015). *Zembla*. Geraadpleegd op: http://www.npo.nl/zembla/25-11-2015/VARA_101375751

"Na kerels en kilo's nu ook de pegels (19-02-2011). *De Stentor*. Geraadpleegd op: <http://www.destentor.nl/regio/na-kerels-en-kilo-s-nu-ook-de-pegels-1.3238931>

Internetpagina's:

Openbaar Ministerie (2015) *Afpakken*. Afpakken in zes stappen: Geraadpleegd op: <https://www.om.nl/onderwerpen/afpakken/>

Justis (2016). *Wet Bibob*. Geraadpleegd op: <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/>

Bijlage 1. Topic lijst

Voorafgaande aan de interviews:

- Voorstellen van de onderzoeker en het doel van het onderzoek nader toelichten
- Vragen van toestemming voor het opnemen van de interviews
- Anonimiteit waarborgen
- Het doorlopen van de opzet van het interview

<p>Algemeen: In het methodologisch kader (Hoofdstuk 3) is nader toegelicht dat het gaat om semigestructureerde interviews. Er worden echter wel verschillende thema's behandeld, die hieronder beschreven zijn. In het interview moet juist goed doorggevraagd worden bij interessante uitspraken. Hierdoor kunnen verschillende vragen/thema's vanzelf besproken worden en kunnen de interviews daadwerkelijk een unieke inzichten geven.</p>	
<p>1. Introductie (verkennen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is afpakken (Kunt u meer vertellen over de aanpak afpakken?) - Organisatie afpakken (Kunt u meer vertellen of hoe het momenteel georganiseerd is?, Wat komt er bij kijken?) - Samenwerking (Welke partijen komen kijken bij de aanpak? Hoe verloopt deze samenwerking?) - Beelden (Welk beeld wordt er naar uw mening opgeroepen bij afpakken?)
<p>2. Vignet (concretiseren)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpak (Hoe zou u omgaan met deze situatie?) - Reden (Waarom is dit uw eerst reactie?) - Afwegingen (Kunt u de afwegingen die u maakt nader kunnen verklaren?) - Belang/waarden (Kan u aangegeven welk belang u het zwaarste vindt wegen bij deze aanpak van deze casus?) - Herkenbaarheid (Heeft u ooit een dergelijke situatie meegemaakt? Kunt u daarover iets vertellen?)
<p>3. Cijfers</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Doelstellingen (In hoeverre is er sprake van harde targets?) - Druk (Bestaat er een druk om concrete resultaten te halen?, Beïnvloedt die druk uw werkzaamheden?) - Tevredenheid (Bent u over het algemeen tevreden met de resultaten die behaald zijn met het afpakken? Heeft u eventueel aanbevelingen?)

4. Situationele inpassing	<ul style="list-style-type: none"> - Veiligheid (In hoeverre draagt het afpakken van crimineel vermogen bij aan het tegengaan van criminele activiteiten?) - Lange/korte termijn (Heeft het afpakken van crimineel vermogen vooral een korte of lange termijn effect?) - Rechtvaardigheid (In hoeverre is het legitiem om crimineel verkregen vermogen af te pakken?) - Preventie (Ziet u een verband met de aanpak afpakken en preventie?)
5. Maatschappelijke meerwaarde	<ul style="list-style-type: none"> - Belang (Hoe belangrijk is het dat er crimineel vermogen wordt afgepakt?) - Doel van de aanpak (Welk doel dient het daadwerkelijk afpakken van crimineel vermogen? Hoe belangrijk is het dat er ook geld mee binnenkomt?) - Geslaagd (bent u tevreden wanneer de criminaliteit uit de regio - bijvoorbeeld België - verdwijnt?)
6. Ideologische keuze	<ul style="list-style-type: none"> - Waarden (Welke waarden zijn voor u leidend bij de aanpak afpakken?) - Meerdere perspectieven (Ziet u tegengestelde belangen bij de aanpak afpakken?) - Diepere doelen (Dient het afpakken van crimineel vermogen naar uw mening ook diepere maatschappelijke doelen?)