

# De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk  
van (bestuurlijk) afpakken

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Jorren Scherpenisse  
Henk den Uijl  
Mark van Twist



### **Dr. Jorren Scherpenisse**

is als co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij promoveerde aan de Universiteit Utrecht op zijn proefschrift over de omgang met tijd in het openbaar bestuur.

### **Henk den Uijl MA**

is in 2019 gestart bij de NSOB als onderzoeker en opleidingsmanager. Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, waar hij zijn proefschrift in de politieke filosofie schrijft over 'praktische wijsheid voor toezichhouders in de zorg'.

### **Prof. dr. Mark van Twist**

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Tevens is hij wetenschappelijk directeur van de post-master opleiding internal auditing & advisory aan de Erasmus School of Accounting & Assurance.

# Inhoudsopgave

---

- 1. Inleiding → 3**
  - 1.1 Netwerken bestrijden met netwerken → 6
  - 1.2 Samenwerken aan afpakken: een eerste oogopslag → 7
  - 1.3 Over dit essay → 9
- 2. De voorkant van afpakken: daadkracht in beeld → 11**
  - 2.1 Afpakken in opkomst → 12
  - 2.2 Versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijning → 15
  - 2.3 De zoektocht van bestuurlijk afpakken → 16
  - 2.4 Van de voorkant naar de achterkant van afpakken → 17
- 3. De achterkant van afpakken: de samenwerking in meervoud bezien → 19**
  - 3.1 Taal (wat?) → 20
  - 3.2 Tafel (wie?) → 22
  - 3.3 Techniek (hoe?) → 24
  - 3.4 Tijd (wanneer?) → 25
  - 3.5 Tellen (waartoe?) → 26
- 4. Afpakken: dansen op een koord → 29**
  - 4.1 Tussen aantrekkelijke abstracties en weerbarstige praktijken → 31
  - 4.2 Tussen instrumenteel en symbolisch handelen → 33
  - 4.3 Tussen specialiseren en generaliseren → 36
  - 4.4 Tussen korte en lange termijn impact → 37
  - 4.5 Tussen meetbaar en merkbaar interveniëren → 39
  - 4.6 Tussen groot maken en klein houden → 41
- 5. Slotreflectie: behoedzaam doorontwikkelen en glans behouden → 43**

# 1. Inleiding

## **'s Nachts uithalen, overdag pronken?**

Het Rotterdamse haven terrein; ver verwijderd van de stad. Dagelijks is het hier een komen en gaan van miljoenen containers die worden gestald op een kilometerslange strip. Personeel loopt er nauwelijks rond, vrijwel alles gaat geautomatiseerd. Tussen de containers zit ruimte omdat er anders het gevaar is dat ze wegdrijven bij hevige regenval. Ideaal voor de zogenaamde 'uithalers', die vaak 's nachts het terrein op komen om illegale handel, met name drugs, uit containers te halen en van het terrein af te smokkelen. Vaak zijn het groepen jonge mannen (of jongens van een jaar of 14), afkomstig uit de wijken in Rotterdam en omstreken. Ze worden geronseld op straat, op school of zelfs aan huis. En ze verdienen er grof geld mee. Als ze gepakt worden op het terrein zonder de daadwerkelijke 'buit' op zak, kregen ze de afgelopen jaren alleen een boete van 95 euro. Geen probleem: ze hebben een gratis ritje naar huis en de volgende dag gaan ze gewoon opnieuw. Een wetswijziging moet daar verandering in brengen, al vrezen de haven-medewerkers dat het aantal geweldsincidenten dan sterk zal toenemen, om uit handen te blijven van de politie.

Ondertussen zijn het dezelfde jongeren die overdag door de stad rijden in luxe auto's, de duurste designerkleding dragen en uitstralen dat ze onantastbaar zijn. Ze hebben status in de wijk, juist ook door te pronken met hun geld en dure spullen. De overheid lijkt relatief machteloos te staan tegenover deze praktijk.

De wereld van ondermijnende criminaliteit lijkt op grote afstand te staan van het dagelijkse maatschappelijke leven. Voor velen staat het ver af van de eigen belevingswereld en zeker van de eigen cirkel van invloed. Onderwereld lijkt gescheiden van bovenwereld, net als de havenstrip die ver van de bewoonde wereld staat: op grote afstand, aan het zicht onttrokken. Tegelijkertijd zien we de gevolgen van ondermijning overal om ons heen: van schietpartijen in woonwijken, tot dealers op straathoeken, drugsdumpingen in natuurgebieden en jongeren die in veel te dure auto's door de straten scheuren.

De afgelopen jaren is de ernst van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit door verschillende rapportages en reportages meer op het netvlies gekomen.<sup>1</sup> Het is duidelijk geworden dat er een illegale miljardenindustrie in ons land bestaat en dat die op vele manieren binnendringt in de legale economie, het maatschappelijke leven en het openbaar bestuur. Onder criminelen leeft ondertussen een gevoel van onaantastbaarheid. Een citaat van een burgemeester uit het boek *De achterkant van Nederland* illustreert dit: *'Hier in het dorp rijden mensen rond in vreselijk dikke auto's, hun arm vorstelijk buiten het raam gestoken. Ze willen maar één ding laten zien: wij zijn de baas.'* De auteurs Tops en Tromp concluderen: *'Voorlopig heeft de logge overheid het nakijken'.*

De laatste jaren komen er steeds meer aanpakken die dergelijke vormen van ondermijning beter moeten terugdringen. Onder de RIEC-vlag komen er meer samenwerkingsverbanden die criminele structuren integraal analyseren en zoeken naar barrières en slimme interventies. Er wordt meer ingezet op preventie naast repressie, door te investeren in wonen, werken en samenleven in achterstandsbuurtten. De samenwerking wordt ook gezocht met bedrijven en bewoners, die signalen kunnen doorgeven of zelf kunnen helpen het de criminelen moeilijker te maken. Denk aan de banken die signalen van witwassen doorgeven, juweliers die geen grote bedragen cash geld meer aannemen of buurtbewoners die investeren in de jeugd om hen op het rechte pad te houden en een ander toekomstperspectief te geven. Zo wordt geprobeerd om het de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit steeds lastiger te maken.

Tegelijkertijd is het beeld nu niet bepaald dat de overheid stevige grip heeft op georganiseerde ondermijnende criminaliteit en is de frustratie groot over de moeite die de overheid heeft de brutale uitingen van georganiseerde criminaliteit in te perken. Die frustratie gaat niet alleen over de soms trage en ingewikkelde processen om tot veroordelingen te komen en om criminele organisaties echt dwars te zitten, maar ook over de uitstraling daarvan naar de samenleving. Denk aan de uithalers uit het voorbeeld aan het begin van dit hoofdstuk: naast de vraag hoe het uithalen effectiever is te bestrijden, is het frustrerend te zien als zij lachen om de boete van 95 euro, het gezag niet serieus nemen en stoer doen over hun 'onaantastbaarheid' – ook omdat ze daarmee het beeld oproepen dat criminaliteit loont en gerespecteerd wordt.

---

<sup>1</sup> Zie onder andere:

Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland: Hoe onder-en bovenwereld verstrengeld raken*. Uitgeverij Balans.

Lam, J., van der Wal, R., & Kop, N. (2018). *Sluipend gif*. Boom Uitgevers: Den Haag.

Van der Steen, M., Schram, J., Chin-A-Fat, N & Scherpenisse, J. (2019). *Ondermijning ondermijnd*. NSOB: Den Haag.

Een bijzondere vorm die de laatste jaren steeds nadrukkelijker op de kaart is gezet in de criminaliteitsbestrijding, is de praktijk die is aan te merken als *afpakken*. Hierbij zet de overheid regelrecht in op het raken van de crimineel op een plek waar het veel pijn doet: bezittingen. Geld, auto's, horloges, kleding, panden: alles wat kan worden afgepakt wordt afgepakt, en wel zo snel mogelijk. Niet pas aan het einde van een strafrechtelijk traject, maar juist aan het begin, of zelfs ervoor, bij een controle op straat of bij een eerste aanhouding. Niet anoniem en onzichtbaar, maar liefst zo zichtbaar mogelijk; op straat en met de media erbij. Zo vertelt een Rotterdamse officier van justitie in de krant over het applaus van buurtbewoners bij een afpakactie:

### **Patserbak afgenomen**

Met ronkende motor rijden de jongens door de Rotterdamse straten. Midden in woonwijken wordt soms stevig opgetrokken en gevaarlijk gereden. Buurtbewoners en cafégangers worden er gek van. Dan worden ze aangehouden en moeten ze hun identiteitsbewijs laten zien. En kunnen ze verklaren hoe het komt dat ze in zo'n dure auto rijden? De jongens worden niet aangehouden, maar de auto gaat wel mee. Over het nummerbord wordt een nieuwe gele plaat gemonteerd: 'Afgepakt', staat erop. In het volle zicht en met camera's ter plaatse wordt de patserbak ingenomen. Enkele buurtbewoners applaudisseren terwijl de auto's worden weggereden. De jongens worden op dat moment niet aangehouden, maar blijven wel met lege handen achter.

Het verhaal illustreert dat het afpakken van crimineel verkregen vermogen twee soorten effecten kan hebben: het in boekhoudkundige zin juist maken van de balans (onterecht verkregen vermogen gaat naar de rechtmatige eigenaar – slachtoffers of de staatskas), en de symboliek die ervan uitgaat. De effectiviteit van het afpakken is dus voor een deel afhankelijk van het beeld dat erover bestaat en het verhaal dat erover verteld wordt. Het is niet gek dat afpakken zichtbaar en met de nodige symboliek plaatsvindt. De beelden van agenten die een rode Ferrari in beslag nemen met de woorden 'afgepakt' op een vervangend nummerbord, zijn krachtig en blijven op het netvlies staan.

Directer kan een overheid toch bijna niet ingrijpen in het criminele leven, waarin status, trots, eer en *blingbling* van belang zijn? Het afpakken van een dure auto, een glimmend horloge of een exclusieve boot is niet alleen een vorm van zakelijke vereffening ('dit hadden wij nog tegoed'), maar ook van het beschadigen van reputaties en het herstellen van een norm. Juist doordat het zo zichtbaar gebeurt, etaleert de overheid haar kracht en wordt de boodschap uitgedragen dat misdaad niet loont. Afpakken, in de volle schijnwerpers, om tot een optimaal resultaat te komen.

Door zo snel mogelijk in te zetten op afpakken worden criminelen dus geraakt op een manier die veel pijn doet: in hun portemonnee en in hun trots. Dat kan gaan om geld, maar ook om bezittingen zoals huizen, auto's of horloges. Of zelfs om het sneller innen van openstaande vorderingen of het intrekken van een vergunning. Dat moet het criminele proces verstoren, omdat dit soort vermogens of faciliteiten niet opnieuw kunnen worden gebruikt of witgewassen. Het heeft ook als doel om impact te hebben op de status van personen die via criminaliteit aan veel geld komen en hiermee te koop lopen, waardoor ze een aantrekkingskracht uitoefenen op anderen in hun omgeving. Het moet daarnaast ook een symbolische boodschap uitstralen naar de maatschappij: misdaad mag niet lonen en de overheid zet alles op alles om dit effectief te bestrijden.

## **1.1 Netwerken bestrijden met netwerken**

In 2017 schreven Pieter Tops en Jan Tromp het boek 'De Achterkant van Nederland: hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken'. Het boek gaf een ontluisterend beeld van de problematiek van ondermijning in ons land en de relatieve machteloosheid om dat te bestrijden. Ondertussen ontwikkelen overheden antwoorden op die veelkoppige problematiek. Er ontstaan nieuwe inzichten, samenwerkingsvormen en interventies waar we veel van kunnen leren. Samenwerken aan afpakken valt daaronder en heeft alleen al vanwege de tientallen miljarden die naar schatting omgaan in de drugseconomie grote potentie.

De overheid heeft het recht om af te pakken, maar wel op basis van verschillende gronden. Soms is de basis strafrechtelijk, soms fiscaalrechtelijk, soms civielrechtelijk en soms bestuursrechtelijk. Er kan sprake zijn van een beslaglegging door het OM in het kader van een lopende strafzaak. Maar onder andere de Belastingdienst kan ook optreden in het kader van afpakken. Verschillende overheidsorganisaties kunnen ook gezamenlijk optrekken. Zo kan in de RIEC-samenwerking de Belastingdienst prioriteit geven aan de invordering van belastingschulden van specifieke burgers en/of bedrijven, onder andere gericht op belastingplichtigen/-schuldigen die zich bezighouden met georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Dit essay richt zich vooral op de praktijk van afpakken waarin wordt samengewerkt tussen verschillende overheidsinstanties. Dit is een bijzondere netwerkaanpak waarin de overheid de grenzen van haar kunnen en mogen opzoekt om ondermijning te bestrijden. Bijzonder aan de praktijk van afpakken is dat deze verschillende achtergronden bewust en gericht worden ingezet in het kader van de criminaliteitsbestrijding. Verschillende organisaties met eigen kennis, expertise en bevoegdheden komen samen rondom specifieke zaken en individuen,



om in kaart te brengen wat de *afpakkansen* zijn en welke het snelst en meest effectief kunnen worden ingezet.

Op de voorgrond ogen ‘afpakacties’ (of zogenaamde ‘klapdagen’) effectief en daadkrachtig. Het straalt uit: dit pikken wij niet langer en we weten je te vinden. Maar wat is daar achter de schermen voor nodig? Het is immers niet vanzelfsprekend om zo samen te werken, in deze samenstelling van partijen, met zulke verschillende taken en perspectieven. De symbolische kracht en bijzondere beelden van de voorkant van afpakken, wekken nieuwsgierigheid naar wat daar aan de achterkant voor nodig is. In de praktijk is dat ook lang niet altijd makkelijk en zit het werken hieraan vol met dilemma’s, bijvoorbeeld tussen wat snel kan en wat zorgvuldig moet, tussen interventies die bij de ene organisatie als succes te vieren zijn en bij de andere organisatie gevoelig liggen, en tussen wat de meeste vereffening van schulden oplevert en wat de meeste symbolische waarde heeft. Dit soort dilemma’s maken samenwerking lastig en op veel plekken in het land komt die dan ook niet goed van de grond. Toch worden er in de Rotterdamse samenwerking ondertussen successen geboekt met afpakken en is deze praktijk al een aantal jaren draaiende. Daarom kijken we in dit essay niet naar de achterkant van de samenleving (hoe werken die criminele netwerken?) maar juist naar de achterkant van afpakken: hoe werkt zo’n netwerkaanpak gericht op afpakken en wat maakt die effectief, legitiem en duurzaam? Wat is er achter de schermen nodig om in de schijnwerpers effectief te zijn? Kortom: wat kunnen we leren van de ‘achterkant van afpakken’?

## 1.2 Samenwerken aan afpakken: een eerste oogopslag

Voor het afpakken in Rotterdam zijn er verschillende structuren. Binnen ConfisQ werken sinds 2017 het Openbaar Ministerie (OM), de politie, gemeenten, de Financial Intelligence Unit (FIU), het Regionale Informatie- en Expertisecentrum (RIEC Rotterdam), de Belastingdienst en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) samen. Zij komen wekelijks bij elkaar in een overleg genaamd de ConfisQtafel om verschillende afpaksignalen en afpakmethodes bij elkaar te brengen en zo effectief mogelijk in te zetten in concrete zaken. In eerste instantie werd dat met name gericht op Rotterdam-Zuid. Later is deze aanpak verbreed naar andere gebieden.

De gemeente Rotterdam is één van de partners aan tafel bij ConfisQ. Daarnaast werkt de gemeente zelf aan het ontwikkelen van ‘bestuurlijk afpakken’. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente nagaat of criminelen openstaande rekeningen hebben die kunnen worden geïnd of als signaal van onderliggende problematiek kunnen dienen. Daarnaast is de gemeente soms onbewust

facilitator van criminaliteit, bijvoorbeeld omdat een vergunning is verstrekt aan een stichting waar illegaal gokken plaatsvindt of omdat de gemeente een pand verhuurt dat wordt gebruikt voor witwassen. In dat geval kan de burgemeester de vergunning intrekken of het pand sluiten. Sinds eind 2019 is er binnen de gemeente een overleg tussen verschillende diensten (waaronder de deurwaarderij, werk en inkomen, stadsbeheer, bouw- en woningtoezicht en de directie Veiligheid) om de operationele kansen voor bestuurlijk afpakken te bespreken.

Tot slot zetten de verschillende organisaties onder de noemer ‘integraal afpakken’ in op het versterken van de samenwerking. Dit doen ze in het kader van de intensivering van de aanpak van ondermijning, waarvoor landelijke investeringen beschikbaar zijn gesteld. Dat is ingericht via de zogenaamde ‘Versterkingspijlers’ en ‘Versterkingsplannen’. Versterkingsplan 8 betreft ‘Integraal Afpakken’. Dit project is erop gericht de randvoorwaarden voor het afpakken in de (RIEC-)regio Rotterdam te verbeteren, onder andere door te investeren in een strategisch communicatieplan en door te blijven leren van innovatieve samenwerkingsvormen en ‘afpakmethodieken’. De Rotterdamse praktijk van afpakken wordt gezien als voorloper, en als een samenwerking die geslaagd is waar dat op andere plekken (nog) minder is gelukt.

Op basis van signalen vanuit verschillende overheidsorganen – tafelpartners bij ConfisQ – of in het geval van bestuurlijk afpakken vanuit verschillende gemeentelijke diensten, wordt gekeken of, hoe en door wie onverklaarbaar bezit kan worden afgepakt. Zo vroeg mogelijk in de opsporing en voor de gemeente met meer prioriteit bij het terugvorderen wordt ingezet op afpakken. Dat maakt het sneller mogelijk om slachtoffers schadeloos te stellen, maar ook om misbruik van overheidsmiddelen zichtbaarder tegen te gaan, en om de status van personen met crimineel verkregen vermogen aan te tasten. In het geval van een strafzaak kan dit door op een zo vroeg mogelijk moment conservatoir beslag te leggen. Daarmee hoeft niet gewacht te worden tot een onherroepelijke uitspraak. Dit soort vroege interventies zijn kenmerkend voor afpakzaken. Dit is ook van belang omdat criminelen ‘slim’ zijn geworden in het snel schuiven met geld, waardoor het in lange processen moeilijk te traceren is. Waar mogelijk wordt afpakken zelfs direct toegepast bij een aanhouding: als de persoon niet kan uitleggen hoe hij/zij aan dat dure horloge of designerkleding komt, dan kan deze worden afgepakt. Anders wordt zo snel mogelijk geacteerd op basis van verkregen signalen.

Een tweede kenmerk van deze praktijk van afpakken is het multidisciplinaire karakter. Binnen de gemeente gaat het bijvoorbeeld om uitwisseling tussen de ambtenaren van bouw- en woningtoezicht, directie Veilig en sociale zekerheid. Aan de ConfisQtafel, waar partijen vanuit die verschillende overheidsorganen

en disciplines aanzitten, worden rondom een concrete casus signalen gedeeld en afpakkansen besproken. De ene keer is afpakken mogelijk via het innen van openstaande belastingschuld, de andere keer via het intrekken van een vergunning, en weer een andere keer via het afpakken van een auto, pand of een beslaglegging op tegoeden op een bankrekening van de verdachte.

Een derde kenmerk van afpakken is dat hiermee steviger wordt ingezet op het tegengaan van criminaliteit via de weg van geld en vermogen. Door de illegale economie te raken waar mogelijk, moeten barrières voor criminaliteit vergroot worden en de vermenging tussen boven- en onderwereld worden verkleind. Bestuurlijk afpakken is opgezet om de criminaliteit te verstoren, te beëindigen en daar waar mogelijk te voorkomen. Bijvoorbeeld door extra barrières op te werpen in het vergunningensysteem.

### 1.3 Over dit essay

Het afgelopen (corona-)jaar keken wij mee met de partijen die in Rotterdam werken aan afpakken. We voerden gesprekken met betrokken belanghebbenden, waren aanwezig bij overleggen over bestuurlijk afpakken, en gingen in gesprek met de betrokken partners waarin we stilstonden bij de huidige praktijk en opgaven voor de toekomst. We waren aanwezig bij (digitale) overlegmomenten, zowel aan de ConfisQtafel als bij de werkgroep voor bestuurlijk afpakken. Daarnaast organiseerden we zelf verschillende reflectiebijeenkomsten met vertegenwoordigers van de betrokken partijen. Zo konden we meekijken in de samenwerking die aan mogelijke afpakacties voorafgaat en met betrokkenen in gesprek over de dilemma's en uitdagingen die zich daarbij voordoen. Dit essay bevat onze reflecties op de praktijk en ontwikkeling van afpakken van Rotterdam.

Met het schrijven van dit essay hebben we een dubbele doelstelling. Ten eerste willen we deze bijzondere praktijk zichtbaar maken voor anderen, om zo lessen te delen die interessant zijn voor anderen die werken aan veiligheidsvraagstukken of samenwerkingsverbanden willen laten functioneren. Ten tweede geven we de betrokkenen bij het afpakken in Rotterdam onze beelden terug, om bij te dragen aan de verdere ontwikkeling hiervan. Dit essay is dus geen beoordeling van de Rotterdamse afpakpraktijk in termen van goed of fout – het gaat erom verwondering op te roepen en te leren van en voor deze praktijk.

We werken in dit essay van buiten naar binnen. In het volgende hoofdstuk belichten we de 'voorkant van afpakken' zoals die in mediaberichten en rapportages in beeld komt. Aan de hand daarvan kijken we terug op de

ontwikkeling van (bestuurlijk) afpakken in Rotterdam in de afgelopen vijf jaar, met de oprichting van ConfisQ in 2016 als startpunt. Daarna gaan we in op de ‘achterkant van afpakken’, voor zover we die hebben kunnen waarnemen tijdens ons onderzoek in het afgelopen jaar. In hoofdstuk drie belichten we dit vanuit vijf invalshoeken die inzicht geven in wat afpakken is, hoe het werkt en waar het om draait: de taal (het wat), de tafel (het wie), de techniek (het hoe), de tijd (het wanneer) en het tellen (het waartoe). Daarmee krijgen we zicht op de kenmerken van de afpakpraktijk, maar de achterkant van afpakken is er onvermijdelijk ook één van schurende belangen en waarden. In hoofdstuk 4 benoemen we de belangrijkste spanningen die we in de samenwerking hebben waargenomen. We hanteren daarbij het beeld van het balanceren op een koord, een evenwichtskunst die nodig is bij het werkzaam maken én houden van afpakken. We sluiten het essay af met een slotreflectie over de doorontwikkeling van de praktijk van (bestuurlijk) afpakken. Daarin pleiten we, aan de hand van enkele paradoxale aanbevelingen, voor behoedzaamheid in het doorontwikkelen van de samenwerking, vanuit gemeenschappelijkheid maar ook met ruimte voor verschil en schuring.

## 2. De voorkant van afpakken: daadkracht in beeld

### Rolex afgenomen

In de krant verschijnt een artikel over een politie-inval. Een ambtenaar van de gemeente leest het artikel en herkent toevallig de onderneming: hier werkt een cliënt die van de gemeente een uitkering heeft ontvangen. Er blijkt onrechtmatig een uitkering te zijn verstrekt, waardoor er een potentieel beslag is te leggen van tienduizenden euro's. Een kans om bestuurlijk af te pakken?

Wat volgt is een uitwisseling met ConfisQ. Er blijkt al beslag te zijn gelegd op het geld, en afhankelijk van de uitkomst van de rechtszaak gaat dat of terug naar de eigenaar of naar de staatskas. Maar wat blijkt: er is ook beslag gelegd op voertuigen en een horloge. Deze voertuigen blijken helaas geen afpakkans te zijn, omdat het geleasde voertuigen zijn. Maar het horloge, een luxe Rolex - daar kan de gemeente wel wat mee door er een derdenbeslag op te leggen.

Dat kost wel tijd en inspanning. Er gaan vele uren zitten in het voorbereiden van de zaak, het laten taxeren van het horloge, en het vastleggen van afspraken met het OM. Na enkele maanden is het zover: het horloge wordt geveild en levert 8.000 euro op. Dat is een stuk minder dan de openstaande vordering van 31.000 euro, maar toch een opbrengst. Niet zozeer financieel (het heeft ook veel gekost om dit rond te krijgen), maar wel in de beeldvorming. Het laat zien dat de gemeente niet loslaat en dat deze persoon niet wegkomt met een onterecht ontvangen uitkering.

Het bovenstaande is een voorbeeld van bestuurlijk afpakken. De inzet hierop binnen de gemeente Rotterdam vangt aan in 2019, in opdracht van burgemeester Aboutaleb. Als we de idee en de aanpak van bestuurlijk afpakken goed willen begrijpen, dan moeten we kijken naar de wortels ervan. Die zijn onder andere te vinden in de integrale samenwerking en het afpakken vanuit ConfisQ, waarop sinds 2016 wordt ingezet en waar de gemeente één van de partners aan tafel is.

In dit hoofdstuk kijken we terug op de start en ontwikkeling van de samenwerking tussen overheidsorganisaties rondom afpakken en bestuurlijk afpakken in Rotterdam. We schrijven deze terugblik vooral met de 'blik van buiten': dus op basis van wat er publiekelijk over (bestuurlijk) afpakken is gecommuniceerd,

zoals het wordt geportretteerd, welke verhalen eraan verbonden worden en met welke insteek dat gebeurt. We belichten hier dus eerst de voorkant van het afpakken.

## 2.1 Afpakken in opkomst

*‘We pakken crimineel alles af’.*<sup>2</sup> Dit zegt de Rotterdamse hoofdofficier van het OM in het AD (maart 2017). In de periode daarvoor is hij een belangrijke drijvende kracht geweest om de inzet op afpakken te intensiveren en daar geld voor vrij te maken. Die ambitie krijgt vorm door de oprichting van ConfisQ in Rotterdam. Het Openbaar Ministerie (OM) mag op dat moment van de minister extra investeren in de aanpak van ondermijning en dat geld gaat onder andere naar het integraal afpakteam dat sinds kort in Rotterdam wordt ingezet. De hoofdofficier zegt hier in het interview over: *“We hebben 500.000 euro extra gekregen. Daar hoort natuurlijk een resultaatafspraak bij.”* Twee maanden later schrijft het AD: *“Het Openbaar Ministerie in Rotterdam jaagt nog intensiever op zwart geld en luxegoederen van criminelen.”*<sup>3</sup>

Het inzetten op afpakken is in die periode ook op het ministerie een belangrijk thema. Op 17 november 2016 schrijft de minister van Veiligheid en Justitie een brief aan de Tweede Kamer over de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Een interdepartementale werkgroep (die bestaat uit leden van het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD en de ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie) heeft een business case uitgewerkt voor ‘integraal afpakken crimineel vermogen’. De minister schrijft hierover aan de Kamer:

De werkgroep onderschrijft op basis van het onderzoek dat integraal afpakken van crimineel vermogen van meerwaarde is bij de aanpak van (georganiseerde) ondermijnende criminaliteit en een belangrijke pijler binnen het overheidsbeleid op dat terrein moet zijn. [...] De werkgroep heeft op basis van het onderzoek vastgesteld dat het op dit moment nog niet mogelijk is de kosten en opbrengsten voor integraal afpakken inzichtelijk te maken, laat staan aan te geven of en zo ja in welke mate sprake is van meeropbrengsten («return on investment»). Derhalve is er geen goede basis om nu te besluiten om extra investeringen in het integraal afpakken van crimineel vermogen te doen op basis van te verwachten meeropbrengsten. Dit laat onverlet dat ik wel blijf investeren in het verder versterken van het afpakken van crimineel vermogen. Ik heb daarom recent € 20 miljoen voor het intensiveren van de aanpak

---

2 [Hoofdofficier: ‘We pakken crimineel alles af’ | Rotterdam | AD.nl](#)

3 [Justitie zet extra team in voor afpakken crimineel geld | Rotterdam | AD.nl](#)

witwassen en corruptie en € 3 miljoen voor de aanpak van ondermijning in Zuid Nederland en Rotterdam door middel van het afpakken, vrijgemaakt.

De minister schrijft deze brief mede in reactie op een onderzoeksrapport van AEF uit 2015. De titel is 'Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen'. In het rapport benadrukt AEF de waarde en de potentie van het inzetten op afpakken. Ook stelt AEF dat 50 miljoen euro een realistische landelijke afpakambitie zou zijn:

De cijfers laten zien dat de extra afpakactiviteiten van de afgelopen jaren vruchtbaar zijn geweest. Extra investeren in afpakken heeft geleid tot meer afpakopbrengsten. Gezien het enorme potentieel valt er nog veel afpakwinst te behalen. Een intensivering van de aanpak – zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk, maar voornamelijk fiscaalrechtelijk – is daarom logisch en haalbaar. [...] Een gezamenlijke aanpak vraagt ook om een gezamenlijke afpakambitie. Wij achten een aanvullende integrale ambitie van € 50 miljoen afgepakt crimineel vermogen realistisch als de partners vanuit strafrecht, bestuursrecht en fiscaalrecht goed met elkaar samenwerken.

ConfisQ start operationeel vanaf 1 januari 2017. Binnen korte tijd is er een flinke financiële klapper. Eerst meldt de FIOD op 6 juli 2017 dat er twee aanhoudingen zijn verricht in een grootschalig witwasonderzoek in Rotterdam: *“De FIOD heeft woensdag 2 verdachten aangehouden in een grootschalig witwasonderzoek. Er is beslag gelegd op onder andere onroerend goed, auto's en cash geld. In het onderzoek is samengewerkt met het Integraal Afpakteam (ConfisQ).”*<sup>4</sup> Vervolgens komt in juli 2017 naar buiten dat het OM in de witwaszaak beslag heeft gelegd op een vermogen van 70 miljoen euro:

Justitie heeft beslag gelegd op de bankrekeningen van een financiële dienstverlener uit Rotterdam die wordt verdacht van witwassen. Op de rekeningen staat in totaal 70 miljoen euro, liet het Openbaar Ministerie dinsdag weten. Vooralsnog is niemand opgepakt. De autoriteiten kwamen het bedrijf op het spoor door een melding over 'het aanwezig hebben van een groot bedrag aan liquide middelen'. Uit onderzoek kwamen vervolgens transacties naar voren die 'geen bedrijfseconomisch doel dienden'.<sup>5</sup>

---

4 [Twee aanhoudingen in witwasonderzoek in Rotterdam - FIOD](#)

5 [OM legt beslag op 70 miljoen om witwassen | Binnenland | Telegraaf.nl](#)

In de periode daarna blijven verschillende afpakacties de media halen. Zo bericht het AD op 10 oktober 2017 over een ‘flinke buit na een inval’: *Bij invallen in twee panden in Rotterdam-Zuid heeft de politie de afgelopen weken zes vuurwapens, 42 kilo cocaïne en ruim 630.000 euro contant geld in beslag genomen.*<sup>6</sup>

In november 2017 schenkt het ministerie van J&V een in beslag genomen drugsboot aan het Rotterdamse Scheepvaart en Transport College. Het gaat om een ijsbreker; een boot die geschikt is voor missies in het Poolgebied en daardoor veel specialistische apparatuur aan boord heeft. De boot was eerder bij een veiling door een anonieme koper overgenomen en verdween daarna uit het zicht. Tot het moment dat justitie de boot weer op de radar kreeg omdat die in verband werd gebracht met drugssmokkel op zee. Bij een heterdaadactie wordt de boot in beslag genomen. Boobytraps worden ontmanteld. Normaal gesproken wordt zo’n boot na inbeslagname verkocht via een veiling. De opbrengst gaat naar de staatskas. Dergelijke vondsten vormen een reguliere inkomstenbron voor de overheid; er staat zelfs al een bedrag voor ingeboekt in de jaarlijkse begroting. Maar deze keer wordt een andere keuze gemaakt. Geïnspireerd door de Italiaanse maffia-aanpak wordt *afpakken* hier gevolgd door *herbestemmen* aan een maatschappelijk doel. De boot wordt geschonken aan het Rotterdamse Scheepvaart en Transport College. Daaromheen wordt veel pers gemobiliseerd; de hoofdofficier van justitie schuift aan bij Nieuwsuur en er wordt een uitgebreide rapportage gemaakt over het afpakken en het teruggeven.

Als ConfisQ rapporteert over de afpakresultaten van het afgelopen jaar, springen met name de ruim 70 miljoen aan afgepakte euro’s eruit.<sup>7</sup> Dit bedrag is immers al hoger dan de totale landelijke afpakambitie die AEF eerder voorstelde. Het legt de lat vanuit financieel oogpunt wel direct hoog voor de volgende jaren.

In 2018 komt er ook kritiek op afpakken in de media. Op 4 januari 2018 stelt de Rotterdamse Ombudsman dat de politie niet zomaar “horloges op straat van polsen kan afrukken”.<sup>8</sup> Wel maakt ze daarbij een onderscheid ten opzichte van het afpakken van auto’s bij de patsercontrole: “*Het is niet voor het eerst dat de politie op bepaalde kenmerken gaat letten, mensen die bijvoorbeeld rijden in dure auto’s maar niet kunnen uitleggen hoe ze die hebben betaald, worden al langer in de gaten gehouden. Dat is de zogeheten patsercontrole, maar dat vindt Zwaneveld een ander verhaal.*”<sup>9</sup>

---

6 [Flinke buit na inval: zes wapens, coke en 630 duizend euro | Rotterdam | AD.nl](#)

7 Het gaat hier om beslaglegging, en nog niet om incasso.

8 [‘Politie Rotterdam gaat te ver met horloges afpakken’ | RTL Nieuws](#)

9 [Ombudsman over ‘Rolex-controle’ politie: ‘Dit gaat te ver’ - Rijnmond](#)



Later, in 2020, zien we ook een kritische invalshoek in de media. De ‘patser-aanpak’ wordt dan in de Utrechtse gemeenteraad in verband gebracht met etnisch profileren.<sup>10</sup>

## 2.2 Versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijning

In de regio Rotterdam wordt al een aantal jaren gewerkt aan samenwerking onder de noemer ‘integraal afpakken’. Dit krijgt een volgende impuls door de intensivering van de Rotterdamse aanpak van ondermijning, die tot stand is gekomen op basis van de versterkingsgelden die voortvloeien uit het Ondermijningsfonds van het Ministerie van JenV. In 2018 verschijnt het Versterkingsplan Integraal Afpakken (Pijler 8). De gemeente ontvangt hiervoor 1 miljoen euro. In het plan van aanpak voor integraal afpakken is benoemd dat verschillende partijen samen werken aan het versterkingsplan Integraal Afpakken, te weten het OM, politie, gemeente Rotterdam en het RIEC. Zo is er naast de operationele structuur van ConfisQ, ook een pijler waarin gewerkt wordt aan het verbeteren van de netwerksamenwerking en condities voor afpakken in Rotterdam. In de onderbouwing van het Versterkingsplan staat onder andere dat uit analyse blijkt dat er in Rotterdam-Zuid dagelijks veel verdachte transacties plaatsvinden. Ook wordt benadrukt dat het versterken van afpakken is gericht op het maatschappelijk effect: “We willen zichtbaar maken dat misdaad niet loont, we gaan daarbij voor zichtbaarheid in de stad en niet voor de grootste vangst”.

In november 2018 voert ConfisQ een grote actie uit in Rotterdam Zuid. De actie trekt ook veel aandacht van de media, die ook zelf bewust wordt opgezocht door het uitnodigen van cameraploegen en het geven van interviews. Bij de actie worden 25 auto’s in beslag genomen en zijn er verschillende aanhoudingen.

*Politie jaagt op patserbakken: 25 auto’s in beslag genomen.* In Rotterdam Zuid heeft de politie vrijdag met een grote actie criminelen en zogenaamde patserbakken van de straat gehaald. Auto’s werden binnenstebuiten gekeerd op zoek naar zaken als crimineel geld, drugs, geheime vakjes of wapens. Uiteindelijk zijn er maar liefst 25 auto’s en tienduizenden euro’s contant geld in beslag genomen. Daarnaast is er ook nog eens voor duizenden euro’s aan openstaande boetes geïnd.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> [Rotterdam zweert bij patseraanpak, maar dit is waarom Utrecht het toch niet ziet zitten | Utrecht | gelderlander.nl](#)

<sup>11</sup> [Politie jaagt op patserbakken: 25 auto’s in beslag genomen - indebuurt Rotterdam](#)

Een andere geruchtmakende zaak heeft betrekking op de inbeslagname van een Ferrari, Aston Martin, Mercedes en Audi in februari 2019:

*Integraal afpakteam neemt dure auto's in beslag.* Van 24 t/m 31 januari werd in de rechtbank in Dordrecht een strafzaak behandeld tegen zes mannen verdacht van drugshandel. Eén van de verdachten in deze zaak is op vrije voeten en kwam elke dag met een dure Aston Martin naar de rechtbank. [...] ConfisQ kwam in actie en heeft de Ferrari meteen in beslag genomen. Daarnaast zijn er ook nog een Mercedes en een Audi in beslag genomen. Saillant detail: op het moment van inbeslagname werd nog geprobeerd de Ferrari snel weg te rijden via de achterzijde van de showroom waar hij geparkeerd stond. Dit is echter niet gelukt. Uiteraard heeft het team ook beslag gelegd op de Aston Martin die door de verdachte uit de strafzaak werd gebruikt.<sup>12</sup>

## 2.3 De zoektocht van bestuurlijk afpakken

Burgemeester Aboutaleb spreekt de ambitie uit om in te zetten op bestuurlijk afpakken. De directie Veilig heeft hierbij de regie. Na eerdere 'proefboringen' start eind 2019 bij de gemeente Rotterdam een project met als opdracht: het verkennen en operationaliseren van de mogelijkheden van het bestuurlijk afpakken door de gemeente. Al gauw wordt een interne 'tafel' opgezet waaraan vertegenwoordigers van de verschillende gemeentelijke clusters aanschuiven. Aan de tafel wisselen zij informatie uit over mogelijke afpakkansen en interventiemogelijkheden. Zo komt een zoektocht op gang naar de operationalisering van het idee van bestuurlijk afpakken.

Bij het schrijven van het plan van aanpak is het uitgangspunt dat veel vorderingen binnen de gemeente niet betaald worden, met name bij stadsontwikkeling en bouw- en woningtoezicht. Vorderingen die blijven liggen zouden een kans kunnen bieden om als gemeente bestuurlijk af te pakken. Het idee is dat er aanzienlijke bedragen kunnen worden teruggevorderd die nu ten onrechte blijven liggen. Door de samenwerking met ConfisQ kan dan onderzocht worden of dat bijdraagt aan het uitdelen van een gevoelige tik aan personen die betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit.

---

<sup>12</sup> [Integraal afpakteam neemt dure auto's in beslag | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie \(om.nl\)](#)

In juni 2021 verschijnt het rapport van de Rotterdamse Rekenkamer *‘Onder de radar’* over de Rotterdamse aanpak van ondermijning. Er is ook een paragraaf over bestuurlijk afpakken opgenomen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen de bijdrage aan acties in samenwerking met externe partners en interne acties. De externe samenwerking betreft de deelname in ConfisQ, door kennis en (in beperkte mate) signalen in te brengen. De interne acties betreft het zelfstandig afhandelen van de casuïstiek. Sinds een jaar wordt samengewerkt via een werkgroep. Er zijn ongeveer twintig signalen besproken. Uit deze signalen heeft één casus geleid tot het gedeeltelijk inlossen van een vordering. Ook zijn enkele betalingsregelingen afgesproken. De Rekenkamer constateert dat bestuurlijk afpakken recent is gestart en nog in beperkte mate tot concrete resultaten heeft geleid.

In dezelfde maand wordt in het netwerk ingezet op het verhelderen van de inzet van bestuurlijk afpakken: er is onduidelijkheid over hoe de gemeente naar bestuurlijk afpakken kijkt, wat daar wel en niet onder valt, en wat dat betekent voor de samenwerking in ConfisQ. Er is een bijeenkomst met de betrokken partijen en er verschijnt een flyer bestuurlijk afpakken. Een korte samenvatting van de flyer:

Eind 2019 heeft de gemeente Rotterdam een eigen bestuurlijk afpakteam geformeerd. Dit team pakt o.a. onrechtmatig verstrekte uitkeringen, vergunningen en (on)roerende goederen af. Met dit afgepakte vermogen worden openstaande vorderingen, dwangsommen en boetes geïnd. [...] De gemeente Rotterdam zet zich in op het innen van openstaande vorderingen bij personen die misbruik maken van gemeentelijke gelden en/of onrechtmatig gebruik maken van gemeentelijke diensten zoals uitkeringen en subsidies. [...] Bestuurlijk afpakken kan ook inhouden dat er barrières worden opgewerkt om misbruik lastig dan wel onmogelijk te maken. Dit kan door vergunningen in te trekken, een vergunningplicht op te leggen, uitkeringen te stoppen, extra controles uit te voeren of een exploitant te dwingen zich aan wet- en regelgeving te houden.

## **2.4 Van de voorkant naar de achterkant van afpakken**

In dit hoofdstuk toonden we de ‘voorkant van afpakken’, zoals die in het verloop van de tijd zichtbaar was. Soms is dat via mediaberichten, soms via verantwoordingsrapportages, een flyer, succesverhalen en kritische reflecties. Dat is niet echt één lopend verhaal, maar eerder een serie van beelden zoals die chronologisch in de buitenwereld terecht komen.

Na deze eerste kennismaking met afpakken via de 'voorkant', maken we in het volgende hoofdstuk de overgang naar de achterkant van afpakken. Hoe ziet die samenwerking eruit, welke taal en techniek hanteren de samenwerkende partijen, welke timing en tempo kenmerken het werken aan afpakken en wat telt voor deze partijen mee in termen van de resultaten en de impact hiervan?

### 3. De achterkant van afpakken: de samenwerking in meervoud bezien

Wie naar de voorkant van een praktijk als afpakken kijkt, ziet vooral opvallende gebeurtenissen zoals afpakzaken of de verantwoordingscijfers. Maar als we willen leren van deze praktijk en vooruit willen kijken naar de toekomst hiervan, moeten we dieper kijken naar de manier waarop deze tot stand worden gebracht: de achterkant van afpakken. Als zulke verschillende overheidsorganisaties gaan samenwerken, dan zijn er immers onvermijdelijk ook verschillende doelen, perspectieven, prikkels en tempo's. Als we daarop inzoomen, wat is dan kenmerkend voor de gezamenlijke inzet op afpakken?

We analyseren het samenwerken aan afpakken op vijf niveaus, die we hieronder behandelen aan de hand van 5 T's: taal, tafel, techniek, tijd en tellen. Aan elk van deze vijf niveaus zitten strategische keuzes verbonden die kenmerkend zijn voor het samenwerken aan afpakken. Hieronder bespreken we de manier waarop die keuzes gemaakt worden om bij het samenwerken aan afpakken het juiste evenwicht te vinden.

INVALSHOEK	VRAGEN	KWESTIES
<i>Taal</i> ( <i>wat?</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waar hebben we het over?</li> <li>- Wat is het wel/niet?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat is (bestuurlijk) afpakken?</li> <li>- Past dat woord ons wel?</li> </ul>
<i>Tafel</i> ( <i>wie?</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie is er bij betrokken?</li> <li>- Welke kansen en risico's van samenwerking?</li> <li>- Welke samenwerkingsgrond?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie zijn 'we'?</li> <li>- Wat hebben we van elkaar nodig?</li> <li>- Hebben we elkaar wel nodig?</li> </ul>
<i>Techniek</i> ( <i>hoe?</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke taken, bevoegdheden?</li> <li>- Welke competenties?</li> <li>- Welke verantwoordelijkheden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe delen we informatie op de juiste wijze?</li> <li>- Hoe zorgen we dat we afpakken optimaal benutten?</li> </ul>
<i>Tijd</i> ( <i>wanneer?</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke tijdhorizon?</li> <li>- Welk tempo?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat is ons tempo?</li> <li>- Hoe gaan we om met verschillende snelheden en een veranderende tijdgeest?</li> <li>- Hoe blijven we leren en doorontwikkelen?</li> </ul>
<i>Tellen</i> ( <i>wat &amp; waartoe?</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat telt (wel/niet) mee?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe leggen we het uit?</li> <li>- Wie eigent zich succes toe?</li> </ul>

### 3.1 Taal (wat?)

De praktijk van afpakken is omgeven door daadkrachtige taal. Alleen al het woord afpakken is daar een sprekend voorbeeld van. Afpakken is een woord dat niet in het wetboek voorkomt. Het is een alledaags en tikje ondeugend woord. Er zijn meer van dit soort woorden in de omloop: patseraanpak, afpakofficiëren en 'Pluk ze'-wetgeving. De taal straalt uit dat hier niet met de overheid kan worden gespot, dat formaliteiten niet in de weg staan en dat het direct kan worden toegepast. Terug naar de kern: wat niet van jou is, pakken wij af.

Achter de schermen is die taal niet onschuldig en neutraal. Zo ligt het woord afpakken veel minder gevoelig bij de politie dan bij de Belastingdienst. Hoewel afpakken in het netwerk de ‘voertaal’ is, zien we dan dat bij individuele organisaties andere termen worden gebruikt. Bij het OM is het gewoon te spreken over verdachten en confisqueren, terwijl medewerkers van de Belastingdienst eerder spreken over klanten en terugvorderen. De organisaties die meedoen hebben vaak een andere wettelijke grondslag, een ander referentiekader en daarmee een andere beleving in het taalgebruik.

Omdat afpakken geen formele term is, hangen er ook veel verschillende verwachtingen aan vast. In de gemeente is bijvoorbeeld het idee van bestuurlijk afpakken in korte tijd groot gemaakt. Daaronder kunnen verschillende praktijken worden verstaan, waaronder het intrekken van vergunningen, het sluiten van panden of het stopzetten van een subsidie of uitkering. Dit zijn allemaal bestaande praktijken, die vallen onder verschillende regelingen en procedures, en samen kunnen worden geschaard onder bestuurlijk afpakken.

In het afgelopen jaar is ervoor gekozen om een veel smallere definitie van bestuurlijk afpakken te gaan hanteren. Bestuurlijk afpakken richt zich op openstaande vorderingen (zoals een onterecht uitgekeerde uitkering). Het sluiten van een pand of het intrekken van een vergunning valt op deze manier niet onder bestuurlijk afpakken, maar is een vorm van reguliere bestuurlijke handhaving. In feite is bestuurlijk afpakken binnen de gemeente een apart project, hier is de projectleider bestuurlijk afpakken verantwoordelijk voor. Naast die interne taak is de taak van de projectleider om de (gehele) gemeente (met haar totale palet aan bevoegdheden) te vertegenwoordigen in ConfisQ. De bevoegdheden die de burgemeester of de gemeente heeft worden dus wel ingezet ten behoeve van afpakken in ConfisQ verband, maar zijn niet per definitie onderdeel van bestuurlijk afpakken. Vanuit de ambtelijke logica is een dergelijk onderscheid volstrekt helder, maar in een bijeenkomst met de partners zien we enige verwarring ontstaan over wat nu dan bestuurlijk afpakken is, omdat de gemeente vanuit het perspectief van ConfisQ een breder repertoire toepast bij afpakken. Deze verwarring is relevant omdat juist het integrale afpakken veronderstelt dat er wordt gehandeld als één overheid.

Zo zien we dat het achter de schermen nogal eens zoeken is naar de juiste taal en terminologie. Daarbij is het steeds een kwestie van balanceren tussen open begrippen en het precies afbakenen van begrippen. Enerzijds is enige openheid en lenigheid in de taal nodig, zeker voor een samenwerking tussen partijen met verschillende achtergronden en logica's. Ruimte voor verschillende begrippen binnen de paraplu van de samenwerking is nodig om te voorkomen dat bepaalde partijen afhaken. Wat dat betreft is een ‘open begrip’

als afpakken behulpzaam voor het vinden van ruimte in de samenwerking. Het klinkt daadkrachtig, maar biedt ook de ruimte om er een eigen, passende uitleg bij te geven. Anderszijds ligt verwarring bij open begrippen op de loer, als zich verschillende beelden vormen over wat een begrip betekent en wat er wel/niet onder valt. Met als gevolg dat er verschillende verwachtingen kunnen gaan bestaan over de rol en inzet van één van de partijen. Toch maar strak definiëren dan? Ook dat is niet altijd de oplossing. Precies en strak definiëren helpt verwachtingen te managen, maar beperkt de ruimte en lenigheid om een eigen verhaal te vertellen én gaandeweg te kijken welke invulling van de begrippen past en welk handelingsrepertoire in te zetten.

## 3.2 Tafel (wie?)

### **Bollen, paraplu's en pizzapunten**

We zijn aanwezig bij een overleg over het strategisch communicatieplan. Experts zijn gevraagd om dit op te stellen en in dit overleg spreken zij met de verschillende partners over de invulling daarvan. Op basis van voor- gesprekken hebben zij een Powerpoint presentatie gemaakt waarin een aantal kernvragen staan geformuleerd zoals: wat is ConfisQ/afpakken, wat is het doel van communicatie en welke vormen van communicatie zijn hier toepasbaar? Bij de eerste vraag ontploft zich al direct een interessante discussie. Op het plaatje staan ConfisQ en bestuurlijk afpakken afgebeeld als twee aparte, deels overlappende bollen. Maar is dat wel een goede weergave? Het suggereert dat er naast de overlap ook sprake is van partijen die deels los van elkaar opereren. Andere vormen worden gesuggereerd: één grote bol, een aantal verschillende blokken met een overhellende paraplu, pizzapunten. Zo wordt met behulp van metaforen gezocht naar een optimale weergave van de verhoudingen.

Bovenstaand verhaal illustreert het perspectief van *tafels* op de praktijk van afpakken. Welke tafels zijn er, wie zit waar aan tafel, is er een logische tafelschikking, wat zijn onderlinge verhoudingen en zit iedereen wel op zijn plek? Dat lijkt een heel bureaucratisch gesprek (ga gewoon aan het werk!), maar raakt ook diepere kwesties als eigenaarschap en de betrokkenheid van de verschillende partijen.

De tafel is wellicht het belangrijkste instrument van ConfisQ: het is de plek waar verschillende partijen samenkomen om te bezien of er een korte klap kan worden gemaakt en hoe en door wie die korte klap moet worden gemaakt. ConfisQ heeft ook letterlijk een eigen tafel – al is die tijdens corona steeds meer vervangen door een digitale versie. Maar dat de partijen een eigen tafel



hebben zet wel het idee kracht bij dat hier sprake is van een samenwerkingsverband met een eigen identiteit. Dat gaat verder dan mensen van verschillende organisaties die bij elkaar op bezoek komen of afspreken op een anonieme plek. De eigen tafel symboliseert dat er sprake is van gezamenlijkheid, een eigen entiteit, met een vaste set partijen en een vaste frequentie van ontmoetingen.

Toch blijkt ook hier dat ‘de tafel’ achter de schermen best ingewikkeld kan zijn. Zo is er het afgelopen jaar een splitsing gekomen in een “ConfisQ klein” en een “ConfisQ groot”, omdat niet alle partijen informatie over zaken met elkaar konden uitwisselen. En bij bestuurlijk afpakken is de werkgroep binnen de gemeente tijdelijk stopgezet, omdat gezocht wordt naar een manier die past bij de privacyregels. Zo blijft het zoeken naar het vormgeven aan het verband, waarbij de vraag welke informatie eigenlijk wel en niet gedeeld mag worden een belangrijke factor is.

Een tweede kwestie is de vraag wie om welke reden aan tafel zit. Voor de samenwerking is het belangrijk dat er een gemeenschappelijk beeld bestaat van de doelstellingen en de maatschappelijke meerwaarde van de samenwerking. Tegelijkertijd is het ook belangrijk om ieders eigen organisatorische context te koesteren en de verschillende logica’s productief te laten schuren.

Een derde kwestie is de formalisatie van het ‘lidmaatschap’ van de tafel. Waar het OM hier vanaf de start een leidende rol in heeft, zien we dat tot nog toe geen formalisatie heeft plaatsgevonden van de betrokkenheid van de partijen in het netwerk. Ook hier geldt een dilemma: ruimte houden om soms afwezig te zijn of zelfs afscheid te kunnen nemen, of steviger commitment afspreken en de samenwerking formeel bekrachtigen? Tot nu toe zien we vooral een informele variant, waarbij in de onderlinge relaties overigens wel degelijk het lidmaatschap gevoeld en bekrachtigd wordt.

Zo zien we dat de tafel een sterk verbindende werking heeft bij het afpakken. Het draagt bij aan de gezamenlijke identiteit en geeft er structuur aan: zoals wie er wel en niet bij hoort en wie de voorzitter is. Het is symbolisch maar ook operationeel van groot belang: het is letterlijk de plek waar partijen hun signalen naast elkaar leggen, om inzicht en kansen in kaart te brengen, en beslissingen te nemen. En steeds is een vorm die gemeenschappelijkheid benadrukt maar ook ruimte laat voor onderlinge variëteit.

### 3.3 Techniek (hoe?)

Werken aan afpakken vergt altijd maatwerk. Bij iedere (potentiële) casus is een specifieke analyse nodig van de situatie, van de afpakkansen en van mogelijkheden om te interveniëren. Afpakken vergt steeds creativiteit in het vinden van ingangen en interventies. Er is niet één standaard werkwijze voor. Per subject is een andere benadering gevraagd. Afpakken kenmerkt zich dan ook door het zoeken naar maatwerk in specifieke gevallen, om de impact van het afpakken te maximaliseren.

Door met personen van verschillende organisaties of afdelingen samen naar het probleem te kijken, kan de beste en meest effectieve aanpak gekozen worden, is daarbij het idee. Bij ConfisQ helpt de inzet van een vorderingsmakelaar daarbij te overzien welke vorderingen bij bijvoorbeeld de gemeente openstaan en kunnen worden geïnd. Wat hierbij centraal staat is de casus (het probleem) en het vinden van een oplossing (de aanpak). Zo wordt op korte termijn, met zo min mogelijk bureaucratie, snel en slagvaardig, afpakken mogelijk gemaakt en kunnen resultaten worden geboekt. Zo probeert men steeds de techniek in te zetten die het beste past bij deze casus. Die techniek is binnen ConfisQ de afgelopen jaren steeds meer eigen gemaakt.

Binnen de eigen organisatie is die techniek niet altijd vanzelfsprekend. In de gemeente is de bril van criminaliteitsbestrijding niet zomaar geïnternaliseerd of voorop gesteld bij werknemers van bijvoorbeeld de afdeling Werk en Inkomen. Van werknemers worden dus andere invalshoeken en vaardigheden vereist – naast wat ze al doen en wat hun primaire taak is. Een keuze voor het inzetten op bestuurlijk afpakken gaat dan (zoals dat ook breder voor het onderwerp ondermijning geldt) voor een belangrijk deel ook om het vergroten van het bewustzijn hierover en om het bieden van handvatten om hiernaar te handelen. Wie alleen naar directe financiële opbrengsten kijkt, zal vaststellen dat bestuurlijk afpakken achterblijft bij ConfisQ. De vraag is of dit een kwestie is van het ‘aanleren van de techniek’ om mee te kunnen doen aan de wedstrijd, of dat bestuurlijk afpakken uiteindelijk op een ander speelveld opereert, met andere doelen en spelregels.

Bij techniek gaat het dus vooral om de vraag wie, wanneer welke taken op zich neemt of bevoegd is om af te pakken. Dat is hier niet vooraf uitgetekend en vastgelegd in een handleiding of blauwdruk. De techniek is vooral iets wat in de praktijk is ontwikkeld, door te leren door doen. Dat vraagt een hele pragmatische en ook enigszins opportunistische aanpak: kansen grijpen als

ze zich voordoen, creatief op zoek gaan naar wat het beste werkt, en daarop reflecteren om er beter in te worden. Keerzijde van een dergelijk ontwikkel-perspectief is dat op voorhand weinig is vastgelegd en ingekaderd. Zo is pas na verloop van tijd de preciezere invulling van het begrip bestuurlijk afpakken ontwikkeld en is ook de uitvoering een kwestie van leren door doen. Er is geen duidelijk stappenplan voor bestuurlijk afpakken, maar eerder een praktijk van werken aan casus en gaandeweg ontdekken welke uitdagingen zich daarbij voordoen. Reflexiviteit moet dus niet alleen betrekking hebben op ‘wat werkt hier’, maar ook ‘wat hoort hier’ en ‘wat mag hier’. Die invalshoek wordt in een daadkrachtige omgeving als deze niet altijd vanzelf gekozen, het voelt al gauw als afremmen of blokkeren als je begint over de grenzen en grensbewaking van de eigen handelwijze. Kiezen voor een pragmatische, integrale werkwijze als deze vraagt dus ook om een stevig tegengeluid op het gebied van begrenzing en checks and balances.

### 3.4 Tijd (wanneer?)

De fase van de subsidie aan de gemeente loopt af, en de vraag is hoe de overgang naar de volgende fase gemaakt wordt. Als we een lange termijn perspectief hanteren: waar ontwikkelt de netwerksamenwerking dan naartoe, en wat vraagt dat in het hier en nu? En ook: welke spanningen brengt dat met zich mee? Belangen tussen verschillende partijen kunnen gaan opspelen als de structuur vloeibaar wordt en posities opnieuw ingenomen worden.

Als we dus vanuit het perspectief van *tijd* naar afpakken kijken, dan maakt het nogal uit welke tijdhorizon we hanteren. We zien een praktijk die niet als blauwdruk is ontworpen, maar zo is gegroeid. En een samenwerking die de overgang gaat maken naar een nieuwe fase, waarin misschien wel naar meer formalisatie van de samenwerking wordt gezocht. Wat is daarbij het gewenste toekomstbeeld? Wat drijft de verschillende partijen in deze overgangsfase? Welke kansen en bedreigingen brengt dat met zich mee voor de samenwerking rondom afpakken?

Kijken we op kortere termijn naar afpakken binnen ConfisQ, dan valt het ‘kortcyclische karakter’ ervan op. Er moet vroegtijdig en snel gehandeld worden, zodra afpakkansen zich voordoen. Dat is de snelheid van de operatie. Dat vraagt van betrokken partijen om in snelheid gelijk te schakelen, wat soms betekent dat een partij wat langer moet wachten tot de ander mee kan, of andersom, dat een partij versnelt om bij te blijven. Dit is een professionele uitdaging van ‘synchroniseren’.

Terwijl snelheid maken in de operatie leidend is, is het op het niveau van de ontwikkeling van de samenwerking soms ook goed om te vertragen en stil te staan. Dan gaat het om de vraag waar de verschillende activiteiten toe optellen, of de ambities nog steeds helder en gedeeld zijn en of er geen hinderende patronen in de samenwerking zijn geslopen. Ook hierin schuilt een professionele uitdaging, namelijk om te kunnen schakelen tussen snelheden. Soms vertragen en tijd maken voor de lastige kwesties, om later tijd te besparen en te kunnen versnellen in de uitvoering.

### 3.5 Tellen (waartoe?)

Via het wat, wie, hoe en wanneer, komen we hier tot slot bij de verantwoordingsvraag: *waartoe?* Waartoe is er de inzet op afpakken, wat drijft de betrokken partijen, wat telt in de aanpak en in de effecten? Wat is de impact van afpakken op lange termijn? Als een inval effectief is, er wordt inderdaad iets afgepakt, wat doet dit dan voor de samenleving? Draagt het bij aan het terugdringen van criminaliteit omdat ze een slag is toegebracht? Of gaat het om de zichtbaarheid van het afpakken, laten zien dat misdaad niet loont? Hoe weten we of dit niet een druppel op een gloeiende plaat is, die wel veel capaciteit kost maar uiteindelijk weinig impact heeft? Kortom, wat telt in de aanpak van afpakken?

Als we vanuit het perspectief van *tellen* naar afpakken kijken, dan komen deze vragen op. Het vraagt om reflectie over wat telt en meetelt, hoe je de maatschappelijke impact van de aanpak telt en wat daarin het zwaarste weegt. Gaat het om knaken, kerels en kilo's, of zijn ook andere indicatoren hierbij relevant? Dat tellen is overigens niet neutraal. Het maakt nogal uit welke indicatoren je hanteert. Niet alleen voor de verantwoording over de bestede gelden, maar ook omdat het bij afpakken expliciet draait om het creëren van bewustwording en het laten zien dat misdaad niet loont.

Hier zien we dat zowel een instrumentele als een symbolische waardering aan de orde is. De instrumentele benadering is het meetbare en tastbare, terwijl de symbolische benadering uiteindelijk gaat om de diepere impact op maatschappelijke normen en het doorbreken van criminele patronen. Het ene doet het beter in scorelijstjes en helpt om de inzet van betrokkenen terug te verdienen. Het andere is wat de betrokkenen intrinsiek motiveert en wat de inzet op afpakken uiteindelijk zo krachtig maakt.

Als we kijken naar het ontstaan van afpakken, dan zien we dat de symbolische waarde ervan een drijvende kracht is geweest. Hoofdofficieren van Justitie, een minister of een burgemeester, lijken zelfs met de aankondiging van afpakken de criminaliteit al een slag toe te brengen. Na verloop van tijd zien we vervolgens dat aantallen bedragen helpen om legitimiteit te behouden: het is het tastbare bewijs van wat eerder al in krachtige bewoordingen werd aangekondigd. We zien echter ook dat de bedragen een doel op zich kunnen gaan vormen, zeker omdat de inzet voor afpakken een hoop geld en capaciteit kost. Zo ontstond bijvoorbeeld bij één van de organisaties een return of investment benadering waarin mensen drie keer hun eigen salaris moesten terugverdienen. Met als perverse prikkel de verleiding dat niet wordt gekozen voor de casuïstiek die het meest bijdraagt aan de veiligheid in wijken, maar voor die zaken die het snelst veel geld op kunnen leveren. Zo kan een nadruk op afpakresultaten ook het realiseren van maatschappelijke effecten in de weg staan.

Afpakken wordt over het algemeen gezien als een succesvolle praktijk. Dat zit hem vooral in het tellen van inbeslaggenomen vermogen: het zogenaamde beslagratio en incassoratio. Toch is het lastig om te bepalen waar de lat moet liggen. De politie vindt een keer een dikke miljoen euro, wat gerelateerd kon worden aan een openstaande vordering. Ook een Rolex-horloge wordt gevonden en verkocht – maar de openstaande vordering wordt er maar voor een deel mee ingelost. Het team Aanpak Ondermijnende Criminaliteit vermeldt dat er door het OM beslag gelegd is op circa 22 miljoen euro crimineel vermogen. In een verantwoordingsslide van het RIEC regio Rotterdam wordt ook verslag gedaan van het ‘integraal afpakken’ door ConfisQ: er zijn in een half jaar vier horloges in beslag genomen, 43 voertuigen, 6 kilo cocaïne en ongeveer 1,2 miljoen euro. Er wordt ook verslag gedaan van het aantal bijeenkomsten en activiteiten (zoals huiszoeken).

De vraag is wat al deze cijfers zeggen. Het maakt nogal uit of die 1,2 miljoen euro van één crimineel of van twaalf criminelen komt. En is de verhouding tussen inzet, in geld, middelen en samenwerking, proportioneel aan dat wat het oplevert, of potentieel zal opleveren? Wanneer vinden de samenwerkingspartners dat het een succes is? Heeft dat wel met de ‘resultaten’ te maken, of met iets anders? De uitdaging is uiteindelijk om het realiseren van maatschappelijke impact zo rijk mogelijk zichtbaar te maken, in plaats van een schraler afgeleide in de vorm van enkele cijfers.

Dat is niet alleen belangrijk om de symbolische effecten te vergroten, maar ook om te voorkomen dat de manier van werken uiteindelijk bepalender wordt dan het maatschappelijk effect dat men wil bereiken. Afpakken is geen doel op zich, en zoveel mogelijk geld innen is dat ook niet. Het gaat uiteindelijk

om het bereiken van maatschappelijke effecten, en wat die zijn is lang niet altijd eenduidig. Er is geen simpele wereld van *good guys* en *bad guys*. Toch zien we dat rondom afpakken druk ontstaat om bepaalde bedragen minimaal 'binnen te brengen', om afpakdoelen en business cases op te stellen en de partijen daarop af te rekenen.

Het zichtbaar maken van maatschappelijke impact gaat niet om tellen of niet tellen (en wel vertellen). Het gaat vooral om passend verantwoorden. We kunnen daarbij twee benaderingen in het tellen onderscheiden: afpakken als 'schaalbare activiteit' en afpakken als 'niet-schaalbare activiteit'.<sup>13</sup> Als we afpakken zien als schaalbare activiteit, dan is het doel om uiteindelijk met dezelfde inzet zoveel mogelijk euro's binnen te halen. Zien we afpakken niet als schaalbare activiteit, dan ligt de nadruk niet op het aantal euro's, maar op de impact van individuele casus. Net als in het onderwijs, waar een één-op-één les meer teweeg kan brengen dan onderwijs geven aan 500 personen tegelijk, geldt dan: het gaat om de kwaliteit, niet om de kwantiteit. We zien bij het afpakken dat beide belangrijk worden gevonden: kwantiteit, maar ook kwaliteit. Uiteindelijk moet het één, het ander versterken. Hoge bedragen maken indruk en vergroten daarmee de kwaliteit van het effect. En andersom: een geslaagde sterk symbolische actie, kan uiteindelijk ook gemakkelijker gefinancierd worden als het zichzelf terugverdiend.

### **Van kenmerken naar dilemma's in de samenwerking**

In dit hoofdstuk hebben we de achterkant van afpakken verkend vanuit vijf verschillende lenzen. Iedere lens laat een deel zien van wat de samenwerking werkend maakt, of het nu de kenmerkende taal, snelheid of samenstelling van partners is. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de dilemma's en spanningen die hierbij aan de orde zijn.

---

13 Taleb, N. (2015). *The black swan: The impact of the highly improbable*. Random House.

## 4. Afpakken: dansen op een koord

### Klapdag

Plots valt het politieteam de villa binnen. De rechter-commissaris, griffier en de officier van justitie zijn ook aanwezig. Een politiehond gaat in de woning op zoek naar geld en drugs. Het is klapdag; door deze interventie wordt het onderzoek bekend. Alles van waarde wordt direct afgepakt: vuurwapens, dure horloges, een auto, scooter en designer accessoires worden in beslag genomen, evenals de villa én de bankrekening van de verdachte (circa 600.000 euro).

Aan tafel bij ConfisQ begon het allemaal met een signaal van de politie. Drie personen werden verdacht van witwassen. Vervolgens is een analyse gedaan van mogelijk illegaal vermogen en is de focus gelegd op één hoofdverdachte, de bewoner van de villa. Omdat deze op het punt stond de villa te verkopen is toen snel overgegaan op een spoeddoorzoeking. Het strafrechtelijke traject volgt nog, er is zelfs nog niemand aangehouden. Maar de kans om af te pakken was nú.

### Onttovering: uiteindelijk is het gewoon overleggen?

Een eerste kennismaking met de betrokkenen bij afpakken is veelbelovend voor ons onderzoek. Het gaat over het daadkrachtig sluiten van panden, intrekken van horecaverGUNningen, confisqueren van dure horloges, en afpakken van grote hoeveelheden geld. En dat met veel samenwerkende partijen, die terwijl de landelijke discussie over afpakken nog voortgaat, aan de slag zijn gegaan om dit in de praktijk te brengen. Er is een zekere euforie over wat er al is bereikt met ConfisQ. Het zou als voorbeeld kunnen gelden voor andere steden en regio's hoe je actief en succesvol terugvordert. Tot nu toe was ConfisQ vooral een tijdelijk project, en kan ook zomaar op zijn einde lopen. Maar vanwege het enthousiasme weet ook iedereen: we gaan door. Maar gaan we door in dezelfde flexibele vorm? Of is een vorm van stolling en institutionalisering nodig? Doen we dat met ConfisQ en bestuurlijk afpakken onder één paraplu of zijn het meer gescheiden processen? Moet het afpakken groter of kleiner worden gemaakt, moet het zichtbaarder of juist onder de radar, moeten we hier steviger op inzetten of juist gematigder optreden? Hoe dan ook, betrokkenen willen graag laten zien waarom het zo'n succes is. En we kunnen het komende jaar meekijken.

Na het aanvankelijke enthousiasme over het meekijken in deze praktijk, stuiten wij als onderzoekers zelf op weerbarstigheid – of beter gezegd, een zekere mate van ondoordringbaarheid. De achterkant van afpakken is minder gemakkelijk in beeld te krijgen dan gedacht. Als onderzoekers kunnen we niet of nauwelijks aanschuiven bij ConfisQ, vanwege de vertrouwelijkheid van de gedeelde informatie. Ook het meegaan tijdens afpakacties lijkt er maar niet van te komen, mede door dezelfde obstakels. Het meekijken in ‘de praktijk’ schuift steeds verder op in de tijd, en wordt ondertussen vervangen door interviews en gezamenlijke reflectiebijeenkomsten waarin we de dagelijkse praktijk juist ontstijgen en stil staan bij de dilemma’s en ontwikkeling op de lange termijn.

Verder valt op dat hoe meer gesprekken we voeren en presentaties we bijwonen, hoe meer we zien dat er achter het beeld van een *best practice* ook een ander verhaal schuilgaat. De gladheid van de buitenkant contrasteert met de rauwe binnenwereld. Er is onzekerheid over wat gedeeld mag worden, samenwerking is soms ook lastig en centrale concepten blijken in de praktijk voor meerdere interpretaties vatbaar. Het is soms best lastig om de juiste en gedeelde taal, tempo en technieken te kiezen.

Zo ontvouwt zich een dubbelzinnig beeld: aan de voorkant een staat met spierballen die op sluwe wijze criminelen vermogen ontfutselt en dat vervolgens publiekelijk toont. Het zijn echte doeners die snel willen en kunnen handelen, die niet veel ophebben met trage ambtenarij of juridische steekspellen. Aan de achterkant zien we dat de kracht hiervan, echter ook steeds aandacht voor de keerzijde hiervan vraagt. Ze moeten fraude bestrijden, maar ook aandacht hebben voor maatwerk (bijvoorbeeld in het licht van de toeslagenaffaire), ze moeten extra capaciteit leveren maar ook gewoon eigen werk blijven doen, snelle voortgang maken maar ook over enorm uithoudingsvermogen beschikken. Verschillende samenwerkingspartners spreken verschillende talen en hebben verschillend beleid over wat afpakken is, wanneer dat kan en wie het vermogen toekomt. Het balanceren tussen verschillende waarden is niet weg te poetsen door te zeggen dat er één overheid is, of één doel: het is de kern van het vakmanschap dat komt kijken bij het samenwerken aan afpakken.

Zo gaat onze beweging van de voor- naar de achterkant van afpakken, gepaard met een zekere mate van *onttovering*. De magie van de voorkant valt weg, de symboliek en de glans worden vervangen door de alledaagsheid van overlegtafels en Teams-meetings. Het is een praktijk van ‘gewoon aan het werk’ zijn, voortploeteren, normaal doen, zo effectief mogelijk zijn, van uitproberen en leren. Een bijzondere praktijk blijkt zo ook een hele normale kant te hebben.



Ook de betrokkenen in de aanpak moeten steeds schakelen tussen de voor- en achterkant van de aanpak. Zij moeten de glans van voren niet laten verdwijnen door het voortmodderen vanachter, en andersom, de kunst van het voortmodderen niet achterwege laten vanwege de beeldvorming aan de voorkant. De gladde buitenkant en de rauwe binnenkant hebben allebei waarde en allebei aandacht nodig.

De historie laat zien hoe het afpakken *in beeld* komt, hoe het als praktijk zichtbaar en aanraakbaar is. Het wordt over het algemeen gewaardeerd als een succesvolle praktijk, die iets toevoegt en zelfvertrouwen uitstraalt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het is een aanpak die tot de verbeelding spreekt, want iedereen snapt het effect van afgepakt vermogen – zeker in een context waarin daar eer en status mee verbonden zijn. De combinatie van ‘korte klappen maken’ én samenwerken in een netwerk mag uniek heten. Er zijn immers altijd belangen en verschillen van inzicht mee gemoeid. Afpakken is ook zeker niet de enige manier om ondermijnende criminaliteit te bestrijden, maar het is wel een lichtpunt in een toch moeizame strijd.

Bij een dergelijke op vernieuwing gerichte praktijk, waarin de grenzen van kunnen en mogen worden opgezocht, zijn dus onvermijdelijk een aantal spanningen aanwezig. De achterkant van afpakken blijkt een praktijk te zijn waarin het dansen op een koord is: het is kwetsbaar en dat vergt steeds balanceren tussen verschillende normatieve uitgangspunten. Het is voor de samenwerkingspartners van belang om deze spanningen te (h)erkennen, omdat dit enerzijds kan helpen om de praktijk te verbeteren en strategisch vorm te geven, en anderzijds omdat deze spanningen ook te maken hebben met de legitimiteit van het handelen. We bespreken zeven spanningen, die we of hebben waargenomen, of die vanuit reflectie op de materie naar boven zijn gekomen.

#### **4.1 Tussen aantrekkelijke abstracties en weerbarstige praktijken**

Dingen die eenvoudig klinken, hoe aantrekkelijk ook, blijken in de praktijk toch ook altijd een meer ingewikkelde kant te hebben. Donald A. Schön noemde dat in zijn boek over de *reflective practitioner* het verschil tussen ‘de hoge veilige grond’ en de ‘moerassige laaglanden’.<sup>14</sup> Vanaf de hoge veilige grond, waar de logica van Instrumentele Rationaliteit (met hoofdletters) geldt, lijkt de praktijk beheersbaar en is succes afhankelijk van het volgen

---

14 Schön, D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Routledge.

van de juiste vooraf bepaalde stappen, strategieën of plannen. Dat wat er uit het proces komt kan gemeten worden (denk aan de hoogte van het afgepakte vermogen), en op basis daarvan kan je de plannen of stappen weer aanpassen. Afpakken lijkt zo bezien inderdaad een ‘succesformule’ te zijn, waar zelfs een bepaalde glans en aantrekkingskracht vanuit gaat: misdaadbestrijding op het scherpst van de snede. De logica van de hoge veilige grond is ook heel nuttig: het maakt een ingewikkelde organisatie bestuurbaar doordat verantwoordelijkheden en taken helder beschreven kunnen worden. Het kan, vanuit een sturingsperspectief, heel handig zijn om vanaf een afstand te kijken en de praktijk te versimpelen – soms zie je dan meer.

Schön wijst ons er echter op dat dit type gestructureerd en instrumenteel denken vaak de professionele realiteit tekort doet. Sterker nog, dit type denken kan goed professioneel handelen in de weg zitten omdat de dominante wijze waarop kwaliteit wordt gedefinieerd *buiten* de professional wordt gezocht. Deze raakt ontmoedigd, omdat het instrumentarium nooit helemaal aansluit; of omdat hij het volgens die logica nooit goed genoeg doet; en omdat de professional uiteindelijk geen steun of rugdekking van hogerop krijgt voor de taak waar hij of zij voor staat. In de moerassige laaglanden, zoals Schön dat noemt, is het een kwestie van voortmodderen, steeds nieuwe paden vinden of creëren, om procedures heen werken, risico’s inschatten en nemen en voor een belangrijk deel gebruik maken van het professionele oordeelsvermogen. Een belangrijk aspect van de moerassige laaglanden is dat het vanaf een afstand (de hoge veilige grond) lastig te beoordelen is of hier sprake is van een goede of slechte praktijk. Terughoudendheid in oordeelsvorming en evaluatie is van belang om de praktijk, met al zijn ambiguïteiten en tegenstrijdigheden, goed te kunnen begrijpen. Sturen is niet een kwestie van implementatie op basis van een vooropgezet plan, maar juist van een permanent ‘bijsturen’, laveren, en een handelen én reflecteren *in* het moment.

Vanuit het perspectief van de moerassige laaglanden vormt zich een ander beeld van afpakken dan vanaf de hoge veilige grond. Wie er middenin staat, ziet ineens verschillende begripsdefinities, ambigue grenzen van waar het afpakken begint en ophoudt, partijen die met één been meedoen en met één been erbuiten staan, onduidelijkheid over de grenzen aan informatiedeling, verschuivend krediet en mandaat, verschillende beelden van hoe afpakken is te beoordelen en wie in dat verhaal de rol van held, schurk en slachtoffer vervult. Dat is niet op te vatten als teken dat het niet goed gaat, maar onvermijdelijk voor een praktijk als deze. Sterker nog: sommige mensen gedijen juist in het moeras. Zij vinden hier (scharrel)ruimte en treffen hier de mooiste schatten aan. De vraag is alleen hoe om te gaan met die moerassigheid, juist bij een praktijk waarvan het effect uiteindelijk sterk afhangt van de betekenis die er vanaf de veilige hooglanden aan gegeven wordt.

Eenzijds moet de moerassigheid van de dagelijkse praktijk niet de boventoon gaan voeren: dan verdwijnt het beeld van waar het echt om gaat (een krachtig ingrijpende overheid) naar de achtergrond, omdat dat wordt overschaduwd door het zoekende en ambigue van de uitvoeringspraktijk. Anderzijds moeten de dilemma's van de achterkant ook niet uit de weg gegaan worden. Dan gaan onvermijdelijk belangen uit elkaar lopen, verschillende opvattingen dieper inslijten en vooruitgeschoven lastige beslissingen tegen je werken. Dus hoewel het beeld van de hoge veilige grond naar buiten toe op de voorgrond moet staan, moet dit beeld wel ruimte laten voor voortmodderen, onvolmaaktheid en dilemma's in de uitvoering. De achterkant van afpakken vergt dus, ondanks de pragmatische modus waarin het doorgaans verkeert, een zorgzaam onderhoud.

## 4.2 Tussen instrumenteel en symbolisch handelen

In een gesprek tussen de partners wordt *en passant* verteld dat een doel van bestuurlijk afpakken is dat de gemeente wil laten zien dat de gemeente misbruik niet tolereert en dat misdaad niet loont. Anders gezegd: afpakken dient een symbolische werking te hebben. Het gaat er niet alleen om of afpakken effectief is, in instrumentele zin nuttig, maar ook om het afgeven van het signaal als zodanig. We weten, ter vergelijking, maar al te goed dat criminelen opsluiten in de gevangenis niet per se helpt om criminaliteit te bestrijden. In landen waar de gevangenissen overvol zitten is er niet minder criminaliteit. Met het opsluiten is vooral het herstellen van de symbolische orde bedoeld: 'dit laten wij niet toe'. Net zo goed is het bepalen of het afpakbeleid succesvol is niet slechts een kwestie van tellen hoeveel er is afgepakt. De symbolische werking van afpakken laat zich, uit de aard van symboliek, lastig vastpakken of meten.

Als we preciezer kijken zijn er eigenlijk twee soorten symbolische werking die van afpakken uitgaan. Het eerste is dat alleen al het feit dat de gemeente zich met afpakken bezighoudt, mensen moet ontmoedigen en afschrikken onrechtmatig vermogen te bezitten. Het symbolische is dan gelegen in de *suggestie*; de mogelijkheid en daarmee de zichtbaarheid van afpakken. Deze suggestie moet dan uiteraard wel geloofwaardig zijn. Het tweede is dat *de wijze waarop* wordt afgepakt symbolisch van aard kan zijn. Gebeurt het zichtbaar voor iedereen, of vindt het plaats in het verborgene? Wordt er gepronkt met afgepakt vermogen of geruisloos ingevorderd? Hier komt nog een hele andere dimensie van afpakken bij (waar we later op terugkomen): teruggeven. Waar gaat het geld heen dat wordt afgepakt? Wat wordt de functie van het gebouw dat is geconfisqueerd? Aan wie wordt het Rolex-horloge verkocht? Laten we deze twee vormen van de symboliek van afpakken afpellen om te kijken hoe dat de praktijk verder helpt of kritisch bevraagt.

Ten eerste *de suggestie van afpakken*. De Franse filosoof en historicus Michel Foucault beschrijft in het boek *Discipline en Straf* over het panopticum: een gevangenis zo ontworpen dat alleen al de suggestie van toezicht de gevangenen disciplineert om zich 'te gedragen'. Het is een koepel met in het midden een wachttoren. Vanuit de wachttoren is iedere cel zichtbaar. Er zijn geen deuren in de cellen om die zichtbaarheid te vergroten. De ramen van de wachttoren zijn geblindeerd, waardoor de gevangenen niet weten of er wel of niet daadwerkelijk een toezichthouder in de toren zit. Volgens Foucault is onze hele samenleving op die manier ingericht, en dat formuleert hij als een kritiek op modern bestuur. Door de suggestie van toezicht krijgt het toezicht een symbolische functie: het hoeft er niet daadwerkelijk te zijn om toch een effect te hebben. We pakken af omdat we er waarde aan hechten dat we inzet plegen af te pakken – zelfs als dat afpakken meer kost dan dat het in instrumentele zin oplevert. De legitimiteit van afpakken valt daarmee niet samen met verantwoording over hoeveel er is afgepakt. Sterker nog: de legitimiteit gaat over de 'stoere staat' die niet terugdeinst voor eigen beperkingen (zoals het beeld van trage ambtenarij) om criminelen vermogen te ontfutselen.

Verder is in symbolische zin de uitgebreide samenwerking tussen verschillende overheden en opsporingsdiensten van groot belang: er gaat een dreigement vanuit dat je gemakkelijk ergens in het vizier komt, dat ieder domein waarin de overheid een rol speelt mogelijk een plek is waar je het bokje bent als crimineel. In dat licht moet ook de wens om informatie te kunnen delen van de Belastingdienst met andere instanties of bijvoorbeeld de mogelijkheid om via parkeerboetes dure auto's op te sporen, geplaatst worden. De symboliek van straffen heeft te maken met de bestrijding van ondermijnende criminaliteit: criminaliteit die minder zichtbaar is maar wel het alledaagse maatschappelijke verkeer onder druk zet. De aanpak van deze criminaliteit moet niet zozeer of alleen zijn dat boeven achter tralies komen, panden worden gesloten of dat geld wordt afgepakt – dat is een gebed zonder eind - maar om te *laten zien* dat misdaad niet loont.

Zo'n suggestie van afpakken werkt overigens alleen als die op het instrumentele vlak ook voldoende substantie heeft. Daarom is het af en toe binnenhalen van hoge bedragen of afnemen van bijzondere auto's belangrijk. Maar of daarmee ook de suggestie van afpakken voldoende werking heeft hangt af van de vraag hoe dit geïnterpreteerd wordt en of het echt een afschrikwekkende werking heeft. Zijn criminelen echt bang voor het afpakken? Of is het in hun ogen vooral werk in de marge, als ze er al weet van hebben? En krijgen mensen echt meer vertrouwen in de overheid als ze zien dat er effectief wordt afgepakt? Dit soort vragen gaan over de potentie van het eerste soort symbolisch effect dat met afpakken kan worden gerealiseerd: de suggestie van afpakken.

Dan ten tweede *de wijze waarop er wordt afgepakt*. De daadwerkelijke actie van het afpakken, hoe misdaad wordt verrekend, heeft ook een symbolisch karakter. Dat het van belang is na te denken over hoe je zware criminelen aanpakt of straft is een dimensie die met afpakken als vanzelf meekomt. Het idee dat de straf moet spiegelen is in onze moderne opvattingen over straffen of het aanpakken van criminaliteit minder dominant. In de rechtsstaat zoals wij die kennen is dit niet zo vanzelfsprekend – en voor een deel is dat een zeer groot goed. Er is een aanklacht, vervolging en rechtszaak. Je wordt opgesloten of betaalt een boete. Of je vermogen gaat op in de staatskas. In het strafrecht is de aangeklaagde goed beschermd. Dit alles kan geruisloos gebeuren. Met afpakken gebeurt er in wezen iets anders, zeker als korte klap gericht op het beschadigen van status en eer die verbonden zijn aan luxegoederen zoals dure auto's, villa's of merkkleding. Juist dát afpakken laat zien dat hier meer gebeurt dan alleen criminaliteitsbestrijding in de rechtsstatelijke zin van het woord: het gaat hier om symbolisch inzetten van een bepaalde aanpak<sup>15</sup>. De verhalen over afgepakte auto's en een teruggegeven boot die we hierboven hebben beschreven spreken daarvan boekdelen: het moet zichtbaar zijn voor de *peers* van de criminelen. Het moet de criminelen vernederen, juist omdat ze daar zo gevoelig voor zijn. Bij afpakken dringt zich dan het beeld op van een moderne schandpaal, waar de daders zichtbaar gestraft en belachelijk gemaakt worden. Dat is natuurlijk een ongemakkelijk beeld, maar het gaat er niet om of het waar is, maar om hoe het afpakken wordt beleefd: als daadkrachtig, eerlijk en met sterke afschrikwekkende werking, of als barbaars, grensoverschrijdend en onevenredig hard.

Het woord 'afpakken' speelt hierbij ook een rol. Formeel gezien gaat het immers om specifieke grondslagen zoals in- of terugvorderingen en beslaglegging. Maar door het afpakken te noemen laat de overheid zich van zijn ondeugende en/of afschrikwekkende kant zien. De keuze voor de term afpakken benadrukt dat zij niet terugschrikt om ook de grenzen op te zoeken om criminaliteit te bestrijden. De woordkeus zorgt bovendien voor een breder bereik: iedereen snapt wat de politie of het OM doet als ze zeggen dat ze afpakken van criminelen.

Er zijn dilemma's verbonden aan dit onderscheid van instrumenteel en symbolisch handelen. Enerzijds is deze praktijk te verantwoorden vanwege het recht op afpakken (het is gewoon een openstaande vordering) en het nut voor slachtoffers die sneller uitbetaald kunnen krijgen. Maar afpakken gaat

---

<sup>15</sup> Een ander voorbeeld van zo'n symbolische interventie zien we bij bureau Halt, waar, als jongeren bijvoorbeeld ouderen hebben beroofd of beschimpt, ze voor straf in een verpleeghuis moeten koffieschenken.

verder dan zo'n instrumentele benadering, de potentiële impact is grotendeels gelegen in het symbolische. Maar te veel inzet op het symbolische effect, kan ook tot ongemakkelijke conclusies leiden over de moderne schandpaal en een overheid die eigen rechter speelt. Juist waar de meeste waarde zit, zijn ook de meeste risico's verbonden aan de waardering van deze praktijk.

### 4.3 Tussen specialiseren en generaliseren

Afpakken is eigenlijk maar de helft van het verhaal. De vraag is ook wat er gebeurt met afgepakt vermogen, of en hoe het aan de samenleving, die in lokale zin schade heeft ondervonden van criminaliteit, wordt teruggegeven. De Italiaanse maffiabestrijding geldt als het grote voorbeeld op dit gebied.<sup>16</sup> Denk aan het herbestemmen van vastgoed ten behoeve van sociale projecten. In Nederland komt dit mondjesmaat van de grond. Het idee is dan dat je niet alleen slecht gedrag bestraft (afpakken) maar ook goed gedrag beloont (teruggeven). Het is dan nodig om invorderingen uit de anonimiteit van de schatkist te halen, om misdaadbestrijding herkenbaar te maken, zowel in repressieve als in preventieve zin.

Het is echter niet eenvoudig ingevorderd vermogen sociaal te herbestemmen. Er zitten allerlei juridische haken en ogen aan. Dit verhoudt zich lastig tot de manier van afpakken, die juist door snel en pragmatisch handelen wordt gekenmerkt. Herbestemmen kan met ellenlange procedures gepaard gaan, en tegen de tijd dat het mogelijk is kan de symbolische kracht al flink zijn afgenomen. Het is ook ingewikkeld omdat er over herbestemmen ook allerlei partijen en belanghebbenden zijn die mee willen praten over hoe het wordt teruggegeven. Van willekeur kan in een rechtsstaat geen sprake zijn. Dus welke rol heeft de (lokale) politiek hierin? Welke rol de buurt? De praktijk van herbestemmen is een heel andere praktijk dan het afpakken, terwijl ze in symbolische zin nauw aan elkaar verbonden zijn, of zouden moeten zijn. Herbestemmen zit dus in zichzelf vol spanningen, net als afpakken. Wie bepaalt de herbestemming, en hoe weet je of die eerlijk, proportioneel, passend is? En wat als het verkeerd valt, uitpakt? Wat als je vastloopt in procedures en daarmee juist teleurstelt?

Dat is op zich niet erg, maar het dilemma is wel dat enerzijds de impact van afpakken is te versterken via herbestemmen (het zorgt in potentie voor een groter symbolisch effect, en voor activering van maatschappelijke veerkracht), maar deze anderzijds ook kan verzwakken (er zal een boemerang-effect

---

<sup>16</sup> Italië is ook in het jongste landelijke coalitieakkoord als voorbeeld genomen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

optreden bij tegenslagen, bijvoorbeeld als het doel van het herbestemmen niet als legitiem wordt gezien). De vraag is of degene die afpakt ook degene moet zijn die moet herbestemmen. Het zijn in feite twee heel verschillende activiteiten, met andere verhouding tussen staat en samenleving.

Een conclusie zou dan kunnen zijn: wel herbestemmen, maar laat het een ander doen. Maar dan is de vraag: wie dan? En gaat die zich niet ook bemoeien met het afpakken? Of met de eer strijken? Er komt dan ook een extra belanghebbende bij, met andere politieke belangen en nieuwe prikkels die bij het afpakken afleiden van waar het echt om gaat?

Herbestemming is wellicht ook niet helemaal hetzelfde als teruggeven. Wat in een bureaucratische of institutionele logica voor herbestemming door gaat, hoeft door burgers niet zo ervaren te worden. In het teruggeven zit een zelfde soort pragmatisme als in het afpakken, ook qua taal: het moet symbolisch, zichtbaar en alledaags zijn. Herbestemming klinkt vooral als een procedure, en lijkt als woord meer op bijvoorbeeld beslaglegging. Hier zit een spanning omdat het succes van afpakken voor een deel is gelegen in deze herkenbare alledaagsheid, vóór alle institutionele traagheid. Tegelijkertijd kan de staat uiteraard niet zomaar willekeurig geld toebedelen, daar is een grond voor nodig.

Een andere conclusie zou kunnen zijn: herbestemmen, doe maar niet. Maar dan mist misschien wel de grootste symbolische waarde van het afpakken. En meer instrumenteel: als die voormalige drugsboot op de veiling verkocht wordt in plaats van herbestemd, waar komt die dan terecht? Het risico is dat er een anonieme koper komt en de boot opnieuw in criminele handen verdwijnt. Dan is niet alleen het instrumentele effect weg maar ook het symbolische: criminelen lachen de overheid uit, want kijk maar, we konden die boot zo weer terugkrijgen.

#### **4.4 Tussen korte en lange termijn impact**

Vroegtijdig afpakken draagt vaak bij aan de kracht van afpakken. Er is legitimatie om vroeg op te treden, zonder meerjarige procedures af te hoeven wachten, omdat dit vaak een effectieve manier is om crimineel vermogen succesvol af te pakken. Bovendien kan vroegtijdig afpakken helpen om eventuele slachtoffers eerder te kunnen compenseren. Zo vroeg mogelijk afpakken is van belang. Daarom wordt nu ook ingezet op wetstrajecten onder de noemers *Non Conviction Based Confiscation* en *Spoedbevriezing*.

In veel gevallen zijn er juridische gronden om vroegtijdig af te pakken. De signalen worden gewogen en bij een redelijk vermoeden en voldoende houvast wordt er afgepakt. In het bestuursrecht heeft de burgemeester deze mogelijkheid expliciet: hij kan bijvoorbeeld een pand sluiten bij een redelijk vermoeden dat de openbare orde en veiligheid van de omgeving in het geding is. In het strafrecht is dit ingewikkelder, maar natuurlijk zijn er mogelijkheden, en die worden ook gebruikt.

Deze pragmatische aanpak vormt het hart van de aanpak van afpakken, die toch ook steeds afwegingen vragen. Want wanneer besluit je dat een vermoeden voldoende is om af te pakken? Wordt er ook gekeken naar intenties of (onbedoelde) gevolgen? Zo kan niet iedere verdachte transactie een goede basis zijn voor afpakken. Als een burger geld heeft ‘gekregen’ dat verdacht is, is dat niet per se te kwader trouw. In het licht van de toeslagenaffaire en de beschadigde rechtstaat is het van belang dat dit afpakken niet leidt tot het rechteloos ontnemen van middelen van mensen die wellicht niet bewust frauderen – en door het afpakken verder afdrijven.

Als het gaat om ondermijnende criminaliteit is het lang niet altijd duidelijk hoe held, schurk en slachtoffer zich tot elkaar verhouden.<sup>17</sup> De crimineel is niet altijd alleen maar schurk, maar ook slachtoffer: denk aan de zoon van een bijstandsmoeder, eerder van school gegaan, en in de criminaliteit beland om het gezin te onderhouden. Of denk aan de boer die zijn familiebedrijf failliet ziet gaan en zich overeind houdt met wat activiteiten rondom opslag of transport. Criminaliteit kan in algemene zin niet zomaar worden weggezet als schurkengedrag, maar moet ook sociologisch worden geduid: welk beleid zorgt ervoor of draagt eraan bij dat mensen in de criminaliteit terecht komen?<sup>18</sup> De afpakkers, die in principe als de helden worden beschouwd, kunnen evengoed schurken worden als het afpakken ertoe leidt dat burgers niet goed beschermd zijn tegen overheidsingrijpen, of als de gevolgen van het afpakken groter zijn dan dat wat het oplevert. Afpakken verandert dan na verloop van tijd in de beeldvorming van voorbeeldgedrag in cowboygedrag. Anders gezegd: is deze praktijk de weg omhoog in het bestrijden van ondermijning, of is het een hellend vlak waarop de overheid zich met deze praktijk begeeft?

We weten nooit hoe achteraf geoordeeld wordt over wat nu gedaan wordt. Met de tijd veranderen de zienswijzen en oordelen. Maar we kunnen er wel rekening mee houden dat wat op korte termijn effectief is, op lange termijn ook nadelige gevolgen kan hebben. Dan kan deze aanpak kwetsbaarder

---

<sup>17</sup> Van Twist, M.J.W. (2019). *Woorden wisselen*. Management Impact: Deventer.

<sup>18</sup> Lorey, I. (2015). *State of Insecurity: Government of the Precarious, Futures*. Verso: London.



blijken dan hoe het lijkt op basis van de directe effecten die worden behaald. Maar dat is wel een dilemma in de samenwerking: te weinig aandacht voor de lange termijn risico's kan de impact die nu behaald wordt teniet doen, maar tévéél focus op de lange termijn kan ten koste gaan van de doementaliteit en snelheid die bij lopende zaken nodig is. Deze gevoeligheden kunnen ook per samenwerkingspartner verschillen. Het is evident dat de Belastingdienst, na de Toeslagenaffaire, hier meer kien op is dan het OM of de politie, die vooral aangemoedigd worden om ondermijnende criminaliteit harder aan te pakken.

## **4.5 Tussen meetbaar en merkbaar interveniëren**

In verantwoording over afpakken is veel aandacht voor meetbare gegevens. Dat de aandacht daar naar uitgaat sluit aan bij de meeste praktijken in bestuurlijk Nederland: moderne overheidsorganisaties dienen zich te verantwoorden om hun bestaan te legitimeren en druk te houden op de samenwerking die ze aangaan met anderen. Hoe meer succes, hoe liever partijen mee willen en blijven doen. Doorgaans gebeurt dit door te tellen, en met afpakken is dit niet anders – uiteindelijk spelen de cijfers een grote rol in het bepalen van het succes. We hebben in het vorige hoofdstuk daar wat van laten zien. Ook zien we dat bij bestuurlijke afpakken dergelijke harde cijfers grotendeels ontbreken. De vraag is alleen: is de effectiviteit van afpakken op die manier te meten? Is dat een goede manier om over het succes te spreken? Zijn de zaken die er wellicht voor burgers meer toe doen wel uit te drukken in cijfers?

Daarbij is een onderscheid te maken tussen meetbare en merkbare effecten. Meetbaar is dat wat je kunt kwantificeren, merkbaar is bijvoorbeeld de sociale impact, de suggestie van afpakken of het symboliseren van afpakken. Merkbaar, maar lastig meetbaar, zijn ook de meer intern gerichte effecten, namelijk dat de interne samenwerking is verbeterd omdat men elkaar beter weet te vinden, helpt en successen gunt.

Uit het eerdere onderscheid tussen instrumenteel en symbolisch afpakken volgt al dat meetbare effecten op zichzelf niet voldoende zijn. Cijfers gaan al gauw over het instrumentele, terwijl de symbolische werking minder goed te meten is, maar wel voor een deel de maatschappelijke meerwaarde van afpakken omvat. De kunst is om niet alleen meetbaar maar ook merkbaar te interveniëren, en dat zichtbaar te maken in verantwoording. Dat is belangrijk om een groter deel van de effecten onderdeel te maken van verantwoording.

Het gaat echter niet alleen om het beeld dat je achteraf construeert van de effecten, maar ook welke werking van de (verwachte) verantwoording uitgaat. Enerzijds is het voor de uitvoering van belang dat die geen perverse prikkels oplevert. Anderzijds is het voor de impact van afpakken van belang dat van wat zichtbaar wordt gemaakt, een afschrikwekkende werking uitgaat. Dat afpakken op zo'n manier bekend komt te staan, dat het mensen afschrikt om de wet te overtreden. Dit noemen we de *voorafschaduwende* werking die van afpakken uitgaat.

Dat wat niet gebeurt, is minstens net zo belangrijk als dat wat zichtbaar is afgepakt. Daarmee komen we bij een derde categorie: wel maatschappelijke impact, maar niet meetbaar of merkbaar. Omdat de voorafschaduwende werking van afpakken (het anticiperen op de kans dat afpakken plaats zal vinden) voor een deel het bestaansrecht ervan bepaald, is het lastig vast te stellen wanneer afpakken zelf een succes kan worden genoemd. Want als de criminaliteit toe- of afneemt, kan dat door heel andere factoren komen dan de inzet op afpakken. Je kunt niet hard maken wat er *niet* is gebeurd door jouw aanwezigheid, door de voorafschaduwende werking van afpakken – maar dat is wel een belangrijk deel van de effectiviteit. We moeten de effecten van afpakken dus niet alleen afleiden uit de telbare opbrengsten (aantallen afgepakt), maar ook in wat door de *opzet* van afpakken voorkomen wordt. Afpakken is deel van het geheel van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, en het geheel kan niet zomaar uit de som der delen verklaard worden: afpakken moet in samenhang worden gezien met andere activiteiten op dit terrein.

Voor wie zich met name op de meetbare resultaten richt kan dit tegennatuurlijk klinken: het gaat toch gewoon om harde pegels? Als dat zo zou zijn, dan is het niet evident dat er zo snel moet worden gehandeld, dat afpakken zichtbaar op straat gedaan wordt, of dat de media gebruikt wordt om reuring te creëren. Als er 50 miljoen wordt afgepakt, en dat bedrag bestaat uit 1000 kleine inningen, dan heeft dat een hele andere symbolische betekenis dan als dat gaat om 10 inningen – en 1 van 40 miljoen. Soms valt meetbaar en merkbaar dan samen: grote klappers kunnen krachtig ogen en zo bijdragen aan het imago van de staat in de strijd tegen ondermijning. Maar soms is een kleine, lokale interventie veel merkbaarder in de samenleving dan die grote, anonieme klapper. Die ene ingetrokken vergunning die het straatbeeld verandert betekent voor bewoners van de straat meer dan de 10 miljoen euro die van een onbekende persoon is afgenomen. Het gaat dus niet alleen om de meetbare uitkomst, maar ook om de merkbare voorafschaduwende werking van de opzet: het moet voor criminelen en voor burgers bekend zijn dat afpakken bestaat en werkt.

Dat betekent in de praktijk steeds balanceren tussen meetbaar en merkbaar interveniëren. Deze kunnen elkaar versterken, maar ook verzwakken. Als nu met afpakken ieder jaar een 50 miljoen doelstelling zou worden behaald, maar dat verder nooit op straat of in de krant zichtbaar is – dan is er een tekort aan merkbare effecten. De instrumentele doelstelling verzwakt de voorafschaduwende werking. Maar als de symbolische zijde teveel de nadruk krijgt, kan de kwaliteit van het afpakken ook een sociale constructie worden die aan de functionele kant nauwelijks nog iets doet. Als de overheid teveel gaat ronken over haar eigen vermeende aanpak, maar criminelen *merken* er weinig van, dan ondermijnt dat eerder het gezag van de staat dan dat het er sterker uitkomt. Met alleen maar ‘stoer doen’ redt de staat het ook niet tegen ‘professionele’ criminaliteit. Het blijft daarom zoeken naar een balans tussen meetbaar en merkbaar.

#### 4.6 Tussen groot maken en klein houden

Na deze eerste jaren van verkennen en opbouwen, is het de vraag of het nodig is de afpaksamenwerking te institutionaliseren door deze organisatorisch steviger vorm te geven. Dit heeft allerlei voordelen: je kunt meer investeren in ‘achtergrondactiviteiten’ zoals acquisitie, verantwoording, grenswerk tussen partners, of het uit te breiden naar andere gemeenten. Ook is het gemakkelijker voor bijvoorbeeld de gemeente of het Rijk om geld te oormerken. Verder kan het de betrokken partijen helpen om structureel inzet beschikbaar te maken als duidelijk is dat het een duurzaam en blijvend model is – ambtelijke organisaties houden van die voorspelbaarheid.

Aan de andere kant kan de vraag gesteld worden of het succes van afpakken niet juist gelegen is in de eenvoud, kleine schaal en de bescheiden bijdrage. De magische kant van het afpakken is natuurlijk aantrekkelijk om groot te maken, maar het is de vraag of daarmee de magie ook groter wordt of juist afzwakt. Het is net als een tovertruc: wie het één keer ziet is diep onder de indruk, maar na de vijfde keer dezelfde truc zien neemt de magie wat af en gaat men beter kijken naar wat er achter zit – een vorm van onttovering. Als het aankomt op succesverhalen in het openbaar bestuur is soms de vraag naar hoe je het klein houdt urgenter dan de vraag naar hoe je opschaalt. Met opschalen zijn immers ook altijd nadelen verbonden. Natuurlijk is er de succesparadox: zodra een succesvol concept ‘omarmd’ wordt en verder verspreid kan het vuur dat het succes aanjoeg snel doven door bureaucratisch gedoe, te hoge verwachtingen of ruziënde partijen die het succes opeisen.

Zo komt het beeld op van een aanpak waarvan het logisch lijkt om het groter te maken, maar die dan aan zijn eigen succes ten onder zou kunnen gaan. Bij het vergroten en institutionaliseren ervan zou de magie verloren kunnen gaan van wat het nu is. Dat wat het bijzonder maakt zou naar de achtergrond verdwijnen omdat bureaucratie en verwachtingen uiteindelijk de lichtvoetigheid en creativiteit in de aanpak bemoeilijken. En ook omdat niet alle partijen vergroten en verstevigen *op dit moment* even opportuun hoeft te zijn. Synchroniciteit zit dan in de weg: waar het voor de ene partij wel goed uitkomt, is het voor andere nu niet het goede moment, bijvoorbeeld omdat het politieke momentum er niet is.

Overigens is het niet alleen een kwestie van groot en klein, maar ook: onder de radar houden of juist op het podium zetten? Hoe zichtbaar en openlijk moet afpakken eigenlijk zijn? Dat podium van de professional kan langzaam ook veranderen in het schavot met schandpaal van de schurk zijn. Sterker, dat is hier zelfs de bedoeling, en dat werkt maar kan ook tegen gaan werken. Symboliek blijft doorgaans niet hetzelfde bij herhaling, maar kan gaan slijten en afbladderen. Tegelijkertijd is het wel die symboliek die afpakken zo krachtig maakt. Selectief het podium zoeken en matiging van de inzet lijkt dan een voorwaarde voor het behouden van het momentum en de symbolische kracht. Met die boodschap geven we direct de aanzet voor onze slotreflectie en aanbevelingen.

## 5. Slotreflectie: behoedzaam doorontwikkelen en glans behouden

In dit essay hebben we ons verwonderd over de praktijk van afpakken in Rotterdam. Het is een bijzondere praktijk, waarin we een heel ander beeld zien dan de overheid die ‘machteloos toekijkt’ hoe de achterkant van Nederland onze samenleving en rechtsstaat ondermijnt. Hier zien we juist een overheid die daadkrachtig is, spierballen toont, normen stelt en snel toeslaat waar criminelen de wet overtreden. Met criminaliteit geassocieerde auto’s worden van de straat gehaald, een illegaal verkregen horloge moet direct worden ingeleverd. Daarmee worden vaker en sneller openstaande schulden geïnd en wordt tegenwicht geboden aan het beeld dat criminaliteit loont en van onaantastbaarheid van criminelen.

Dit essay gaat niet over de manier waarop dit ondermijning raakt. De vraag die we hier stellen is wat we kunnen leren van een praktijk waarin de handschoen is opgepakt, door kennis en krachten te bundelen, om nieuw instrumentarium te ontwikkelen in de strijd tegen ondermijning. In plaats van het nogmaals belichten van de achterkant van Nederland, hebben we ons voor dit essay verdiept in de achterkant van afpakken. Wat is er achter de schermen nodig, in de samenwerking tussen ongelijksoortige partijen, om die afpakacties mogelijk, zinvol en duurzaam te maken?

Successen van afpakken lijken hun oorsprong te vinden in de gehanteerde *taal* (stevige taal die daadkracht uitstraalt en een informeel, gedeeld begrip als afpakken waar alle partijen zich op eigen manier aan kunnen verbinden), de vormgeving van de *tafel* (alle signalen bij elkaar brengen, iedereen gelijkwaardig aan tafel), de gaandeweg ontwikkelde *techniek* (bevoegdheden benutten en creatief op zoek naar de beste inzet per casus, met maatwerk), de omgang met *tijd* (snel inspelen op kansen, afpakken naar voren halen in het traject) en het *tellen* en bewustzijn van wat telt (niet alleen instrumenteel zoveel mogelijk afpakken, maar ook inzetten op symbolische effecten). We zien dat in sterke mate terug rondom de samenwerking in ConfisQ.

Het later gestarte bestuurlijk afpakken is voor een deel op dezelfde principes gestoeld, met name op het punt van interdisciplinariteit. Toch lijkt het daar wel ingewikkelder toe te passen. Zo lukt het bij het bestuurlijk afpakken, vanwege wet- en regelgeving en de aard van de gemeentelijke organisatie, minder goed om snelheid en volume te maken, informatie te delen en

pragmatisch te zijn. Omdat criminaliteitsbestrijding niet het primaire doel is vanuit het oogpunt van de meeste betrokken diensten, bestuurlijk afpakken niet in het begin van een traject maar achteraf wordt gedaan, het bewustzijn over afpakkansen nog moet groeien en er andere gronden nodig zijn om tot afpakken over te kunnen gaan, zijn de trajecten complexer en de bedragen doorgaans kleiner. Ook de definitiekwesties die spelen in de gemeente over wat als bestuurlijk afpakken en wat als regulier handhaven geldt dragen niet bij aan de herkenbaarheid van de aanpak. Dit leidt tot een ingewikkelde verhouding tot 'ConfisQ klein', waar de gemeente, wegens privacywetgeving, inmiddels niet meer aan tafel zit, terwijl er tegelijkertijd wel de ambitie is om door te gaan met gezamenlijke inzet bij afpakken.

Waar afpakken een succes is, is dat niet zozeer in het instrumentele maar vooral in het symbolische effect gelegen. Uiteindelijk moet hier de boodschap verkondigd worden dat misdaad niet loont en moet er een voorafschaduwende werking uitgaan van afpakken. Door af te pakken wordt een maatschappelijke norm gesteld, en wordt het beeld van onaantastbaarheid van criminelen bestreden. De overheid staat niet machteloos, maar treedt juist krachtig en snel op.

Paradox is dat als afpakken in dat opzicht een te groot succes wordt het weer weerstand oproept. Het beeld kan dan kantelen naar een hardvochtige praktijk waarin mensen aan de schandpaal en op het schavot gebracht worden. Daadkracht en rechtvaardigheid verschuiven dan naar een gebrek aan mildheid en mededogen. Juist voor het behouden van de werking van afpakken is een onderkoelde toon nodig en is het oppassen voor de taal van de overtreffende trap.

### **Aanbevelingen voor de Rotterdamse praktijk van afpakken**

Wat betekent dit alles nu voor de doorontwikkeling van het afpakken? Hoe nu verder?

Een primaire reactie na de eerste fase zou zijn: maak er nu een stevige business case van. Een aanpak die zichzelf terugverdient. Maar bij nader inzien wordt met zo'n zakelijke benadering wel een perverse prikkel ingebouwd: de aandacht gaat naar veel geld binnenhalen, terwijl dat niet noodzakelijkerwijs de meeste maatschappelijke impact heeft. Het intrekken van een vergunning kan zelfs meer teweegbrengen dan een paar miljoen invorderen. Met het opstellen van een business-case komt er een accountantslogica in het afpakken, die de praktijk uiteindelijk platter maakt dan die is.

Een tweede primaire reactie zou zijn: zet in op opschaling van het meetbaar en merkbaar afpakken. Als je het nou maar goed meet en toont, dan heb je ook legitimiteit. Die grote geldbedragen, of die Lamborghini die wordt weggereden uit de straat, die spreken voor zichzelf. En dat is ook zo. Maar in tweede instantie zit hier ook een keerzijde aan. Risico is dat een instrumentele logica voorop wordt gesteld (aantallen euro's zeggen alles), terwijl de symboliek is waar het echt om draait. Of andersom: dat het alleen nog maar om de symboliek draait, terwijl de impact daarvan slijt. Voor de vijftiende keer een Lamborghini inladen heeft niet hetzelfde effect meer. Er zit waarde in de uitzonderlijkheid van het afpakken. De legitimiteit van de aanpak kan afnemen naarmate er meer meetbaar en merkbaar wordt afgepakt.

Een derde primaire reactie zou nu zijn: na deze eerste verkennende fase gaan we de samenwerking formaliseren en institutionaliseren. Geef de samenwerking een formele grondslag. Maar ook daar is er een tweede instantie. Want ook als alle betrokken partijen vóór afpakken zijn, dan betekent dat niet dat afpakken in hun eigen context op dezelfde manier wordt gewaardeerd. Het raakt voor ieder van de partijen aan andere perspectieven. De klokken zijn niet gelijk, de belangen lopen niet synchroon. Het is bijvoorbeeld de vraag of afpakken in deze tijd van harde coronamaatregelen en de nasleep van de kinderopvangtoeslagenaffaire, wel bijdraagt aan het vertrouwen in de overheid. Wel vanuit het perspectief van het beschermen van de samenleving tegen het kwaad van georganiseerde criminaliteit, maar niet voor wie het beeld is dat de overheid niet onpartijdig is en bepaalde kwetsbare groepen al onevenredig hard raakt. Dan heeft vol inzetten op afpakken misschien juist wel een averechts effect. Het formaliseren van de coalitie kan die spanningen eerder opvoeren dan wegnemen.

Onze hoofdboodschap voor de doorontwikkeling van de samenwerking bij afpakken is dus, om oog te hebben voor de keerzijden van ogenschijnlijk logische vervolgstappen als het opschalen van afpakken, of onverkort kiezen voor een zakelijke en instrumentele aanpak die zichzelf terugverdient, of formaliseren van de samenwerking. Ze klinken als logische stappen, maar het effect kan contraproductief en zelfs tragisch zijn. Onverkort kiezen voor een zakelijke benadering van een praktijk die zichzelf terugverdient, kan de eigen effectiviteit en legitimiteit ondermijnen. Erkenning van de symboolwerking vraagt juist zelfbeperking als het gaat om successen vieren. En het formaliseren van de samenwerking kan ten koste gaan van de benodigde interne schuring, die soms hindert maar ook nodig is, juist in het licht van een veranderende tijdgeest en de benodigde 'checks and balances'.

Zo komen we als aanbeveling voor de toekomst van afpakken op een aantal paradoxale principes, die we hieronder kort benoemen en dan verder uitwerken;

- Blijf klein en specialistisch, om grote impact te behouden
- Beperk formalisatie, om partijen bij elkaar te houden
- Houd ruimte in definities, zodat iedereen begrijpt waar we het over hebben

We lopen de principes één voor één langs.

Ten eerste: de kunst is volgens ons om bij het doorgaan met afpakken, de symbolische kracht te behouden zonder het al te groots en meeslepend te maken, zonder er te grote verwachtingen aan te koppelen. Juist om grote impact te blijven bewerkstelligen is het nodig de samenwerking bescheiden, dat wil zeggen klein en specialistisch, te houden. Om die werking aan de voorkant zo optimaal mogelijk te laten zijn, is het samenspel aan de achterkant van groot belang. Daarmee komen we terug op de achterkant van afpakken, die de effectiviteit aan de voorkant mogelijk maakt; als de wrijving die nodig is voor glans.

We hebben gezien dat achter die praktijk van glans en symboliek, een lastige praktijk schuilgaat waarin het soms erg zoeken is en waarin veel creativiteit en oplossingsvermogen nodig is. De voorkant is (af en toe) opvallend en spannend: huizen die in beslag worden genomen, horloges, dure auto's. Maar aan de achterkant is er een samenwerking die zich kenmerkt door dilemma's en weerbarstigheid, over informatie delen, capaciteit vrijmaken en volhouden. Partijen gaan samen om tafel, buigen zich over een casus, brengen signalen samen en zoeken naar de best mogelijke oplossingen. Het liefst doen ze dat dwars door bureaucratische processen heen, rechtstreeks op het doel af. Maar dat neemt niet weg dat de achterkant van afpakken vol dilemma's en spanningen zit, die soms wel en soms niet expliciet gedeeld worden. Van wie is de opbrengst? Gaan we voor de grootste klapper of voor de meest precieze speldenprik? Wat kunnen we aan informatie delen, en wat als onze interventies in een ander daglicht komen te staan? Moeten we de samenwerking vastleggen of juist open houden? Die dilemma's zijn niet weg te nemen door iedereen ondermijningsbewust te maken of door middel van een handboek afpakken. Ze maken inherent onderdeel uit van deze praktijk, en hoeven niet gladgestreken te worden maar vergen juist steeds weging en schuring om de juiste balans te vinden.



Daarmee komen we bij het tweede principe: beperk formalisatie, juist om alle partijen aan boord te houden. Als we in het openbaar bestuur ergens perfectie-illusies koesteren, dan is het wel op het gebied van ‘integraal samenwerken’. Succes in samenwerken betekent dan: geen beren meer op de weg en alle neuzen dezelfde kant op. En in zekere mate is dat ook zo; we zien bij afpakken dat heel verschillende partijen een heel eind kunnen komen door het werken aan een gedeelde tafel, taal, techniek, tempo en bovenal ook gedeelde beelden van wat telt. Tegelijkertijd blijven die verschillen in grondslag, rol en doelstellingen altijd aanwezig. Er zal nooit één volledig coherent beeld ontstaan van wat de problemen en oplossingen zijn, waarden en perspectieven (moeten) blijven schuren. Die onvolmaaktheid ligt inherent besloten in de aard van de samenwerkingspraktijk. Daarmee om leren gaan, ondanks alles toch voortgaan en het met elkaar doen, dat is wat het is. Het is niet alleen maar lastig, het is ook nuttig dat het soms schuurt. Dit legt bloot dat er altijd evenwicht moet worden gezocht in verschillende rechtstatelijke principes, steeds opnieuw aansluiting nodig is bij een veranderende tijdgeest en afweging nodig is tussen de soms onverenigbare doelen die het openbaar bestuur zichzelf kan stellen. Het zoeken van dat evenwicht vergt dan enerzijds heldere basisafspraken en het vinden van gemeenschappelijkheid in drijfveren, maar anderzijds ook voldoende bewegingsruimte voor de betrokken partijen om ieder voor zichzelf, steeds opnieuw, hun eigen rol in te kunnen vullen en naast samenspel ook tegenspel te kunnen bieden. Het draait erom dat het samenwerkingsverband als deze wel verbindingen vergt, maar nooit vastgelegd kan worden. Het is telkens weer hard werken om tot voorlopige en werkbare verhoudingen te komen.

Dit sluit aan op ons derde principe: houd ruimte in definities, zodat iedereen begrijpt waar het om draait. Voor alle partijen geldt dat afpakken in hun context een andere connotatie heeft en waardering krijgt – dat maakt dat er ruimte nodig is voor meerdere kanten van het verhaal. Natuurlijk moet er onderling ook duidelijkheid zijn over waar het om draait. In het bijzonder bij bestuurlijk afpakken blijkt dat minder gemakkelijk dan gedacht; de context van de gemeente ten opzichte van ConfisQ is dusdanig verschillend dat er ook een andere praktijk ontstaat. Onderling duidelijkheid scheppen over wat bestuurlijk afpakken wel en niet is, kan dan helpen voor de juiste verwachtingen en samenwerking. Maar ook hier is uiteindelijk aandacht nodig voor de voor- én de achterkant – en daar werkt betekenisgeving heel anders. Aan de *achterkant* is er sprake van afpakken als het op de juiste gronden gebeurt en binnen de juridische kaders en daarbij horende bevoegdheden valt. Daarvoor zijn definities en heldere kaders van belang. Maar tegelijkertijd geldt aan de *voorkant* dat er sprake is van afpakken als het als afpakken gezien wordt. Als de gemeente bestuurlijk afpakt volgens de definitie aan de achterkant, hoeft het nog niet als bestuurlijk afpakken gezien te worden aan de voorkant. En andersom: wat als stevig bestuurlijk afpakken

wordt gezien aan de voorkant, hoeft helemaal niet te passen in de definities die daarvoor aan de achterkant voor gelden. Beide kanten vergen gerichte inzet. De kunst is om het optimaliseren van het ene (een strak gedefinieerde, afgekaderde invulling van bestuurlijk afpakken aan de achterkant) de mogelijkheden voor het andere (een symbolisch krachtige daad van bestuurlijk afpakken aan de voorkant) niet te laten inperken.

### **Samenwerking bestendigen: wrijving geeft glans**

Van de ‘achterkant van afpakken’ zijn lessen te leren over het vormgeven en volhouden van bestuurlijke samenwerking op allerlei terreinen. Een samenwerkingsverband als deze is immers niet eenvoudig werkzaam te maken – en te houden. Dat vergt ‘onder de motorkap’ van de samenwerking voortdurend aandacht en onderhoud – zo hebben we in deze tekst betoogd. Natuurlijk, als het echt niet loopt of de noodzaak voor sommigen om mee te doen wegvalt, dan is het niet verstandig iedereen tegen elke prijs aan boord te willen houden. Maar wanneer de samenwerking moeizaam verloopt en de belangen schuren dan hoeft dat niet per se een uiting te zijn van een knelpunt of probleem. Het is juist ook de meerwaarde van samenwerken dat verschillende waarden en perspectieven naast elkaar worden geplaatst. Het is zelfs een noodzaak om het balanceren op het koord mogelijk te maken. In die zin vormt een moeizaam verloop van samenwerking tussen organisaties met botsende logica’s, strijdige waarden en uiteenlopende tempi juist ook uitdrukking van checks & balances. In literatuur over het belang van tegenmacht<sup>19</sup> en het voorkomen van groupthink<sup>20</sup> wordt de waarde van die wrijving daarom juist steeds benadrukt. Dat maakt samenwerken lang niet altijd leuk, maar wel nodig; niet altijd aangenaam, wel noodzakelijk. De meerwaarde ervan zit uiteindelijk in de maatschappelijke opbrengsten die gezamenlijk worden bereikt.

Het voortbestaan van zo’n samenwerking hangt altijd mede af van de specifieke mensen die eraan deelnemen, laat onderzoek naar best persons zien.<sup>21</sup> Dat geldt ook hier. Het gaat nooit alleen om de samenwerkingsvorm of -structuur; mensen kunnen het verschil maken en als die wegvallen dan maakt dat de samenwerking kwetsbaar. Maar daarbij is het wel belangrijk om oog te houden voor de wisselwerking tussen personen en de structuur, ofwel de interactie tussen agency en structure.<sup>22</sup> Structure staat voor het geheel aan (formele en informele) regels en patronen dat orde geeft aan de sociaal geconstrueerde

---

19 Zie o.a.: Frissen, P. (2016). *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*. Boom: Amsterdam.

20 Zie o.a. Janis, I.L. (1972). *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-policy Decisions and Fiascos*. Boston: Houghton, Mifflin.

21 Van den Brink, G., Bosch, E. & de Ruijter, D. (2012). *Best persons en hun betekenis voor de Nederlandse achterstandswijk*. Den Haag: Boom Lemma.

22 Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.

wereld. Agency is wat individuen daarmee doen, en dus ook waar ze besluiten om de structuur te negeren of te veranderen.<sup>23</sup> Mensen maken instituties en die instituties maken mensen. Natuurlijk is er dan afhankelijkheid van mensen die de samenwerking kwetsbaar maakt maar omgekeerd zijn die mensen weer het product(en de scheppers) van de instituties die ze vertegenwoordigen: in dit geval organisaties als het OM, de Belastingdienst, de politie en de gemeente. Bij de opvolging van mensen is dan van belang dat het samenwerkingsverband zelf een structuur biedt die herkenbaar is en de waarde ervan helpt te behouden, en tegelijkertijd voldoende ruimte biedt en ‘vormbaar’ is om er de eigen invulling aan te geven en er als persoon optimaal in te functioneren.

Tot slot is het voor het voortbestaan en verder ontwikkelen van de samenwerking van belang om steeds oog te hebben voor de verhouding tussen de voor- en achterkant van het werk. We hebben beschreven waarom daar noodzakelijkerwijs een discongruentie tussen ontstaat – al is het maar voor de kaders die bepalen wat onder (bestuurlijk) afpakken valt. Daardoor kan er ook het beeld ontstaan van een kloof tussen woorden en daden, tussen praten óver en het werkelijke handelen. Dat is eigenlijk een misleidend beeld. Praten is handelen: zonder woorden krijgen daden geen bekendheid en betekenis.<sup>24</sup> Tegelijkertijd is het natuurlijk zo dat een ervaren divergentie tussen voorkant en achterkant de geloofwaardigheid van het afpakken kan aantasten (bijvoorbeeld: mooi verhaal, maar veel te veel opgeblazen of opgepoetst). Met het risico dat ontmaskering en onttovering optreedt, met een verlies van glans en magie tot gevolg. Precies daarom pleiten we voor terughoudendheid, voorzichtigheid en herwaardering van het voortmodderen aan de achterkant van afpakken.

### **Tot slot**

Het omgaan met de dilemma’s die hiervoor zijn beschreven kan niet vooraf worden vastgelegd in een groot plan, met afspraken en werkwijzen. Zo zijn de nu betrokken partijen gewoon begonnen; ze dealen gaandeweg met de belemmeringen die ze tegenkomen. Je komt ze tegen en zoekt naar oplossingen, met vallen en opstaan, leren door doen. Niet vanuit één groot ontwerp, maar vanuit stap voor stap met elkaar kijken wat werkt en wat nodig is, steeds met het uiteindelijke doel voor ogen. In contrast met het beeld van glans aan de voorkant, is dat aan de achterkant uiteindelijk ook gewoon een kwestie van hard werken, voortmodderen en leren door doen. Dat is niet een probleem dat moet worden opgelost, dat is niet iets dat het werk in de weg zit en moet worden opgeruimd. Nee integendeel: dat is het werk.

---

23 Van der Steen, M. & Scherpenisse, J. (2020). *Grenzeloos samenwerken. Van A naar B, via B*. NSOB: Den Haag.

24 Van Twist, M.J.W. (2019). *Woorden wisselen*. Management Impact: Deventer.

Iedereen voelt aan dat uithalers, of mensen die misbruik maken van een vergunning, of organisaties die belastinggeld wegsluizen, niet ongestraft weg moeten komen met hun daden en is opgelucht als de politie niet alleen daders oppakt maar ook gelijk financiële compensatie mogelijk maakt – in plaats van die Lamborghini gewoon op de oprijlaan van de villa van de crimineel te laten staan of die uithalers ongestraft laten als ze met illegaal verkregen auto's door de straten scheuren. De kunst is om in alle behoedzaamheid de glans van het afpakken te behouden, juist door voorzichtig en lichtvoetig te werk te gaan.

# Eerder publiceerde de NSOB

**2022**

## **Practical Wisdom in Governance**

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions

*Henk den Uijl*

**2021**

## **Leren van of door rapporten?**

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten

*Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting*

## **Toekomst Nederlandse bloedvoorziening**

Nota van bevindingen toekomst bloedvoorziening

*Henk den Uijl, Petra Ophoff, Paul Frissen, Mark van Twist*

## **Wordt vervolgd!?**

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist*

## **Ondermijningsbewustzijn**

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden*

## **Kennis in meervoud**

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski*

## **Tussen staat en menselijke maat**

Handhaving in de sociale zekerheid

*Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendrikx, Paul Frissen,*

*Marije Huiting*

## **Aftreden of optreden**

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

*Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz*

### **Evalueerkunst**

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

*Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen*

### **Opgavegericht tegenwerken**

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Mark van Twist*

### **Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!**

Eindrapport

*Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse*

### **Aandacht voor het alledaagse**

50 jaar milieubeleid in beeld

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans*

### **De wijsheid van traag bestuur**

Provincie en ondermijning

*Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist*

### **Het terugkerend verlangen naar regie**

Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen

*Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

### **Onzichtbaar, maar onmisbaar**

Lessen over samenwerking in de executiekiten bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)

*Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Omgaan met onvoorspelbaarheid**

Een bestuurskundige reflectie op gemeentelijke post-COVID-19 herstelplannen

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Annemarie van der Wilt, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist*

### **Actuele kwestie, klassieke afweging**

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid

*Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist*

### **Legitimiteit gezocht**

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces

*Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel,  
Bruno Koopmans*

### **Omgaan met verlies in transities**

Voorbij een focus op koplopers

*Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer*

### **Meer waarde(n) van screenen**

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak

*Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen*

### **Samenhang vraagt sturing**

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas,  
Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans*

## **2020**

### **Buiten-gewoon werk**

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit

*Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen*

### **Kwaliteitsafspraken in het MBO**

*Andrea Frankowski, Martijn van der Steen*

### **Rijker verantwoorden, met regie**

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context

*Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist*

### **Naar een nieuw fundament**

Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning

*Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen*

### **Wethouder in en tussen politiek en netwerk**

Omgaan met het politieke

*Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen*

## **Experimenteren en Opschalen**

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven  
*Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

## **Post-NPM perspectieven**

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kaders  
*Marije Huiting, Mark van Twist*

## **Kijk op kaders**

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM  
*Marije Huiting, Mark van Twist*

## **Grenzeloos samenwerken**

Van A naar B, via B.  
*Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse*

## **Draagvlak in transities**

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie  
*Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse*

## **Sturing in transities**

Een raamwerk voor strategiebepaling  
*Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak*

## **Oog voor het overige**

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018  
*Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong*

## **Leren Institutionaliseren**

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak  
*Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen*

## **Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst**

*Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***



**COLOFON**

© 2022

ISBN NUMMER

978-90-832214-1-0

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

**[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)**

## **Over NSOB**

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.