



pro facto

Onderzoek in opdracht van het WODC

Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

De stand van zaken in 2022

Colofon

Projectnummer WODC	3281
Datum	28 november 2022
Auteurs	<i>John Smits</i> <i>Niko Struiksma</i> <i>Marieke Diekema</i> <i>Bart Venrooij</i>
Versie	<i>Definitief</i>

Het onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

De digitale versie is te downloaden van de websites van het WODC, Arena Consulting en Pro Facto.

*Arena Consulting Group BV
Diepenveenseweg 152
7413 AV Deventer*

*Pro Facto BV
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen*

*E: info@arenaconsulting.nl
I: www.arenaconsulting.nl*

*E: info@pro-facto.nl
I: www.pro-facto.nl*

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Summary	11
1 Inleiding	16
1.1 Achtergrond	16
1.2 Centrale doel- en vraagstelling	17
1.3 Centrale begrippen en afbakening	18
1.4 Onderzoeksaanpak	21
1.5 Leeswijzer	25
2 Bewustzijn van georganiseerde criminaliteit	26
2.1 Inleiding	26
2.2 Het zicht op de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit	26
2.3 Ondernijingsbeelden	28
2.4 Structurele aanwezigheid verschijningsvormen	29
2.5 Prioriteiten	30
2.6 Zichtbare impact georganiseerde criminaliteit op lokale gemeenschap	33
2.7 Samenvattende bevindingen	34
3 Rolopvatting en bestuurlijke verankering	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Gemeentelijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit	35
3.3 Doel bestuurlijke aanpak	37
3.4 Formalisering	38
3.5 Samenvattende bevindingen	39
4 Organisatorische verankering	40
4.1 Inleiding	40
4.2 Structuur organisatie	40
4.3 Beschikbare capaciteit	41
4.4 Interne afstemming	45
4.5 Samenvattende bevindingen	46

5	Samenwerking.....	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Samenwerkingspartners	47
5.3	Tevredenheid over samenwerking.....	48
5.4	Samenvattende bevindingen	51
6	Inzet instrumenten en effectiviteit	52
6.1	Inleiding	52
6.2	Effectiviteit instrumenten	52
6.3	Effectiviteit van de aanpak als geheel.....	55
6.4	Samenvattende bevindingen	56
7	Waardering RIEC-samenwerking	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Verwachtingen van de RIEC-samenwerking en realisatie daarvan.....	57
7.3	Waardering capaciteit en deskundigheid RIEC's	59
7.4	Waardering werkwijze RIEC's.....	61
7.5	Toegevoegde waarde van de RIEC's.....	62
7.6	Samenvattende bevindingen	63
8	Conclusies	64
8.1	Inleiding	64
8.2	Stand van zaken in de bestuurlijke aanpak door gemeenten medio 2022 ...	64
8.3	Waardering van de ondersteuning door de RIEC's	71
8.4	Verschillen tussen eerdere metingen en 2022.....	73
8.5	Eindconclusies	77
	BIJLAGEN	84
Bijlage 1	Construct-validiteit digitale vragenlijst.....	85
Bijlage 2	Geïnterviewden en deelnemers reflectiebijeenkomst.....	89
Bijlage 3	Samenstelling begeleidingscommissie	91
Bijlage 4	Lijst met afkortingen	92

Samenvatting

Inleiding

Een effectieve bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vraagt om een geïntegreerde aanpak op strafrechtelijk, fiscaal en bestuurlijk vlak. In 2009, 2012 en 2016 zijn metingen uitgevoerd naar de invulling van deze bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit door gemeenten. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is het geheel van maatregelen en inzet van instrumenten door gemeenten, gericht op het bestrijden, voorkómen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak. Daarbij kan het bestuur een uiteenlopend palet van instrumenten en bevoegdheden inzetten, zoals het sluiten van panden, het opleggen van dwangsommen, intrekken of weigeren van vergunningen, toezicht en handhaving en het toepassen van de Wet Bibob.

Onderdeel van de aanpak zijn de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Deze ondersteunen gemeenten met capaciteit en deskundigheid bij het uitwisselen van informatie, het uitvoeren van analyses, advisering van het bestuur en het bieden van ondersteuning bij bijvoorbeeld de inzet van het Bibob-instrumentarium. Daarnaast moeten de RIEC's de continuïteit en uniformiteit in de bestuurlijke aanpak borgen en bijdragen aan een structurele kennis- en ervaringsopbouw.

Centrale onderzoeksvraag

In de periode januari-november 2022 hebben Arena Consulting en Pro Facto in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een vierde meting uitgevoerd naar de stand van zaken. Het hoofddoel van de hernieuwde meting is het inzichtelijk maken van de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak in 2022 en de veranderingen ten opzichte van 2016 met het oog op aandachtspunten voor de toekomst. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is in 2022 de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, wat zijn de ontwikkelingen daarin sinds 2016 en welke factoren verklaren eventuele verschillen?

Aanpak

Het veldwerk is uitgevoerd in de periode januari-oktober 2022. Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een reeks oriënterende gesprekken op landelijk niveau, een digitale vragenlijst die onder alle Nederlandse gemeenten is uitgezet, een verdiepende gespreksronde met zeventien gemeenten (waarbij is gesproken met medewerkers Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV-ers) en in zeven gemeenten ook met de burgemeester) en

met de tien RIEC's. Over de bevindingen is ten slotte nog een reflectiebijeenkomst georganiseerd.

Bewustzijn

Bij de meeste gemeenten ligt er, evenals in 2016, een hoge prioriteit bij de aanpak van drugsgelateerde criminaliteit. Dat geldt zowel voor hennepsteelt als voor de productie en handel van synthetische drugs/cocaïnehandel. Over de gehele linie kan in 2022 80-90% van de respondenten een inschatting geven van de mate waarin de verschillende verschijningsvormen vóórkomen. Het meest structureel aanwezig bij een groot deel van de gemeenten zijn hennepsteelt (73%), witwassen (54%), criminele personen of families (54%), synthetische drugs (48%) en (in iets mindere mate) mensenhandel (40%) en georganiseerde zorgfraude (35%). Relatief weinig respondenten geven aan structureel te maken te hebben met criminele (motor)bendes (19%), georganiseerde milieucriminaliteit (17%) en geweldsdelicten in het criminele circuit (22%).

Het zicht op de aanwezigheid van de verschillende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit is flink gestegen ten opzichte van 2016. Toen gaf nog meer dan de helft van de respondenten aan dat ze geen zicht hadden op mensenhandel, misbruik van vastgoed of witwaspraktijken, in 2022 heeft het overgrote deel van de respondenten (meer dan 95%) een beeld van de mate waarin de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit voorkomen in hun gemeente. In de verdiepende gesprekken wordt wel vaak aangegeven dat het lastig is om inzicht te krijgen in wat er zich precies afspeelt aan georganiseerde criminaliteit. "Je weet niet wat je niet weet." Ondernemingsbeelden worden nauwelijks geactualiseerd; bij 90% van de gemeenten is dat vóór 2019 voor het laatst gebeurd.

Om (een totaal)zicht te hebben op wat zich afspeelt is het van belang dat gegevens over fenomenen of subjecten binnen de gemeente bij elkaar komen en met verschillende organisaties worden gedeeld. Het delen van gegevens is een door bijna alle gemeenten aangegeven knelpunt.

Rolopvatting

Op één uitzondering na zien alle gemeentelijke respondenten een rol voor de gemeente weggelegd bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vrijwel alle respondenten zien zich bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit als integraal partner van politie en justitie. Het algemene beeld is dat gemeenten vergeleken met 2016 een iets actievere rolopvatting hebben gekregen. Veel geïnterviewden signaleren een steeds grotere rol voor de gemeente bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Ze signaleren daarbij een

verschuiving van het strafrecht (politie, Openbaar Ministerie) naar het bestuursrecht (burgemeester). Over de wenselijkheid van de verschuiving naar het bestuursrecht lopen de meningen in de gesprekken sterk uiteen.

Ten opzichte van 2016 is er een duidelijke stijging in het vastleggen van beleid en beleidsregels ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zo had de meerderheid van de gemeenten in de collegeprogramma's 2018-2022 de aanpak van ondermijnende criminaliteit als prioriteit opgenomen. Vrijwel alle gemeenten hebben inmiddels een beleidsnota integrale veiligheid en hebben in de APV regels gesteld ten aanzien van bijvoorbeeld exploitatievergunningen of bevoegdheden. De percentages zijn veel hoger dan bij de vorige meting.

Organisatorische verankering

In relatief de meeste gemeenten (43%) is 1 à 2 fte beschikbaar voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Gemiddeld per gemeente is de capaciteit daarvoor ongeveer 3,5 fte. Dat is meer dan het dubbele dan in 2016, toen het gemiddelde per gemeente ongeveer 1,4 fte was. Het aantal gemeenten dat minder dan 1 fte beschikbaar heeft voor de aanpak van ondermijning is zeer sterk gedaald (van 67% naar 15%). Ondanks de groei in capaciteit is het beeld dat uit de peiling en de interviews naar voren komt dat de gemeenten over de gehele breedte een krapte in capaciteit ervaren. Dat wordt mede verklaard doordat bij de crisisopvang (coronamaatregelen, opvang vluchtelingen uit Oekraïne) bij veel gemeenten een beroep wordt gedaan op de OOV-ers, waardoor de aandacht voor de bestuurlijke aanpak minder wordt. De minister van Justitie en Veiligheid heeft zogenoemde 'versterkingsgelden' voor de aanpak van ondermijning beschikbaar gesteld aan diverse organisaties, zoals het Openbaar Ministerie, de politie en de RIEC's. Gemeenten krijgen geen extra geld voor de versterking van de aanpak van ondermijning.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de kennis en expertise binnen hun gemeente voldoende is om de burgemeester te adviseren en een groot deel zegt dat die kennis en expertise voldoende zijn voor de interne en externe afstemming. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat de gemeente niet voldoende kennis en expertise in huis heeft voor het vergroten van het risicobewustzijn, het uitvoeren van Bibob-toetsen en voor toezicht en handhaving in relatie tot criminaliteit. Criminologische expertise en expertise voor het maken van data-analyses ontbreken bij de meeste gemeenten, evenals de capaciteit daarvoor. Dit zijn vooral werkzaamheden die losstaan van de waan van de dag.

In een meerderheid van de gemeenten (60%) is er een periodiek overleg met meerdere afdelingen/teams waarin signalen die kunnen duiden op ondermijning worden gedeeld, besproken en eventueel gewogen. Daarnaast vindt in ongeveer de helft van de gemeente

(ook) ad hoc overleg plaats als er iets speelt. Een periodiek veiligheidsoverleg is er in de helft van de gemeenten en in minder dan een derde van de gemeente is er een protocol voor het melden van de signalen. In een kwart van de gemeenten is er een zogenaamde ondermijningstafel met externen, vaak in elk geval de politie en het RIEC en soms organisaties als de Belastingdienst, de omgevingsdienst of woningcorporaties. Uit de interviews is gebleken dat veel gemeenten wel nadenken over het instellen van een dergelijke ondermijningstafel met externen.

Samenwerking

Bijna alle gemeenten werken samen met andere gemeenten, met de politie en met het RIEC. Vooral de intergemeentelijke samenwerking is flink toegenomen sinds 2016. Uit de gesprekken volgt dat de samenwerking tussen gemeenten bestaat uit diverse boven- gemeentelijke en regionale samenwerkingsstructuren- en overleggen, zowel op beleidsmatig gebied als op operationeel vlak.

In de gesprekken betreuren meerdere geïnterviewden de terugtrekkende beweging van de politie. In het patroon van de intensiteit van de samenwerking zijn er ten opzichte van 2016 verder weinig veranderingen. Er is wel een lichte stijging in de contacten met de Nederlandse Arbeidsinspectie (over mensenhandel) en de Belastingdienst.

Als het gaat om de tevredenheid over de samenwerking in het algemeen en specifiek de informatie-uitwisseling, springt vooral de samenwerking met andere gemeenten, het RIEC, de politie en ook de omgevingsdiensten, de woningcorporaties en het CCV eruit. Van de gemeenten is 60% hier tevreden over.

Uit de gesprekken blijkt dat volgens gesprekspartners van gemeenten een gebrek aan capaciteit bij partners zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst een effectieve samenwerking in de weg staat. Dit heeft volgens hen tot gevolg dat bepaalde taken 'over de schutting worden gegooid' en op het bordje van gemeenten terechtkomen.

Effectiviteit van de bestuurlijke aanpak

Over het geheel gezien zijn de Bibob-toets bij vergunningaanvragen, bijzondere wetten en APV, de sluiting van panden (Damoclesbeleid) en handhavend optreden de meest ingezette instrumenten. Dit gevolgd door de inzet van preventieve instrumenten en de Bibob-toets bij Wabo-vergunningen. Als een van de meest effectieve instrumenten wordt het bestuurlijk afpakken genoemd. Er zijn echter nog maar weinig gemeenten die dit ook feitelijk inzetten. In met name de interviews wordt hoog opgegeven van de Bibob-toets. Opvallend is dat zowel het inzetten van het sociaal instrumentarium als de integrale gebiedsgerichte aanpak

door veel respondenten als (redelijk) effectief worden beschouwd in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit draagt bij aan de erkenning dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit sterk verbonden is met andere thema's die zich afspelen in een wijk, zoals wonen & leefomgeving en welzijn & zorg en hulpverlening.

Volgens een meerderheid van de respondenten is de aanpak ten opzichte van 2016 vooral verbeterd waar het gaat om het voorkomen van het als gemeente (onbedoeld) faciliteren van criminelen en het tegengaan van de ondermijning van de samenleving.

Vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat de bestuurlijke bevoegdheden volstaan om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.

Waardering RIEC-samenwerking

De waardering van gemeentelijke respondenten voor de wijze waarop de RIEC's mogelijke rollen invullen, is toegenomen. De stijgingen zijn procentueel meestal klein, behalve als het gaat om de ontwikkeling van instrumenten die gemeenten kunnen gebruiken: het percentage respondenten dat hier positief over is, is bijna verdubbeld.

De waardering voor de mate waarin de RIEC's bekend zijn met de lokale situatie is sterk verbeterd. Verder valt op dat de waardering voor enkele expertisegebieden (sterk) is afgenomen. Dat geldt in elk geval vooral voor de criminologische kennis van prioritaire thema's en kennis en expertise voor de inzet van Bibob. In de toelichting geven diverse gemeenten aan dat het daarbij niet zozeer om de deskundigheid van de RIEC-medewerkers gaat, maar vooral om de beschikbaarheid van kennis en expertise (op het moment dat het nodig is). Uit de interviews met respondenten van gemeenten is gebleken dat gemeenten vooral behoefte hebben aan praktische ondersteuning in bijvoorbeeld casuïstiek. De aan de RIEC's verstrekte versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijning worden in de nieuwe plannen voor de periode 2022-2024 door vrijwel alle RIEC's mede besteed aan het praktisch ondersteunen van gemeenten.

Conclusies

We komen tot de volgende zeven hoofdconclusies:

1. Het bewustzijn van gemeenten van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is verder versterkt, maar nog niet organisatiebreed aanwezig.
2. De bestuurlijke en organisatorische verankering is verstevigd, maar de kwaliteit en continuïteit van de lokale organisatie blijft kwetsbaar.
3. De samenwerking in RIEC-verband is geprofessionaliseerd en zeer divers.
4. De informatiepositie van gemeenten is de achilleshiel bij de doorontwikkeling van de bestuurlijke aanpak.

5. Er is een kentering te zien in de aanpak van zaakgericht naar preventie.
6. De heroriëntatie op de bestuurlijke aanpak vraagt ook om een heroriëntatie van het strafrecht en het Rijk.
7. Er is een aanscherping nodig van de beleidstheorie achter de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Summary

Background

To effectively tackle organised crime an integrated response is needed, combining actions under criminal, fiscal and administrative law. In 2009, 2012 and 2016, surveys were carried out into how municipalities are implementing this administrative response to organised crime. The administrative response to organised crime constitutes the set of measures and deployment of instruments by municipalities aimed at combating, preventing, impeding and frustrating criminal activities, sometimes in cooperation with other partners in an (integrated) response. In doing so, the authorities can deploy a diverse palette of instruments and powers, such as closing premises, imposing penalties, revoking or refusing licences, supervision and enforcement and applying the Administrative Integrity/Public Administration (Probity Screening) Act (Bibob).

Part of the response consists of the Regional Information and Expertise Centres (RIECs). These centres provide municipalities with capacity and expertise in exchanging information, carrying out analyses, advising the authorities and offering support in, for example, the use of the Bibob instrumentarium. In addition, the RIECs aim to ensure continuity and uniformity in the administrative response and contribute to a structural accumulation of knowledge and experience.

Main research question

In the period January-November 2022, Arena Consulting and Pro Facto conducted a fourth survey of the current state of affairs on behalf of the Scientific Research and Documentation Centre (WODC). The main objective of this survey is to provide insight into the administrative response in 2022 and the changes compared to 2016 in order to identify areas of focus for the future. The main research question is as follows:

What is the progress of the administrative response in 2022, how has this developed since 2016, and what factors explain any differences in the progress?

Method

The fieldwork was carried out in the period January-October 2022. The research was based on a series of exploratory interviews at national level, a digital questionnaire distributed to all Dutch municipalities, an in-depth round of interviews with seventeen municipalities (during which interviews were held with Public Order and Safety employees (hereafter: OOV employees) and in seven municipalities also with the mayor) and with the ten RIECs. Finally, a further meeting was organised to reflect on the findings.

Awareness

For most municipalities, as in 2016, tackling drug-related crime is a high priority. This applies to both hemp cultivation and the production and trafficking of synthetic drugs/cocaine trafficking. Across the board, 80-90% of respondents were able to provide an estimate of the extent to which these different crimes occurred in 2022. The most structurally present offences in a large proportion of the municipalities relate to hemp cultivation (73%), money laundering (54%), criminal individuals or families (54%), synthetic drugs (48%) and (to a slightly lesser extent) human trafficking (40%) and organised care fraud (35%). Relatively few respondents said they are structurally confronted with criminal (motorbike) gangs (19%), organised environmental crime (17%) and violent crime in the criminal circuit (22%).

Awareness of the presence of the various forms of organised crime has increased significantly compared to 2016. Whereas in 2016 more than half of the respondents indicated that they had no insight into human trafficking, real estate abuse or money laundering, in 2022 the vast majority of respondents (more than 95%) are aware of the prevalence of different forms of organised crime in their municipality. In the in-depth interviews, however, it was often pointed out that it is difficult to gain insight into exactly what is going on in terms of organised crime. "You don't know what you don't know." Reports on the extent to which organised crime is intertwined with legitimate parties are hardly ever updated; 90 per cent of municipalities last did so before 2019.

In order to achieve an (overall) view of what is happening, it is vital that data on phenomena or subjects within the municipality are combined and shared with different organisations. Almost all the municipalities identified data sharing as a sticking point.

Role perception

With one exception, all municipal respondents see a role for the municipality in tackling organised crime. Almost all respondents see themselves as integral partners of the police and judiciary in tackling organised crime. The overall picture is that municipalities have taken a slightly more active role view compared to 2016. Many interviewees identified an increasing role for the municipality in fighting organised crime. In doing so, they identify a shift away from criminal law (police, public prosecutor) to administrative law (mayor). Opinions on the desirability of this shift to administrative law differed widely in the interviews.

Compared to 2016, there has been a clear increase in the adoption of policies and policy rules on tackling organised crime. For instance, the majority of municipalities had included tackling crime that undermines society as a priority in the 2018-2022 municipal executive manifestos. Almost all municipalities now have a policy document on integral security and

have set rules in the General Municipal Bye-Law (APV) regarding, for example, operating licences or powers. These percentages are much higher than in the previous survey.

Organisational anchoring

In a relative majority of municipalities (43%), 1-2 FTEs are available for the administrative response to crimes that undermine society. On average per municipality, this capacity is about 3.5 FTE. This is more than double that in 2016, when the average per municipality was about 1.4 FTE. The number of municipalities with less than 1 FTE available to tackle crimes that undermine society has fallen very sharply (from 67% to 15%). Despite the growth in capacity, the picture that emerges from the survey and interviews is that municipalities are experiencing a scarcity in capacity across the board. This is partly explained by the fact that in many municipalities, crisis management (corona measures, reception of refugees from Ukraine) involves the use of OOV employees, reducing the focus on the administrative response. The Minister of Justice and Security has made so-called 'reinforcement funds' for tackling crime that undermines society available to various organisations, such as the Public Prosecution Service, the police and the RIECs. Municipalities do not receive any extra funding to strengthen their response to crime that undermines society.

Almost all respondents indicated that the knowledge and expertise within their municipality is sufficient to advise the mayor, and a large proportion said that it is sufficient for internal and external coordination. About half of the respondents indicated that the municipality does not have sufficient knowledge and expertise in house for raising risk awareness, conducting Bibob checks and for supervision and enforcement in relation to crime. Criminological expertise and expertise for making data analyses are lacking in most municipalities, as is the staff capacity. These activities are essentially not a part of the daily routine.

In a majority of municipalities (60%), periodic consultations are held with several departments/teams in which signals that may indicate crime that undermines society are shared, discussed and if necessary, assessed. In addition, in about half of the municipalities ad hoc consultations are (also) held when an issue arises. Periodic security consultations are held in half of the municipalities and less than a third of the municipalities have a protocol for reporting signals. In a quarter of municipalities, there are so-called liaison meetings to discuss crime that undermines society with external parties, often including at least the police and the RIEC and sometimes organisations such as the tax authorities, the environmental service or housing corporations. The interviews revealed that many municipalities are thinking about setting up such liaison meetings with external parties.

Cooperation

Almost all municipalities cooperate with other municipalities, with the police and with the RIEC. Inter-municipal cooperation in particular has increased considerably since 2016. It follows from the interviews that cooperation between municipalities consists of various supra-municipal and regional cooperation structures and consultations, both policy-related and operational.

In the interviews, several interviewees regretted the police's disengagement. Otherwise, there are few changes in the intensity of cooperation compared to 2016. There is, however, a slight increase in contacts with the Dutch Labour Inspectorate (on human trafficking) and the Tax Authorities.

When it comes to satisfaction with cooperation in general and specifically the exchange of information, cooperation with other municipalities, the RIEC, the police and also the environmental services, housing associations and the Centre for Crime Prevention and Safety (CCV) stands out in particular. Of the municipalities, 60% are satisfied with this.

The interviews revealed that, according to municipal interlocutors, a lack of staff capacity at partners such as the police, the public prosecutor's office and the tax authorities hinders effective cooperation. According to them, this results in some tasks being dropped 'over the fence' and onto municipalities' plates.

Effectiveness of the administrative response

Overall, the Bibob check for licence applications, special laws and APV, the closure of premises (under Article 13b of the Dutch Opium Act (the Dutch Anti-Drugs Act, also known as the Damocles Act)) and enforcement action are the most commonly deployed instruments. This is followed by the use of preventive instruments and the Bibob check for permits under the Environmental Law (General Provisions) Act (Wabo). As one of the most effective instruments, administrative confiscation is mentioned. However, there are still few municipalities that actually use this. In the interviews in particular, the Bibob check is highly praised. It is striking that both the deployment of the social instrumentarium and the integrated area-specific response are considered (reasonably) effective in tackling organised crime by many respondents. This contributes to the recognition that tackling organised crime is strongly linked to other issues affecting a neighbourhood, such as housing & living environment and welfare & care and assistance.

According to a majority of respondents, the response has improved compared to 2016 mainly in preventing the municipality from (unintentionally) facilitating criminals and combating the undermining of society.

Almost all interlocutors report that administrative powers are sufficient to tackle organised crime.

Assessment of cooperation with RIEC

Municipal respondents' appreciation of how RIECs fulfil their roles has increased. In percentage terms, the increases are mostly small, except when it comes to the development of tools that municipalities can use: the percentage of respondents positive about this has almost doubled.

The appreciation for the extent to which the RIECs are familiar with the local situation has improved significantly. It is also noticeable that the appreciation for some areas of expertise has decreased (significantly). In any case, this applies especially to criminological knowledge of priority themes and knowledge and expertise regarding the deployment of Bibob. In the explanation, several municipalities indicate that this is not so much about the expertise of the RIEC employees, but mainly about the availability of knowledge and expertise (when it is needed). Interviews with respondents from municipalities revealed that municipalities mainly need practical support in, for example, dealing with case histories. In the new plans for the period 2022-2024, the reinforcement funds provided to the RIECs for tackling crime that undermines society are partly allocated by almost all RIECs to providing practical support to municipalities.

Conclusions

We come to the following seven main conclusions:

1. Municipalities' awareness of the presence of more organised crime has continued to strengthen, but is not yet organisation-wide.
2. Administrative and organisational anchoring has been strengthened, but the quality and continuity of the local organisation remains fragile.
3. RIEC cooperation has become professionalised and highly diverse.
4. The municipalities' ability to collect information is the achilles' heel in the continued development of the administrative response.
5. A shift can be detected in the response from case-oriented to prevention.
6. The reorientation of the administrative response also requires a reorientation of the criminal justice system and the state.
7. A fine-tuning of the policy theory behind the administrative response to organised crime is needed.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Een effectieve bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vraagt om een geïntegreerde aanpak op strafrechtelijk, fiscaal en bestuurlijk vlak. Het Kabinet Balkenende IV heeft daarvoor in 2008 het startsein gegeven met het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad. Een belangrijk aandachtspunt daarin was de verbetering van de bestuurlijke aanpak bij het opwerpen van barrières voor 'gelegenheidsstructuren' voor criminele praktijken.

Onderdeel van de aanpak zijn de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Deze ondersteunen gemeenten met capaciteit en deskundigheid bij het uitwisselen van informatie, het uitvoeren van analyses, advisering van het bestuur en het bieden van ondersteuning bij bijvoorbeeld de inzet van het Bibob-instrumentarium. Daarnaast moeten de RIEC's de continuïteit en uniformiteit in de bestuurlijke aanpak borgen en bijdragen aan een structurele kennis- en ervaringsopbouw.

In 2009 is een nulmeting uitgevoerd naar de invulling van de bestuurlijke aanpak en de stand van inrichting van de RIEC's. Daarop aansluitend zijn over 2012 en 2016 herhalingsmetingen uitgevoerd door Arena Consulting en Pro Facto. De metingen gaan in op de mate van bewustzijn van gemeenten over de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, de gemeentelijke organisatie en samenwerking met partners, de inzet van instrumenten en de verwachte effectiviteit van de aanpak. Daarnaast geven de metingen inzicht in het beeld dat gemeenten hebben van de RIEC's. Waar mogelijk zijn de metingen in de monitors over 2016 en 2022 met elkaar vergeleken. Ten behoeve van de monitor 2012 is de beleidstheorie achter de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit gereconstrueerd en vertaald naar een conceptueel model dat is gebruikt als basis voor de meting (zie figuur 1.1 en bijlage 1 voor een nader toelichting).

Figuur 1.1: Reconstructie beleidstheorie bestuurlijke aanpak als basis voor de monitor



De belangrijkste conclusie van de laatste meting over 2016 was dat er over het algemeen een hoog bewustzijn was van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit binnen het grondgebied van de gemeenten. Tegelijkertijd werd echter geconstateerd dat er niet altijd een gevoel van urgentie was om er als gemeente beleid op te voeren en dat de kwaliteit van de lokale uitvoeringsorganisatie vooral bij kleinere gemeenten fragiel was. In hetzelfde onderzoek constateerden we dat de samenwerking in RIEC-verband over het algemeen positief werd gewaardeerd door gemeenten, maar dat het nog wel zoeken was naar de rollen en posities in de RIEC-samenwerking.

In de periode januari-november 2022 hebben Arena Consulting en Pro Facto in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een vierde meting uitgevoerd naar de stand van zaken. Dit rapport is daarvan het verslag.

1.2 Centrale doel- en vraagstelling

Het hoofddoel van de hernieuwde meting is het inzichtelijk maken van de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak in 2022 en de veranderingen ten opzichte van 2016 met het oog op aandachtspunten voor de toekomst. De centrale hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is in 2022 de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, wat zijn de ontwikkelingen daarin sinds 2016 en welke factoren verklaren eventuele verschillen?

Deze centrale hoofdvraag is nader gespecificeerd in de volgende deelvragen:

1. Wat is medio 2022 de stand van zaken van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit door gemeenten en zijn er daarbij verschillen tussen type gemeenten qua inwoneraantal en verstedelijking?
 - a. Hoe is het bewustzijn bij gemeenten van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, ook voor wat betreft de specifieke verschijningsvormen?
 - b. Wat is het beeld van de beleidsambities, prioriteiten en bestuurlijke en organisatorische verankering van de aanpak?
 - c. In hoeverre zijn de organisatorische en financiële middelen voor de bestuurlijke aanpak voldoende en zo niet, wat is het gevolg daarvan?
 - d. Met wie wordt er op welke thema's met welk doel en hoe samengewerkt?
 - e. Van welke ondersteuning van samenwerkingspartners maken gemeenten gebruik? Welke ondersteuning wordt gemist?
 - f. Welke instrumenten worden hoe en waarvoor (op welke thema's) ingezet en hoe tevreden zijn gemeenten over die instrumenten?

- g. In hoeverre is sprake van een specifieke problematiek bij kleine gemeenten gelet op de mate waarin ze geëquipeerd zijn voor de veiligheidsopgave?
 - h. Wat is (de inschatting van) de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak op de georganiseerde criminaliteit en de betekenis van de aanpak voor de samenleving?
2. Hoe waarderen gemeenten in 2022 de ondersteuning door de RIEC's en zijn er daarbij verschillen tussen type gemeenten qua inwoneraantal en verstedelijking?
- a. Wat verwachten gemeenten van de ondersteuning door de RIEC's?
 - b. Hoe worden RIEC's gewaardeerd als het gaat om capaciteit, deskundigheid, werkwijze, ondersteuning, de opgestelde ondermijningsbeelden en de toegevoegde waarde?
 - c. Waar zitten op deze punten de verschillen met het beeld uit 2016? Wat verklaart die verschillen in waardering?
3. Welke verschillen zijn er tussen eerdere metingen en deze meting uit 2022 op de volgende punten?
- a. Het bewustzijn van gemeenten over de (mogelijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit.
 - b. De bestuurlijke en organisatorische borging van de bestuurlijke aanpak, ook specifiek bij kleine gemeenten.
 - c. De aard en mate van de inzet door gemeenten van instrumenten tegen georganiseerde criminaliteit.
 - d. De aard en mate van de samenwerking van gemeenten met partners tegen de georganiseerde criminaliteit.
 - e. De verwachtingen en waardering van de ondersteuning door de RIEC's.
 - f. De inschatting van de effectiviteit van de aanpak.
4. Welke conclusies kunnen uit het voorgaande worden getrokken?

1.3 Centrale begrippen en afbakening

In deze rapportage staat de bestuurlijke aanpak door gemeenten van de georganiseerde criminaliteit centraal.

Georganiseerde criminaliteit en verschijningsvormen

Onder georganiseerde criminaliteit wordt in dit rapport verstaan groepen van personen die primair gericht zijn op illegaal gewin en het systematisch plegen van misdaden met ernstige gevolgen voor de samenleving en die in staat zijn om deze misdaden op betrekkelijk

effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen.¹

In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de verschijningsvormen (thema's) van georganiseerde criminaliteit die door de RIEC's en het LIEC zijn aangewezen als prioriteiten:

- Mensenhandel en –smokkel;
- Georganiseerde hennepcultuur;
- Misbruik en fraude binnen de vastgoedsector;
- Witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit;
- Criminele (motor)bendes.

Daarnaast hebben we een aantal andere thema's onderscheiden die – zo is gebleken uit deskresearch en oriënterende interviews – actueel zijn, te weten:

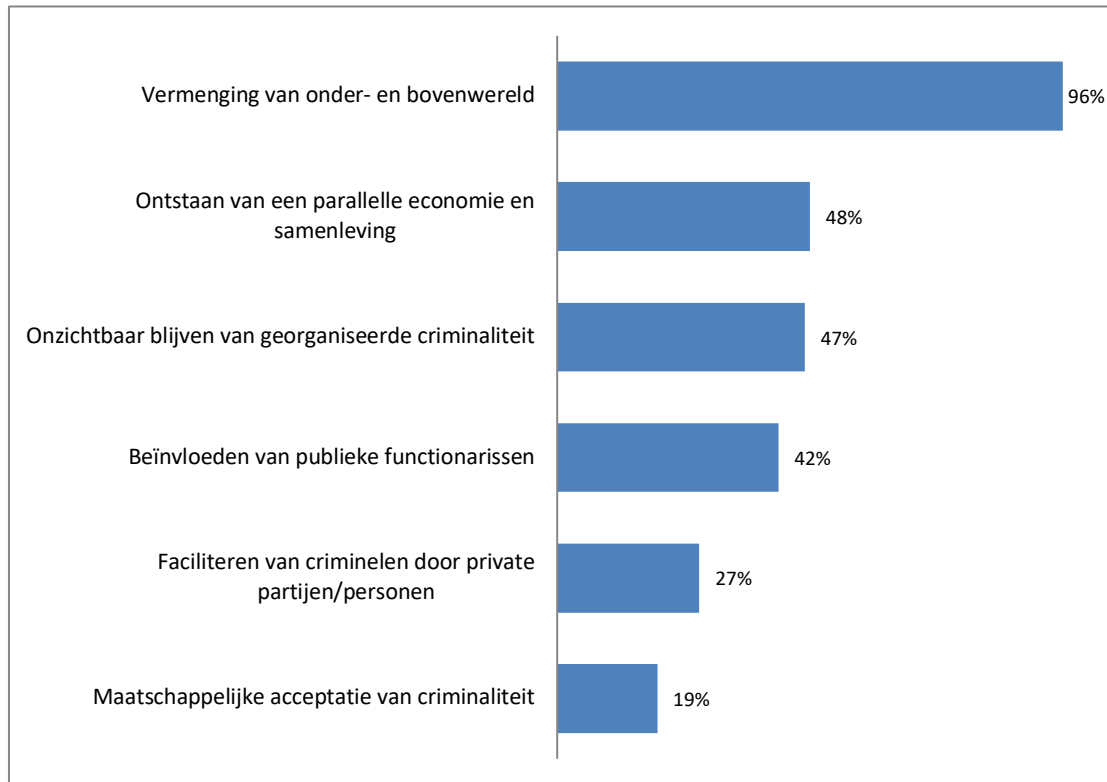
- Bij georganiseerde criminaliteit betrokken families of personen;
- Aan synthetische drugs en cocaïne gerelateerde georganiseerde criminaliteit;
- Georganiseerde zorgfraude;
- Georganiseerde milieucriminaliteit;
- Aan georganiseerde criminaliteit gelieerde geweldsdelicten.

Ondermijning

De aanpak van ondermijning en van georganiseerde criminaliteit worden bij gemeenten vaak als synoniemen gehanteerd. De term 'ondermijning' wordt in de praktijk op vele wijze gebruikt, ook voor fenomenen die niet direct verband houden met georganiseerde criminaliteit. Ook binnen de kaders van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit worden verschillende definities van ondermijning gebruikt. Deze hebben we aan de gemeenten voorgelegd met de vraag in hoeverre deze bij hun eigen visie aansluiten. In figuur 1.2 is de beantwoording weergegeven.

¹ Bunt, H. van der, C. Fijnaut, F. Bovenkerk en G.J. Bruinsma, De georganiseerde criminaliteit in Nederland, in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 1996, nr. 2 p. 107.

Figuur 1.2: Percentages respondenten die de verschillende definities van ondermijning (zeer) goed bij de eigen definitie vinden passen (n=185)



Vrijwel alle respondenten herkennen zich in de definitie van 'vermenging van onder- en bovenwereld' en iets minder dan de helft in 'het ontstaan van een parallelle samenleving' en het 'onzichtbaar blijven van georganiseerde criminaliteit'. Het 'faciliteren van criminelen door private organisaties' en 'maatschappelijke acceptatie van criminaliteit' zijn minder gangbare definities in de praktijk.

Bestuurlijke aanpak en instrumenten

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is het geheel van maatregelen en inzet van instrumenten door gemeenten, gericht op het bestrijden, voorkómen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak.² Daarbij kan het bestuur een uiteenlopend palet van instrumenten en bevoegdheden inzetten (tabel 1.3).

² Zie onder meer Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, Utrecht, 2010.

Tabel 1.3: Overzicht van clusters van instrumenten bestuurlijke aanpak

Instrument	Toelichting
Handhaving Awb, APV en bijzondere wetten	Last onder bestuursdwang/dwangsom, preventieve dwangsom, intrekken begunstigende beschikking, bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking.
Sluiting en onteigening o.g.v. bijzondere wetten	Sluiting op grond van Gemeentewet, Woningwet, Opiumwet en onteigening op grond van Onteigeningswet.
Preventieve instrumenten	Voorlichting, toezicht, preventieve doorlichting, gebruik bestuurlijke rapportage.
Lokale regelgeving	Opnemen van regels en bevoegdheden in lokale regelgeving, in het bijzonder de APV, om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan.
Inzet Wet Bibob	Uitvoeren Bibob-toets bij vergunningverlening en ontheffingen, subsidieverlening, inkoop en gemeentelijke vastgoedtransacties en eventueel op basis van die toets intrekken, weigeren, stellen van voorwaarden aan de beschikking.
Overige instrumenten	Zoals het opkopen van panden, fysieke en sociaaleconomische herstructurering van wijken en bestuurlijk afpakken.

Het onderzoek richt zich op de gemeentelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De aanpak door andere instanties (zoals politie, bijzondere opsporingsdiensten, Belastingdienst en andere bestuursorganen zoals de provincie) valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. De samenwerking (in RIEC-verband) van gemeenten met deze organisaties is wel onderdeel van dit onderzoek.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het veldwerk is uitgevoerd in de periode januari-oktober 2022. Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van een reeks oriënterende gesprekken op landelijk niveau, een digitale vragenlijst die onder alle Nederlandse gemeenten is uitgezet³, een verdiepende gespreksronde met zeventien gemeenten (waarbij met medewerkers Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV-ers) en in zeven gemeenten ook met de burgemeester is gesproken) en met de tien RIEC's. Over de bevindingen is ten slotte nog een reflectiebijeenkomst georganiseerd.

Oriënterende gesprekken

Ter oriëntatie op de ontwikkelingen de afgelopen jaren, de verwachtingen voor de komende jaren en wat (op basis daarvan) belangrijke aandachtspunten zijn in de monitor is een eerste algemene gespreksronde gehouden. De oriënterende gesprekken zijn uitgemond in een zogenoemd 'beeldverslag'; een korte rapportage met de voornaamste bevindingen (beelden), vooral bedoeld om voor de onderzoekers de grote lijnen uit de gesprekken te distilleren. Het kan aangemerkt worden als een 'voorstudie' over de ontwikkelingen de afgelopen

³ Caribisch Nederland is niet in het onderzoek betrokken.

jaren en de verwachtingen voor de komende jaren. Dit heeft geleid tot een aantal aanscherpingen en aanvullingen in de vragenlijst die onder alle gemeenten in Nederland is uitgezet (zie hierna). De gesprekspartners zijn weergegeven in bijlage 2.

Operationalisering digitale vragenlijst

De basis voor de vragenlijst die onder de gemeenten is uitgezet was de vragenlijst die voor de monitor in 2016 is gebruikt. Deze is door de onderzoekers in samenspraak met de begeleidingscommissie en mede aan de hand van de bevindingen uit de oriënterende gesprekken aan een kritische analyse onderworpen. Dit heeft samengevat geleid tot de volgende aanpassingen van de vragenlijst uit 2016:

- Inhoudelijke aanpassingen en aanvullingen;
- Verduidelijking en/of aanscherping vraagstelling en antwoordopties;
- Uniformering antwoordopties;
- Opschoning (verwijderen dubbelten, vereenvoudiging vraagstelling).

Belangrijke randvoorwaarde bij het aanpassen van de vragenlijst uit 2016 was behoud van vergelijkbaarheid met de eerdere metingen. In bijlage 1 staat een nadere onderbouwing van de opzet en constructvaliditeit van de digitale vragenlijst.

Meting en respons

Bij de meting over 2016 hebben alle gemeenten op basis van de bij de RIEC's bekende contactpersonen van de onderzoekers een persoonlijke link naar de digitale vragenlijst ontvangen. Vanwege nieuwe privacywetgeving (de AVG) is er bij de meting over 2022 voor gekozen om de link naar de vragenlijst zonder tussenkomst van de onderzoekers, via de RIEC's naar hun gemeentelijke contactpersonen te sturen. De rappelling heeft in twee stappen plaatsgevonden: twee herinneringen die door de RIEC's zijn verstuurd en aanvullend een mail van de onderzoekers (met link) aan de burgemeesters van gemeenten die nog niet op de vragenlijst gereageerd hadden.⁴ De vragenlijst is opengesteld op 16 maart 2022 en afgesloten op 4 juli 2022.

⁴ Respondenten is gevraagd in de vragenlijst aan te geven voor welke gemeente(n) ze deze invulden. Voor de onderzoekers was daardoor duidelijk welke gemeenten de vragenlijst nog niet hadden ingevuld. Aan de RIEC's is aangegeven voor welke gemeenten dat gold en alleen aan die gemeenten is een herinnering gestuurd.

Tabel: 1.4: Aantal gemeenten en respons 2022 per RIEC-gebied en vergelijking en procentuele verdeling 2022 en 2016

RIEC-gebied	Aantal gemeenten 2022	Respons ⁵ 2022 absoluut	Respons 2022 procentueel	Respons 2016 procentueel
Noord-Nederland	40	24	60%	69%
Oost-Nederland	76	48	63%	58%
Midden-Nederland	36	25	69%	67%
Noord-Holland	34	22	65%	57%
Amsterdam-Amstelland	6	4	67%	100%
Den Haag	27	15	56%	82%
Rotterdam	25	16	64%	66%
Zeeland West-Brabant	37	16	43%	64%
Oost-Brabant	32	10	31%	79%
Limburg	31	24	77%	94%
Totaal	344⁶	204	60%	69%

In totaal is de vragenlijst door respondenten van 177 gemeenten en 9 samenwerkingsorganisaties (nagenoeg) volledig ingevuld. De respondenten van de 9 samenwerkingsorganisaties die hebben gereageerd, vertegenwoordigen 29 gemeenten. De totale respons van gemeenten komt daarmee op 204. Dit is 60% van de gemeenten en daarmee is de respons lager dan in 2016 (69%). De lagere respons heeft zich vooral voorgedaan in de regio's Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant. Een verklaring voor de lagere respons kan zijn dat de onderzoekers - in tegenstelling tot de metingen over 2012 en 2016 - niet de regie in handen hadden omdat de vragenlijst door de RIEC's is verstuurd. Onderzoekers konden daardoor niet gericht en systematisch herinneringen versturen. Daarnaast worden er op het gebied van openbare orde en veiligheid steeds meer vragenlijsten verstuurd; de animo om een vragenlijst in te vullen, neemt daardoor mogelijk af.

Een totale respons van 60% is echter nog steeds voldoende voor een representatief beeld van de bestuurlijke aanpak in Nederland, te meer de spreiding in de respons qua gemeentegrootte en mate van verstedelijking (landelijk of stedelijk gebied) vergelijkbaar is met die in de populatie (zie tabellen 1.5 en 1.6).

Tabel: 1.5: Controle respons 2022 op spreiding gemeentegrootte

Gemeentegrootteklasse	Populatie absoluut	Respons absoluut	Percentage populatie	Percentage respons
minder dan 25.000	118	59	34%	29%
25.000 tot en met 50.000	136	79	39%	39%
50.001 tot en met 100.000	58	40	17%	20%
Meer dan 100.000	32	26	9%	13%
Totaal	344	204	100%	100%

⁵ De weergegeven respons van het aantal gemeenten is gecorrigeerd voor samenwerkingsorganisaties die de vragenlijst namens meerdere gemeenten hebben ingevuld. Het totaal aantal ingevulde vragenlijsten ligt daardoor lager (186).

⁶ Ten opzichte van 2016 is het aantal gemeenten met 45 afgenomen.

Tabel: 1.6: Controle respons 2022 op spreiding verstedelijking⁷

Typering	Populatie absoluut	Respons absoluut	Percentage populatie	Percentage respons
Landelijk	180	93	52%	46%
Landelijk/stedelijk	104	72	30%	35%
Stedelijk	60	39	17%	19%
Totaal	344	204	100%	100%

De gegevens zijn geanalyseerd met SPSS en Wizard. In hoofdzaak gaat het om frequentieverdelingen, waarbij de uitkomsten van 2022 naast die van 2016 zijn gelegd. Daarnaast zijn aanvullende analyses uitgevoerd om te onderzoeken in hoeverre er verschillen zijn tussen gemeenten op basis van inwoneraantal en mate van verstedelijking. Als dergelijke verschillen er zijn, wordt dat in dit rapport beschreven. Zijn er geen verschillen, dan blijft dit onvermeld.

De vragenlijst kan deels worden aangemerkt als een zelfevaluatie: de respondenten geven bij sommige vragen inschattingen en percipiëren de werkelijkheid, bijvoorbeeld als het gaat om zicht op of de aanwezigheid van verschillende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit of de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. We hebben de respondenten niet gevraagd om dit nader te onderbouwen en koppelen het niet aan eventuele objectieve gegevens. Het kan dus zijn dat de antwoorden van de respondenten niet altijd overeenkomen met de feitelijke situatie.

Verdiepende gesprekken

In totaal zijn bij zeventien gemeenten verdiepende gesprekken gevoerd. Daarbij was steeds een medewerker/hoofd Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV-er) aanwezig en in zeven gevallen ook de burgemeester (zie bijlage 2 voor het overzicht). Daarnaast zijn er – deels op locatie - gesprekken gevoerd met de hoofden van alle RIEC's. Doel van de gesprekken was om de bevindingen uit de vragenlijst te kunnen duiden en inkleuren. In de kern hebben deze (semigestructureerde) gesprekken zich gericht op drie zaken:

1. De belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren, dat wil zeggen in de aanwezigheid van (ondermijnende) georganiseerde criminaliteit, de insteek en organisatie van de bestuurlijke aanpak bij de gemeente(n) en de samenwerking in RIEC-verband.
2. De wijze waarop die aanpak er nu uitziet (lokale aanpak, samenwerking), wat daarbij naar het oordeel van de gemeente (het RIEC) goed gaat, waar nog knelpunten zitten en wat de oorzaken daarvan zijn.
3. Wat de verwachtingen zijn voor de komende jaren en wat nodig is voor een versterking van de integrale (en daarbinnen bestuurlijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit.

⁷ Respondenten is in de vragenlijst gevraagd zelf een kwalificatie van hun gemeente te geven. Deze is gelegd naast spreidingscijfers voor bevolkingsdichtheid van het CBS. Omdat deze twee waarden niet helemaal vergelijkbaar zijn, is de representativiteit qua verstedelijking indicatief.

In de gesprekken met de gemeenten is aangesloten bij de respons van de betreffende gemeente op de vragenlijst en gesproken over thema's die in de eerste oriënterende gespreksronde naar voren zijn gekomen. Van ieder gesprek zijn aantekeningen gemaakt van de belangrijkste bevindingen per thema. Vervolgens zijn deze aantekeningen per thema geanalyseerd, geduid en gewogen en zijn de bevindingen verwerkt in de rapportage.

Analyse en reflectie

Op basis van de vragenlijst en interviews is er een samenvattende analyse geschreven met de belangrijkste bevindingen. Op 27 oktober 2022 is er een online-reflectiebijeenkomst georganiseerd om te praten over deze hoofdpunten. Insteek van de reflectiebijeenkomst was het toetsen van de belangrijkste bevindingen en onze hoofdconclusies (worden deze herkend?) en waar mogelijk deze nog verder te verdiepen. Hiervoor is een korte notitie opgesteld. Er was bij de deelnemer een grote mate van herkenning van de bevindingen en conclusies en werd het beeld uit de digitale vragenlijst en interviews onderschreven. De bijeenkomst heeft vooral geholpen om waar nodig nuanceringen, inkleuringen en verduidelijking aan te brengen. De deelnemers aan de reflectiebijeenkomst is weergegeven in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd uit acht hoofdstukken en volgt qua structuur in grote lijnen de vraagstelling. De hoofdstukken 2 tot en met 7 bestaan uit een feitelijke beschrijving van de uitkomsten van de stand van zaken in 2022 en ontwikkelingen sinds 2016. Hoofdstuk 8 is een integrale analyse van het voorafgaande, met onze conclusies en met mogelijke verklaringen van de bevindingen.

2 Bewustzijn van georganiseerde criminaliteit



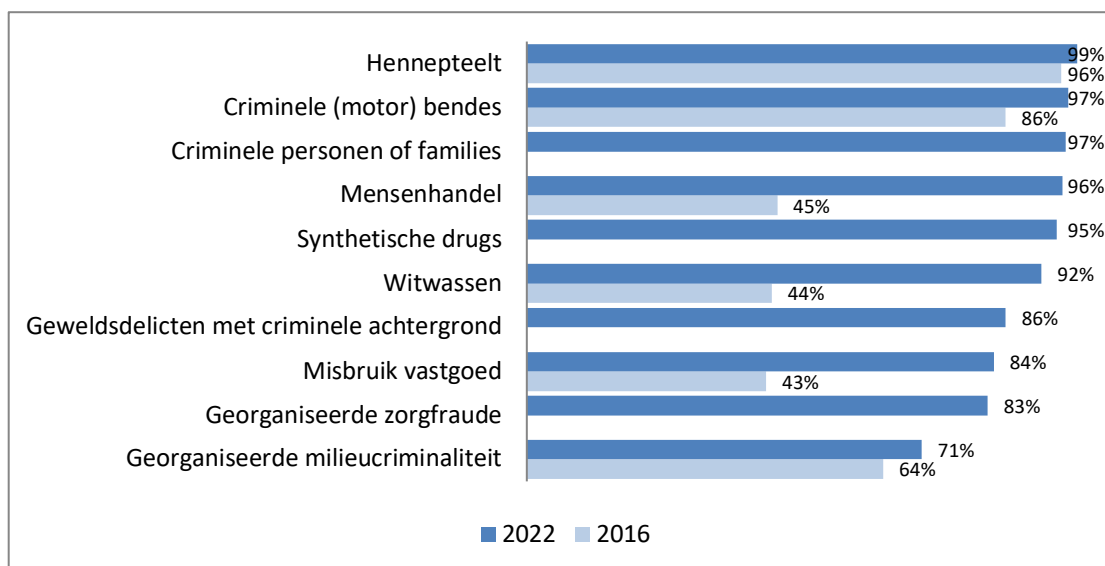
2.1 Inleiding

Een eerste voorwaarde voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is zicht op en bewustzijn van de aanwezigheid ervan. Wat laat de monitor 2022 daarin zien?

2.2 Het zicht op de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit

Georganiseerde criminaliteit kan allerlei vormen aannemen. Aan de gemeentelijke respondenten is gevraagd in welke mate de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit volgens hen voorkomen. Daarbij waren antwoordcategorieën opgenomen die de mate van aanwezigheid omvatten én de antwoordcategorie 'hier hebben we geen zicht op' (2016) respectievelijk 'weet niet/geen mening' (2022). Bij deze laatste antwoordcategorie ontbreekt het zicht dus op de aanwezigheid van de betreffende vorm van georganiseerde criminaliteit. In figuur 2.1 zijn de percentages weergegeven van de respondenten die wel een inschatting konden geven van de mate van aanwezigheid van de betreffende vormen.

Figuur 2.1: Percentages respondenten die de uitspreken dat de genoemde verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit volgens hen waarschijnlijk aanwezig zijn in hun gemeente (n=186)



Respondenten hebben minder zicht op de mate waarin sprake is van (georganiseerde) milieucriminaliteit in gemeente dan op die op de andere onderwerpen. Bijna 30% geeft aan niet te weten of deze vorm voorkomt in hun gemeente. Een mogelijke verklaring is dat het milieutoezicht vanaf ongeveer 2016, net na de vorige meting, bij een van de omgevingsdiensten is belegd. Een andere verklaring is dat milieucriminaliteit geen speerpunt meer is van de RIEC's en het bovendien ook weinig prioriteit lijkt te hebben bij gemeenten. In iets mindere mate hebben gemeenten ook geen zicht op het misbruik van vastgoed (16%), georganiseerde zorgfraude (17%) en of geweldsdelicten een criminele achtergrond hebben (14%).

Hierbij moet wel worden aangetekend, zoals in paragraaf 1.4 beschreven, dat het een zelf-evaluatie is: de respondenten maken een inschatting van de mate van aanwezigheid van de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit. Of dat beeld juist is, is niet bekend. "Je weet niet wat je niet weet", aldus een ambtenaar OOV. Het gaat hier dus nadrukkelijk niet om het feitelijk inzicht in de aard, mate en plaatsen waar deze vormen voorkomen maar om het bewustzijn van het voorkomen op het eigen grondgebied.

Relatief meer respondenten dan in 2016 hebben in 2022 een beeld van de mate waarin de verschillende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit vóórkomen in hun gemeente. Toen gaf nog meer dan de helft van de respondenten aan geen zicht te hebben op de mate waarin mensenhandel, misbruik van vastgoed of witwaspraktijken in hun gemeente voorkwam, in 2022 heeft het overgrote deel van de respondenten hier wel een beeld van. Van de aanwezigheid van hennepteelt hadden veel respondenten in 2016 ook al een beeld.

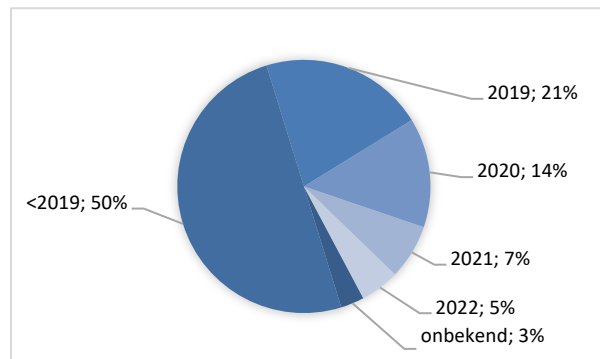
Wat betreft gemeentegrootte zijn er geen in het oog springende verschillen tussen gemeenten, met uitzondering van het zicht op milieucriminaliteit. Respondenten van grote(re) gemeenten geven vaker (50-60%) aan niet te weten in welke mate dit voorkomt dan van kleinere gemeenten (circa 20%). Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat in grote gemeenten meer milieuvervuilende industrie voorkomt en er zeker vanuit OOV geen zicht is op wat zich daar afspeelt, omdat de lijnen tussen gemeente en uitvoerende omgevingsdienst via een andere afdeling lopen. Bij kleine gemeenten is milieucriminaliteit door de schaal mogelijk overzichtelijker en zijn ook de lijnen tussen een team of afdeling 'milieu' en OOV korter. Eenzelfde patroon zien we bij stedelijke versus meer landelijke gemeenten.

Een algemene kanttekening bij het hoge bewustzijn is dat dit bij veel gemeenten vooral zit bij OOV (veiligheid) en de burgemeester. In diverse gesprekken is genoemd dat het bewustzijn bij andere afdelingen of bij wethouders dat ook zij een rol (moeten) hebben in de bestuurlijke aanpak, nog niet alom aanwezig is.

Om (een totaal)zicht te hebben op wat zich afspeelt is het van belang dat gegevens over fenomenen of subjecten binnen de gemeente bij elkaar komen en met verschillende organisaties worden gedeeld. Het delen van gegevens is een door bijna alle gemeenten aangegeven knelpunt. Op grond van de AVG zijn de regels aanzienlijk aangescherpt. Bij veel gemeenten wordt daardoor te-

rughoudend omgegaan met het delen van gegevens, zowel binnen de gemeente als met samenwerkingspartners. Een specifiek punt hierbij is het beschikken over (geanonimiseerde) onderzoeksinformatie op grond van art. 10 Wet Politiegegevens (Wpg). Die kan volgens sommige geïnterviewden relevant zijn in het kader van bijvoorbeeld een preventieve aanpak in buurten of wijken waar kwetsbare burgers onder druk kunnen staan. Het gaat dan niet per se om het hebben van informatie over personen met naam en toenaam, maar om (bij de politie) bekende en geanonimiseerde informatie over wat de politie in onderzoeken tegenkomt. In minstens één RIEC-regio is een start gemaakt met dergelijke analyses door de politie, waarbij netwerken en (machts)posities van criminelen in een bepaald gebied op geanonimiseerde wijze in beeld worden gebracht.

Figuur 2.2: Laatste actualisatie ondermijningsbeelden (n=180)



2.3 Ondermijningsbeelden

Het is aannemelijk dat de zogenaamde ondermijningsbeelden die vanaf circa 2018/2019 met en door de RIEC's zijn opgesteld, hebben bijgedragen aan de vergroting van het bewustzijn van het vóórkomen van de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit. In de ondermijningsbeelden worden risicovolle branches, gebieden, verschijningsvormen, personen en bedrijven benoemd.

Uit de interviews blijkt dat politie-informatie niet altijd betrokken is geweest bij het opstellen van deze ondermijningsbeelden en dat de politie maar een beperkte toeleverancier van (geanonimiseerde onderzoeks)informatie is. Bovendien is de constatering dat verreweg de meeste ondermijningsbeelden niet worden onderhouden. Ongeveer de helft is ouder dan vier jaar.

Geïnterviewden noemen de ondermijningsbeelden waardevol, maar merken daarbij wel op dat de ondermijningsbeelden deels erg globaal zijn en dat ze in hoofdzaak zijn gebaseerd op de informatie die de gemeenten zelf hebben aangedragen. Het ontbreekt specifiek vaak aan inzicht in wat er concreet gebeurt in bijvoorbeeld woonwijken of buitengebieden waar

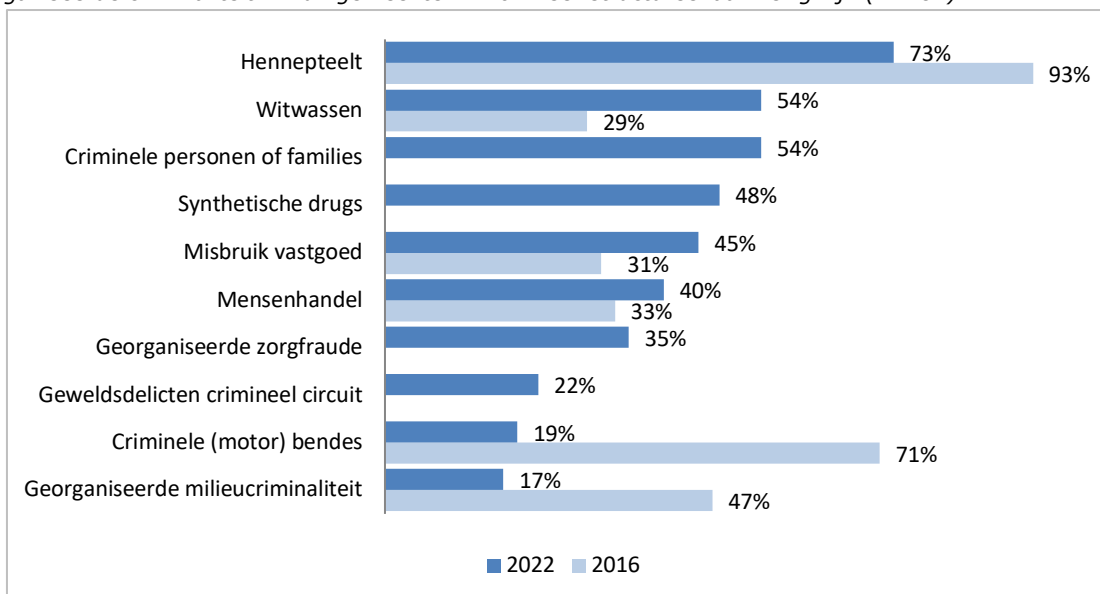
naar buiten toe weinig aan opvalt, bijvoorbeeld waar het gaat om mensenhandel, vastgoedfraude, (synthetische) drugs of witwassen. Een aantal gemeenten geeft aan dat zicht inmiddels meer te hebben, bijvoorbeeld wat betreft de aanwezigheid van criminele families of personen die bovenmatig veel vastgoed bezitten in het (uitgaans)centrum.

Sommige RIEC's bieden de mogelijkheid aan om de ondermijningsbeelden (gedeeltelijk) te actualiseren. RIEC's die dat niet doen geven aan dat er weinig verandert of dat gemeenten het 'eerste' ondermijningsbeeld (nog) niet hebben gebruikt. Een door een gemeente genoemde reden om geen nieuw ondermijningsbeeld op te (laten) stellen is dat zoiets een 'foto' is die alweer verouderd is op het moment dat het wordt opgeleverd.

2.4 Structurele aanwezigheid verschijningsvormen

Aan de gemeenten is gevraagd in welke mate de genoemde verschijningsvormen naar hun oordeel min of meer structureel aanwezig zijn op het eigen grondgebied. De uitkomsten zijn weergegeven in figuur 2.3.

Figuur 2.3: Percentages respondenten die aangeven dat de genoemde verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit in hun gemeente min of meer structureel aanwezig zijn (n=182)



De meest structureel aanwezige vormen van georganiseerde criminaliteit zijn bij een groot deel van de gemeenten hennepsteelt (73%), witwassen (54%), criminele personen of families (54%), synthetische drugs (48%) en (in iets mindere mate) mensenhandel (40%) en georganiseerde zorgfraude (35%). Relatief weinig gemeenten geven aan structureel te maken te hebben met criminele (motor)bendes (19%), georganiseerde milieucriminaliteit

(17%) en geweldsdelicten in het criminele circuit (22%). Met uitzondering van drugsgerelateerde criminaliteit (hennep, synthetisch) en criminele (motor)bendes scoren stedelijke en grote(re) gemeenten hierop hoger dan landelijke en kleine(re) gemeenten.

Ten opzichte van 2016 zien we de nodige verschuivingen. Zo is het beeld uit de vragenlijst dat de aanwezigheid van mensenhandel en witwassen is gestegen ten opzichte van 2016. Diverse gesprekspartners van zowel RIEC's als gemeenten signaleren een toename van vastgoedfraude, (georganiseerde) zorgfraude en de betrokkenheid van jongeren. Dit zegt overigens mogelijk meer over een verhoging van het bewustzijn van de aanwezigheid en het meer zicht hebben op de aanwezigheid (zie ook paragraaf 2.2) dan over een feitelijke verandering in de aanwezigheid. "Alles wat je aandacht geeft, groeit", aldus een geïnterviewd RIEC-hoofd.

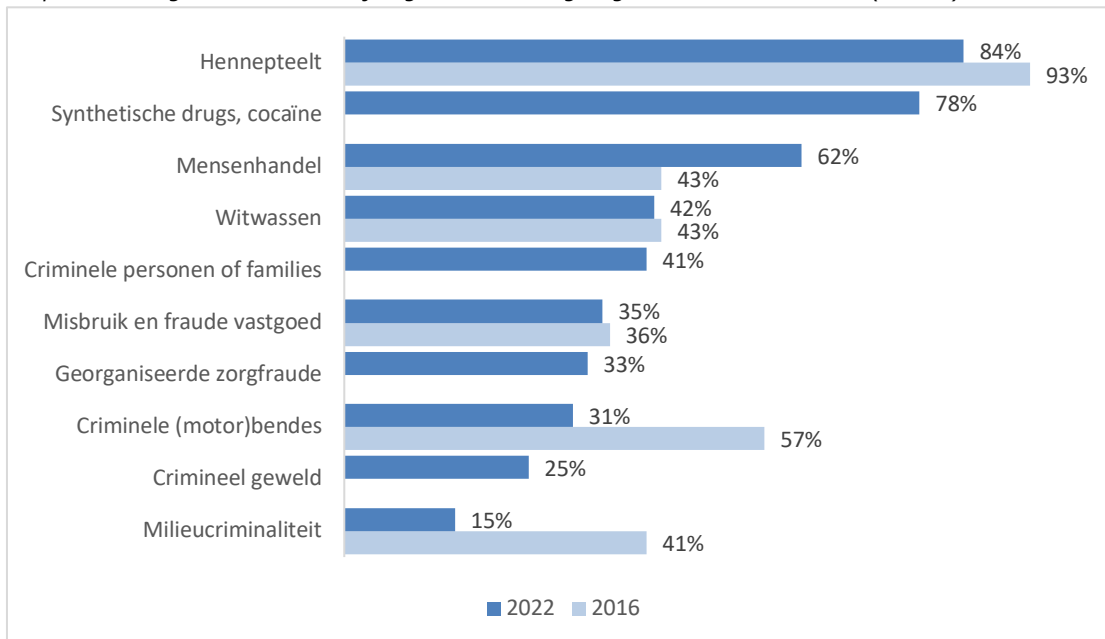
Blijkens de metingen uit 2022 en 2016 is de aanwezigheid van criminele (motor)bendes sinds 2016 sterk afgenomen. Criminele (motor)bendes zijn een relatief zichtbare vorm van georganiseerde criminaliteit door de aanwezigheid van de leden daarvan in het straatbeeld. In de gesprekken wordt als mogelijke verklaring van deze daling genoemd dat criminelen zich steeds meer 'onzichtbaar' profileren en ondergronds bewegen.

De sterke daling van de aanwezigheid van georganiseerde milieucriminaliteit kan niet goed worden verklaard. Het dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2021 van het OM benoemt vooral mestfraude, afvalcriminaliteit, illegale handel in gewasbeschermingsmiddelen en gesjoemel met grondstromen (verplaatsing en hergebruik van grond). Mogelijk dat gemeenten er minder zicht op hebben omdat de aanpak daarvan vooral berust bij de omgevingsdiensten, landelijke inspectiediensten en het Functioneel Parket. Ook is georganiseerde milieucriminaliteit niet langer een speerpunt van de RIEC's en krijgt het bij gemeenten minder prioriteit.

2.5 Prioriteiten

Aan de respondenten is gevraagd aan welke verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit in de aanpak de hoogste prioriteit wordt gegeven. Ten opzichte van 2016 zijn de verschijningsvormen van synthetische drugs en cocaïne, georganiseerde zorgfraude en het tegengaan van crimineel geweld toegevoegd. Figuur 2.4 bevat de resultaten.

Figuur 2.4: Percentages respondenten die aangeven dat hun gemeente (zeer) hoge prioriteit legt bij de aanpak van de genoemde verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit (n=177)



Bij de meeste gemeenten ligt er een hoge prioriteit bij de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit. Dat geldt zowel voor hennepsteelt als voor de productie en handel van synthetische drugs/cocaïnehandel. Dat de aanpak van drugsgerelateerde georganiseerde criminaliteit een hoge prioriteit heeft, is in gesprekken onder meer verklaard door het feit dat ook de andere vormen van georganiseerde criminaliteit (zoals in de bovenstaande figuur crimineel geweld, milieucriminaliteit, zorgfraude, witwassen, criminele personen/families en motorbendes) vaak verweven zijn met drugscriminaliteit. Een geïnterviewde burgemeester: "Zorgfraude is een ontwikkeling. Deze aanpak staat aan het begin. Een voorbeeld is dat een thuiszorgorganisatie opkwam. De uitingvorm is zorgfraude, maar het geld wordt in drugsgerelateerde activiteiten gestopt. De scheidslijn is niet duidelijk." Een RIEC-hoofd: "Drugs zijn en blijven de grote motor van het criminele speelveld."

Een andere reden uit de interviews voor de hoge prioriteit voor drugsgerelateerde criminaliteit is dat deze vaak klein begint (met bijvoorbeeld het knippen van hennepplanten of het fungeren als geldezel), maar het startpunt kunnen zijn van een criminele carrière. Om die reden is het voorkómen van 'jonge aanwas' in de georganiseerde criminaliteit ook een vaak genoemde prioriteit, bijvoorbeeld door het opzetten van een preventieve, wijkgerichte aanpak. Opvallend genoeg is de prioriteit voor de aanpak van georganiseerde hennepsteelt in vergelijking met 2016 wel enigszins gedaald. Duidelijk gestegen is de prioriteit voor de aanpak van mensenhandel. Een mogelijke verklaring daarvoor is volgens ons de intensivering van de (gemeentelijke) aanpak daarvan, zoals beschreven in het programma 'Samen

tegen mensenhandel'.⁸ Een van de afspraken uit het programma is dat elke gemeente in 2022 een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel moet hebben.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het zeker voor kleinere gemeenten lastig is om structureel uitvoering te geven aan de vastgestelde prioriteiten. De betrokken medewerkers ervaren vooral 'de waan van de dag', waarbij één zaak of incident een groot deel van de beschikbare tijd opslokt. Daar komt bij dat de medewerkers OOV de afgelopen jaren ook veel zijn ingezet in het kader van andere veiligheidgerelateerde onderwerpen, zoals de coronamaatregelen en de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne.

Door veel gemeenten en door de RIEC's is in de gesprekken de behoefte uitgesproken om meer fenomeengestuurd of gebieds- of doelgroepgericht prioriteiten te stellen. In diverse regio's zijn de afgelopen jaren dan ook projecten gestart rond bijvoorbeeld leegkomende agrarische bebouwing, vakantieparken, industrieterreinen, specifieke wijken en doelgroepen als kwetsbare ondernemers en burgers.

De prioriteit voor de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit was in 2016 ook al hoog. De prioriteit voor milieucriminaliteit en criminele (motor)bendes is in vergelijking met 2016 gedaald. Bij het laatste is interessant dat de prioriteit daarvoor in 2016 juist sterk was gestegen ten opzichte van 2012. Een verklaring voor een lagere prioriteit voor bepaalde verschijningsvormen kan gelegen zijn in een feitelijke of ogenschijnlijke afname. Bijvoorbeeld wat betreft criminele motorbendes⁹. Wat betreft milieucriminaliteit kan een verklaring ook zijn dat er geen zicht op is omdat deze taak sinds de vorige meting in 2016 steeds meer bij omgevingsdiensten is belegd. Zorgfraude is nieuw in vergelijking met 2016. Het was toen geen thema in de vragenlijst en is opgekomen door de decentralisaties in het sociaal domein (van rijk en provincies naar gemeenten).

Over het geheel zien we geen in het oog springende verschillen tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten en stedelijke en landelijke gemeenten, met uitzondering van een hogere prioriteit voor de aanpak van criminele (motor)bendes door de grote(re) gemeenten en de aanpak van financieel-economische criminaliteit (waaronder witwassen) en aan criminaliteit gelieerd geweld door stedelijke gemeenten.

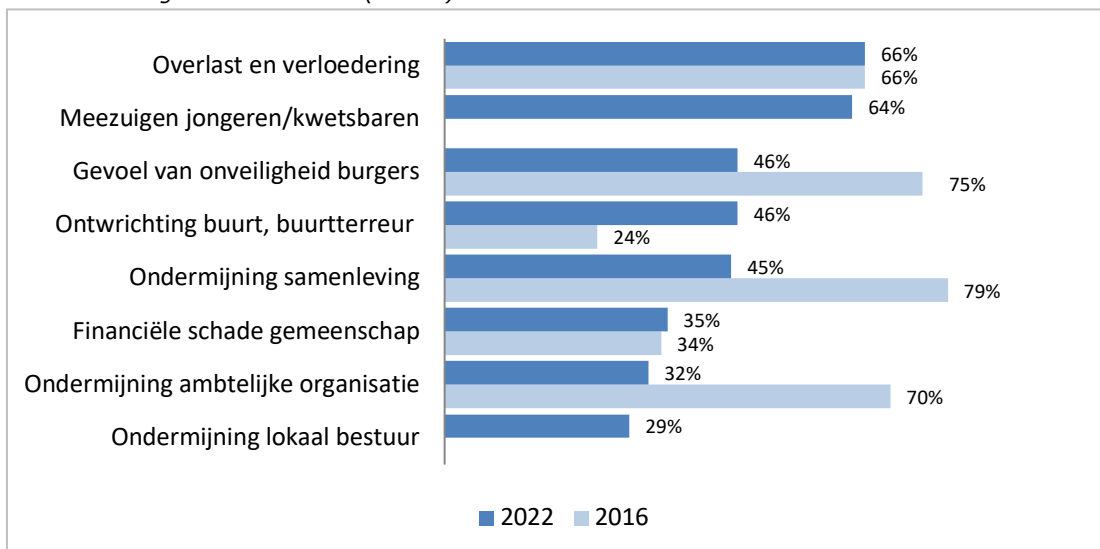
⁸ In 2018 kwam het programma 'Samen tegen Mensenhandel' uit; een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Een van de afspraken in het plan is dat elke gemeente in 2022 een duidelijke en geborgde aanpak van mensenhandel moet hebben.

⁹ Hierbij kan een rol spelen dat in elk geval de uitingen van criminele motorbendes verboden zijn; wat onverlet laat dat de onderliggende structuur nog steeds kan bestaan, maar zicht minder zichtbaar manifesteert.

2.6 Zichtbare impact georganiseerde criminaliteit op lokale gemeenschap

Aan de respondenten is ook gevraagd welke effecten ze zien van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. In figuur 2.5 zijn deze veronderstelde effecten weergegeven.

Figuur 2.5: Percentages respondenten die de genoemde risico's en effecten van georganiseerde criminaliteit in hun gemeente ervaren (n=182)



In de respons zien we dat 'overlast en verloedering' het hoogst scoren qua impact. Dit is ook een zichtbaar en voor de burger direct merkbaar effect van ondermijning (alhoewel in gesprekken wel is aangegeven dat in buurten waar georganiseerde criminaliteit zich heeft 'gevestigd', ook andere factoren een rol spelen bij die verloedering). Ook het risico op het 'meezuigen van jongeren en kwetsbaren' wordt relatief hoog ingeschat. Het bewustzijn van het risico hierop is een mogelijke verklaring voor de door gesprekspartners genoemde prioriteit voor het 'voorkómen van jonge aanwas'.

In 2016 gaven respondenten van gemeenten als belangrijkste impact aan het gevoel van onveiligheid van burgers, overlast en verloedering, de ondermijning van de samenleving als geheel én de mogelijke ondermijning van de eigen organisatie. Opvallend is dat het veronderstelde effect van ondermijning op de veiligheidsgevoelens van burgers aanzienlijk gedaald is in vergelijking met 2016. Misschien dat er sprake is van een zekere mate van gewenning. De ontwrichting van de buurt is daarentegen als verondersteld effect duidelijk toegenomen. De afgelopen jaren is de (preventieve) wijkaanpak in veel gemeenten versterkt, mogelijk dat het bewustzijn van de problemen daardoor is toegenomen en de impact zwaarder wordt ingeschat. Een andere mogelijkheid is een redenering de andere kant op: dat de wijkaanpak terrein heeft gewonnen als gevolg van de toegenomen (zorgen over de) ontwrichting in buurten.

We zien verschillen tussen de door gemeenten ervaren risico's en effecten van georganiseerde criminaliteit binnen verschillende provincies en RIEC-gebieden. Er lijkt daarnaast een relatie tussen gemeentegrootte en het zien van een impact op onveiligheidsgevoelens; grotere gemeenten geven vaker aan onveiligheidsgevoelens bij burgers te ervaren als effect en risico van georganiseerde criminaliteit. Ook respondenten van stedelijke gemeenten geven vaker aan dat burgers zich onveilig(er) voelen door de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit – in tegenstelling tot niet-stedelijke gemeenten. Eenzelfde correlatie zien we bij de impact op overlast en verloedering, ontwrichting en het meezuigen van kwetsbare burgers en jongeren. In het ervaren van bestuurlijke en ambtelijke ondermijningsrisico's zijn er geen in het oog springende verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten en stedelijke of landelijke gemeenten.

2.7 Samenvattende bevindingen

Puntsgewijs zijn dit de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk:

- Bij de meeste gemeenten ligt er, evenals in 2016, een hoge prioriteit bij de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit. Dat geldt zowel voor hennepteelt als voor de productie en handel van synthetische drugs/cocaïnehandel.
- Over de gehele linie kunnen respondenten inschatten wat de mate is waarin verschillende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit voorkomen in hun gemeente. Voor de meeste vormen geldt dat dat flink gestegen is ten opzichte van 2016.
- In de verdiepende gesprekken wordt wel vaak aangegeven dat het lastig is om inzicht te krijgen in wat er zich precies afspeelt aan georganiseerde criminaliteit.
- Ondermijningsbeelden worden nauwelijks geactualiseerd, bij 90% van de gemeenten is dat vóór 2019 voor het laatst gebeurd.
- Het delen van gegevens is een door bijna alle gemeenten aangegeven knelpunt dat het zicht op de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit beperkt.

3 Rolopvatting en bestuurlijke verankering



3.1 Inleiding

Belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit zijn bestuurlijk draagvlak voor een rol van de gemeente in de aanpak, het stellen van prioriteiten en het vastleggen van de beleidsmatige uitgangspunten van de aanpak. In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de gemeentelijke respondenten in 2022 aankijken tegen het begrip 'ondermijning', hoe ze hun rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit zien, wat de bestuurlijke aanpak volgens hen zou moeten opleveren, welke prioriteiten ze stellen en in welke mate de bestuurlijke aanpak beleidsmatig is vastgelegd. De gegevens uit 2022 worden vergeleken met die uit 2016.

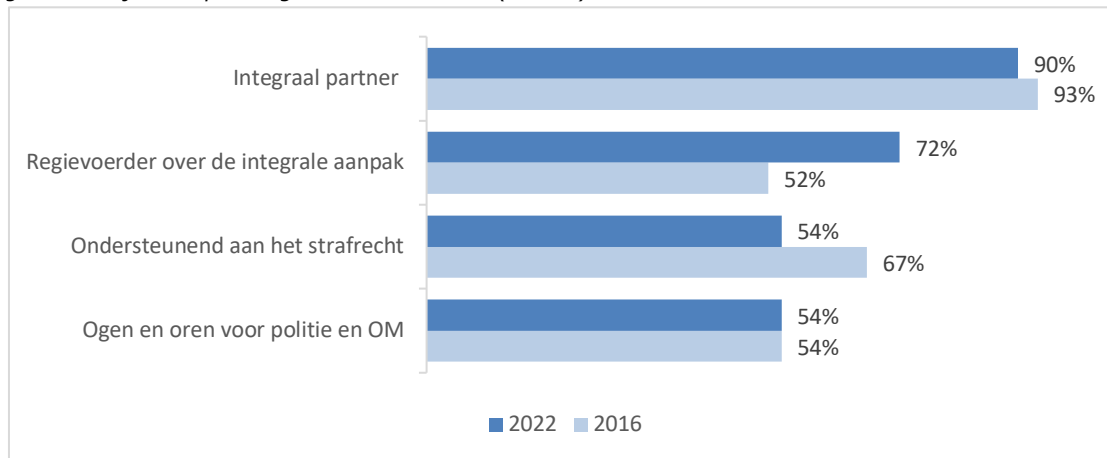
3.2 Gemeentelijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit

Aan de respondenten is gevraagd of zij een rol voor hun gemeente zien weggelegd in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en zo ja, wat deze rol dan is. Daarbij is een onderscheid gemaakt in vier mogelijke rollen:

- integraal partner van politie, justitie en de Belastingdienst (de aanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid);
- regievoerder (de gemeente coördineert samenwerking tussen verschillende partners);
- ogen en oren voor politie en justitie (de gemeente signaleert vooraf);
- ondersteunend aan politie en justitie (de gemeente ondersteunt hun aanpak).

De respondenten zien bij de aanpak meerdere rollen voor de gemeente weggelegd, zo blijkt uit figuur 3.1.

Figuur 3.1: Percentages respondenten die de verschillende rollen in de bestuurlijke aanpak bij de eigen gemeentelijke rolopvatting vinden aansluiten (n=178)



Vrijwel alle respondenten zien zich bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit als integraal partner van politie en justitie. Veel geïnterviewden signaleren een steeds grotere rol voor de gemeente bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Ze signaleren daarbij een verschuiving van het strafrecht (politie, Openbaar Ministerie) naar het bestuursrecht (burgemeester). Dat komt enerzijds doordat politie en OM niet altijd capaciteit beschikbaar hebben die (door gemeenten) nodig wordt geacht en anderzijds doordat het bestuursrecht volgens betrokkenen sneller werkt. Het bestuursrecht wordt dan in feite ingezet als strafmaatregel. Een burgemeester hierover: "Je wilt snelheid creëren, met het strafrecht ben je al snel twee jaar verder. Met het bestuursrecht is het gemakkelijk doorpakken. Hoewel het begrijpelijk is, vind ik ook dat het bestuursrecht soms te gemakkelijk wordt ingezet als strafmaatregel."

Over de wenselijkheid van de verschuiving naar het bestuursrecht lopen de meningen in de gesprekken sterk uiteen. Enkele geïnterviewde burgemeesters zien een onwenselijke vervaging tussen bestuurs- en strafrecht, ook in de beeldvorming naar de maatschappij. Als er bijvoorbeeld een incident is of als er een drugspand wordt gesloten, is het vaak de burgemeester die daarover naar buiten het woord voert. In andere landen (genoemd zijn Duitsland en Groot-Brittannië) is dat (vrijwel) altijd het hoofd van de politie. Ook in het licht van de ervaren effectiviteit zijn er vragen. In diverse gesprekken is aangegeven dat bijvoorbeeld het sluiten van een pand of het opleggen van een straatverbod weliswaar snelle en effectieve middelen zijn, maar dat het door de bank genomen ook vooral "de arme sloebers" (zoals een gesprekspartner het noemde) treft en niet "de echte criminelen" die erachter zitten. We zien bij diverse gemeenten en RIEC's dan ook een soort van heroriëntatie op de rol, met meer inzet op preventie en het weerbaarder maken van burgers en ondernemers. Dit komt terug in de slotbeschouwing.

De uitkomsten over de gemeentelijke rolopvatting zijn vergelijkbaar met 2016. Wel zien we dat meer gemeenten dan in 2016 zich (ook) als regievoerder beschouwen in de integrale

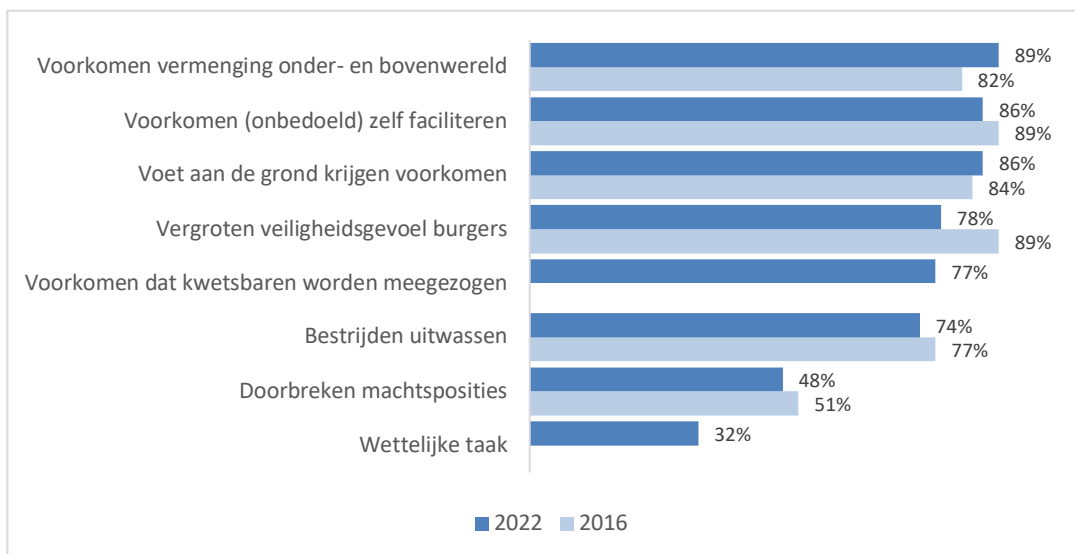
aanpak (72% tegen 52% in 2016). Het aantal gemeenten dat hun rol – naast integraal partner – vooral ook zien als het op verzoek ondersteunend zijn aan politie en justitie is daarentegen iets afgenomen. Het algemene beeld hieruit is dat gemeenten vergeleken met 2016 een iets actievere rolopvatting hebben gekregen. In de gesprekken met gemeentelijke respondenten wordt geïllustreerd dat er een regierol is voor gemeenten bij de lokale tafels waar met partners casuïstiek wordt besproken.

Er zijn enkele verschillen naar type gemeente. Kleine(re) en landelijke gemeenten ZIEN zich vaker vooral als ogen en oren voor en ondersteunend aan de politie en het OM. Grote(re) en stedelijke gemeenten zien zich als integraal partner en/of regievoerder.

3.3 Doel bestuurlijke aanpak

De respondenten is gevraagd wat de aanpak van georganiseerde criminaliteit zou moeten opleveren. Ze konden aangeven in hoeverre zeven, in de vragenlijst genoemde doelstellingen belangrijk zijn voor hun aanpak. De resultaten zijn weergegeven in figuur 3.2.

Figuur 3.2: Percentages respondenten waarvoor de onderscheiden motieven in hun gemeente leidend zijn voor de bestuurlijke aanpak in hun gemeente (n=177)



Er is niet een specifiek motief dat dominant is voor de bestuurlijke aanpak. Er spelen tegelijkertijd meerdere motieven bij gemeenten. Dat suggereert dat de ambities van gemeenten behoorlijk breed zijn, waarbij de vraag opkomt of de bestuurlijke aanpak voldoende focus heeft. Overigens voert ongeveer een derde van de gemeenten ook als motief op 'omdat het een wettelijke taak is'. Daaruit is af te leiden dat de bestuurlijke aanpak voor de meeste gemeenten een eigen bestuurlijke keuze is, los van de (overigens beperkte) wettelijke taken die een gemeente heeft in dezen. Aanvullend op deze motieven uit de vragenlijst geven gemeenten in de gesprekken aan dat zij zich meer focussen op preventie (of ze

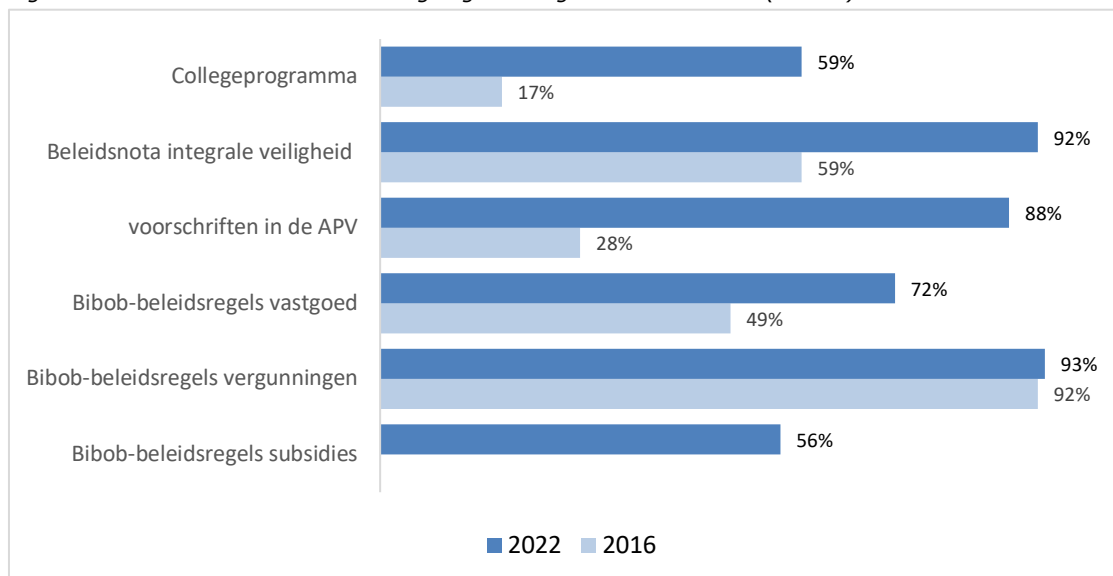
willen dat doen), maar daarvoor deels de informatiepositie (weten wat er concreet speelt) missen en ook een bredere aanhaking van de eigen gemeentelijke organisatie: als het bijvoorbeeld gaat om jonge aanwas ligt er in de preventie een rol voor gemeentelijke afdelingen die zich bezighouden met sport, cultuur of onderwijs. Die notie (verantwoordelijkheid) wordt echter nog niet in alle gemeenten breed gevoeld. Er zijn wel enkele voorbeelden aangetroffen waar in een gemeente een integrale wijkaanpak wordt gevolgd en waarbij OOV (aanpak ondermijning) aanhaakt. Daarbij is niet de 'aanpak van ondermijning' leidend maar de sociale, fysieke en economische kwaliteit van een wijk als geheel.

De uitkomsten op deze vraag over de motieven voor de bestuurlijke aanpak liggen in lijn met de resultaten van 2016. We zien verder dat door respondenten van grote(re) en stedelijke gemeenten motieven als het doorbreken van machtsposities en het voorkómen dat kwetsbare burgers en jongeren worden meegezogen, vaker worden genoemd dan door respondenten van kleine(re) en van landelijke gemeenten.

3.4 Formalisering

De volgende vraag is of, en zo ja hoe, gemeenten hun ambities en prioriteiten in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit beleidsmatig hebben vastgelegd. Figuur 3.3 bevat de antwoorden.

Figuur 3.3: Percentages respondenten die aangeven dat hun gemeente de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit hebben vastgelegd in de genoemde vormen (n=177) ¹⁰



¹⁰ Er heeft geen landelijke meting plaatsgevonden over de collegeprogramma's die in 2022 zijn opgesteld, omdat de digitale vragenlijst voorafgaand aan de totstandkoming daarvan is uitgezet.

In het overgrote gedeelte van de gemeenten zijn er beleidsregels voor de toepassing van de Wet Bibob bij vergunningen, is er een beleidsnota integrale veiligheid (of een vergelijkbaar document) en zijn in de APV regels vastgesteld ten aanzien van bijvoorbeeld exploitatievergunningen of bevoegdheden. We zien in sommige gesprekken dat er binnen gemeenten een verbreding is van de reikwijdte van de branches waarop de Bibob-toets betrekking heeft (bijvoorbeeld ook autohandel, belwinkels of fitnesscentra). Verder wordt vaker in het beleid de mogelijkheid opgenomen tot het uitvoeren van een Bibob-toets bij gemeentelijke vastgoed- of grondtransacties en dit geldt ook voor een Bibob-toets aanbestedingen. Uit de gesprekken blijkt echter dat het laatste in de praktijk nog niet vaak gebeurt, wat in verband wordt gebracht met beschikbare capaciteit daarvoor (zie ook paragraaf 4.3).

De percentages respondenten die aangeven dat hun gemeente de bestuurlijke aanpak – in één of meerdere vormen – heeft vastgelegd zijn veel hoger dan bij de vorige meting. In 2016 hadden alleen vrijwel alle gemeenten ook al Bibob-beleidsregels voor exploitatievergunningen en vergunningaanvragen bijzondere wetten (zoals de toenmalige Drank- en Horecawet, nu de Alcoholwet).

Er zijn geen in het oog springende verschillen tussen het type gemeente, met als uitzondering dat kleine(re) gemeenten minder vaak Bibob-regels hebben vastgelegd voor vastgoedtransacties en dat in landelijke gemeenten de aanpak minder vaak wordt genoemd in de collegeprogramma's 2018-2022 dan in de meer stedelijke gemeenten.

3.5 Samenvattende bevindingen

- Op één uitzondering na zien alle gemeentelijke respondenten een rol voor de gemeente weggelegd bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vrijwel alle respondenten zien zich bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit als integraal partner van politie en justitie.
- Veel geïnterviewden signaleren een steeds grotere rol voor de gemeente bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Ze signaleren daarbij een verschuiving van het strafrecht (politie, Openbaar Ministerie) naar het bestuursrecht (burgemeester).
- Ten opzichte van 2016 is er een duidelijke stijging in het vastleggen van beleid en beleidsregels ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

4 Organisatorische verankering



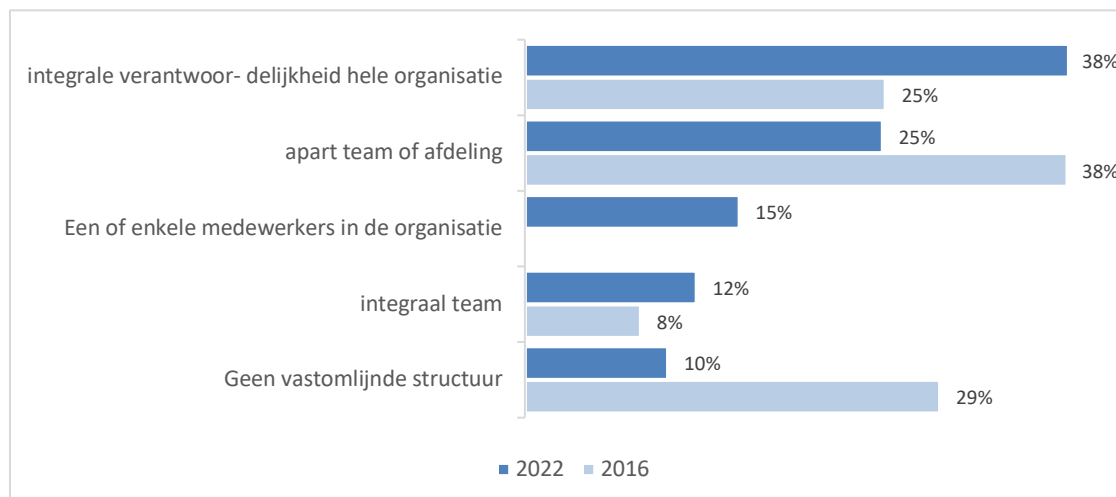
4.1 Inleiding

De gemeentelijke organisatie moet in staat zijn om invulling te geven aan de bestuurlijke aanpak. Dit vereist bijvoorbeeld voldoende capaciteit en deskundigheid, interne samenwerking, een duidelijke aansturing en een adequaat (digitaal) informatiebeheer en informatie-uitwisseling. In het onderzoek over 2016 is voor het eerst uitvoeriger gekeken naar de organisatorische verankering van de bestuurlijke aanpak. Naar aanleiding van de bevindingen daarvan is in de meting over 2022 een verdere verdieping aangebracht. Meer specifiek is gevraagd naar de werkstructuur van de organisatie, de omvang en aard van de beschikbare capaciteit en de interne afstemming.

4.2 Structuur organisatie

In figuur 4.1 zijn de resultaten weergegeven van een vragenlijstvraag over de wijze waarop de bestuurlijke aanpak is georganiseerd bij gemeenten. Daaruit blijkt dat de bestuurlijke aanpak in relatief de meeste gemeenten (38%) een integrale verantwoordelijkheid is van de gehele organisatie onder regie van de afdeling of het team (Openbare Orde en) Veiligheid. In een kwart van de gemeenten is er een apart team of een aparte afdeling OOV en hebben andere afdelingen geen specifieke rol.

Figuur 4.1: Percentages respondenten die aangeven dat hun gemeente de genoemde werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak hanteert (n=181)



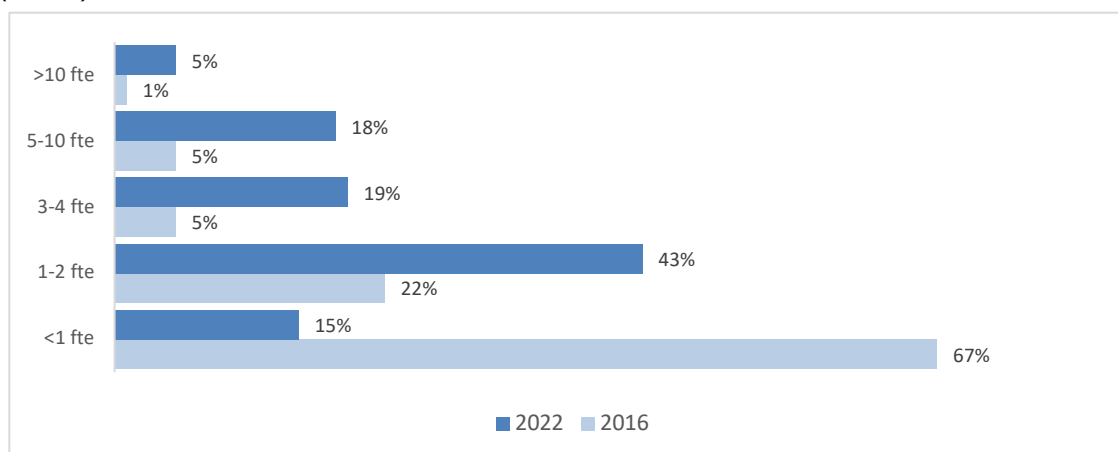
In de periode 2016-2022 zien we een aantal verschuivingen. Om te beginnen heeft nog maar 10% van de gemeenten geen vastomlijnde structuur voor de organisatie van de bestuurlijke aanpak, terwijl dit percentage in 2016 bijna drie keer zo groot was. Dit wel met de aantekening dat de bestuurlijke aanpak bij 15% van de gemeenten belegd is bij een of enkele medewerkers (en niet bij een team of afdeling als geheel). Deze antwoordoptie was niet opgenomen in de vragenlijst van 2016. Het aandeel gemeenten waar de bestuurlijke aanpak een integrale verantwoordelijkheid van de gehele organisatie is onder regie van de afdeling of het team (Openbare Orde en) Veiligheid, is gestegen van 25% naar bijna 40%. Daarentegen is het aandeel gemeenten waarbij de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke aanpak bij het team (Openbare Orde en) Veiligheid ligt, en andere afdelingen geen specifieke rol hebben, afgenomen van 38% naar 25%. Ook in de gesprekken wordt aangehaald dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit een organisatiebrede verantwoordelijkheid is. Wat daarbij een mogelijke rol speelt is de intrede van nieuwe verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit, zoals zorgfraude. Hierdoor kan de afdeling Zorg van de gemeente bijvoorbeeld worden betrokken bij de aanpak.

Door respondenten van grote(re) en stedelijke gemeenten wordt vaker aangegeven dat de bestuurlijke aanpak een integrale verantwoordelijkheid is van de hele organisatie dan bij kleine(re) en bij landelijke gemeenten. In kleine(re) en landelijke gemeenten is de bestuurlijke aanpak wat vaker belegd bij één of enkele medewerkers dan in grote(re) stedelijke gemeenten.

4.3 Beschikbare capaciteit

Aan de respondenten is gevraagd een inschatting te maken van de capaciteit voor de aanpak van ondermijning (exclusief boa's). In figuur 4.2 zijn resultaten weergegeven.

Figuur 4.2: Volgens respondenten beschikbare capaciteit bij gemeenten voor de bestuurlijke aanpak (n=176)



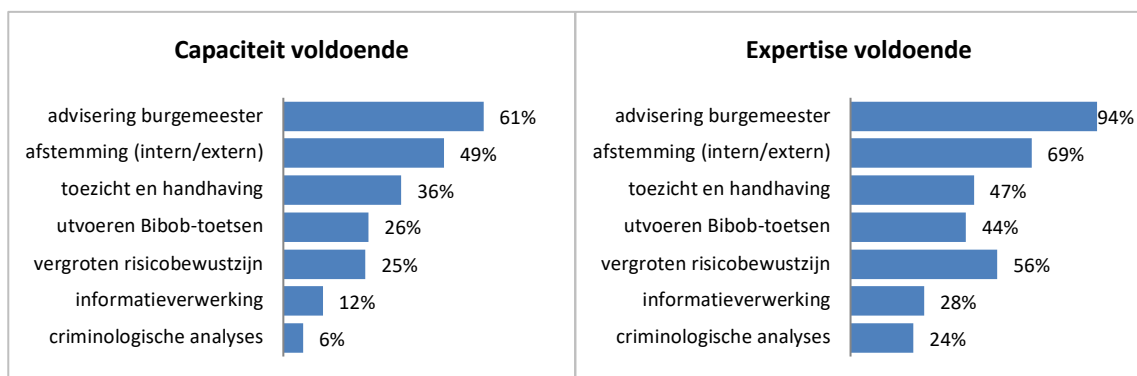
Uit figuur 4.2 blijkt dat in relatief de meeste gemeenten (43%) 1 à 2 fte beschikbaar is. Gemiddeld per gemeente is de capaciteit ongeveer 3,5 fte.

Ten opzichte van 2016 is er in 2022 meer gemeentelijke capaciteit voor de bestuurlijke aanpak beschikbaar. Op basis van de meting over 2016 beschikten gemeenten toen gemiddeld over 1,4 fte voor de bestuurlijke aanpak, met een grote spreiding van één medewerker die slechts enkele uren per week met de aanpak bezig was tot tientallen medewerkers die zich ermee bezighielden; duidelijk gecorreleerd aan de gemeentegrootte.

Alhoewel bij deze metingen een slag om de arm moet worden gehouden (een groot deel van de respondenten heeft een inschatting gemaakt), duidt het erop dat de gemiddelde capaciteit sinds 2016 meer dan verdubbeld is, van gemiddeld 1,4 fte naar gemiddeld 3,5 fte per gemeente. We zien in elk geval dat het aantal gemeenten met minder dan 1 fte zeer sterk is gedaald. Dat gaat nu nog om 15%, terwijl dit in 2016 nog twee derde van de gemeenten betrof. Geëxtrapoleerd naar alle gemeenten in Nederland schatten we de beschikbare capaciteit in op circa 1.200 fte; meer dan een verdubbeling ten opzichte van 2016.

Aan de respondenten is ook gevraagd in hoeverre ze de beschikbare capaciteit en expertise voldoende vinden voor de verschillende taakgebieden (het realiseren van de ambities bij) de bestuurlijke aanpak. Figuur 4.3 bevat de resultaten van deze vraag.

Figuur 4.3: De mate waarin de respondenten de beschikbare capaciteit en expertise voldoende vinden voor de verschillende taakgebieden (n=175)



Het beeld dat uit de peiling en de interviews naar voren komt is dat de gemeenten over de gehele breedte een krapte in capaciteit ervaren. Dat zit zowel in de aandacht voor het vergroten van het risicobewustzijn in de organisatie, het uitvoeren van Bibob-toetsen, de inzet van toezicht en handhaving als bij het maken van criminologische analyses en de informatieverwerking. Daarbij wordt door een RIEC-hoofd wel de vraag opgeworpen of er voor het 'veelkoppige monster' ooit voldoende capaciteit is. "Onder iedere opgetilde steen komt

weer meer vandaan”, aldus een RIEC-hoofd. Een ander RIEC-hoofd zegt over kleine gemeenten waar soms niet meer dan 1 fte beschikbaar is voor openbare orde en veiligheid: “Ze willen graag, maar weten niet waar ze de tijd vandaan moeten halen.” In de praktijk betekent het capaciteitsgebrek bijvoorbeeld dat Bibob-toetsing selectief plaatsvindt (alleen vergunningen APV en bijzondere wetten) of dat het maken van analyses achterwege blijft. Bijkomend is ook dat kleinere gemeenten onvoldoende kritieke massa op de been kunnen brengen om de verschillende expertises en competenties te kunnen organiseren die nodig zijn voor de diverse taken. Ze kunnen onvoldoende ‘vliegueren’ maken om expertise op te bouwen voor Bibob-toetsing of om juridische kennis op te bouwen voor een effectieve inzet van instrumenten. Bij veel kleinere gemeenten lijkt de Bibob-toetsing daardoor iets wat ‘erbij’ wordt gedaan.

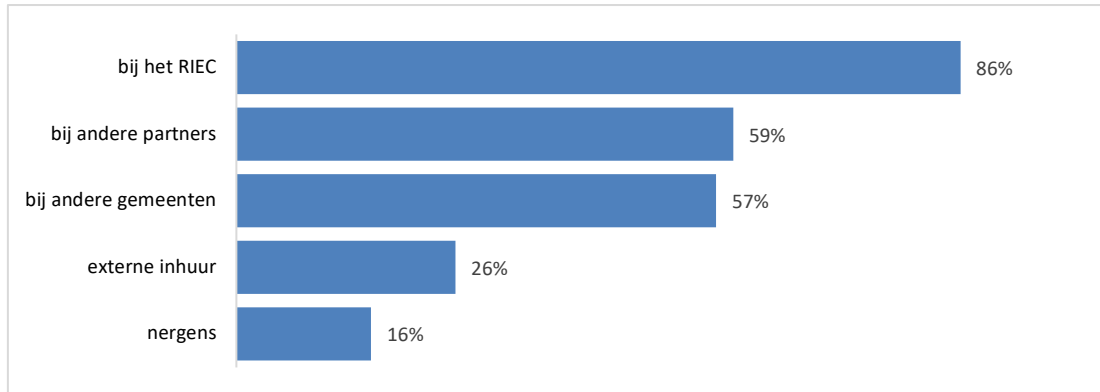
Verder zien we dat er in het kader van de crisisopvang (coronamaatregelen, opvang vluchtelingen uit Oekraïne) bij veel gemeenten een beroep wordt gedaan op de OOV-ers waardoor de aandacht voor de bestuurlijke aanpak minder wordt. “In plaats van ondermijningscontroles deden we coronacontroles”, aldus een geïnterviewde OOV-er. Een RIEC-hoofd constateert dat de aanpak van ondermijning in coronatijd is teruggeworpen, om eraan toe te voegen: “OOV is het afvalputje van gemeenten.”

De minister van Justitie en Veiligheid heeft zogenoemde ‘versterkingsgelden’ voor de aanpak van ondermijning beschikbaar gesteld aan diverse organisaties, zoals het Openbaar Ministerie, de politie en de RIEC’s. Tot verbazing en soms onvrede van meerdere gesprekspartners van zowel gemeenten als RIEC’s krijgen gemeenten geen extra geld voor de versterking van de aanpak van ondermijning.

In het overgrote gedeelte van de gemeenten zijn er beleidsregels voor de toepassing van de Wet Bibob bij vergunningen, is er een beleidsnota integrale veiligheid (of een vergelijkbaar document) en zijn in de APV regels vastgesteld ten aanzien van bijvoorbeeld exploitatievergunningen of bevoegdheden. We zien in sommige gesprekken dat er binnen gemeenten een verbreding is van de reikwijdte van de branches waarop de Bibob-toets betrekking heeft (bijvoorbeeld ook autohandel, belwinkels of fitnesscentra). Verder wordt vaker in het beleid de mogelijkheid opgenomen tot het uitvoeren van een Bibob-toets bij gemeentelijke vastgoed- of grondtransacties en dit geldt ook voor een Bibob-toets aanbestedingen. Uit de gesprekken blijkt echter dat het laatste in de praktijk nog niet vaak gebeurt, wat in verband wordt gebracht met beschikbare capaciteit daarvoor (zie ook paragraaf 4.3).

De respondenten is ook gevraagd waar ze eventueel ontbrekende expertise vandaan halen.

Figuur 4.4: Percentages respondenten die aangeven dat hun gemeente expertise op de genoemde wijzen binnenhaalt (n=182)

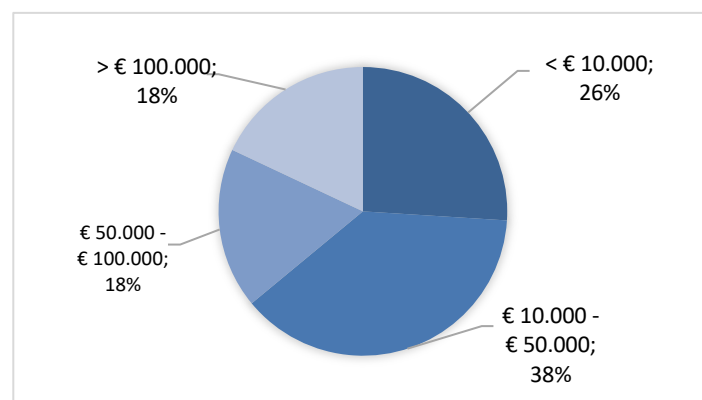


Uit figuur 4.4 blijkt dat het RIEC verreweg de belangrijkste toeleverancier van expertise is voor gemeenten, gevolgd door andere gemeenten en andere partners (zoals als politie en omgevingsdiensten). Van inhuur wordt relatief weinig gebruikgemaakt en 16% van de respondenten geeft aan geen mogelijkheden te hebben om waar nodig expertise van buitenaf in te schakelen. We zien overigens wel dat relatief veel functies van OOV-ers worden ingevuld door externe inhuur. Er is een groot tekort aan OOV-ers bij gemeenten; reden voor detacheringsbureaus om in dat gat te springen en OOV-ers over te nemen van gemeenten om ze vervolgens te detacheren in andere gemeenten.

Uitgesplitst naar type gemeente blijkt dat kleine(re) en landelijke gemeenten wat vaker terugvallen op het RIEC, op andere gemeenten en andere partners. De grote(re) en stedelijke gemeenten vallen wat vaker terug op externe inhuur.

Van de gemeenten geeft de helft aan dat er – buiten de personeelskosten – een budget is voor de bestuurlijke aanpak, bijvoorbeeld voor interne of externe bewustwording, het uitvoeren van projecten, het inrichten van een informatieknoppunt of inhuur van ondersteuning daarbij. Ruim 60% van de respondenten kon in de vragenlijst echter niet aangeven hoe hoog dat bedrag was (onbekend of geen gelabeld budget).

Figuur 4.5: Beschikbaar budget voor bestuurlijke aanpak buiten personeelskosten volgens respondenten (n=182)

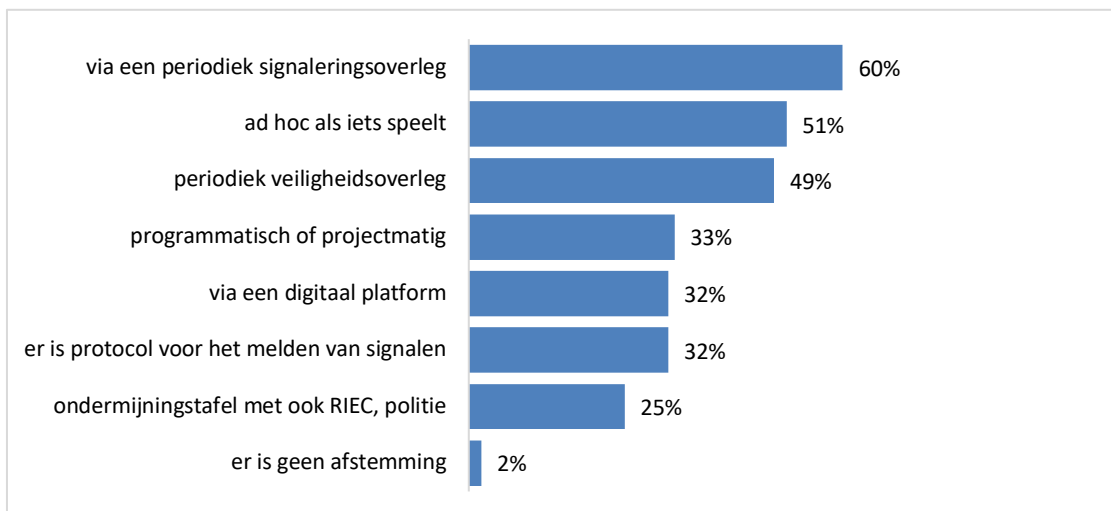


De respondenten die wel bedragen konden noemen hebben het over een paar duizend euro tot veel meer. Dat wordt ingezet voor zaken als onderzoek, tijdelijke ondersteuning, het draaien van projecten of scholing.

4.4 Interne afstemming

De respondenten is gevraagd hoe de interne afstemming over de bestuurlijke aanpak plaatsvindt. Bij de bestuurlijke aanpak zijn immers verschillende onderdelen van de gemeente betrokken, zoals OOV-ers, juristen en handhavers. Ook kunnen diverse andere afdelingen van de gemeente signalen van ondermijning opvangen, zoals burgerzaken, het sociaal domein, vastgoed of ruimtelijke ordening. Medewerkers van verschillende afdelingen kunnen daarnaast een rol spelen bij het 'verrijken' van een signaal van ondermijning, door te kijken of zij bekend zijn met het betreffende subject of object dat in beeld is. Door nieuwe vormen van ondermijning, zoals zorgfraude, is er ook voor deze afdeling een prominentere rol weggelegd. In figuur 4.6 zijn de antwoorden weergegeven over de vraag hoe de interne afstemming over de bestuurlijke aanpak plaatsvindt.

Figuur 4.6: Percentages respondenten die aangeven dat hun gemeente de bestuurlijke aanpak op de genoemde wijzen afstemt (n=182).



In een meerderheid van de gemeenten (60%) is er een periodiek overleg met meerdere afdelingen/teams waarin signalen die kunnen duiden op georganiseerde criminaliteit en/of ondermijning worden gedeeld, besproken en eventueel gewogen. Daarnaast vindt in ongeveer de helft van de gemeenten (ook) ad hoc overleg plaats als er iets speelt. Uit de gesprekken komt naar voren dat veel gemeenten wel een vorm van projectmatig overleg hebben, bijvoorbeeld voor de inventarisatie van (vermoedelijk) leegstaande panden, over mogelijke adresfraude of voor projecten die mede op initiatief van het RIEC worden uitgevoerd. Bij de interne afstemmingsoverleggen zijn naast OOV, toezicht en handhaving soms

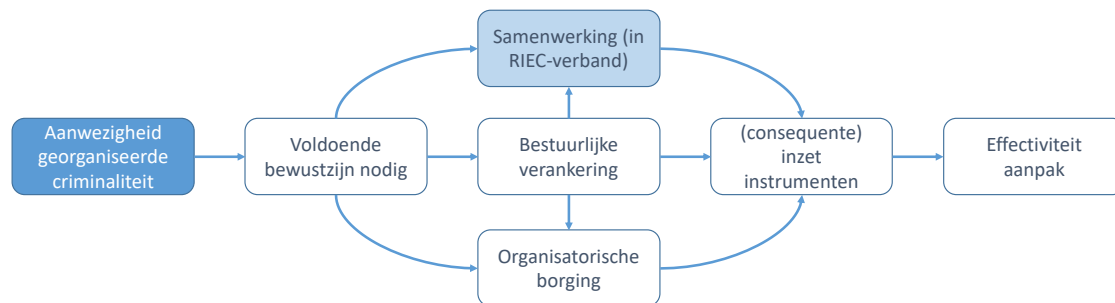
ook burgerzaken of andere afdelingen betrokken, bijvoorbeeld om signalen in te brengen of te verrijken. Gemeenten met een periodieke organisatiebrede afstemming zijn er weinig.

Van de gemeenten heeft ongeveer een derde (32%) een digitaal platform waar door medewerkers meldingen kunnen worden gedaan. Een periodiek veiligheidsoverleg is er in de helft van de gemeenten en in minder dan een derde van de gemeenten is er een protocol voor het melden van de signalen. In slechts een kwart van de gemeenten is er een zogenaamde ondermijningstafel met externen, vaak in elk geval de politie en het RIEC en soms organisaties zoals de Belastingdienst, de omgevingsdienst of woningcorporaties. Uit de interviews is gebleken dat veel gemeenten wel nadenken over het instellen van een dergelijke ondermijningstafel met externen. In grote(re) en stedelijke gemeenten vindt vaker een (breed) signaleringsoverleg plaats of is er een ondermijningstafel of informatieknooppunt dan in kleine(re) en in landelijke gemeenten.

4.5 Samenvattende bevindingen

- In relatief de meeste gemeenten is de bestuurlijke aanpak een integrale verantwoordelijkheid van de gehele organisatie of van een apart team of een aparte afdeling OOV. Het aantal gemeenten zonder vastomlijnde structuur is sinds 2016 sterk gedaald.
- Gemiddeld hebben gemeenten ongeveer 3,5 fte beschikbaar voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ten opzichte van 2016 is dat meer dan verdubbeld.
- Gemeenten ervaren krapte in capaciteit, mede doordat bij de crisisopvang (coronamaatregelen, opvang vluchtelingen uit Oekraïne) bij veel gemeenten een beroep werd/wordt gedaan op de OOV-ers.
- Criminologische expertise en expertise voor het maken van data-analyses ontbreekt bij de meeste gemeenten, evenals de capaciteit daarvoor.

5 Samenwerking



5.1 Inleiding

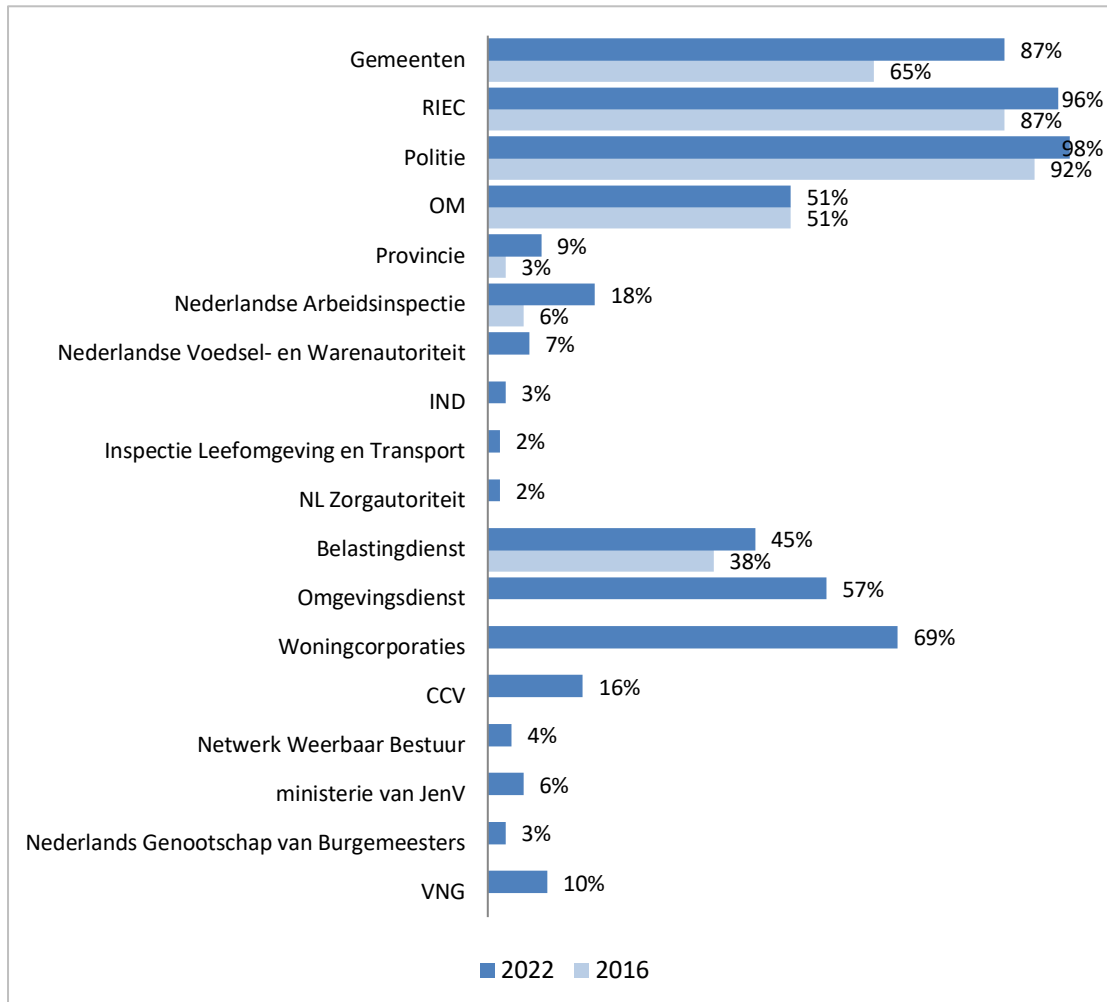
Samenwerking tussen organisaties is onderdeel van de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit en van de bestuurlijke aanpak. Bij samenwerken gaat het om beleidsmatige afstemming, het delen van informatie, ervaringen en menskracht en andere vormen van ondersteuning en het gecoördineerd optreden in concrete situaties en projecten. Dit hoofdstuk gaat in op de intensiteit van de samenwerking en (wijze van) informatie-uitwisseling. Hoofdstuk 7 gaat specifiek dieper in op (doel/meerwaarde en waardering van) de RIEC-samenwerking.

5.2 Samenwerkingspartners

Aan de respondenten is gevraagd om aan te geven hoe intensief de samenwerking met de verschillende partners is en hoe ze deze samenwerkingen waarderen. De bevindingen zijn weergegeven in figuur 5.1.

Hieruit blijkt dat bijna alle gemeenten frequent samenwerken met andere gemeenten, met de politie en met het RIEC. Uit de gesprekken blijkt dat de samenwerking tussen gemeenten onderling bestaat uit diverse bovengemeentelijke en regionale samenwerkingsstructuren- en overleggen, zowel op beleidsmatig gebied als op operationeel vlak. Voorbeelden van de beleidsmatige samenwerking zijn de Flevolandse en Noord-Brabantse norm: deze richten zich erop dat alle gemeenten in de aanpak aan bepaalde minimumeisen voldoen en gezamenlijk optrekken, om een waterbedeffect te voorkomen, dezelfde barrières op te werpen en gezamenlijk meer capaciteit en expertise te hebben. Operationele samenwerking tussen gemeenten lijkt nog in mindere mate voor te komen, al wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met samenwerking tussen gemeentelijke interventieteams. Andere organisaties waarmee gemeenten samenwerken zijn het Veiligheidshuis, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en een gemeenschappelijke sociale dienst.

Figuur 5.1: Percentages respondenten die minimaal eens per maand contact hebben met genoemde organisaties (n=170).

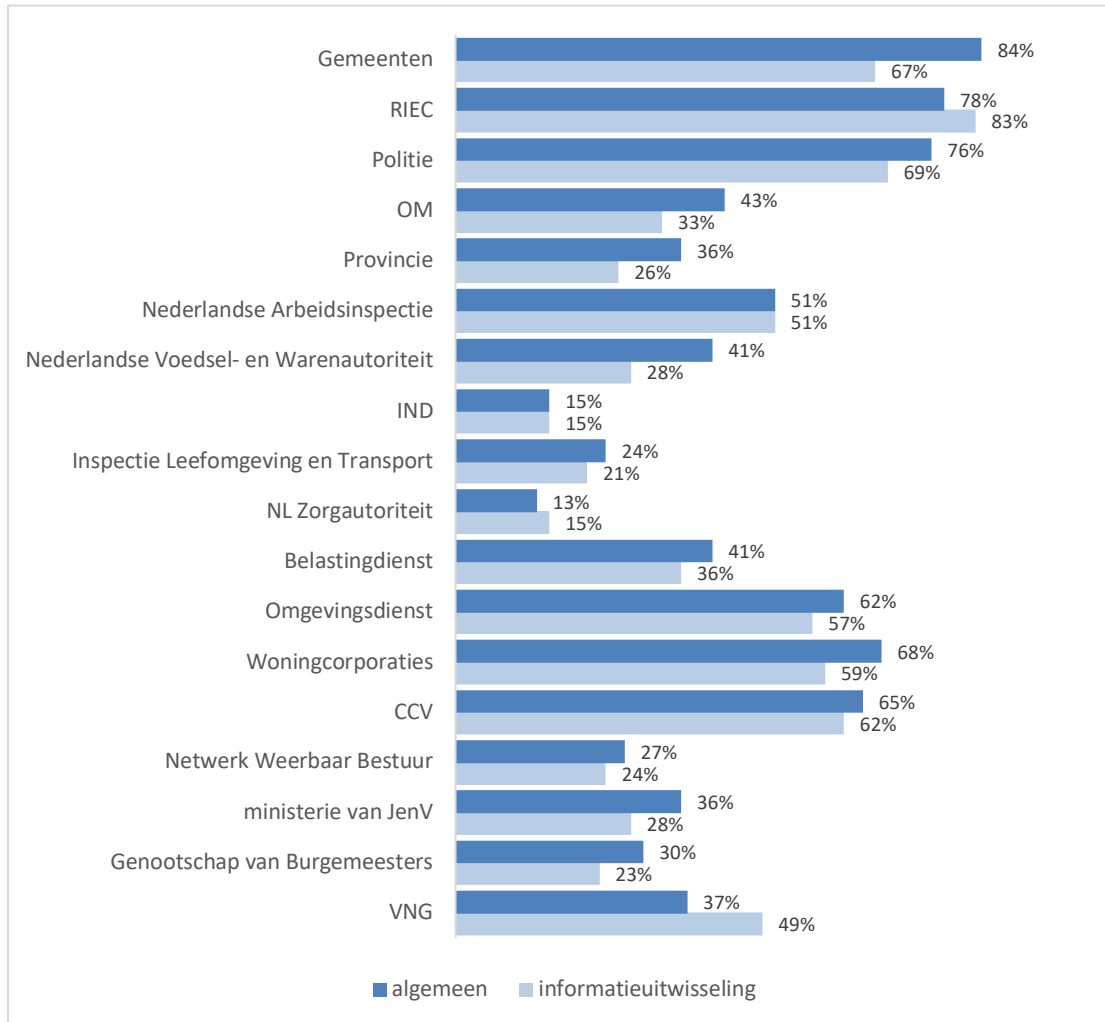


In vergelijking met 2016 is vooral de intergemeentelijke samenwerking flink toegenomen. In het patroon van de intensiteit van de samenwerking zijn er ten opzichte van 2016 verder weinig veranderingen. Van de contacten met instanties waar in 2016 niet naar werd gevraagd, springen de omgevingsdienst en de woningcorporaties er het meest uit als samenwerkingspartners. De frequentie van de contacten met omgevingsdiensten is in zekere zin opmerkelijk omdat gemeenten ook aangeven geen goed zicht te hebben op de aanwezigheid van milieucriminaliteit.

5.3 Tevredenheid over samenwerking

Aan de respondenten is gevraagd hoe tevreden ze zijn over de samenwerkingen met de verschillende organisaties in het algemeen en met de informatie-uitwisseling in het bijzonder. In figuur 5.2 zijn de resultaten weergegeven.

Figuur 5.2: Percentages respondentent die (zeer) tevreden zijn over de samenwerking in het algemeen en de informatie-uitwisseling met genoemde organisaties in het bijzonder (n=170).



Als het gaat om de tevredenheid over de samenwerking in het algemeen en specifiek de informatie-uitwisseling, springt vooral de samenwerking met andere gemeenten, het RIEC, de politie en ook de omgevingsdiensten, de woningcorporaties en het CCV eruit. Van de gemeenten is 60% of meer hierover tevreden. Daarbij is een interessante observatie dat het CCV overwegend positief wordt gewaardeerd voor de ondersteuning, maar dat maar een beperkt aantal gemeenten frequent contact met het CCV heeft. In iets mindere mate zien we iets vergelijkbaars bij de samenwerking met de Nederlandse Arbeidsinspectie. Er zijn geen in het oog springende verschillen in tevredenheid tussen grote(re) en kleine(re) gemeenten en tussen landelijke en stedelijke gemeenten.

In de gesprekken 'beklagen' meerdere geïnterviewden zich over de terugtrekkende beweging van de politie. De politie beperkt zich volgens hen steeds meer tot de kerntaken en

stoot taken steeds meer af. Deze taken worden vervolgens in sommige gemeenten opgepakt door gemeentelijke boa's. Er zijn verder zorgen over het groeiend aantal taken dat van de politie overgaat naar gemeenten, zoals het toezicht op (illegale) prostitutie.

Daarbij wordt ook gewezen op de afwezigheid van wijkagenten in delen van het land, vooral waar de bevolkingsdichtheid (als maatstaf voor het aantal wijkagenten in een gebied) lager is. De wijkagenten zijn voor gemeenten belangrijke oren en ogen voor signalen van georganiseerde criminaliteit en zijn daarnaast het eerste aanspreekpunt om informatie (vertrouwelijk) mee te delen. Dit gemis wordt ook genoemd omdat er binnen de politie vaak geen vast aanspreekpunt is voor de gemeente. Geïnterviewden geven verder aan dat bepaalde gezamenlijke acties (zoals het sluiten van een drugspand) vanuit de politie steeds minder opvolging krijgen ("wel verdachten aanhouden en rommel opruimen maar geen verdergaande actie, ook niet door het OM", aldus een gemeentelijke gesprekspartner).

De geïnterviewden onderkennen echter dat er zeker geen sprake is van onwil bij de politie-medewerkers. Zij zien in dat de politiemedewerkers kampen met een capaciteitstekort en met een grote werkdruk, waarbinnen het delen van 'kleine informatie' (vanuit het perspectief van de politie) geen prioriteit heeft.

Een gebrek aan capaciteit bij partners zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst staat volgens gemeentelijke gesprekspartners een effectieve integrale samenwerking in de weg. Dit heeft volgens hen tot gevolg dat bepaalde taken 'over de schutting worden gegooid' en op het bordje van gemeenten terechtkomen. Een burgemeester gaf aan het gevoel te hebben er daarom alleen voor te staan. Dit is niet zozeer gelegen in onwil bij partners, maar in onmacht wegens het gebrek aan voldoende menskracht. In sommige gemeenten zijn afspraken over de inzet van de politie en het Openbaar Ministerie geformaliseerd in het driehoeksoverleg of op een andere wijze vastgelegd. Daar speelt het minder dat geen beroep zou kunnen worden gedaan op deze externe partners.

Het niet kunnen delen van informatie tussen partners staat samenwerking ook in de weg volgens geïnterviewden. Dit is vooral gelegen in de inwerkingtreding van de AVG, waardoor het (juridisch) moeilijker is om informatie te delen (of die perceptie er in elk geval is). Vaak lijken ook factoren als vertrouwen (is de informatie die ik deel wel veilig?), persoonlijke klik en organisatiecultuur ('op informatie zitten' en 'ook binnen de politie wordt niet gedeeld') een rol te spelen. De indruk uit de gesprekken is dat ook de opstelling van de burgemeester (vraagt deze ook om politie-informatie als dat in het belang is van de openbare orde en veiligheid?), de verstandhouding met de politie en de 'precisie' van de informatievraag een rol spelen. Er zijn verschillen tussen de gemeenten in de mate waarin ze informatie durven

te vragen of te delen. Terwijl de ene gemeente aangeeft regels strikt op te vatten en voorzichtig te zijn met het delen van informatie, is de andere gemeente meer geneigd om de grenzen op te zoeken. Vaak is er ook onduidelijkheid over de precieze regels, wat 'mag er wel' en 'wat mag niet'? Dit geldt ook voor informatiedeling intern bij de gemeente, tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen.

Een specifiek probleem (los van de AVG) was de onmogelijkheid om informatie tussen gemeenten uit te wisselen over lopende of afgeronde Bibob-toetsen, wat de aanpak zou bevorderen. Dit is recent ondervangen.¹¹

Waar het gaat om onderzoeksinformatie van de politie (art. 9 en 10 Wpg), wordt die bij een aantal gemeenten (en in RIEC-verband) wel gedeeld voor zover deze is geanonimiseerd. Dat geeft een gemeente inzicht in wat er in een bepaalde wijk of groep speelt, zonder ook namen en toenames te kennen. Deze informatie kan worden gebruikt om bijvoorbeeld gericht preventieve acties te ondernemen.

Wat de samenwerking betreft hebben geïnterviewden behoefte aan een duidelijk verwachtingenmanagement; ook in de samenwerkingsafspraken die worden gemaakt. Diverse geïnterviewden geven aan dat er regelmatig niet geleverd wordt (capaciteit, informatie), door bijvoorbeeld de politie en de Belastingdienst. Hun beeld is dat bij het maken van de afspraken partijen geen 'nee' durven te verkopen. Er wordt voor gepleit daarin aan de voorkant transparanter en eerlijker te zijn. Of zoals een geïnterviewde OOV-er aangaf: "beter iets minder ambitie dan weer een volgende teleurstelling."

5.4 Samenvattende bevindingen

- Bijna alle gemeenten werken samen met andere gemeenten, met de politie en met het RIEC. Vooral de intergemeentelijke samenwerking is flink toegenomen sinds 2016.
- Meerdere geïnterviewden zien een terugtrekkende beweging van de politie.
- Respondenten zijn vooral tevreden over de samenwerking met andere gemeenten, het RIEC, de politie, de omgevingsdiensten, de woningcorporaties en het CCV.
- Volgens gemeentelijke gesprekspartners staat een gebrek aan capaciteit bij partners zoals de politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst een effectieve samenwerking in de weg.

¹¹ Op 1 oktober 2022 is de gewijzigde wet Bibob in werking getreden, waarmee de mogelijkheden voor informatiedeling zijn verruimd. Er is een tipfunctie voor overheden ingesteld, wat betekent dat bestuursorganen elkaar onderling schriftelijk kunnen tippen als zij over dit soort informatie beschikken. Hierbij is ook een Bibob-register opgezet bij het Landelijk Bureau Bibob waarin gevaarconclusies geregistreerd kunnen worden, maar ook navraag gedaan kan worden over betrokkenheid van personen bij het aanvragen van een vergunning. Bovendien worden ook procedures die niet zijn afgemaakt, opgenomen in het register indien het bestuursorgaan redelijkerwijs kon vermoeden dat de betrokkene zich heeft teruggetrokken wegens het toepassen van de Wet Bibob. Er wordt een terugkijktermijn van vijf jaar gehanteerd. *Kamerstukken II*, 2020/21, 35764.

6 Inzet instrumenten en effectiviteit



6.1 Inleiding

Het uiteindelijke doel van de bestuurlijke aanpak is het leveren van een bijdrage aan de bestrijding en het voorkómen van georganiseerde criminaliteit. In hoeverre deze doelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd de afgelopen jaren is geen onderdeel van dit onderzoek. Wel is aan de gemeenten gevraagd om aan te geven wat hun beeld is bij de effectiviteit van de aanpak in het algemeen en de specifieke instrumenten in het bijzonder. Daarbij is zowel gevraagd naar het effect op de georganiseerde criminaliteit zelf als naar de (indirecte) gevolgen van de aanpak voor de samenleving.

6.2 Effectiviteit instrumenten

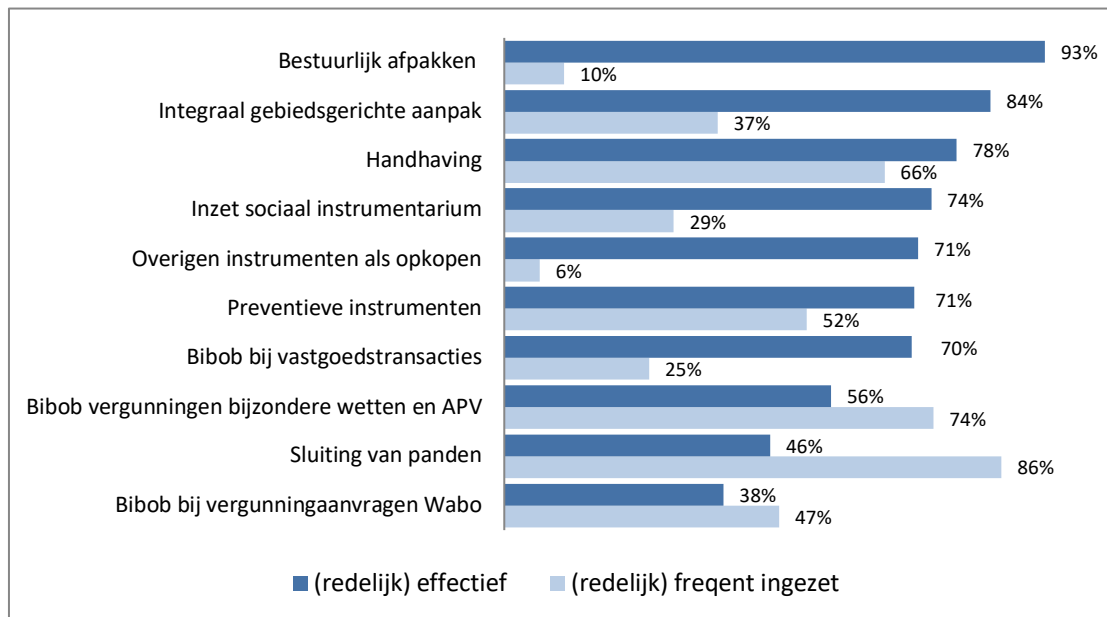
In het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kunnen gemeenten uiteenlopende instrumenten inzetten. In figuur 6.1 wordt aangegeven hoe frequent volgens de respondenten gemeenten de verschillende instrumenten inzetten en hoe ze de effectiviteit ervan inschatten. Het beeld daaruit is als volgt.

De Bibob-toets bij vergunningaanvragen, bijzondere wetten en APV, de sluiting van panden (Damoclesbeleid) en handhavend optreden zijn de meest ingezette instrumenten, gevolgd door de inzet van preventieve instrumenten en de Bibob-toets bij Wabo-vergunningen.

Terwijl het in de lijn der verwachting zou liggen dat instrumenten die als effectief worden beschouwd frequent worden ingezet door gemeenten (en andersom: dat instrumenten die minder effectief worden gezien minder frequent worden ingezet), blijkt dit geenszins het geval. Als een van de meest effectieve instrumenten wordt het bestuurlijk afpakken genoemd, dat wil zeggen het financieel aanpakken door de gemeente van een crimineel door bijvoorbeeld crimineel vermogen in beslag te nemen, uitkeringen in te trekken of dwangsommen daadwerkelijk te innen. Er zijn echter nog maar weinig gemeenten die dit ook feitelijk inzetten. Dat geldt ook voor andere als effectief aangemerkte instrumenten, zoals een gebiedsgerichte aanpak, de inzet van sociaal instrumentarium (kwijschelden schulden kwetsbare personen, buurtpreventie, jongeren bij de samenleving houden) en overige instrumenten als het opkopen van panden. Omgekeerd geeft 86% van de respondenten aan

dat in hun gemeenten panden worden gesloten, terwijl minder dan de helft (46%) dit instrument als (redelijk) effectief bestempelt.

Figuur 6.1: Percentages respondenten die de instrumenten (redelijk) effectief vinden en de percentages respondenten die deze instrumenten daadwerkelijk inzetten (n=160).



De gesprekken laten een wisselend beeld zien van hoe respondenten denken over de effectiviteit van de verschillende instrumenten. Het sluiten van woonhuizen kan een preventief effect hebben, maar volgens een geïnterviewde beleidsmedewerker OOV worden er meer problemen gecreëerd (voor het uitgezette gezin) dan opgelost. Daarnaast kan daarbij een waterbedeffect optreden. Het is aan de andere kant een zichtbare uiting van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. "Je laat als overheid zien dat je wat doet", aldus een burgemeester.

Het sluiten van horecapanden wordt wel algemeen als effectief gezien, omdat de horecaondernemer in kwestie gedurende de sluiting geen omzet heeft. Dat werkt ook preventief naar andere horecaondernemers. Een geïnterviewde burgemeester prefereert het opleggen van een dwangsom boven het sluiten van een pand. "Drugsdealers op straat krijgen een dwangsom opgelegd van € 5.000. Het is een goed instrument met ook preventieve werking, mensen stoppen ermee. Je kunt ook hercontroles uitvoeren. Het is echt een krachtig instrument."

Overigens trapt de rechter het laatste jaar wat op de rem bij het sluiten van panden (toepassing van het Damoclesbeleid). Waar er eerst vooral werd uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid en afwegingsruimte van het bestuursorgaan, toetst de rechter nu meer

inhoudelijk of sprake is van evenredigheid. Dat heeft geleid tot een aantal zaken waarin burgemeesters zijn teruggefloten door de rechter omdat de sluiting van een pand naar het oordeel van de rechter niet evenredig was.¹² Door gesprekspartners wordt dit betreurd. In een gesprek met een OOV-er is aangegeven dat wordt gemist dat een pand niet kan worden gesloten als er wapens zijn aangetroffen of een schietincident heeft plaatsgevonden. Er ligt een wetsvoorstel om dit te ondervangen.¹³

Meer nog dan uit de enquête wordt in interviews hoog opgegeven van de Bibob-toets. Eén burgemeester noemt het zelfs “een wondermiddel”. Met een Bibob-toets kunnen aanvragers van vergunningen en subsidies en potentiële partijen waarmee een vastgoeddeal of aanbestedingscontract wordt gesloten, worden gecheckt op hun criminele antecedenten en risico's. Dit werkt niet alleen in een lopende vergunning- of andersoortige procedure, maar ook preventief. Dezelfde burgemeester: “Criminelen bellen heel vaak op: ‘Ik wil een horecaonderneming starten, welke vergunning heb ik nodig?’ Als je aangeeft dat er een Bibob-toets is, wordt er opgehangen. Het werkt dus ook preventief.”

Opvallend is verder dat zowel het inzetten van het sociaal instrumentarium als de integrale gebiedsgerichte aanpak door veel respondenten als (redelijk) effectief worden beschouwd in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit draagt bij aan de erkenning dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit sterk verbonden is met andere thema's die zich afspelen in een wijk, zoals wonen, leefomgeving, welzijn, zorg en hulpverlening. Dit zijn bovenal thema's die bij uitstek onder het takenpakket van de gemeenten vallen. Het roept de vraag op of georganiseerde criminaliteit niet meer in zijn 'context' moet worden gezien, waarbij wordt ingezet op leefbaarheid en welzijn van inwoners. Als aandachtspunt is in de gesprekken daarbij genoemd dat andere departementen dan het ministerie van Justitie en Veiligheid (en de provincies) op hun verschillende beleidsterreinen meer aandacht moeten hebben voor ondermijning. Bij maatregelen kan bijvoorbeeld een 'check' plaatsvinden of die mogelijk gelegenheid bieden aan criminelen. Als voorbeeld is door een van de RIEC's genoemd de procedure bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer waar het gaat om het aanvragen van zogenaamde 'eendagskentekens'. Die worden meestal afgegeven met als doel het laten uitvoeren van een keuring van een auto zonder kenteken. Bij onderzoek bleek echter dat van de circa 3.500 geregistreerde aanvragen er slechts enkele zijn gebruikt voor zo'n keuring. Het vermoeden was dat deze werden gebruikt door criminelen in het grensverkeer. Na aanpassing van de procedure daalde het aantal aanvragen enorm.

¹² Zie meer hierover: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@128642/uitspraak-evenredigheidsbeginsel>.

¹³ *Kamerstukken II*, 2022/23, 36217, nr. 2.

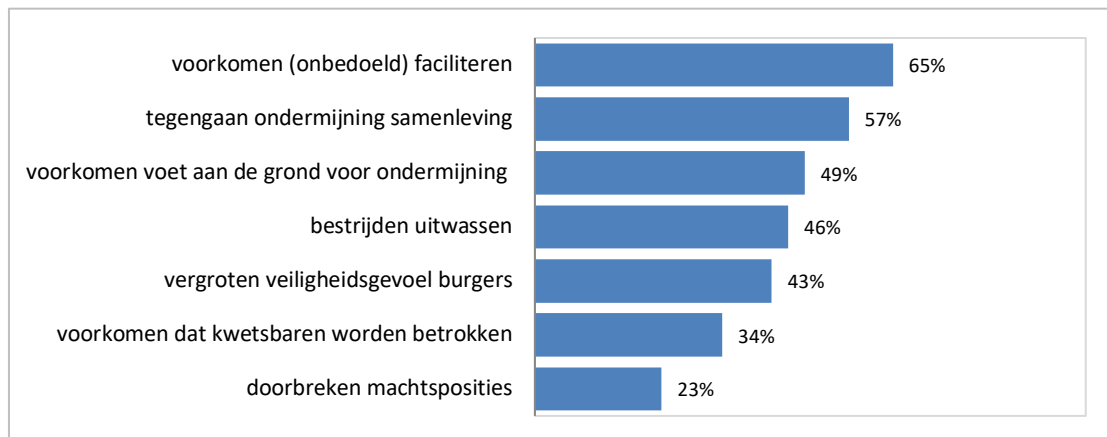
We zien dat respondenten van stedelijke gemeenten meer dan die van landelijke gemeenten aangeven het Bibob-instrumentarium in te zetten, handhavend op te treden en te kiezen voor een gebiedsgerichte integrale aanpak. Ook geven respondenten van grote(re) gemeenten vaker aan handhavend op te treden dan respondenten van kleine(re) gemeenten. Wat de inschatting van de effectiviteit betreft, zijn er geen significante verschillen.

In de gesprekken is niet naar voren gekomen dat gemeenten bestuurlijke bevoegdheden missen voor de bestuurlijke aanpak, anders dan dat wel (juridische) knelpunten worden gezien in het effectief en efficiënt delen van informatie (zie ook eerder de paragrafen 2.2 en 5.3).

6.3 Effectiviteit van de aanpak als geheel

Aan de respondenten is gevraagd om hun indruk te geven van wat er met de bestuurlijke aanpak is bereikt in de bestrijding (en beheersing) van georganiseerde criminaliteit. In figuur 6.2 zijn de resultaten weergegeven.

Figuur 6.2: Percentages respondenten die vinden dat de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit is verbeterd ten opzichte van 2016 (n=160)



Volgens een meerderheid van de respondenten is de aanpak ten opzichte van 2016 op alle genoemde aspecten verbeterd, het meest waar het gaat om het voorkomen van het als gemeente (onbedoeld) faciliteren van criminelen en het tegengaan van de ondermijning van de samenleving. Uit de gesprekken komt ook wel een zekere aarzeling bij gemeenten naar voren wat betreft de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Georganiseerde criminaliteit is een "veelkoppig monster" en manifesteert zich op veel verschillende manieren, waardoor het lastig is om er als gemeente grip op te krijgen. Het (zelf)beeld van gemeenten is dat ze er redelijk in slagen criminelen buiten de eigen deur te houden. Voor het overige wordt de aanpak ook gezien als symptoombestrijding; zeker op het moment dat de politie bijvoorbeeld na het sluiten van een drugspand geen of beperkt onderzoek doet.

Er zijn geen verschillen tussen het type gemeente, met uitzondering van het voorkómen dat criminelen voet aan de grond krijgen: daarover zijn de respondenten van de stedelijke gemeenten optimistischer dan die van landelijke gemeenten.

6.4 Samenvattende bevindingen

- De Bibob-toets bij vergunningaanvragen, bijzondere wetten en APV, de sluiting van panden (Damoclesbeleid) en handhavend optreden zijn de meest ingezette bestuurlijke instrumenten.
- Als een van de meest effectieve instrumenten wordt het bestuurlijk afpakken genoemd. Er zijn echter nog maar weinig gemeenten die dit ook feitelijk inzetten. Omgekeerd is het sluiten van panden een in veel gemeenten toegepast instrument, terwijl minder dan de helft van de respondenten het als (redelijk) effectief bestempelt.
- In met name de interviews wordt hoog opgegeven over de Bibob-toets. Dit draagt bij aan de erkenning dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit sterk is verbonden met andere thema's die zich afspelen in een wijk, zoals wonen, leefomgeving, welzijn, zorg en hulpverlening. Het inzetten van het sociaal instrumentarium en de integrale gebiedsgerichte aanpak worden door relatief veel respondenten dan ook als (redelijk) effectief beschouwd in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.
- De bestuurlijke aanpak is ten opzichte van 2016 vooral verbeterd als het gaat om het voorkómen van het als gemeente (onbedoeld) faciliteren van criminelen en het tegengaan van de ondermijning van de samenleving.
- Uit de gesprekken komt niet naar voren dat gemeenten essentiële bestuurlijke bevoegdheden missen. Ze zien wel (juridische) knelpunten in het effectief en efficiënt delen van informatie.

7 Waardering RIEC-samenwerking



7.1 Inleiding

In het voorgaande is beschreven hoe de gemeenten de eigen aanpak en problematiek typeren wat betreft de bestuurlijke aanpak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de respondenten (het functioneren van) de RIEC-samenwerking en het RIEC-bureau waarderen. Meer specifiek zijn vragen voorgelegd over de verwachtingen van de RIEC-samenwerking en realisatie daarvan, de capaciteit en deskundigheid van de RIEC's en de toegevoegde waarde ervan. Dit onderzoek is geen klanttevredenheidsonderzoek van de RIEC's. We maken daarom geen uitsplitsingen per RIEC en geven ook niet eventuele significante verschillen in de uitkomsten per RIEC weer.

In Nederland zijn tien RIEC's¹⁴, geleid door per RIEC een bestuurlijke stuurgroep die grotendeels de eigen taakinvulling en accenten bepaalt. Zo zijn er RIEC's die zelf het voortouw nemen in de aanpak van ondermijning en ook RIEC's die meer faciliterend en ondersteunend zijn. 'Hét RIEC' bestaat dus niet.

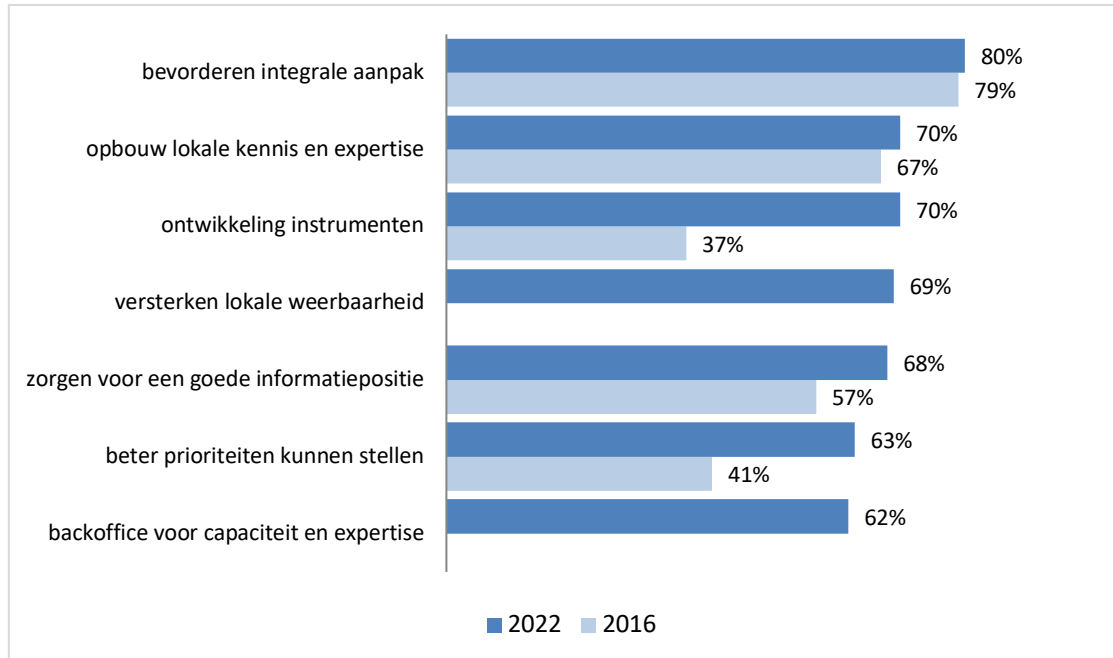


7.2 Verwachtingen van de RIEC-samenwerking en realisatie daarvan

De behoefte aan ondersteuning bij de bestuurlijke aanpak en verwachtingen van de samenwerking met het RIEC kunnen per gemeente verschillen. In de vragenlijst is een aantal opties aan de respondenten voorgelegd. Figuur 7.1 bevat de percentages respondenten die de genoemde rollen van toegevoegde waarde vinden.

¹⁴ De kaart komt uit *Integrale casusaanpak door de RIEC's. Duurzame toegankelijkheid van archieven in de informatieketen* van de provincie Noord-Brabant, Erfgoedinspectie en gemeente Rotterdam, november 2018. P. 8.

Figuur 7.1: Percentages respondenten die aangeven dat het RIEC op genoemde rollen (veel) toegevoegde waarde heeft (n=160)



Uit de peiling blijkt dat gemeenten eigenlijk geen verschil in prioriteit geven aan de verschillende rollen die een RIEC zou kunnen vervullen. Van de respondenten geeft 80% of meer aan dat alle (in onderstaande figuur genoemde rollen) belangrijk zijn. Er is ook gevraagd in hoeverre de respondenten vinden dat die rollen worden waargemaakt. Uit de gesprekken komen wel verschillende verwachtingen en visies naar voren, zowel tussen gemeenten als tussen RIEC's. Dat lijkt enerzijds samen te hangen met de aard van de gemeente. Grote gemeenten hebben minder behoefte aan een RIEC als backoffice, instrumentontwikkeling of prioriteitstelling door het RIEC, kleinere gemeenten hebben daar juist wel behoefte aan. Anderzijds bestaan ook tussen de RIEC's verschillende taakopvattingen en -invullingen, bijvoorbeeld of zij de leiding moeten nemen in het opzetten van projecten en of ze wel of niet als backoffice voor gemeenten moeten dienen (wel expertisecentrum maar geen toeleverancier van capaciteit).

Over het geheel zien we dat de waardering van de wijze waarop de RIEC's de mogelijke rollen invullen, in 2022 is toegenomen ten opzichte van 2016. De stijgingen zijn procentueel meestal klein, behalve als het gaat om de ontwikkeling van instrumenten die gemeenten kunnen gebruiken: het percentage respondenten dat hier positief over is, is bijna verdubbeld.

Wat betreft het stellen van prioriteiten, de opbouw van lokale kennis en het weerbaarder maken vinden respondenten van grote(re) en van stedelijke gemeenten dat de RIEC's daar minder in slagen dan de kleine(re) en landelijke gemeenten.

7.3 Waardering capaciteit en deskundigheid RIEC's

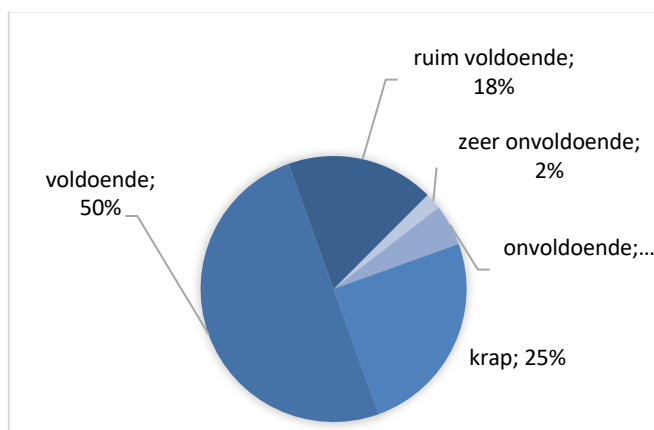
Om gemeenten te kunnen ondersteunen moet een RIEC voldoende capaciteit hebben. De gemeentelijke respondenten is gevraagd of dit volgens hen het geval is. In figuur 7.2 zijn de resultaten weergegeven.

Van degenen die zeggen hier zicht op te hebben noemt bijna 60% de capaciteit van het RIEC (ruim) voldoende. Dat is minder dan in 2016; toen gaf 77% aan dat deze capaciteit (ruim) voldoende was. Het aandeel respondenten dat de capaciteit (zeer) onvoldoende vindt is echter ook afgenomen; van 23% naar 7% in 2022.

Om gemeenten te kunnen ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak dienen

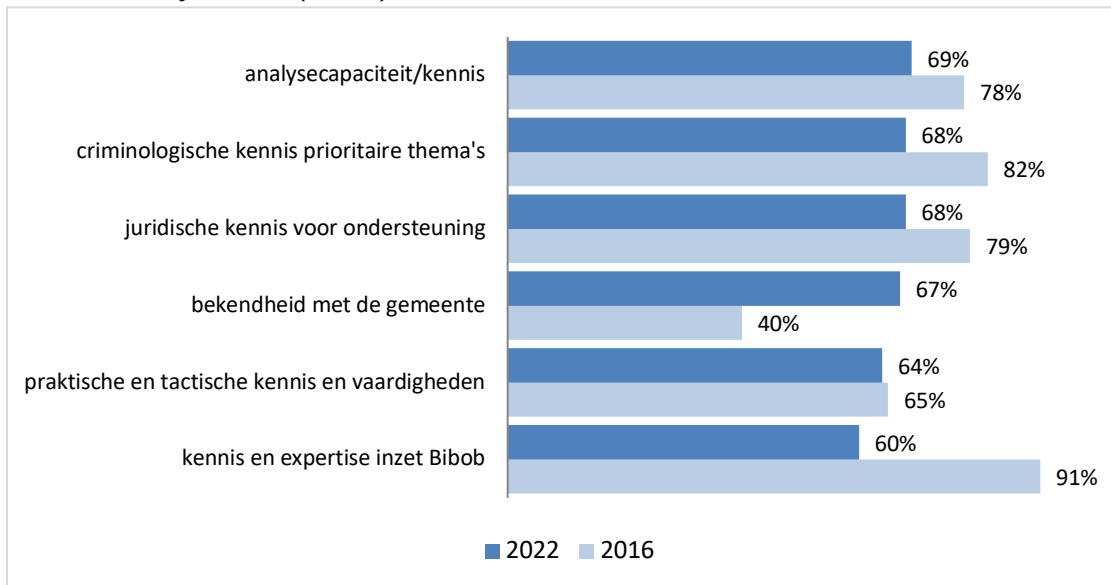
de RIEC's over verschillende deskundigheden te beschikken. Aan de gemeentelijke respondenten is gevraagd de kennis en expertise van hun RIEC te beoordelen op een aantal deskundigheidsgebieden.¹⁵ De antwoorden zijn weergegeven in figuur 7.3.

Figuur 7.2: Oordeel van respondenten over het toereikend zijn van de capaciteit bij het RIEC (n=165)



¹⁵ Deze indeling is gebaseerd op de deskundigheidsgebieden die in de voorbereidende gesprekken door gemeenten en RIEC's zijn genoemd als zijnde belangrijk voor een goede ondersteuning van gemeenten.

Figuur 7.3: Percentages respondenten die aangeven dat de betreffende expertise (ruim) voldoende voorhanden is bij het RIEC (n=165)



Op alle genoemde expertises is het percentage respondenten dat vindt dat deze voldoende voorhanden is bij het RIEC tussen de 60% en 70%. In de toelichting geven diverse gemeenten aan dat het hierbij niet zozeer om de deskundigheid van de RIEC-medewerkers gaat, maar vooral om de beschikbaarheid (op het moment dat die nodig is). Uit de interviews met respondenten van gemeenten is gebleken dat gemeenten vooral behoefte hebben aan praktische ondersteuning in bijvoorbeeld casuïstiek. Een aantal gesprekspartners is van oordeel dat die praktische ondersteuning minder dan voorheen wordt geleverd en dat hun RIEC vooral bezig is met het opstellen van beleid en visies, maar dat beeld verschilt per RIEC-gebied. Uit de gesprekken met de RIEC-hoofden is gebleken dat verschillende RIEC's ook steeds meer willen inzetten op het (praktisch) ondersteunen van gemeenten. De aan de RIEC's verstrekte versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijning worden in de nieuwe plannen voor de periode 2022-2024 door vrijwel alle RIEC's mede besteed aan het praktisch ondersteunen van gemeenten door capaciteit beschikbaar te stellen waar gemeenten een beroep op kunnen doen. In sommige RIEC's gaat het daarbij om concrete uitvoerende functies als analisten, boa's en OOV-ers die werkzaamheden voor (en ook bij) gemeenten kunnen uitvoeren. Overigens zijn de versterkingsgelden voor de RIEC's steeds incidentele financiële bijdragen van het Rijk. Dat ze incidenteel zijn vormt voor veel RIEC's, zo blijkt uit de interviews met de RIEC-hoofden, een barrière om structureel te investeren in bijvoorbeeld uitbreiding van capaciteit voor de praktische ondersteuning van gemeenten.

Sinds 2016 is het oordeel over veel van de genoemde aspecten veranderd. Om te beginnen is de waardering voor de bekendheid met de lokale situatie sterk verbeterd. Dat kwam ook als belangrijk aandachtspunt uit de monitor over 2016 naar voren. Verder valt op dat de

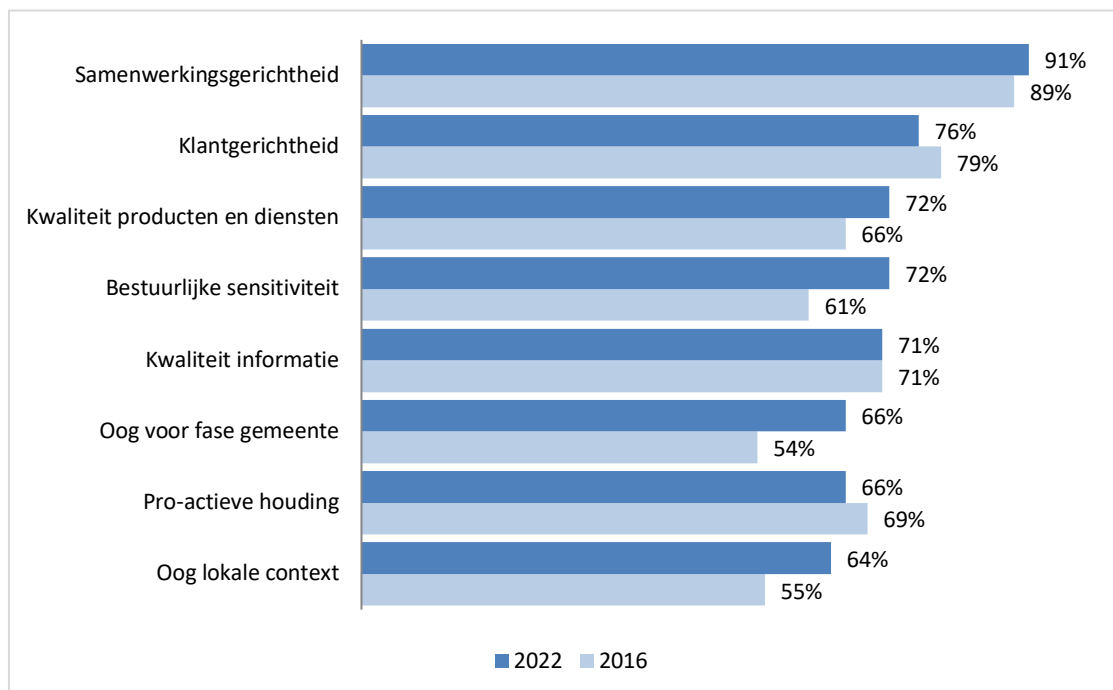
waardering voor enkele expertisegebieden (sterk) is afgenomen. Dat geldt in elk geval vooral voor de criminologische kennis van prioritaire thema's en kennis en expertise voor de inzet van Bibob.

We zien dat landelijke gemeenten meer dan de stedelijke gemeenten lokale kennis van de RIEC's missen en stedelijke gemeenten juridische kennis. Kleine(re) gemeenten zijn over het laatste juist te spreken en grote(re) gemeenten missen meer dan kleine(re) gemeenten criminologische kennis bij de RIEC's.

7.4 Waardering werkwijze RIEC's

Respondenten is gevraagd de werkwijze van hun RIEC op een achttal punten te beoordelen. In figuur 7.4 is de waardering van de werkwijze van de RIEC's door de gemeentelijke respondenten weergegeven.

Figuur 7.4: Percentages respondenten dat een positieve waardering heeft over de genoemde onderdelen van de taakuitvoering door de RIEC's (n=164)



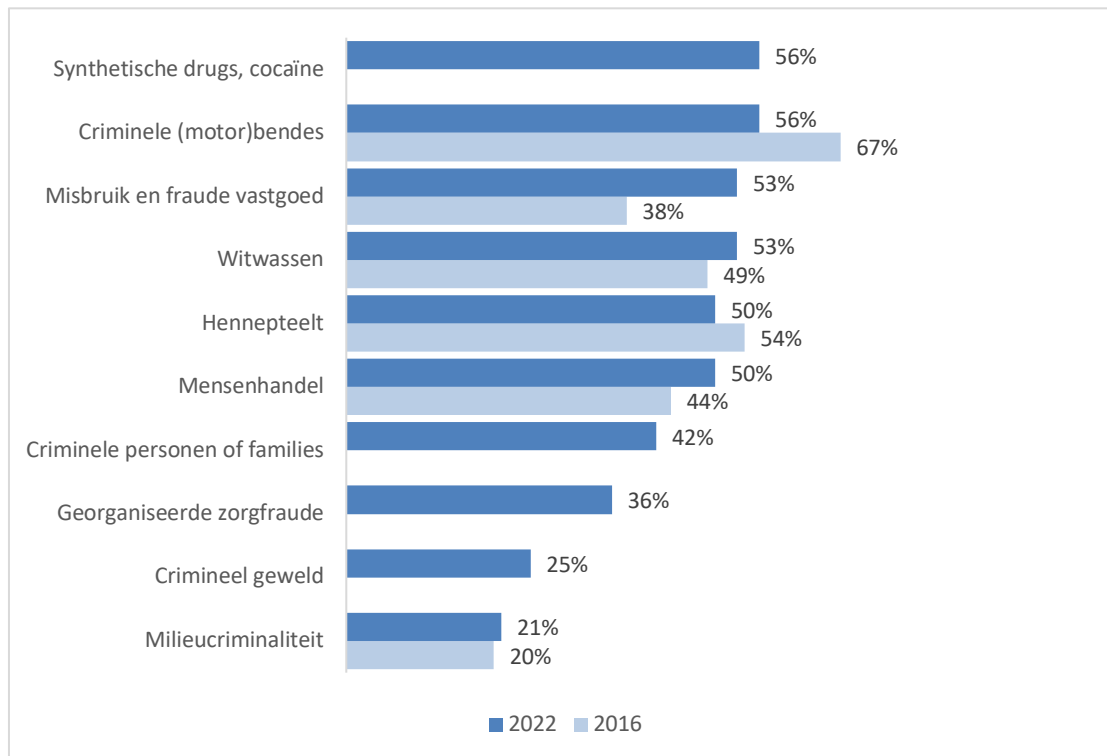
De samenwerkingsgerichtheid van de RIEC's springt er bovenuit, bijna alle respondenten hebben hier een positief oordeel over. Op de overige onderdelen is steeds ongeveer twee derde tot drie kwart van de respondenten positief.

De waardering voor de werkwijze van de RIEC's is behoorlijk constant in vergelijking met 2016. Oog voor de fase waarin een gemeente zich bevindt, oog voor de lokale context en bestuurlijke sensitiviteit worden positiever gewaardeerd dan in 2016.

7.5 Toegevoegde waarde van de RIEC's

Respondenten is gevraagd aan te geven in hoeverre het RIEC van toegevoegde waarde is op de prioritaire thema's van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De uitkomsten zijn weergegeven in figuur 7.5.

Figuur 7.5: Percentages respondenten met een positief oordeel over de toegevoegde waarde van het RIEC bij de genoemde verschijningsvormen (n=164)



Bij veel van de verschijningsvormen schommelt het percentage respondenten met een positief oordeel over de toegevoegde waarde van hun RIEC rond de 50%. Minder positief is het oordeel over de toegevoegde waarde op het gebied van crimineel geweld en milieucriminaliteit.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de toegevoegde waarde voor de gemeente sterk afhangt van in hoeverre er ook sprake is van een echt integrale aanpak in RIEC-verband, dus dat naast de gemeente(n) ook de politie, de Belastingdienst en andere instanties hun rol pakken in een aanpak die veel meer dan nu fenomeengestuurd is (gebieds- of doelgroepgericht). Het versterken van ook de gemeentelijke informatiepositie wordt als een van de belangrijkste aandachtspunten gezien.

Bij dat laatste speelt ook het op zich lastige vraagstuk van de rechtsvorm van een RIEC. Als convenant is het RIEC geen zelfstandige entiteit waarmee informatie kan worden gedeeld. Het RIEC kan hoogstens fungeren als intermediair om informatiedelen tussen de partners te faciliteren. In elk geval zal een goede modus moeten worden gevonden om ook informatie uit politieonderzoeken (anoniem, doelgericht en proportioneel) te delen. Zonder die informatie kan een gemeente bijvoorbeeld moeilijk gericht het haar beschikbare preventieve bestuurlijke instrumentarium inzetten. Als ander aandachtspunt is in de gesprekken ook genoemd het delen van informatie tussen RIEC's.

In vergelijking met 2016 is de waardering voor de toegevoegde waarde van het RIEC voor de aanpak van criminele motorbendes gedaald. Dat zal ermee te maken hebben dat deze minder voorkomen (zie figuur 2.3). De meerwaarde van de RIEC's bij de aanpak van vastgoedfraude is juist toegenomen. Uit figuur 2.3 bleek dat deze problematiek juist is toegenomen.

We zien dat stedelijke gemeenten wat minder dan landelijke gemeenten voor zichzelf toegevoegde waarde van de RIEC's zien als het gaat om de aanpak van mensenhandel, criminele personen of families en zorgfraude.

7.6 Samenvattende bevindingen

- De waardering voor de wijze waarop hun RIEC's mogelijke rollen invullen, is tussen 2016 en 2022 toegenomen.
- De waardering voor de bekendheid bij de RIEC's met de lokale situatie is sterk verbeterd, die voor de kennis en expertise over de inzet van Bibob en criminologische kennis afgenomen. Dit gaat niet zozeer om de deskundigheid van de RIEC-medewerkers, maar vooral om de beschikbaarheid van deskundigheid (op het moment dat die nodig is).
- Respondenten van gemeenten hebben vooral behoefte aan praktische ondersteuning in bijvoorbeeld casuïstiek.

8 Conclusies

8.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van de digitale bevraging over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit onder de ambtenaren openbare orde en veiligheid van gemeenten die het primaire contact onderhouden met het RIEC en van de interviews met ambtenaren OOV en met burgemeesters. Daarbij zijn de uitkomsten vergeleken met de meting uit 2016. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen per onderzoeksvraag gepresenteerd.

8.2 Stand van zaken in de bestuurlijke aanpak door gemeenten medio 2022

Onderzoeksvraag 1: Wat is medio 2022 de stand van zaken van de bestuurlijke aanpak door gemeenten en zijn er daarbij verschillen tussen type gemeenten qua inwoneraantal en verstedelijking?

a. Hoe is het bewustzijn bij gemeenten van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, ook voor wat betreft de specifieke verschijningsvormen?

Vergeleken met 2016 is er een verdergaande versterking van het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en een onderkenning van de rol die de gemeente kan (of moet hebben) bij de aanpak ervan. Waar er in 2016 al een brede notie was van de (waarschijnlijke) aanwezigheid van hennepteelt en motorbendes, is die er anno 2022 ook wat betreft mensenhandel, witwassen en vastgoed. In 2016 had nog maar ruim 40% van de respondenten een beeld van de mate waarin deze vormen van georganiseerde criminaliteit in hun gemeente voorkwamen. In 2022 is dat rond de 90%.

De mate waarin het bewustzijn in de gehele organisatie aanwezig is – dus ook buiten OOV – wisselt sterk. Hier ligt voor de komende jaren nog een uitdaging. Juist medewerkers op andere beleidsterreinen kunnen oren en ogen zijn waar het gaat om het herkennen (en melden) van signalen. Andere beleidsterreinen kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de preventie, bijvoorbeeld in het voorkomen dat kwetsbare jongeren en burgers (en ondernemers) de criminaliteit worden ingetrokken. In het onderzoek zijn ook voorbeelden voorbijgekomen waarbij de aanpak van ondermijning onderdeel is van een bredere meer integrale inzet om de kwaliteit van wijken en buurten (fysiek, sociaal, economisch) te versterken. De aanpak van georganiseerde criminaliteit en de ondermijning van de samenleving staan dan niet (alleen) centraal en leggen ook meer verantwoordelijkheid bij andere beleidsterreinen.

De ondermijningsbeelden die de RIEC's na 2016 hebben opgesteld hebben waarschijnlijk bijgedragen aan de verdere vergroting van het bewustzijn van georganiseerde criminaliteit. Dat verhoogde bewustzijn heeft gemeenten echter ook doen beseffen dat het inzicht in wat er feitelijk speelt vaak nog beperkt is, mede door het ontbreken van informatie van de politie.

De ondermijningsbeelden zijn vaak te globaal (en worden bovendien niet onderhouden) om op basis daarvan ook concrete (doelgroep- of gebiedsgerichte) acties in te zetten. Zeker als gemeenten meer willen inzetten op preventieve maatregelen is dat inzicht essentieel.

b. Wat is het beeld van de beleidsambities, prioriteiten en bestuurlijke en organisatorische verankering van de aanpak?

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit staat bij alle gemeenten op de agenda. Vrijwel alle gemeenten hebben de aanpak van ondermijning als aandachtspunt in hun veiligheidsbeleid opgenomen en hun Bibob-beleidsregels en de APV verder aangescherpt. De prioriteiten liggen vooral bij drugsgelateerde criminaliteit en in iets mindere mate bij mensenhandel. Ten opzichte van 2016 is de prioriteit voor criminele motorbendes en milieucriminaliteit afgenomen. De verklaring voor de lagere prioriteit voor criminele motorbendes is waarschijnlijk het verbod op sommige motorclubs. De verklaring voor de verminderde prioriteit voor milieucriminaliteit is waarschijnlijk dat milieutoezicht en handhaving nagenoeg geheel is ondergebracht bij de 29 omgevingsdiensten. Daarnaast (of mede daardoor) is de aanpak van milieucriminaliteit ook geen speerpunt in de RIEC-samenwerking.

De ambtelijke organisaties zijn op het gebied van openbare orde en veiligheid verder versterkt sinds 2016. We zien in elk geval een flinke groei in de capaciteit van gemiddeld 1,4 fte voor OOV in 2016 naar 3,5 fte in 2022. Het aandeel gemeenten waar de OOV-er een 'eenpitter' is, is gedaald van 67% in 2016 naar 15% in 2022. Daarbij geldt wel een kritische kanttekening: ook de opgaven zijn groter geworden. Er is daardoor nog steeds sprake van een krapte, die wordt versterkt door twee factoren. Om te beginnen worden de OOV-ers vaak ook ingezet voor crisisbeheersing, zoals rond de coronamaatregelen en de opvang van (Oekraïense) vluchtelingen. Daarnaast is er ook op het vlak van OOV sprake van een krapte op de arbeidsmarkt. Vooral voor kleinere gemeenten is het lastig om ervaren medewerkers te werven en vast te houden. Mede hierdoor is er ook sprake van een kwalitatieve krapte.

c. In hoeverre zijn de organisatorische en financiële middelen voor de bestuurlijke aanpak voldoende en zo niet, wat is het gevolg daarvan?

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat sprake is van financiële krapte die zich vooral vertaalt in een tekort aan capaciteit, ondanks dat deze sinds 2016 meer dan verdubbeld is. De krapte doet zich vooral voor in het maken van analyses en het meer projectmatig aanpakken van fenomenen. De wens is er zeker om meer doelgroep- of gebiedsgericht en preventief inzet te plegen, maar vooral de kleinere gemeenten komen hier maar beperkt aan toe. Dat is overigens niet alleen aan de krappe capaciteit bij OOV te wijten, maar bijvoorbeeld ook aan het niet betrokken zijn van andere afdelingen. Zo zijn er kleine gemeenten die gezamenlijke projecten doen om inzicht te krijgen in bijvoorbeeld illegale bewoning of witwaspraktijken. Regionale projecten – bijvoorbeeld het scannen van vakantieparken of bedrijfsterreinen – kunnen op dit punt enig soelaas bieden, maar na afronding bestaat het risico dat de lokale capaciteit ontbreekt om hier een vervolg aan te geven.

De krapte is ook een gevolg van de gestegen verwachtingen over de rol van gemeenten in de bestuurlijke aanpak, zowel in bestuurlijk-maatschappelijke zin als in formele zin (gemeente krijgen er steeds meer taken bij, zoals het toezicht op prostitutie). Het takenpakket groeit zonder dat dit gepaard gaat met extra geldstromen vanuit het Rijk. Uit de gesprekken komt een door gemeenten en RIEC's ervaren disbalans naar voren wat betreft de financiële steun voor gemeenten vanuit het Rijk. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de RIEC's, het OM, de omgevingsdiensten en de Belastingdienst krijgen zij geen extra geld voor de versterking van de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Het gevolg van de relatieve krapte is dat veel gemeenten niet toekomen aan een preventieve of een gebiedsgerichte aanpak. De capaciteit en expertise ontbreekt om analyses te maken en om ook (structureel) opvolging te geven aan bijvoorbeeld een scan van een vakantiepark of bedrijventerrein.

d. Met wie wordt er op welke thema's met welk doel en hoe samengewerkt?

In de samenwerking met andere organisaties hebben de gemeenten de meeste contacten met andere gemeenten, de politie, het RIEC-bureau en in iets mindere mate woningcorporaties. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan ook (minimaal) maandelijks contact te hebben met het OM, de Belastingdienst en de omgevingsdiensten. Met de landelijke inspectiediensten (Nederlandse Arbeidsinspectie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport, Nederlandse Zorgautoriteit) en met organisaties als het CCV, de VNG en het Netwerk Weerbaar Bestuur hebben gemeenten nauwelijks contact.

De tevredenheid over de samenwerking is wisselend. De persoonlijke contacten worden over het algemeen goed genoemd. Er is vooral veel zorg over 'terugtrekkende bewegingen' die gemeenten bij de politie zien, zowel in het delen van informatie als in het (gezamenlijk) optreden. Gemeenten geven aan politie-informatie te missen die nodig is voor de inzet van preventieve maatregelen (zie ook onder beantwoording vraag 1a). Het gaat daarbij zowel om onderzoeksinformatie (art. 9 en 10 Wpg) als om de oren en ogen van de wijkagent. Dat laatste wordt vooral gemist in de meer dunbevolkte gebieden.

e. Van welke ondersteuning van samenwerkingspartners maken gemeenten gebruik? Welke ondersteuning wordt gemist?

Zoals bij de vorige vraag aangegeven maken maar relatief weinig gemeenten gebruik van ondersteuning van onder andere het CCV. De gemeenten die wel gebruikmaken van het CCV (minder dan 20%) zijn daar overigens in meerderheid (zeer) tevreden over. Als gemeenten ondersteuning zoeken is dat meestal bij andere gemeenten of het RIEC-bureau. Het gaat daarbij vooral om specifieke (juridische) kennis, onder andere voor de inzet van de Wet Bibob. Daarnaast huren gemeenten externen in voor bijvoorbeeld het opstellen van een integraal veiligheidsbeleidsplan (en programma), het inrichten van de organisatie voor de inzet van de Wet Bibob en voor het versterken van de eigen weerbaarheid. Bij dat laatste wordt ook gebruikgemaakt van diensten die RIEC's aanbieden, zoals bewustzijnstrainingen.

De gemeenten hebben niet een specifiek beeld bij mogelijke ondersteuning die bijvoorbeeld het Rijk nog zou kunnen bieden. Wel wordt door gesprekspartners van gemeenten en RIEC's benadrukt dat er extra financiële middelen nodig zijn om de taken (op zijn minst in de basis) voldoende te kunnen uitvoeren. Ook is er geopperd dat er een landelijke voorziening zou moeten komen om gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van grote zaken (samen met de partners) waarbij een bovenmatige inzet van de gemeente wordt verwacht. Dit is in lijn met de (inmiddels verruimde) regeling voor het compenseren van kosten voor het opruimen van drugsafval.

f. Welke instrumenten worden hoe en waarvoor (op welke thema's) ingezet en hoe tevreden zijn gemeenten over die instrumenten?

Veel inzet van instrumenten is gerelateerd aan drugscriminaliteit, witwassen, mensenhandel en het voorkómen dat kwetsbare burgers en jongeren worden meegezogen in de criminaliteit. De Wet Bibob wordt vooral ingezet met het oog op witwassen en mensenhandel. Sluiting van panden heeft vooral betrekking op drugshandel en mensenhandel.

Gemeenten zetten een breed palet aan instrumenten in. Het meest frequent gaat het om de inzet van de Wet Bibob bij vergunningaanvragen op basis van de APV of bijzondere wetten, toezicht en handhaving en het sluiten van panden. Het aandeel gemeenten dat aan geeft met enige regelmaat een pand op grond van het Damoclesbeleid te sluiten ligt op bijna 90%; in 2016 was dat nog minder dan de helft. Het inzetten van Bibob bij Wabo-vergunningen, vastgoedtransacties, subsidieverlening en aanbestedingen komt relatief, ten opzichte van de andere instrumenten, weinig voor (ongeveer een derde van de gemeenten geeft aan daarvoor redelijk frequent een Bibob-toets uit te voeren). Dat is opmerkelijk omdat vrijwel alle gemeenten hiervoor wel de mogelijkheden (of zelfs verplichting) in beleidsregels hebben vastgelegd.

Ook andere instrumenten als bestuurlijk afpakken, een integrale gebiedsgerichte aanpak of de (preventieve) inzet van sociale instrumenten (bijvoorbeeld via jeugdhulp, schuldhulpverlening) worden maar door een beperkt deel van de gemeenten ingezet. Deels omdat het om een relatief nieuw instrument gaat (bestuurlijk afpakken) en deels omdat de inzet door (sociaal instrumentarium) of met betrokkenheid van (gebiedsgerichte aanpak) andere teams/afdelingen dan OOV moet plaatsvinden. Het bredere bewustzijn van de rol bij die andere teams/afdelingen is nog zeker niet overal aanwezig.

Veel instrumenten voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit worden door meer dan 70% van de gemeentelijke respondenten effectief gevonden. Dat betreft zowel handhaving, preventieve instrumenten (waaronder ook de inzet van sociaal instrumentarium of een gebiedsgerichte aanpak) als meer 'creatieve' instrumenten zoals bestuurlijk afpakken of het opkopen van panden. Met uitzondering van het handhavend optreden zet overigens maar een klein deel van de gemeenten deze effectief geachte instrumenten met enige regelmaat in.

Wat betreft de inzet van de Wet Bibob vinden gemeente dat vooral effectief bij vastgoedtransacties en in iets mindere mate bij de vergunningaanvragen op basis van de APV of bij-

zondere wetten. Respondenten vinden de inzet van de wet Bibob bij de aanvraag van omgevingsvergunningen en het sluiten van panden veel minder effectief. Het laatste komt mogelijk doordat er gemeenten negatieve effecten van sluiting zijn, bijvoorbeeld omdat gezinnen uit elkaar worden gehaald.

g. In hoeverre is sprake van een specifieke problematiek bij kleine gemeenten gelet op de mate waarin ze geëquipeerd zijn voor de veiligheidsopgave?

In kleine(re) gemeenten is er geen sprake van een specifieke of generieke problematiek die anders is dan in grotere gemeenten. Er is hierbij één (wel cruciale) uitzondering: in kleine gemeenten zijn er continuïteitsrisico's voor het op de been brengen van voldoende kritieke massa en de daarvoor benodigde expertise en competenties. Dit is inherent aan de schaal van de organisatie en niet alleen een specifiek probleem voor het werkveld OOV. Daarbij speelt ook dat kleine(re) gemeenten vanwege de opbouw van het salarishuis medewerkers zien vertrekken naar grotere gemeenten of andere partnerorganisaties. Er zijn wel voorbeelden waarbij gemeenten een ambtelijke fusie zijn aangegaan, waardoor kleine gemeenten toch samen kunnen beschikken over een grotere (en daarmee robuustere) ambtelijke organisatie. Die schaal wordt echter niet altijd optimaal benut, bijvoorbeeld omdat de burgemeester van elke deelnemende gemeente toch een 'eigen' OOV-er wil hebben binnen die organisatie.

Er zijn geen harde criteria waaraan de lokale organisatie voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit zou moeten voldoen. We zien in elk geval wel dat het aandeel gemeenten waar slechts één OOV-er (in deeltijd) hieraan aandacht kan besteden sinds 2016 is gedaald van bijna 70% naar 15%. Dat laat onverlet dat nog steeds 60% van de gemeenten niet meer dan twee medewerkers op OOV heeft zitten, die naast de aanpak van ondermijning ook verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering wat betreft openbare orde en veiligheid in het algemeen én ingezet worden voor de crisisbeheersing.

h. Wat is (de inschatting van) de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak op de georganiseerde criminaliteit en de betekenis van de aanpak voor de samenleving?

Waar het gaat om de effectiviteit van de aanpak moet een onderscheid worden gemaakt tussen de instrumenteffectiviteit en de beleidseffectiviteit. Bij de instrumenteffectiviteit gaat het om de vraag of de inzet van een bepaald instrument doet wat het moet doen. Bijvoorbeeld of met de inzet van de Wet Bibob inderdaad wordt voorkómen dat de gemeente criminelen onbedoeld faciliteert met het verlenen van een vergunning. Bij de beleidseffectiviteit gaat het om de vraag of de aanpak als geheel bijdraagt aan de beleidsdoelen, zoals

het vergroten van het veiligheidsgevoel of het voorkómen dat criminele organisaties jonge aanwas kunnen werven.

Door gemeenten die de verschillende instrumenten ook feitelijk inzetten, worden vooral handhaving, het bestuurlijk afpakken, de integrale gebiedsgerichte benadering, de inzet van de Wet Bibob bij vastgoedtransacties en de inzet van preventieve instrumenten als (redelijk) effectief bestempeld. Bestuurlijk afpakken wordt daarbij overigens nog maar door zeer weinig gemeenten toegepast. Over de effectiviteit van de inzet van de Wet Bibob bij vergunningverlening en het sluiten van panden zijn de meningen van gemeenten wat verdeeld. Uit de gesprekken komt naar voren dat een Bibob-toets ook preventief werkt: als criminelen in de gaten krijgen dat er een Bibob-toets wordt uitgevoerd, wordt er geen aanvraag ingediend of wordt deze teruggetrokken. Waar gemeenten wel tegen aanlopen, is dat er geen Bibob-informatie met andere gemeenten mag worden gedeeld. Criminelen kunnen dus bij verschillende gemeenten gaan 'shoppen'. Datzelfde probleem ervaren grensgemeenten waar het gaat om het delen van Bibob-informatie met Duitse of Belgische buurgemeenten.

Het sluiten van panden is volgens de gemeenten effectief in de zin dat een pand niet meer kan worden gebruikt voor de criminele activiteiten (zoals witwassen, illegale prostitutie, hennepcultuur of drugslabs) en er in het geval van horecaondernemingen geen omzet kan worden gerealiseerd. Bij de sluiting van woningen worden echter direct of indirect ook kwetsbare personen (en ook bijvoorbeeld kinderen van een gezin) getroffen en niet de criminelen zelf.

Wat betreft de beleidseffectiviteit zien gemeenten vooral dat de aanpak helpt om te voorkomen dat de gemeente zelf criminelen (onbedoeld) faciliteert en dat de lokale gemeenschap als zodanig wordt ondermijnd. Tegelijkertijd vindt een minderheid van de gemeenten dat de aanpak ook bijdraagt aan het voorkómen dat kwetsbare burgers in de criminaliteit worden getrokken. De daarop gerichte preventieve aanpak (doelgroepen, gebieden) staat bij de meeste gemeenten nog in de kinderschoenen, maar is in diverse gemeenten wel duidelijk in ontwikkeling. Een echte bijdrage aan het beteugelen en terugdringen van de georganiseerde criminaliteit zien gemeenten veel minder.

Uit de gesprekken komt ook een soort van herbezinning op de aanpak naar voren. In grote lijnen houdt die in dat minder ingezet wordt op 'losse' casuïstiek, maar dat er een meer systematische gerichtheid is op de aanpak van fenomenen (zoals nieuwe aanwas, de kwaliteit van de buurt en wijk, of de veiligheid van bedrijventerreinen) en op de inzet van preventieve instrumenten.

8.3 Waardering van de ondersteuning door de RIEC's

Onderzoeksvraag 2: Hoe waarderen gemeenten in 2022 de ondersteuning door de RIEC's en zijn er daarbij verschillen tussen type gemeenten qua inwoneraantal en verstedelijking?

a. Wat verwachten gemeenten van de ondersteuning door de RIEC's?

Gemeenten hebben in grote lijnen drie soorten verwachtingen van de RIEC's:

- Dat ze zorgen voor een goede afstemming tussen de partners waar het gaat om de integrale aanpak. Daar hoort ook bij het stellen van (gezamenlijke) prioriteiten.
- Dat ze bijdragen aan een 'gevulde instrumentenkoffer' (met voorbeelden, formats, draaiboeken, checklists en achtergrondinformatie) zodat de gemeenten hun rol in de bestuurlijke aanpak kunnen vervullen, inclusief het zorgen voor een goede informatiepositie.
- Dat ze ambtelijke organisaties 'stutten', dat wil zeggen helpen bij het opbouwen van kennis en deskundigheid (en eigen weerbaarheid) én het fungeren als backoffice voor capaciteit en expertise als die er lokaal niet is.

Ten opzichte van 2016 is vooral de behoefte aan instrumentontwikkeling toegenomen. De RIEC's voorzien daar ook steeds meer in en delen die instrumenten ook, onder andere via het Kennisplatform Ondernijning. Over de vraag of de RIEC's ook als backoffice voor gemeenten moeten fungeren, verschillen de RIEC's onderling van mening. Dat hangt zowel samen met wat de gemeenten aangeven als behoefte als met de rolopvatting van de RIEC's zelf.

b. Hoe worden RIEC's gewaardeerd als het gaat om capaciteit, deskundigheid, werkwijze ondersteuning, de opgestelde ondernijningsbeelden en de toegevoegde waarde?

Over het geheel lijken gemeenten tevreden over de RIEC-samenwerking, met daarbij wel enkele kritische kanttekeningen. De expertise wordt door ongeveer twee derde van de gemeenten als (ruim) voldoende gezien. Ten opzichte van 2016 wordt vooral de bekendheid met de lokale situatie hoger gewaardeerd. Ook de als zodanig beschikbare capaciteit wordt door ruim twee derde als voldoende gezien, met de kanttekening dat deze niet altijd beschikbaar is op het moment dat deze ook nodig is. De beschikbare expertise voor de ondersteuning bij de inzet van de Wet Bibob wordt minder gewaardeerd dan in 2016. Toen was nog ruim 90% daar tevreden over, in 2022 nog maar 60%. Een mogelijke verklaring is dat

gemeenten zelf ook meer kennis en ervaring hebben opgedaan en dus hogere verwachtingen hebben van wat het RIEC kan bieden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat zeker kleinere gemeenten vooral behoefte hebben aan praktische ondersteuning, bijvoorbeeld in casuïstiek, het inrichten van een informatie-knooppunt/signaleringsoverleg of het versterken van de eigen weerbaarheid. Een aantal RIEC's gaat de versterkingsgelden die het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar stelt ook aanwenden om die praktische ondersteuning te kunnen bieden, bijvoorbeeld door het aantrekken van juristen die gemeenten kunnen bijstaan en analisten die gemeenten kunnen ondersteunen bij het maken van een specifiek ondermijningsbeeld ('wat speelt er in die wijk?'). Een randvoorwaarde daarbij is wel dat gemeenten ook moeten kunnen beschikken over informatie uit politieonderzoeken. Gemeenten en ook RIEC's zouden echter graag zien dat gemeenten extra middelen krijgen om hun rol in de integrale aanpak te kunnen waarmaken. Naarmate gemeenten en de samenwerking in RIEC-verband professioneler worden (meer zicht op wat er speelt, meer kennis, meer instrumenten, meer samenhang) zal dat ook leiden tot meer inzet.

Wat betreft de ondermijningsbeelden zijn gemeenten enerzijds blij dat die (door de RIEC's) zijn opgesteld. Ze hebben in elk geval een belangrijke bijdrage geleverd aan het vergroten van het bewustzijn binnen de gemeenten, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Aan de andere kant leveren de ondermijningsbeelden voor de OOV-ers in de regel weinig nieuwe informatie op, met name ook omdat ze in hoofdzaak zijn gebaseerd op informatie die van de gemeente zelf komt. Bovendien is de helft van de ondermijningsbeelden minstens vier jaar oud en daarna niet meer geactualiseerd. Voor het inzetten op een meer preventieve aanpak is specifiekere en actuelere informatie nodig.

Wat de toegevoegde waarde betreft is er geen heel duidelijke balans op te maken. De gemeenten waarderen de RIEC's zeker wat betreft hun rol in de afstemming, versterking en ondersteuning. De behoeften van grotere en kleinere gemeenten (en de noodzaak om gebruik te maken van faciliteiten van het RIEC) verschillen. De aard (aanwezigheid grote steden of niet) en omvang van de regio's bepaalt daardoor mede waar prioriteiten liggen in de rol die een RIEC neemt. Zoals eerder aangegeven vinden gemeenten vooral dat de balans in de geldstroom vanuit het Rijk onvoldoende is.

c. Waar zitten op deze punten de verschillen met het beeld uit 2016? Wat verklaart die verschillen in waardering?

Het belangrijkste verschil in waardering tussen 2016 en 2022 zit in de ontwikkeling van instrumenten. Daar zijn de RIEC's actiever op geworden en 70% van de gemeenten vindt dat in 2022 een toegevoegde waarde hebben. In 2016 was dat ongeveer een derde van de gemeenten. Gemeenten zien een lichte daling in de toegevoegde waarde bij het versterken van de (eigen) informatiepositie en het stellen van prioriteiten. Uit de gesprekken komt naar voren dat de waardering vooral afhangt van de mate waarin er ook echt wordt samengewerkt in een integrale aanpak en de partners ook realistische ambities durven uitspreken. Gemeenten ervaren soms een discrepantie tussen ambities die worden uitgesproken en het daadwerkelijk leveren (informatie, capaciteit, doorpakken) door de partners.

De samenwerking in RIEC-verband is sinds 2016 verbeterd. Waar deze in 2016 nog een zoekend karakter heeft, zowel van de zijde van de partners (zoals gemeenten, politie en het OM) als van de zijde van het RIEC-bureau is dit nu meer uitgekristalliseerd. Het accent van de ondersteuning door de RIEC's lag vooral op casusniveau en het vergroten van het (bestuurlijke) bewustzijn bij gemeenten, nu meer op de praktische ondersteuning van gemeenten.

Het oordeel over de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak is positiever geworden sinds 2016. Gemiddeld schatte toen maar een derde van de gemeentelijke respondenten in dat de aanpak een bijdrage leverde aan onder andere het voorkomen van ondermijning van de lokale samenleving en de gemeente zelf of het voorkomen dat criminelen voet aan de grond kunnen krijgen, ongeveer de helft van de respondenten is van oordeel dat dit verbeterd is.

8.4 Verschillen tussen eerdere metingen en 2022

Onderzoeksvraag 3: Welke verschillen zijn er tussen eerdere metingen en 2022 op de volgende punten?

a. Het bewustzijn van gemeenten over de (mogelijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit.

De conclusie van de monitor over de bestuurlijke aanpak in 2016 was dat bij gemeenten het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit alom aanwezig was.

Dat gold evenwel niet voor de overtuiging dat gemeenten ook een actieve rol (kunnen of moeten) hebben in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Die notie was er vooral bij de medewerkers OOV maar niet in de organisatie als geheel.

Vergeleken met 2016 is het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit verder toegenomen. In 2016 gaf ruim 40% van de respondenten in de vragenlijst aan zicht te hebben op het wel of niet aanwezig zijn van mensenhandel, witwaspraktijken en vastgoedfraude. Over de gehele linie geeft in 2022 80-90% van de respondenten aan te weten in welke mate de verschillende verschijningsvormen vóórkomen. Alleen voor milieu-criminaliteit ligt dit lager (waarschijnlijk omdat de vergunning- en toezichttaken voor milieu verplicht bij de omgevingsdiensten zijn ondergebracht). Het bewustzijn van die aanwezigheid en ook de mogelijke eigen kwetsbaarheid is bij veel gemeenten echter nog niet organisatiebreed aanwezig.

b. De bestuurlijke en organisatorische borging van de bestuurlijke aanpak, ook specifiek bij kleine gemeenten.

De bestuurlijke aanpak is medio 2022 in vrijwel alle gemeenten (92%) vastgelegd in een beleidsnota integrale veiligheid of een vergelijkbare nota; in 2016 wat dat nog maar in 59% van de gemeenten het geval. Ook in de collegeprogramma's is het thema 'ondermijning' duidelijk vaker benoemd dan in 2016 (17%).¹⁶ Het aandeel gemeenten dat de APV heeft aangepast en daarin regels heeft opgenomen die kunnen worden ingezet voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning (zoals met betrekking tot exploitatievergunningen, gebiedsontzegging, het verbod op inbrekerswerktuig) is gestegen van bijna 28% in 2016 naar bijna 88% in 2022. In 2016 hadden al vrijwel alle gemeenten (92%) Bibob-beleidsregels voor vergunningen; dat is niet gewijzigd. Het aandeel gemeenten dat ook Bibob-beleidsregels heeft opgesteld voor gemeentelijke vastgoedtransacties is gestegen van 49% naar 72%. Daarbij zijn er over het geheel geen in het oog springende verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten of landelijke en stedelijke gemeenten.

De constatering in 2016 was weliswaar dat de capaciteit voor de bestuurlijke aanpak was toegenomen sinds 2012 (de meting daarvoor), maar dat de organisatorische verankering bij de meeste gemeenten nog (zeer) fragiel was. In 2022 is de gemiddelde formatie toegenomen van 1,4 fte in 2016 naar 3,5 fte. Het aandeel gemeenten met maximaal 1 fte is gedaald van 67% in 2016 naar 15% in 2022. Dat maakt gemeenten op het oog minder

¹⁶ Het gaat hierbij in 2016 om de collegeprogramma's uit 2014 en in 2022 om de collegeprogramma's uit 2018. De meting werd verricht voordat de nieuwe collegeprogramma's in 2022 tot stand zijn gekomen.

kwetsbaar, maar de capaciteit en expertise blijven krap. Vooral kleine gemeenten kunnen onvoldoende 'vliegreuven' maken om verschillende benodigde expertises te onderhouden.

c. De aard en mate van de inzet door gemeenten van instrumenten tegen georganiseerde criminaliteit.

In de meting over 2016 is niet in beeld gebracht in welke mate gemeenten bepaalde instrumenten inzetten; er is wel gevraagd naar de geschatte effectiviteit van de instrumenten. Het beeld in 2016 was dat gemeenten vrijwel alle instrumenten (handhaving, sluiting, inzet Bibob, preventieve maatregelen) redelijk tot zeer effectief vonden. Als meest effectief werden genoemd sluiting en de inzet van Bibob. Dat zijn ook de instrumenten die anno 2022 naast handhaving het meest frequent worden ingezet. Wat de ingeschatte effectiviteit betreft zien we een ander beeld dan in 2016: als het meest effectief worden preventieve instrumenten gezien (zoals de gebiedsgerichte aanpak of de inzet van een sociaal instrumentarium). De focus ligt daarbij vooral op de veiligheid van de burger (en ondernemer). Handhaving wordt wel nog steeds als een effectief instrument gezien evenals bestuurlijk afpakken. Dat laatste gebeurt echter nog maar door zeer weinig gemeenten. Over de effectiviteit van het sluiten van panden zijn de meningen verdeeld. Minder dan de helft van de gemeenten vindt die inzet effectief (zie eerder 1h in paragraaf 8.2).

d. De aard en mate van de samenwerking van gemeenten met partners tegen de georganiseerde criminaliteit.

Vergeleken met 2016 is vooral de samenwerking met andere gemeenten toegenomen, van 65% naar 87%. Deels is dat 'netwerksamenwerking', waarin gemeenten bijvoorbeeld hun beleid en APV's afstemmen, ervaringen worden uitgewisseld of gezamenlijke projecten worden uitgevoerd. Deels gaat het ook om ambtelijke samenwerkingsverbanden, waarbij bestuurlijk zelfstandige gemeenten een gezamenlijke ambtelijke uitvoeringsorganisatie hebben en daarmee ook meer kritieke massa op de been kunnen brengen. Voor het overige is het patroon van de intensiteit van de contacten met de verschillende partners niet wezenlijk veranderd: vrijwel alle gemeenten hebben minimaal maandelijks contact met de politie (buiten de driehoek) en het RIEC-bureau. Met het OM heeft maar de helft van de gemeenten (buiten de driehoek) minimaal maandelijks contact. Dat is gelijk aan 2016. De contacten met de provincies, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de Belastingdienst zijn ook licht toegenomen, maar over het geheel nog steeds laag. De contacten met het RIEC, de politie, het OM en andere gemeenten zijn niet aan specifieke thema's gekoppeld. Wel wordt er

meer in thematische projecten samengewerkt als het bijvoorbeeld gaat om arbeidsuitbuiting/ilegale bewoning, witwassen, drugsriminaliteit ('zoals scan buitengebied') en adresfraude. Daar zijn soms ook meer specifieke diensten bij betrokken, als de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie (uitbuiting arbeidsmigranten) of woningcorporaties (ilegale bewoning, hennepsteelt).

e. De verwachtingen en waardering van de ondersteuning door de RIEC's.

Evenals in 2016 hebben gemeenten brede verwachtingen van de ondersteuning door de RIEC's: zorgen voor afstemming bij de integrale aanpak, het bijdragen aan een gevulde 'instrumentenkoffer' en het 'stutten' van de lokale organisatie. Dat wil zeggen: ontwikkeling van lokale kennis en deskundigheid en waar nodig fungeren als backoffice voor expertise die er lokaal niet is.

De tevredenheid over de beschikbare capaciteit en expertise lijkt over het geheel (analysekennis, criminologische kennis, juridische expertise, praktische en tactische vaardigheden, kennis Wet Bibob) iets afgenomen. Waar in 2016 nog zo'n 70-80% van de respondenten daar tevreden over was, is dat in 2022 nog zo'n 60-70%. Vooral de tevredenheid over de beschikbare Bibob-kennis is gedaald, van 91% naar 60%. Een mogelijke verklaring is dat de gemeenten inmiddels zelf meer kennis hebben ontwikkeld en daarmee ook (nog) meer kennis en expertise bij het RIEC verwachten. Een positieve uitschieter is de waardering voor de bekendheid van het RIEC met de lokale situatie. Daar was in 2016 nog maar 40% tevreden over; in 2022 is dat 67%.

De waardering van de toegevoegde waarde van de RIEC's is in 2022 vergelijkbaar met die in 2016: ook nu vindt 80% van de respondenten de RIEC's van toegevoegde waarde in het bevorderen van de integrale aanpak en 70% dat het RIEC bijdraagt aan de opbouw van lokale kennis en expertise. De positieve waardering voor het ontwikkelen van instrumenten is gestegen van 37% in 2016 naar 70% van de gemeenten in 2022. Ook is er een stijging van de waardering voor het verbeteren van de lokale informatiepositie (van 57% naar 68%) en het beter prioriteiten kunnen stellen (van 41% naar 63%).

Ten aanzien van de verschillende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit is het beeld van de toegevoegde waarde zoals gemeenten dat zien in 2022 in grote lijnen vergelijkbaar met 2016. Bij de meeste specifieke verschijningsvormen vindt ongeveer de helft van de gemeenten het RIEC van toegevoegde waarde. Ten opzichte van 2016 vindt nu 53% van de gemeenten het RIEC ook een toegevoegde waarde hebben bij de aanpak van

vastgoedfraude; dat was 38%. De toegevoegde waarde bij de aanpak van criminele (motor)bendes is wat gedaald van 67% in 2016 naar 56% in 2022. Daarbij speelt mogelijk een rol dat deze problematiek zich (veel) minder voordoet.

f. De inschatting van de effectiviteit van de aanpak.

Over de gehele linie geven relatief meer respondenten dan in 2016 aan dat de bestuurlijke aanpak (redelijk) effectief is. Dat geldt voor het tegengaan van ondermijning van de lokale gemeenschap en de gemeente zelf, het vergroten van het veiligheidsgevoel, het voorkomen dat criminelen voet aan de grond krijgen en het bestrijden van uitwassen. De focus lijkt daarbij wel wat te verschuiven van het ook met de inzet van bestuurlijke middelen bestrijden van criminelen naar het wegnemen van de symptomen (effecten) richting samenleving. Daarbij hoort ook het beschermen van kwetsbare burgers en voorkomen dat ze in de criminaliteit worden meegezogen. Er is dan ook (een wens tot) een intensivering van de inzet van preventieve instrumenten en aanpak waar te nemen, waarbij de integrale kwaliteit van een wijk (sociaal, fysiek, economisch) centraal staat en de aandacht voor ondermijningsrisico's daarop aansluit. Gemeenten geven wel nadrukkelijk mee dat die aanpak alleen kan slagen (en mogelijk tot een structurele verbetering kan leiden) als de informatiepositie voldoende op orde is en andere partners zoals de politie, Belastingdienst, OM maar ook andere afdelingen dan OOV (in de betreffende wijk) hun rol ook pakken.

8.5 Eindconclusies

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende zeven eindconclusies.

Conclusie 1: Het bewustzijn bij gemeenten inzake georganiseerde criminaliteit is verder versterkt, maar nog niet organisatiebreed aanwezig.

Het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, het zicht op het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde verschijningsvormen daarvan en de onderkenning dat de gemeente een rol heeft in de aanpak is alom aanwezig. Daar staat tegenover dat dit bewustzijn er vooral is bij de burgemeesters en de teams of afdelingen veiligheid of openbare orde en veiligheid. Dit bewustzijn is bij wethouders nog onvoldoende aanwezig en bij andere afdelingen nog zeer wisselend. Dat geldt ook voor de rol die zij kunnen spelen in de preventie, bijvoorbeeld het voorkómen van jonge aanwas of in een meer gebiedsgerichte aanpak.

Conclusie 2: De bestuurlijke en organisatorische verankering is verstevigd, maar de kwaliteit en continuïteit van de lokale organisatie blijft kwetsbaar.

Het verhoogde bewustzijn zien we ook vertaald in een verdergaande bestuurlijke verankering van de aanpak en versterking van de uitvoeringsorganisatie(s). Vrijwel alle gemeenten hebben inmiddels een integraal veiligheidsbeleidsplan (of vergelijkbaar) waarin de gemeentelijke rol en ambities in de aanpak van georganiseerde criminaliteit (en het tegengaan van ondermijning) zijn vastgelegd. Ook heeft een groot deel van de gemeenten de beleidsregels voor de inzet van de Wet Bibob verruimd (naar bijvoorbeeld vastgoedtransacties, inkoop en subsidies) en de APV gemoderniseerd volgens de handreiking van de VNG over ondermijning. Ook de lokale organisatie is versterkt. De capaciteit voor Openbare Orde en Veiligheid is gegroeid van gemiddeld 1,4 fte in 2016 naar 3,5 fte in 2022. Het aandeel gemeenten met niet meer dan één medewerker op OOV daalde van 70% in 2016 naar 15% in 2022.

Toch blijft het – zeker voor kleine gemeenten – vaak lastig om continuïteit en kwaliteit te borgen. Daarvoor zijn verschillende redenen. Om te beginnen is er onvoldoende kritieke massa om alle rollen en daarvoor benodigde expertise (zoals specifieke juridische Bibob-kennis, fenomenenkennis of het kunnen maken van analyses) op de been te kunnen brengen. Een (systematische en programmatische) uitvoering van het vastgestelde beleid kan niet of nauwelijks plaatsvinden door gebrek aan capaciteit én expertise. Voor wat betreft het laatste kunnen gemeenten soms terugvallen op de RIEC's, maar dat is afhankelijk van de rolopvatting die de RIEC's daarbij hebben.

In de tweede plaats wordt OOV vaak ook ingezet voor crisismanagement, bijvoorbeeld rond coronamaatregelen en de opvang van (Oekraïense) vluchtelingen. De inzet wordt daardoor vaak bepaald door de waan van de dag. Er is zowel bij grote(re) als kleine(re) gemeenten sprake van personele krapte. Gemeenten ervaren in de eerste plaats een disbalans tussen enerzijds de taken en bevoegdheden (en verwachtingen) die ze erbij hebben gekregen en gaan krijgen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning en anderzijds de middelen die ze daarbij van het Rijk (via het Gemeentefonds) ontvangen. De versterkingsgelden voor onder meer de RIEC's, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst zien gemeenten op zich als een goede zaak, maar ze hadden graag gezien dat er ook richting gemeenten extra middelen komen. Daarbij is ook wel de opvatting bij respondenten dat het ook eigen (politieke) keuzes van gemeenten zijn waar prioriteiten liggen en of er binnen de begroting wordt geschoven ten koste van andere thema's.

In de derde plaats speelt ook de (algehele) krapte op de arbeidsmarkt een rol en zien kleinere gemeenten hun medewerkers vaak vertrekken naar grotere gemeenten (of RIEC's) of

vertrekken medewerkers naar detacheringsbureaus en zijn gemeenten aangewezen op relatief minder ervaren medewerkers. Er is een groot verloop onder OOV-ers, waardoor gemeenten behalve met capaciteitstekort er ook mee te maken hebben dat kennis en ervaring verdwijnt. Overigens ontbreken criteria voor wat een gemeente (minimaal) in huis zou moeten hebben. Dat zou kunnen helpen te bepalen wat effectief minimaal nodig is.¹⁷

Conclusie 3: De samenwerking in RIEC-verband is geprofessionaliseerd en zeer divers.

De samenwerking in RIEC-verband is de afgelopen jaren duidelijk verbeterd en geprofessionaliseerd. De RIEC's hebben een vaste positie verworven in de ondersteuning van de bestuurlijke aanpak en de bevordering van de integrale aanpak. Over de ondersteuning die gemeenten van de RIEC's krijgen zijn ze over het algemeen dan ook tevreden. Wel zijn er verschillen in verwachtingen tussen grotere en kleinere gemeenten. Grotere gemeenten zijn tot op zekere hoogte zelfvoorzienend waar het gaat om capaciteit, expertise en externe contacten. Kleinere gemeenten hebben vooral behoefte aan praktische ondersteuning in capaciteit en expertise.

Er is waardering voor de instrumenten, diensten en producten die de RIEC's aanbieden, maar door gebrek aan tijd en capaciteit komen gemeenten er niet altijd of onvoldoende aan toe deze ook in te zetten. We zien in RIEC-verband ook steeds meer samenwerkingsprojecten, bijvoorbeeld in de aanpak van ondermijning van vakantieparken, industrieterreinen, havengebieden of het buitengebied; soms als gezamenlijk project, soms als 'ondersteuningsdienst' (flexteams) voor individuele gemeenten. Net als bij de gemeenten ontbreken kaders voor waar RIEC's minimaal aan zouden moeten voldoen (organisatie, diensten, producten en kwaliteit).

De verschillen tussen RIEC's zien we ook terug bij de inzet van de zogenaamde versterkingsgelden. Sommige RIEC's zetten die in om specialistische kennis te organiseren waar gemeenten voor advies op terug kunnen vallen, andere zetten deze in op projectleiderscapaciteit en weer andere trekken capaciteit aan om gemeenten (of op het niveau van de politie-basisteams) op locatie te ondersteunen, bijvoorbeeld bij het maken van fenomeenanalyses.

¹⁷ Er zijn wel enige kaders vanuit het CVV of 'normen' zoals in Flevoland en Noord-Brabant, maar deze zijn of weinig specifiek of vooral kwalitatief van aard. Ze hebben ook geen landelijke status.

Conclusie 4: De informatiepositie van gemeenten is de achilleshiel bij de doorontwikkeling van de bestuurlijke aanpak.

Een belangrijk zorgpunt voor gemeenten en RIEC's is de informatiepositie. De ondernemingsbeelden die vanaf circa 2018 zijn opgesteld door de RIEC's zijn grotendeels achterhaald. Ze zijn bovendien gebaseerd op informatie van de gemeenten zelf en algemene informatie van de politie.

In algemene zin is informatiedeling binnen gemeenten en tussen gemeenten en andere organisaties zoals vooral de politie, een knelpunt. Op grond van de AVG mag informatie alleen onder bepaalde omstandigheden gedeeld worden. Daarbij is ook sprake van 'rekkelijken en preciezen', waardoor er meer of minder terughoudend wordt omgegaan met het delen van informatie. Persoonlijke verhoudingen zijn daarbij soms ook bepalend. Affaires als de toeslagenaffaire bij de belastingdienst dragen bij aan meer terughoudendheid in het delen van informatie. Overigens zien we op beperkte schaal ook gebieden/gemeenten waar het samenspel in informatiedelen (waaronder geanonimiseerde informatie art. 9 en 10 Wpg) tussen politie, RIEC, gemeenten en andere partners – op basis van gedeelde visies op de aanpak en wederzijds vertrouwen – wél tot stand komt. Het is echter geen gemeengoed.

Conclusie 5: Er is een kentering te zien in de aanpak van zaakgericht naar preventie.

Er is een zekere kentering te zien in de strategie bij de (gewenste) aanpak. Waar het accent in 2016 nog lag op het in RIEC-verband aandragen en oppakken van zaken, zien we in 2022 een verschuiving naar de focus op specifieke doelgroepen (weerbaarheid burgers en ondernemers, voorkómen dat jongeren en kwetsbare burgers de criminaliteit worden ingetrokken) en/of gebieden (zoals buurten, buitengebied, bedrijfsterreinen, vakantieparken of havens). De aanpak is daarbij ook meer integraal; niet specifiek gericht op de aanpak van criminaliteit, maar breder op het verbeteren van de kwaliteit in het algemeen (fysiek, sociaal, economisch).

Die kentering lijkt door twee factoren te zijn ingegeven. In de eerste plaats zijn er bij verschillende geïnterviewde gemeenten vraagtekens bij de effectiviteit van (alleen) de traditionele inzet van bestuurlijke instrumenten, zoals het sluiten van panden en toezicht en handhaving. Het sluiten van een horecagelegenheid (vanwege drugshandel, aanwezigheid illegale prostitutie) kan op korte termijn weliswaar effectief zijn: de uitbater zal omzetverlies lijden en hem of haar weerhouden nogmaals in de fout te gaan, maar het is de vraag of het structureel effect heeft.

Een tweede factor is dat gemeenten ervaren dat de politie en het OM zich bij kleinere zaken terugtrekken uit het gemeentelijke domein (mede door capaciteitsproblemen) en minder (snel) informatie delen. Dat betekent dat er bijvoorbeeld wel arrestaties plaatsvinden bij het ontruimen van een hennepkwekerij maar dat niet (consequent) ook verder onderzoek wordt gedaan. Vooral de (kleinere) meer landelijke gemeenten ervaren het verdwijnen van de wijkagenten als een gemis in hun informatiepositie. Het niet doorpakken in zaken die in gemeenten naar boven komen en de ervaren beperking in de informatiepositie (in combinatie met de beperkte capaciteit) vermindert de prikkel bij gemeenten om inzet te plegen op de aanpak van criminelen en ontstaat er meer een oriëntatie op het voorkómen dat kwetsbare burgers onder criminele invloed komen.

Conclusie 6: De heroriëntatie op de bestuurlijke aanpak vraagt ook om een heroriëntatie van het strafrecht en het Rijk.

De precieze rol van de gemeenten bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit is niet formeel (wettelijk) vastgelegd. Dat betekent in de praktijk dat de rolopvatting van gemeenten verschilt, mede afhankelijk van de visie van de burgemeester. Dat leidt tot verschillen in de aanpak en zet een druk op de doelmatigheid (zoals in de ondersteuning van de RIEC's). Een integrale aanpak van politie, OM, gemeenten en andere partners vereist een duidelijke rolverdeling, dicht bij de kerntaken van elk van de partners. De rol van politie en OM ligt daarbij bij de opsporing. De rol van gemeenten is preventief (voorkómen) en curatief (met bestuursrecht herstellen). Meer focus op preventie door gemeenten betekent ook dat politie en OM zich moeten heroriënteren.

Een focus van gemeenten op bijvoorbeeld het opwerpen van barrières tegen jonge aanwas betekent dat politie en OM juist ook voor hen kleine zaken moeten oppakken waar jongeren bij zijn betrokken. Anders zou daar helemaal geen actie tegen worden ondernomen en zou het de deur naar de georganiseerde criminaliteit openzetten.

In de tweede plaats betekent meer focus op preventie ook dat de andere ministeries dan Justitie en Veiligheid daar in hun beleid op moeten aanhaken. Bijvoorbeeld als het gaat om werkgelegenheid, onderwijs, cultuur, sport en gezondheid.

Conclusie 7: Er is een aanscherping nodig van de beleidstheorie achter de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is geïntroduceerd om, aanvullend aan de inzet van het strafrecht, barrières op te werpen tegen de georganiseerde criminaliteit. De RIEC's zijn opgezet om gemeenten daarin te faciliteren. Sinds de nulmeting in 2009 hebben zowel de integrale aanpak (en daarbinnen de bestuurlijke aanpak) als de samenwerking in RIEC-verband een flinke transformatie ondergaan. Dat heeft ook geleid tot

voortschrijdende inzichten, bijvoorbeeld over wat werkt en wat niet, waar de grenzen van de aanpak liggen, wat de rolverdeling kan of moet zijn en wat kritische randvoorwaarden zijn om de aanpak te doen slagen.

Bij de start van de monitor in 2012 is geconstateerd dat de beleidstheorie (het geheel aan causale, finale en normatieve uitgangspunten) achter de bestuurlijke aanpak niet expliciet was beschreven. Met het oog op de monitor is toen in het onderzoek een reconstructie van de beleidstheorie gemaakt op basis van documenten en gesprekken met betrokkenen. Die reconstructie is vertaald naar een conceptueel model dat als raamwerk heeft gefunctioneerd voor het operationaliseren van de monitors van 2012, 2016 en 2022.

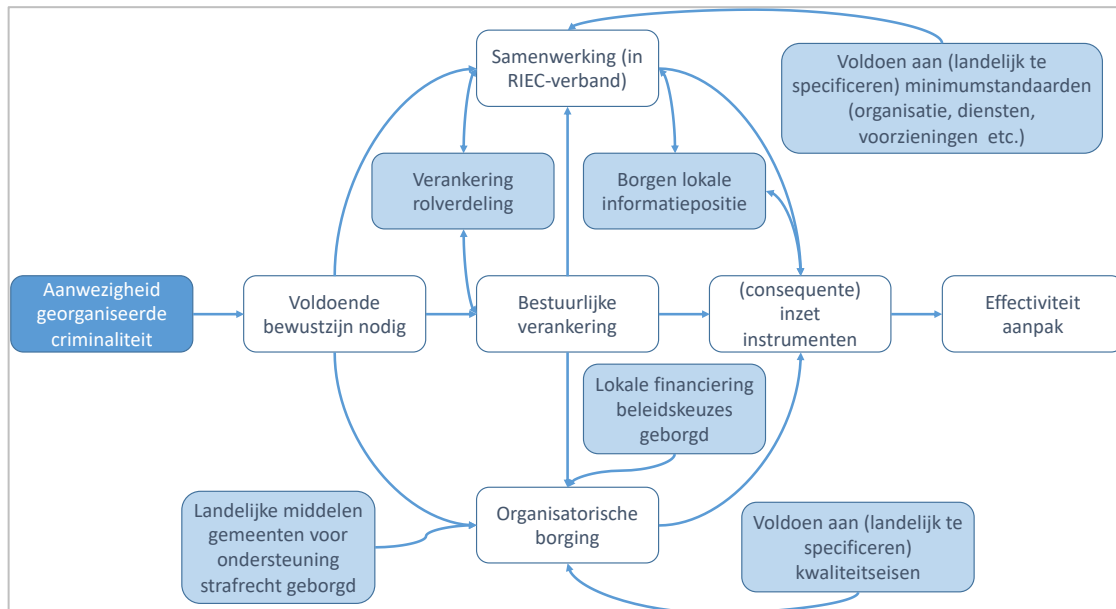
De conclusie op basis van de monitor 2022 is dat voor een volgende meting dit conceptuele model en daarmee ook de beleidstheorie aan een zekere revisie of verfijning toe is. Op basis van het voorgaande behoren daartoe in elk geval de volgende ingrediënten:

1. Het belang van een wettelijke verankering van de taak of in elk geval verduidelijking van de primaire rol die gemeenten hebben in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Op basis van de bevindingen uit de monitor ligt een focus op preventie en curatie (naast de integrale aanpak met politie en justitie) voor de hand.
2. Dat betekent in de beleidstheorie niet alleen aandacht voor de integrale aanpak en samenwerking tussen instanties (zoals gemeenten, politie, OM en Belastingdienst), maar ook voor de integrale (en preventieve) aanpak en samenwerking binnen de gemeente zelf.
3. Criteria voor wat een gemeente minimaal in huis moet hebben (bijvoorbeeld als het gaat om analisten) om volwaardig invulling te kunnen geven aan de bestuurlijke aanpak (waarbij het voldoen daaraan waarschijnlijk ook in samenwerking met andere gemeenten en samenwerkingspartners kan en moet worden gezocht).
4. Kaders voor de basisvoorzieningen van RIEC's (wat moet in elk RIEC-samenwerkingsgebied minimaal aanwezig zijn aan expertise, diensten, producten en kwaliteit?) en nadere (juridische¹⁸, beleidsmatige en organisatorische) randvoorwaarden voor de informatie-uitwisseling (minder vrijblijvend, waarborgen in techniek en organisatie, rol RIEC).
5. Duidelijkheid over de financiering, wat wil zeggen:
 - a. Lokale financiering waar een eigen lokale verantwoordelijkheid ligt vanwege beleidsmatige keuzes en ambities.
 - b. Landelijke financiering waar gemeenten politie en justitie ondersteunen bij de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit (zoals met de inzet van de Wet Bibob en het sluiten van panden).

¹⁸ De AVG en sectorwetten (zoals de Wpg) geven vooral de randvoorwaarden aan waarbinnen informatie mag worden gedeeld, niet wanneer deze (onder deze voorwaarden) moet worden gedeeld.

Dit brengt ons tot een volgende provisionele nadere uitwerking van de beleidstheorie.

Figuur 8.1: provisionele nadere uitwerking van de beleidstheorie achter de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit



Het is aan te bevelen dat zowel met het oog op mogelijke beleidsmaatregelen voor de versterking van de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit als met het oog op een volgende monitor, het ministerie van JenV een meer diepgaand onderzoek laat doen naar het expliciteren en valideren van de beleidstheorie achter de bestuurlijke aanpak.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Construct-validiteit digitale vragenlijst

Inleiding

Voor de monitoring van de bestuurlijke aanpak in 2012 heeft een beknopte reconstructie plaatsgevonden van de beleidstheorie hiervan en de rol van de RIEC's daarin; dat wil zeggen, de aannames die zijn gedaan over de condities om de bestuurlijke aanpak effectief te laten zijn. Deze reconstructie is gebruikt als onderzoeksmodel om te komen tot een vanuit het beleid en de uitvoeringspraktijk gezien logisch opgebouwde digitale vragenlijst. In het navolgende wordt deze beleidstheorie geschetst.

Reconstructie beleidstheorie effectiviteit bestuurlijke aanpak

Het onderzoek brengt de stand van zaken van de bestuurlijke aanpak bij gemeenten in beeld. Deze stand van zaken kan aan meerdere zaken worden afgemeten. In de nulmeting uit 2009 is vooral gekeken naar het bestuurlijk bewustzijn, de samenwerking en de inzet van instrumenten. De bestuurlijke aanpak behelst echter meer. Zo zal de organisatie van de gemeente erop ingericht moeten zijn om instrumenten ook daadwerkelijk in te zetten en afstemming met partners mogelijk te maken. Dat houdt in dat er bijvoorbeeld voldoende capaciteit en deskundigheid moeten zijn, dat er iemand in de organisatie aanwezig is die verantwoordelijk is voor de coördinatie en dat er iets is geregeld voor de informatie-uitwisseling. Om te waarborgen dat de meting van de stand van zaken valide is ('de juiste dingen worden gemeten'), heeft een beperkte reconstructie van de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak plaatsgevonden. Deze is toegespitst op de kenmerken van gemeenten die op basis van de beleidsdocumenten, literatuur en geïnterviewde respondenten van gemeenten en RIEC's van invloed zijn op het van de grond komen en effectief zijn van een bestuurlijke aanpak. Deze reconstructie heeft geleid tot zeven factoren die in figuur B1.1 zijn samengevat.

Figuur B1.1: reconstructie kenmerken die het van de grond komen en de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak bepalen



1. Bestuurlijk bewustzijn aanwezigheid georganiseerde criminaliteit

Een eerste factor die bepaalt of de bestuurlijke aanpak van de grond komt, is het bestuurlijk bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. De beleidsmatige aanname is dat in (vrijwel) elke gemeente vormen of vertakkingen van georganiseerde criminaliteit aanwezig zijn of dat daarvoor een potentiële voedingsbodem aanwezig is.¹⁹ Georganiseerde criminaliteit kan schade toebrengen aan of risico's met zich meebrengen voor de lokale gemeenschap. Hierbij kan gedacht worden aan het faciliteren van criminelen door (onbedoeld) een vergunning te verlenen voor een horecagelegenheid waar criminele activiteiten plaatsvinden of het toenemen van het gevoel van onveiligheid door met georganiseerde criminaliteit samenhangend geweld.

2. Erkenning gemeentelijke rol

Gemeenten kunnen een rol spelen in het terugdringen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit en zij beschikken daarvoor over instrumenten. Gedacht kan worden aan de bevoegdheid tot het verlenen, weigeren of intrekken van vergunningen, het sluiten van panden, en toezicht en handhaving. Een tweede voorwaarde is dan wel dat de gemeente erkent dat ze een rol heeft in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

3. Bestuurlijke verankering

Een derde factor die volgens de betrokkenen bepaalt of de bestuurlijke aanpak goed van de grond kan komen, is de bestuurlijke (beleidsmatige) verankering. Dit kan gaan om inhoudelijke prioriteiten zoals terugdringen van mensenhandel, maar ook om meer algemene doelstellingen zoals de intensivering van de inzet van instrumenten of het versterken van de samenwerking over specifiek beleid inzake de Wet Bibob. Het hebben vastgesteld van beleid – of de bestuurlijke aanpak vast hebben gelegd in een collegeprogramma – kan ook een indicatie zijn dat gemeenten zich bewust zijn van de problematiek en hun rol.

4. Organisatorische verankering

Een vierde voorwaarde is dat de gemeentelijke organisatie voldoende geëquipeerd is om de bestuurlijke aanpak te kunnen realiseren. Dat betekent bijvoorbeeld dat de gemeente beschikt over voldoende capaciteit en expertise (juridisch, criminologisch, thematisch, strafrechtelijk, et cetera) en voorzieningen heeft voor informatiebeheer en -uitwisseling.

5. Samenwerking

Samenwerking en afstemming bij informatie-uitwisseling wordt in het plan van aanpak als een van de succesfactoren voor een effectieve en efficiënte aanpak genoemd.²⁰ Samenwer-

¹⁹ Ministerie van BZK, *Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad*, Den Haag, 2008, p. 5.

²⁰ Ministerie van BZK, *Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad*, Den Haag, 2008, p. 6.

king is belangrijk vanwege het schaalniveau van criminaliteit (slagvaardige aanpak, voorkomen waterbedeffect), specifieke expertise die moet worden gemobiliseerd en het inzetten van instrumenten of bevoegdheden waarover de gemeente zelf niet beschikt.

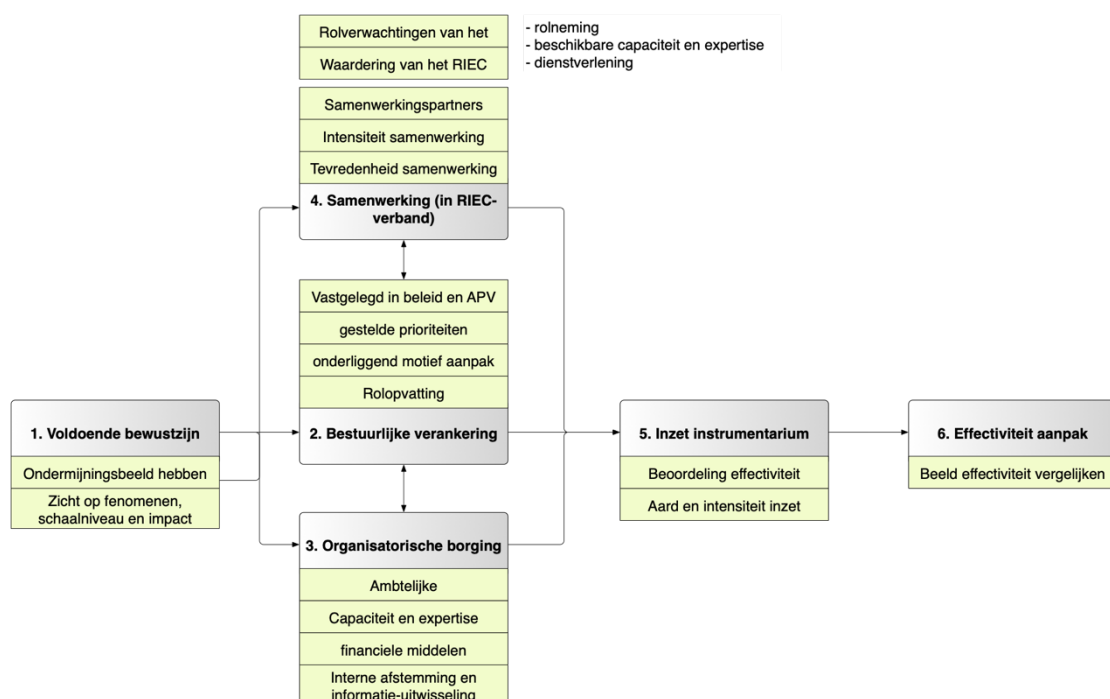
6. Feitelijk inzetten instrumenten

Cruciaal is tot slot dat systematisch uitvoering wordt gegeven aan het beleid. Dit is enerzijds van belang omdat alleen een systematische, structurele en met partners afgestemde inzet van instrumenten op termijn barrières zal opwerpen tegen georganiseerde criminaliteit. Aan de andere kant is een systematische toepassing ook nodig om als gemeente voldoende ervaring op te doen en te kunnen blijven innoveren.

Van beleidstheorie naar meetmodel

Voor de opbouw van de vragenlijst was de structuur van de gereconstrueerde beleidstheorie leidend. Voor elke variabele in het model zijn - in 2012 - op basis van documentanalyse, verkennende gesprekken en op basis van reflectie vanuit de begeleidingscommissie één of meer clusters van items geformuleerd.

Figuur B1.2: Vertaling van beleidstheorie naar meetmodel



Deze zijn verder verfijnd naar concrete, meest voorgestructureerde, vragen voor de digitale vragenlijst. In de vragenlijst komen de volgende vraagtypen voor:

- Schaalvragen (type 'eens – oneens', 'veel – weinig');
- Enkelkeuzevragen;

- Meerkeuzevragen;
- Open numerieke vragen (b.v. beschikbare capaciteit);
- Open vragen (meest: toelichting kunnen geven).

Dit basismodel is ook gebruikt voor de meting in 2016 en 2022. In 2016 is de vragenlijst vooral tegen het licht gehouden wat betreft de (item) non-respons in de vragenlijst van 2012. Daar bleek bijvoorbeeld veel uitval bij gedetailleerde vragen over samenwerking (op welke thema's en met welke partners) en gedetailleerde vragen over de frequentie van de inzet van instrumenten. De concept-vragenlijst die in 2022 is gebruikt, is kritisch tegen het licht gehouden wat betreft non-respons in 2016. Ook is gekeken waar de respons in 2016 weinig tot geen spreiding liet zien. Een vraag naar de onderkenning of er naar het oordeel van de respondenten georganiseerde criminaliteit voorkomt (was in 2016 al meer dan 90%), is bijvoorbeeld geschrapt. De lengte van de vragenlijst was ook aanleiding om kritisch te kijken naar de noodzaak van bepaalde vragen (*need to know* versus *nice to know*).

Daarnaast heeft er ook een aanvulling plaatsgevonden op basis van een aantal verkennende gesprekken voor het uitzetten van de monitor. Zo zijn er antwoordmogelijkheden toegevoegd vanwege fenomenen die in 2016 nog niet in beeld waren (of in elk geval geen deel uitmaakten van de monitor), bijvoorbeeld georganiseerde zorgfraude, cybercrime en synthetische drugs. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het spectrum aan instrumenten dat gemeenten kunnen inzetten. Daarnaast zijn aanvullende vragen toegevoegd over de ondersteuning die gemeenten kunnen krijgen buiten RIEC-verband. De hele vragenlijst, waarbij de voorgestelde aanpassingen zijn benoemd, is besproken met de begeleidingscommissie en waar nodig nog bijgesteld.

Bij de aanpassingen is getracht zoveel mogelijk de balans te houden tussen directe vergelijkbaarheid met de vorige meting(en), actualiteit (aansluiten bij ontwikkelingen en inzichten) en het borgen van voldoende respons.

Bijlage 2 Geïnterviewden en deelnemers reflectiebijeenkomst

Gesprekspartners oriënterende (groeps)interviews

- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, senior adviseur/projectleider
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, adviseur
- Landelijk Informatie- en Expertisecentrum, hoofd
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters, bestuurlijk adviseur
- Ministerie van BZK, programmamanager
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, senior beleidsmedewerker
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, plaatsvervangend afdelingshoofd
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, coördinerend beleidsmedewerker
- Openbaar Ministerie, advocaat-generaal
- Politie, hoofd recherche-eenheid
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, senior beleidsadviseur

Gemeenten waar verdiepende interviews zijn gevoerd (met ambtenaar openbare en veiligheid en/of de burgemeester)

- Aalsmeer (NH)
- Almelo (OV)
- Arnhem (GE)
- Assen (DR)
- Deventer (OV)
- Dronten (FL)
- Gennep (LI)
- Goirle (NB)
- Hardinxveld-Giessendam (ZH)
- Hoorn (NH)
- Oldenzaal (OV)
- Oost Gelre/regio Achterhoek (GE)
- Soest (UT)
- Valkenburg aan de Geul (LI)
- Veenendaal (UT)
- Zaanstad (NH)

Verdiepende gesprekken RIEC's

Alle hoofden (inclusief de Taskforce RIEC Noord-Brabant), deels tezamen met een accountmanager.

Deelnemers reflectiebijeenkomst

- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, adviseur
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, plaatsvervangend afdelingshoofd
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, coördinerend beleidsmedewerker
- RIEC Noord-Holland, senior accountmanager
- RIEC Rotterdam, hoofd

Bijlage 3 Samenstelling begeleidingscommissie

- Prof.mr.dr. W. Huisman (Vrije Universiteit), voorzitter
- Mr. G. van den Born (ministerie van Justitie en Veiligheid)
- Mr. J.J.H.M. Hanssen (LIEC)
- Dr. H.P.L.M. Korzilius (Radboud Universiteit)
- Dr. I.W.J. van der Vegt (WODC) – tot 14 juni 2022
- Drs. T.L. van Mullekom (WODC) – vanaf 14 juni 2022

Bijlage 4 Lijst met afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bibob	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JenV	Justitie en Veiligheid
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteiten
OM	Openbaar Ministerie
OMG	Outlaw Motorcycle Gangs
OOV	Openbare orde en veiligheid
OvJ	Officier van Justitie
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring omtrent gedrag
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet Politiegegevens