



pro facto

juridisch en bestuurskundig  
onderzoek / advies / onderwijs

## **Samenvatting**

projectnummer 2207

**Titel** Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2012.

Het onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Veiligheid en Justitie te Den Haag.

*Een gedrukt exemplaar van het volledige rapport is te bestellen Arena Consulting of Pro Facto. 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](mailto:info@arenaconsulting.nl)*

*E: [profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)*

*I: [www.arenaconsulting.nl](http://www.arenaconsulting.nl)*

*I: [www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)*

In dit onderzoek is de stand van zaken bij gemeenten als het gaat om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit eind 2012 in beeld gebracht. Het is een vervolg op de nulmeting uit 2010 waarin de stand van zaken over 2009 werd vastgelegd.<sup>1</sup> De rapportage gaat in op het bewustzijn van de aanwezigheid van criminaliteit, de beleidsmatige en organisatorische verankering van de aanpak, de samenwerking, de inzet van instrumenten en de verwachtingen over de effectiviteit van de aanpak in 2012. Voor zover gemeten in 2009 worden daarbij ook de verschillen daarmee aangegeven. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de opvattingen van gemeenten over de ondersteuning die de RIEC's (Regionale Informatie en Expertise Centra) hebben geboden bij de bestuurlijke aanpak. Dit ook met het oog op het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie inzake de toekomst van de bestuurlijke aanpak en de RIEC's.

### **Onderzoeksopzet**

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2012 tot en met mei 2013, met als belangrijkste instrument een digitale vragenlijst die onder alle gemeenten is uitgezet. Ter voorbereiding zijn gesprekken gevoerd met enkele gemeenten en RIEC's en is – op basis

---

<sup>1</sup> Twijnstra Gudde en CapGemini, 2010

van de literatuur en gevoerde gesprekken - een beknopte reconstructie uitgevoerd van de beleidstheorie over de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak.

Aan deze hand van deze reconstructie en het onderzoek over 2009 is een vragenlijst opgesteld. De belangrijkste verschillen met de vragenlijst uit 2009 zijn de extra aandacht voor de organisatorische verankering van de bestuurlijke aanpak, de waardering voor de RIEC's en het toevoegen van de thema's 'milieucriminaliteit' en '1% motorclubs'. Uiteindelijk hebben 313 gemeenten deze<sup>2</sup> ingevuld. Dit is een respons van 75%. Deze is iets lager dan bij de nulmeting (84%). De resultaten van de bevraging zijn representatief voor alle gemeenten in Nederland. Alleen bij de vragen over samenwerking was de respons te laag om meer algemeen geldige uitspraken te doen. De uitkomsten van de analyses van het vragenlijstonderzoek en eerste reflecties daarop van de onderzoekers zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie en tijdens een tweetal expertmeetings aan respectievelijk de hoofden RIEC en het ministerie van V&J en aan medewerkers van onder andere gemeenten.

### ***Bevindingen stand van zaken 2012***

84% van de gemeenten is zich in 2012 bewust van de (potentiele) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. 98% van de gemeenten vindt dat ze een rol heeft bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het belangrijkste doel van de aanpak moet volgens de gemeenten het voorkomen van het faciliteren van criminele activiteiten en het vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers zijn.

Inhoudelijk is hennepsteelt de belangrijkste prioriteit bij gemeenten. Dit is ook de meest voorkomende verschijningsvorm van organiseerde criminaliteit (69% van de gemeenten) en daarvan zien gemeenten ook de meeste zichtbare effecten in de samenleving (onveiligheid, verloedering). 65% van de gemeenten heeft het beleid inzake bestuurlijke aanpak vastgelegd en 70% als het gaat om specifiek BIBOB-beleid.

De specifiek voor de bestuurlijke aanpak beschikbare capaciteit is gemiddeld 0,5 fte, maar met grote verschillen tussen de gemeenten. Die verschillen gelden ook voor de werkstructuur (hoe is de bestuurlijke aanpak georganiseerd?), de digitale voorzieningen voor het informatiebeheer en de feitelijke inzet van instrumenten. Kwaliteitsborging is in het kader van de bestuurlijke aanpak nog geen gemeengoed.

Indicatief lijkt de samenwerking zich vooral toe te spitsen op de aanpak van mensenhandel, hennepsteelt en handhavingssknelpunten. De belangrijkste partners daarbij lijken politie, het OM en het RIEC. Politie, RIEC en eigen organisatie lijken de belangrijkste partners als het gaat om de informatie-uitwisseling (die meestal op verzoek en ad hoc plaatsvindt).

---

<sup>2</sup> Originale en verkorte vragenlijst. Van deze 313 gemeenten hebben er 34 een verkorte lijst ingevuld.

De effectiviteit van de bestuurlijke aanpak wordt door de meeste gemeenten als 'redelijk' ervaren en doet zich vooral gelden bij het voorkomen van het (onbedoeld) faciliteren van criminele activiteiten en het terugdringen van verloedering.

### **Vergelijking met 2009**

Geconcludeerd is er een versterking van de bestuurlijke aanpak ten opzichte van 2009. Ten opzichte van 2009 zijn het bestuurlijk bewustzijn en de mate waarin gemeenten de bestuurlijke aanpak beleidsmatig hebben vastgelegd, gestegen. Over verschillen in het vastleggen van het BIBOB-beleid kan het onderzoek geen uitsluitel geven. Het aantal gemeenten dat de werkprocessen voor BIBOB heeft vastgelegd is wel gestegen. Qua samenwerking is het dekkingsgebied en aantal RIEC's ten opzichte van 2009 gewijzigd (van 11 naar 10 RIEC's). De deelname aan de RIEC's is toegenomen van 59% in 2009 naar 93% ultimo 2012. De totale capaciteit bij de RIEC's is gestegen van 43,8 fte in 2009 naar 137,3 fte in 2012. De inzet van de APV is in 2012 vergelijkbaar met die in 2009; de inzet van sluiting/onteigening lijkt iets te zijn toegenomen. Wat betreft de effectiviteit van instrumenten wordt de inzet van BIBOB en de APV in 2012 hoger ingeschat dan in 2009.

### **Waardering RIEC's**

Over de gehele linie worden de RIEC's positief gewaardeerd door de gemeenten. Dit geldt voor de deskundigheid, beschikbare informatie en hulpmiddelen, werkwijze, adviezen en de kosten-baten verhouding in het algemeen. De gemeenten hebben geen eenduidig oordeel over wat de belangrijkste rol is die het RIEC moet vervullen. Grotere gemeenten vinden vooral de bevordering van de samenwerking belangrijk. Kleinere gemeenten vooral de advisering en ondersteuning bij de uitvoering. De beschikbare capaciteit bij de RIEC's wordt door ruim 40% van de gemeenten als onvoldoende of krap ervaren. De kennis van de lokale situatie wordt over het geheel wat minder gewaardeerd. Er zijn verschillen tussen regio's en verschijningsvormen van criminaliteit. De waardering voor de RIEC's is hoger bij gemeenten die de bestuurlijke aanpak beleidsmatig en organisatorisch meer hebben verankerd dan gemeenten die dat niet hebben verankerd.

### **Algemene conclusie**

Het bewustzijn van de mogelijke aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is sterk toegenomen en bij nagenoeg alle gemeenten aanwezig. Dat geldt ook voor de erkenning van de bestuurlijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en het beleidsmatig vastleggen van de aanpak. De organisatorische verankering laat een zeer wisselend beeld zien. Circa 40% van de gemeenten heeft veel structuur in de organisatie (werkstructuur, capaciteit beschikbaar, werkprocessen beschreven, digitale voorzieningen, kwaliteitsborging etc.). Bij circa 30% ontbreekt deze structurering grotendeels. Bij de overige gemeenten is het beeld wisselend. Vooral de kleinere gemeenten zijn organisatorisch kwetsbaar. De uitvoering van de bestuurlijke aanpak lijkt bij de helft van de gemeenten min of meer gemeengoed gelet op de feitelijke inzet van instrumenten.

Inhoudelijk zijn vooral de aanpak van hennepsteelt en handhavingsknelpunten sterk verankerd: dit zijn de thema's waarop gemeenten goed zicht hebben en waarvan gemeenten aangeven dat ze de grootste impact op de samenleving hebben. In de verankering zien we dat deze thema's ook als belangrijkste prioriteiten naar voren komen en dat dit de thema's zijn waar (indicatief) het meest wordt samengewerkt en waarbij het meest frequent instrumenten worden ingezet. Op het toegevoegde thema 'milieucriminaliteit' hebben gemeenten beperkt zicht en dit thema krijgt ook beperkt prioriteit. Op het toegevoegde thema '1% motorclubs' geven gemeenten aan goed zicht te hebben. Er is een beperkt aantal gemeenten dat aangeeft dat de problematiek zich ook feitelijk aandient.

Over de vraag of de aanpak effectief is, lopen de meningen van de gemeenten uiteen. Als met de aanpak iets wordt bereikt, dan wordt meestal genoemd het voorkomen dat criminele activiteiten onbewust worden gefaciliteerd door de gemeente en dat verloedering wordt teruggedrongen.

Het algemeen beeld is dat gemeenten die de aanpak van georganiseerde criminaliteit bestuurlijke en organisatorisch hebben verankerd én ook feitelijk instrumenten inzetten, de effectiviteit hoger inschatten dan andere gemeenten en het RIEC hoger waarderen. Het risico bestaat dat bij de afwezigheid van de prikkel de bestuurlijke aanpak structureel te maken en de organisatie daarop in te richten de aandacht verslapt, ambtelijk en bestuurlijk.

### **Slotbeschouwing**

De verscheidenheid van de bij de RIEC's aangesloten gemeenten is groot. Niet alleen in problematiek, maar ook in fase waarin de bestuurlijke aanpak verkeert én de mate waarin gemeenten voldoende organisatorische waarborgen kunnen realiseren voor een goede uitvoering. De lokale verankering lijkt de achilleshiel van de bestuurlijke aanpak, vooral bij kleinere gemeenten. Daarbij is een aandachtspunt dat er geen referentiekader is voor hoe die organisatorische verankering er minimaal uit zou moeten zien. Het onderzoek heeft slechts indicaties gegeven voor de zaken waarop zo'n maatstaf zich kan richten (werkstructuur, werkprocessen, kwaliteitsborging etc.). De optimale invulling bij een kleine gemeente die incidenteel te maken heeft met georganiseerde criminaliteit zal er daarbij waarschijnlijk anders uitzien dan bij een grote gemeente waar sprake is van een structurele problematiek. Dit ook in het licht van de bredere bestuurlijke context: de discussie over schaalvergroting (ambtelijke fusie, herindeling), de samenloop en overlap met andere samenwerkingsverbanden en de verbreding van de gemeentelijke taakstelling (met ook nieuwe aanhakingspunten voor de bestuurlijke aanpak). Bij het ontwikkelen van een referentiekader en de invulling van de rol en vorm van de RIEC's moet dus uit worden gegaan van maatwerk.