

# Samenvatting

## Inleiding

In de media en in de politiek wordt steeds meer gesproken over mogelijke vervlechting van bovenwereld en onderwereld en de mogelijke ondermijning van het lokale gezag en de nationale veiligheid door de georganiseerde criminaliteit. In 2015 heeft de Volkskrant een aantal artikelen gepubliceerd over (vermeende) misstanden in de provincie Noord-Brabant, waarbij onder meer infiltratie en bedreiging als middelen werden genoemd waarmee de georganiseerde criminaliteit zich toegang probeert te verschaffen tot het lokale openbaar bestuur. Daarnaast zouden criminelen door het bedreigen van lokale bestuurders en ambtenaren besluitvorming(sprocessen) proberen te beïnvloeden.

De laatste jaren is er in de media dus de nodige aandacht voor het omkopen van lokale bestuurders en voor de wijze waarop criminelen lokale besluitvorming(sprocessen) proberen te beïnvloeden door middel van bedreiging of infiltratie. Die was echter vooral gestoeld op individuele gevallen en op impressies. Er is in Nederland nog geen diepgravend onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de beïnvloeding door criminelen van het lokale openbaar bestuur.

De bezorgdheid over het omkopen van lokale bestuurders en over de wijze waarop criminelen lokale besluitvorming(sprocessen) zouden proberen te beïnvloeden door middel van bedreiging of infiltratie vormde voor de minister van BZK en de minister van Veiligheid en Justitie aanleiding om bij brief van 6 november 2015 een fenomeenonderzoek over dit onderwerp aan de Tweede Kamer toe te zeggen. In dit onderzoek is daaraan gevolg gegeven door een grootschalig enquêteonderzoek uit te voeren onder bestuurders, raadsleden en ambtenaren in het lokale openbaar bestuur, aangevuld met verdiepende interviews.

## Onderzoeksvraag en methode

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt:

*Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur met een crimineel oogmerk, welke kwetsbaarheden kunnen hierbij aangewezen worden, in hoeverre heeft de beïnvloeding impact op besluitvorming(sprocessen) en de nationale veiligheid en welke maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt om beïnvloeding tegen te gaan?*

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

1. Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
2. In hoeverre zijn de democratische processen en posities op lokaal niveau gevoelig voor beïnvloeding en waar zitten de kwetsbaarheden?
3. Als er sprake is van verwevenheid en beïnvloeding tussen de criminaliteit en het lokale openbaar bestuur, in hoeverre heeft dit dan een ondermijnd effect voor de lokale democratie?

4. Wat is de aard en omvang van een rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau?
5. In hoeverre heeft beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur en rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau impact op de nationale veiligheid?
6. Welke maatregelen worden er momenteel genomen ter bestrijding van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
7. Welke concrete maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt?

Het onderzoek bestaat daarmee uit de volgende onderdelen:

- Aard en omvang
- Kwetsbaarheden (van functies en processen)
- Impact (op besluitvorming(sprocessen) en de nationale veiligheid)
- Maatregelen

De aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur zijn primair in kaart gebracht door middel van digitale enquêtes onder zes groepen respondenten: burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren OOV, griffiers en gemeentesecretarissen. In totaal zijn 11.385 personen benaderd, daarvan hebben 3.959 gereageerd. De respons is in onderstaande tabel opgenomen:

**TABEL 1: RESPONS ENQUÊTE**

	BRUTO POPULATIE	ONBESTEL- BAAR RETOUR	NETTO POPULATIE	RESPONS ABSOLUUT	RESPONS PERCENTAGE
Burgemeesters	390	14	<b>376</b>	225	<b>60%</b>
Wethouders	1.381	74	<b>1.307</b>	658	<b>50%</b>
Raadsleden	8.513	306	<b>8.207</b>	2.445	<b>30%</b>
Ambtenaren openbare orde <sup>1</sup>	350	8	<b>342</b>	209	<b>61%</b>
Griffiers	382	10	<b>372</b>	238	<b>64%</b>
Gemeentesecretarissen	369	20	<b>349</b>	184	<b>53%</b>

Het doel was om te achterhalen in hoeverre bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren ten gevolge van hun werk in het lokale openbaar bestuur te maken hebben met beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Het gaat om ondermijnende *gevolgen* van de beïnvloeding op de lokale besluitvorming(sprocessen). Bedreigingen zonder crimineel oogmerk, bijvoorbeeld in het kader van de opvang van asielzoekers in de gemeente of door een burger die een persoonlijk geschil heeft met de gemeente, vallen uitdrukkelijk niet onder dit onderzoek.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we criminele beïnvloeding geoperationaliseerd naar drie verschillende vormen van beïnvloeding: bedreiging, omkoping en infiltratie. Het gaat om drie brede vormen van beïnvloeding. Bij bedreiging gaat het om alle vormen van geweld of agressie waarmee criminelen proberen (besluitvormings)processen te beïnvloeden. Bij (poging tot) omkoping gaat het om alle vormen van verleiding waarbij een bestuurder, raadslid of ambtenaar door middel van financiële voordelen of niet-financiële voordelen, verleid wordt om een beslissing te nemen die niet in overeenstemming is met het algemeen belang, maar met het crimineel belang. Onder (poging tot) infiltratie worden alle manieren verstaan

<sup>1</sup> Per gemeente is de ambtenaar openbare orde en veiligheid voor de enquête benaderd die als contactpersoon van het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC) fungeert. Er zijn tien RIEC's, die het lokale openbaar bestuur ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

om te participeren in het lokale openbaar bestuur, waarbij het doel is om met een crimineel oogmerk lokale processen en besluitvorming te kunnen beïnvloeden.

Voorafgaand aan de digitale enquête zijn oriënterende interviews gevoerd met bestuurders en deskundigen over het onderwerp, met als doel meer informatie over de onderzoeksthema's te verzamelen voor het opstellen van de enquête. Aansluitend aan de enquête is met negentien respondenten gesproken die in de enquête aangegeven hebben met een poging tot beïnvloeding in aanraking te zijn gekomen en daarover bereid waren een nader gesprek te voeren. In de tweede fase van het onderzoek is over de resultaten van het vragenlijstonderzoek van gedachten gewisseld met vertegenwoordigers van belangenorganisaties en opsporingsdiensten. Ook heeft een expertmeeting plaatsgevonden om te reflecteren op de onderzoeksresultaten en om een nadere duiding te geven aan de uitkomsten van het onderzoek.

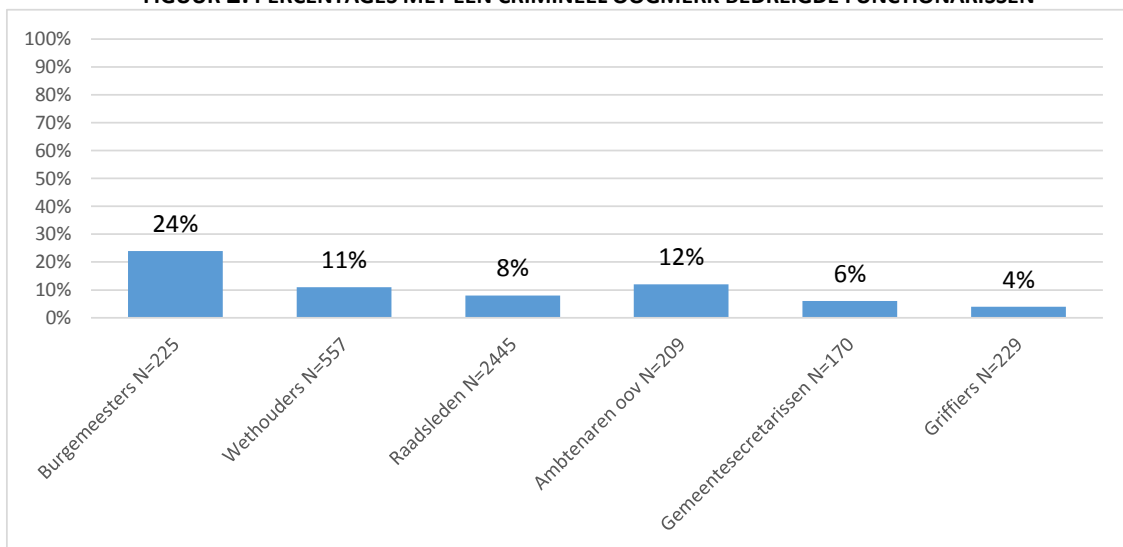
### Aard en omvang

Zoals aangegeven onderscheiden we drie varianten van beïnvloeding, te weten bedreiging, omkoping en infiltratie. De respondenten moesten zelf beoordelen of een crimineel oogmerk aanleiding was voor de beïnvloeding.

### Bedreiging

In het onderstaande figuur is weergegeven hoeveel respondenten hebben aangegeven in hun huidige functie bedreigd te zijn.

**FIGUUR 2: PERCENTAGES MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGDE FUNCTIONARISSEN**



Burgemeesters hebben het vaakst aangegeven dat zij met een crimineel oogmerk bedreigd zijn. Bedreigingen komen in het hele land voor; bij de ene groep functionarissen (bijvoorbeeld burgemeesters) zijn er relatief veel bedreigingen met een crimineel oogmerk in de ene provincie, maar voor een andere groep (bijvoorbeeld raadsleden) zijn het er in diezelfde provincie dan weer relatief weinig. Wanneer alle groepen gezamenlijk bekeken worden, blijken bedreigingen overal in het land voor te komen en zich niet te beperken tot enkele provincies. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte, behalve dan bij burgemeesters; bij burgemeesters vindt bedreiging met een crimineel oogmerk in grotere gemeenten relatief vaker plaats.

Wat betreft de aard van de bedreigingen zijn er duidelijk gradaties, van daadwerkelijk (levens)bedreigend tot anonieme bedreigingen op social media waar de ene burgemeester zich wel bedreigd door zal voelen en de andere niet. Bedreigingen met fysiek geweld zijn niet in

de praktijk gebracht; voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen zijn er geen lokale bestuurders, volksvertegenwoordigers of ambtenaren daadwerkelijk mishandeld of anderszins fysiek iets aangedaan.

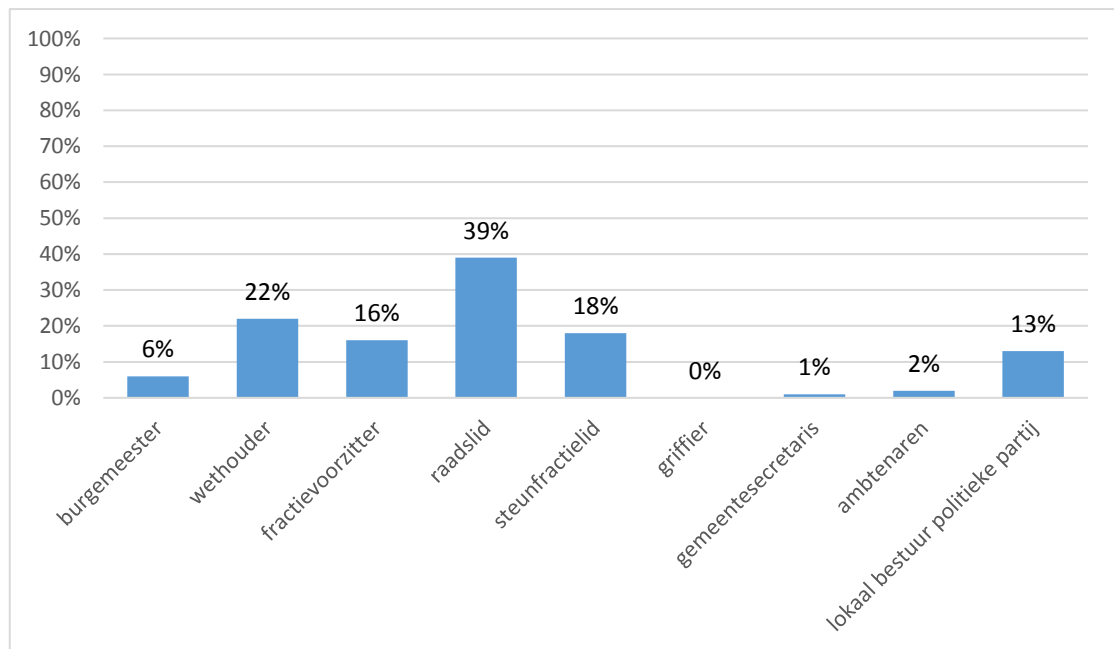
### *Omkoping*

Omkoping met een crimineel oogmerk komt veel minder voor dan bedreigingen. Van de verschillende respondentgroepen geeft 0% - 2% aan dat er een poging is gedaan om hen met een crimineel oogmerk om te kopen. Wat betreft de aard van de gevallen van (pogingen tot) omkoping met een crimineel oogmerk geldt dat deze als relatief licht kunnen worden aange-merkt. Het aantal gevallen waarin door het Openbaar Ministerie strafrechtelijke vervolging is ingezet, is zeer beperkt. Bij de in onze enquête en interviews genoemde voorbeelden waarin sprake was van omkoping met een crimineel oogmerk ging het meestal ook niet om grote bedragen.

### *Infiltratie*

In de enquête is aan alle respondentgroepen gevraagd of ze weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie met een crimineel oogmerk. In bijna een kwart van de gemeenten geven één of meer respondenten aan dat zij weten of vermoeden dat er in de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een poging om in het openbaar bestuur te infiltreren. Daarbij was er volgens hen vooral sprake van infiltrerende raadsleden, zoals blijkt uit figuur 3.

**FIGUUR 3: DE DOOR RESPONDENTEN GENOEMDE FUNCTIES WAARVAN ZE WETEN OF VERMOEDEN DAT ER IN DE AFGELOPEN VIJF JAAR SPRAKE IS GEWEEST VAN INFILTRATIE<sup>2</sup> (N=124)**



De figuur moet *niet* zo gelezen worden dat bijvoorbeeld 39% van de raadsleden met een crimineel oogmerk in het openbaar bestuur geïnfiltreerd zou zijn. De juiste interpretatie van de figuur is dat van degenen die weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie, het in 39% van de gevallen om een raadslid ging dat volgens de respondenten heeft geïnfiltreerd.

<sup>2</sup> De percentages in de figuur betreffen het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren openbare orde en veiligheid hierover in de enquête hebben gegeven.

Infiltratie met een crimineel oogmerk komt in alle provincies voor en in de meeste provincies is het percentage gemeenten waar infiltratie voorkomt tussen de 20% en 30%. Opvallend is dat respondenten van grotere gemeenten vaker aangeven dat infiltratie voorkomt dan respondenten in kleinere gemeenten. Als het gaat om de aard van de infiltratie zijn in het onderzoek vooral voorbeelden genoemd die gestoeld zijn op 'de schijn tegen hebben'. Infiltratie is door de respondenten derhalve breed opgevat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de broer van een ondernemer die verdacht werd van milieucriminaliteit die gesolliciteerd heeft als beleidsmedewerker milieu bij een gemeente of een stagiair van de juridische afdeling van een gemeente die vlak voor het begin van de stage opgepakt werd in verband met grootschalige handel in harddrugs. Bewijzen voor infiltratie zijn lastig te vinden, omdat niet duidelijk is met welk oogmerk iemand bestuurder, raadslid of ambtenaar van een gemeente wil worden. Toch geeft een derde van de respondenten die zeggen dat er sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk in hun gemeente, aan dit zeker te weten. Voorbeelden waarin onomstotelijk is komen vast te staan dat iemand met een crimineel oogmerk werkzaam wilde worden in het lokale openbaar bestuur, zijn in de enquête niet gemeld.

### **Kwetsbaarheden**

Het handhaven van regels en voorschriften, vergunningverlening en handhaving van de openbare orde en veiligheid zijn volgens respondenten de meest kwetsbare processen in een gemeente. Uit de toelichtingen bij de enquête en de verdiepende interviews blijkt echter dat het niet zozeer bepaalde processen zijn die kwetsbaar zijn, maar de randvoorwaarden bij die processen. Daarbij kan gedacht worden aan de afstand tussen de beoordelend ambtenaar en degene die de vergunning aanvraagt. De aandacht moet dus niet zozeer gericht worden op bepaalde processen, maar op randvoorwaarden binnen de organisatie en de maatregelen die daartegen ondernomen kunnen worden.

Volgens respondenten zijn vrijwel alle posities (functies) in het lokale openbaar bestuur vatbaar voor pogingen tot beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Het gaat dan met name om de burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren OO&V. Daarvoor geven zij de volgende overwegingen:

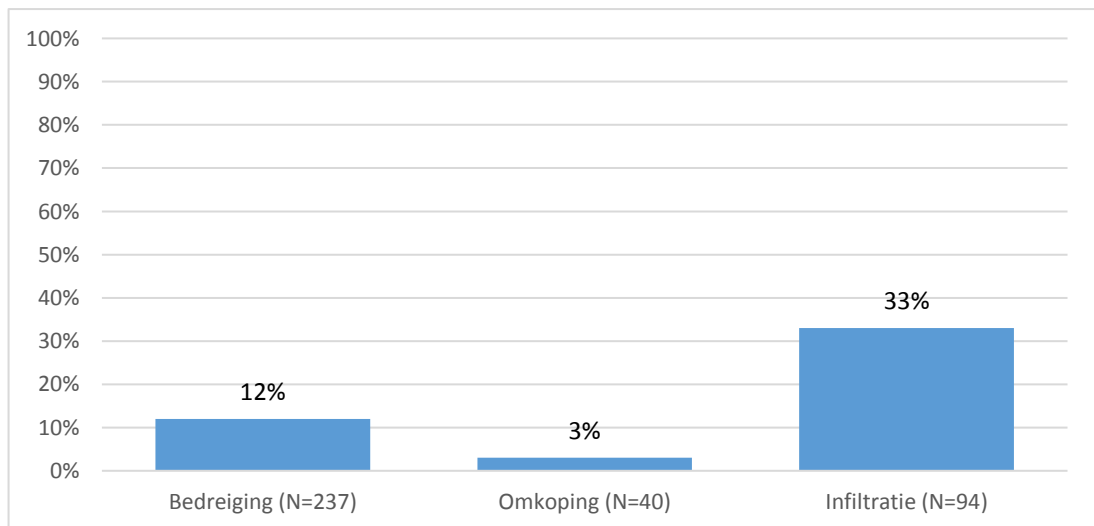
- Burgemeester: is het boegbeeld en vaak het bekendste gezicht van 'de gemeente' en heeft daarnaast bevoegdheden die criminelen rechtstreeks kunnen raken bij de uitoefening van hun criminele activiteiten;
- Wethouder: heeft directe invloed op besluitvormingsprocessen, heeft een relatief grote afwegingsruimte in concrete dossiers en kan om te worden herbenoemd vatbaar zijn voor maatschappelijke druk;
- Raadslid: kan invloed uitoefenen op gemeentelijke beslissingen in het kader van zijn kaderstellende rol; kan door korte lijnen met beslissers als de burgemeester en wethouder ook in individuele gevallen invloed uitoefenen en kan vatbaar zijn voor maatschappelijke druk om te worden herkozen;
- Ambtenaar: heeft vaak rechtstreeks contact met externen en beschikt over veel informatie die relevant is voor criminelen. Voor ambtenaren openbare orde en veiligheid geldt specifiek dat ze de burgemeester ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en daardoor barrières kunnen opwerpen voor criminelen.

Ook de verwevenheid van kleine gemeenschappen met het lokale openbaar bestuur wordt door meerdere geïnterviewden als kwetsbaar en problematisch aangemerkt. Besturen van lokale organisaties en clubs hebben door familie- en zakelijke banden nauwe contacten met de politiek en het bestuur en (daardoor) niet altijd goed in staat om afstand te bewaren en persoonlijke en politiek-bestuurlijke belangen afwegingen goed en integer te maken.

### Impact op (besluitvormings)processen en nationale veiligheid

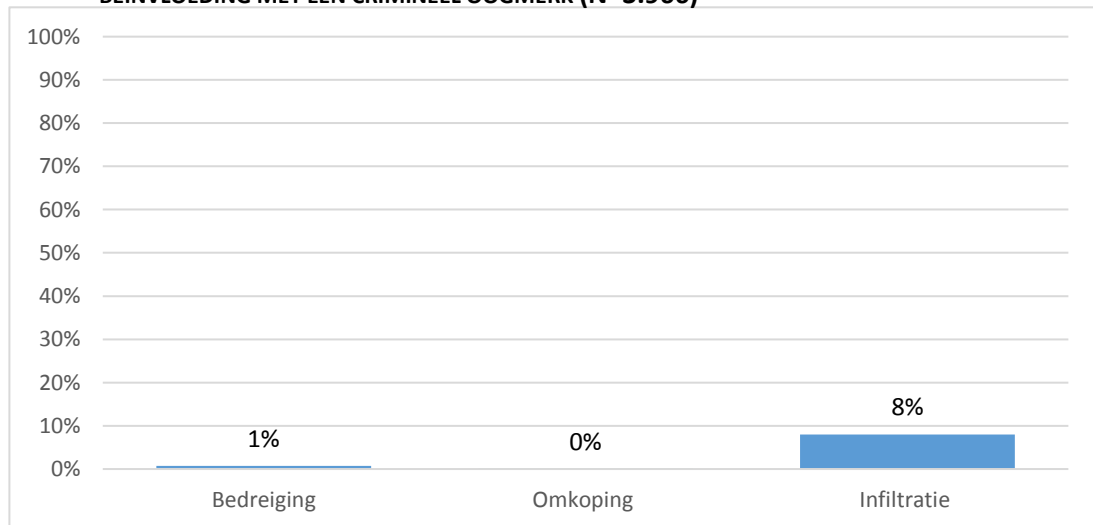
In dit onderzoek is aan respondenten gevraagd in hoeverre de bedreiging, (poging tot) omkoping en/of (poging tot) infiltratie ondermijnende gevolgen voor de lokale democratie heeft en daarnaast is gekeken of beïnvloeding op lokaal niveau ook gevolgen heeft. Dit is in het onderstaande figuur opgenomen. Bij bedreiging en omkoping gaat het om personen, bij infiltratie om gemeenten.

**FIGUUR 4: PERCENTAGES WAARIN POGINGEN TOT BEÏNVLOEDING ONDERMIJNENDE EFFECTEN HEBBEN GEHAD**



In het bovenstaande figuur gaat het om de keren dat de beïnvloeding gevolgen heeft gehad in de eigen gemeente. Als we deze gegevens afzetten tegen het totaal aantal respondenten (dus niet alleen de respondenten die met beïnvloeding in aanraking zijn gekomen), komen we op de volgende figuur:

**FIGUUR 5: PERCENTAGES VAN ALLE FUNCTIONARISSEN IN HET LOKALE OPENBAAR BESTUUR WAARBIJ DAADWERKELIJK SPRAKE WAS VAN ONDERMIJNENDE EFFECTEN ALS GEVOLG VAN (POGING TOT) BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK (N=3.966)**



Oftewel, ter toelichting: van alle functionarissen in het lokale openbaar bestuur die onze enquête hebben ingevuld (burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers en ambtenaren openbare orde en veiligheid) is bij 1% (zonder afronding: 0,7%) sprake van dat ze met een crimineel oogmerk bedreigd zijn waarbij dat geleid heeft tot ondermijnende effecten. In 8% van de gemeenten kennen of vermoeden respondenten dat er in hun gemeente gevallen zijn waarin functionarissen met een crimineel oogmerk in het lokale openbaar bestuur zijn geïnfiltreerd waarbij dat heeft geleid tot ondermijnende effecten.

Het kader om de impact op de nationale veiligheid te kunnen bepalen, is opgenomen in de *Strategie Nationale Veiligheid* en het *Nationaal Veiligheidsprofiel*. Hierin zijn vijf vitale belangen opgenomen; de nationale veiligheid hangt sterk samen met deze vijf vitale belangen. De informatie die in dit onderzoek is verzameld – in hoeverre worden bestuurders, raadsleden en ambtenaren beïnvloed door criminelen? – geeft informatie over de impact op de ‘sociale en politieke stabiliteit’. Wanneer beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur slaagt, is er sprake van aantasting van het functioneren van instituties, waardoor er impact is op dit vitale belang en daardoor op de nationale veiligheid.

Van aantasting van een institutie is sprake op het moment dat bij een belangenafweging de criminele belangen zwaarder wegen dan op het moment dat de beïnvloeding niet zou hebben plaatsgevonden. De impact op de nationale veiligheid is groter wanneer meerdere instituties (meerdere personen binnen dezelfde gemeente en/of meerdere gemeenten) structureel aangetast worden. Het in de brand steken van de auto van een burgemeester is daarmee dus nog geen aantasting. Pas als de burgemeester als gevolg daarvan in zijn besluitvorming de belangen van criminelen zwaarder laat wegen dan hij oorspronkelijk zou doen, is er sprake van aantasting en ondermijning.

Hiervoor is aangegeven dat volgens eigen ervaringen van respondenten de invloed van bedreigingen, (pogingen tot) omkoping en (pogingen tot infiltratie) op de lokale (besluitvormings)processen gering is. In deze fenomeenstudie is derhalve niet geconstateerd dat structureel democratische instituties worden aangetast. Dit laat overigens onverlet dat er wel op lokaal niveau problemen bestaan.

Wel zijn in deze fenomeenstudie een aantal factoren naar voren gekomen die laten zien dat beïnvloeding van actoren in het lokale openbaar bestuur in potentie een behoorlijke impact kan hebben. Dit komt vooral door de risico's die bestaan wanneer de poging tot beïnvloeding van criminelen vaker succesvol zal zijn, zoals reputatieschade, ondermijning van het democratische proces en onveiligheidsgevoelens van burgers. Aan de andere kant lijkt het belang voor criminelen om via de overheid (besluitvormings)processen te beïnvloeden, minder groot dan het belang van criminelen is om andere groepen in de samenleving te beïnvloeden. Daarnaast zijn de weerbaarheid van het lokale openbaar bestuur en de kwetsbaarheid van verschillende functies belangrijke indicatoren.

### Maatregelen

In ongeveer een derde van de gevallen waarin sprake is geweest van bedreiging met een crimineel oogmerk, is aangifte gedaan. Van een (poging tot) omkoping met een crimineel oogmerk wordt vrijwel nooit aangifte gedaan. Er wordt door de respondenten een aantal redenen en motieven genoemd om geen aangifte van bedreiging te doen. Deze zijn voor alle groepen respondenten dezelfde en grotendeels als volgt te categoriseren:

- de bedreiging of omkoping was volgens de persoon in kwestie niet ernstig of concreet genoeg;
- de bedreiging of omkoping was (mede door het vorige punt) strafrechtelijk moeilijk te bewijzen en moeilijk vervolgbaar;
- er hebben gesprekken met de bedreiger(s) plaatsgevonden en dat was voor de betrokkene afdoende;
- door aangifte te doen zou de situatie (mogelijk) verder escaleren.

Veel van de maatregelen of voorzieningen die gemeenten al hebben getroffen, hebben betrekking op integriteit. Zo geeft 49% van de raadsleden tot 71% van de burgemeesters aan dat er in hun gemeente een integriteitsbeleid aanwezig is voor hun functie dat mede gericht is op het tegengaan van beïnvloeding met een crimineel oogmerk (bij de overige functies liggen de percentages daar tussenin) en wordt 53% van de burgemeesters, 64% van de wethouders en 29% van de raadsleden gescreend op integriteit. Opvallend is dat de percentages voor zowel screening als integriteitsbeleid voor raadsleden het laagst liggen, terwijl het in 39% van de gevallen waarin sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk juist – zoals eerder aangegeven – om raadsleden gaat. Juist bij raadsleden zou er daarom meer nadruk kunnen liggen op screening en integriteitsbeleid.

In het kader van het onderzoek is door diverse geënuquëeerden en gesprekspartners input gegeven voor maatregelen. Op basis van de onderzoeksgegevens is ook duidelijk geworden dat een aantal bestaande maatregelen geïntensiveerd zou kunnen worden, zoals hiervoor geschetst. Eerder in dit hoofdstuk, in paragraaf 8.3, is ingegaan op de kwetsbare processen. Welke maatregelen gewenst of zinvol zijn hangt niet af van de aard van de processen. Ze hangen wel af van de fase van de beïnvloedingspoging. Dit is weergegeven in tabel 6.

**TABEL 6: MAATREGELEN TEGEN TYPEN BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK**

FASE BEÏNVLOEDING MET CRIMINEEL OOGMERK	MAATREGELEN/ACTIES
Voorkómen bedreiging	Verantwoord gebruik social media Spreiding risico's (meerdere gezichten naar buiten)
Indien bedreigd	Aangifte doen én opnemen Openbaarheid Toepassing mediation in het strafrecht Protocol/richtlijn



Voorkomen dat iemand omgekocht wordt	Integriteitsbeleid, waaronder: Screening Bewustwording Database integriteit
Voorkomen (poging tot) infiltratie	Screening Bewustwording Database integriteit
Voorkomen dat beïnvloeding tot ondermijning leidt	Toepassen vier-ogen-principe Screening Database integriteit

### Slotbeschouwing

Dit onderzoek is het eerste diepgravende fenomeenonderzoek in Nederland naar de aard en omvang van beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur. Door middel van een grootschalig vragenlijstonderzoek onder burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren openbare orde en veiligheid, gemeenteraadsleden en griffiers is achterhaald in hoeverre pogingen worden ondernomen bestuurders en ambtenaren te beïnvloeden met een crimineel oogmerk, waarbij gekeken is naar bedreiging, omkoping en infiltratie, en wat de aard van deze beïnvloeding is. Het onderzoek geeft een eerste *kwantitatieve* indruk van criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur en de eigen ervaringen van respondenten met de impact die deze beïnvloeding op de besluitvorming heeft.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur plaatsvindt, zij het dat de ene vorm van beïnvloeding meer plaatsvindt dan het andere, maar dat er geen sprake is van grootschalige beïnvloeding. Impact op de nationale veiligheid kan dan ook op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Evengoed is er wel sprake van een nationaal probleem; op lokaal en regionaal niveau wordt impact op de lokale democratie gevoeld en uit dit onderzoek komt naar voren dat beïnvloeding met een crimineel oogmerk in alle provincies en zowel bij grote als bij kleine gemeenten voorkomt. Bij de bestrijding van beïnvloeding is het dan ook belangrijk om met name maatregelen in te zetten op dit lokale en regionale niveau.