

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 hennepcultuur 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." Ondernijmingsbeelden 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 bovengemeentelijke 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 georganiseerder 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.