



WODC

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

Onderzoek naar de stand van zaken in 2016

Colofon

Projectnummer WODC	2673
Datum	27 december 2016
Auteurs	<i>John Smits</i> <i>Niko Struiksma</i> <i>m.m.v. Bert Schudde</i>
Versie	1.07
Status	<i>Definitief</i>

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit

Onderzoek naar de stand van zaken in 2016

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

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: profacto@pro-facto.nl
I: www.pro-facto.nl*

Samenvatting

In navolging van eerdere onderzoeken over 2009 en 2012 is de stand van zaken en ontwikkeling in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in 2016 in beeld gebracht. De vraagstelling was vierledig:

1. Wat was in 2016 de stand van zaken rond de bestuurlijke aanpak?
2. Wat zijn de belangrijkste verschillen met 2012 en 2016?
3. Hoe waarderen gemeenten de samenwerking in RIEC-verband?
4. Welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken?

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een digitale bevraging van de gemeentelijke hoofden of coördinatoren openbare orde en veiligheid en een reeks gesprekken en werkbijeenkomsten. In totaal heeft 69% van de gemeenten de vragenlijst geheel of gedeeltelijk ingevuld. De bevindingen in het onderzoek zijn samengevat als volgt.

Stand van zaken en ontwikkeling sinds 2012

Op basis van de digitale bevraging zijn de stand van zaken in 2016 en de verschuivingen in percepties van de respondenten ten opzichte 2012 samengevat als volgt:

Bewustzijn en zicht: Het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is breed aanwezig (97%). Het zicht op specifieke vormen van criminaliteit is sinds gestegen van 55% naar 75%. Op het schaalniveau waarop criminaliteit speelt hebben gemeenten zeer wisselend zicht. Veel zicht is er op het schaalniveau van hennepsteelt en OMG's. Weinig zicht is er op het schaalniveau van mensenhandel (33%), misbruik vastgoed (31%) en witwassen (29%). 36% van de respondenten zegt dat georganiseerde criminaliteit min of meer structureel aanwezig is in de gemeente en 57% ziet daarvan ook de impact. Als belangrijkste impact voor de samenleving noemen ze verloedering, gevoel van onveiligheid en ondermijning. Het laatste is een verandering ten opzichte van 2012.

Bestuurlijke verankering: Op één na geven alle respondenten aan dat de gemeente een rol ziet weggelegd bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en dat de invulling daarvan ook beleidsmatig is vastgelegd (89%). Het doel van de aanpak is breed waarbij vooral het tegenaan van ondermijning volgens de respondenten een opkomend aandachtspunt is. Inhoudelijk ligt de prioriteit bij de meeste gemeenten op de aanpak van hennepsteelt en OMG's. Het laatste is een verandering ten opzichte van 2012.

Organisatorische verankering: Het aantal gemeenten met een min of meer vastomlijnde werkstructuur voor de aanpak is verdubbeld ten opzichte van 2012 (van 35% naar 71%). Ook de beschikbare capaciteit is toegenomen van gemiddeld ca 0,5 fte naar 1,4 fte. De

borging van de organisatie blijft fragiel. Vooral bij kleinere gemeenten. Evaluaties (17%) en collegiale toetsing (33%) worden beperkt ingezet. Informatie-uitwisseling vindt meestal op verzoek plaats (64%) en er zijn nog weinig digitale voorzieningen voor de informatie-uitwisseling (23%).

Samenwerking: De samenwerking is sinds 2012 geïntensiveerd. Intensief contact is er vooral met politie (82%), andere gemeenten (64%), het RIEC (87%) en deels met de belastingdienst (38%) en het OM (52%). Informatie-uitwisseling gebeurt meestal op verzoek en niet actief (64%). De belangrijkste bronnen voor de gemeenten zijn de politie (82%), eigen organisatie (78%) en het RIEC (74%). Digitale voorzieningen voor de informatie-uitwisseling zijn nog beperkt (23%).

Uitvoeringsstrategie: Gemeenten verschillen in de wijze waarop ze de aanpak invullen: regievoeren op een eigen programma (24%), actief zicht houden op ontwikkelingen en daarnaar handelen (19%), signaleren voor de partners (34%), focus op aanpak van uitwassen en incidenten (12%), een piep-systeem (9%) of overige (2%). Meest bepalende factoren voor de invulling zijn de visie van de burgemeester (19%), kennis en deskundigheid van de organisatie (30%) en eerdere ervaringen met incidenten en zichtbare effecten van criminaliteit (28%). De instrumenten die gemeenten hebben worden door 90% van de respondenten als redelijk tot zeer effectief gekwalificeerd.

Effectiviteit: Er zijn aarzelingen bij de vraag of de aanpak ook beleidsmatig effectief is, dat wil zeggen de achterliggende ambities als tegengaan ondermijning, wel worden gerealiseerd. Slechts circa een derde of minder van de respondenten geeft aan dat er structureel iets wordt bereikt met de aanpak. Alleen voor het tegengaan van onbedoeld faciliteren van criminelen geeft 47% daar wel effecten van te zien.

Waardering voor de RIEC-samenwerking

Uit de digitale bevraging komt samengevat een volgend beeld van de waardering voor de RIEC-samenwerking.

Bekendheid en algemeen beeld: Vrijwel alle gemeenten (95%) geven aan goed bekend te zijn met de plannen van het RIEC. 66% typeert het RIEC als samenwerkingsverband én als facilitair bureau. De overige gemeenten zien het RIEC al samenwerkingsverband (25%) óf als facilitair bureau (9%).

Waardering organisatie: Over gehele linie worden de capaciteit en expertise van het (facilitair bureau) RIEC positief gewaardeerd. Ten opzichte van 2012 is er een stijging van de waardering voor de capaciteit (van 58% naar 77%) en kennis van thema's (van 69%

naar 82%), informatieanalyse (van 67% naar 78%) en juridische zaken (van 64% naar 79%).

Waardering werkwijze, producten en informatie: De werkwijze van het bureau RIEC wordt vergelijkbaar met 2012 over het geheel positief gewaardeerd. Meeste positieve waardering is er voor de samenwerkingsgerichtheid (89%), bereikbaarheid (89%) en klantgerichtheid (79%). De minste positieve waardering voor het hebben van aandacht voor de lokale ontwikkeling en situatie (55%). De waardering voor de responsiviteit is gedaald (van 68% naar 58%).

Waardering toegevoegde waarde: Vergeleken met de respons over 2012 is de toegevoegde waarde van het RIEC volgens de respondenten over de gehele linie gedaald. Dit geldt met name voor de aanpak van milieucriminaliteit (van 45% naar 20%), witwassen (van 65% naar 49%), misbruik vastgoed (van 60% naar 38%) en mensenhandel (van 62% naar 44%). Dit met uitzondering van de aanpak van OMG's (van 64% naar 67%). Dit komt mogelijk doordat gemeenten zelf meer kennis en ervaring hebben opgebouwd.

Conclusies

Op basis van de digitale bevraging en reflecties daarop zijn de volgende conclusies getrokken:

1. Het algemeen bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit is hoog maar een algehele sense of urgency (en daarmee actieve opstelling van gemeenten) is er nog niet
2. Er moet niet worden gesproken van een bestuurlijke aanpak van een integrale aanpak. De regie hoort primair te liggen bij de lokale of regionale driehoek
3. Gemeenten zien de aanpak van georganiseerde criminaliteit niet als een aparte taak of opgave maar als onderdeel van een bredere maatschappelijke problematiek en publieke opgave
4. De lokale organisatie voor de aanpak is versterkt sinds 2012, maar de borging is nog fragiel. Vooral bij kleinere gemeenten.
5. De samenwerking is sterk geïntensiveerd sinds 2012 en krijgt ok meer richting. De RIEC's krijgen meer profiel, maar zijn deels ook nog zoekende naar hun rol en positie. Er ligt een ontwikkelopgave om de RIEC-samenwerking te consolideren.
6. Het is nog zoeken naar wat de aanpak nu feitelijk oplevert. De beelden zijn uiteenlopend. Het effect op casusniveau – zoals sluiting pand – wordt breed onderkent. Het beleidseffect is minder eenduidig.
7. Bij een vervolgmeting is het raadzaam om naast de digitale bevraging meer aandacht te hebben voor verdieping op casusniveau en de betrokkenheid van bestuurders als respondent.

Summary

Following previous studies in 2009 and 2012, this report contains the state of affairs and development in the administrative approach to organized crime in 2016. The research question was fourfold:

1. In 2016, what was the state of affairs concerning the administrative approach?
2. What are the main differences between 2012 and 2016?
3. How do municipalities appreciate the cooperation in RIECs context?
4. What conclusions can be drawn from this / from the previous questions?

The research was conducted by means of a digital survey of the municipal heads or coordinators of public order and safety and a series of talks and workshops. In total, 69% of municipalities completed the questionnaire in whole or in part. The findings of the study are summarized as follows.

Status quo and development since 2012

Based on the digital survey the situation in 2016 and the shifts in perceptions of respondents compared to 2012 are summarized as follows:

Awareness and Visibility: The awareness of the presence of organized crime is widely spread (97%). The insight into specific crime has been increased from 55% to 75%. Municipalities have very mixed insights into the geographical scale on which different types of crime are present. They have the best insight into the geographical scale of cannabis cultivation and OMG's. However, municipalities have little insight into the geographical scale of human trafficking (33%), property abuse (31%) and money laundering (29%). 36% of respondents claim that organized crime is more or less structurally present in the municipality and 57% of them also see the impact of it on society: decay, a sense of unsafety and undermining. The latter is a change compared to 2012.

Administrative embedding: All respondents but one, acknowledge that the municipality has a role in tackling organized crime; 89% has a formal policy to fill in that role. The goal of the approach is broad, in which according to respondents the countering of undermining is of particular concern. In terms of content, the priority for most municipalities is the tackling of cannabis cultivation and OMG's. The latter is a change compared to 2012.

Organizational embedding: The number of municipalities with a more or less well-defined working structure for the approach doubled compared to 2012 (from 35% to 71%). The available capacity has also increased from an average of about 0.5 FTE to 1.4

FTE. However, the organization remains fragile. Especially in smaller municipalities. Evaluations (17%) and peer evaluation (33%) are limitedly deployed. Information exchange usually takes place on demand (64%) and there are few facilities for the digital exchange of information (23%).

Collaboration: The collaboration between the partners has been intensified since 2012. Municipalities mostly have intensive contact with the police (82%), other municipalities (64%), the RIECs (87%) and partly with the tax department (38%) and the district attorney (52%). Information exchange is usually done upon request and not actively (64%). For the municipalities, the main sources of information are the police (82%), the own organization (78%) and the RIECs (74%). Digital provisions for the exchange of information are limited (23%).

Implementation Strategy: Municipalities differ in how they implement the approach: actively carrying out an own program (24%), actively monitoring developments and acting accordingly (19%), signaling for partners (34%), focusing on addressing undesirable excesses and incidents (12%), a using beep-system (9%) and other (2%). The most determining factors for the implementation strategy are the vision of the mayor (19%), knowledge and expertise of the organization (30%) and previous experience with incidents and visible effects of crime (28%). The tools that municipalities have are considered (fairly) effective by 90% of respondents.

Effectiveness: There are hesitations on whether the approach is also effective on a policy-level, i.e. are the underlying ambitions such as countering undermining realized? Only about one-third of the respondents indicated that there is something structurally achieved with the approach. Only on the aspect of preventing unintentional facilitating of criminals, 47% is positive about the effects of the approach.

Appreciation of the cooperation with (the) RIECs

The digital survey gives the following impression of the appreciation for the cooperation with (the) RIECs.

Familiarity and general impression: Almost all municipalities (95%) say they are very familiar with the plans of the RIECs. 66% characterizes the RIECs as a partnership as well as a facility office. The other municipalities see the RIEC either as partnership (25%) or as a facility office (9%).

Valuation of the RIEC-organization: Overall capacity and expertise of the (office facility) RIECs is appreciated highly. Compared to 2012 there is an increase in the appreciation of

the capacity (from 58% to 77%) and knowledge of issues (from 69% to 82%), information-analysis (from 67% to 78%) and legal matters (64 % to 79%).

Valuation of methods, products and information: Overall, the methods of the RIECs are valued positively, similar to 2012. Most of the positive appreciation is for the co-orientation (89%), accessibility (89%) and customer service (79%). The least of the positive appreciation is for paying attention to local development and situation (55%). The valuation of responsiveness has decreased (from 68% to 58%).

Valuation of added value: compared to the response of 2012, the added value of the RIECs decreased according to the respondents. This applies in particular to the approach to environmental crime (from 45% to 20%), money laundering (from 65% to 49%), abuse of property (from 60% to 38%) and human trafficking (from 62% to 44%). An exception is the approach to OMG's (from 64% to 67%). This is possibly due to the fact that municipalities have accumulated more knowledge and experience.

Conclusions

Based on the digital survey and reflections thereon, the following conclusions are drawn:

1. The general awareness of the presence of organized crime is high but an overall sense of urgency (and active attitude of local authorities) is not yet present.
2. The approach should be considered an integrated approach, instead of being considered a separate administrative approach. The local or regional triangle of the mayor, the police and the district attorney should primarily be in charge.
3. Municipalities see the fight against organized crime not as a separate task, but as part of a wider social problem and as a public task.
4. The local organization for the approach has been strengthened since 2012, but the embedding is still fragile. Especially in smaller municipalities.
5. Cooperation has greatly intensified since 2012 and gets more direction. While the RIECs are developing more profile, they are also in part still searching for their role and position. This makes for a developmental task to consolidate RIECs cooperation.
6. It is still unclear what the factual effect of the approach is. The impressions differ. The direct effect of a single action - such as closing a building - is widely recognized. The policy-effect – does the approach help in decreasing organized crime? - is less clear.
7. In a potential forth measurement (i.e. 2020), in addition to the digital questionnaire it is advisable to focus more on in-depth research on case-level and the involvement of local administrators as respondents.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Summary	6
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Doel en vraagstelling	14
1.3 Centrale begrippen en afbakening	15
1.4 Onderzoeksopzet.....	16
1.5 Leeswijzer	19
2 Bewustzijn van georganiseerde criminaliteit	20
2.1 Inleiding.....	20
2.2 Aanwezigheid georganiseerde criminaliteit volgens de gemeenten.....	20
2.3 Verschijningsvormen van criminaliteit	21
2.4 Schaalniveau georganiseerde criminaliteit	24
2.5 Zichtbare impact georganiseerde criminaliteit op lokale gemeenschap	26
2.6 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken	28
3 Rolopvatting en bestuurlijke verankering	31
3.1 Inleiding.....	31
3.2 Gemeentelijk beeld over rol bij aanpak georganiseerde criminaliteit.....	31
3.3 Doel bestuurlijke aanpak.....	33
3.4 Formalisering.....	34
3.5 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken	37
4 Organisatorische verankering	39
4.1 Inleiding.....	39
4.2 Structuur organisatie	39
4.3 Beschikbare capaciteit	41
4.4 Beschrijving werkprocessen	42
4.5 Digitale voorzieningen informatiebeheer en -uitwisseling	43
4.6 Kwaliteitsborging algemeen	45
4.7 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken	46

5	Samenwerking	50
5.1	Inleiding.....	50
5.2	Samenwerkingspartners.....	50
5.3	Informatie-uitwisseling in samenwerking.....	51
5.4	Eigen bijdrage aan RIEC-samenwerking	53
5.5	Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken	54
6	Uitvoeringsstrategie en inzet instrumenten	57
6.1	Inleiding.....	57
6.2	Uitvoeringsstrategie.....	57
6.3	Inzet instrumenten	59
6.4	Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken	60
7	Effectiviteit bestuurlijke aanpak	62
7.1	Inleiding.....	62
7.2	Effect aanpak op georganiseerde criminaliteit	62
7.3	Effect aanpak voor de samenleving.....	63
7.4	Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken	64
8	Waardering RIEC-samenwerking	66
8.1	Inleiding.....	66
8.2	Bekendheid en beeld van het RIEC	66
8.3	Verwachtingen van de RIEC-samenwerking realisatie daarvan	68
8.4	Waardering capaciteit, deskundigheid en werkwijze RIEC's	69
8.5	Waardering informatie, hulpmiddelen en adviezen RIEC's	72
8.6	Toegevoegde waarde en kosten-baten RIEC	73
8.7	Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken	74
9	Conclusies	77
9.1	Inleiding.....	77
9.2	Onderzoeksvraag 1: Wat is medio 2016 de stand van zaken?	77
9.3	Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de verschillen tussen 2009, 2012 en 2016?... ..	80
9.4	Onderzoeksvraag 3: Hoe waarderen gemeenten de RIEC's?.....	82
9.5	Onderzoeksvraag 4: Welke conclusies kunnen worden getrokken?.....	83

BIJLAGEN	89
Bijlage 1 Beleidstheorie bestuurlijke aanpak	90
Bijlage 2 Thema's in de bestuurlijke aanpak	94
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	96
Bijlage 4 Vragenlijst (boomstructuur)	100
Bijlage 5 Geïnterviewden en deelnemers reflectie	101
Bijlage 6 Overzicht respons gemeenten	103
Bijlage 7 Samenstelling begeleidingscommissie	110
Bijlage 8 Lijst met afkortingen	111

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 een impuls gegeven in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (2008). Een belangrijk aandachtspunt daarin is 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 sinds 2009 gemeenten met capaciteit en deskundigheid bij het uitwisselen van informatie, het uitvoeren van analyses, de 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 en 2012 zijn respectievelijk een nul- en een herhalingsmeting uitgevoerd naar de invulling van deze bestuurlijke aanpak en de stand van inrichting van de RIEC's (Twijnstra Gudde & Capgemini, 2010; Arena en Pro Facto, 2012). De metingen schetsten de mate van (verandering in) bewustzijn bij gemeenten van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, de organisatie en samenwerking, de inzet van instrumenten en de verwachte effectiviteit van de aanpak. Daarnaast gaf de meting over 2012 inzicht in het beeld dat gemeenten op dat moment hadden van de RIEC's.

De belangrijkste conclusie van de meting uit 2012 was dat het gemeentelijke bewustzijn en de organisatie ten opzichte van 2009 waren versterkt en de rol van de RIEC's over het algemeen positief werd gewaardeerd. Daar stond tegenover dat de bestuurlijke aanpak – vooral bij kleinere gemeenten – organisatorisch nog niet duurzaam verankerd bleek en als een risico werd gezien voor een sluitende systematiek.

In de periode januari-oktober 2016 hebben Arena Consulting en Pro Facto¹ in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie een derde meting uitgevoerd over de stand van zaken. Het voorliggende rapport is daarvan het verslag.

¹ www.arenaconsulting.nl en www.pro-facto.nl

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van de derde meting is dat – door de Directie DVB/BA van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de samenwerkende partners in RIEC-verband – kan worden bepaald of (aanvullende) acties nodig zijn om de bestuurlijke aanpak (verder) te versterken. Daarvoor is enerzijds inzicht nodig in de ontwikkelingen ('heeft sinds 2012 verdere versterking van de aanpak plaatsgevonden?') en anderzijds in de factoren die daarbij en rol spelen (zoals knelpunten waar gemeenten tegenaan lopen). De centrale onderzoeksvraag luidde:

“Wat is medio 2016 de stand van zaken ten aanzien van het bewustzijn van gemeenten van georganiseerde criminaliteit, het door hen daartegen ingezette instrumentarium en de mate van samenwerking met ander partners daarbij? Welke verschillen zijn te constateren tussen 2009, 2012 en 2016? Wat was op het moment van onderzoek de mening van de gemeenten over de ondersteuning door de RIEC's?”

De centrale vragen van de herhalingsmeting bestaat samengevat uit de volgende componenten:

1. De stand van zaken medio inzake:
 - a. het bewustzijn van gemeenten over de aanwezigheid van (verschijningsvormen van) georganiseerde criminaliteit
 - b. beleid en prioriteiten
 - c. de inrichting van de organisatie en informatievoorziening
 - d. de wijze van samenwerking met partners
 - e. de aanpak en inzet van instrumenten
 - f. de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak in het algemeen
2. Een vergelijking met de metingen uit 2012 en 2016 wat betreft:
 - a. de feitelijke ontwikkeling in de onder vraag 1 genoemde punten
 - b. de conclusies die daarover kunnen worden getrokken
 - c. de conclusies die daaruit kunnen worden getrokken over de versterking van de bestuurlijke aanpak ten opzichte van de eerdere metingen
3. Het beeld van de gemeenten over de RIEC-samenwerking wat betreft:
 - a. verwachtingen en realisatie daarvan
 - b. voorzieningen en werkwijze
 - c. de toegevoegde waarde
4. De algemene conclusies over de bestuurlijke aanpak.

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 misdagen op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen². In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de volgende verschijningsvormen (thema's) van georganiseerde criminaliteit die door de minister van Veiligheid en Justitie zijn aangewezen als RIEC-prioriteiten:

1. Mensenhandel en –smokkel;
2. Hennepteelt;
3. Misbruik vastgoed;
4. Handhavingsknelpunten;
5. Witwassen;
6. Milieucriminaliteit;
7. Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's).

Ten opzichte van de meting uit 2012 is het thema 'machtsconcentraties' niet meer belicht omdat dit niet meer voorkomt in de landelijke prioriteiten. In bijlage 2 staat een nadere uitleg bij deze thema's.

Bestuurlijke aanpak en instrumenten

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is het geheel van activiteiten van gemeenten die gericht zijn op het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak³. Daarbij kan het bestuur een uiteenlopend palet van instrumenten en bevoegdheden inzetten:

² 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.

³ Zie onder meer Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, Utrecht, 2010.

Tabel 1.1: Overzicht van clusters van instrumenten bestuurlijke aanpak

Instrument	Toelichting
Handhaving Awb en Apv	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, weigering vergunning/subsidie, gebruik bestuurlijke rapportage.
Lokale invulling beleid en wetgeving	Vaststellen van beleid of opname van instrumenten in lokale regelgeving om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan.
Wet Bibob	Uitvoeren Bibob-toets en eventueel op basis van die toets intrekken, weigeren, stellen van voorwaarden aan de beschikking.
Overige instrumenten	Opkopen van panden en gemeentelijke herstructurering.

Het onderzoek richt zich op de gemeentelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De aanpak door andere instanties (zoals politie, bijzondere opsporingsdiensten, Belastingdienst etc.) valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Meting van percepties

Het onderzoek geeft de percepties van de primaire ambtelijke aanspreekpunten van de RIEC's bij gemeenten weer als het gaat om georganiseerde criminaliteit, beleid, organisatie, samenwerking en aanpak en het functioneren van de RIEC's. Er kunnen derhalve geen conclusies aan worden verbonden over bijvoorbeeld het feitelijk voorkomen van georganiseerde criminaliteit of de daadwerkelijke effectiviteit van de bestuurlijke aanpak of van de RIEC's.

1.4 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari-oktober 2016, met als belangrijkste instrument een in april en mei uitgezette digitale vragenlijst die onder alle gemeenten is uitgezet. In bijlage 3 staat een nadere verantwoording voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. We schetsen hieronder eerst de belangrijkste elementen.

Interviews

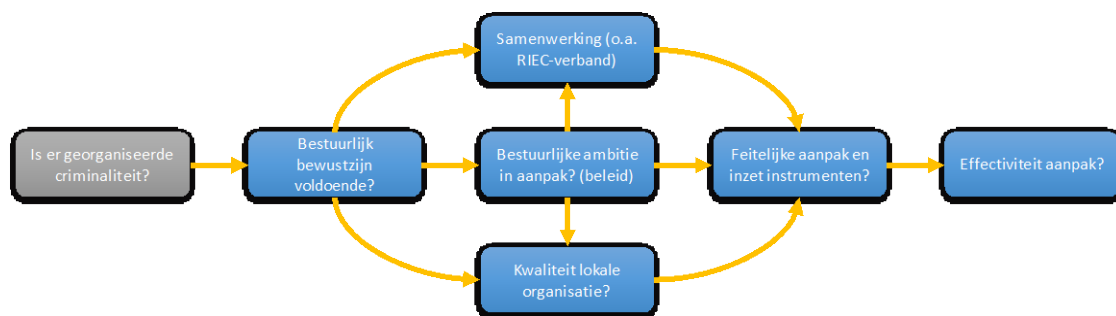
Het onderzoek is gestart met gesprekken met vertegenwoordigers van vijf gemeenten, drie RIEC's en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daar zijn ook in 2012/2013 gesprekken gevoerd. De focus van de interviews lag op een reflectie op de meting over 2012 ('Wat zou bij de herhalingsmeting beter moeten'), de inhoudelijke uitwerking van de vragenlijst ('Welke zaken moeten zeker aan de orde komen bij het in beeld brengen van de stand van

zaken en waaraan meten betrokkenen hun waardering voor een RIEC af?) en bespiegelingen op de ervaringen met de bestuurlijke aanpak.

Operationalisering vragenlijst

De basis voor de derde meting uit 2016 was de vragenlijst die bij de tweede meting gebruikt is. De structuur van de vragenlijst, het meetmodel, is gebaseerd op een reconstructie van de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak (zie bijlage 2). In figuur 1.1 is deze kort samengevat. Bijlage 2 bevat een meer uitvoerige beschrijving.

Figuur 1.1: meetmodel stand van zaken bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit



De vragenlijst uit 2012 is door de onderzoekers aan een kritische analyse onderworpen. De aangepaste vragenlijst is vervolgens voorgelegd aan enkele vertegenwoordigers van gemeenten en RIEC's en aan de begeleidingscommissie. Dit alles heeft kort samengevat geleid tot een aantal de volgende aanpassingen van de vragenlijst uit 2012:

- Minder detaillering van de antwoordcategorieën bij de vragen rond samenwerking, teneinde de respons op deze vragen te vergroten.
- Opschoning van de vragenlijst in verband met dubbelingen of gebleken laag discriminerend vermogen van de items.
- Enkele hercoderingen of aanscherping van antwoordcategorieën in verband met validiteit en betrouwbaarheid van beantwoording van de items.
- Actualisering van de vragenlijst op basis van feitelijke ontwikkelingen.

Belangrijke randvoorwaarde daarbij was behoud van vergelijkbaarheid met de nulmeting over 2009 en de meting over 2012. Voor zover de meting over 2016 afwijkend was van die van 2012, wordt dat in de rapportage en in bijlage 3 toegelicht.

Meting en respons

Op 12 april 2016 hebben alle ambtelijke contactpersonen van de RIEC's per mail een persoonlijke link naar de digitale vragenlijst ontvangen. De mailadressen zijn ons verstrekt door de RIEC's. De vragenlijst is op 4 juli 2016 afgesloten nadat tweemaal via het digitale bevragsysteem en tweemaal door de RIEC's een rappel is verstuurd.

Tabel: 1.2: Respons (totaal en per RIEC gebied) 2016 en 2012.

Respons per RIEC	Totale populatie	Respons absoluut	Respons percentage 2016	respons percentage 2012
Noord Nederland	59	41	69%	69%
Oost-Nederland	79	46	58%	68%
Midden-Nederland	39	26	67%	80%
Noord-Holland	35	20	57%	68%
Amsterdam-Amstelland	6	6	100%	83%
Den Haag	28	23	82%	76%
Rotterdam ⁴	32	21	66%	74%
Zuid-West Nederland	39	25	64%	79%
Oost Brabant	39	31	79%	78%
Limburg	33	31	94%	94%
Totaal	389	270	69%	75%

Respondenten van 270 van de 389 gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld, een respons van 69%. Dit is iets lager dan in 2012 (75%). Het percentage gemeenten dat de vragenlijst *volledig* heeft ingevuld is wel hoger (gemiddeld ca. 85% versus ca. 60%)⁵. De resultaten zijn representatief voor de gemeentegrootte. In de respons zijn de gemeenten in de regio's Oost-Nederland en Noord-Holland iets ondervertegenwoordigd en de regio's Amsterdam-Amstelland en Limburg in relatief opzicht iets oververtegenwoordigd.

Analyse

De gegevens zijn geanalyseerd met SPSS⁶. In hoofdzaak gaat het om frequentieverdelingen. Daarnaast zijn kruistabellen opgesteld om te onderzoeken of er verschillen zijn tussen grotere en kleinere gemeenten. Daarbij zijn gemeenten verdeeld in de categorie tot 25.000 inwoners, 25.000-50.000 inwoners, 50.000-100.000 inwoners en meer dan 100.000 inwoners. De stand van zaken in 2016 is op macroniveau vergeleken met de rapportages over 2012 en 2009⁷. De uitkomsten van de meting zijn gelegd naast de uitkomsten van de interviews. De analyses en eerste reflecties van de onderzoekers zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie en in vijf bijeenkomsten:

- De hoofden van de RIEC's en het LIEC
- Drie bijeenkomsten met de RIEC's Noord, Rotterdam en Limburg
- Een landelijke reflectiebijeenkomst⁸ met ambtelijk vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, het ministerie van Veiligheid en Justitie, het LIEC, de gemeente Nieuwegein en de Peelgemeenten⁹.

⁴ De voormalige RIEC-regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid zijn na 2012 gefuseerd. De respons over 2012 voor de regio Rotterdam is het totaal over deze twee voormalige regio's.

⁵ In 2012 was er ook een grote item-non-respons bij de vragen over samenwerking. Bij de meting in 2016 was deze uitval er niet.

⁶ Statistical Package for the Social Sciences.

⁷ Voor 2016 is Pearsons Chi² gebruikt als toets om te controleren of er significante verschillen zijn tussen grotere en kleinere gemeenten.

⁸ Vanuit de gemeente Tilburg is in dit kader een schriftelijke reflectie gegeven.

⁹ Asten, Deurne, Gemert-Bakel, Someren, Laarbeek en Helmond.

Daarnaast zijn er reflectiegesprekken gevoerd met twee burgemeesters. In bijlage 5 staat een overzicht van de deelnemers van de bijeenkomsten.

1.5 Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd uit negen hoofdstukken en volgt qua structuur in grote lijnen de vraagstelling.

- Hoofdstuk 2: Bewustzijn aanwezigheid georganiseerde criminaliteit
- Hoofdstuk 3: Rolopvatting en bestuurlijke verankering
- Hoofdstuk 4: Organisatorische verankering
- Hoofdstuk 5: Samenwerking
- Hoofdstuk 6: Uitvoeringsstrategie en inzet instrumenten
- Hoofdstuk 7: Effectiviteit bestuurlijke aanpak
- Hoofdstuk 8: Waardering RIEC-samenwerking
- Hoofdstuk 9: Conclusies

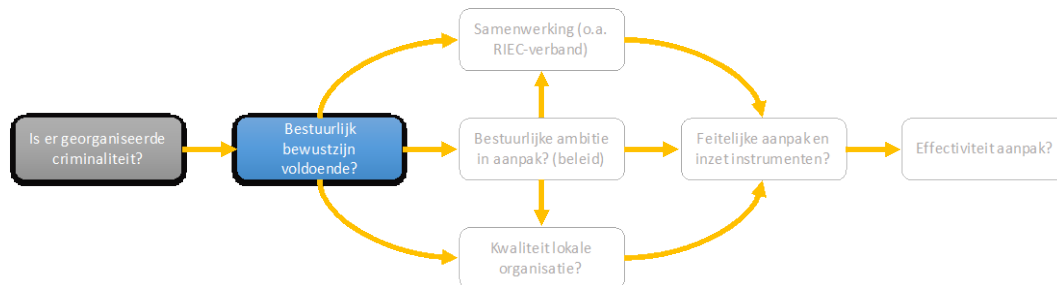
De hoofdstukken 2 tot en met 8 bestaan uit een feitelijke beschrijving van de uitkomsten van de enquête en sluiten elk af met een reflectie op basis van de (groeps)gesprekken voorafgaand en aansluitend op de meting.

Het rapport sluit af met een samenvattende beantwoording van de onderzoeksvragen en conclusies van de onderzoekers.

De bijlagen bevatten een toelichting op de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak (bijlage 1), een toelichting op de verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit (bijlage 2), een onderzoeksverantwoording (bijlage 3), een samenvatting van de vragenlijst (bijlage 4), een overzicht van geïnterviewde personen en deelnemers aan reflectiebijeenkomsten (bijlage 5), de respons op de vragenlijst (bijlage 6), de samenstelling van de begeleidingscommissie (bijlage 7) en een lijst met afkortingen (bijlage 8).

Als onderlegger van de rapportage is een tabellenboek opgesteld. Hierin staan de meer gedetailleerde digitale vragenlijst en de respons per vraag (uitgesplitst naar totaal en gemeentegrootte). Dit tabellenboek is ter inzage beschikbaar bij het WODC.

2 Bewustzijn van georganiseerde criminaliteit



2.1 Inleiding

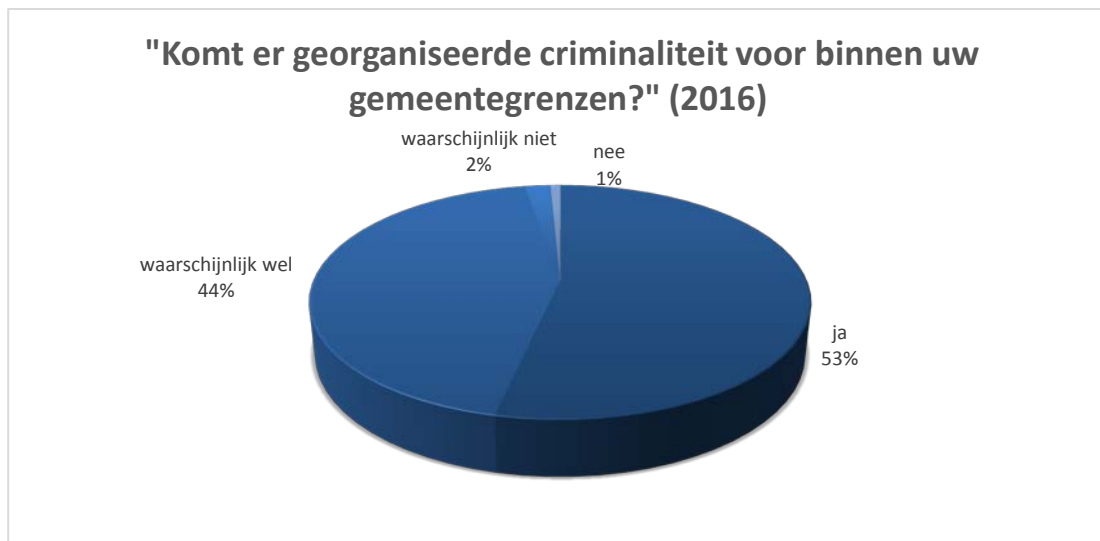
Een eerste voorwaarde voor een bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een zekere notie van en zicht op de aanwezigheid van deze criminaliteit. Alhoewel een exact beeld vaak moeilijk te geven is – crimineel gedrag onttrekt zich willens en wetens aan het zicht – kunnen er wel indicaties zijn voor de aanwezigheid van (georganiseerde) criminaliteit. Om een beeld te krijgen van de mate waarin ambtenaren en bestuurders van gemeenten zich bewust zijn van de aanwezigheid en het karakter van georganiseerde criminaliteit binnen hun gemeentegrenzen, zijn hen de volgende vragen voorgelegd:

1. Is er volgens u binnen de gemeentegrenzen georganiseerde criminaliteit aanwezig? (paragraaf 2.2)
2. Zo ja, heeft u zicht op de verschijningsvormen (thema's) daarvan en op welke schaalniveaus de georganiseerde criminaliteit speelt? (paragraaf 2.3)
3. Hoe schat u in uw gemeente de (potentiële) impact in van georganiseerde criminaliteit? (paragraaf 2.4)

2.2 Aanwezigheid georganiseerde criminaliteit volgens de gemeenten

De gemeentelijke respondenten is gevraagd of zij vermoeden dat georganiseerde criminaliteit aanwezig is binnen de gemeentegrenzen en zo nee, waardoor dat volgens hen komt.

Figuur 2.1: Aanwezigheid georganiseerde criminaliteit volgens respondenten (N = 249)



97% gemeenten vermoedt voorkomen georganiseerde criminaliteit

97% van de gemeentelijke respondenten geeft aan dat er volgens hen (waarschijnlijk) sprake is van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten wat betreft het beeld van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit.

Vergelijking 2012-2016: meer overtuigd van aanwezigheid georganiseerde criminaliteit

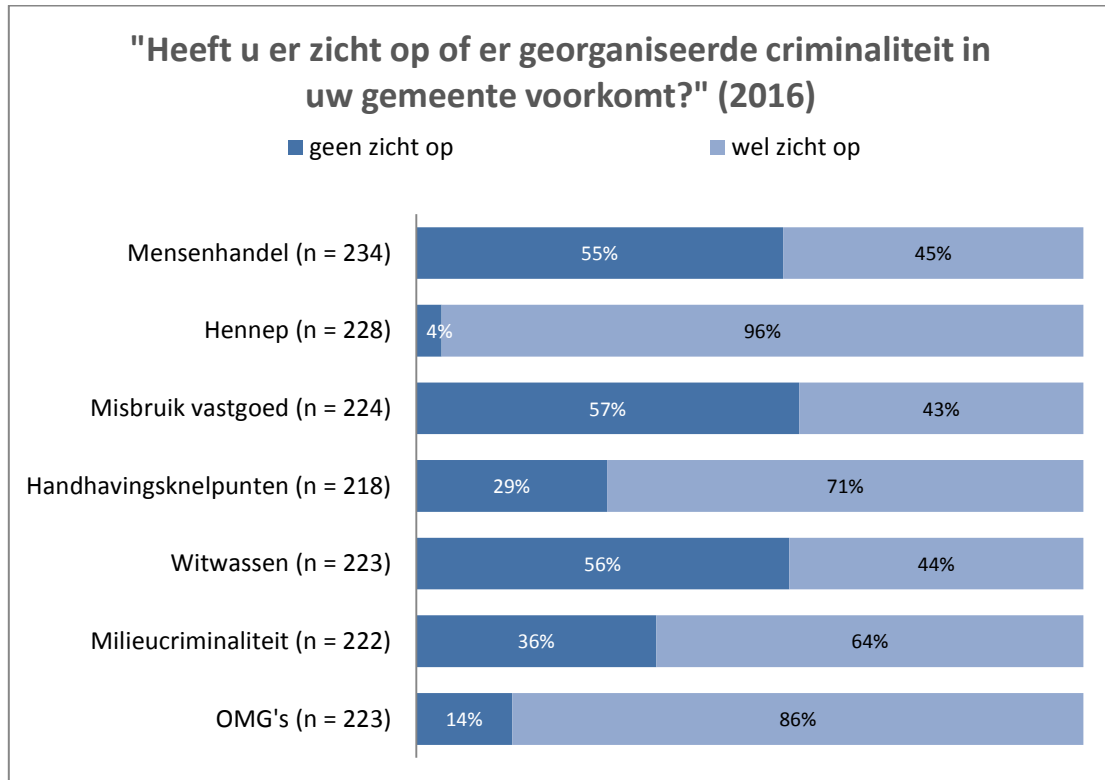
In 2012 gaf 84% van de gemeentelijke respondenten aan dat er (waarschijnlijk) georganiseerde criminaliteit voorkomt in hun gemeente. Vooral de groep gemeenten waarvan de respondenten overtuigd zijn van die aanwezigheid is gestegen: van 27% in 2012 naar 53% in 2016.

2.3 Verschijningsvormen van criminaliteit

Georganiseerde criminaliteit kan allerlei vormen aannemen. In het onderzoek is aan de gemeentelijke respondenten die hebben aangegeven dat er (waarschijnlijk) georganiseerde criminaliteit aanwezig is in hun gemeente gevraagd of ze behalve een algemeen vermoeden ook meer concreet zicht hebben op de verschijningsvorm van de georganiseerde criminaliteit¹⁰.

¹⁰ De verschijningsvorm van georganiseerde criminaliteit wordt in de rapportage ook 'thema' van georganiseerde criminaliteit genoemd. Een toelichting op de verschijningsvormen (ofwel thema's) vindt u in de bijlage met centrale begrippen van dit rapport.

Figuur 2.2: Percentage gemeentelijke respondenten dat wel of geen zicht zegt te hebben op de aanwezigheid van specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit



Zicht op criminaliteit verschilt naar verschijningsvorm en gemeentegrootte

De mate waarin gemeentelijke respondenten zeggen zicht te hebben op de aanwezigheid van de genoemde vormen van georganiseerde criminaliteit¹¹ varieert. Ze hebben naar eigen zeggen vooral zicht op hennepsteelt (96%), OMG's (86%), handhavingsknelpunten (71%) en milieucriminaliteit (64%). Ruim de helft van de gemeentelijke respondenten zegt geen zicht te hebben op de specifieke aanwezigheid van mensenhandel (55%), misbruik van vastgoed (57%) en witwaspraktijken (56%).

Onderscheid naar gemeentegrootte

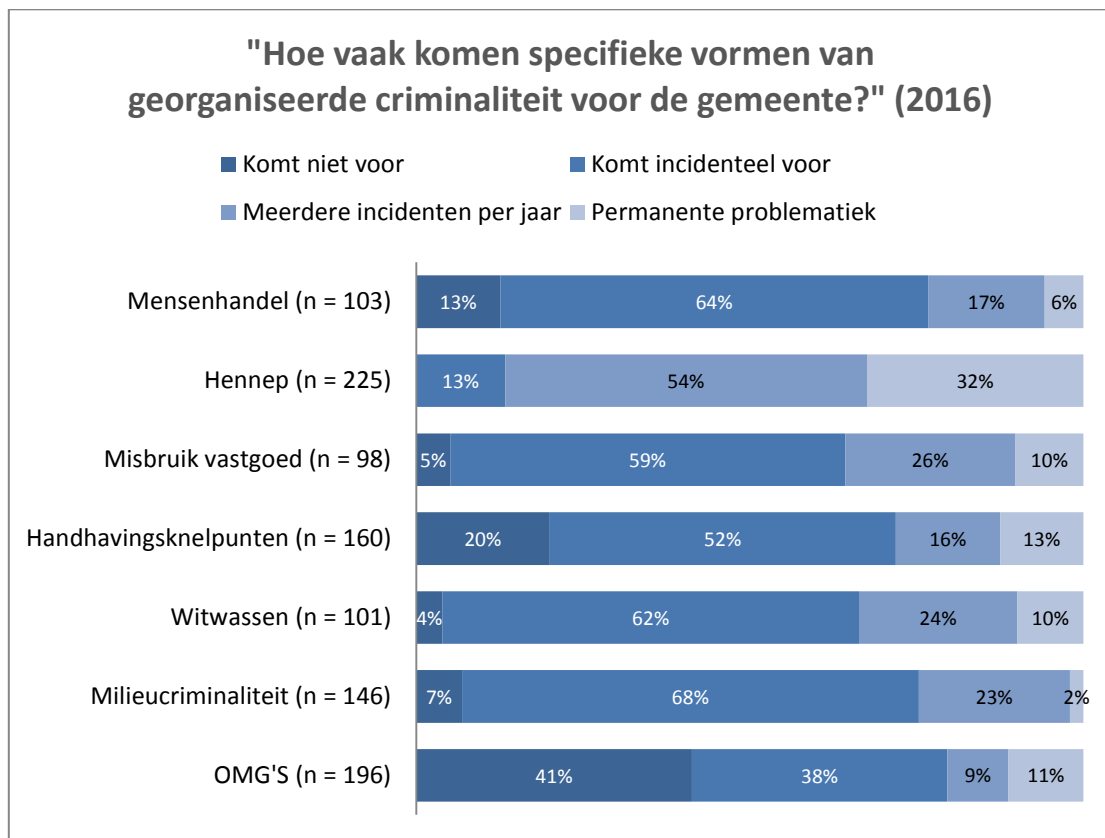
Er zijn geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten wat betreft het beeld van het voorkomen van specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit.

Vergelijking 2012-2016: meer specifiek zicht op aanwezig zijn verschijningsvormen

Het zicht op het voorkomen van georganiseerde criminaliteit is ten opzichte van 2012 over de gehele linie toegenomen. In 2012 gaf gemiddeld circa 50% van de gemeentelijke respondenten aan geen zicht te hebben op het voorkomen van de specifieke verschijningsvormen, in 2016 is dit nog 35%.

¹¹ Een toelichting op de genoemde thema's staat in de bijlage centrale begrippen.

Figuur 2.3: Oordeel gemeentelijke respondenten over de intensiteit van het voorkomen van specifieke verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit



Vooraf hennepsteelt structurele problematiek bij vrijwel alle gemeenten

Bij de gemeentelijke respondenten die zicht zeggen te hebben op de aanwezigheid van specifieke vormen van criminaliteit is het beeld als volgt. Als het gaat om hennepgerelateerde criminaliteit hebben vrijwel alle gemeenten te maken met meerdere incidenten per jaar of een permanente problematiek. De overige verschijningsvormen komen bij de gemeenten vooral incidenteel voor. Wat betreft OMG's geeft ruim 40% van de respondenten aan dat de problematiek daaromtrent niet in hun gemeente voorkomt.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Met uitzondering voor witwaspraktijken en milieucriminaliteit geven respondenten van grotere gemeenten vaker aan dat specifieke vormen van criminaliteit voorkomen dan van kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: gemeenten zien iets meer structurele problemen; vooral OMG's toename

Ten opzichte van 2012 zijn er iets meer gemeentelijke respondenten die georganiseerde criminaliteit als een min of meer structurele problematiek (inclusief meerdere incidenten per jaar) ervaren. Dit geldt vooral voor hennep (stijgt van 69% naar 86%) en OMG's (van circa 10% naar 20%). Waar in 2012 bijna 70% aangaf geen problemen te ervaren met OMG's is dat in 2016 gedaald naar ruim 40%.

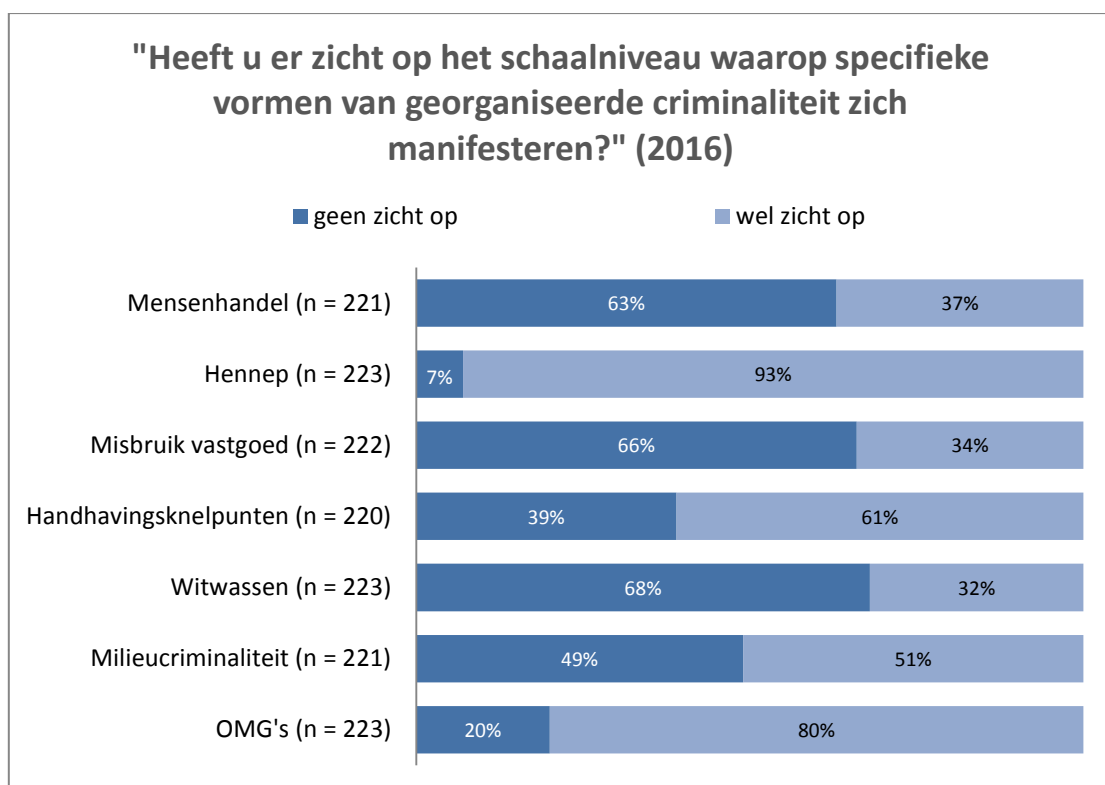
2.4 Schaalniveau georganiseerde criminaliteit

De respondenten is gevraagd op welke schaal de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit naar hun waarneming aanwezig zijn. Dit vanuit de veronderstelling dat georganiseerde criminaliteit zich vaak niet zal beperken tot de lokale schaal.

Behalve bij hennepsteelt en OMG's weinig zicht op schaalniveau criminaliteit

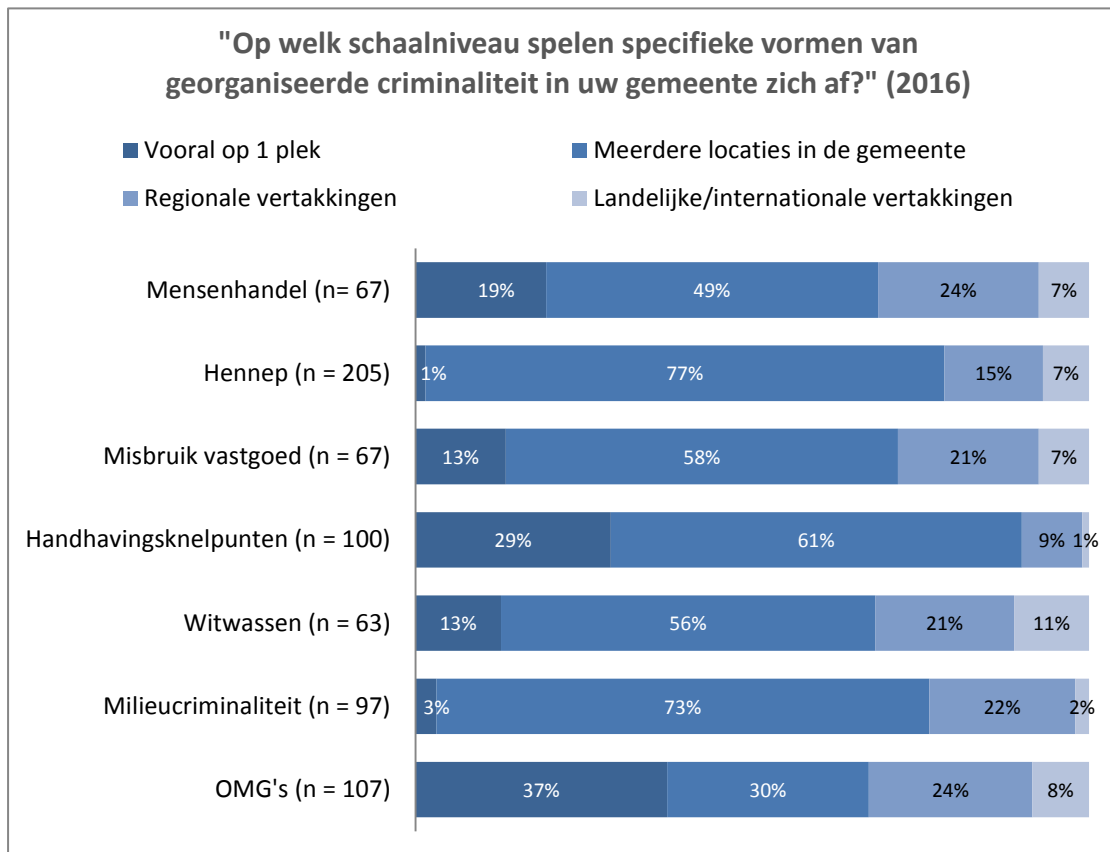
Met uitzondering voor hennepsteelt (7%) en in iets mindere mate OMG's (29%) geeft – afhankelijk van het thema - 50-70% van de (270) gemeentelijke respondenten aan geen goed zicht te hebben op het schaalniveau van de problematiek. Van de respondenten geeft (ruim) twee derde aan geen zicht te hebben op het schaalniveau van specifieke vormen van criminaliteit wat betreft witwassen (71%), misbruik vastgoed (69%) en mensenhandel (67%).

Figuur 2.4: Percentage gemeentelijke respondenten dat wel of geen zicht zegt te hebben op het schaalniveau waarop specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit spelen.



Voor zover respondenten aangeven wel zicht te hebben op het schaalniveau van de organisatie van de criminaliteit is het beeld als volgt.

Figuur 2.5: Perceptie van gemeentelijke respondenten van het schaalniveau van specifieke verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit die in de gemeente voorkomen



Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten over het beeld van het schaalniveau waarop georganiseerde criminaliteit zich manifesteert.

Vergelijking 2012-2016: georganiseerde criminaliteit nog steeds vooral als 'lokaal' gezien

Evenals in 2012 geven respondenten aan weinig zicht te hebben op welk schaalniveau de georganiseerde criminaliteit zich afspeelt. Voor zover ze aangeven daar wel zicht op te hebben, noemt gemiddeld over de verschillende thema's 74% van de gemeentelijke respondenten het vooral een lokale aangelegenheid (op 1 of meer plekken). Dit is gelijk aan het beeld over 2012.

2.5 Zichtbare impact georganiseerde criminaliteit op lokale gemeenschap

Aan de respondenten is ook de vraag gesteld of zij effecten zien van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en, zo ja, wat deze effecten dan zijn.¹²

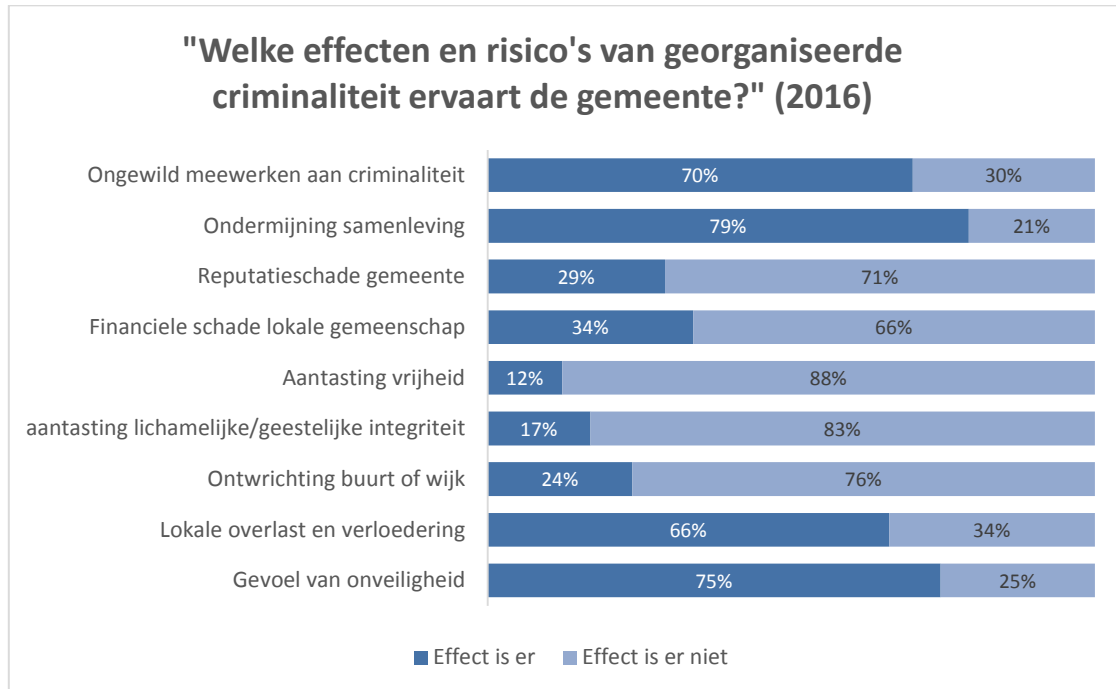
Figuur 2.6: Oordeel gemeenten over zichtbaarheid maatschappelijke effecten van georganiseerde criminaliteit (n = 227).



Ruim de helft van de gemeentelijke respondenten geeft aan zichtbare effecten te zien van de aanwezig van georganiseerde criminaliteit.

¹² In 2012 hebben we in de enquête veel meer in detail naar de zichtbare effecten gevraagd, maar dat leverde een relatief grote uitval op in de beantwoording. Daarom is de vraag nu algemener gesteld en daardoor niet helemaal vergelijkbaar met 2012.

Figuur 2.7: De volgens respondenten zichtbare maatschappelijke effecten van georganiseerde criminaliteit (n= 130).



De gemeentelijke respondenten die zichtbare effecten zien ervaren die vooral in de sfeer van ondermijning¹³ van de samenleving (zoals dat kwetsbare burgers betrokken raken bij de hennepsteelt; 79%), de druk op de leefbaarheid (overlast, verloedering; 66% en gevoelens van onveiligheid; 75%) en het ongewild meewerken aan criminele activiteiten (70%). Relatief weinig gemeentelijke respondenten zien risico's voor de eigen reputatie (29%), financiële schade (34%), maatschappelijke ontwrichting (24%), aantasting van vrijheid van burgers (12%) of aantasting van de lichamelijke of geestelijke integriteit van burgers (17%).

Onderscheid naar gemeentegrootte

Zowel in het algemeen als voor specifieke verschijningsvormen zien respondenten van de grotere gemeenten vaker effecten van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit dan die van de kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: gemeenten zien meer effecten, vooral op buurt en samenleving

Ten opzichte van 2012 zien in 2016 meer gemeenten zichtbare effecten van georganiseerde criminaliteit. De aard van de impact is vergelijkbaar met het beeld uit 2012: overlast en gevoel van onveiligheid in buurten en het risico van het onbedoeld faciliteren van criminele activiteiten.

¹³ Met 'ondermijning' wordt bedoeld 'vermenging van onder- en bovenwereld' (deze toelichting/definitie is ook in de vragenlijst gebruikt), bijvoorbeeld als het gaat om hennepsteelt in woningen. Ondermijning wordt door gemeenten niet alleen (of zozeer) als een criminaliteitsprobleem maar ook als een sociaal probleem indien kwetsbare burgers erbij betrokken raken.

2.6 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken

Van de respondenten vermoedt 97% dat er in 2016 (waarschijnlijk) vormen van georganiseerde criminaliteit in hun gemeente aanwezig zijn. Het zicht op de aanwezigheid van specifiekere vormen van georganiseerde criminaliteit wisselt per gemeente. Op criminaliteit rond hennepsteelt (93%), handhavingsknelpunten (54%) en OMG's (71%) geven de meeste respondenten aan dat de gemeenten er redelijk tot goed zicht op hebben. Dit zijn – naast voor een deel milieucriminaliteit - ook de meest zichtbare vormen.

Tabel 2.1: Belangrijkste verschuivingen in bewustzijn tussen 2009, 2012 en 2016 (verschuivingen van 10-procentpunten of meer en kwalitatieve verschuivingen zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
Bewustzijn aanwezigheid criminaliteit	39%	84%	97%
Zicht op specifieke vormen	-	55%	75%
Ziet criminaliteit als min of meer structureel aanwezig ¹⁴	-	29%	36%
Heeft zicht op schaalniveau dat georganiseerde criminaliteit speelt			
• Mensenhandel	-	33%	33%
• Illegale Hennepsteelt	-	95%	93%
• Misbruik vastgoed	-	30%	31%
• Handhavingsknelpunten	-	67%	54%
• Witwassen	-	32%	29%
• Milieucriminaliteit	-	51%	47%
• OMG's	-	76%	71%
Ziet zichtbare impact van aanwezigheid georganiseerde criminaliteit	-		57%
Belangrijkste impact volgens de respondenten		Verloedering buurt, gevoel van onveiligheid, ongewild meewerken	Verloedering buurt, gevoel van onveiligheid, ongewild meewerken, ondermijning ¹⁵

Het gegeven dat meer respondenten aangeven dat er in hun gemeente sprake is van georganiseerde criminaliteit en er meer negatieve effecten worden waargenomen hoeven niet direct gecorreleerd te zijn met de mate van het feitelijk voorkomen van georganiseerde criminaliteit en de effecten daarvan. Uit de gesprekken en reflecties wordt aangevoerd dat het bewustzijn vooral is vergroot door de volgende factoren:

¹⁴ Voor de vergelijkbaarheid is in het percentage over 2012 de intensiteit van het voorkomen van machtsconcentraties weggelaten. Dit is in 2016 niet meer gemeten.

¹⁵ Het gaat hier nadrukkelijk om het beeld van de respondenten. Of ondermijning werkelijk is toegenomen of dat dit ook deels komt door veranderende percepties (meer politieke aandacht voor 'ondermijning' dus wordt er ook meer 'ondermijning' gezien) is niet onderzocht.

- Toegenomen aandacht voor bepaalde vormen van criminaliteit waardoor de gemeenten ook meer 'zien' in hun gemeente, bijvoorbeeld waar het gaat om OMG's en de landelijke aandacht daarvoor.
- In het verlengde daarvan door RIEC's opgestelde ondermijningsbeelden of Criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's)¹⁶.
- Specifieke incidenten of acties vanuit het strafrecht.
- Verplaatsing van criminele activiteiten van het stedelijk gebied naar het landelijk gebied; meer gemeenten krijgen met criminaliteit (en de effecten daarvan) te maken en daardoor stijgt het bewustzijn¹⁷.
- Signalen vanuit andere taakvelden waar de gemeente wordt geconfronteerd met vormen van ondermijning, bijvoorbeeld in het sociale domein waar kwetsbare burgers worden verleid tot het faciliteren van criminelen.

Uit gesprekken komt naar voren dat gemeenten wat het laatste punt betreft niet meer alleen wordt geconfronteerd met de kwetsbare burger als 'slachtoffer' maar soms ook als 'medeplichtige' van criminaliteit én met acceptatie van bepaalde vormen van crimineel gedrag in delen van de lokale gemeenschap. Gedacht kan worden aan om kwetsbare burgers die betrokken raken bij de illegale hennepcultuur of (georganiseerde) 'buurtterreur' door min of meer georganiseerde jongerengroepen. De gemeente heeft ten aanzien van deze groepen zowel een zorgtaak (Wmo, Jeugdzorg) als een verantwoordelijkheid voor de aanpak van criminaliteit. De gemeenten willen de negatieve effecten van de georganiseerde criminaliteit uitbannen maar gelijktijdig ook zorgen dat de (sociale) structuur van wijken en buurten dusdanig verbetert dat er geen nieuwe verleidingen en ontsporingen meer ontstaan. In de gesprekken is aangegeven dat er ook meer focus moet zijn op preventie, dus op het voorkómen dat jongeren buiten de samenleving vallen (jeugdgroepen van nu zijn de volgende generatie georganiseerde criminelen) en het bevorderen dat kwetsbare burgers voldoende een zelfstandige structuur en bestaanszekerheid kunnen opbouwen.

Van de respondenten zegt 57% dat er zichtbare maatschappelijke effecten zijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. Het gaat daarbij vooral om ondermijning van de samenleving en druk op de leefbaarheid, vooral in termen van een gevoel van onveiligheid en verloedering/overlast in buurten en wijken.

Het zicht op het schaalniveau waarop georganiseerde criminaliteit speelt (lokaal, regionaal etc.) is zeer wisselend. Voor de thema's hennepcultuur (93%) en OMG's (80%) is dit zicht

¹⁶ In zekere zin is hier ook sprake van een wisselwerking. Voor de RIEC's zijn dergelijke ondermijningsbeelden of CBA's wel de 'binnenkomers' bij gemeenten die nog redelijk passief omgaan met georganiseerde criminaliteit.

¹⁷ Dit wil niet per se zeggen dat de totale criminaliteit toeneemt. Alleen dat deze zich verspreid over meer gemeenten.

¹⁸ Noot van de onderzoekers: ook hier geldt dat dit het beeld is dat in de gesprekken en reflecties naar voren is gebracht. Het is niet uit te sluiten dat er meer ondermijning 'wordt gezien' omdat het begrip 'ondermijning' meer opgang heeft gevonden in politiek en beleid.

hoog. Voor mensenhandel (37%), misbruik vastgoed (34%) en witwassen (32%) is dit laag. Voor zover respondenten aangeven ze wel zicht hebben op het schaalniveau speelt georganiseerde criminaliteit zich gemiddeld volgens 74% van de respondenten vooral lokaal af.

Voor het verschil tussen grotere en kleinere gemeenten in het zien van (maatschappelijke) effecten zijn uit de gesprekken twee verklaringen naar voren gekomen:

- De problematiek (of in elk geval de zichtbaarheid van de effecten) in kleinere gemeenten is (nog) beperkter dan bij grotere gemeenten. Verschillende geïnterviewden geven wel aan een zeker 'waterbedeffect' te zien¹⁹.
- Bij kleinere gemeenten ontbreken meer systematisch opgestelde ondermijningsbeelden vaker dan in grotere gemeenten.

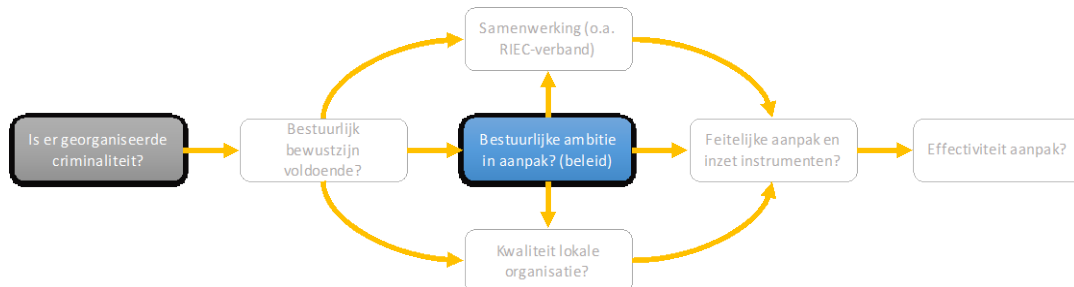
Uit de gesprekken komt naar voren dat het bewustzijn binnen de gemeentelijke (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie vaak nog wel diffuus is. Er kunnen volgens geïnterviewde medewerkers van gemeenten en RIEC's grote verschillen zijn in bewustzijn tussen en binnen gemeenten wat betreft de coördinerende ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV), het bestuur (waaronder de burgermeester) en de rest van de organisatie (sociaal domein, beheer openbare ruimte, economische zaken, centrummanagement, etc.). Het bewustzijn bij de organisatie als geheel wordt van belang geacht om signalen van het bestaan van georganiseerde criminaliteit tijdig op te kunnen pakken.²⁰

¹⁹ Onder 'waterbedeffect' wordt verstaan dat als een gemeente een strikt beleid hanteert, criminaliteit zich verplaatst naar gemeenten met een minder strikt beleid

²⁰ De organisatie komt uitvoeriger terug in hoofdstuk 4.

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 deze aanpak, het stellen van prioriteiten en het vastleggen van de beleidsmatige uitgangspunten en aanpak. In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de gemeentelijke respondenten in 2016 aankijken tegen hun rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit (paragraaf 3.2), wat de bestuurlijke aanpak volgens hen zou moeten opleveren (paragraaf 3.3), welke prioriteiten ze stellen (paragraaf 3.4) en in welke mate de bestuurlijke aanpak beleidsmatig is vastgelegd (paragraaf 3.5). De gegevens uit 2016 worden vergeleken met die uit 2012.

3.2 Gemeentelijk beeld over rol bij aanpak georganiseerde criminaliteit

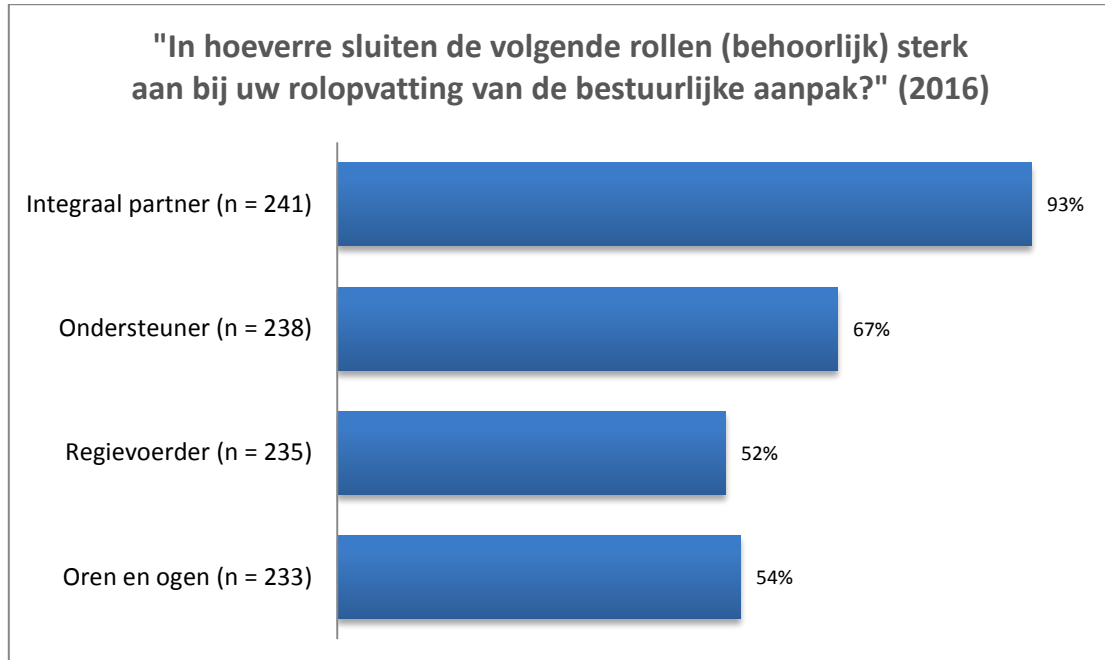
Aan de respondenten is gevraagd of zij een rol voor zichzelf zien weggelegd in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en zo ja, wat deze rol dan is. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen vier mogelijke rollen:

1. Oren en ogen voor politie en justitie (de gemeente signaleert vooral).
2. Ondersteunend aan politie en justitie (de gemeente ondersteunt hun aanpak).
3. Integraal partner van politie, justitie en de Belastingdienst (de aanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid).
4. Regievoerder (de gemeente coördineert samenwerking tussen verschillende partners).

Zeer brede onderkenning van gemeentelijke rol

Op één uitzondering na zien alle gemeentelijke respondenten een rol voor zichzelf weggelegd bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Welke rol dat is, blijkt uit de volgende figuur.

Figuur 3.1: Opvattingen over de gemeentelijke rol bij de bestuurlijke aanpak aanzienlijk of sterk van toepassing vindt.



Gemeente als integrale en gelijkwaardige partner

De respondenten zien bij de aanpak meerdere rollen voor de gemeente weggelegd. Vrijwel alle respondenten zien zich bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit als integraal partner van politie en justitie. De meeste respondenten zien voor de gemeente daarnaast nog één of meer andere rollen. Bij 67% van de respondenten is dat de rol van ondersteuner bij de strafrechtelijke aanpak. Ruim de helft van de respondenten (52%) ziet zich in de rol van regievoerder bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit in de gemeente. Ook ruim de helft vindt zich vooral oren en ogen voor de strafrechtelijke aanpak (54%).

Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn over de rolopvatting geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: geen wijzigingen in rolopvatting

Ten opzichte van 2012 zijn er geen verschuivingen in opvattingen over de gemeentelijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

3.3 Doel bestuurlijke aanpak

De respondenten is gevraagd wat de aanpak van georganiseerde criminaliteit moet opleveren. Ze konden aangeven in hoeverre zeven omschreven doelstellingen belangrijk zijn voor hun aanpak.

Figuur 3.2: Percentages respondenten dat genoemde doelen (zeer)belangrijk vindt



Gemeenten hebben breed palet aan doelstellingen met bestuurlijke aanpak

Er is geen doelstelling die dominant naar voren komt. Kort gezegd: alles is belangrijk. Alleen het doorbreken van machtsposities wordt door minder respondenten (zeer)belangrijk gevonden.

Hennepteelt meest voorkomende prioriteit, overige thema's wisselend

Hennepteelt heeft volgens vrijwel alle respondenten een hoge prioriteit bij de bestuurlijke aanpak in hun gemeente, gevolgd door de aanpak van OMG's. De overige verschijningsvormen hebben voor 30-50% van de gemeentelijke respondenten (hoge) prioriteit.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Er geen significante verschillen tussen respondenten van grotere en van kleinere gemeenten waar het gaat om het belangrijk van verschillende doelen van de bestuurlijke aanpak.

Figuur 3.3: Percentages respondenten dat (zeer)hoge prioriteit legt bij de aanpak van genoemde verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit.



Onderscheid naar gemeentegrootte

Grotere gemeenten leggen een hogere prioriteit bij de aanpak van illegale hennepteelt, mensenhandel en OMG's. Ten aanzien van de andere thema's zijn er geen significante verschillen in prioriteitstelling.

Vergelijking 2012-2016: Grotendeels zelfde doelstellingen en prioriteiten; OMG's meer aandacht

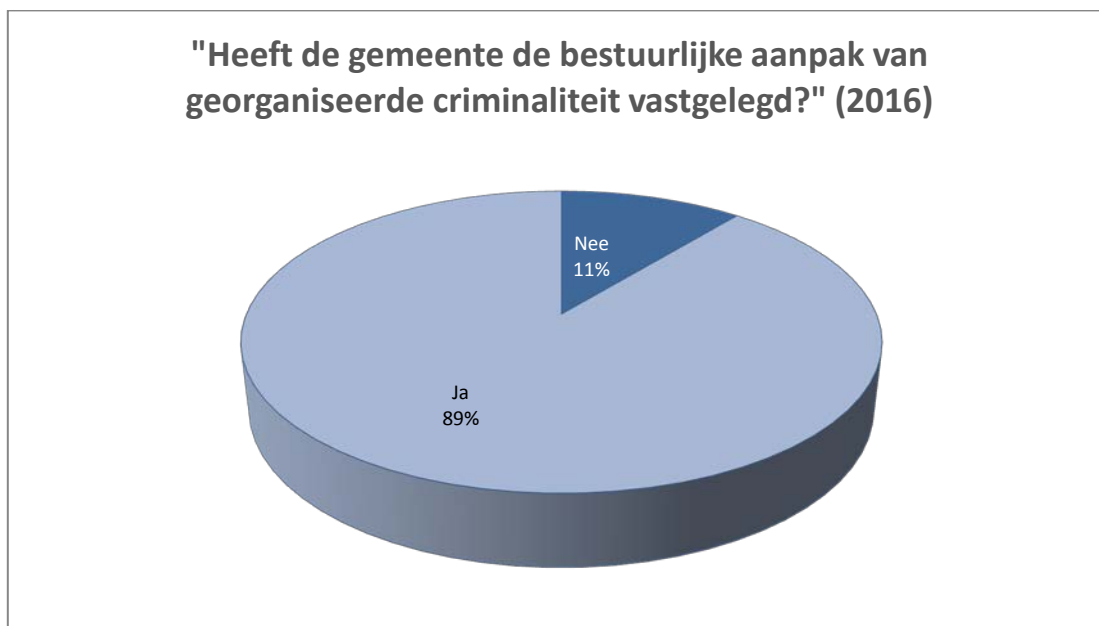
De gemeentelijke doelstellingen voor de bestuurlijke aanpak en de gestelde prioriteiten zijn over 2016 iets anders gemeten dan over 2012. Het overall beeld is echter vergelijkbaar. Belangrijke uitzondering hierop is dat gemeenten in 2016 veel meer prioriteit geven aan dan OMG's. In 2012 had dat van de genoemde opties nog de laagste prioriteit, nu de op één na hoogste.

3.4 Formalisering

De volgende vraag is of, en zo ja hoe, gemeenten hun ambities en prioriteiten met betrekking tot de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit beleidsmatig hebben vastgelegd.

Van de respondenten geeft 89% aan dat hun gemeente in 2016 beleid inzake de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit heeft vastgelegd in het collegeprogramma en/of een algemeen beleidsplan.

Figuur 3.4: Percentage gemeenten dat de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit beleidsmatig heeft vastgelegd (N=246)

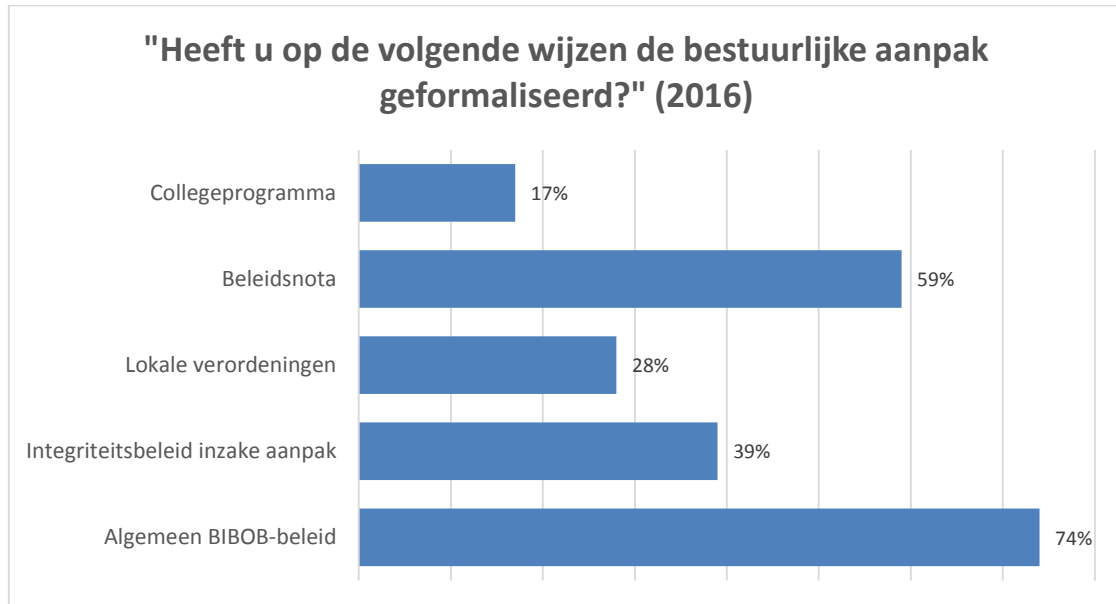


De wijze van formalisering varieert. Van de gemeenten die de aanpak formeel hebben vastgelegd hebben de meeste dat gedaan in beleidsnota's (59%) of in algemeen Bibob-beleid (74%). 39% van de respondenten geeft aan dat de gemeente integriteitsbeleid rond de bestuurlijke aanpak heeft vastgesteld. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is in 17% van de gemeenten vastgelegd in het collegeprogramma.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Grotere gemeenten hebben de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit vaker vastgelegd dan kleinere gemeenten.

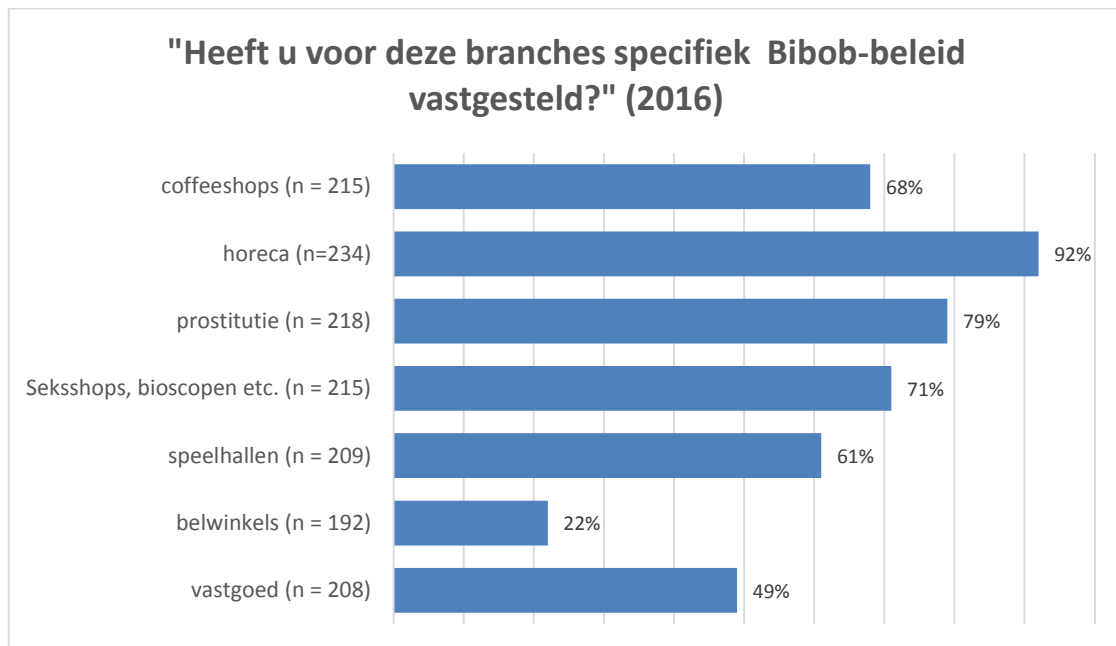
Figuur 3.5: Wijze waarop gemeenten de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit formeel hebben vastgelegd (n = 215)



Vastlegging specifiek Bibob-beleid

Vrijwel alle gemeenten (92%) hebben Bibob-beleid met betrekking tot de horeca vastgesteld. Voor de overige branches is dit zeer wisselend. Voor coffeeshops, prostitutie, seksshops en speelhallen heeft 60-70% van de gemeente Bibob-beleid vastgesteld. Voor de vastgoedsector is dat 49% van de gemeenten en voor belwinkels 22%.

Figuur 3.6: Branches waarvoor gemeenten Bibob-beleid hebben vastgesteld



Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten in de mate waarin ze branchespecifiek Bibob-beleid hebben vastgesteld. Alleen voor coffeeshops hebben grotere gemeenten vaker dan kleinere gemeenten branchespecifiek Bibob-beleid vastgesteld.

Vergelijking 2012-2016: Meer gemeenten hebben aanpak geformaliseerd

Het aantal gemeenten dat de bestuurlijke aanpak op enige wijze formeel heeft vastgelegd is gestegen van circa 65% in 2012 naar bijna 90% in 2016. In hoeverre het aantal gemeenten met branchespecifiek Bibob-beleid is veranderd is onbekend. Dit is niet gemeten in 2012.

3.5 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken

Op één na vinden alle respondenten dat de gemeente een rol heeft bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De respondenten zien de gemeenten primair als integraal partner in de samenwerking. Dit beeld is gelijk gebleven aan dat van 2012.

Tabel 3.1: Belangrijkste verschuivingen in de bestuurlijke verankering tussen 2009, 2012 en 2016 (verschuivingen van 10-procentpunten of meer en kwalitatieve verschuivingen zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
<i>Primaire rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit</i>	-	Integraal partner	Integraal partner
<i>Belangrijkste doelstellingen bestuurlijke aanpak</i>	-	Voorkomen faciliteren, vergroten veiligheidsgevoel, voorkomen voet aan de grond krijgen criminelen	Idem 2012 plus tegengaan ondermijning, bestrijden uitwassen en voorkomen terugkeer criminaliteit
<i>Belangrijkste inhoudelijke prioriteiten</i>	-	Hennep, mensenhandel, handhavingsknelpunten	Hennep, OMG's , handhavingsknelpunten
<i>Beleid bestuurlijke aanpak geformaliseerd</i>		73%	89%
<i>(Branchespecifiek) Bibob beleid vastgesteld</i>	55%	55-70% ²¹	61-92% ²²

Aan de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit wordt een breed palet aan ambities gekoppeld. Er is niet een specifieke doelstelling die door de respondenten belangrijker wordt gevonden dan andere. Qua inhoudelijke prioriteiten ligt het accent bij de

²¹ De meting over 2012 gaf geen duidelijk uitsluit over het percentage gemeenten dat Bibob-beleid had vastgesteld.

²² Er is gekeken naar branchespecifiek Bibob-beleid met vergunningplichtige activiteiten. Voor speelhallen geeft 61% van de respondenten aan dat Bibob-beleid is vastgesteld, voor coffeeshops 68%, voor seksshops 71%, prostitutie 79% en voor horeca 92%.

aanpak van hennepsteelt en OMG's. De rest van de verschijningsvormen is op basis van de respons diffuus verdeeld over de gemeenten. OMG's hebben in vergelijking met 2012 beduidend meer prioriteit gekregen.

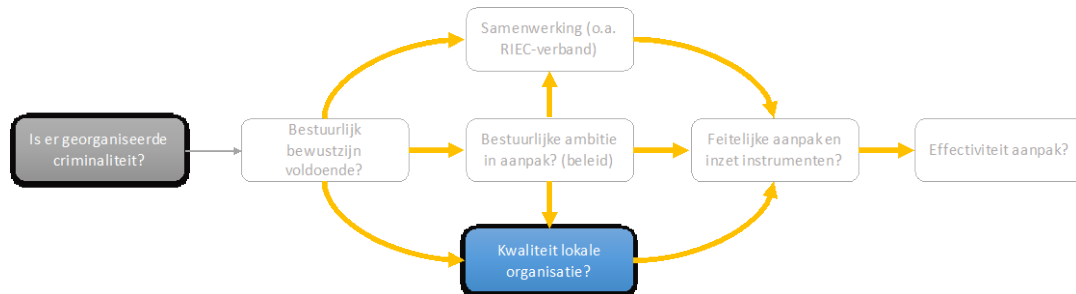
Als belangrijke winst van de afgelopen jaren zien geïnterviewden dat (bijna) alle gemeenten inzien dat ze een rol hebben bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Wel lopen die beelden bij die rol deels uiteen, zowel tussen gemeenten als tussen gemeenten en RIEC's/samenwerkingspartners. Gemeenten zien zich vooral als 'partner' bij de integrale aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en niet zozeer als een zelfstandige actor met een 'bestuurlijke aanpak' (naast bijvoorbeeld een strafrechtelijke aanpak). Ze definiëren het meer als 'rol van het bestuur' bij de overall aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Uit de gesprekken blijkt dat er mede daardoor verschillende beelden zijn bij de verwachtingen over de gemeentelijke rol: die van mede-'crimefighter' van de politie en OM of dat de gemeente een meer complementaire rol heeft waarin zij vanuit een bredere (maatschappelijke) doelstelling haar (juridische) bevoegdheden en (niet juridische) middelen inzet om maatschappelijke problemen op te lossen of te voorkomen. Criminaliteit is daar volgens hen een onderdeel van.

Dit laatste impliceert volgens sommige geïnterviewden ook dat de 'aanpak van georganiseerde criminaliteit' een aandachtspunt zou moeten zijn in elk beleidsdocument van een gemeente en niet alleen in algemeen beleid inzake de bestuurlijke aanpak.

4 Organisatorische verankering

4.1 Inleiding



De gemeentelijke organisatie moet in staat zijn om daadwerkelijk 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 2012 is een eerste verkenning gedaan naar de invulling op deze punten van de lokale organisatie door gemeenten. In de meting over 2016 is gekeken hoe deze zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Meer specifiek is gevraagd naar:

- De werkstructuur van de organisatie (paragraaf 4.2)
- De omvang en aard van de beschikbare capaciteit (paragraaf 4.3)
- De mate waarin werkprocessen zijn vastgelegd (paragraaf 4.4)
- Voorzieningen voor informatiebeheer en –uitwisseling (paragraaf 4.5)
- De wijze van kwaliteitsborging (paragraaf 4.6)

4.2 Structuur organisatie

Organisatie heeft min of meer vastomlijnde (netwerk)structuur

Van de respondenten geeft 74% aan dat hun gemeente een min of meer vaste werkstructuur heeft voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit in de vorm van één verantwoordelijke afdeling (38%), een integraal team vanuit meerdere afdelingen (8%), via een integrale verantwoordelijkheid van de organisatie (25%), een netwerkstructuur (3%) of teams met medewerkers uit meerdere afdelingen (8%). 26% van de respondenten geeft aan dat er in hun gemeente geen vastomlijnde werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak is. Dat houdt in dat vragen en acties min of meer ad hoc worden uitgezet en projectteams ad hoc worden opgezet. De 26% gemeenten die geen vastomlijnde structuur hebben, zijn in meerderheid (67%) gemeenten die in 2016 maximaal 1 fte hebben ingezet voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

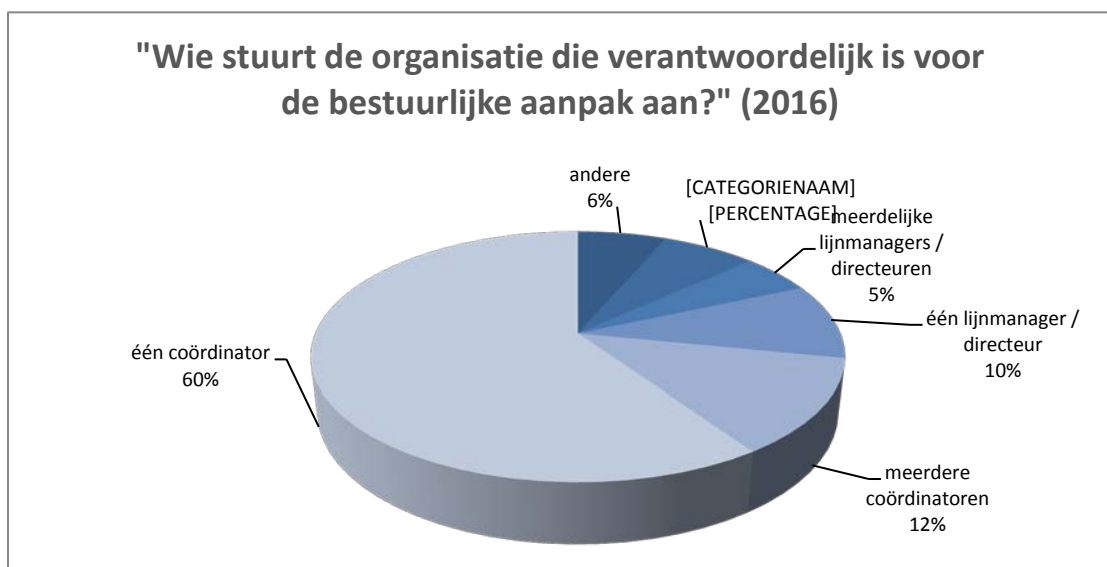


Figuur 4.1: Percentage gemeenten verdeeld naar werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak (n = 235)

Aansturing meestal via één coördinator of leidinggevende

Er is ook gevraagd naar de wijze van aansturing: vindt deze wel of niet plaats vanuit de lijn en zijn er één of meer personen verantwoordelijk voor de aansturing. Dit zegt iets over de doorzettingsmacht van de verantwoordelijke en over de eenduidigheid en eenheid van aansturing en contact met de partners. Volgens 77% van de respondenten is in hun gemeente één coördinator, lijnmanager of (algemeen) directeur verantwoordelijk voor de aansturing van de (uitvoering van de) bestuurlijke aanpak. 17% geeft aan dat dit meerdere coördinatoren of leidinggevenden zijn.

Figuur 4.2: Percentage gemeenten verdeeld naar verantwoordelijkheid voor aansturing organisatie



bestuurlijke aanpak (n = 235)

Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn wat betreft de organisatiestructuur geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten. Wat betreft de aansturing ligt de verantwoordelijkheid bij grotere gemeenten vaker bij een directeur of lijnmanager en bij kleinere gemeenten vaker bij een coördinator zonder lijnverantwoordelijkheid.

Vergelijking 2012-2016: Veel meer vaste structuur in de organisatie

Ten opzichte van 2012 hebben in 2016 meer dan twee keer zoveel gemeenten een min of meer vastomlijnde organisatiestructuur voor de bestuurlijke aanpak (74% in 2016 tegenover 35% in 2012). Het percentage gemeenten dat werkt vanuit een netwerkstructuur is gedaald van 24% naar 3%.

De aansturing vindt in 2016 in bijna 80% van de gemeenten door één coördinator of leidinggevende plaats. Dit is geen wezenlijke verschuiving ten opzichte van 2012.

4.3 Beschikbare capaciteit

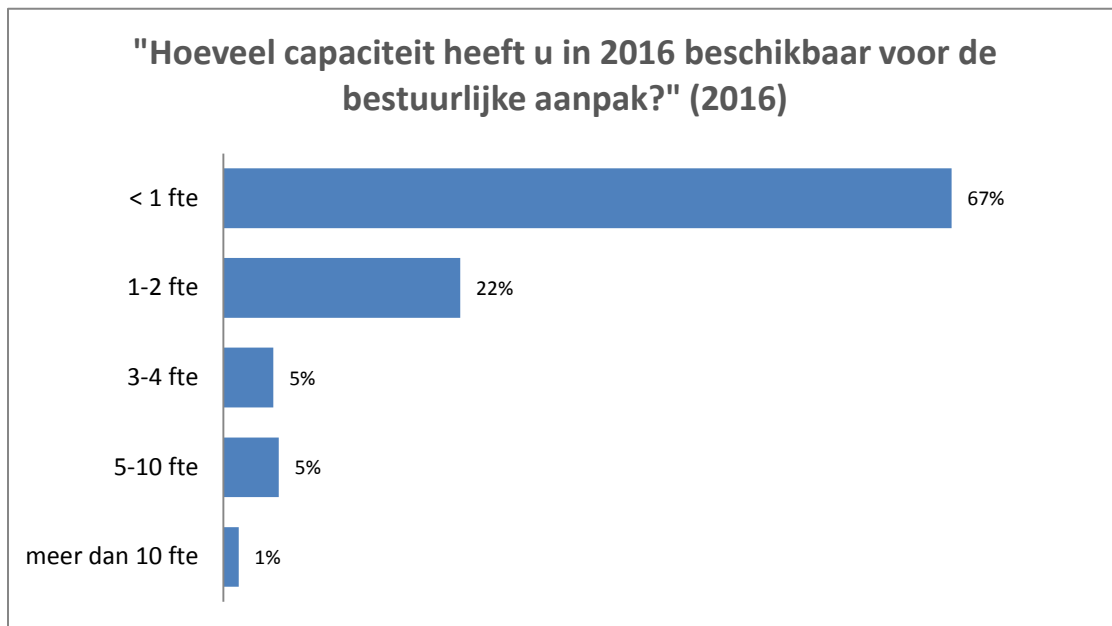
De respondenten is gevraagd naar de capaciteit die beschikbaar is voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Omdat bij de meting over 2012 bleek dat vragen naar uren of fte een onbetrouwbaar beeld geeft (respondenten hebben vaak geen goed zicht hierop, hetgeen leidde tot grove schattingen en veel non-respons) is er in de vragenlijst van 2016 voor gekozen om te vragen naar een range waarbinnen beschikbare capaciteit valt.

Uit de bevraging blijkt dat 67% van de gemeenten maximaal 1 fte beschikbaar heeft voor de bestuurlijke aanpak. Iets meer dan 10% heeft meer dan 2 fte beschikbaar. Uitgaande van de middenwaarden van de antwoordcategorieën is een zeer grove schatting dat er medio 2016 gemiddeld 1,4 fte per gemeente beschikbaar²³ is voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit²⁴. Geëxtrapoleerd voor Nederland leidt dat tot een schatting van de totaal beschikbare capaciteit bij gemeenten van 500-550 fte.

²³ Van elke antwoordcategorie is de middenwaarde genomen als schatter voor het aantal Fte: $216 * ((0,67 * 0,5 \text{ fte}) + (0,22 * 1,5 \text{ fte}) + (0,05 * 3,5 \text{ fte}) + (0,05 * 7,5 \text{ fte}) + (0,01 * 15,0 \text{ fte})) / 216 =$

²⁴ Hierbij is een casus buiten beschouwing gelaten (Eén gemeentelijke respondent heeft aangegeven dat er in die gemeente meer dan 50 fte beschikbaar is).

Figuur 4.3: Beschikbare capaciteit bij gemeenten voor de bestuurlijke aanpak in 2016 (n = 216).



Onderscheid naar gemeentegrootte

Grotere gemeenten hebben meer capaciteit beschikbaar voor de bestuurlijke aanpak dan kleinere gemeenten.

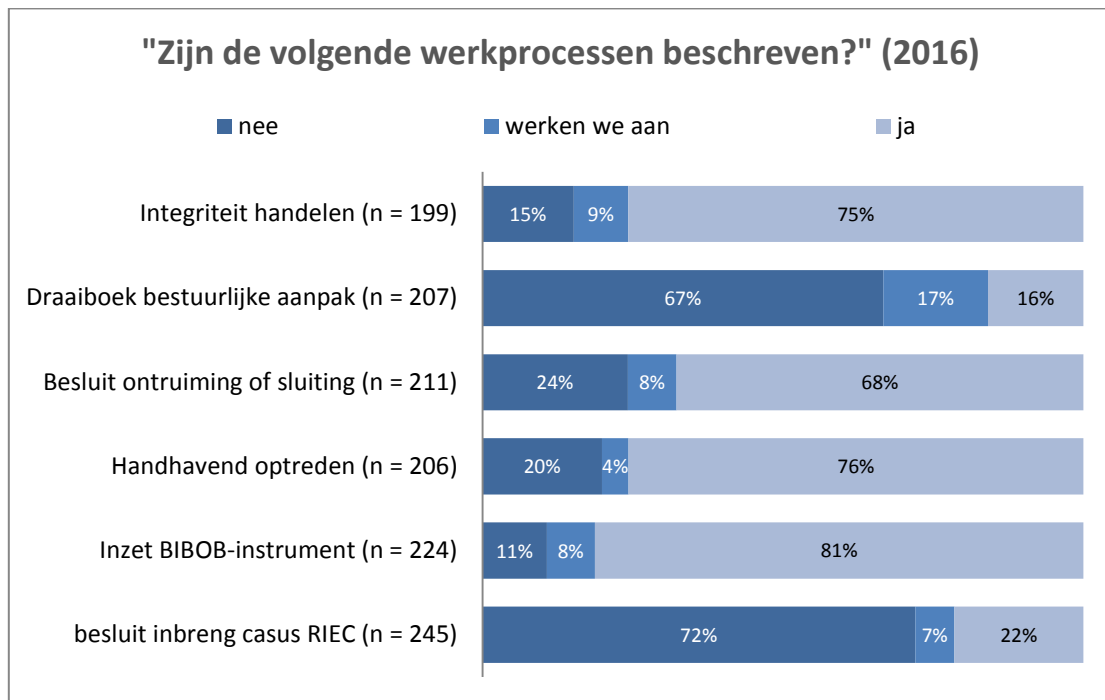
Vergelijking 2012-2016: bijna verdrievoudiging van de lokale capaciteit

In 2012 was er naar schatting circa 200 fte aan capaciteit beschikbaar bij de gemeenten, dat wil zeggen circa 0,5 fte per gemeente. Alhoewel de meting over 2016 op niet geheel vergelijkbare wijze heeft plaatsgevonden, is onze inschatting dat de totale gemeentelijke capaciteit ten opzichte van 2012 in 2016 bijna is verdrievoudigd.

4.4 Beschrijving werkprocessen

De bestuurlijke aanpak bestaat uit een geheel van werkprocessen, variërend van de bepaling van de strategie, het nemen van een besluit om tot actie over te gaan, de afstemming met partners en de uitvoering en inzet van instrumenten. Een belangrijke vraag is in hoeverre deze werkprocessen ook zijn beschreven. Dit is van belang vanwege bestuurlijke transparantie en eenduidigheid én de effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak, zeker gelet op de coördinatie die nodig is bij afstemming met de andere partners en een gezamenlijke aanpak. Aan de respondenten is gevraagd van een aantal processen aan te geven of deze zijn beschreven.

Figuur 4.4: percentage gemeenten dat werkprocessen voor de bestuurlijke aanpak heeft vastgelegd



Uitvoeringsgerichte werkprocessen veelal beschreven

Heb beeld in 2016 is vergelijkbaar met dat van 2012: de meer uitvoeringsgerichte processen (inzet Bibob, handhavend optreden, sluiting/ontruiming) zijn volgens circa 80% van de respondenten beschreven (of er wordt aan gewerkt). Voor het hebben/opstellen van een draaiboek (33%) en de inbreng van een casus bij het RIEC (29%) is dat minder.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Grotere gemeenten hebben de processen voor de integriteit van handelen en een draaiboek voor de bestuurlijke aanpak vaker beschreven dan kleinere gemeenten. Voor besluiten inzake ontruiming/sluiting, handhaving, inzet Bibob of inbrengen casus bij RIEC zijn er geen verschillen.

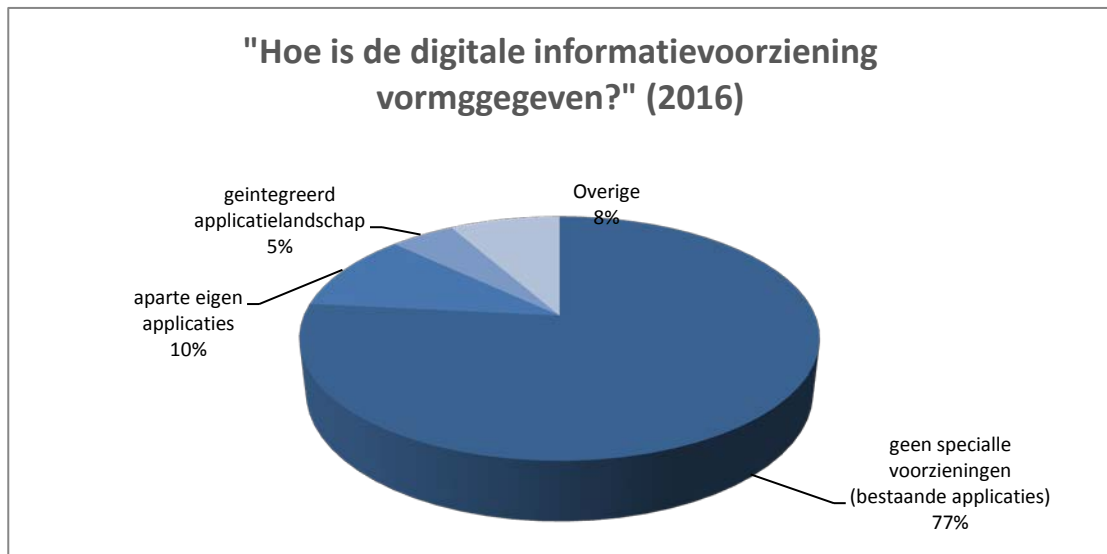
Vergelijking 2012-2016: geen wezenlijke verandering in vastleggen werkprocessen

Het beeld van de mate waarin werkprocessen zijn of worden beschreven is over 2016 niet wezenlijk anders dan in 2012. Dit met uitzondering van het proces om tot sluiting of ontruiming van een pand over te gaan. In 2012 was dit 60% van de gemeenten, in 2016 76%.

4.5 Digitale voorzieningen informatiebeheer en -uitwisseling

Digitale voorzieningen kunnen helpen informatie te delen en te combineren. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn voor het leggen van verbanden. Het borgen van de kwaliteit van de gebruikte informatie is van groot belang. Niet alleen vanwege de inhoud en procedurele correctheid, maar ook vanuit het oogpunt van privacy. De gemeenten is gevraagd hoe ze de digitale voorzieningen hebben geregeld.

Figuur 4.5: Percentage gemeenten naar wijze organisatie digitale informatievoorziening (n = 231)



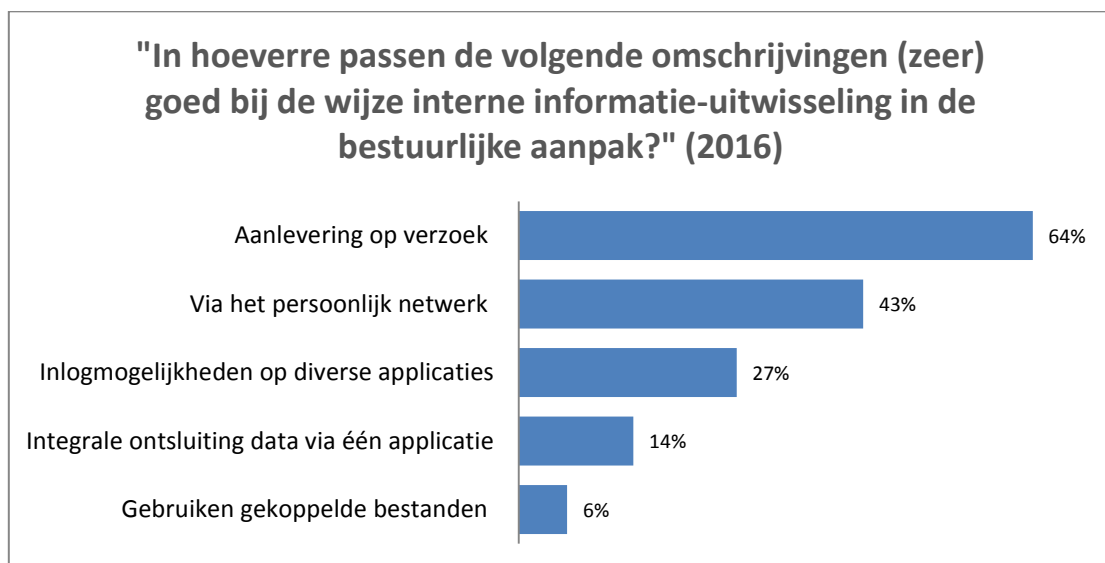
Weinig specifieke voorzieningen

Het beeld 2016 is vergelijkbaar met dat van 2012. 77% van de respondenten zegt dat er geen specifieke voorzieningen voor het informatiebeheer zijn. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van applicaties uit de kantoorautomatisering (Word, Excel etc.).

Uitwisseling ad hoc op verzoek en via persoonlijke contacten

Het uitwisselen van informatie binnen de organisatie gebeurt volgens 64% van de respondenten op verzoek en ad hoc. Daarnaast spelen het persoonlijke netwerk (43%) en inlogmogelijkheden op applicaties (27%) een belangrijke rol bij de toegang tot informatie.

Figuur 4.6: Percentage gemeenten naar wijze van interne informatie-uitwisseling (n = 225)



Onderscheid naar gemeentegrootte

Bij grotere gemeenten vindt informatie-uitwisseling vaker via het persoonlijke netwerk en door inlogmogelijkheden/koppeling van bestanden plaats dan bij kleinere gemeenten. Er zijn geen verschillen wat betreft het vaak aanleveren (aangeleverd krijgen) van informatie op verzoek en het beperkt kunnen ontsluiten van gegevens via een applicatie,

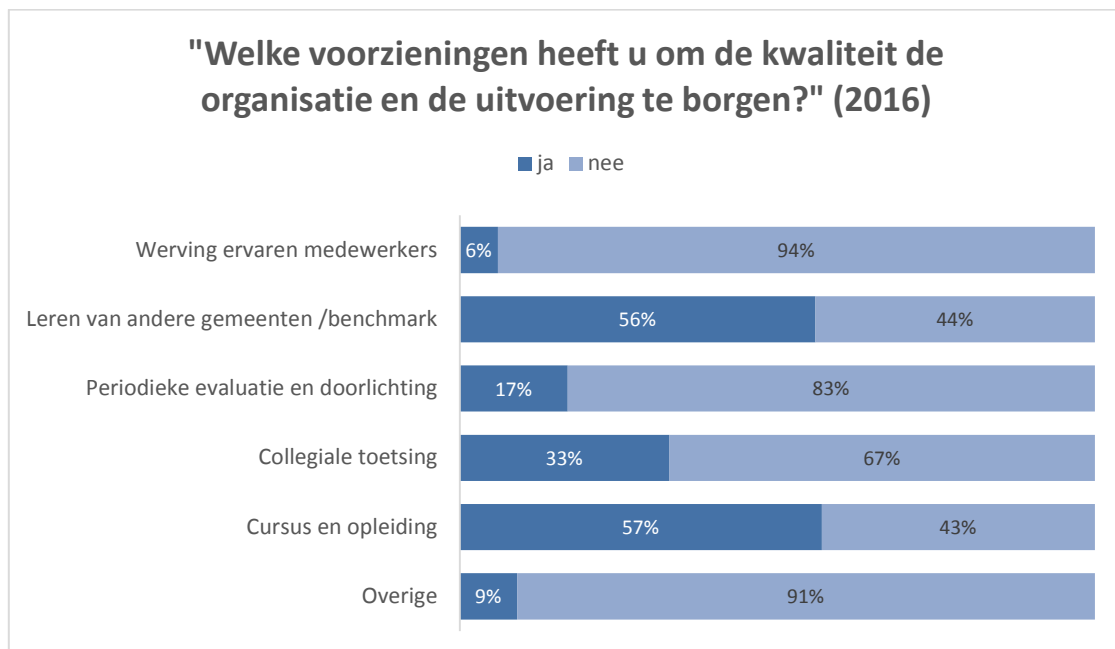
Vergelijking 2012-2016: Meer info-uitwisseling via persoonlijk netwerk en inlogmogelijkheden

Evenals in 2012 hebben gemeenten ook in 2016 weinig specifieke digitale voorzieningen voor het informatiebeheer rond de bestuurlijke aanpak. De informatie-uitwisseling zelf gebeurt bij 64% van de gemeenten op verzoek. We zien wel een intensivering van het benutten van het persoonlijke netwerk in de organisatie (gestegen van 27% van de gemeenten naar 43%) en het gebruik van inlogmogelijkheden op diverse interne systemen (gestegen van 9% in 2012 naar 27% in 2016)

4.6 Kwaliteitsborging algemeen

Een bestuurlijke aanpak vergt inhoudelijk, bestuurlijk en juridisch alsmede qua competenties en vaardigheden het nodige van medewerkers en organisatie. De gemeenten is gevraagd hoe erin wordt voorzien dat de kwaliteit wordt geborgd.

Figuur 4.6: Percentage gemeenten dat voorziet in verschillende vormen van kwaliteitsborging bij de bestuurlijke aanpak (n = 235).



Kwaliteitsborging krijgt nog weinig integraal aandacht van de gemeenten. Ruim de helft van de gemeenten borgt de kwaliteit van de bestuurlijke aanpak door cursussen en

opleiding van de medewerkers en door ervaringsuitwisseling met andere gemeenten. Gerichtte werving, periodieke evaluatie en collegiale toetsing worden beperkt ingezet. Daarnaast geeft de helft van de respondenten aan dat in hun gemeente collegiale toetsing in de werkprocessen deel uitmaakt van de kwaliteitsborging.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Grotere gemeenten besteden bij de kwaliteitsborging meer aandacht aan gerichte werving van medewerkers, leren van elkaar (en benchmarken) en collegiale toetsing dan kleinere gemeenten. Periodieke evaluatie gebeurt maar bij een kleine groep van zowel grotere als kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: grotendeels vergelijkbaar beeld

Kwaliteitsborging lijkt in 2016 niet wezenlijk anders dan in 2012. Voor zover naar vergelijkbare zaken is gekeken, is voor de ruim de helft van de gemeenten cursus en opleiding nog steeds de belangrijkste vorm van kwaliteitsborging. Periodieke evaluatie en doorlichting van aanpak en organisatie vindt nog steeds maar bij 17% van de gemeenten plaats. Als het gaat om collegiale toetsing in de werkprocessen lijkt zelfs sprake van enige daling van 49% van de gemeenten naar 33%.

4.7 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken

Ten opzichte van 2012 heeft de gemeentelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de bestuurlijke aanpak meer vorm gekregen. Winst zijn de vastere werkstructuur, meer centrale coördinatie en groei van de beschikbare capaciteit. Toch lijkt de organisatorische verankering – net als in 2012 – nog steeds kwetsbaar door zaken als beperkte capaciteit en lokaal beschikbare expertise en weinig aandacht voor kwaliteitsboring.

Werkstructuur en aansturing

Het aantal gemeenten met een vaste werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak is gestegen van 35% naar 74%. Hiervan heeft 25% de bestuurlijke aanpak tot verantwoordelijkheid van de gehele organisatie gemaakt. 38% werkt vanuit een vast cluster of vaste afdeling en 8% met een integraal team vanuit meerdere afdelingen. Het aantal gemeenten dat werkt vanuit een netwerkstructuur is ten opzichte van 2012 gedaald van 24% naar 3%.

Geïnterviewden geven aan dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit vraagt om actieve bestuurlijke betrokkenheid, met name van de burgemeester. Die moet zich in een directe lijn gesteund weten door de ambtelijke organisatie. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke aanpak moet volgens hen daarom hoog in de organisatie zijn verankerd, mede om te borgen dat er een brede verankering in de organisatie is wat betreft het kunnen oppakken van signalen en een goed samenspel tussen afdelingen.

De praktijk lijkt daar nog behoorlijk van af te wijken. Maar 22% van de respondenten geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor het aansturen van de organisatie en medewerkers die zijn belast met de bestuurlijke aanpak bij de gemeentesecretaris of een directielid ligt. 72% van de respondenten geeft aan dat de verantwoordelijkheid ligt bij één of meer coördinatoren buiten de lijn.

Tabel 4.1: Belangrijkste verschuivingen in de organisatiestructuur tussen 2009, 2012 en 2016 (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
Min of meer vaste werkstructuur	-	35%	71%
Verankering bestuurlijke aanpak hoog in de organisatie	-	-	22%

Capaciteit en expertise

In 2016 is naar schatting 500-550 fte beschikbaar bij de gemeenten voor de bestuurlijke aanpak. Dat is gemiddeld circa 1,4 fte. Bij 67% van de gemeenten is dat 1fte of minder.

Tabel 4.2: Belangrijkste verschuivingen in de capaciteit tussen 2009, 2012 en 2016

	2009	2012	2016
Gemiddeld beschikbare capaciteit	-	Ca. 0,5 fte	Ca. 1,4 fte

Bij gemeenten met minder dan 1 fte zijn deze taken soms belegd bij één medewerker, soms verdeeld over meerdere medewerkers. Dat houdt niet over als de veelvoud aan taken die samenhangen met de bestuurlijke aanpak in aanmerking worden genomen. Uit de gesprekken komt indicatief een volgende taakstelling voor de medewerker(s) de verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke aanpak:

- Bestuurlijke advisering (directe lijn Burgemeester)
- Beleidsvoorbereiding en –adviesing
- Communicatie naar de gemeenteraad
- Beheer informatiepositie en informatiemanagement
- Algemene interne en externe coördinatie (inclusief RIEC-verband)
- Ambtelijke regievoering op casusniveau
- Onderhoud netwerk
- Signalering (vanuit organisatie als geheel) en verwerking daarvan
- Inzet instrumenten op casusniveau (inhoudelijk, juridisch etc.)

In de gesprekken worden als voordelen van het beleggen van de taken bij één medewerker genoemd de herkenbaarheid, het borgen van samenhang en de continuïteit bij de bestuurlijke aanpak. Daar tegenover worden risico's genoemd als de kwetsbaarheid door afhankelijkheid van één persoon, het mogelijk moeilijk verenigbaar zijn van bestuurlijk-

strategische en operationele taken en het moeilijk kunnen borgen van alle kennis en competenties die nodig zijn, zeker als de betreffende medewerker ook nog andere taken heeft of het niet om een fulltime functie gaat. Bovendien is er een grote kans dat de bestuurlijke aanpak met één enkele medewerker geïsoleerd zal staan in de organisatie.

Bij de verdeling van de capaciteit over meerdere medewerkers zijn de laatste risico's minder, maar is er een kans op versnippering doordat de op zich al beperkte capaciteit is verdeeld en bestuurlijke aanpak een taak is naast andere taken. Bovendien zal het maken van voldoende 'vlieguur' bij deze gemeenten een knelpunt kunnen zijn.

Voor zover dat uit de gesprekken is gebleken, bestaan er voor de 'kritieke massa' die nodig is om taken in kader van de bestuurlijke aanpak adequaat te kunnen oppakken vooralsnog geen kaders of criteria.

Borging kwaliteit werkprocessen

Volgens de respondenten zijn vooral de operationele werkprocessen rond het nemen van een besluit tot ontruiming of sluiting (76%), handhavend optreden (80%) en inzet van de Wet Bibob (89%) vastgelegd of wordt eraan gewerkt. Volgens de respondenten zijn het komen tot een besluit om een casus in te brengen bij het RIEC (29%) en het hebben of opstellen van een draaiboek bestuurlijke aanpak (33%) veel minder vastgelegd.

Kwaliteitsborging krijgt weinig aandacht. 56% van de respondenten zegt dat de gemeente hieraan werkt door ervaringsuitwisseling met andere gemeenten, 57% (daarnaast) door cursus en opleiding. Periodieke evaluatie/doorlichting (17%), collegiale toetsing (33%) en gerichte werving (6%) krijgen volgens de respondenten veel minder aandacht.

Tabel 4.3: Belangrijkste verschuivingen in kwaliteitsborging tussen 2009, 2012 en 2016 (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
<i>Kwaliteitsborging geregeld door...</i>			
• <i>Periodieke evaluatie</i>	-	22%	17%
• <i>Collegiale toetsing</i>	-	49%	33%
• <i>Cursus, training, opleiding</i>	-	48%	57%
• <i>Gerichte werving</i>	-	-	6%
• <i>Leren van andere gemeenten</i>	-	-	56%

Diverse geïnterviewden, vooral werkzaam bij de RIEC's, vragen zich af of de bestuurlijke aanpak op procesniveau voldoende geborgd is. Ze vinden het opvallend dat uit de bevraging blijkt dat veel respondenten aangeven dat ze zich bewust (zeggen te) zijn van de (mogelijke) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit, maar zij gelijktijdig constateren vaak geen goed (integraal) beeld hebben van de werkelijke criminaliteit, ondermijning en

effecten. Op andere beleidsterreinen is het gangbaar om binnen een gesloten beleidscyclus vanuit een 'risicoanalyse' bestuurlijke prioriteiten te stellen en op basis daarvan maatregelen te treffen en de resultaten daarvan periodiek te evalueren, met eventuele bijstelling van het programma. De onderliggende 'risicoanalyse' in de vorm van een ondermijningsbeeld of criminaliteitsbeeldanalyse ontbreekt in elk geval nog bij veel gemeenten²⁵. Daardoor is de beleidscyclus voor veiligheid niet gesloten.

Informatiebeheer

Voor het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling heeft volgens 7% van de respondenten de gemeente geen specifieke digitale voorzieningen.

Tabel 4.4: Belangrijkste verschuivingen in de (digitale) interne informatievoorziening tussen 2009, 2012 en 2016 (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
Beschikking over specifieke digitale voorzieningen	-	30%	23%
Interne informatie-uitwisseling door...			
• Aanlevering op verzoek	-	59%	64%
• Via persoonlijk netwerk	-	27%	43%
• Inlogmogelijkheden	-	9%	27%
• Gekoppelde systemen	-	6%	14%
• 1 systeem	-	0%	6%

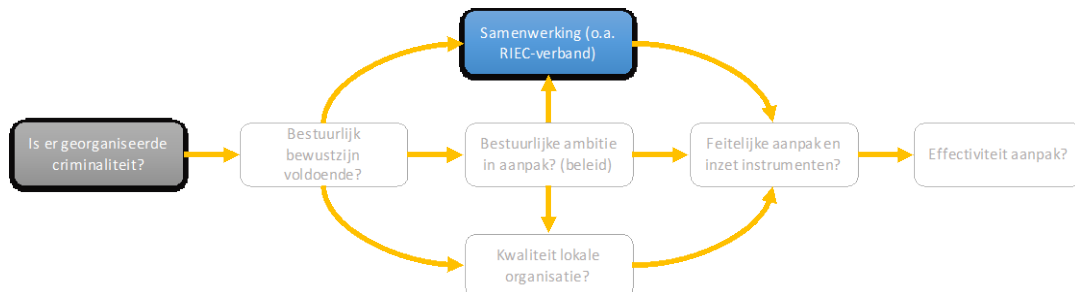
Uitwisseling van informatie gebeurt op verzoek (64%) en vooral via het persoonlijke (interne) netwerk (43%). Het laatste overigens meer dan in 2012 (27%). Hetzelfde geldt voor het gebruik van inlogmogelijkheden op diverse systemen (gestegen van 9% naar 27%). Het goed inrichten van de informatiehuishouding blijft een kritisch aandachtspunt: vergeleken met 2012 lijken er bij het gros van de gemeenten geen wezenlijke veranderingen te zijn in de interne informatiestructuur (en de verbinding met de andere gemeenten en partners).

In de reflectiebijeenkomsten en gesprekken is aangevoerd dat de gehele gemeentelijke organisatie moet zijn doordrongen van een zeker bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in de samenleving. Dat is de basis om signalen op te pakken en te verwerken. Voor dat signaleren is het interne en externe (informele) netwerk zeker zo belangrijk als digitale voorzieningen. In de reflectie is ook aangegeven dat het delen van informatie in de praktijk soms aanloopt tegen 'privacy-grenzen'. Deels heeft dat te maken met juridische beperkingen, soms zijn het beleidsmatige en/of professionele dilemma's of terughoudendheid.

²⁵ De RIEC's hebben het wel meer op zich genomen om – samen met de politie - (eerste) ondermijningsbeelden of criminaliteitsbeeldanalyses op te stellen.

5 Samenwerking

5.1 Inleiding

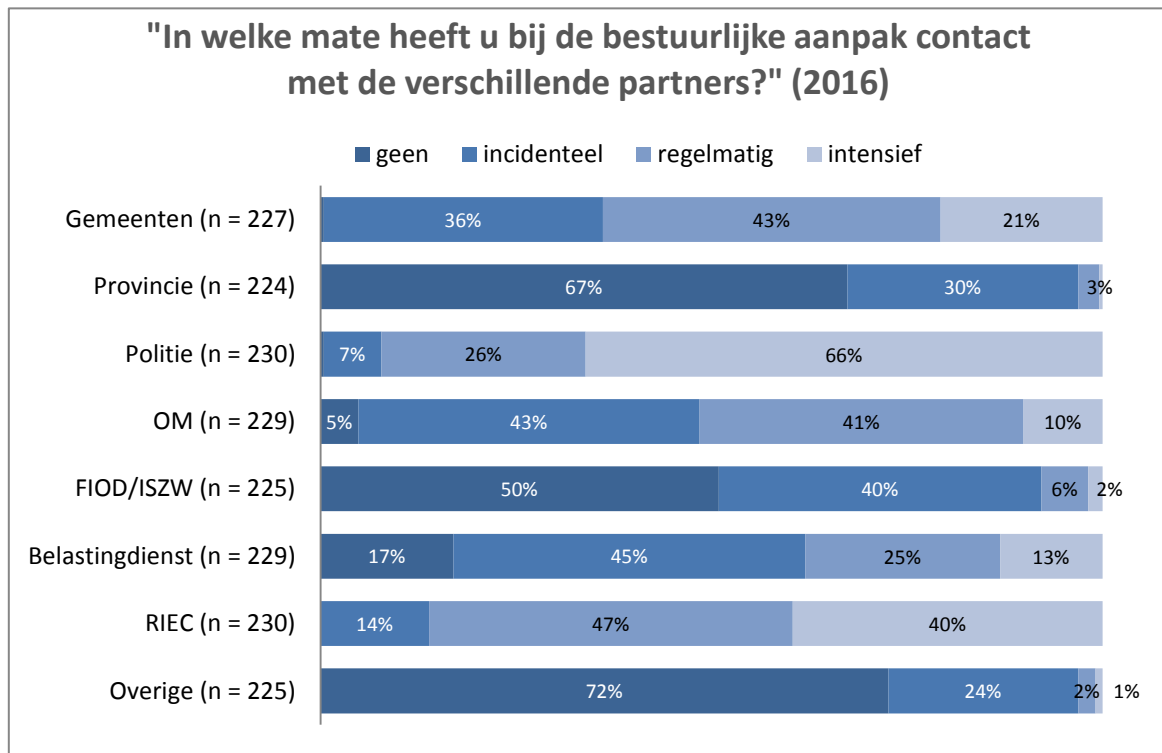


Samenwerking tussen organisaties is onderdeel van de bestuurlijke aanpak. Het gaat om de beleidsmatige afstemming, het delen van informatie, ervaringen en menskracht en het gecoördineerd optreden in concrete situaties en projecten. Dit hoofdstuk gaat in op de intensiteit van de samenwerking en (wijze van) informatie-uitwisseling. Hoofdstuk 8 gaat 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.

Figuur 5.1: De intensiteit van het contact met andere partners



De samenwerking is het meest intensief met de politie (92%), gevolgd door het RIEC (87%) en andere gemeenten (64%). De samenwerking is het minst intensief met provincies, de FIOD en Inspectie SZW en overige partners (zoals de Kmar). De intensiteit van de samenwerking met het OM en de Belastingdienst verschilt sterk per gemeente.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Medewerkers van grotere gemeenten hebben intensiever contact met het OM, inspectiediensten, belastingdienst, het RIEC en overige partners dan die van kleinere gemeenten. In de intensiteit van contacten met andere gemeenten, politie en provincie zijn er geen significante verschillen.

Vergelijking 2012-2016: grotendeels vergelijkbaar beeld

Vergeleken met 2012 is de intensiteit van de contacten sterk toegenomen. Over het geheel is het percentage gemeenten dat regelmatig of intensief contact heeft met één of meerdere partners structureel gestegen van 11% in 2012 naar 32% in 2016. Vooral met de politie (van 24% naar 92%) en het RIEC (van 21% naar 87%) is de intensiteit van het contact zeer sterk toegenomen.

5.3 Informatie-uitwisseling in samenwerking

Informatie en de uitwisseling ervan zijn essentiële voorwaarden voor een effectieve bestuurlijke aanpak. Aan de respondenten is om te beginnen gevraagd wie voor hen de belangrijkste bronnen van informatie zijn bij de bestuurlijke aanpak.

Figuur 5.3: Informatiebronnen voor gemeente in het kader van de bestuurlijke aanpak (n = 227)



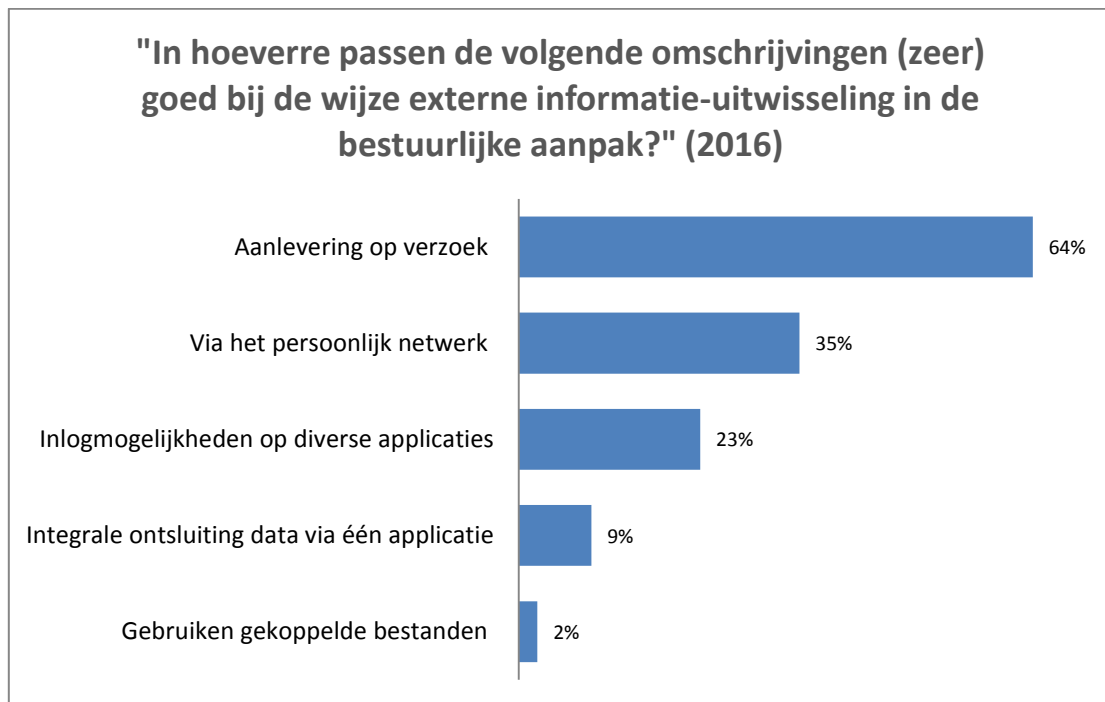
Politie, RIEC en eigen organisatie belangrijkste bronnen

De belangrijkste bronnen van informatie voor gemeenten zijn de politie, het RIEC en bronnen binnen de gemeente zelf. Deze bronnen worden door 70-80% van de gemeenten gebruikt.

Uitwisseling ad hoc op verzoek en via persoonlijke contacten

Het uitwisselen van informatie gebeurt bij de meeste gemeenten (64%) op verzoek van één van de partners (en dus niet pro-actief). Daarnaast spelen het persoonlijke en informele netwerk (35%) en inlogmogelijkheden op interne systemen (23%) een belangrijke rol bij de toegang tot informatie.

Figuur 5.4 Wijze van informatie-uitwisseling van gemeenten met externe partners (n = 227)



Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten wat betreft het belang van de verschillende bronnen en wijze van externe informatie-uitwisseling. Het laatste met uitzondering van meer mogelijkheden die grotere gemeenten hebben om in te kunnen loggen op verschillende applicaties.

Vergelijking met 2012: Duidelijke intensivering van de contacten

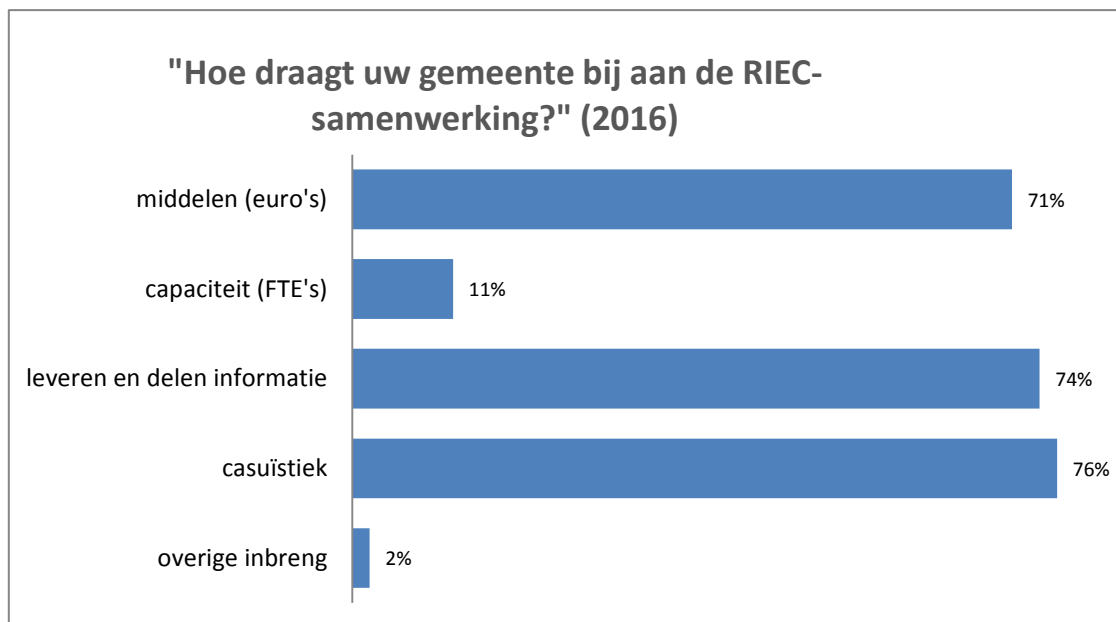
Ten opzichte van 2012 zijn de contacten van gemeenten met de verschillende partners flink geïntensiveerd. Dit geldt vooral voor de contacten met de politie en het RIEC (bureau) en in iets mindere mate voor de contacten met andere gemeenten en de Belastingdienst. Circa 90% van de gemeentelijke respondenten geeft aan regelmatig of intensief contact te hebben met de politie en het RIEC, tegenover 20-25% in 2012. Contacten met andere gemeenten en met de Belastingdienst zijn gestegen van respectievelijk 15% naar ruim 60% en van bijna 5% naar circa 40%.

Qua informatiebronnen is het beeld in 2016 niet wezenlijk anders dan in 2012: nog steeds zijn de politie en het RIEC voor 80% van de gemeenten de belangrijkste bronnen. Qua wijze van externe informatie-uitwisseling zijn het persoonlijke netwerk (stijging van 16% naar 35%) en inlogmogelijkheden (stijging van 6% naar 23%) belangrijker geworden.

5.4 Eigen bijdrage aan RIEC-samenwerking

Behalve naar de eigen inzet is de respondenten ook gevraagd naar de wijze waarop ze bijdragen aan (de organisatie van) het RIEC. Over het geheel leveren gemeenten vooral financiële bijdragen aan het bureau RIEC en levert maar een klein deel ook capaciteit aan de RIEC-samenwerking. De belangrijkste bijdrage bestaat uit het aanleveren van informatie (voor de partners) en het aandragen van casuïstiek.

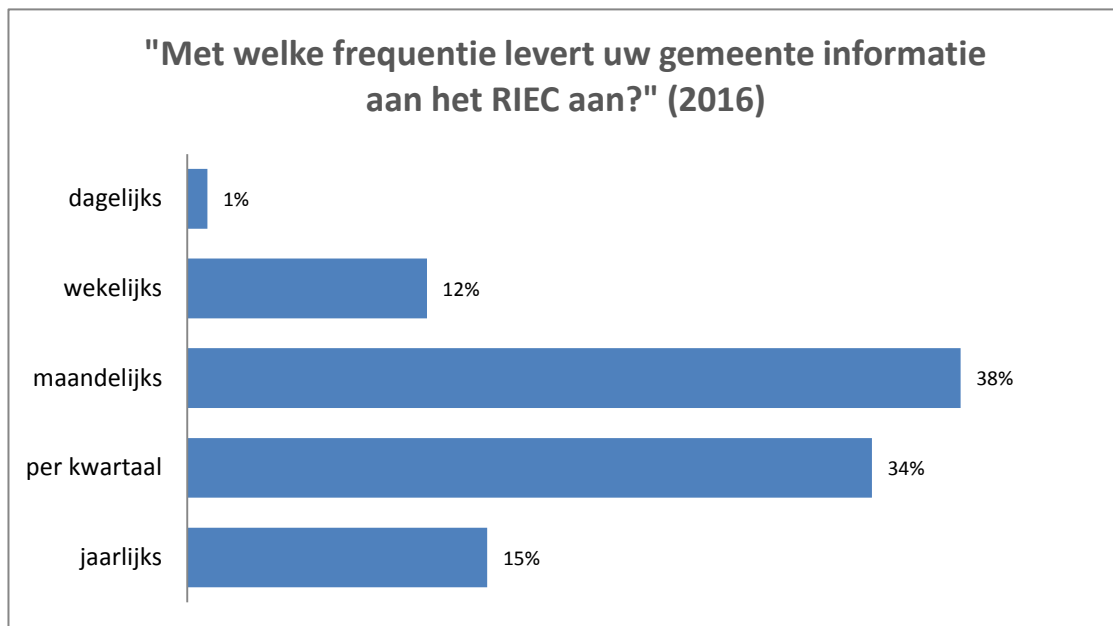
Figuur 5.5: Wijze waarop gemeenten bijdragen aan (de organisatie van) het RIEC (n = 237).



Zelf toeleveren informatie aan RIEC/samenwerking 1-3 maandelijks

Ruim 70% van de gemeenten levert gemiddeld met een frequentie van één tot drie maanden informatie aan via / aan het RIEC.

Figuur 5.6: Wijze waarop gemeenten bijdragen aan (de organisatie van) het RIEC (n = 237).



Onderscheid naar gemeentegrootte

Grotere gemeenten leveren vaker dan kleinere gemeenten capaciteit aan de RIEC-samenwerking. Voor de overige wijzen bijdragen (financiële middelen, aanleveren informatie of casus) zijn er geen verschillen. Grotere gemeenten leveren wel frequenter informatie aan het RIEC aan dan kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: n.v.t.

Op dit onderdeel zijn de gemeenten niet bevraagd in 2012.

5.5 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken

De respondenten geven aan dat er regelmatig tot intensief contact bestaat tussen de gemeente en de politie (92%), het RIEC (87%) en andere gemeenten (64%). In 2012 was dat nog respectievelijk 24%, 21% en 21%. Minder dan 10% van de respondenten geeft aan dat er regelmatig of intensief contact is met de provincie, de FIOD, de Inspectie SZW en met overige partners (zoals de Kmar). De intensiteit van het contact met het OM en de Belastingdienst is zeer wisselend.

De respondenten noemen de politie (82%), de eigen organisatie (78%) en het RIEC (74%) als belangrijkste bronnen van informatie bij de bestuurlijke aanpak. Uitwisseling van informatie gebeurt volgens hen meestal op verzoek (64%), door gebruik te maken van het persoonlijke netwerk (35%) of door inlogmogelijkheden op (interne) systemen (23%). Ten

opzichte van 2012 zijn het persoonlijke netwerk (van 16% naar 35%) en inlogmogelijkheden (van 6% naar 23%) belangrijker geworden als informatiebron.

Tabel 5.1: Belangrijkste verschuivingen in de samenwerking tussen 2009, 2012 en 2016 (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
<i>Regelmatig of intensief contact met...</i>			
• Andere gemeenten	-	15%	64%
• Provincie	-	12%	3%
• Politie	-	26%	82%
• OM	-	6%	52%
• FIOD/iSZW	-	0%	10%
• belastingdienst	-	4%	38%
• RIEC	-	21%	87%
• Overige (Kmar)	-	4%	2%
Beschikking over specifieke digitale voorzieningen	-	30%	23%
<i>Externe informatie-uitwisseling door...</i>			
• Aanlevering op verzoek	-	66%	64%
• Via persoonlijk netwerk	-	16%	35%
• inlogmogelijkheden	-	6%	23%
• gekoppelde systemen	-	11%	9%
• 1 systeem	-	1%	2%
<i>(zeer) belangrijke informatiebron...</i>			
• Politie	-	79%	82%
• Eigen organisatie	-	69%	78%
• RIEC	-	67%	74%
• OM	-	43%	37%
• Belastingdienst	-	36%	47%
• Andere gemeenten	-	34%	31%
• Overige partners	-	31%	22%
• Overige bronnen	-	9%	4%

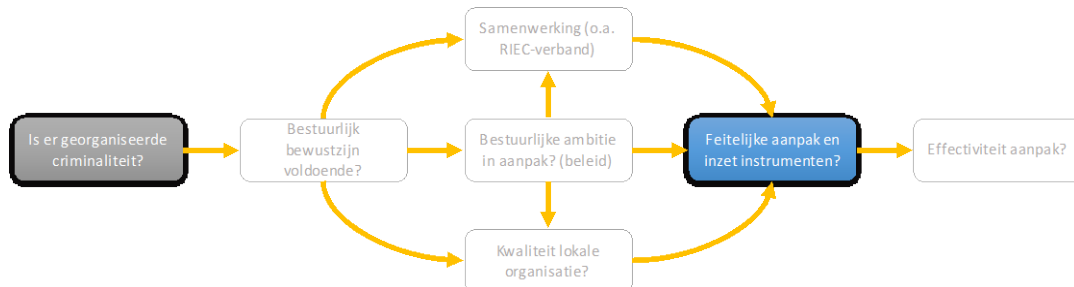
De intensivering van de informatie-uitwisseling die uit de digitale bevraging naar voren komt wordt bevestigd in de gesprekken. Deze intensivering wordt in de gesprekken deels toegeschreven aan de activiteiten van de RIEC's (bijvoorbeeld in de vorm van het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses voor gemeenten), deels aan de problematiek waarmee gemeenten worden geconfronteerd en deels aan (bestuurlijke) trekkers in de regio die gemeenten 'meenemen' in het samenwerkingsproces.

De feitelijke samenwerking – op dossierniveau – wordt in de gesprekken soms nog wel 'zoeken' genoemd. Vanuit de RIEC's wordt aangegeven dat er grote verschillen zijn in de mate waarin gemeenten actief of passief samenwerken. Verder geven geïnterviewden aan dat er verschillende beelden en verwachtingen zijn over wat er moet worden bereikt in een bepaalde zaak, bijvoorbeeld bij de aanpak van OMG's of van illegale (of permanente) bewoning in vakantieparken met een verdenking van criminele activiteiten. De

strafrechtelijke partners zitten daarbij volgens geïnterviewden wat meer op het spoor van 'crimefighting' en gemeenten vaak wat meer op het spoor van 'voorkomen dat burgers met negatieve effecten van criminaliteit te maken krijgen'. Dat hangt ook samen met een zeker spanningsveld tussen de lokale (gemeentelijke) prioriteiten, taken en bevoegdheden als het gaat om openbare orde en veiligheid en de landelijke prioriteiten van de politie (en justitie).

6 Uitvoeringsstrategie en inzet instrumenten

6.1 Inleiding

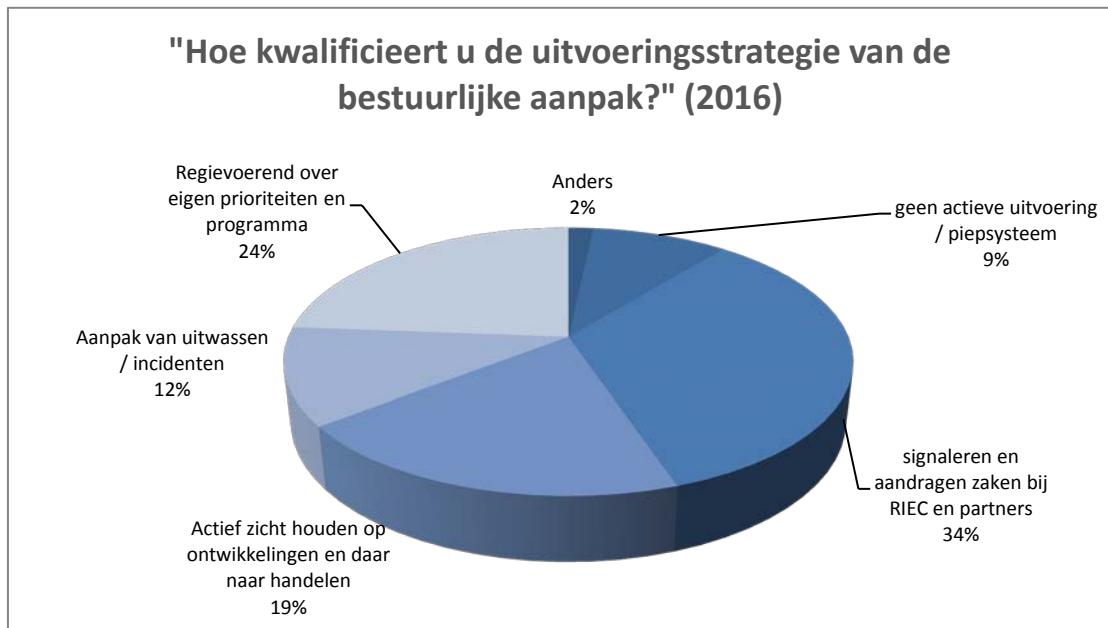


In de vragenlijst is ingegaan op de wijze waarop (bestuurlijke en bestuursrechtelijke) instrumenten ingezet worden en wat de ervaringen daarmee zijn.

6.2 Uitvoeringsstrategie

In de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan de bestuurlijke aanpak zijn globaal drie groepen te onderscheiden. 21% van de respondenten geeft aan dat de gemeente geeft alleen optreedt bij signalen komen (9%, piepsysteem) of als zich incidenten voordoen (12%). 34% van de respondenten zegt dat de gemeente zich beperkt tot het aandragen van zaken bij het RIEC en de partners. Van de overige respondenten geeft 43% aan dat hun gemeente een min of meer actieve aanpak hanteert op basis van een eigen programma (24%) of het actief monitoren van ontwikkelingen (19%).

Figuur 6.1: Typering gemeentelijke uitvoeringsstrategie voor de bestuurlijke aanpak (n = 239).



De wijze van uitvoering is dus divers. 38% van de gemeentelijke respondenten geeft aan dat de uitvoeringsstrategie wordt bepaald vanuit een beleidsmatige visie op de problematiek (15%) of de visie van de burgemeester (19%) of de gemeenteraad (4%). 28% van de respondenten geeft aan dat vooral incidenten en uitingsvormen van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit bepalend voor de inzet van instrumenten. De overige 30% geeft aan dat de uitvoeringsstrategie wordt bepaald door de kennis en capaciteit binnen de eigen organisatie. Geen enkele gemeentelijke respondent geeft aan dat bedreiging van bestuur of medewerkers een rol speelt bij de keuze van de strategie.

Figuur 6.2: Typering factoren die keuze uitvoeringsstrategie bestuurlijke aanpak bepalen (n = 237).



Onderscheid naar gemeentegrootte

Grotere gemeenten kwalificeren hun uitvoeringstrategie meer als regievoerend en actief zicht houden dan kleinere gemeenten. Respondenten van kleinere gemeenten kwalificeren hun uitvoeringsstrategie als piepsysteem en gericht op het aanpakken van uitwassen en incidenten. In de factoren die de keuze voor de strategie bepalen zijn er geen verschillen.

Vergelijking 2012-2016: n.v.t.

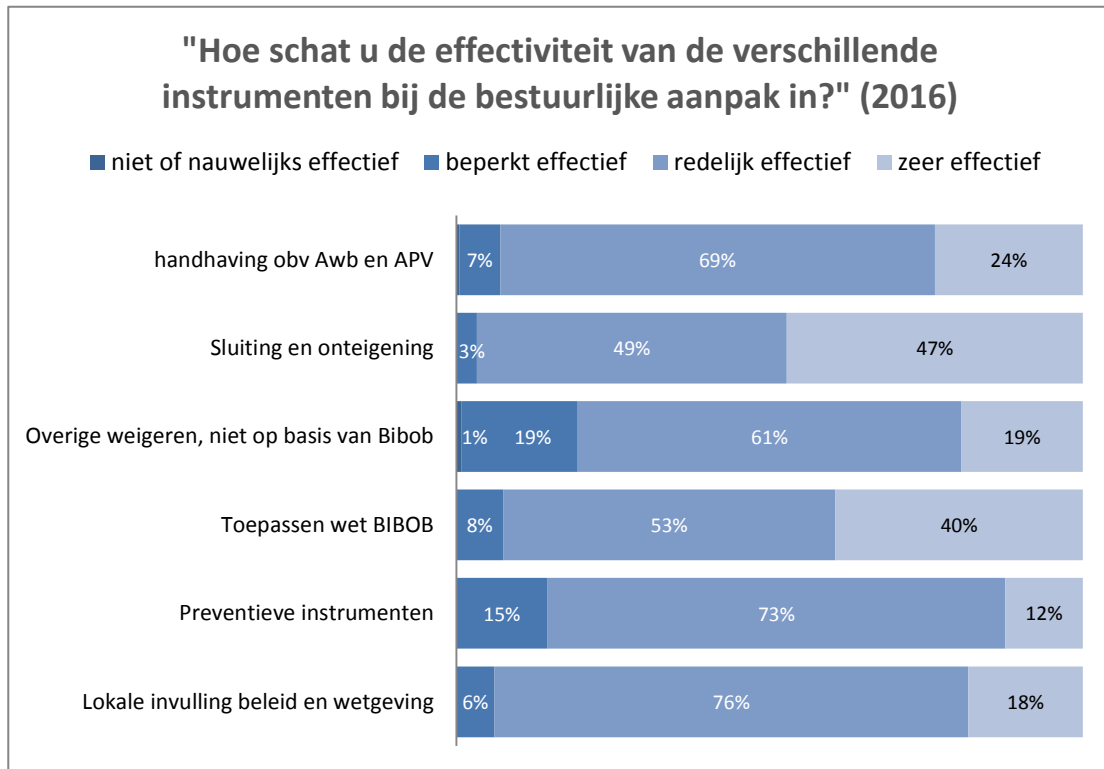
Op dit onderdeel zijn de gemeenten niet bevraagd in 2012.

6.3 Inzet instrumenten

In het kader van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kunnen gemeenten uiteenlopende instrumenten inzetten. Aan de gemeentelijke respondenten is gevraagd op een vierpuntschaal een score te kennen voor de mate waarin ze deze clusters van instrumenten effectief achten (van niet of nauwelijks effectief tot zeer effectief).

De respondenten vinden alle instrumenten minstens redelijk effectief. Sluiting en ontruiming van panden en de inzet van de Wet Bibob worden als de effectiefste instrumenten gezien, gevolgd door bestuursrechtelijke handhaving op grond van de Awb of de APV en in iets mindere mate inzet van andere instrumenten zoals het weigeren of intrekken van een vergunning (anders dan op basis van Bibob). Preventieve instrumenten en lokaal beleid worden over geheel het minst effectief geacht.

Figuur 6.3: Inschatting van de mate van effectiviteit van de instrumenten voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (N=175).



Onderscheid naar gemeentegrootte

In de inschatting van de effectiviteit van de verschillende instrumenten zijn er geen significante verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: effectiviteit instrumenten wordt hoger ingeschat

Vergeleken met 2012 schatten respondenten de effectiviteit van de beschikbare instrumenten in 2016 over de gehele linie hoger in. De instrumenten werden in 2012 gemiddeld door circa 75% van de gemeentelijke respondenten (redelijk) effectief geacht, in 2016 is dit circa 90%. Een stijging van de waardering van de effectiviteit is er vooral bij inzet van sluiting en onteigening van panden.

6.4 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken

Van de respondenten zegt 55% dat hun gemeente een min of meer passieve aanpak volgt: 21% werkt volgens een piepsysteem of beperkt zich tot de aanpak van incidenten of uitwassen. 34% richt zich bij de aanpak vooral op het aandragen van zaken bij het RIEC en de partners. 45% geeft aan min of meer actief uitvoering te geven aan de bestuurlijke aanpak: door actieve regievoering (24%), actief proberen zicht te houden op ontwikkelingen en daar naar te handelen (19%) of op andere wijze (2%).

Van de respondenten zegt 38% dat de uitvoeringsstrategie wordt bepaald door de visie op de problematiek vanuit het beleid, de gemeenteraad of de burgemeester. 28% geeft aan dat vooral het vóórkomen van incidenten en effecten van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit bepalend zijn voor de strategie. De overige 30% geeft aan dat de uitvoeringsstrategie wordt bepaald door de kennis en capaciteit binnen de eigen organisatie. Geen enkele gemeente geeft aan dat bedreiging van bestuur of medewerkers een rol speelt bij de keuze van de strategie.

De respondenten vinden alle instrumenten minstens redelijk effectief. Daarbinnen zijn de sluiting en/of ontruiming van panden en de inzet van de Wet Bibob volgens de respondenten de meest effectieve instrumenten. Preventieve instrumenten en lokaal beleid wordt het minst effectief geacht. Het respondenten dat de effectiviteit van instrumenten (redelijk) hoog inschat, is gestegen van 75% in 2012 naar 90% in 2016.

Tabel 6.1: Belangrijkste verschuivingen in inschatting van de effectiviteit van het instrumentarium 2012 en 2016 (tussen haakjes percentage 'waarvan zeer effectief'; verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

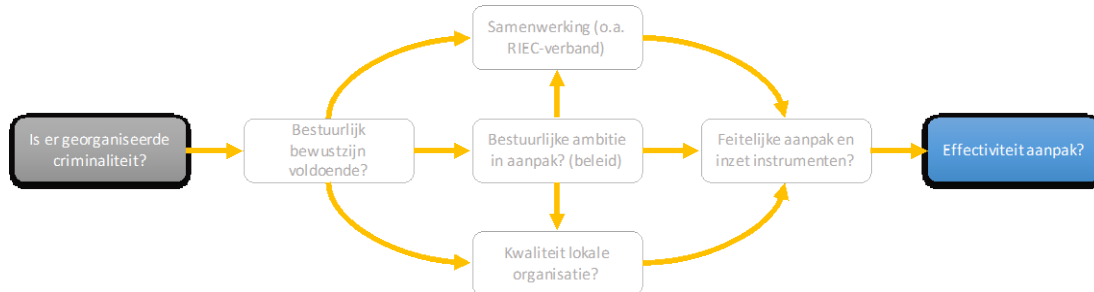
	2009	2012	2016
"Overall zijn instrumenten redelijk tot zeer effectief" ²⁶		75%	90% (27%)
Gespecificeerd naar instrumenttype ...			
• Handhaving Awb, APV	-	...	93% (24%)
• Sluiting, onteigening	-	...	96% (47%)
• Niet-Bibob weigering	-	...	80% (19%)
• Inzet Bibob	-	...	93% (40%)
• Preventieve instrumenten	-	...	85% (12%)
• Lokale invulling beleid	-	...	94% (18%)

In de interviews wordt als verklaring voor de hoge waardering van de effectiviteit van de instrumenten genoemd dat het directe resultaat direct te zien is: een pand is gesloten, een vergunning is geweigerd, etc.

²⁶ Tussen haakjes alleen 'zeer effectief'

7 Effectiviteit bestuurlijke aanpak

7.1 Inleiding

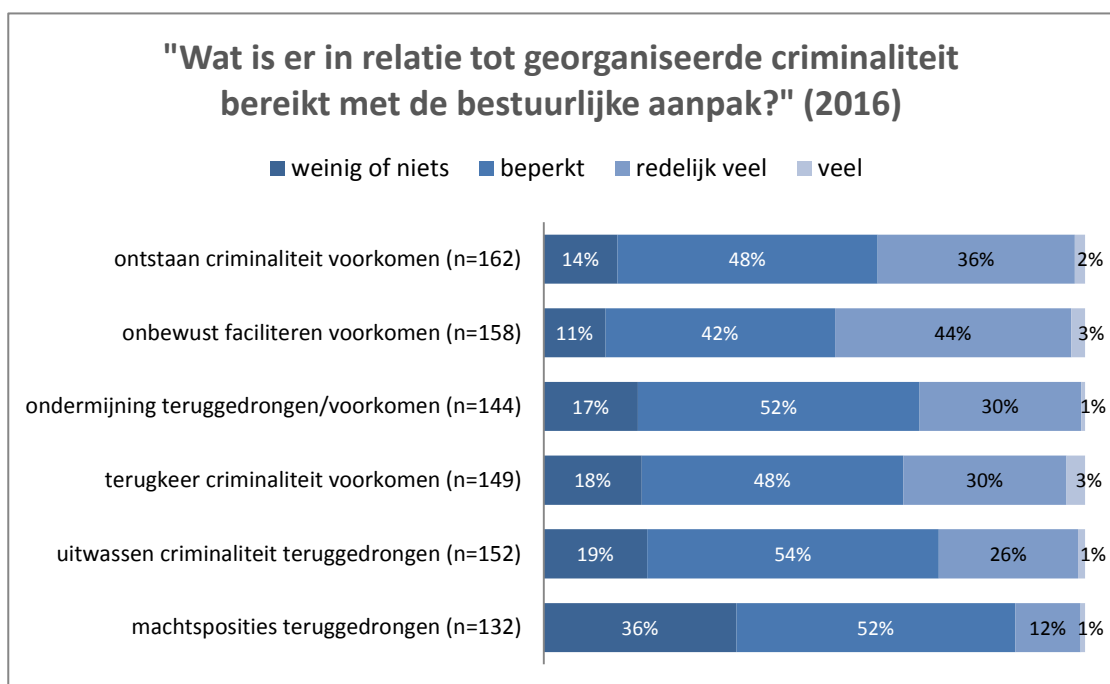


Het uiteindelijke doel van de bestuurlijke aanpak is het leveren van een bijdrage aan de bestrijding en het voorkomen van georganiseerde criminaliteit. In hoeverre deze doelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd de afgelopen jaren is geen deel van het uitgevoerde onderzoek. Wel is aan de gemeenten gevraagd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

7.2 Effect aanpak op georganiseerde criminaliteit

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.

Figuur 7.1: Inschatting van het effect van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit.



Een derde van de gemeentelijke respondenten vindt dat er redelijk tot veel wordt bereikt met aanpak

Minder dan 5% van de respondenten noemt de bestuurlijk aanpak (op onderdelen) zeer effectief. 10% tot 20% van de respondenten zegt weinig of geen effect te zien van de aanpak. Bij de aanpak voor het terugdringen van machtsposities is dit zelfs 36%.

Onderscheid naar gemeentegrootte

In de inschatting van de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak zijn er geen significante verschillen tussen respondenten van grotere en van kleinere gemeenten. Dit met uitzondering van het terugdringen van uitwassen. Daar zijn grotere gemeenten positiever over dan kleinere gemeenten.

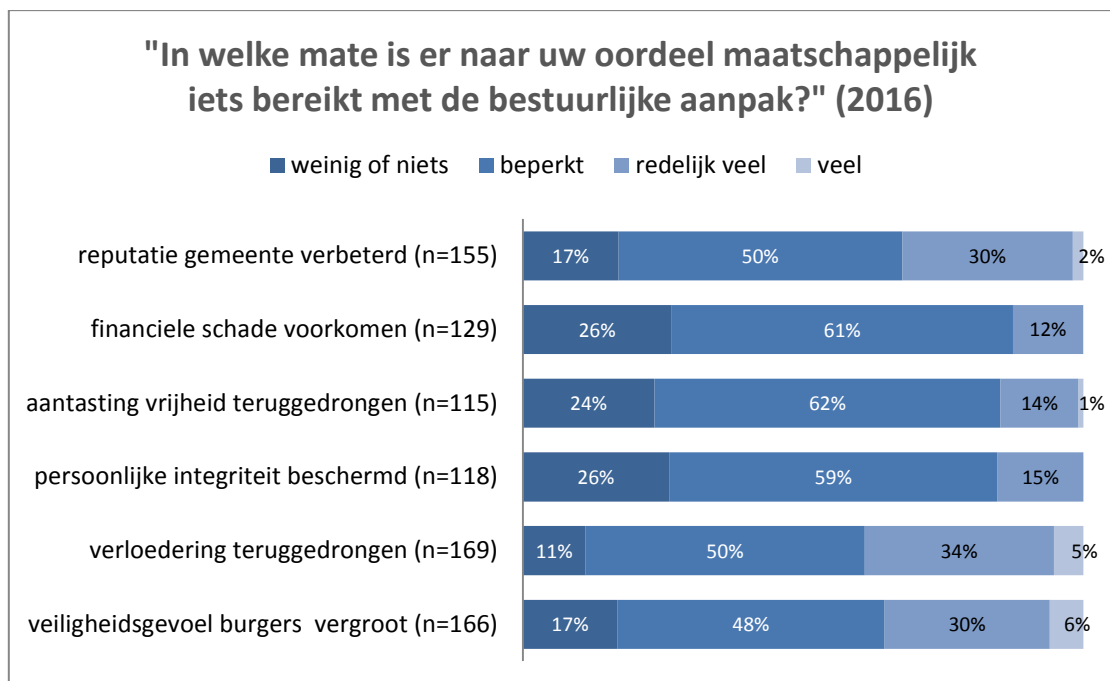
Vergelijking 2012-2016: geen ander beeld van de effectiviteit dan in 2012

Vergeleken met 2012 is het beeld dat de respondenten hebben van de bestuurlijke aanpak niet wezenlijk veranderd. Er is wel een kleine verschuiving waar te nemen van het aantal gemeenten dat helemaal geen effecten ziet van de aanpak (gedaald van 28% naar 19%).

7.3 Effect aanpak voor de samenleving

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij het effect van de bestuurlijke aanpak op de samenleving (verloedering, onveiligheidsgevoelens, etc.) inschatten.

Figuur 7.2: Inschatting van effecten van de bestuurlijke aanpak.



Kwart van de gemeentelijke respondenten ziet positieve maatschappelijke effecten van aanpak

Over de gehele linie heeft de bestuurlijke aanpak volgens de respondenten maar beperkt iets opgeleverd voor de samenleving. Voor zover er wat bereikt is, geldt dit vooral het terugdringen van verloedering van wijken en buurten en vergroten van het veiligheidsgevoel (circa een derde van de gemeentelijke respondenten geeft op dit punt aan dat er redelijk tot veel is bereikt). Ongeveer 30% van de gemeentelijke respondenten ziet daarnaast enige positieve invloed op de reputatie van de gemeente.

Onderscheid naar gemeentegrootte

In de inschatting van de effecten van de bestuurlijke aanpak voor de samenleving zijn er geen significante verschillen tussen respondenten van grotere en van kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: geen ander beeld van de maatschappelijke effecten

Ook wat betreft de maatschappelijke effecten van de bestuurlijke aanpak is het beeld over 2016 vergelijkbaar met dat van 2012. Wel is het aantal respondenten dat helemaal geen maatschappelijke effecten ziet is iets gedaald.

7.4 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken

Ruim 30% van de respondenten vindt de bestuurlijke aanpak als geheel (redelijk) effectief, waarvan minder dan 5% zeer effectief. Gemiddeld bijna 20% geeft over de gehele linie aan weinig of geen effecten van de aanpak te zien op de georganiseerde criminaliteit.

Bijna een kwart van de gemeentelijke respondenten vindt de bestuurlijke aanpak (redelijk) effectief in het realiseren van maatschappelijke doelstellingen (zoals het terugdringen van overlast of het vergroten van het veiligheidsgevoel). Gemiddeld 20% ziet – afhankelijk van het thema - in het geheel geen maatschappelijke effecten. Voor zover er iets wordt bereikt, betreft dit het terugdringen van verloedering van wijken en buurten, het vergroten van het veiligheidsgevoel en het verbeteren van de reputatie van de gemeente. Er is een lichte daling van het aantal gemeenten dat geen effecten ziet van de bestuurlijke aanpak wat betreft terugdringen criminaliteit of maatschappelijke verbeteringen (van circa 30% naar 20%).

Tabel 7.1: Belangrijkste verschuivingen in de inschatting van de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak 2009, 2012 en 2016 (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
<i>Redelijk tot veel bereikt in aanpak georganiseerde criminaliteit bij.... ..</i>			
• Voorkomen criminaliteit	-	38%	38%
• Voorkomen faciliteren	-	51%	47%
• Voorkomen ondermijning	-	34%	31%
• Terugkeer criminaliteit	-	39%	33%
• Terugdringen uitwassen	-	41%	27%
• Terugdringen machtsposities	-	23%	13%
<i>Redelijk tot veel maatschappelijk iets bereikt in...</i>			
• Betere reputatie gemeente	-	29%	32%
• Minder financiële schade	-	21%	12%
• Minder aantasting vrijheid	-	18%	15%
• Minder aantasting personen	-	20%	15%
• Terugdringen verloedering	-	41%	39%
• Vergroten veiligheidsgevoel	-	27%	36%

Er is een discrepantie tussen de inschatting van de effectiviteit van de afzonderlijke bestuurlijke en bestuursrechtelijke instrumenten en de effectiviteit van de aanpak als geheel. De laatste wordt beduidend lager ingeschat. In de gesprekken en reflectie is als mogelijke verklaring gegeven dat bij de inzet van instrumenten het directe resultaat wordt gezien (een pand wordt gesloten, een dubieuze horeca-eigenaar mag activiteit niet starten, etc.). Bij de waardering van de aanpak als geheel gaat het om meer abstracte doelen waarvan de realisatie maar ten dele afhangt van de inzet van deze instrumenten.

Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat er geen duidelijk en gedeeld beeld is van wanneer de bestuurlijke aanpak (of de invulling van de bestuurlijke rol) 'geslaagd' of 'effectief' is. Bij gemeenten ligt het accent sterk op het terugdringen, weghouden en voorkomen van directe maatschappelijke effecten als verloedering, overlast en voorkomen van onveiligheid (wat door de hoofden van de RIEC's niet als een primair doel van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit wordt aangemerkt) en een tendens richting het voorkomen van ondermijning. Wanneer de aanpak succesvol moet worden geacht wordt bovendien niet gedefinieerd in termen wat er concreet moet worden bereikt. Succes wordt vooral gedefinieerd in termen van wat er is georganiseerd (of zou moeten worden georganiseerd) of in termen prestaties als sluitingen van panden of geweigerde vergunningen.

Overigens wordt ook bij de RIEC's nagedacht over de vraag wanneer de aanpak van georganiseerde criminaliteit effectief is. Op casusniveau is het succes van de aanpak van georganiseerde criminaliteit nog redelijkerwijs vast te stellen.

8 Waardering RIEC-samenwerking

8.1 Inleiding

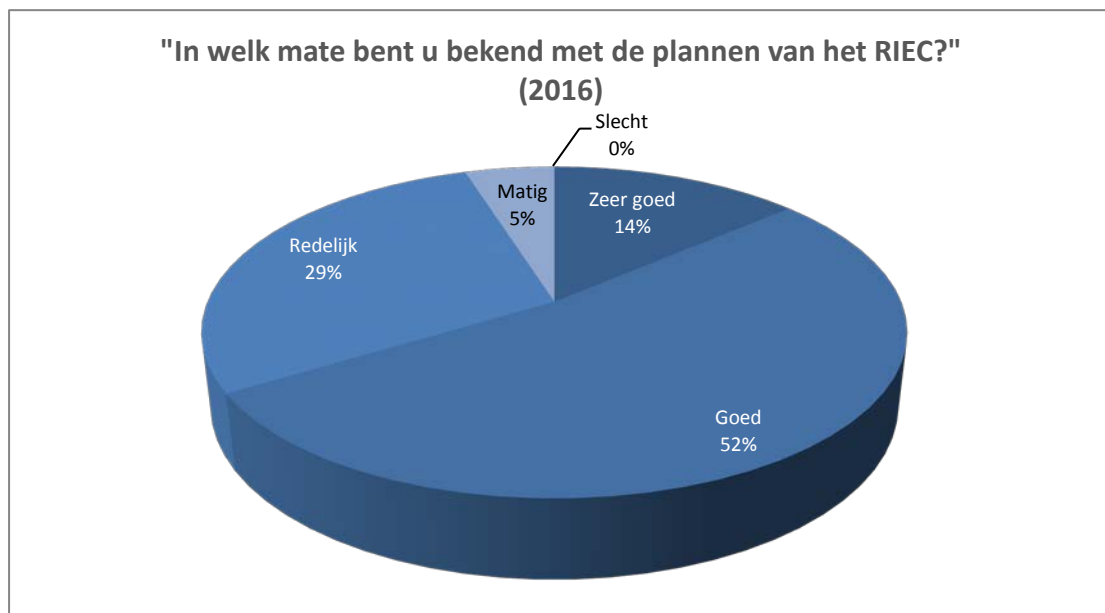
In het voorgaande is beschreven hoe de gemeenten de eigen situatie typeren wat betreft de bestuurlijke aanpak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de respondenten (het functioneren van) de RIEC-samenwerking en het RIEC-bureau waarderen. Meer specifiek zijn vragen voorgelegd over de volgende zaken:

- De bekendheid en algemeen beeld van de RIEC's (paragraaf 8.2)
- Verwachtingen van de RIEC-samenwerking en realisatie daarvan (paragraaf 8.3)
- De waardering van de gemeenten voor de RIEC's als facilitair bureau als het gaat om:
 - Capaciteit, deskundigheid en werkwijze (paragraaf 8.4)
 - Informatie, hulpmiddelen en adviezen (paragraaf 8.5)
 - Toegevoegde waarde en kosten-baten (paragraaf 8.6)
- Door gemeenten genoemde verbeterpunten (paragraaf 8.7).

8.2 Bekendheid en beeld van het RIEC

Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre ze bekend zijn met het plan van aanpak van het RIEC en welke verwachtingen ze hebben over de rol en ondersteuning van het RIEC bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

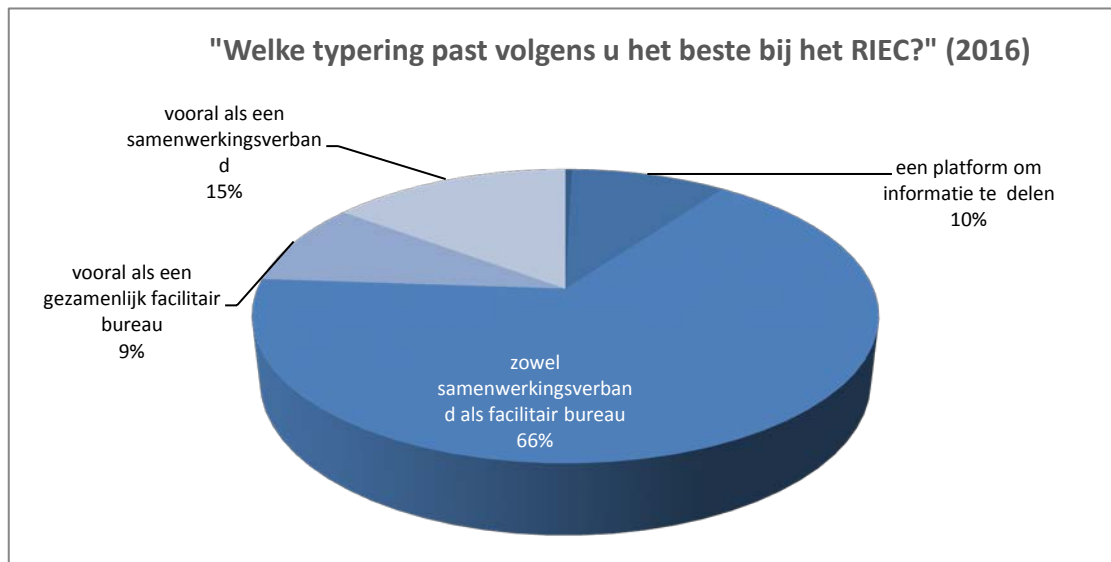
Figuur 8.1: Bekendheid met de plannen van het RIEC (n = 226).



Vrijwel alle gemeenten redelijk tot goed bekend met (plannen) RIEC

Van de gemeentelijke respondenten geeft 95% aan redelijk tot zeer goed op de hoogte te zijn van plannen, werkwijzen en producten van het RIEC.

Figuur 8.2: Percentage gemeenten naar typering van het RIEC (n = 230).



RIEC wordt gezien als samenwerkingsverband en facilitair bureau

Het RIEC is zowel een samenwerkingsverband als een 'faciliteit' die gemeenten kan ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak. Twee derde van de gemeentelijke respondenten zien het RIEC als combinatie van die twee. Ongeveer een kwart ziet het RIEC voornamelijk als facilitair bureau (9%) of puur als samenwerkingsverband (15%)

Onderscheid naar gemeentegrootte

Respondenten van de grotere gemeenten zijn bekender met de plannen van de RIEC's dan die van kleinere gemeenten. Er zijn geen significante verschillen in de wijze waarin grotere en kleinere gemeenten het RIEC typeren.

Vergelijking 2012-2016: Bekendheid met plannen RIEC hoog gebleven

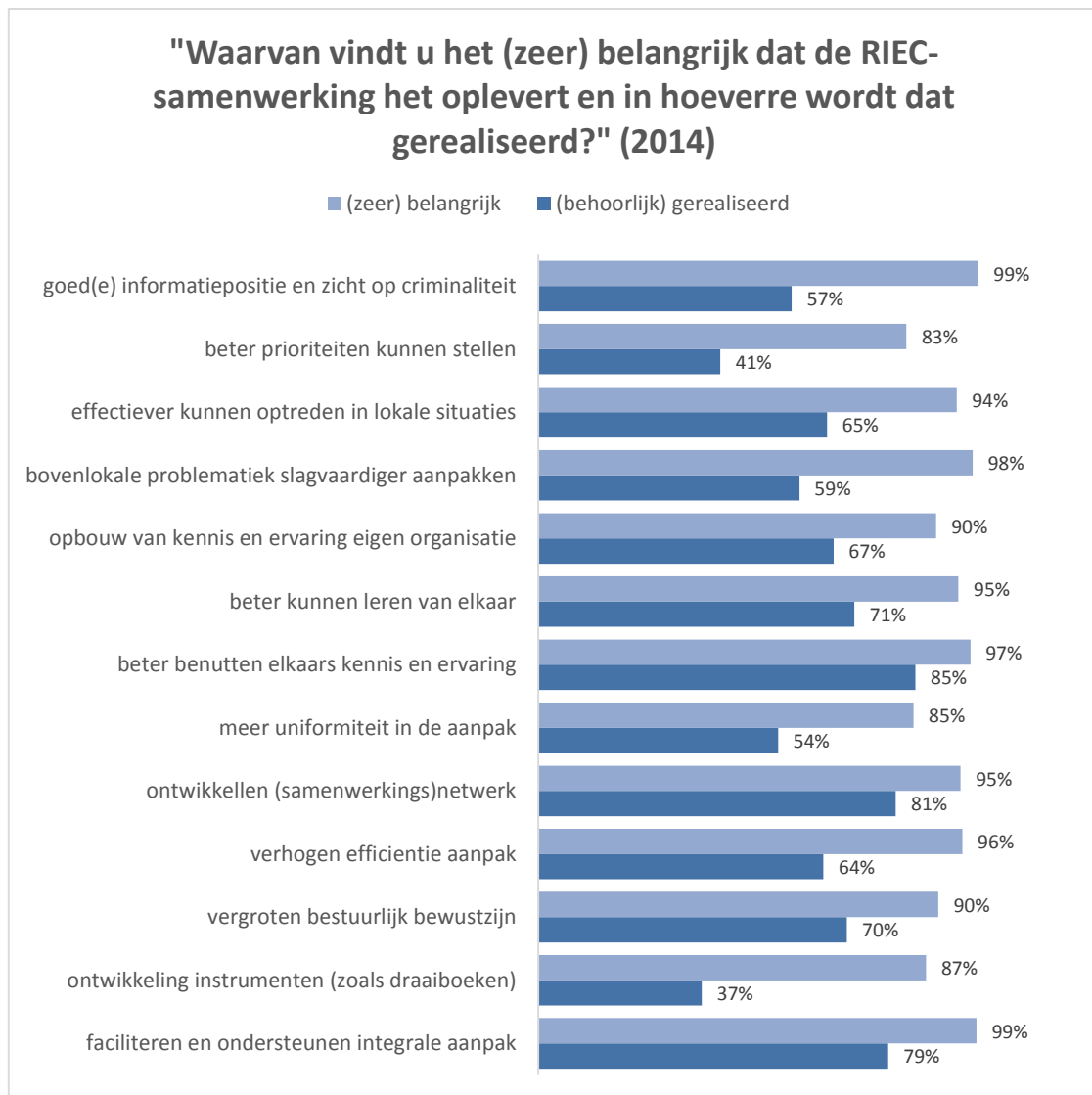
De bekendheid met de plannen van het RIEC is niet veranderd ten opzichte van 2012. Ruim twee derde geeft aan (zeer) goed bekend zijn met de plannen. 5% van de gemeentelijke respondenten was zowel in 2012 als in 2016 matig tot slecht op de hoogte van de plannen.

Naar de primaire typering van het RIEC is niet gevraagd in 2012.

8.3 Verwachtingen van de RIEC-samenwerking realisatie daarvan

De behoefte aan ondersteuning bij de bestuurlijke aanpak en verwachtingen van de samenwerking kunnen per gemeente verschillen. Aan de respondenten is een aantal mogelijke ambities van de RIEC-samenwerking voorgelegd met de vraag in hoeverre ze die belangrijk vinden en in welke mate die ambities naar hun oordeel ook worden gerealiseerd.

Figuur 8.3: Verwachte en gerealiseerde meerwaarde van de RIEC-samenwerking (n = 210²⁷)



In de eerste plaats maken de respondenten niet echt een onderscheid naar belangrijke en minder belangrijke verwachtingen: alles is belangrijk en daarmee zijn de ambities en de verwachtingen die worden gesteld aan de RIEC-samenwerking hoog. In de tweede plaats

²⁷ De n varieert in een range van 197-224 geldige antwoorden per item. Voor het overzicht is hier het gemiddeld aantal geldige scores vermeld. In het tabellenboek bij deze rapportage is het aantal geldige scores per item opgenomen.

worden deze ambities en verwachtingen volgens de respondenten niet waargemaakt. Verwachtingen die nog het best worden waargemaakt zijn de ontwikkeling van een samenwerkingsnetwerk en het benutten van elkaars kennis. Ambities die relatief het minst worden waargemaakt zijn het verzorgen van praktische ondersteuning zoals draaiboeken, meer uniformiteit, de aanpak van bovenlokale problematiek, het realiseren van een goede informatiepositie en het beter kunnen stellen van prioriteiten.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Respondenten van grotere en van kleinere gemeenten verschillen niet in verwachtingen van de RIEC-samenwerking, dit met twee uitzonderingen: de ontwikkeling van het samenwerkingsnetwerk (vinden kleinere gemeenten minder geslaagd dan grotere gemeenten) en de ontwikkeling van instrumenten zoals draaiboeken (vinden kleinere gemeenten belangrijker dan grotere gemeenten).

Vergelijking 2012-2016: n.v.t.

Naar de verwachtingen van de RIEC-samenwerking en realisatie daarvan is niet gevraagd in 2012.

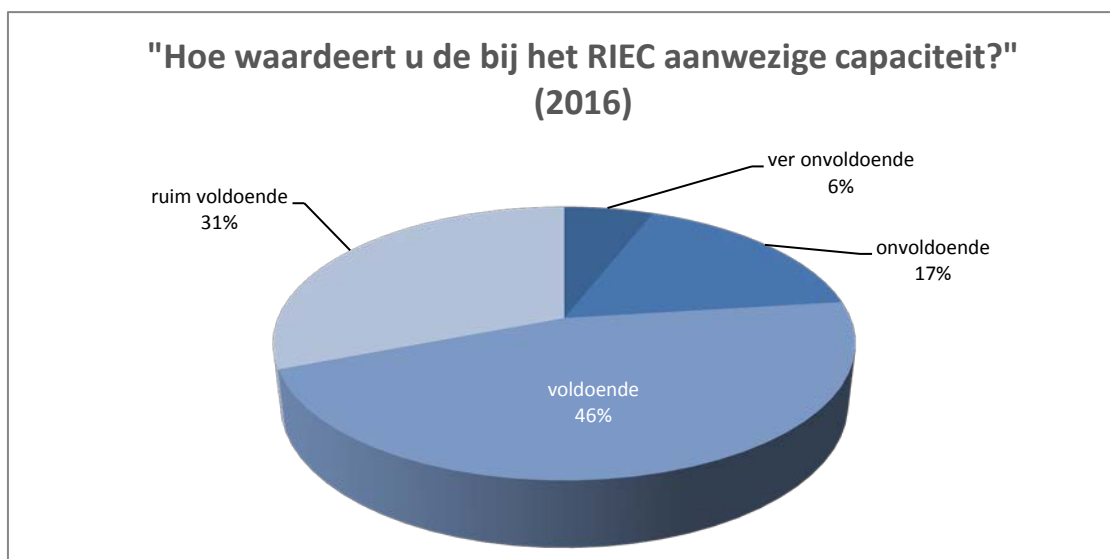
8.4 Waardering capaciteit, deskundigheid en werkwijze RIEC's

De gemeentelijke respondenten is gevraagd om aan te geven hoe ze de bij het RIEC beschikbare capaciteit, deskundigheid en informatie en de ontwikkelde hulpmiddelen, de werkwijze en de diensten en adviezen van het RIEC waarderen.

Niet alle respondenten hebben zicht op de capaciteit; capaciteit wordt (ruim)voldoende geacht

Om gemeenten te kunnen ondersteunen moet een RIEC voldoende capaciteit hebben. De gemeentelijke respondenten is gevraagd of dit volgens hen het geval is.

Figuur 8.4: Inschatting van de toereikendheid van de bij het RIEC aanwezige capaciteit (n = 152; gemeenten die aangeven daar zicht op te hebben)

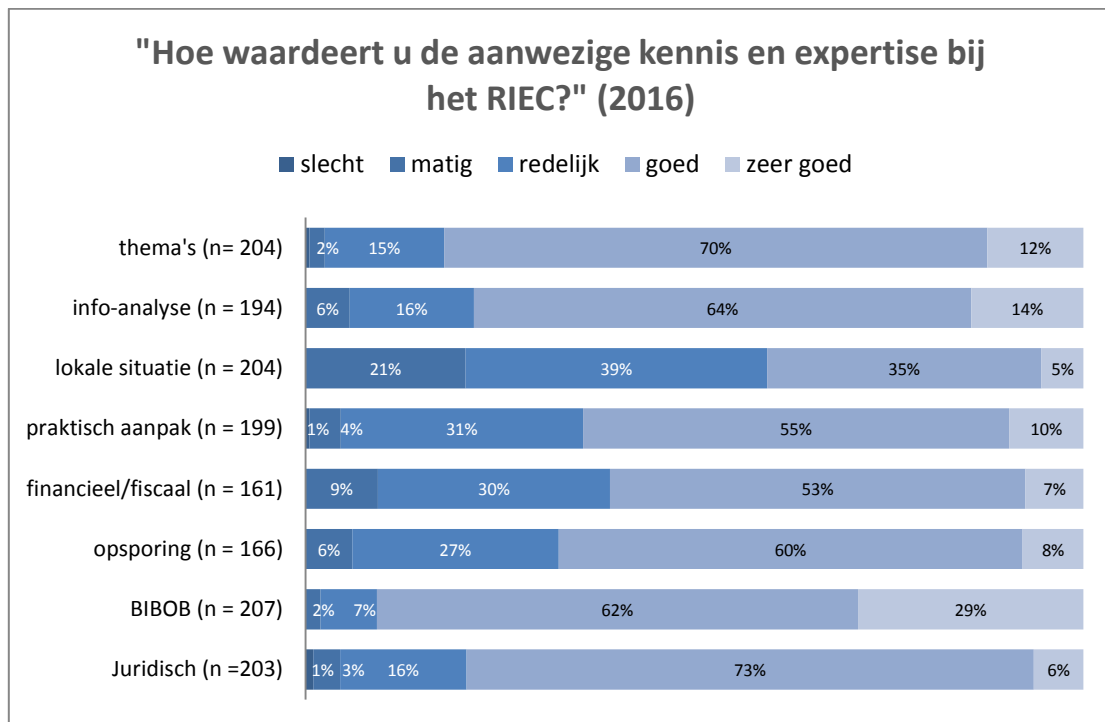


Een derde van de gemeentelijke respondenten geeft aan er geen zicht op te hebben of het RIEC voldoende capaciteit heeft. Van degenen die dat zicht wel (zeggen te) hebben, geeft 77% aan dat deze capaciteit (ruim) voldoende is voor de uitvoering van de taken. 23% vindt de capaciteit (ver) onvoldoende.

Deskundigheid overwegend goed gewaardeerd

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.²⁸

Figuur 8.5: Percentage gemeenten naar waardering van de bij de RIEC's beschikbare deskundigheid



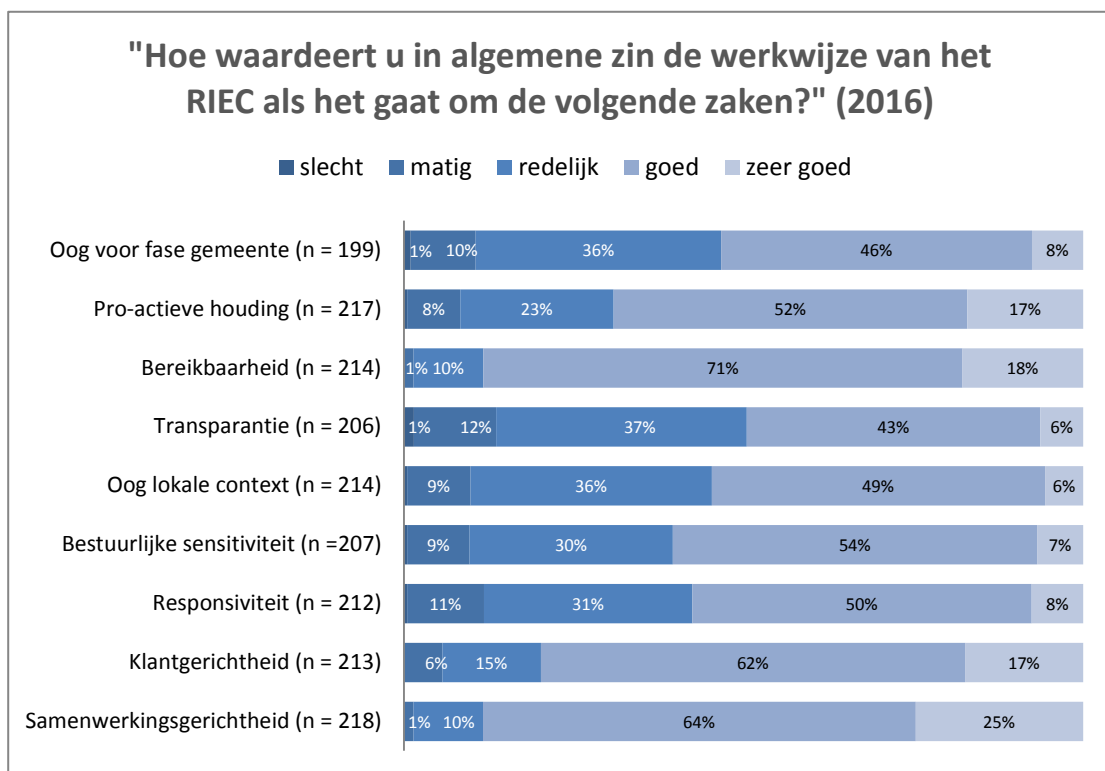
Over het geheel vindt ruim 70% van de gemeentelijke respondenten de expertise op de verschillende terreinen gemiddeld genomen goed tot zeer goed. Vooral de deskundigheid op het gebied van de Wet Bibob, themakennis (prioriteiten), informatieanalyse en juridische kennis worden hoog gewaardeerd. Mindere waarderingen krijgen de kennis van de lokale situatie, de praktische kennis en kennis op het gebied van financiën en opsporing. De laatste twee zijn ook de kennisgebieden waar relatief veel gemeenten van aangeven geen zicht te hebben op die expertise in RIEC-verband.

²⁸ 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.

Werkwijze hoog gewaardeerd, vooral transparantie aandachtspunt

Respondenten is gevraagd de werkwijze van hun RIEC op een achttal punten te beoordelen. In figuur 8.6 is de waardering van de werkwijze van het RIEC door de gemeentelijke respondenten weergegeven.

Figuur 8.6: Mate van waardering voor de werkwijze van het RIEC (N=192)



De werkwijze van het RIEC over de hele linie wordt door 67% van de gemeentelijke respondenten als goed tot zeer goed beoordeeld. Deze positieve waardering is er met name bij de bereikbaarheid (89%), de samenwerkingsgerichtheid (89%) en de klantgerichtheid (79%). Transparantie scoort het minst goed.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn over het geheel geen verschillen in waardering voor de capaciteit, deskundigheid en werkwijze van het RIEC. Dit met uitzondering van de Bibob-kennis en juridische kennis: die worden door respondenten van grotere gemeenten hoger gewaardeerd dan door die van kleinere gemeenten.

Vergelijking 2012-2016: Positievare waardering voor capaciteit en deskundigheid

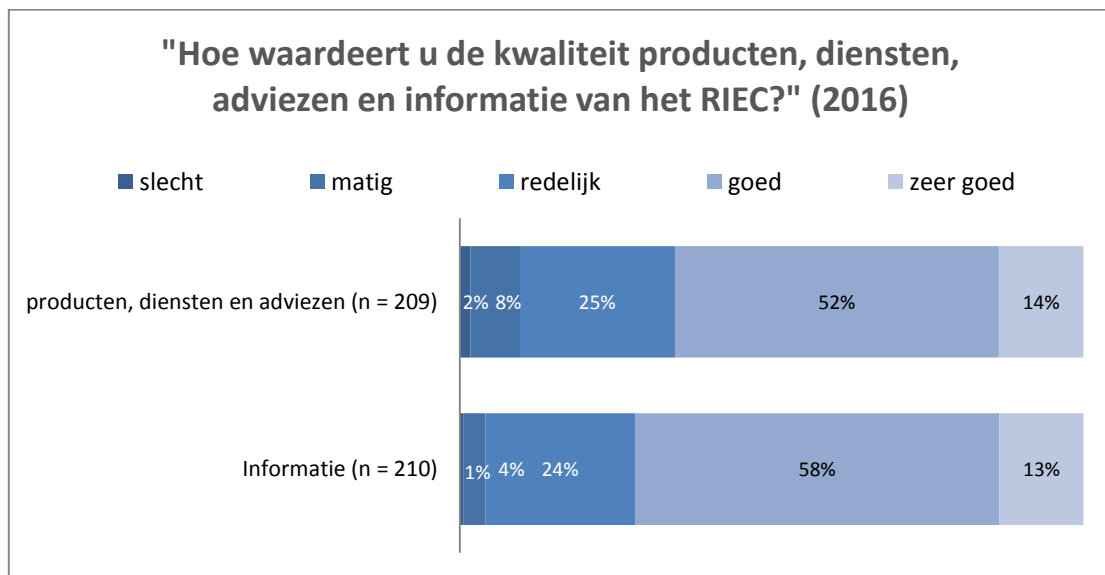
Het percentage gemeentelijke respondenten dat de beschikbare capaciteit bij hun RIEC (ruim) voldoende vindt, is toegenomen van 58% in 2012 naar 77% in 2016. De belangrijkste stijging van de

waardering voor de expertise betreft de juridisch kennis (van 64% naar 79%). De waardering voor de werkwijze is in grote lijnen gelijk gebleven.

8.5 Waardering informatie, hulpmiddelen en adviezen RIEC's

RIEC's kunnen gemeenten voorzien van informatie en hulpmiddelen zoals formats en praktijkvoorbeelden. Aan de gemeentelijke respondenten is gevraagd hoe ze de beschikbare informatie en hulpmiddelen waarderen als het gaat om bruikbaarheid, volledigheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en actualiteit.

Figuur 8.7: Mate van waardering van de kwaliteit van producten, diensten en informatie van het RIEC



Twee derde waardeert producten, diensten en Informatie van RIEC's hoog

Producten, diensten en adviezen en informatie van het RIEC worden door respectievelijk 66% en 71% van de respondenten als (zeer) goed gewaardeerd.

Onderscheid naar gemeentegrootte

Er zijn tussen respondenten van grotere en van kleinere gemeenten geen significante verschillen in waardering voor producten, diensten en informatievoorziening.

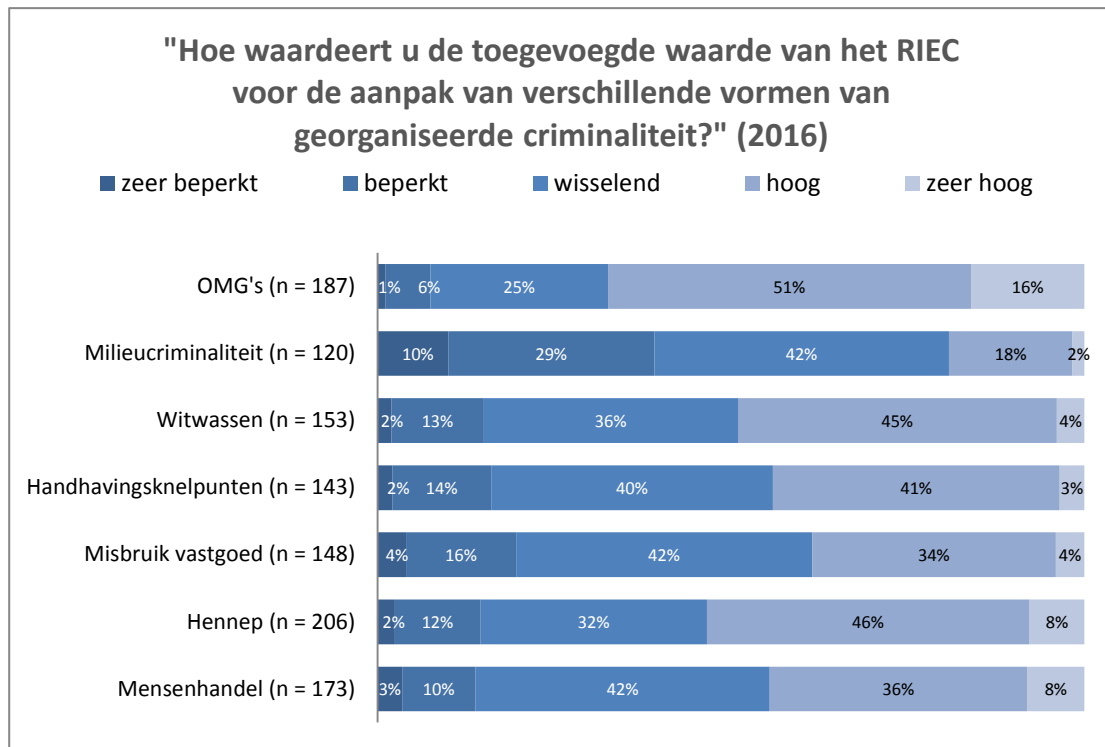
Vergelijking 2012-2016: onveranderd hoge waardering door ruim twee derde respondenten

De waardering voor de kwaliteit van geleverde producten, diensten, adviezen en informatie is in grote lijnen op hetzelfde niveau als in 2012.

8.6 Toegevoegde waarde en kosten-baten RIEC

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.

Figuur 8.8: Mate van waardering voor de toegevoegde waarde van het RIEC per verschijningsvorm



Toegevoegde waarde wordt over de gehele linie redelijk tot hoog geacht

Over de gehele linie vindt circa 45% van de gemeentelijke respondenten de toegevoegde waarde van het RIEC bij de aanpak van de prioritaire thema hoog tot zeer hoog. De hoogste waardering is er voor de bijdrage aan de aanpak van hennepsteelt (54%) en OMG's (67%). De laagste waardering is er voor de aanpak van milieucriminaliteit (20%).

Onderscheid naar gemeentegrootte

De toegevoegde waarde van het RIEC wordt voor de aanpak van milieucriminaliteit, witwassen en misbruik vastgoed door respondenten van kleinere gemeenten lager ingeschat dan die van grotere gemeenten. Voor de aanpak van de overige vormen is er geen verschil.

Vergelijking 2012-2016: Waardering voor toegevoegde waarde RIEC-samenwerking gedaald

Vergeleken met 2012 is de waardering van de respondenten voor de toegevoegde waarde van de RIEC-samenwerking over de hele linie afgenomen. Alleen voor de aanpak van OMG's blijft de toegevoegde waarde voor ruim twee derde van de gemeentelijke respondenten hoog. De daling speelt vooral bij de aanpak milieucriminaliteit (van 45% naar 20%), misbruik van vastgoed (van 60% naar 38%), illegale hennepsteelt (van 61% naar 54%) en mensenhandel (van 62% naar 44%).

8.7 Samenvattende bevindingen en reflectie uit de gesprekken

Typering en bekendheid met plannen RIEC's

Ruim 75% van de gemeentelijke respondenten ziet het RIEC als samenwerkingsverband én als 'faciliteit' die gemeenten kan ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak. Ongeveer een kwart ziet het RIEC voornamelijk als facilitair bureau (9%) of puur als samenwerkingsverband (15%). 95% van de gemeentelijke respondenten geeft aan redelijk tot zeer goed op de hoogte te zijn van plannen, werkwijzen en producten van het RIEC.

Tabel 8.1: Samenvatting van (verschuivingen in) de typering van het RIEC en de bekendheid met de plannen (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
<i>Typering RIEC-samenwerking</i>			
• Platform om informatie met partners te delen	-	-	10%
• Samenwerkingsverband en facilitair bureau	-	-	66%
• Vooral facilitair bureau	-	-	9%
• Vooral samenwerkingsverband	-	-	15%
<i>Redelijk tot (zeer) goed bekend met de plannen van het RIEC</i>	-	95%	95%

Waardering capaciteit en expertise

Een derde van de gemeentelijke respondenten heeft geen zicht op het toereikend zijn van de capaciteit van hun RIEC. Voor zover ze dat zicht wel (zeggen te) hebben, geeft 77% aan dat deze capaciteit (ruim) voldoende is voor de uitvoering van de taken. In 2012 was dit nog 58%.

Over het geheel vindt ruim 70% van de gemeentelijke respondenten de expertise van het RIEC op de verschillende terreinen goed tot zeer goed. Vooral de deskundigheid op het gebied van Bibob, themakennis (prioriteiten), informatieanalyse en juridische kennis worden hoog gewaardeerd. Mindere waarderingen krijgen de kennis van de lokale situatie, de praktische kennis en kennis op het gebied van financiën en opsporing. Ten opzichte van 2012 is er een lichte stijging van het aantal respondenten dat positief is over de expertise van het RIEC (van 65% naar 70%), vooral ten aanzien van de juridisch kennis (van 64% naar 79%).

Tabel 8.2: Samenvatting van (verschuivingen in) waardering voor capaciteit en deskundigheid bij het RIEC (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
Capaciteit bij RIEC als (ruim) voldoende gekwalificeerd	-	58%	77%
Kennis en expertise bij het RIEC als (zeer) goed gekwalificeerd t.a.v....			
• Thema's	-	69%	82%
• Informatieanalyse	-	67%	78%
• Lokale situatie	-	47%	40%
• Praktische aanpak	-	62%	65%
• Financiën/fiscale aspecten	-	64%	60%
• Opsporing	-	62%	68%
• Bibob	-	82%	91%
• Juridische zaken	-	64%	79%

Waardering werkwijze RIEC

De werkwijze van het bureau RIEC over het geheel wordt door 67% van de gemeentelijke respondenten als goed tot zeer goed beoordeeld. Deze positieve waardering is er vooral voor de bereikbaarheid (89%), de samenwerkingsgerichtheid (89%) en de klantgerichtheid (79%). De transparantie van het RIEC wordt het minst goed beoordeeld. Producten, diensten en informatievoorziening worden door 60-70% van de gemeentelijke respondenten positief gewaardeerd.

Tabel 8.3: Samenvatting van (verschuivingen in) waardering voor werkwijze, producten, diensten, adviezen en informatie van het RIEC (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
Werkwijze RIEC als (zeer) goed gekwalificeerd t.a.v....			
• Ontwikkelingsfase gemeente	-	61%	54%
• Pro-activiteit	-	67%	69%
• Bereikbaarheid	-	82%	89%
• Transparantie	-	50%	49%
• Lokale context	-	63%	55%
• Bestuurlijke sensibilliteit	-	63%	61%
• Responsiviteit	-	68%	58%
• Klantgerichtheid	-	75%	79%
• Samenwerkingsgerichtheid	-	80%	89%
Positieve tot zeer positieve waardering voor RIEC wat betreft de kwaliteit van....			
• Producten, diensten, adviezen	-	67%	70%
• Informatievoorziening	-	73%	68%

Waardering toegevoegde waarde RIEC voor (lokale) bestuurlijke aanpak

Van de respondenten vindt 45% de toegevoegde waarde van het RIEC hoog tot zeer hoog. De hoogste waardering is er voor bijdrage aan de aanpak van hennepsteelt (54%) en OMG's (67%) en de laagste voor de aanpak van milieucriminaliteit (20%). Vergeleken met de

respons over 2012 is de toegevoegde waarde van het RIEC gedaald. Alleen voor de aanpak van OMG's blijft de toegevoegde waarde volgens 67% van de respondenten hoog. Een daling van de (zeer) hoge toegevoegde waarde is er vooral bij de aanpak milieucriminaliteit (van 45% naar 20%), misbruik van vastgoed (van 60% naar 38%), hennepsteelt (van 61% naar 54%) en mensenhandel (van 62% naar 44%).

Tabel 8.4: Samenvatting van (verschuivingen in) waardering voor de toegevoegde waarde van het RIEC bij de bestuurlijke aanpak (verschuivingen van 10-procentpunten of meer zijn vet gedrukt)

	2009	2012	2016
<i>Hoge tot zeer hoge toegevoegde waarde van het RIEC bij de aanpak van</i>			
• <i>OMG's</i>	-	64%	67%
• <i>Milieucriminaliteit</i>	-	45%	20%
• <i>Witwassen</i>	-	65%	49%
• <i>Handhavingknelpunten</i>	-	49%	44%
• <i>Misbruik vastgoed</i>	-	60%	38%
• <i>Illegale Hennepsteelt</i>	-	61%	54%
• <i>Mensenhandel</i>	-	62%	44%

Uit de gesprekken en reflectiebijeenkomsten komt als mogelijke verklaring voor de (gedeeltelijke) daling van de waardering voor de toegevoegde waarde naar voren dat gemeenten zelf inmiddels meer kennis, capaciteit en ervaring hebben opgebouwd. Ze zijn dus minder afhankelijk geworden van het RIEC. Voor de aanpak van OMG's geldt dat niet omdat die problematiek juist de afgelopen jaren meer aandacht heeft gekregen en de gemeentelijke ervaring nog ontbreekt.

De sterke daling van de meerwaarde bij de aanpak van milieucriminaliteit kan zijn gelegen in de vorming van Omgevingsdiensten waarin gemeenten, provincies, waterschappen, politie en OM binnen het omgevingsrecht samenwerken.

9 Conclusies

9.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van een 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. Per gemeente is één ambtenaar benaderd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen kort samengevat. De opbouw is daarbij als volgt:

- Beantwoording onderzoeksvraag 1: Wat is de stand van zaken van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit eind 2016? (Paragraaf 9.2)
- Beantwoording onderzoeksvraag 2: Wat zijn de verschillen tussen 2009, 2012 en 2016 (paragraaf 9.3)
- Beantwoording onderzoeksvraag 3: Hoe waarderen gemeenten de RIEC-samenwerking (paragraaf 9.4)
- Beantwoording onderzoeksvraag 4: Welke conclusies kunnen worden getrokken over de stand van zaken in 2016 en in welke mate is sprake van een versterking ten opzichte van 2012? (paragraaf 9.5)

9.2 Onderzoeksvraag 1: Wat is medio 2016 de stand van zaken?

a) Bestuurlijk bewustzijn: hoog maar weinig specifiek en concreet zicht

Van de respondenten geeft 97% aan zich ervan bewust te zijn dat er in 2016 (mogelijk) vormen van georganiseerde criminaliteit aanwezig zijn in de gemeente. Het zicht op de aanwezigheid van *specifiekere* vormen van georganiseerde criminaliteit is wisselend. Het meeste zicht is er op fysiek zichtbare verschijningsvormen als hennepsteelt, handhavingsknelpunten en motorclubs. Het minste zicht is er op minder zichtbare verschijningsvormen als mensenhandel, misbruik vastgoed en witwaspraktijken.

Van de respondenten geeft 86% aan dat hennepsteelt min of meer structureel voorkomt in de gemeente. Voor de overige vormen van georganiseerde criminaliteit geeft gemiddeld 28% van de respondenten aan dat het om een min of meer structurele problematiek gaat. Respondenten van grotere gemeenten zeggen vaker een structurele problematiek te ervaren dan respondenten van kleinere gemeenten.

Volgens 74% van de respondenten spelen de verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit zich gemiddeld genomen vooral lokaal af. Daar staat tegenover dat - afhankelijk van de verschijningsvorm - 50 tot 60% van de respondenten aangeeft eigenlijk

geen goed zicht te hebben op het schaalniveau van georganiseerde criminaliteit (lokaal, regionaal, etc.), dit met uitzondering van hennepsteelt.

Volgens 57% van de respondenten zijn er zichtbare maatschappelijke effecten of risico's door de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. Ze zien vooral het onbedoeld faciliteren van criminele activiteiten, ondermijning van de samenleving en druk op de leefbaarheid, met name in termen van een gevoel van onveiligheid en verloedering/overlast in buurten en wijken. Respondenten van grotere gemeenten zien deze effecten meer dan de respondenten van de kleinere gemeenten.

b) Bestuurlijke verankering: rol erkend, beleidsmatig vastgelegd en meest brede prioriteit bij illegale hennepsteelt en OMG's.

89% van de respondenten geeft aan dat de bestuurlijke aanpak op een of andere wijze formeel bestuurlijk is vastgelegd. De mate waarin gemeenten branchespecifiek beleid hebben vastgesteld varieert volgens hen. Dit is volgens hen relatief vaak vastgelegd voor horeca (92%), prostitutie (79%) en seksshops e.a. (71%) en relatief beperkt voor belwinkels (22%) en vastgoed (49%). Er is daarbij geen verschil tussen respondenten van grotere of kleinere gemeenten.

Op één na vinden alle respondenten dat de gemeente een rol heeft bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Ze zien de gemeente primair als integraal partner in de samenwerking en niet zozeer als centrale regievoerder of toeleverancier aan het strafrecht. Daarbij zijn er geen verschillen tussen respondenten van grote en kleine gemeenten.

Aan de bestuurlijke aanpak wordt een breed palet aan ambities gekoppeld. Er zijn geen doelstellingen die er qua importantie uit springen. De inhoudelijke prioriteit ligt volgens de respondenten vooral bij de aanpak van illegale hennepsteelt (93%) en OMG's (57%). De rest van de verschijningsvormen hebben volgens minder dan de helft van de respondenten prioriteit bij de gemeente. OMG's hebben in vergelijking met 2012 beduidend meer prioriteit gekregen.

c) Organisatorische verankering: meestal min of meer vaste werkstructuur maar borging nog fragiel bij groot deel gemeenten

74% van de respondenten geeft aan dat de gemeente een min of meer vaste werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak heeft. Hiervan werkt 63% vanuit een vast cluster of afdeling en 8% vanuit een integraal (project)projectteam. De aansturing binnen de gemeente vindt volgens 77% van de respondenten door één coördinator of leidinggevende plaats. Bij ruim 20% gaat het om de gemeentesecretaris of directielid en is de aanpak hoog in de organisatie verankerd.

Er is in 2016 op basis van de opgaven van de respondenten naar schatting 550-550 fte beschikbaar bij de gemeenten voor de bestuurlijke aanpak. Dat is gemiddeld circa 1,4 fte per gemeente. 67% van de respondenten geeft aan dat er niet meer dan 1 fte beschikbaar is binnen hun gemeente.

Volgens de respondenten hebben gemeenten vooral de operationele werkprocessen rond het nemen van een besluit tot ontruiming, sluitend, handhavend optreden en inzet van de Wet Bibob op papier vastgelegd. Minder dan een derde van de respondenten geeft aan dat het proces om tot inbrengen van een casus bij het RIEC is beschreven.

Kwaliteitsborging krijgt relatief weinig aandacht. Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat de gemeente hieraan werkt door ervaringsuitwisseling met andere gemeenten of door cursus en opleiding. Slechts een derde van de respondenten geeft aan dat periodieke evaluatie/doorlichting, collegiale toetsing of gerichte werving onderdeel is van de kwaliteitsborging.

Gemeenten hebben volgens 77% van de respondenten geen speciale digitale voorzieningen voor informatiebeheer en –uitwisseling. Uitwisseling van informatie gebeurt volgens hen vooral op verzoek (geen pro-actief ‘aanbieden’ van informatie) en via het persoonlijke (interne) netwerk.

d) Samenwerking: intensief contact met politie, RIEC en andere gemeenten

De samenwerking van de gemeente is volgens de respondenten het meest intensief met de politie, gevolgd door het RIEC en andere gemeenten en het minste met de provincie, FIOD, Inspectie Sociale Zaken en werkgelegenheid en overige partners (zoals de Kmar). De intensiteit van de samenwerking van de gemeente met het OM en de Belastingdienst verschillen sterk per gemeente. Vooral de samenwerking met de politie en het RIEC is sterk geïntensiveerd sinds 2012.

Volgens 70-80% van de respondenten zijn de belangrijkste informatiebronnen voor de gemeente de politie, het RIEC en de eigen interne organisatie. Uitwisseling van informatie gebeurt meestal op verzoek (64%), door gebruik van het persoonlijke netwerk (35%) of inlogmogelijkheden op (interne) systemen (23%).

e) *Uitvoeringsstrategie en instrumenten: grote verschillen tussen actieve en passieve uitvoering; Bibob en sluiting/ontruiming worden meest effectieve instrumenten gevonden*

Volgens 45% van de respondenten geeft de gemeente geeft min of meer actief uitvoering aan de bestuurlijke aanpak met een eigen uitvoeringsprogramma of actieplan. Van de overige respondenten geeft 35% aan dat de gemeente zich vooral richt op het aandragen van casus aan het RIEC en de partners en 20% dat de gemeente een piepsysteem hanteert.

Bijna 40% van de respondenten zegt dat de uitvoeringsstrategie wordt bepaald door de visie op de problematiek en 30% dat incidenten en zichtbare effecten van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit bepalend zijn voor de gemeentelijke strategie. De overige 30% geeft aan dat de kennis en capaciteit in de organisatie bepalend zijn voor de strategie.

Circa 80% van de respondenten vindt alle (clusters van) mogelijke instrumenten voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit redelijk tot zeer effectief. De sluiting en/of ontruiming van panden en de inzet van de Wet Bibob wordt het meest effectief gevonden. Preventieve instrumenten en lokaal beleid vinden ze het minst effectief.

f) *Effectiviteit: aarzelingen bij groot deel gemeente respondenten of bestuurlijke aanpak structureel wat oplost en oplevert*

Ruim 30% van de respondenten vindt de bestuurlijke aanpak als geheel (redelijk) effectief, waarvan minder dan 5% zeer effectief. Bijna 20% geeft gemiddeld over de gehele linie aan weinig of geen effecten te zien van de aanpak.

Bijna 25% van de respondenten vindt de bestuurlijke aanpak (redelijk) effectief in het realiseren van maatschappelijke doelstellingen (zoals het terugdringen van overlast of het vergroten van het veiligheidsgevoel). Ruim 20% ziet in het geheel geen effecten. Voor zover er iets wordt bereikt, betreft dit het terugdringen van verloedering van wijken en buurten, het vergroten van het veiligheidsgevoel en het verbeteren van de reputatie van de gemeente.

9.3 Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de verschillen tussen 2009, 2012 en 2016?

a) *Bestuurlijk bewustzijn: sterke stijging sinds 2009*

Het percentage respondenten dat aangeeft te vermoeden of zeker te weten dat er georganiseerde criminaliteit voorkomt in de gemeente is gestegen van 39% in 2009 naar 97% in 2016. Vergeleken met de meting over 2012 is ook het aantal respondenten dat zegt zicht te hebben op specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit, toegenomen. Het

zicht van de respondenten op het schaalniveau waarop criminele activiteiten zijn georganiseerd is niet wezenlijk veranderd: de meeste geven aan vooral zicht te hebben op het schaalniveau van hennepcultuur, OMG's en in iets mindere mate handhavingsschakelpunten en milieucriminaliteit. Twee derde van de respondenten heeft geen zicht op het schaalniveau van mensenhandel, misbruik vastgoed en witwassen.

b) Bestuurlijke verankering: verankering en onderkenning rol gegroeid sinds 2012; prioriteit OMG's er de afgelopen jaren bijgekomen

Het aantal respondenten dat aangeeft dat de bestuurlijke aanpak beleidsmatig is vastgelegd is gestegen van ruim 70% in 2012 naar bijna 90% in 2016. Ook het aantal gemeenten dat (branchespecifiek) Bibob-beleid heeft vastgesteld, is gestegen. In 2016 vinden vrijwel alle gemeentelijke respondenten dat gemeenten een rol hebben bij de bestuurlijke aanpak. Evenals in 2012 is dat vooral die van integraal partner bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De doelstellingen (ambities) van de bestuurlijke aanpak zijn verbreed sinds 2012. Zo is het tegengaan van ondermijning een belangrijker aandachtspunt geworden. Inhoudelijk is de prioriteit bij een zeer groot deel van de gemeenten op hennep blijven liggen. Bij een deel van de gemeenten zijn OMG's als nieuw speerpunt naar voren gekomen.

c) Organisatorische verankering: meer structuur in organisatie en meer lokale capaciteit sinds 2012;

Het aantal gemeenten met een vaste werkstructuur voor de bestuurlijke aanpak is sinds 2012 verdubbeld van 35% naar 71%; het aantal gemeenten dat werkt vanuit een netwerkstructuur is gedaald van 24% naar 3%. Op basis van een globale inschatting blijkt dat ook de beschikbare ambtelijke capaciteit bij gemeenten sinds 2012 verdubbeld is van gemiddeld 0,5 fte in 2012 naar circa 1,4 fte in 2016. Van de werkprocessen is in 2016 alleen het proces om tot sluiten of ontruiming van een pand over te gaan bij meer gemeenten vastgelegd dan in 2012 (van 60% naar 76%). In de informatie-uitwisseling wordt in 2016 (43%) meer gebruik gemaakt van het persoonlijke netwerk dan in 2012 (27%). Hetzelfde geldt voor het gebruik van inlogmogelijkheden op diverse systemen (gestegen van 9% naar 27%).

d) Samenwerking: vooral sterke toename van de contacten met politie en RIEC

De intensiteit van de samenwerking van gemeenten met andere organisaties is over de gehele linie sterk gestegen. Vooral met de politie (van 24% naar 92%) en het RIEC (van 21% naar 87%) wordt intensiever samengewerkt. Ook de intensiteit van de contacten met andere gemeenten (van 15% naar 60%) en met de Belastingdienst (van 15% naar 40%) is sterk gestegen. Qua externe informatie-uitwisseling zijn het persoonlijke netwerk (stijging

van 16% naar 35%) en inlogmogelijkheden in relevante systemen (stijging van 6% naar 23%) belangrijker geworden.

e) Effectiviteit instrumenten: iets hogere waardering dan in 2012

Het aantal gemeentelijke respondenten dat de effectiviteit van de beschikbare instrumenten (redelijk) hoog inschat, is gestegen van gemiddeld 75% in 2012 naar 90% in 2016.

f) Effectiviteit aanpak: blijvend bescheiden verwachtingen

Er is geen significante verandering in het percentage respondenten dat de bestuurlijke aanpak als geheel (redelijk) effectief vindt. Er is wel een lichte daling van het percentage respondenten dat helemaal geen effecten ziet van de bestuurlijke aanpak wat betreft terugdringen criminaliteit of maatschappelijke verbeteringen (van circa 30% naar 20%).

9.4 Onderzoeksvraag 3: Hoe waarden gemeenten de RIEC's?

a) Algemeen beeld: RIEC is samenwerkingsverband én facilitair bureau

Van de gemeentelijke respondenten geeft 95% aan redelijk tot zeer goed op de hoogte te zijn van plannen, werkwijzen en producten van het RIEC. Dit is vergelijkbaar met 2012. Ruim 75% van de gemeentelijke respondenten ziet het RIEC als samenwerkingsverband én als 'faciliteit' die gemeenten kan ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak. Ongeveer een kwart ziet het RIEC voornamelijk als facilitair bureau (9%) of puur als samenwerkingsverband (15%).

b) Capaciteit en expertise: redelijk tot hoge tevredenheid over capaciteit en deskundigheid

Een derde van de respondenten heeft geen zicht op het toereikend zijn van de capaciteit van hun RIEC's. Voor zover ze dat zicht wel (zeggen te) hebben, geeft 77% aan dat deze capaciteit (ruim) voldoende is voor de uitvoering van de taken. 23% vindt de capaciteit (ver) onvoldoende. Over het geheel vindt ruim 70% van de gemeentelijke respondenten de expertise van het RIEC op de verschillende terreinen goed tot zeer goed. Vooral de deskundigheid op het gebied van de Wet Bibob, themakennis (prioriteiten), informatieanalyse en juridische kennis worden hoog gewaardeerd. Minder waardering is er voor de kennis van de lokale situatie, de praktische kennis en kennis op het gebied van financiën en opsporing. Het percentage gemeentelijke respondenten dat positief is over de beschikbare capaciteit is gestegen van 58% in 2012 naar 77% in 2016. Er is ook een lichte toename van gemeenten die positief zijn over de expertise (van 65% naar 70%), vooral ten aanzien van de juridisch kennis (van 64% naar 79%).

c) Werkwijze, producten en diensten: over het algemeen hoge tevredenheid

De werkwijze van het RIEC wordt door 67% van de gemeentelijke respondenten als (zeer) goed beoordeeld. Positief gewaardeerd worden vooral de bereikbaarheid (89%), de samenwerkingsgerichtheid (89%) en de klantgerichtheid (79%). De transparantie van het RIEC wordt het minst goed beoordeeld. Producten, diensten en informatievoorziening worden door 60-70% van de gemeentelijke respondenten positief gewaardeerd.

d) Kosten-baten: toegevoegde waarde voor bijna de helft van de gemeenten (zeer) hoog, maar daalt wel

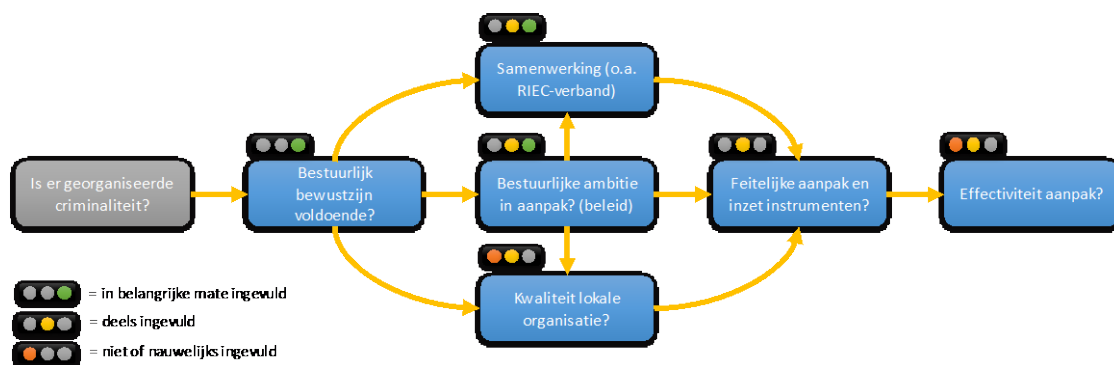
Circa 45% van de gemeentelijke respondenten vindt de toegevoegde waarde van het RIEC groot tot zeer groot. De hoogste waardering is er voor de bijdragen van het RIEC aan de aanpak van hennepsteelt (54%) en OMG's (67%), de laagste voor de aanpak van milieucriminaliteit (20%).

Vergeleken met 2012 geven de gemeentelijke respondenten over de gehele linie aan dat de toegevoegde waarde van de RIEC-samenwerking voor de bestuurlijke aanpak is afgenomen. Alleen voor de aanpak van OMG's blijft die voor ruim twee derde van de gemeentelijke respondenten hoog. Een daling is er vooral bij de aanpak milieucriminaliteit (van 45% naar 20%), misbruik van vastgoed (van 60% naar 38%), hennepsteelt (van 61% naar 54%) en mensenhandel (van 62% naar 44%).

9.5 Onderzoeksvraag 4: Welke conclusies kunnen worden getrokken?

De lijn van ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak tussen 2009 en 2012 heeft zich voortgezet. Er kan worden gesproken van een verdergaande institutionalisering. In figuur 9.1 is indicatief aangegeven in welke mate de condities van de beleidstheorie achter de bestuurlijke aanpak zijn ingevuld.

Figuur 9.1: Indicatie van de mate waarin de aannames uit de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak in de praktijk zijn ingevuld²⁹.



²⁹ Een kleurcombinatie wil weggen dat het beeld bij gemeenten wisselt.

In grote lijnen is er een stevige basis gelegd voor de invulling van de bestuurlijke aanpak.

Algemeen bewustzijn is hoog, maar is er echte brede sense of urgency?

Uit de digitale bevraging lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat (nagenoeg) alle gemeenten zich bewust zijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit. Dat wel met de aantekening dat het feitelijke zicht – wat is het ondermijningsbeeld? – nog de nodige blinde vlekken laat zien. Dat kan ook van invloed zijn op de bestuurlijke en ambtelijke 'sense of urgency'. In de reflectie is dat ook bevestigd: er worden tussen gemeenten verschillen geconstateerd in het erkennen van de mogelijke aanwezigheid en het feitelijk handelen ernaar. Het belang van het actueel houden van ondermijningsbeelden ('het moet geen foto zijn maar een film volgens een van de geïnterviewden') voor het behoud van het bewustzijn, achten we daarom groot.

Geen bestuurlijke maar integrale aanpak met regie bij de driehoek

Vrijwel alle respondenten geven aan dat hun gemeente een rol heeft bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit en dat de uitgangspunten daarvoor zijn vastgelegd in een algemeen beleidsdocument, (college)programma en/of branche-specifiek beleid (voor Bibob). Uit de reflectie komt nadrukkelijk naar voren dat gemeenten (en ook andere partners) niet (meer) willen spreken van een 'bestuurlijke aanpak' maar van een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit waar het bestuur een rol kan (moet) pakken. Als centrale 'regiekamer' wordt de lokale (of regionale) driehoek – justitie, politie, burgemeester – en niet de gemeente, een andere partner of het RIEC gezien. In de reflectie is ook aangegeven dat daar in eerste aanleg de keuze moet worden gemaakt rond de vraag of een zaak wordt opgepakt en welke partner ('wie staat het sterkst') het voortouw neemt.

Voor gemeenten is aanpak georganiseerde criminaliteit onderdeel bredere opgave

Daarnaast speelt dat gemeenten ook de samenloop zien tussen het voet aan de grond krijgen in gemeenten van de georganiseerde criminaliteit en gemeentelijke opgaven op andere terreinen zoals de (jeugd)zorg en het inkomens- en armoedebeleid. Dit maakt de positionering van 'de bestuurlijke aanpak' zowel duidelijker ('wat voegt het toe aan het realiseren van de meer integrale lokale opgaven?') als complexer ('betekent wel dat er een dynamische samenhang is met alles wat de gemeente doet'). Het laatste bijvoorbeeld als zorgvragen en met criminaliteit verweven gedrag samenkomen bij multi-probleemgezinnen. Voor gemeenten staat de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit niet op zichzelf en zoeken ze ook naar meer preventieve interventies, bijvoorbeeld richting jongeren of (dreigende) probleemgezinssituaties. De aanpak is voor gemeenten niet exclusief een veiligheidsvraagstuk. Op dit punt worden in de reflectie

verschillen in visie ervaren tussen gemeenten en het ministerie van Veiligheid en Justitie (focus op veilige samenleving).

Lokale organisatie staat steviger maar blijft fragiel

De lokale organisatie staat steviger dan in 2012, maar blijft fragiel, zeker bij kleinere gemeenten. De herkenbaardere werkstructuur en meer capaciteit zorgen er in elk geval voor dat er een ankerpunt is binnen de organisatie. Een eenduidig kader voor waar de lokale organisatie aan moet voldoen, is er niet. Uit de reflectie komen de volgende kritische kenmerken naar voren:

- De gehele organisatie moet doordrongen zijn van de mogelijke aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en de antennes hebben om daarvoor signalen op te pikken ('niet weg-organiseren naar ambtenaar of afdeling veiligheid').
- Dit vraagt niet alleen om kennis (kunnen zien) maar ook de competenties en houding (cultuur) om ernaar te handelen en signalen door te spelen.
- Een coördinatievoorziening om signalen te verwerken en door te spelen naar de driehoek, het RIEC of de partners.
- Een verankering daarvan dicht bij het bestuur.
- De capaciteit en deskundigheid aanwezig om een zaak te kunnen oppakken i.c. als gemeente te kunnen optreden/instrumenten ook daadwerkelijk te kunnen inzetten. De samenwerking (het RIEC) kan daarbij faciliteren.
- Het borgen van de aanpak van georganiseerde criminaliteit in de beleids- en organisatieprocessen (zoals het actueel houden van ondermijningsbeelden, de integrale aandacht in beleid en het oppakken en doorwerken van signalering).

Dilemma van voldoende kritieke massa bij kleine gemeenten

Kleine gemeenten zijn op deze punten het meest kwetsbaar omdat de capaciteit ontbreekt. Die kwetsbaarheid zit misschien niet eens in een 'objectief' tekort aan uren voor de hoeveelheid werk, maar meer in een tekort aan 'kritieke massa' voor de kwaliteit van uitvoering. Dat laatste vooral gelet op de hoeveelheid van zaken en taken waarover deze capaciteit moet worden verdeeld: bestuurlijke advisering, interne en externe coördinatie, uitvoering en onderhouden netwerk. Daarnaast is er ook nog tijd nodig om (juridische) kennis op peil te houden. Bij kleine gemeenten met een beperkte capaciteit berust het geheel bij één persoon waardoor expertise en continuïteit onder druk komen te staan of bij meerdere personen met het risico op versnippering en te weinig 'vliegers' om ervaringsdeskundigheid op te doen.

Borging in de beleidscyclus nog beperkt

Daarbij zien we ook dat (systematische) aandacht voor kwaliteitsborging – zoals een gesloten beleidscyclus - nog geen gemeengoed is bij de meeste gemeenten. Het is zeer wel

denkbaar dat het (regionaal) bundelen van capaciteit en deskundigheid (met operationele inzet in de gemeente) niet een alternatief scenario voor het 'knip & plakwerk' in de organisatie van kleine gemeenten. In elk geval wordt op dit moment een duidelijk referentiekader voor de inrichting van de lokale organisatie en kwaliteitsborging gemist. Ook een gedegen en op elkaar afgestemde informatiehuishouding is nog bij de meeste gemeenten een ontwikkelpunt.

Samenwerking intensiever en krijgt meer richting

De samenwerking is flink geïntensiveerd, vooral tussen gemeenten enerzijds en politie en RIEC's anderzijds. Het beeld van wat de samenwerking moet opleveren is nog diffuus. Op basis van de respons moet deze bijdragen aan het succes van zo ongeveer alle facetten van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, van meer eenduidige prioriteiten, en het verhogen van de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie. In de praktijk krijgt de samenwerking wel meer richting en wordt slagkracht getoond. Bijvoorbeeld in de samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners en de belastingdienst bij het 'ophalen' van crimineel geld.

De RIEC's – als facilitair bureau – hebben zich sinds 2012 goed kunnen profileren en meer hun pad gevonden op de volgende taken:

- Het bevorderen van de samenhang en samenwerking tussen de verschillende partijen te faciliteren;
- Het ondersteunen bij het aanpakken van concrete zaken;
- Het 'pushen' van gemeenten om de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit steviger op de lokale (en regionale) agenda te zetten en daarvoor ook de passende organisatorische voorzieningen te treffen.

De RIEC's hebben een stadium bereikt dat ze alhoewel virtuele organisatie, zich als 'zelfstandig instituut' gedragen. Dit geeft de RIEC's als facilitair bureau ook de nodige robuustheid en stelt ze in staat om bijvoorbeeld ondermijningsbeelden voor gemeenten op te stellen of gemeenten te faciliteren bij de aanpak van een zaak. Daar staat tegenover dat RIEC's zich ook op het pad van de lokale agenda begeven in het pushen van het (bestuurlijke bewustzijn), het stellen van prioriteiten en overgaan tot actie. Daarbij zoeken ze ook wel de grenzen op tussen waar de rol en verantwoordelijkheid van een samenwerkingsverband eindigt en die van het lokale bestuur begint.

Het is niet raadzaam dat de RIEC's – als bureau – teveel in te bestuurlijk-politieke arena treden, anders dan informeren en attenderen, bijvoorbeeld door het schetsen van ondermijningsbeelden. Vanuit zijn positie moet het bevorderen van de versterking van

bestuur en organisatie op lokaal en regionaal niveau vooral een 'faciliterend' en niet een sturend karakter hebben.

Voor de RIEC samenwerking ligt er de komende jaren een duidelijke ontwikkelopgave. Met het 'pionieren' sinds ongeveer 2009 ligt er nu een basisstructuur voor de samenwerking. Het structureren (het goed verankeren van de virtuele organisatie) en 'effectief' maken is de uitdaging voor de komende jaren. Daarbij is het wel nog zoeken naar de juiste vorm en juridische verankering. Het voordeel van de huidige virtuele constructie is het adaptief vermogen, het kunnen meebewegen met ontwikkelingen. Een mogelijk risico is de onduidelijkheid 'van wie het RIEC is' en daarmee ook de continuïteit. In dat licht lijkt het verstandig de bestaande subsidieregeling vanuit het Rijk voort te zetten en een meer programmatisch karakter te geven om daarmee de RIEC-organisaties én die van de gemeenten te consolideren.

Wat levert de aanpak nu eigenlijk op?

Over de vraag of de aanpak werkt heerst enige terughoudendheid. Er zijn in de eerste plaats nog uiteenlopende beelden over wat de aanpak moet opleveren en wanneer het resultaat voldoende is. Het laatste ook afgemeten aan de vraag wat realistische ambities zijn: het terugdringen en beheersbaar houden van de effecten van georganiseerde criminaliteit of het bij de wortel 'uitroeien' ervan? In de reflectie wordt het realiteitsgehalte van het laatste redelijk eensgezind betwijfeld, zeker wat betreft de rol die het bestuur kan hebben. Als belangrijke 'ankerpunten' voor het benoemen van het beoogde resultaat worden in de gesprekken genoemd:

- Voorkomen dat de overheid zelf gecorrumpeerd raakt
- Het de samenleving laten zien dat de overheden (samen) crimineel gedrag niet accepteren
- Het criminele elementen 'lastig maken' en criminele netwerken 'duurzaam verstoren'.
- Het weerbaar en bewust maken van de samenleving, bijvoorbeeld als het gaat om kwetsbare burgers of het brandgevaar van hennepsteelt

Uit de reflectie komt daarnaast naar voren dat een concrete focus in de praktijk nog weleens ontbreekt en dat uniformiteit (gelijke monniken gelijke kappen) niet altijd wenselijk is. Bijvoorbeeld in de afweging om een gezin uit woning te zetten i.v.m. hennepsteelt.

In de tweede plaats is er ook nog enige discussie over de rolneming door de verschillende partners. Gemeenten zouden (nog) meer moeten zorgdragen voor een stevige organisatie en het daadwerkelijk doorpakken met het inzetten van instrumenten. Vanuit gemeentelijk

perspectief is de bestuurlijke aanpak slechts een middel om de (maatschappelijke) effecten van georganiseerde criminaliteit (tijdelijk) weg te nemen en niet de oorzaak daarvan.

In de derde plaats is het raadzaam het instrumentarium en bevoegdheden van gemeenten nog eens tegen het licht te houden. In de reflectie is in elk geval een bredere en actiever mogelijkheid van de inzet van het Bibob-instrumentarium verscheidene keren genoemd (mogelijkheid om in te zetten als handhavinginstrument, daar waar geen vergunningplicht geldt).

In de vierde plaats is er nog weinig ervaring met het operationaliseren van het meten van de effectiviteit van de aanpak, maar dit ook mede in relatie tot het eerste punt.

Bij drie-meting aandacht voor kwalitatieve verdieping en bestuurlijke component

Met deze derde meting lijkt de basisvragenlijst voor het monitoren van de voortgang redelijk uitontwikkeld. Bij een volgende meting zijn wel een paar aandachtspunten van belang. In de eerste plaats is het belangrijk om vooraf een duidelijk beeld hebben van wat met de onderzoeksgegevens moet gebeuren: wie moet op basis van de rapportage welk soort besluit kunnen nemen? In de tweede plaats lijkt het verstandig om naast de geobjectiveerde meting ook een meer kwalitatief diepte-onderzoek te doen naar specifieke thema's en vraagstukken die op dat moment actueel zijn in de ontwikkeling van de bestuurlijke rol bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In de derde plaats dient de respondentgroep een belangrijk aandachtspunt te zijn. In de drie metingen zijn de ambtelijke coördinatoren/hoofden OOV als respondent opgetreden, per gemeenten één. De verwachting is dat het (zelf)beeld dat daaruit naar voren komt, niet per se gelijk hoeft te zijn aan het beeld bij een bevraging van burgemeesters.

BIJLAGEN

Bijlage 1 **Beleids­theorie bestuurlijke aanpak**

Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven heeft er in 2012 een beknopte reconstructie plaatsgevonden van de beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak en de rol van de RIEC's daarin. Dat wil zeggen de aannames die vanuit het beleid zijn gedaan over de condities om de bestuurlijke aanpak effectief te laten zijn. Deze reconstructie is gebruikt als onderzoeksmodel om tot een vanuit het beleid en uitvoeringspraktijk gezien logisch opgebouwde vragenlijst te komen. In het navolgende wordt deze beleidstheorie geschetst.

Beleidsmatige verankering bestuurlijke aanpak en RIEC's

De historie van de bestuurlijke aanpak voert terug tot de nota 'De georganiseerde criminaliteit in Nederland' uit 1992³⁰. Daar wordt voor het eerst beleidsmatig vastgelegd dat het bestuur risico's loopt de vermenging van de onder- en bovenwereld (onbedoeld) te faciliteren. Dit heeft enerzijds geleid tot meer aandacht voor integriteit binnen het openbaar bestuur zelf. Anderzijds heeft dit geleid tot de ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor het bestuur, waaronder de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)³¹.

Het bevorderen van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is vanaf 2007 beleidsmatig verankerd in het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' (hierna: het programma), een onderdeel van het kabinetsprogramma 'Veiligheid begint bij voorkomen'³². Het Plan van aanpak 'Georganiseerde misdaad' (hierna: het plan van aanpak) geeft nadere invulling aan de in het programma beoogde versterking van de bestuurlijke aanpak³³.

In dit beleid wordt benadrukt dat samenwerking tussen instanties en de samenhang van verschillende interventievormen essentieel is voor een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit³⁴. Daarbij wordt de betrokkenheid van het lokale bestuur als belangrijke voorwaarde genoemd omdat georganiseerde misdaad vrijwel altijd wortels heeft op lokaal niveau. Het lokale bestuur, in het bijzonder de burgemeester, speelt in die visie een belangrijke (coördinerende) rol. Zowel bij het tot stand komen van de samenwerking tussen overheidsinstanties (bijvoorbeeld via het driehoeksoverleg) en het delen van informatie als bij de afstemming bij het feitelijk optreden.³⁵

³⁰ TK 1992-1993, 22 838, nr. 5

³¹ Zie voor een nadere toelichting op de achterliggende geschiedenis onder meer W. Huisman, 'Gemeenten en de strijd tegen de georganiseerde misdaad', in: Tijdschrift voor veiligheid, 2010, nr. 3, p.45-59.

³² TK 2007-2008, 28 684, nr. 119.

³³ TK 2007-2008, 29 911, nr. 10.

³⁴ Ministerie van BZK, Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, Den Haag, 2008, p. 6

³⁵ Idem.

Het programma en plan van aanpak bevatten zowel expliciete als impliciete aannames over factoren die van invloed zijn op het van de grond komen van een bestuurlijke aanpak bij een gemeente³⁶. Een expliciete aanname is bijvoorbeeld dat een bestuurlijke aanpak alleen van de grond komt als het bestuur zich voldoende bewust is van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit.³⁷ Andere aannames, bijvoorbeeld over de lokale organisatie zijn niet of veel minder expliciet gemaakt. Bijvoorbeeld als het gaat over de inrichting van de organisatie ('wat zijn de minimumeisen wil een bestuurlijke aanpak slagen?'), de wijze van informatiebeheer of kwaliteitsborging.

In het plan van aanpak wordt geconstateerd dat in 2007 het bestuurlijk bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit bij veel gemeenten nog ontbreekt. Daardoor zijn er ook onvoldoende organisatorische voorzieningen – zoals voldoende capaciteit, kennis en kunde – om uitvoering te geven aan een bestuurlijke aanpak.³⁸ Feitelijk komt rond 2007 de bestuurlijke aanpak vooral in grotere gemeenten van de grond. De beleidsmatig aanname is dat bij het ontbreken van een dekkende landelijke aanpak criminelen uitwijken naar gemeenten zonder bestuurlijke aanpak. Om dit zogenaamde 'waterbedeffect' tegen te gaan zijn Regionale Informatie en Expertise Centra (hierna: RIEC's) in het leven geroepen die een meer structurele bestuurlijke aanpak door alle gemeenten moeten bevorderen.³⁹ Inmiddels is er een landelijk dekkend stelsel van tien RIEC's en een landelijke koepel, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)⁴⁰.

Reconstructie beleidstheorie effectiviteit bestuurlijke aanpak

Het onderzoek brengt de stand van zaken in de bestuurlijke aanpak bij gemeenten in beeld. Deze stand van zaken kan aan meerdere zaken worden afgemeten. In de nulmeting 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 moet 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 beperkte reconstructie van beleidstheorie van de bestuurlijke aanpak plaatsgevonden. Deze is toegespitst op de kenmerken van gemeenten

³⁶ Idem

³⁷ Idem, p. 22.

³⁸ Idem, p. 11.

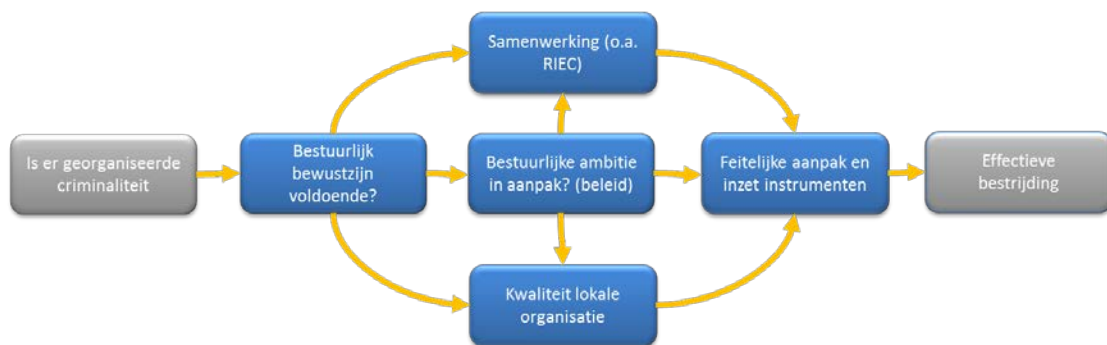
³⁹ Idem.

⁴⁰ www.riec.nl.

die op basis van de beleidsdocumenten, literatuur en geïnterviewde 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 samengevat⁴¹.

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



1. Bestuurlijk bewustzijn aanwezigheid georganiseerde criminaliteit

Een eerste factor die bepaalt of een 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 daar een potentiële voedingsbodem voor aanwezig is⁴². Georganiseerde criminaliteit kan schade toebrengen aan of risico's met zich meebrengen voor de lokale gemeenschap. Bijvoorbeeld het onbedoeld faciliteren van criminelen door (onbedoeld) een vergunning te verlenen voor een horecagelegenheid 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, toezicht en handhaving, etc. Een tweede voorwaarde is dan wel dat de gemeente erkent dat ze een rol heeft in de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

⁴¹ Op basis van de uitgebreide vragenlijst is aanvullend op het onderzoek een toetsing van deze beleidstheorie uitgevoerd. Op basis van de aangetroffen correlaties moet de beleidstheorie indicatief empirisch houdbaar worden geacht. In bijlage 7 staan de resultaten van deze toetsing.

⁴² Ministerie van BZK, Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, Den Haag, 2008, p. 5

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 specifieke verschijningsvormen van mensenhandel. Dit kan ook om meer algemene doelstellingen gaan zoals de intensivering van de inzet van instrumenten of het versterken van de samenwerking. Of over specifiek beleid inzake Bibob. Het hebben vastgesteld van beleid – of de bestuurlijke aanpak vast hebben gelegd in een collegeprogramma – kan ook 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 een bestuurlijke aanpak te kunnen realiseren. Dat betekent bijvoorbeeld dat de gemeente beschikt over voldoende capaciteit en expertise (juridisch, criminologisch, thematisch, strafrechtelijk etc.) en voorzieningen heeft voor het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling.

5. Samenwerking

Samenwerking bij de afstemming en informatie-uitwisseling wordt in het plan van aanpak als één van de succesfactoren voor een effectieve en efficiënte aanpak genoemd.⁴³

Samenwerking is vooral van belang vanwege het schaalniveau van bepaalde vormen van criminaliteit (slagvaardige aanpak, voorkomen waterbed-effect), specifieke expertise die moet worden gemobiliseerd en het inzetten van instrumenten of bevoegdheden waar de gemeente zelf niet over 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.

⁴³ Ministerie van BZK, Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, Den Haag, 2008, p. 6

Bijlage 2 Thema's in de bestuurlijke aanpak

Dit onderzoek richtte zich, net als de meting over 2012, op de onderstaande thema's. Waar in het onderzoek over 2012 wordt gesproken van '1% motorclubs' worden deze in het onderzoek over 2016 aangeduid als 'Outlaw Motorcycle Gangs' (OMG's).

Handhavings-knelpunten (of vrijplaatsen)

Vrijplaatsen zijn groepen waartegen of locaties waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot een maatschappelijk ongewenste situatie, waarbij aanwijzingen bestaan voor het aanwezig zijn van strafbare gedragingen waaronder (fiscale) fraude en waarbij we spreken over handhavingsknelpunten. De belemmering kan om een bestaande of vermeende dreiging of een sociaal-culturele hindernis gaan. Het gaat hierbij om branches of gebieden waarbinnen men zich niets gelegen laat liggen aan normen en geldende wet- en regelgeving en niet of onvoldoende wordt gehandhaafd. Voorbeelden zijn winkelstraten, industriegebieden en vage terreinen waar niet helemaal duidelijk is wat er zich achter de voordeur afspeelt en onder andere op de gebieden van: woonwagencentra, illegale casino's, belwinkels, coffeeshops, prostitutiesector, criminele jongeren (patsers) en ongebruikelijk bezit, veiligheid buurten, huisvesting en te werk stelling van buitenlandse werknemers, illegale bewoning, huisjesmelkers, criminele industriegebieden en bepaalde horecagebieden.

Hennep(teelt)

Hennep teelt betreft het georganiseerd telen, opslaan, verkopen en afnemen van hennep op grote schaal ((producten van) ten minste vijf planten). Dit betreft zaken als hennepkwekerijen, -stekkerijen, -drogerijen, coffeeshops, growshops en andere bedrijfsmatige toeleveranciers en afnemers.

Mensenhandel en -smokkel

Onder mensenhandel wordt verstaan: het werven, vervoeren, overbrengen, opnemen of huisvesten van een persoon, met gebruik van dwang (in brede zin) en met het doel die persoon uit te buiten. De (beoogde) uitbuiting is de kern van mensenhandel. Uitbuiting kan zich in de prostitutie afspelen, maar ook in andere economische sectoren zoals de horeca en de agrarische sector. Bij mensenhandel is het 'brengen over landsgrenzen' geen voorwaarde, zo valt de Loverboy-problematiek bijvoorbeeld ook onder mensenhandel. Mensensmokkel kan worden gedefinieerd als 'alle vormen van hulp van derden bij het overschrijden van internationale grenzen waarbij tegen de letter en/of de geest van het migratiebeleid (van landen van herkomst, transitie en bestemming) gehandeld wordt'. Bij mensensmokkel worden mensen, vrijwillig, illegaal over grenzen gebracht en verblijven zij illegaal in Nederland. Bij mensenhandel worden mensen (vaak gedwongen) te werk gesteld en uitgebuit.

Misbruik van vastgoed

Bij misbruik van vastgoed gaat het om illegale (criminele) praktijken gericht op of in vastgoed door vastgoedeigenaren en/of -handelaren, dan wel (tussen)personen die het misbruik van vastgoed initiëren of faciliteren. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan crimineel woninggebruik (bijv. huisvesten illegale werknemers, onderbrengen prostituees (gedwongen), illegaal gebruik prostitutieruimte, kweek van hennep op zolderkamer), illegale handelingen bij verkoop van vastgoed (bijv. bij overdracht vastgoed door makelaars en/of notarissen, stromanconstructies) of crimineel gebruik vastgoed onder de mom van schijnbaar legale constructies.

Witwassen

Onder witwassen worden één of meer van de volgende activiteiten verstaan:

- de omzetting of overdracht van voorwerpen die zijn verworven uit een criminele activiteit om de illegale herkomst ervan te verhelen of te verhullen;
- het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing of eigendom van voorwerpen waarvan bekend is dat ze zijn verworven uit een criminele activiteit;
- de verkrijging, het bezit of het gebruik van voorwerpen waarvan bekend is dat ze zijn verworven uit een criminele activiteit;
- het deelnemen aan of assisteren bij het begaan van een van de bovenstaande activiteiten.

Het gaat bij witwassen om het uitvoeren van transacties om de herkomst van illegaal verkregen geldsommen te verbergen.

Milieucriminaliteit

Criminaliteit waarbij onze ecologische leefomgeving wordt aangetast of bedreigd en waardoor nu of in de toekomst ernstige gevolgen ontstaan of kunnen ontstaan voor de gezondheid, veiligheid en kwaliteit van het leven van mensen, dieren of planten. Het gaat hierbij om een vorm van criminaliteit met gedragingen die: a) overtreding van milieuvoorschriften opleveren, of b) milieuschade ten gevolge hebben tenzij deze gedragingen vergund zijn of anderszins zijn toegestaan en c) strafrechtelijk dan wel in hoge mate moreel, verwijtbaar zijn.'

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) zijn aanvankelijk aangeduid als '1% motorclubs'. Deze term (1-procenter in de Engelstalige literatuur) werd in 1947 geïntroduceerd na de Hollisterrellen in Californië en daaropvolgende, soortgelijke gebeurtenissen waarbij motorrijders slaags raakten met de politie. Na deze incidenten verklaarde de president van de American Motorcycle Association dat 99 procent van de Amerikaanse motorrijders goede en eerlijke burgers waren en dat slechts één procent van de motorrijders zich niets van de wet aantrok. De 1% motorclubs of OMG's betreffen die motorclubs, waarvan de leden zich buiten de wet stellen, de 'outlawbikers', waarbinnen men zich niets gelegen laat liggen aan normen en geldende wet- en regelgeving. Naast het plegen van criminaliteit door clubleden, blijkt er ook verwevenheid van de clubleden met horeca, beveiligingsbedrijven, harde kern voetbalsupporters en mogelijk ook overheidsdiensten.

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage bevat een nadere verantwoording van het kwantitatieve deel van het onderzoek. De volgende zaken worden toegelicht:

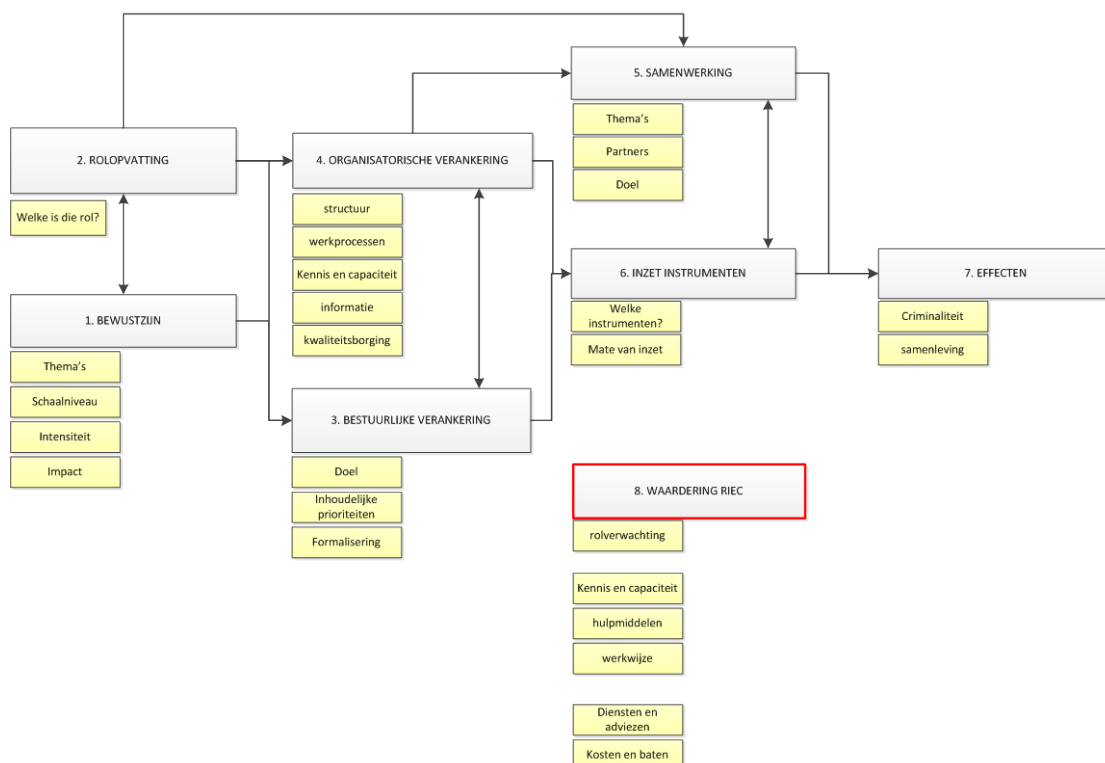
- Het opstellen van de vragenlijst
- De uitvoering van de meting
- De (kwaliteit van de) respons
- De uitvoering van de analyses

Opstellen vragenlijst

De vragenlijst is in een aantal stappen tot stand gekomen. Het vertrekpunt was de vragenlijst uit de éénmeting over 2012. Om inhoudelijk tot een adequate vragenlijst te komen (en reflectie te krijgen op de invulbaarheid van de vragenlijst) zijn er gesprekken gevoerd met een aantal gemeenten en RIEC's. Daarnaast is de vragenlijst over 2012 methodologisch en conceptueel tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot een bijgestelde iets vragenlijst ten opzichte van 2012.

Algemene structuur vragenlijst op basis reconstructie beleidstheorie

Voor de opbouw van de vragenlijst is de structuur van het conceptueel model uit bijlage 2 leidend geweest. Voor elke variabele in het model zijn één of meer items (vragen) geformuleerd. Dit heeft geleid tot de volgende 8 meer specifiek vraagclusters (met 'Waardering RIEC' als apart blok):



Vorbereidende gesprekken

Ter voorbereiding zijn er gesprekken gevoerd met enkele gemeenten en RIEC's. Daarbij is gekozen voor RIEC's en gemeenten waarmee ook (vorbereidende) gesprekken zijn gevoerd voor de meting over 2012. Het doel van deze gesprekken was tweeledig. Enerzijds het krijgen van een kwalitatief beeld van wat belangrijke aandachtspunten zijn bij de bestuurlijke aanpak. Zowel als het gaat om de stand van zaken bij gemeenten (wat speelt er? Waar lopen gemeenten tegen aan?) als om de waardering van de RIEC's (wat zijn daarbij de belangrijkste aandachtspunten?). Anderzijds om te reflecteren op de uitkomsten van de herhalingsmeting uit 2012 en te beoordelen op welke punten de vragenlijst en respons kan worden verbeterd. Met name als het gaat om zaken als invulbaarheid, duidelijkheid van begrippen en juistheid/relevantie van in de nulmeting gevraagde zaken.

Evaluatie vragenlijst nulmeting

De vergelijkbaarheid met de meting uit 2012 was een van de uitgangspunten van het onderzoek. Dit vereist in principe dezelfde vragen (items) in de vragenlijst van het herhalingsonderzoek. Daarbij is de vragenlijst uit de nulmeting wel kritisch tegen het licht gehouden. Dit is zowel inhoudelijk als methodologisch gebeurd.

Inhoudelijke operationalisering en vraagtypen

Bij de operationalisering van de vragenlijst is gebruik gemaakt van:

- De operationalisering in de vragenlijst van de meting uit 2012.
- Informatie uit voorbereidende gesprekken met gemeenten en RIEC's ('wat zien zij belangrijke kenmerken voor een goede uitvoering van de bestuurlijke aanpak?').
- Expertoordeel onderzoekers.
- Reflectie op de concept-vragenlijst en testen van de digitale vragenlijst door enkele gemeenten en leden van de begeleidingscommissie

Bij de bevraging zijn verschillende vraagtypen gebruikt:

- Schaalvragen (b.v. de mate waarin de aanpak effectief wordt geacht)
- Voorgestructureerde antwoordcategorieën met één keuzemogelijkheid (b.v. welke vorm van organiseren het beste bij de eigen situatie past)
- Voorgestructureerde antwoordcategorieën met meerdere keuzemogelijkheden (b.v. welke rollen de gemeente voor het RIEC ziet)

De antwoordcategorieën zijn geformuleerd op een nominaal of ordinaal meetniveau. Bij de verschillende vraagblokken is de mogelijkheid geboden een toelichting te geven.

Een belangrijke afweging was de mate van detaillering van de vragenlijst, vooral op het punt van samenwerking en inzet van instrumenten. Bij deze vragen bleek – vanwege de

detaillering – veel uitval op itemniveau. Deze vragen zijn ‘ingedikt’. Verhoging van de respons heeft daarbij geprevaleerd boven vergaande detaillering.

Meetprocedure

De vragenlijst is geprogrammeerd in LimeSurvey⁴⁴. Dit is een veel gebruikt softwarepakket voor het opmaken, beheren en verwerken van internetenquêtes. De respondent krijgt daarbij van een web-link met wachtwoord toegezonden die toegang geven tot de vragenlijst. De respondent heeft de mogelijkheid om het invullen te onderbreken en later weer op te pakken, waarbij de al ingevulde gegevens behouden blijven. De respondent wordt door de vragenlijst geleid, waarbij het systeem zorgt voor controle van de antwoorden (bijvoorbeeld beperking tot bepaalde antwoordmogelijkheden of bereik van waarden) en het koppelen van vragen aan voorgaande antwoorden (bepaalde vragen worden alleen zichtbaar als respondent bij eerdere vraag bepaald antwoord heeft gegeven).

De digitale vragenlijst is bij wijze van proef aan een aantal gemeenten voorgelegd. Zowel gericht op het technisch functioneren als de ‘werkbaarheid’. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen en verduidelijkingen (van vragen en antwoord categorieën).

Alle gemeenten zijn in de persoon van het eerste ambtelijke contact van de RIEC's per e-mail uitgenodigd de enquête in te vullen. In de regel zijn dit de hoofden of coördinatoren openbare orde en veiligheid (OOV). De uitnodigingen zijn verzonden op 12 april 2016. Er is vanuit het systeem driemaal en vanuit de RIEC's tweemaal een rappel uitgegaan. De vragenlijst is afgesloten op 4 juli 2016.

Onderzoekspopulatie en respons

Totale respons

De onderzoekspopulatie betreft de Nederlandse gemeenten in 2016. Dit gaat in totaal om 389 gemeenten. In de een-meting uit 2012 zaten 415 gemeenten. De uiteindelijke respons op de uitgezette vragenlijst is 270 gemeenten oftewel 69%. Dit is iets lager dan bij de meting over 2012. Daar staat tegenover dat 84% van de respondenten de vragenlijst volledig heeft ingevuld. Van de 270 gemeenten zaten er 203 (75%) ook in de nulmeting.

⁴⁴ <http://www.limesurvey.org/>

Tabel: B3.1: Respons (totaal en per RIEC gebied) 2016 en vergeleken met 2012.

Respons per RIEC	Totale populatie	Respons absoluut	Respons percentage 2016	respons percentage 2012
Noord Nederland	59	41	69%	69%
Oost-Nederland	79	46	58%	68%
Midden-Nederland	39	26	67%	80%
Noord-Holland	35	20	57%	68%
Amsterdam-Amstelland	6	6	100%	83%
Den Haag	28	23	82%	76%
Rotterdam ⁴⁵	32	21	66%	74%
Zuid-West Nederland	39	25	64%	79%
Oost Brabant	39	31	79%	78%
Limburg	33	31	94%	94%
Totaal	389	270	69%	75%

De respons per RIEC-gebied varieert van iets minder dan 60% tot 100%.

Controle op selectieve uitval

Gecontroleerd voor gemeentegrootte lijkt er geen sprake te zijn van systematische uitval (naar grootte zijn gemeenten in de steekproef verhoudingsgewijs hetzelfde vertegenwoordigd als in de gehele populatie). Naar gemeentegrootte is er geen significant verschil in non-respons (29% bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, 28% bij gemeenten tussen de 25.000 en 50.000 en tussen 50.000 en 100.000 inwoners en 34% bij gemeenten met minder dan 25.000 inwoners. Er zijn wel verschillen in uitval tussen de RIEC-gebieden. De gemeenten in de regio's Oost-Nederland en Noord-Holland zijn iets ondervertegenwoordigd. De regio's Amsterdam-Amstelland en Limburg oververtegenwoordigd.

Data-analyses

De data is geanalyseerd binnen Limesurvey en met SPSS⁴⁶. Voor de beschrijving van de stand van zaken in 2016 is gebruik gemaakt van gangbare beschrijvende statistieken, zoals frequentieverdelingen, gemiddelden en standaardafwijkingen. De beschrijving is primair op het niveau van de steekproef. Daarnaast is een onderscheid gemaakt naar gemeentegrootte: gemeenten tot 15.000 inwoners, 15.000-25.000 inwoners, 25.000-50.000 inwoners en meer dan 50.000 inwoners. Deze vier categorieën zijn qua aantal respondenten vergelijkbaar. De significantie van verschillen in scores naar gemeentegrootte is bepaald aan de hand van Chi-kwadraat toetsen met als significantieniveau $p < 0,05$ ⁴⁷. De bevindingen uit de meting over 2016 zijn op macroniveau vergeleken met de bevindingen uit 2012.

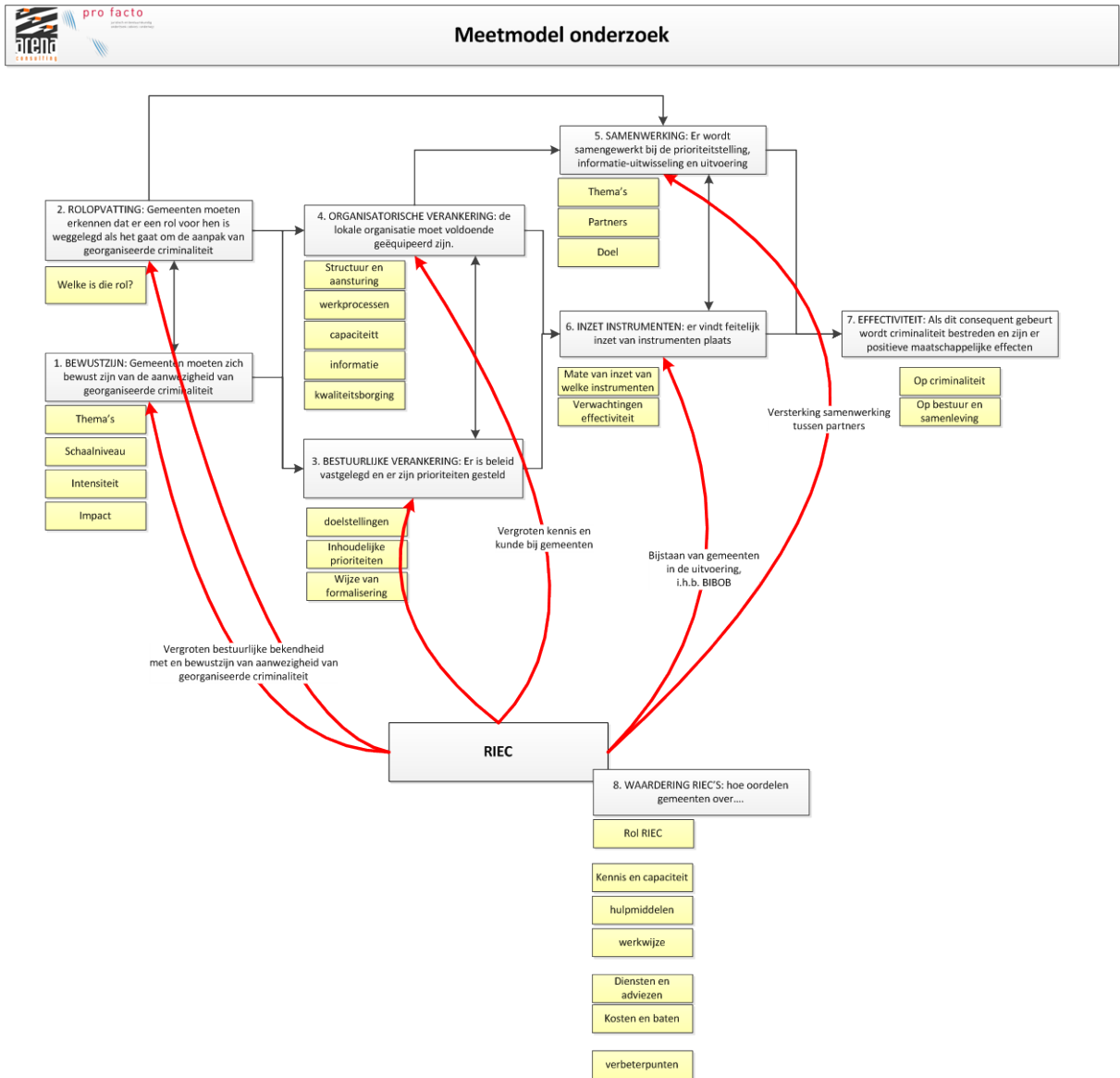
⁴⁵ De voormalige RIEC-regio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland Zuid zijn na 2012 gefuseerd. De respons over 2012 voor de regio Rotterdam is het totaal over deze twee voormalige regio's.

⁴⁶ <http://www-01.ibm.com/software/nl/analytics/spss/>.

⁴⁷ Een chi-kwadraattoets is een statistische toets om na te gaan of twee of meer verdelingen, zoals rijen in een kruistabel, significant verschillen. ANOVA (Analysis of variance) doet dat ook voor meer dan twee groepen.

Bijlage 4 Vragenlijst (boomstructuur)

De integrale vragenlijst is opgenomen in het 'Tabellenboek bestuurlijke aanpak 2016'. Inzage hierin kan worden verkregen via het WODC.



Bijlage 5 Geïnterviewden en deelnemers reflectie⁴⁸

Gesprekken

Gerard Rinckes	Ministerie van V&J, dir. Veiligheid en Bestuur, afd. Bestuurlijke Aanpak
Luud Geerlings	RIEC Limburg
Eugene Heijnen	RIEC Limburg (per 1.7.2016 Nationale Politie)
Hans Lesscher	RIEC Rotterdam-Rijnmond
Jacqueline van Wijk	RIEC Noord (per 1.1.2017 Nationale politie, eenheid Noord-Nederland)
Mariella Pijpker	RIEC Noord
Jan Hanssen	LIEC
Claire de Jong	Gemeente Leeuwarden
Wendy Scholten	Gemeente Leeuwarden
Bart Venrooij	Gemeente Den Bosch
Paulien de Jong	Gemeente Nieuwegein
Maarten Meijerink	Gemeente Nieuwegein
Laura Vicinco	Gemeente Nieuwegein (per 1.10.2016 RUD Utrecht)
Wendy Fransen	Gemeente Heerlen
Eugene Wouters	Gemeente Heerlen
Rija Blauw	Gemeente Groningen
Koen Jongsmā	Gemeente Groningen
Jack Mikkers	Gemeente Veldhoven (Burgemeester)
Wim Hillenaar	Gemeente Cuijk (Burgermeester)

Reflectie RIEC's

RIEC Limburg

Frank Rovers	RIEC Limburg (hoofd a.i.)
--------------	---------------------------

RIEC Noord

Alle medewerkers

RIEC Rotterdam

Hans Lesscher	RIEC Rotterdam (hoofd)
Esther van Fessem	RIEC Rotterdam
Bob Peters	RIEC Rotterdam
Francis Klijn	ISZW
Arjan de Zwart	Nationale Politie
Steven Scheer	Gemeente Rotterdam

⁴⁸ Aantal geïnterviewden/deelnemers bijeenkomsten heeft aangegeven liever niet bij naam te worden genoemd of is geen reactie ontvangen inzake vermelding in rapportage. Van hen is alleen de organisatie waar ze op dat moment werkzaam waren vermeld.

Deelnemers landelijke reflectiebijeenkomst

Carl Spruijt	Nationale Politie
Medewerker	Openbaar Ministerie
Medewerker	Belastingdienst
Iris Siereveld	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Paulien de Jong	Gemeente Nieuwegein
Marleen Manders	Gemeente Nieuwegein
Maarten Meijerink	Gemeente Nieuwegein
Marielot Mol	Peelgemeenten
Frank van Dorssen	LIEC (per 1.1.2017 ministerie van V&J)

Bijlage 6 Overzicht respons gemeenten

gemeente	2009	2012	2016	gemeente	2009	2012	2016
Aa en Hunze	X	X	X	Berg en Dal	X	X	X
Aalburg	X	X	X	Bergeijk	X	X	X
Aalsmeer	X	(X)	X	Bergen (NH)	X		
Aalten	X	X		Bergen (L)	X	X	X
Achtkarspelen	X	X	X	Bergen op Zoom	X	X	
Alblasserdam	X	X		Berkelland	X	X	X
Albrandswaard	X	X	X	Bernheze	X	(X)	X
Alkmaar	X	X	X	Best	X	X	X
Almelo			X	Beuningen	X	X	
Almere	X	X	X	Beverwijk	X	X	
Alphen aan den Rijn	X	X	X	Binnenmaas	X	X	X
Alphen-Chaam	X			Bladel	X	X	X
Ameland	X		X	Blaricum		X	
Amersfoort	X	X	X	Bloemendaal	X	X	
Amstelveen	X	X	X	Bodegraven-Reeuwijk	O	X	X
Amsterdam	X	X	X	Boekel	X	X	
Apeldoorn		X		Borger-Odoorn	X	X	X
Appingedam	X	X	X	Borne	X		X
Arnhem	X	X	X	Borsele	X		X
Assen			X	Boxmeer	X	X	X
Asten	X	X		Boxtel	X	X	
Baarle-Nassau	X			Breda	X	X	
Baarn	X	(X)	X	Brielle	X	X	X
Barendrecht	X	X	X	Bronckhorst	X		
Barneveld	X	X	X	Brummen	X		
Bedum	X			Brunssum	X	X	X
Beek	X	X	X	Bunnik	X	X	X
Beemster	X	X		Bunschoten-Spakenburg	X		X
Beesel	X	X	X	Buren	X	X	X
Bellingwedde	X	(X)	X	Capelle aan den IJssel	X	X	X

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

O = gemeente bestond in dat jaar nog niet

gemeente	2009	2012	2016
Castricum	X	X	
Coevorden	X	X	X
Cranendonck	X	X	X
Cromstrijen	X	X	X
Cuijk	X	X	X
Culemborg	X	X	X
Dalfsen	X	X	X
Dantumadiel	X	X	X
De Bilt	X		
De Fryske Marren	O	O	
De Marne	X		X
De Ronde Venen	X	X	X
De Wolden	X		X
Delft	X	X	X
Delfzijl	X		
Den Haag	X	X	X
Den Helder	X	X	X
Deurne	X	X	X
Deventer		X	X
Diemen	X	X	X
Dinkelland		(X)	
Doesburg	X		X
Doetinchem	X	X	
Dongen	X	X	X
Dongeradeel	X	X	X
Dordrecht	X	X	X
Drechterland	X		X
Drimmelen	X	X	X
Dronten		X	X
Druten	X	X	X

gemeente	2009	2012	2016
Duiven	X	X	X
Echt-Susteren		X	X
Edam-Volendam	X		
Ede	X	X	
Eemnes		X	
Eemsmond	X	X	
Eersel	X	X	
Eijsden-Margraten	X	X	X
Eindhoven	X	X	X
Emmen	X	X	
Enkhuizen	X		X
Enschede	X	X	X
Epe	X	X	X
Ermelo	X		X
Etten-Leur	X	X	X
Ferwerderadiel	X	X	X
Franekeradeel	X	(X)	
Geertruidenberg	X	X	X
Geldermalsen	X	X	
Geldrop-Mierlo	X	X	X
Gemert-Bakel	X	X	X
Gennep	X	X	X
Giessenlanden		X	
Gilze en Rijen	X	(X)	
Goeree-Overflakkee	O	O	X
Goes	X		X
Goirle			X
Gooise Meren	O	O	
Gorinchem	X		X
Gouda	X	X	X

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

O = gemeente bestond in dat jaar nog niet

gemeente	2009	2012	2016
Grave	X		X
Groningen	X	X	
Grootegast	X	(X)	X
Gulpen-Wittern	X	X	X
Haaksbergen	X	(X)	
Haaren	X	(X)	X
Haarlem	X	X	X
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	X		X
Haarlemmermeer	X	X	
Halderberge	X	(X)	X
Hardenberg	X		X
Harderwijk	X	(X)	
Hardinxveld-Giessendam	X	X	X
Haren	X	X	
Harlingen	X		X
Hatterm		X	
Heemskerk	X	X	X
Heemstede			X
Heerde			
Heerenveen	X	X	X
Heerhugowaard	X		
Heerlen	X	X	X
Heeze-Leende	X	X	X
Heiloo	X		
Hellendoorn	X		
Hellevoetsluis	X	X	X
Helmond	X	X	X
Hendrik Ido Ambacht	X		
Hengelo			X
's-Hertogenbosch	X		X

gemeente	2009	2012	2016
Het Bildt	X	X	X
Heumen	X		X
Heusden	X	X	X
Hilvarenbeek		X	
Hilversum		X	X
Hof van Twente	X	X	X
Hollands Kroon	O	X	X
Hoogeveen	X	X	X
Hoogezand-Sappemeer	X	X	X
Hoorn	X	X	
Horst aan de Maas	X	X	X
Houten	X	X	X
Huizen	X	X	
Hulst		X	X
IJsselstein		X	
Kaag en Braassem	X	X	
Kampen	X	X	X
Kapelle	X	X	
Katwijk	X	X	X
Kerkrade	X	X	X
Koggenland	X		X
Kollumerland c.a.	X	(X)	X
Krimpen aan den IJssel	X	(X)	
Krimpenerwaard	O	O	X
Laarbeek	X	X	
Landerd	X	X	X
Landgraaf	X	X	X
Landsmeer	X	X	X
Langedijk	X	X	X
Lansingerland	X	X	X

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

O = gemeente bestond in dat jaar nog niet

gemeente	2009	2012	2016
Laren	X	X	X
Leek	X	X	X
Leerdam	X	X	X
Leeuwarden	X	X	X
Leeuwarderadeel	X	X	
Leiden	X	(X)	X
Leiderdorp	X	X	X
Leidschendam-Voorburg	X	X	X
Lelystad	X	X	X
Leudal	X	X	X
Leusden		X	
Lingewaal	X	X	X
Lingewaard		X	X
Lisse		(X)	
Littenseradiel	X	X	X
Lochem		X	
Loon op Zand	X	X	
Lopik	X	X	
Loppersum	X	X	
Losser	X		
Maasdonk		(X)	
Maasdriel		X	
Maasgouw	X	X	X
Maassluis	X		X
Maastricht	X	X	X
Marum	X		X
Medemblik	X	X	X
Meerssen		X	X
Menameradiel		X	
Menterwolde	X		

gemeente	2009	2012	2016
Meppel	X		X
Middelburg	X	(X)	X
Midden-Delftland			
Midden-Drenthe	X	(X)	
Mill en Sint Hubert			X
Moerdijk	X	X	X
Molenwaard	O	O	X
Montferland	X	X	
Montfoort	X		
Mook en Middelaar	X	X	X
Neder Betuwe	X		
Nederweert	X	X	X
Neerijnen	X	X	
Nieuwegein	X	X	
Nieuwkoop	X		X
Nissewaard	O	O	
Nijkerk	X		
Nijmegen	X	X	X
Noord-Beveland	X	(X)	
Noordenveld	X	X	X
Noordoostpolder	X	X	X
Noordwijk	X	X	X
Noordwijkerhout	X	X	X
Nuenen, Gerwen en	X	X	X
Nunspeet		X	X
Nuth	X	X	X
Oegstgeest	X	X	X
Oirschot	X	X	
Oisterwijk	X	(X)	X
Oldambt	X	X	

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

O = gemeente bestond in dat jaar nog niet

gemeente	2009	2012	2016
Oldenbroek			
Oldenzaal	X		X
Olst-Wijhe	X	X	X
Ommen	X	X	
Onderbanken	X	X	X
Oosterhout	X	X	X
Ooststellingwerf	X	X	X
Oostzaan	X	X	
Opmeer	X	X	
Opsterland	X	(X)	X
Oud Beyerland	X		X
Oude IJsselstreek	X	X	
Ouder-Amstel	X	X	X
Oudewater		X	X
Overbetuwe	X	(X)	
Papendrecht		X	
Peel en Maas	X	X	X
Pekela	X	X	X
Pijnacker-Nootdorp	X	X	X
Purmerend	X	X	
Putten	X	(X)	
Raalte	X	X	
Reimerswaal	X	X	X
Renkum		X	X
Renswoude		X	X
Reusel-De Mierden	X	X	X
Rheden	X		X
Rhenen		X	X
Ridderkerk	X	X	
Rijnwaarden		(X)	

gemeente	2009	2012	2016
Rijssen-Holten	X	X	
Rijswijk	X	X	X
Roerdalen			
Roermond			X
Roosendaal	X	X	X
Rotterdam	X	X	X
Rozendaal	X	(X)	X
Rucphen	X		X
Schagen	X	X	X
Scherpenzeel	X	X	X
Schiedam	X	X	X
Schiermonnikoog	X	X	X
Schijndel	X	X	X
Schinnen	X	X	X
Schoonhoven	X	X	
Schouwen-Duiveland	X	X	
Simpelveld	X	X	X
Sint Anthonis		X	X
Sint-Michielsgestel			
Sint-Oedenrode			
Sittard-Geleen	X	X	X
Sliedrecht			X
Slochteren	X	X	
Sluis	X	X	X
Smallingerland	X		
Soest			X
Someren	X	X	
Son en Breugel	X	X	X
Stadskanaal	X	(X)	
Staphorst	X	X	X

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

O = gemeente bestond in dat jaar nog niet

gemeente	2009	2012	2012	gemeente	2009	2012	2016
Stede Broec	X		X	Veghel	X	X	X
Steenbergen	X	X	X	Veldhoven	X	X	X
Steenwijkerland		X	X	Velsen	X	X	X
Stein	X	X		Venlo	X	X	X
Sudwest-Fryslân	O			Venray		X	X
Ten Boer	X	X	X	Vianen			X
Terneuzen	X			Vlaardingen	X	X	
Terschelling	X	X		Vlagtwedde	X	X	X
Texel	X	X	X	Vlieland	X		
Teylingen	X	X		Vlissingen	X	X	X
Tholen	X	X	X	Voerendaal	X	X	X
Tiel		X	X	Voorschoten	X	X	X
Tilburg	X	X		Voorst	X	X	
Tubbergen	X			Vught	X		X
Twenterand	X		X	Waalre	X		X
Tynaarlo	X	X	X	Waalwijk	X	X	
Tytjerksteradiel	X		X	Waddinxveen	X		X
Ubbergen	X	X		Wageningen	X	X	X
Uden				Wassenaar	X	X	X
Uitgeest	X	X	X	Waterland	X	X	
Uithoorn	X		X	Weert	X	X	X
Urk	X	X	X	Weesp	X	X	
Utrecht	X	X		Werkendam	X	(X)	X
Utrechtse Heuvelrug	X	X	X	West Maas en Waal	X		X
Vaals	X	X	X	Westerveld	X		X
Valkenburg	X	X	X	Westervoort	X		X
Valkenswaard	X	X	X	Westland	X	X	X
Veendam	X	X	X	Weststellingwerf	X	X	X
Veenendaal	X	X		Westvoorne	X		X
Veere	X	X	X	Wierden		(X)	X

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

O = gemeente bestond in dat jaar nog niet

gemeente	2009	2012	2016	gemeente	2009	2012	2016
Wijchen	X		X	Zederik			
Wijdemeren	X	X	X	Zeewolde	X	X	X
Wijk bij Duurstede	X	X	X	Zeist	X	X	X
Winsum	X	X	X	Zevenaar	X	X	X
Winterswijk		X	X	Zoetermeer			X
Woensdrecht	X	X		Zoeterwoude	X	X	X
Woerden	X	X	X	Zuidhorn	X	X	X
Wormerland	X			Zuidplas	O		
Woudenberg	X		X	Zundert			X
Woudrichem		X		Zutphen	X	X	X
Zaanstad	X	(X)	X	Zwartewaterland			
Zaltbommel			X	Zwijndrecht	X	X	X
Zandvoort	X	X	X	Zwolle		X	

(x) = verkorte vragenlijst ingevuld over 2012

O = gemeente bestond in dat jaar nog niet

Bijlage 7 Samenstelling begeleidingscommissie

prof. dr. mr. W. (Wim) Huisman (voorzitter)	Vrije Universiteit Amsterdam
dr. J.A. (Johan) van Wilsem	Universiteit Leiden (per 01.11.2016 WODC)
Drs. G.J. (Gerard) Rinckes	Ministerie van V&J, dir. Veiligheid en Bestuur, afd. Bestuurlijke Aanpak
mr. J.J.H.M. (Jan) Hanssen	Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)
Dr. M. (Maureen) Turina-Tumewu	Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC

Bijlage 8 Lijst met afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AWB	Algemene wet bestuursrecht
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
LIEC	Landelijk Informatie en Expertisecentrum
OM	Openbaar Ministerie
OMG	Outlaw Motorcycle Gangs
OvJ	Officier van Justitie
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
VOG	Verklaring omtrent gedrag
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie