



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

De aanpak van ondermijning

*Door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het
Landelijk Informatie- en Expertisecentrum*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	5
	Samenvatting en conclusie	7
1	Inleiding	18
1.1	Aanleiding onderzoek	18
1.2	Probleem- en doelstelling van het onderzoek	20
1.3	Onderzoeksaanpak	21
1.3.1	Toetsingskader	21
1.3.2	Onderzoeksmethode	22
1.3.3	Wederhoor	24
1.3.4	Tijdspad	25
1.4	Leeswijzer	25
2	Samenwerkingsverband	26
2.1	Inleiding	26
2.2	De partners	26
2.3	De RIEC-LIEC structuur	27
2.3.1	De in het convenant beschreven structuur	27
2.3.2	Inbedding RIEC-LIEC structuur	29
3	Bestuurlijke aanpak	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Bestuurlijk zicht op ondermijning	33
3.2.1	Ondermijningsbeelden	34
3.2.2	Effecten opstellen ondermijningsbeelden	35
3.3	Bestuurlijke weerbaarheid	36
3.3.1	Bestuurlijk instrumentarium	36
3.3.2	Ondersteuning bestuur door RIEC's	37
3.3.3	Samenwerking tussen bestuur en partners	39
4	Geïntegreerde aanpak	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Opbouwen informatiepositie	40
4.2.1	Kader informatiedeling	41
4.2.2	Interne informatiepositie partners	42
4.2.3	Informatiedeling in de praktijk	43
4.3	Besluitvorming interventies	50

4.4	Uitvoering, monitoring en verantwoording	54
4.4.1	Uitvoering integrale interventies	54
4.4.2	Monitoring	55
4.4.3	Verantwoording	55

Bijlagen

I	Convenantpartners	58
II	Toetsingskader	59
III	Checklist dossieronderzoek	70
IV	Vergelijking regime Besluit politiegegevens en machtigingsbesluit	71
V	Geraadpleegde bronnen	74
VI	Afkortingenlijst	82



Voorwoord

Mijn inspectie heeft in 2016 onderzoek gedaan naar de aanpak van ondermijnende criminaliteit door de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Binnen de RIEC's werken verschillende overheidspartners samen aan het voorkomen en terugdringen van ondermijnende criminaliteit. Deze vorm van criminaliteit ondermijnt het lokale gezag en verslechtert de veiligheid en leefbaarheid, doordat de onderwereld (onder valse voorwendselen) gebruik maakt van legale voorzieningen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om financiële dienstverleners, notarissen, makelaars en de overheid als vergunningverlener.

Het door overheidspartners samen georganiseerd aanpakken van ondermijnende criminaliteit blijkt een complexe opgave. Zo is het, omdat criminelen gebruik maken van legale voorzieningen, niet eenvoudig om deze vorm van criminaliteit zichtbaar te maken. Bovendien vraagt het georganiseerd door de overheid aanpakken van criminaliteit dat van oudsher taakgerichte organisaties doelgericht gaan samenwerken. Daarnaast staan diverse RIEC-partners in een hiërarchische verhouding tot elkaar, zoals het Openbaar Ministerie en de politie, terwijl een samenwerkingsverband een zekere mate van gelijkwaardigheid veronderstelt. Het verenigen van de diverse doelstellingen van de afzonderlijke partners en de gemeenschappelijk doelstellingen van het samenwerkingsverband, en het leren omgaan met nieuwe onderlinge verhoudingen is geen sinecure.

Mijn inspectie heeft in dit onderzoek veel overheidspartners gesproken die gemotiveerd samenwerken in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zij hebben de overtuiging dat de aanpak in RIEC-verband een unieke kans biedt om als één overheid een vuist te maken tegen ondermijnende criminaliteit. Ik onderschrijf dit en hoop dat de in dit rapport opgenomen aandachtspunten daar een bijdrage aan kunnen leveren.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting en conclusie

Inleiding

Dit rapport gaat over de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit door de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Binnen de RIEC's werken verschillende overheidspartners samen aan het voorkomen en terugdringen van ondermijnende criminaliteit. Deze vorm van criminaliteit ondermijnt het lokale gezag en verslechtert de veiligheid en leefbaarheid, doordat de onderwereld gebruik maakt van legale voorzieningen. Zo gebruiken criminelen vastgoed bijvoorbeeld voor het telen van hennep, het witwassen van crimineel verkregen vermogen of mensenhandel. Voor het verkrijgen en exploiteren van vastgoed maken ze onder andere gebruik van financiële dienstverleners, makelaars, notarissen, loodgieters en de overheid als vergunningverlener. Bewust of onbewust faciliteren deze partijen daarmee de ontplooiing van criminele activiteiten waardoor vermenging ontstaat tussen onder- en bovenwereld. Met de bestuurlijke aanpak wil de overheid deze vermenging bestrijden en voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd.

Bij de geïntegreerde aanpak wordt georganiseerde criminaliteit door betrokken partners zowel via het strafrecht als via bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aangepakt. Waarbij partners steeds kijken welke inzet het meest effectief is. Zo kan een strafrechtelijke vervolging uiteindelijk leiden tot het insluiten van een crimineel, maar duren zijn criminele activiteiten tot dat moment mogelijk voort. Het intrekken van een vergunning of het leggen van fiscaal beslag kan dan veel sneller effect sorteren.

In de aanpak van ondermijnende criminaliteit ligt het accent op de volgende verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit:

- mensenhandel en -smokkel;
- georganiseerde hennepcultuur;
- fraude en misbruik binnen de vastgoedsector;
- witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit;
- Outlaw Motor Gangs (OMG's);
- op regionaal niveau te benoemen verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit.



De aanpak van ondermijnende criminaliteit is op regionaal niveau georganiseerd; de geografische indeling van de RIEC's is gelijk aan de gerechtelijke kaart en de indeling van de politie-eenheden. Elk van de in totaal tien RIEC-samenwerkingsverbanden bestaat uit het openbaar bestuur in de regio en de lokale vertegenwoordigers van onder andere politie, OM en belastingdienst. Elk samenwerkingsverband wordt ondersteund door een RIEC-bureau, dat geleid wordt door een hoofd RIEC. Het LIEC ondersteunt de RIEC's in taken die te duur of te specialistisch zijn om bij elk RIEC te beleggen of die het geografisch gebied van meerdere RIEC's betreffen.

Afspraken over de wijze waarop de partners samenwerken binnen RIEC-verband, de structuur die hen daarin ondersteunt en de ondersteuning die het LIEC de RIEC's biedt, zijn vastgelegd in een convenant. Deze afspraken vormen de basis voor het onderzoek van de Inspectie. Op verzoek van de stuurgroepen van de RIEC's en de stuurgroep van het LIEC heeft de Inspectie tevens de werking van dit convenant geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie zijn integraal opgenomen in dit rapport.

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Inspectie inzichtelijk maken welke mogelijkheden de samenwerking tussen de partners in RIEC-verband biedt om ondermijnende criminaliteit bestuurlijk en geïntegreerd aan te pakken en in hoeverre deze mogelijkheden worden benut.

Centrale onderzoeksvraag

Is de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen het RIEC-bestel in overeenstemming met de daartoe opgestelde regels, beleidsuitgangspunten en afspraken en op welke wijze kan deze aanpak verder versterkt worden?

Deelvragen

1. Aan welke regels, beleidsuitgangspunten en afspraken moeten de samenwerkende partners voldoen in de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit?
2. Op welke wijze geven de samenwerkende partners binnen het RIEC-LIEC bestel invulling aan deze regels, beleidsuitgangspunten en afspraken?
3. Hoe kan de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit verder versterkt worden?

Hoofdconclusie

De Inspectie concludeert dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen het RIEC-LIEC bestel over het algemeen georganiseerd is conform de daartoe opgestelde regels, beleidsuitgangspunten en afspraken, en dat het bundelen van de krachten onmiskenbaar voordelen heeft. De Inspectie constateert dat er in toenemende mate sprake is van bestuurlijke awareness en dat partners elkaar in de aanpak van ondermijning steeds beter weten te vinden. Tegelijkertijd blijkt het in georganiseerd verband effectief aanpakken van ondermijning een complexe opgave. Dat vraagt betrokken partners die een gezamenlijk doel voor ogen hebben en dat doel kunnen verwezenlijken doordat ze daarin vanuit de eigen organisatie en vanuit het samenwerkingsverband ondersteund worden. Hoewel er de afgelopen jaren duidelijk stappen zijn gezet om dit te bereiken constateert de Inspectie dat er zeer



zeker mogelijkheden zijn om de aanpak van ondermijning door de RIEC's verder te versterken. De belangrijkste punten zijn:

- De RIEC's kunnen betere afspraken maken over het beoogde resultaat van de samenwerking en wat dat betekent voor ieders inzet en betrokkenheid binnen het samenwerkingsverband. Een beter inzicht in de lokale ondermijningsproblematiek en een betere afstemming tussen de individuele doelstellingen van de partners en de integrale doelstelling van het samenwerkingsverband kunnen hieraan bijdragen.
- De (bestuurlijke) awareness, betrokkenheid en weerbaarheid kan verder vergroot worden. Ook hiervoor is van belang dat onder meer het inzicht in de lokale ondermijningsproblematiek, maar ook in de mogelijkheden om deze problematiek aan te pakken verbeterd worden.
- De informatiedeling in RIEC-verband kan verder verbeterd worden. Specifieke aandacht vraagt:
 - de interne informatiepositie van partners (vooral van kleine gemeenten);
 - het vergroten van de kennis over wat wel en niet gedeeld kan worden; en
 - het vergroten van het onderlinge vertrouwen. De Inspectie onderstreept daarom het belang om de screening van alle medewerkers van partners en van RIEC-bureaus die over gevoelige informatie kunnen beschikken goed te organiseren.

Ten behoeve van het verder versterken van de aanpak van ondermijnende criminaliteit gaat de Inspectie hieronder nader in op deze en de overige aandachtspunten.

Aandachtspunten

1. Het verder vergroten van de (bestuurlijke) awareness, betrokkenheid en weerbaarheid door onder meer het vergroten van het inzicht in de lokale problematiek en de mogelijkheden om deze problematiek aan te pakken.

Geadresseerden: De stuurgroepen van de RIEC's.

Met het ondertekenen van het convenant hebben de partners met elkaar afgesproken samen te werken in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Om tot een effectieve samenwerking te komen is het onder andere van belang dat de partners geloven in de noodzaak en de meerwaarde van de aanpak van ondermijning. De Inspectie constateert dat er in dat opzicht de afgelopen jaren belangrijke winst is geboekt. Steeds meer partners participeren actief in het samenwerkingsverband. Toch ziet de Inspectie belangrijke (regionale) verschillen voor wat betreft de mate waarin het openbaar bestuur zich betrokken voelt bij en zich bewust is van de problematiek. Gebleken is dat de bewustwording en daarmee vaak ook de betrokkenheid sterk toenemen zodra de ondermijningsproblematiek inzichtelijk is. Dit is het geval in regio's waar door de RIEC's relatief veel ondermijningsbeelden zijn opgesteld.



Naast het inzichtelijk maken van de ondermijningsproblematiek is het belangrijk dat voor het bestuur duidelijk is welke mogelijkheden het heeft om deze problematiek aan te pakken. Dit inzicht kan de weerbaarheid van het bestuur vergroten. In dat opzicht hebben de RIEC's een belangrijke bijdrage geleverd aan de implementatie van Bibob-beleid en ondersteunen ze gemeenten actief in de uitvoering van dat beleid. Een aantal regio's gaat echter verder en heeft voor alle gemeenten QuickScans opgesteld die inzicht geven in het niveau van bestuurlijke weerbaarheid. Een QuickScan maakt met andere woorden inzichtelijk in hoeverre de gemeente is toegerust om ondermijning aan te pakken. Het laat zien in welke mate de gemeente haar bestuurlijk instrumentarium benut en brengt de informatiepositie van de gemeente in kaart. Met informatiepositie bedoelt de Inspectie in dit rapport de mate waarin een organisatie beschikt en kan beschikken over de voor de aanpak van ondermijning relevante informatie. Bij een goede informatiepositie is relevante informatie snel toegankelijk. De Inspectie vindt de QuickScans een goed voorbeeld van de ondersteuning die RIEC's kunnen bieden in het vergroten van de weerbaarheid van het bestuur.

2. Het nadrukkelijker betrekken van gemeenten in de geïntegreerde aanpak. Binnen gemeenten nadrukkelijker betrekken van de gemeentesecretaris of andere gemeentefunctionarissen die verantwoordelijk zijn voor interne bestuurlijke processen en de informatiehuishouding en zicht hebben op de potentiële kwetsbaarheden van de organisatie.

Geadresseerden: De stuurgroepen van de RIEC's en de hoofden RIEC.

De Inspectie constateert dat gemeenten, ten aanzien van zaken die niet door de driehoek, maar door individuele partners zijn ingebracht, veelal een relatief beperkte rol hebben in het proces om tot een integrale casusaanpak te komen. In de verschillende stadia waarin afwegingen gemaakt worden en besluitvorming plaatsvindt over deze aanpak zitten gemeenten vaak niet of beperkt aan tafel. Hun belang wordt dan bijvoorbeeld behartigd door de accounthouders van het RIEC. Door gemeenten nadrukkelijker te betrekken in de geïntegreerde aanpak kan de betrokkenheid bij de aanpak verder vergroot worden.

Binnen het RIEC-samenwerkingsverband is er ten aanzien van gemeenten vooral contact met burgemeesters en ambtenaren openbare orde en veiligheid. Het valt echter te overwegen om functionarissen die binnen de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk zijn voor interne bestuurlijke processen en informatiehuishouding en zicht hebben op potentiële kwetsbaarheden van de organisatie, nadrukkelijker te betrekken in de aanpak van ondermijning. In een relatief groot deel van de gemeenten lijkt de gemeentesecretaris daarvoor de aangewezen functionaris.



3. Het verbeteren van de interne informatiepositie van partners en dan met name van de kleine gemeenten.

Geadresseerden: De stuurgroepen van de RIEC's en de partners binnen elk RIEC-verband.

Cruciaal voor zowel de bestuurlijke als de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit is dat er bij de partners sprake is van een goede interne informatiepositie. Vooral de informatiepositie bij kleine gemeenten verdient aandacht. Het ontbreekt bij deze gemeenten regelmatig aan de kennis, kunde en capaciteit om de interne informatiehuishouding goed te organiseren. Zowel de bestuurlijke als de geïntegreerde aanpak zijn in belangrijke mate afhankelijk van de informatiepositie van gemeenten. Zo draagt een goede informatiepositie bij aan het vergroten van de weerbaarheid van gemeenten en daarmee aan de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak. Maar het draagt ook bij aan de kwaliteit van signalen die door gemeenten bij het RIEC worden ingebracht en ondersteunt het snel en goed tot casus kunnen opwerken van signalen die door andere partners worden ingebracht. Tevens draagt een goede informatiepositie bij gemeenten bij aan de kwaliteit van ondermijningsbeelden en het tempo waarin het RIEC deze kan opstellen.

Ook het verder verbeteren van de informatiepositie van de politie kan bijdragen aan een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zo ontbreekt 'straat informatie' van wijkagenten vaak in de politiestructuren.

4. Het verder verbeteren van de informatiedeling in RIEC-verband.

Geadresseerden: De stuurgroepen van de RIEC's, de hoofden RIEC en de partners binnen elk RIEC-verband.

Het convenant vormt voor de partners een goede basis om binnen RIEC-verband informatie te delen. Zo geldt voor de belastingdienst dat ze op grond van wettelijke verplichtingen uitsluitend informatie kan delen indien er een convenant aan de samenwerking ten grondslag ligt. Partners onderschrijven de meerwaarde van de informatie van de belastingdienst voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit en zijn over het algemeen vol lof over de bijdrage die de belastingdienst levert. Ze noemen de belastingdienst een professionele en betrouwbare partner.

De belastingdienst en de overige partners blijken in de praktijk in toenemende mate bereid te zijn tot het delen van informatie. Een verklaring zou onder andere zijn dat succesvolle interventies de meerwaarde van het samenwerkingsverband aantonen en daarmee het belang om informatie beschikbaar te stellen. Binnen de organisaties van de diverse partners wordt er in toenemende mate gestuurd op het participeren in een geïntegreerde aanpak en groeit het inzicht in wat mogelijk en vooral niet onmogelijk is. Om de partners daarin te ondersteunen is er een privacy protocol opgesteld. Het protocol geeft onder andere weer welke regelgeving er bij het delen van informatie voor de verschillende partners van toepassing is. Ook beschrijft het de diverse stadia van informatiedeling voor verschillende werkprocessen binnen het RIEC-samenwerkingsverband. Een van deze werkprocessen is de integrale casusaanpak. Bij de integrale casusaanpak wordt een bij het RIEC binnengekomen



signaal over ondermijning eerst opgewerkt tot casus en vervolgens tot een interventieadvies op basis waarvan al dan niet besloten wordt tot een integrale casusaanpak.

Om het ingewikkelde proces van informatiedeling in de integrale casusaanpak enigszins te vereenvoudigen lijken de RIEC's er voor gekozen te hebben om een duidelijke tweedeling aan te brengen in het delen van algemene informatie en inhoudelijke informatie. Voordat de partners binnen een aanpak tot een casus besluiten, delen ze uitsluitend algemene informatie. Ze geven dan aan of ze informatie kunnen verstrekken over een object of subject en of het signaal zich zou kunnen lenen voor een casusaanpak. Vervolgens besluiten de partners op basis van die informatie of ze het signaal tot casus benoemen. Pas daarna delen ze inhoudelijke informatie. Dat kan erin resulteren dat niet besloten wordt tot het opstellen van een voorstel voor een integrale casusaanpak, terwijl daar op grond van een meer volledige informatiepositie wel voldoende animo voor was geweest. De door de RIEC's gekozen werkwijze lijkt het vroegtijdig delen van informatie meer te beperken dan op grond van wet- en regelgeving noodzakelijk is. Ook in het voor de integrale casusaanpak beschreven werkproces is het verstrekken van inhoudelijke informatie niet gekoppeld aan het moment waarop een signaal tot casus benoemd is.

Meer in algemene zin constateert de Inspectie dat de informatiedeling nog niet altijd optimaal verloopt. Zo verstrekken partners niet altijd alle informatie die ze zouden mogen verstrekken. Daaraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. Een belangrijke oorzaak is dat partners binnen het samenwerkingsverband elkaar moeten leren vertrouwen. Dat vraagt tijd. Daarnaast blijkt er sprake te zijn van onwetendheid over wat wel en niet gedeeld kan worden. Diverse partners gaven aan dat de kennis daarover binnen de eigen organisatie verbeterd moet worden.

De Inspectie vernam van diverse respondenten dat de politie in toenemende mate bereid is tot het delen van informatie. In meerdere regio's vonden partners en medewerkers van het RIEC-bureau de politie soms echter nog te terughoudend in het delen van informatie. In een van de regio's werd vrijwel geen informatie van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) verstrekt. Terwijl juist deze informatie van belang kan zijn in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De politie moet voor het verstrekken van bepaalde TCI-informatie overigens toestemming vragen aan het OM. Aan het niet verstrekken van TCI-informatie door de politie kan dus een besluit van het OM ten grondslag liggen.

5. Het screenen van bij het samenwerkingsverband betrokken medewerkers.

Geadresseerden: De minister van VenJ als stelselverantwoordelijke. De stuurgroep van het LIEC en de stuurgroepen van de RIEC's. De partners binnen elk RIEC-verband.

Hoe gevoeliger de informatie is, hoe belangrijker het is dat partners erop kunnen vertrouwen dat er prudent met deze informatie wordt omgegaan. Als ze dat vertrouwen niet hebben dan zijn ze eerder geneigd informatie niet te delen.



De Inspectie constateert dat de wijze waarop thans de screening van bij het samenwerkingsverband betrokken personen geregeld is en uitgevoerd wordt, niet bijdraagt aan het vertrouwen om informatie met elkaar te delen. Er dient een onderscheid gemaakt te worden ten aanzien van de screening van medewerkers van de partners en medewerkers van de RIEC-bureaus en het LIEC. Ten aanzien van deze laatste categorie medewerkers stelt de Inspectie vast dat medewerkers die persoonsgegevens verwerken op grond van het protocol tenminste over een Verklaring Omtrent het Gedrag dienen te beschikken. Een veiligheidsonderzoek is niet verplicht voorgeschreven. In de praktijk blijken medewerkers van diverse RIEC's geen veiligheidsonderzoek te hebben ondergaan. Het is, gelet op de gevoelige informatie waar deze medewerkers mee in aanraking komen, opmerkelijk dat de functie die zij bekleden niet standaard als vertrouwensfunctie is aangewezen.

Ten aanzien van de screening van medewerkers van de partners stelt de Inspectie vast dat het ontbreekt aan duidelijke afspraken tussen de partners over het gewenste screeningsniveau. Dit kan calculerende en selectieve informatiedeling en mogelijk zelfs uitsluiting van bepaalde partners in de hand werken. Het risico bestaat dat partners die een integrale casusaanpak voorbereiden kijken wie er aan tafel zit en op grond daarvan besluiten welke informatie ze delen. Het risico bestaat ook dat ze besluiten de samenwerking in een klein verband op te zetten of voort te zetten. Omdat het niet screenen van gemeenteambtenaren over het algemeen een zorgpunt is voor de partners, kan dit een mogelijke verklaring zijn voor het relatief beperkt betrekken van het bestuur in de (voorbereiding op een) geïntegreerde aanpak.

6. Het verkorten van de doorlooptijd van de voorbereiding op en uitvoering van een interventie.

Geadresseerden: De stuurgroepen van de RIEC's, de hoofden RIEC en de partners binnen elk RIEC-verband.

De doorlooptijd van het opstellen van een interventieadvies is een aandachtspunt. Zodra een analyse door het RIEC wordt opgeleverd kan de gebruikte informatie al meer dan een half jaar oud zijn. Voor het uitvoeren van de analyse is het RIEC afhankelijk van het tempo waarin partners informatie beschikbaar stellen. Hoe meer partners betrokken zijn bij het proces en de analyse, hoe langer het over het algemeen duurt. Vooral politie en OM hebben behoefte aan snellere analyses. Dit is voor hen mogelijk een argument om een casus monodisciplinair in plaats van integraal op te pakken.

Een ander aandachtspunt is de doorlooptijd (na ontvangst van het interventieadvies) van de voorbereiding op en uitvoering van een interventie. Een belangrijke voorwaarde voor het snel en goed kunnen uitvoeren van een integrale interventie is een goede regie op de voorbereiding en uitvoering. De Inspectie constateert dat bepaalde regio's deze regie inmiddels georganiseerd hebben, terwijl andere regio's nog zoeken naar een goede invulling.

**7. Het beperken van de negatieve effecten van monodisciplinaire sturing op het integrale besluitvormingsproces.**

Geadresseerden: De minister van Veiligheid en Justitie als stelselverantwoordelijke en de voor de diverse betrokken uitvoeringsorganisaties verantwoordelijke bewindspersonen.

Een ander mogelijk argument voor partners om een casus monodisciplinair op te pakken betreft het nastreven van door de eigen organisaties gestelde monodisciplinaire doelstellingen. Deze doelstellingen verhouden zich niet altijd tot de integrale doelstelling die de partners gezamenlijk hebben. Zo kan een partner een belangrijke bijdrage leveren aan een integrale interventie zonder dat dit bijdraagt aan de doelstelling van de eigen organisatie. Dat komt doordat de kolomsturing vanuit de diverse vakdepartementen en het realiseren van integrale doelstellingen niet goed is afgestemd. Voor veel partners is de bijdrage aan het realiseren van integrale doelstellingen geen onderdeel van de interne verantwoordingscyclus, tenzij deze doelstellingen overeenkomen met de interne doelstelling. Partners zullen er daardoor eerder toe geneigd zijn om te participeren in interventies die bijdragen aan het verwezenlijken van de eigen interne doelstellingen. Voor zover er sprake is van productiesturing zullen partners bijvoorbeeld een eenvoudige hennepzaak mogelijk verkiezen boven een ingewikkelde langdurige vastgoedzaak. Met name de afpaktargets kunnen het integrale besluitvormingsproces beïnvloeden. Zo heeft het OM targets voor het ontnemen van vermogen en de belastingdienst voor het leggen van fiscaal beslag. Omdat het afpakresultaat uit een integrale interventie wordt bijgeschreven bij de partner die daar de meeste aanspraak op maakt, kan de andere partner op voorhand besluiten niet te participeren.

Om de negatieve effecten van monodisciplinaire sturing op het integrale besluitvormingsproces zoveel mogelijk te beperken is het noodzakelijk dat de doelstellingen van partners zich beter verhouden tot de integrale doelstelling van het samenwerkingsverband. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat de vakdepartementen de partners in elk RIEC-verband in de gelegenheid stellen om integraal verantwoording af te leggen voor de opgelegde targets. Idealiter komen de vakdepartementen tot multidisciplinaire targets die aansluiten bij de integrale doelstellingen van elk RIEC-samenwerkingsverband.

8. Het vaststellen van op maatschappelijk effect gerichte integrale doelstellingen. Het nastreven van deze doelstellingen door binnen het samenwerkingsverband afspraken vast te leggen over de wijze waarop deze doelstellingen verwezenlijkt worden en daarover verantwoording af te leggen.

Geadresseerden: De stuurgroepen van de RIEC's.

Het opstellen en verwezenlijken van integrale doelstellingen door de RIEC-samenwerkingsverbanden blijkt een aandachtspunt. Er is nog geen sprake van doelconvergentie. Weliswaar is beschreven welke thema's de partners gezamenlijk belangrijk vinden in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar binnen het



samenwerkingsverband is vaak nog te veel sprake van vrijblijvendheid. Het ontbreekt aan een geïntegreerde verantwoordingscyclus waarin partners afspraken hebben vastgelegd over input, output en outcome en daarover rekenschap geven. De RIEC's die vooroplopen hebben aan de voorkant vaak al wel het proces van zaken inbrengen en opwerken goed geregeld. De partners maken daar ook al vroegtijdig afspraken over gelabelde capaciteit. Maar de RIEC's komen nog in zeer beperkte mate tot afspraken over het aantal en soort uit te voeren interventies. Laat staan over het daarmee te verwezenlijken maatschappelijk effect.

Dat is in zekere zin ook verklaarbaar omdat het voor het formuleren van op maatschappelijk effect gerichte integrale doelstellingen belangrijk is dat er een goed inzicht in de problematiek bestaat. Dat inzicht is groeiende, maar in diverse regio's nog zeer beperkt. Het belang van het formuleren van op maatschappelijk effect gerichte doelstellingen vormt een extra argument om dit inzicht, bijvoorbeeld door het opstellen van ondermijningsbeelden, met de nodige voortvarendheid te vergroten.

Uiteindelijk kan dit van lokaal niveau opgebouwde inzicht ook bijdragen aan het doelgerichter formuleren van landelijk beleid voor de aanpak van ondermijning en daarmee aan een betere aansluiting tussen de sturing vanuit de vakdepartementen en de regionale aanpak.

9. Het voortzetten van de financiering van de RIEC's.

Geadresseerde: De minister van Veiligheid en Justitie.

De financiering van het RIEC-LIEC bestel heeft duidelijk geholpen bij het op de kaart zetten van de aanpak van ondermijning. Het heeft bijgedragen aan de ondersteuning van de bestuurlijke aanpak en het mogelijk gemaakt dat partners nu steeds vaker gezamenlijk optrekken. Hoewel er daardoor belangrijke stappen zijn gezet in de aanpak van ondermijning moet er ook nog veel werk verzet worden.

Enkele regio's zijn, mede vanwege additionele ondersteuning door het ministerie van Veiligheid en Justitie, verder in de aanpak. Daar is de ondermijningsproblematiek beter zichtbaar en ook wat deze problematiek betekent voor de samenleving en wat dit vraagt van partners. De ernst van de problematiek onderstreept enerzijds het belang om de aanpak in deze regio's verder door te ontwikkelen en anderzijds het belang om andere regio's te ondersteunen in het verder inzichtelijk maken en vervolgens aanpakken van de problematiek. Zonder uitzondering zijn partners ervan overtuigd dat dit (nog) niet mogelijk is zonder financiële ondersteuning vanuit het departement.

De vraag is echter wel of de financiering op basis van een subsidierelatie moet worden voortgezet of op een andere wijze moet worden ingevuld. Zo kan overwogen worden om de financiering (op termijn) aan te gaan op basis van een resultaatsverbintenis waarin output en outcome benoemd zijn. Idealiter sluit dit dan aan bij de geïntegreerde doelstelling van het samenwerkingsverband en de daarbinnen te behalen (multidisciplinaire) targets.

Al dan niet als onderdeel van de financieringsrelatie valt er verder iets voor te zeggen dat afpakkelden die in integraal verband zijn verkregen (ten dele)



terugvloeien naar de regio waar ze zijn verkregen en daar worden ingezet voor de verdere aanpak van ondermijning. Bijvoorbeeld ter ondersteuning van het openbaar bestuur. Ook dat kan op basis van een resultaatsverbintenis. Daar waar het bestuur daadkrachtig investeert in de aanpak van ondermijning, waar dat zich vertaalt in een meetbaar beoogd maatschappelijk effect, daar moet sprake kunnen zijn van een rendabele financiering. Zeker als dat effect zich uiteindelijk laat uitdrukken in kostenbesparingen in de sociale- en veiligheidsketen en opbrengsten door het afnemen van crimineel vermogen.

10. De afstemming tussen een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit en de daarvoor beschikbare capaciteit.

Geadresseerden: De stuurgroepen van de RIEC's en de partners binnen elk RIEC-verband.

Op relatief veel plaatsen in dit rapport komt capaciteit als onderwerp aan de orde. Dat is verklaarbaar omdat binnen het RIEC-samenwerkingsverband veel partners betrokken zijn bij diverse processen. Het niet toezeggen van capaciteit of het niet leveren van toegezegde capaciteit kan deze processen verstoren. In de opbouw naar een integrale casusaanpak blijkt de beschikbare capaciteit op verschillende momenten een rol van betekenis te spelen. Zo heeft beschikbare capaciteit invloed op de mate waarin partners deelnemen aan overleggen. Bijvoorbeeld vertegenwoordigers van het OM en de belastingdienst moeten hierin soms selectiever zijn dan ze eigenlijk willen. Maar ook in de besluitvorming over het al dan niet participeren in een interventie speelt capaciteit een rol. In de praktijk komt het voor dat het RIEC maanden bezig is geweest met het voorbereiden van een casus en er vanwege capaciteitsproblemen bij sommige partners besloten wordt een interventie niet uit te voeren. Diverse gesprekspartners gaven aan dat het aantal potentiële zaken zo groot is dat zelfs een verdubbeling van de capaciteit bij verschillende partners niet toereikend zou zijn om ze allemaal op te pakken. Relatief vaak werd het tekort aan capaciteit bij de politie genoemd.

De Inspectie ziet in de capaciteitsdiscussie een extra argument om binnen de RIEC-samenwerkingsverbanden duidelijke afspraken vast te leggen over de te realiseren doelstellingen, wat dat van een ieder vraagt en hoe daar verantwoording over wordt afgelegd. Hiermee kunnen de RIEC's inzichtelijk maken wat er aan capaciteit nodig is, waar het aan ontbreekt en wat er in afwijking van de afspraken waarom niet geleverd is.

Een ander capaciteitsvraagstuk betreft de capaciteit die de RIEC-bureaus beschikbaar hebben om het samenwerkingsverband te ondersteunen. Met name de bezetting van analisten en accounthouders zou in veel regio's niet toereikend zijn om partners adequaat te kunnen ondersteunen in de aanpak van ondermijning. Tegelijkertijd kreeg de Inspectie signalen dat het RIEC-bureau geen instituut moet worden en beter klein en slagvaardig kan opereren. In dat opzicht is er mogelijk behoefte aan een herbezinning op de ondersteunende taken die de RIEC-bureaus binnen het samenwerkingsverband vervullen. De integrale casusaanpak zal zich de komende jaren waarschijnlijk verder ontwikkelen. Als partners elkaar beter weten te vinden, informatie-uitwisseling meer vanzelfsprekend wordt en er een beter zicht ontstaat op de ondermijning, dan zal het aantal integrale interventies toenemen. De ondersteuning daarvan lijkt bij uitstek een taak voor het RIEC. Om deze taak goed



te kunnen vervullen en niet uit de eigen voegen te barsten is het mogelijk noodzakelijk om andere ondersteunende taken elders te laten organiseren. Ten aanzien van de ondersteuning van het bestuur geldt bijvoorbeeld dat veel kennis ook in huis is bij grote gemeenten. Mogelijk kunnen deze een grotere rol gaan vervullen in het ondersteunen van kleine gemeenten.

11. Het verder ontwikkelen van de taakuitvoering door het LIEC. En het verder verbeteren van de verbinding tussen partners op regio overstijgend niveau en tussen de regionale en landelijke aanpak van ondermijning.

Geadresseerden: De stuurgroep van het LIEC en de stuurgroepen van de RIEC's.

Het LIEC draagt met het organiseren van overleggen voor de RIEC's bij aan kennisoverdracht en uniformering van de werkprocessen. En heeft daarnaast veel geïnvesteerd in het vergemakkelijken van informatie-uitwisseling onder de paraplu van het convenant. Enerzijds door met het opstellen van het protocol beter inzichtelijk te maken wat wanneer gedeeld kan worden. Anderzijds door het laten ontwikkelen van een systeem waarmee partners binnen de RIEC's binnen een veilige omgeving informatie kunnen delen. Een taak die het LIEC nog concreter invulling zou kunnen geven is het zijn van een landelijk kenniscentrum voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast kan het LIEC ten aanzien van landelijke thema's, in navolging van de aanpak van OMG's, mogelijk een nadrukkelijker rol vervullen in het signaleren, agenderen en bij elkaar brengen van partners.

De integrale casusaanpak is nu vooral regionaal georiënteerd. Het ontbreekt aan een landelijke equivalent van de aanpak zoals die in RIEC-verband mogelijk is. Landelijke partners pleiten daarom voor het inrichten van een landelijk informatieoverleg waar ze informatie in regio overstijgende zaken met elkaar kunnen delen. In het overleg zouden tevens regio-overstijgende thema's afkomstig van decentrale informatietafels ingebracht kunnen worden. Ook zouden landelijke partners er, ten behoeve van een lokale integrale aanpak, informatie kunnen delen met de RIEC's. De Inspectie onderschrijft het belang van een betere verbinding tussen de regionale en de landelijke aanpak van ondermijning.

Convenant

De Inspectie ziet op grond van het bovenstaande geen aanleiding om het convenant nu aan te passen. Bij een eventuele toekomstige aanpassing van het convenant kan overwogen worden de rol en taken van de stuurgroep te benoemen. In de onder het convenant uitgewerkte werkprocesbeschrijvingen zijn deze al beschreven, maar de besluitvormende bevoegdheden van dit orgaan rechtvaardigen opname in het convenant.



1

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Versterking van de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit is een van de centrale thema's in de veiligheidsagenda 2015-2018 van het ministerie van Veiligheid en Justitie (Ministerie van VenJ). Met geïntegreerd wordt bedoeld dat georganiseerde criminaliteit zowel via het strafrecht als via bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving wordt aangepakt. En dat betrokken partners daarbij nauw samenwerken.

Het ondermijnende karakter van georganiseerde criminaliteit schuilt in de verwevenheid die tussen boven- en onderwereld ontstaat doordat de onderwereld gebruik maakt van legale voorzieningen. Zo gebruiken criminelen vastgoed bijvoorbeeld voor het telen van hennep, het witwassen van crimineel verkregen vermogen of mensenhandel. Voor het verkrijgen en exploiteren van vastgoed maken ze onder andere gebruik van financiële dienstverleners, makelaars, notarissen, loodgieters en de overheid als vergunningverlener.

Binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit ligt het accent op de volgende landelijke benoemde verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit:¹

- mensenhandel en -smokkel;
- georganiseerde hennepcultuur;
- fraude en misbruik binnen de vastgoedsector;
- witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit;
- Outlaw Motor Gangs;

Daarnaast kunnen op regionaal niveau verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit benoemd worden die extra aandacht verdienen.

RIEC's en LIEC

Voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt onder andere gebruik gemaakt van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). De RIEC's zijn

¹ <https://www.riec.nl/thema>.



samenwerkingsverbanden van organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zie bijlage I voor een overzicht van deze organisaties.

De geografische indeling van de RIEC's is gelijk aan de gerechtelijke kaart en de indeling van de politie-eenheden. Elk van de in totaal tien RIEC-samenwerkingsverbanden bestaat uit het openbaar bestuur in de regio en de lokale vertegenwoordigers van onder andere de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de belastingdienst. De RIEC-structuur is vanaf 2008 ontstaan. Naast de RIEC's is er een Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Het LIEC functioneert sinds 2011 en heeft als taak het faciliteren en verbinden van het werk van de RIEC's. Daarnaast vervult het LIEC een aantal landelijke, regio-overstijgende taken.

Deze RIEC's en het LIEC hadden aanvankelijk tot doel de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit te versterken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vergroten van de bestuurlijke bekendheid met de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en het vergroten van kennis en kunde over het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit. Tijdens de opstartfase bleek echter dat de RIEC's ook een belangrijke rol vervullen bij het ondersteunen en faciliteren van een geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. De RIEC's hebben daarom tevens als taak toebedeeld gekregen de functie van informatieplein te vervullen en te adviseren over integrale interventiestrategieën.

Onderzoeksbelang

Gelet op het belang dat de samenleving heeft bij een effectieve aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit en de belangrijke rol die de RIEC's en het LIEC daarin kunnen vervullen, heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) besloten onderzoek te doen naar de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit in RIEC-LIEC verband. Omdat de bestuurlijke aanpak vaak een onderdeel is van de geïntegreerde aanpak heeft de Inspectie VenJ tevens gekeken naar de wijze waarop deze aanpak binnen het samenwerkingsverband ondersteund wordt.

Evaluatie convenant

Afspraken over de wijze waarop de partners samenwerken binnen RIEC-verband, de structuur die hen daarin ondersteunt en de ondersteuning die het LIEC de RIEC's biedt zijn vastgelegd in "Het Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen" (verder het convenant).

Omdat het convenant tweejaarlijks geëvalueerd dient te worden² en de werking en uitvoering van de in het convenant opgenomen bepalingen in dit onderzoek aan de orde komen, is in samenspraak met de stuurgroepen van de RIEC's en het LIEC besloten dat de Inspectie de evaluatie van het convenant³ in dit onderzoek meeneemt. De uitkomsten van de evaluatie zijn integraal opgenomen in het rapport.

² Artikel 14 van het Convenant.

³ Versie september 2014.



1.2 Probleem- en doelstelling van het onderzoek

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Inspectie inzichtelijk maken welke mogelijkheden de samenwerking tussen de partners in RIEC-verband biedt om ondermijnende criminaliteit bestuurlijk en geïntegreerd aan te pakken en in hoeverre deze mogelijkheden worden benut.

Centrale onderzoeksvraag

Is de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen het RIEC-bestel in overeenstemming met de daartoe opgestelde regels, beleidsuitgangspunten en afspraken⁴ en op welke wijze kan deze aanpak verder versterkt worden?

Deelvragen

1. Aan welke regels, beleidsuitgangspunten en afspraken moeten de samenwerkende partners voldoen in de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit?
2. Op welke wijze geven de samenwerkende partners binnen het RIEC-bestel invulling aan deze regels, beleidsuitgangspunten en afspraken?
3. Hoe kan de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit verder versterkt worden?

⁴ Waaronder afspraken vastgelegd in het Convenant en in de "Leidraad Integraal tenzij.."



1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen gebruikte de Inspectie een toetsingskader en verschillende onderzoeksmethoden.

1.3.1 Toetsingskader

Normen en verwachtingen

Voor het toetsingskader (zie bijlage II) ontleende de Inspectie normen en verwachtingen⁵ aan:

- Het beleidskader bestrijding georganiseerde criminaliteit (2011)⁶
- Het convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen (2014)
- De Leidraad Integraal tenzij... Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren (2013)⁷

Het beleidskader beoogt dat de RIEC's eenduidiger, effectiever en efficiënter optreden en maakt voor betrokken partners inzichtelijk wat er van de RIEC's en het LIEC, maar ook van henzelf, verwacht mag worden. In het convenant zijn daarover door de convenantpartners afspraken vastgelegd. De Leidraad Integraal tenzij...biedt handvaten voor de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Opbouw toetsingskader

In het toetsingskader is een onderscheid gemaakt tussen drie thema's. Deze thema's zijn achtereenvolgens:

- het samenwerkingsverband;
- de bestuurlijke aanpak;
- de geïntegreerde aanpak.

De hoofdstukindeling in dit rapport kent eenzelfde opbouw. In de leeswijzer zijn de thema's nader toegelicht.

⁵ Normen zijn ontleend aan het beleidskader en aan het Convenant en verwachtingen aan de Leidraad.

⁶ Vergaderstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011 nr. 29911-54.

⁷ Ter ondersteuning van de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit is de leidraad 'Integraal tenzij...' opgesteld. Deze leidraad is ontwikkeld door de Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (GOC). In deze stuurgroep waren ten tijde van het opstellen van de leidraad de volgende organisaties vertegenwoordigd: OM; de Nationale Politie; het LIEC, de gemeente Tilburg, het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De Stuurgroep bestaat inmiddels onder de naam Landelijk Platform GOC.



1.3.2 Onderzoeksmethode

De Inspectie selecteerde vier regio's voor een uitgebreid onderzoek. Het beeld dat daarbij is opgehaald is vervolgens getoetst in de overige zes regio's. Hieronder legt de Inspectie eerst uit op basis waarvan het tot een selectie van de vier RIEC's is gekomen. Daarna beschrijft de Inspectie de onderzoeksmethoden die zijn toegepast in respectievelijk de vier geselecteerde regio's en de overige zes regio's.

Selectie vier RIEC's

De Inspectie selecteerde de vier RIEC's voor het uitgebreide onderzoek op basis van een analyse van open bronnen en documenten⁸. De documenten zijn van te voren bij alle tien de RIEC's opgevraagd. In de selectie woog de Inspectie de volgende aspecten mee:

- geografische spreiding;
- balans tussen landelijke en stedelijke regio's;
- verschil in opbouw van de ondermijningsbeelden;
- de mate van ervaring met de aanpak van ondermijning;
- de aanwezigheid van een internationale grens en/of een internationaal knooppunt zoals haven of luchthaven.

Op basis van genoemde criteria besloot de Inspectie een verdiepend onderzoek uit te voeren bij de volgende RIEC's⁹:

- Oost-Nederland
- Noord-Holland
- Rotterdam
- Oost-Brabant

Onderzoeksmethode geselecteerde RIEC's.

Deskresearch/documentstudie

Naast informatie uit openbare bronnen vroeg de Inspectie documenten op bij de bureaus die elk RIEC-samenwerkingsverband ondersteunen (hierna RIEC-bureau). De documenten die de Inspectie opvroeg zijn het regionaal jaarplan voor 2015 en 2016 en het jaarverslag over 2014. Daarnaast zag de Inspectie bij een bezoek aan drie van de vier RIEC's een ondermijningsbeeld in, dat voor een of meerdere gemeenten of de regio is opgesteld. De vierde regio vond de kwaliteit van de beschikbare ondermijningsbeelden nog onvoldoende om de Inspectie inzage in deze beelden te geven. Aan de hand van de deskresearch/documentstudie vormde de Inspectie zich een beeld over de wijze waarop deze vier RIEC's zijn ingericht en hoe ze de aanpak van ondermijnende criminaliteit ondersteunen.

⁸ Het regionaal jaarplan voor 2015 en 2016 en het jaarverslag over 2014. Diverse RIEC's stuurden aanvullende informatie. Deze is tevens meegenomen in de selectie.

⁹ Het rapport geeft een landelijk beeld en bevat om die reden geen rechtstreekse verwijzingen naar een van deze of de andere zes regio's. Het is echter onontkoombaar dat bepaalde verwijzingen tot specifieke regio's herleidbaar zijn.



Dossieronderzoek

Om zicht te krijgen op de wijze waarop de RIEC-bureaus en de partners betrokken zijn bij de voorbereiding op, de advisering ten behoeve van en de uitvoering van interventies bekeek de Inspectie dossiers. Per regio zijn, op basis van een door de RIEC-bureaus geleverde lijst met dossiernummers, vijf dossiers geselecteerd en ingezien. De Inspectie hanteerde hierbij een checklist (zie bijlage III).

Interviews

Bij de vier geselecteerde RIEC's hield de Inspectie interviews met de voorzitters van de stuurgroepen, de hoofden van de RIEC-bureaus en in elke regio met vertegenwoordiger(s) van de vier kernpartners¹⁰: het OM, de politie, het openbaar bestuur¹¹ en de belastingdienst of de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (verder FIOD). In een groepsinterview is steeds met de coördinator van het informatieplein, een analist, een adviseur interventieadviezen en/of contactmedewerker van de RIEC-bureaus gesproken. Voor elk van de respondentgroepen stelde de Inspectie een vragenlijst op. Op basis daarvan zijn semigestructureerde interviews¹² gehouden. Dit gaf de Inspectie vanuit verschillende invalshoeken inzicht in de opbouw van het samenwerkingsverband RIEC, de taakuitvoering en de resultaten.

Observatie

De Inspectie woonde bij deze vier RIEC's tevens twee vergaderingen bij. De Inspectie was aanwezig bij het informatieoverleg waar partners informatie delen ten behoeve van de integrale casusaanpak en bij de integrale stuurgroep waar besluitvorming over en sturing op de casusaanpak plaatsvindt. Door het bijwonen van deze overleggen vormde de Inspectie zich een beeld van de wijze waarop de samenwerking en meer specifiek de informatiedeling in de praktijk verloopt.

Onderzoeksmethode overige RIEC's

Deskresearch/documentstudie

Ook ten aanzien van deze zes RIEC's raadpleegde de Inspectie openbare bronnen en zag de Inspectie jaarplannen en -verslagen in om een beeld te krijgen van de wijze waarop de RIEC's zijn ingericht en hoe ze de aanpak van ondermijnende criminaliteit ondersteunen.

Interviews en groepsgesprekken vertegenwoordigers

De Inspectie heeft de bevindingen bij de vier hierboven genoemde RIEC's getoetst in gesprekken met vertegenwoordigers van de overige zes RIEC's. In elke regio sprak de Inspectie met de voorzitter van de stuurgroep en het hoofd van het RIEC-

¹⁰ Deze vier partners zijn binnen elk RIEC-samenwerkingsverband het meest actief betrokken. Interviews met deze partners leveren daarom relatief veel informatie op. Om het onderzoek beheersbaar te houden heeft de Inspectie de interviews beperkt tot deze vier partners.

¹¹ De Inspectie heeft in het kader van dit onderzoek uitsluitend gesproken met gemeentelijke vertegenwoordigers van het openbaar bestuur. Bevindingen in het rapport die refereren aan het openbaar bestuur hebben betrekking op gemeenten.

¹² De Inspectie is, mede vanwege specifieke expertise en ervaring van de geïnterviewden, in het ene interview dieper op bepaalde materie ingegaan dan in het andere interview. Om die reden benoemt de Inspectie in dit rapport vaak niet exact in hoeveel regio's zich iets voordoet. De Inspectie geeft wel aan dat iets zich in diverse regio's voordoet of door enkele geïnterviewden is genoemd. Dit sluit echter niet uit dat iets zich ook in andere regio's kan voordoen of door andere geïnterviewden genoemd zou zijn als het in het interview aan de orde was geweest.



bureau.¹³ De Inspectie hanteerde voor de interviews met deze respondenten dezelfde vragenlijsten als bij de vier geselecteerde RIEC's. Deze zijn aangevuld met vragen op basis van de bevindingen bij deze vier RIEC's.

Daarnaast heeft de Inspectie vertegenwoordigers van de partners die zijn aangesloten bij de overige zes RIEC's, uitgenodigd voor twee interactieve bijeenkomsten. Per bijeenkomst nodigde de Inspectie uit drie regio's vertegenwoordigers van het OM, de politie, gemeenten en belastingdienst uit. De bijeenkomsten werden begeleid door een externe begeleider die onder meer gebruik maakte van door de Inspectie geformuleerde stellingen. Deze stellingen waren gebaseerd op de bevindingen uit het onderzoek bij de vier geselecteerde RIEC's.

LIEC

Deskresearch/documentstudie

De Inspectie raadpleegde openbare bronnen en vroeg aanvullende informatie bij het LIEC op om de rol van het LIEC helder te krijgen.

Interviews en groepsgesprekken vertegenwoordigers

Om een beeld te krijgen van het functioneren van het LIEC en van de ontwikkelingen in RIEC-LIEC verband hield de Inspectie interviews met de leden van de stuurgroep LIEC. De Inspectie sprak met vertegenwoordigers van het OM, de politie, de belastingdienst en het openbaar bestuur. Ook hield de Inspectie interviews met respectievelijk de voormalige en de huidige voorzitter van de stuurgroep LIEC en met het hoofd LIEC.

Overige gesprekken

Om bepaalde informatie beter te kunnen duiden of om beelden volledig te krijgen voerde de Inspectie enkele aanvullende gesprekken. Het betreft gesprekken met het Functioneel Parket (verder FP) van het OM, met vertegenwoordigers van de Landelijke Eenheid van de politie en met een, in een van de regio's door het districtscollege aangestelde, programmamanager aanpak ondermijning.

Analyse van de data

De Inspectie voerde in dit onderzoek op twee momenten een analyse uit. Tussentijds analyseerde de Inspectie beschikbare informatie en bevindingen ter voorbereiding op de interviews en bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de overige zes RIEC's. Na afloop van deze gesprekken voerde de Inspectie een analyse uit. De uitkomsten van deze analyse vormen een belangrijke basis voor dit rapport.

1.3.3 Wederhoor

Bovenstaande onderzoeksmethode leverde onder meer vijftig interviewverslagen, twintig dossieranalyses en twee verslagen van groepsbijeenkomsten met partners op. Alle verslagen van interviews en de verslagen van de groepsbijeenkomsten zijn voor wederhoor voorgelegd aan de gesprekspartners. Na verwerking van eventuele correcties en aanvullingen zijn deze verslagen vastgesteld. Bij het schrijven van dit rapport is gebruik gemaakt van informatie uit de vastgestelde verslagen.

¹³ Een van de voorzitters is niet gesproken omdat deze ten tijde van het onderzoek een nieuwe aanstelling kreeg, zijn functie om die reden moest neerleggen, zijn agenda geen ruimte liet voor een gesprek en er nog niet in een vervanger was voorzien. Er is tevens met vijf in plaats van zes hoofden RIEC gesproken omdat het hoofd RIEC Oost-Brabant ook hoofd RIEC Zeeland/West-Brabant is.



1.3.4 Tijdspad

Op 3 december 2015 is het onderzoek aangekondigd bij de voorzitters van de stuurgroepen van de RIEC's en is documentatie opgevraagd. Op basis van de documentatie zijn in december 2015 vier RIEC's geselecteerd voor de uitgebreide variant van het onderzoek. Op 28 december 2015 zijn de voorzitters van de stuurgroepen hierover geïnformeerd. Op 15 januari 2016 zijn de korpschef van de Nationale Politie, het college van Procureurs-Generaal en de Directeur-Generaal van de Belastingdienst geïnformeerd over het onderzoek. In januari stelde de Inspectie het toetsingskader voor het onderzoek op. In de periode februari tot en met juli 2016 vonden de interviews, het dossieronderzoek, de observaties en de interactieve bijeenkomsten met partners plaats. Begin september heeft de Inspectie de laatste interviewverslagen na wederhoor ontvangen en vastgesteld en is een aanvang gemaakt met het schrijven van dit rapport. Op 28 november is het rapport vastgesteld door het hoofd van de IVenJ. Op 8 december is het bestuurlijk besproken met de hoofden van de RIEC's en op 19 december met de stuurgroep van het LIEC. Op 21 december is het rapport aangeboden aan de minister van Veiligheid en Justitie.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport gaat over de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit door de RIEC's. Voordat de Inspectie op die aanpak ingaat, beschrijft het in hoofdstuk 2 eerst het samenwerkingsverband. Het gaat dan om de unieke partners die het verband verenigt en de hulpstructuur die deze partners in de samenwerking ondersteunt. Vervolgens gaat de Inspectie in hoofdstuk 3 in op de wijze waarop de RIEC's het openbaar bestuur ondersteunen in de bestuurlijke aanpak. Het gaat daarbij om het zichtbaar maken van de ondermijnende werking van georganiseerde criminaliteit en het verstevigen van de bestuurlijke weerbaarheid. In hoofdstuk 4 gaat de Inspectie ten slotte in op de geïntegreerde aanpak. Achtereenvolgens komen daarbij aan de orde: het opbouwen van de informatiepositie¹⁴; besluitvorming over interventies; en het uitvoeren en monitoren van interventies en het daarover verantwoording afleggen.

¹⁴ Met informatiepositie bedoelt de Inspectie in dit rapport de mate waarin een organisatie beschikt en kan beschikken over de voor de aanpak van ondermijning relevante informatie. Bij een goede informatiepositie is relevante informatie snel toegankelijk.



2

Samenwerkingsverband

2.1 Inleiding

In de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn een groot aantal overheidspartners met elkaar verbonden en in zekere zin ook tot elkaar veroordeeld. Ze hebben een gezamenlijk doel, maar ook hun eigen rol en de daarbij behorende wettelijk vastgelegde positie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Door het convenant te ondertekenen hebben ze met elkaar afgesproken samen te werken volgens de daarin beschreven structuur. Een structuur kan de samenwerking ondersteunen, maar is geen garantie voor succes. Daar is veel meer voor nodig. In hoofdstuk 3 (bestuurlijke aanpak) en hoofdstuk 4 (geïntegreerde aanpak) staat de Inspectie regelmatig stil bij de wijze waarop deze samenwerking verloopt. In dit inleidende hoofdstuk beschrijft de Inspectie het samenwerkingsverband. Dus de unieke partners die het verband verenigt en de hulpstructuur die deze partners in de samenwerking ondersteunt.

2.2 De partners

Bij het convenant zijn naast alle provincies en vrijwel alle gemeenten een aantal landelijke partners, en vaak ook hun regionale vertegenwoordigers, aangesloten. Dit zijn de politie, het OM, de belastingdienst, de FIOD, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), de douane, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Behoudens het openbaar bestuur (provincies en gemeenten) gaat het om uitvoeringsorganisaties waarvoor een minister of staatssecretaris bestuurlijk en politiek verantwoordelijk is (zie tabel a.) De minister van Veiligheid en Justitie heeft daarnaast de stelselverantwoordelijkheid voor de aanpak van de ondermijnende criminaliteit.

Tabel a. Ministeries van de verantwoordelijke bewindspersonen en de uitvoeringsorganisaties

Ministerie verantwoordelijk bewindspersoon	Uitvoeringsorganisatie(s)
Ministerie van Veiligheid en Justitie	OM, politie en IND
Ministerie van Financiën	Belastingdienst inclusief FIOD en Douane



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	ISZW
Ministerie van Defensie	Koninklijke Marechaussee

De partners maken daarnaast onderdeel uit van een of meerdere systemen. Het samenwerkingsverband RIEC verbindt de volgende systemen:

- het bestuurlijke (gemeente, provincie en rijksoverheid);
- het strafrechtelijke (openbaar ministerie, politie, FIOD, Inspectie SZW en Koninklijke Marechaussee)
- en het fiscale (de Belastingdienst, Douane en FIOD).

De partners hebben dus zowel te maken met sturing vanuit de departementen als met systeemaafspraken. Daarnaast staan diverse partners, al dan niet binnen het systeem waar ze onderdeel van uitmaken, in een hiërarchische verhouding tot elkaar.¹⁵ Een samenwerkingsverband veronderstelt echter een gezamenlijke doelstelling en een zekere mate van gelijkwaardigheid. Het verenigen van monodisciplinaire en multidisciplinaire doelstellingen, het op elkaar laten aansluiten van verschillende systemen en het leren omgaan met nieuwe onderlinge verhoudingen kan een complexe opgave zijn. In hoofdstuk 3 en 4 komt dit nader aan de orde. Hieronder volgt eerst een beschrijving van de hulpstructuur die het samenwerkingsverband ondersteunt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

2.3 De RIEC-LIEC structuur

In het convenant hebben de partners afspraken vastgelegd over de structuur die elke RIEC-regio inricht om het samenwerkingsverband te ondersteunen. Die structuur bestaat in ieder geval uit een stuurgroep, met een vertegenwoordiging van de partners, die bestuurlijk verantwoordelijk is. Daarnaast dient er een bureau te worden ingericht dat het samenwerkingsverband ondersteunt. Voor de dagelijkse leiding van dat bureau wordt een hoofd aangesteld. In de opzet van de structuur hebben partners afgesproken dat, het voorgaande in acht nemend, de regio's de vrijheid hebben om de structuur nader in te vullen.

Ter ondersteuning van de RIEC's is er op landelijk niveau tevens een LIEC ingericht. Dit Landelijk Informatie en Expertisecentrum heeft geen hiërarchische relatie met de RIEC's. Hieronder gaat de Inspectie eerst in op de in het convenant afgesproken RIEC-LIEC structuur en vervolgens op de inbedding van deze structuur.

2.3.1 De in het convenant beschreven structuur

Stuurgroep RIEC

Binnen elk regionaal samenwerkingsverband RIEC is de stuurgroep RIEC bestuurlijk verantwoordelijk. Dit betekent dat de stuurgroep met mandaat van de partners die zij vertegenwoordigt verantwoordelijk is voor het opstellen van een beleidsplan en

¹⁵ De politie is bijvoorbeeld in haar taakuitvoering ondergeschikt aan het bevoegd gezag i.c. de burgemeester en de officier van justitie. Ook andere bijzondere opsporingsdiensten staan onder gezag en aansturing van het openbaar ministerie.



verantwoording aflegt over de behaalde resultaten. Daarnaast is de stuurgroep verantwoordelijk voor de informatie-uitwisseling en coördinatie van de interventies ten behoeve van een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Van de stuurgroep wordt tevens verwacht dat zij optreedt bij geschilpunten met betrekking tot het samenwerkingsverband en de informatieverwerking. De regioburgemeester is de voorzitter van de stuurgroep, tenzij anders wordt besloten. De stuurgroep stelt een RIEC-bureau in.

RIEC-bureau

Het RIEC-bureau ondersteunt het samenwerkingsverband. Om het RIEC-bureau goed te kunnen laten functioneren, dient er ten minste één fysieke werkplek te worden ingericht. Het integraal RIEC-LIEC beveiligingsplan stelt een aantal voorwaarden aan de locatie daarvan. Financiering van het RIEC-bureau is op basis van cofinanciering. Deze bestaat uit een rijksbijdrage en een door de Stuurgroep vastgestelde bijdrage door de partners. Partners leveren overeenkomstig afspraken een financiële bijdrage en/of voldoende kwalitatief personeel.¹⁶

Hoofd RIEC

De dagelijkse leiding van het RIEC-bureau is in handen van het Hoofd RIEC. Het Hoofd RIEC is belast met de coördinatie van de eigen regionale samenwerking en draagt zorg voor de informatie-uitwisseling binnen het samenwerkingsverband.

Het LIEC

De RIEC's worden ondersteund door het LIEC. Dit LIEC ondersteunt de RIEC's in taken die te duur of te specialistisch zijn om bij elke RIEC te beleggen of die het geografisch gebied van meerdere RIEC's betreffen. Deze ondersteuning betreft onder meer het:

- versterken van de uniformiteit door te zorgen voor landelijke standaarden;
- uitvoering van beleidsmatige taken in de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak die regio-overstijgend of landelijk zijn;
- het bieden van specialistische ondersteuning voor bijvoorbeeld de privacy wetgeving;
- het functioneren als kenniscentrum voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit;
- het systeembeheer en technisch beheer van het systeem dat de RIEC's gebruiken voor informatie-uitwisseling.

Het LIEC wordt bestuurd door een stuurgroep die bestaat uit vertegenwoordigers van de landelijke partners die participeren in het samenwerkingsverband. De directeur Veiligheid en Bestuur van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zit de stuurgroep voor. Het Hoofd LIEC draagt zorg voor de dagelijkse leiding van het LIEC. Het Hoofd LIEC is daarnaast adviseur van de minister van Veiligheid en Justitie.

¹⁶ De cofinanciering is zo geregeld dat elke regio in de periode 2014-2017 jaarlijks maximaal 735.000 euro van het ministerie van VenJ ontvangt. De regio moet daartoe voldoen aan de cofinancieringseisen. Elke euro die het zelf bijdraagt aan de financiering van het RIEC-bureau, tot het maximum gestelde bedrag, ontvangt het eveneens van het departement.



2.3.2 Inbedding RIEC-LIEC structuur

De RIEC's

De Inspectie constateert dat de RIEC-structuur zoals deze in het convenant is beschreven in de regio's is ingebed en een landelijke dekking heeft gekregen. In alle tien de regio's is er een stuurgroep en een RIEC-bureau onder de dagelijkse leiding van een hoofd.¹⁷

De stuurgroep RIEC

Het voorzitterschap van de stuurgroep is in alle regio's ingevuld door een bestuurder i.c. burgemeester van een gemeente in de regio. In de helft van de regio's is de regioburgemeester van de politie-eenheid de voorzitter en in de overige regio's is een andere burgemeester dan de regioburgemeester voorzitter. De rol van de stuurgroep is voornamelijk richtinggevend en beheersmatig ingevuld. Dit betekent dat het jaarplannen, begrotingen en verantwoordingsverslagen vaststelt.

Andere overleggrems

In het convenant is beschreven dat het hoofd RIEC zorgdraagt voor de informatiedeling. Er is geen structuur van overleggen en beslismomenten benoemd waarbinnen partners informatie met elkaar delen en tot besluiten komen. Op regionaal niveau kunnen het RIEC en de partners daar, indachtig de wettelijke bepalingen, door besluitvorming in de stuurgroep, zelf invulling aan geven. Dit blijkt in veel regio's een zoektocht die nog niet volledig ten einde is. In enkele regio's is er sprake van een bestendige werkwijze en is er een goed werkende overlegstructuur met heldere procesafspraken ingericht. In diverse andere regio's bestaat er inmiddels consensus over een nieuwe inrichting van de overlegstructuur en is gestart met de implementatie daarvan. Een ontwikkeling die de Inspectie binnen meerdere regio's zag is de decentralisatie van overleggen en besluitvorming van eenheidsniveau naar districtsniveau of basisteamniveau. Vergelijkbaar in alle regio's is de tweedeling tussen informatieoverleg¹⁸ en besluitvormend overleg (vaak de stuurploeg). In het informatieoverleg werken de partners een signaal van ondermijning op tot casus en vervolgens interventieadvies. In het besluitvormend overleg nemen de partners op basis van het interventieadvies een besluit over de interventie en monitoren ze deze interventie. Besluitvorming en monitoring is soms anders geregeld. In hoofdstuk 4 is de informatiedeling, besluitvorming, uitvoering en monitoring voor wat betreft de integrale casusaanpak uitgebreid beschreven.

RIEC-bureau

Werklocatie

In elke regio is er ten minste één fysieke werklocatie voor het RIEC-bureau gerealiseerd. De werklocaties zijn doorgaans ondergebracht in een gebouw van de gemeente of de politie. De Inspectie constateerde een duidelijk verschil in beveiligingsniveau van deze werklocaties. Dit varieerde van volledig afgeschermd afdelingen tot niet afgeschermd werkplekken tussen gemeenteambtenaren. Dit laatste is zeker niet in lijn met de voorwaarden die zijn gesteld in het integraal

¹⁷ In het land zijn negen hoofden RIEC in plaats van tien. De reden hiervan is dat de RIEC's Zeeland/West-Brabant en Oost-Brabant hetzelfde hoofd hebben. De RIEC's worden wel elk door een eigen stuurgroep bestuurd.

¹⁸ In de praktijk worden hiervoor verschillende benamingen gebruikt. De Inspectie hanteert voor de leesbaarheid van het rapport verder de naam informatieoverleg.



beveiligingsplan. In de betreffende regio was het management zich bewust van het risico en werd gezocht naar een betere locatie.

Bijdrage rijk

De mate waarin de RIEC-bureaus het samenwerkingsverband kunnen ondersteunen hangt in belangrijke mate af van de financiële en personele middelen die ze beschikbaar gesteld krijgen. Een belangrijk aandeel in de cofinanciering komt van het ministerie van VenJ. De financiering loopt tot eind 2017. Besluitvorming over een eventuele verlenging van de financiering moet nog plaatsvinden. Onder de geïnterviewden was er een brede consensus dat de bijdrage van het rijk ook na 2017 absoluut noodzakelijk is voor de aanpak van ondermijning. Diverse geïnterviewden vonden het wenselijk dat de subsidie wordt omgezet in een structurele bijdrage. Daarbij is het volgens geïnterviewden belangrijk dat het RIEC zich niet ontwikkelt tot een zelfstandig instituut. Het is een hulpstructuur om de partners in de gelegenheid te stellen ondermijning gezamenlijk effectief aan te pakken.

Bijdrage partners

Een structurele bijdrage komt volgens geïnterviewden de continuïteit en daarmee de kwalitatieve taakuitvoering van de RIEC's ten goede. De partners binnen de regio's kunnen daar ook zelf aan bijdragen. Zowel financieel als door kwalitatief goed personeel ter beschikking te stellen. De wijze waarop de partners invulling geven aan het eigen deel van de cofinanciering verschilt per regio. In de meeste regio's geldt er een verdeelsleutel voor een financiële bijdrage vanuit de gemeenten. Deze dragen dan per hoofd van de bevolking een bedrag bij voor de ondersteuning die het RIEC biedt (zie hoofdstuk 3). Andere partners zoals belastingdienst en politie leveren personeel om niet aan het RIEC. Daarnaast stellen partners werkruimtes om niet beschikbaar. Er zijn ook regio's waar de gemeenten geen (financiële) bijdrage leveren, maar de partners, ter verantwoording voor de eigen bijdrage aan de cofinanciering, alle uren schrijven die ze maken in het kader van de gezamenlijke aanpak van ondermijning. Dit overzicht levert het RIEC dan jaarlijks aan bij het departement.

Tijdelijke krachten

De tijdelijke financiering van de RIEC's draagt eraan bij dat veel medewerkers van de RIEC-bureaus kortdurend zijn geplaatst op basis van detachering, op ad-hoc basis of op contractbasis. Een dergelijke personeelsbezetting kan gevolgen hebben voor de continuïteit en opbouw van kwaliteit en kennis. Door het ontbreken van een lange termijn perspectief en structurele middelen zoeken de verschillende stuurgroepen en hoofden RIEC naar oplossingen om zo adequaat mogelijk de continuïteit en de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van het RIEC-bureau te waarborgen. Oplossingen zijn onder meer het onderbrengen van contractanten bij één van de gemeenten of in een ander samenwerkingsverband van de partners, zoals in een Regionaal Veiligheidsbureau.

De gemiddelde kwaliteit van de medewerkers die partners detacheren bij het RIEC-bureau is volgens geïnterviewden de afgelopen jaren toegenomen. Steeds meer zien partners de meerwaarde van het RIEC-samenwerkingsverband in en die overtuiging helpt bij het beschikbaar stellen van goede medewerkers. Voor het RIEC-bureau vervullen deze gedetacheerde medewerkers een belangrijke brugfunctie naar de partners. Daarbij vergemakkelijken ze het ontsluiten van informatie.



Accounthouders en analisten

Binnen de RIEC-bureaus vervullen de accounthouders en de analisten een sleutelrol. De accounthouders zorgen voor de verbindingen met de partners en dan vooral de gemeenten. De analisten zorgen voor informatieproducten op basis waarvan onder andere besluitvorming in integrale casussen plaatsvindt. Hoewel beide functies cruciaal zijn, zou de bezetting van deze functies in diverse regio's niet toereikend zijn om partners adequaat te kunnen ondersteunen in de aanpak van ondermijning. Om een goede invulling te kunnen geven aan werkprocessen als het opstellen van ondermijningsbeelden (zie hoofdstuk 3) en de integrale casusaanpak (zie hoofdstuk 4) is het volgens medewerkers van verschillende RIEC-bureaus en van diverse partners noodzakelijk dat de capaciteit voor deze sleutelfuncties uitgebreid wordt.

Het Hoofd RIEC

De dagelijkse leiding van de RIEC-bureaus is in alle regio's in handen van een Hoofd RIEC. Het viel de Inspectie op dat er sprake was van relatief veel wisselingen van de wacht. Bij een meerderheid van de RIEC-bureaus is de afgelopen twee jaar een nieuw hoofd aangesteld. De Inspectie sprak in twee regio's met een interim hoofd/kwartiermaker en in een derde regio met een voormalig kwartiermaker die recent tot hoofd benoemd was. In deze regio's werd op instigatie van de sturgroep een nieuwe koers ingezet waarbij het versterken van het samenwerkingsverband centraal staat. En juist daarin is in alle regio's een belangrijk rol voor het Hoofd RIEC weggelegd. Als bruggenbouwer tussen partners en als missionaris richting het bestuur. Iemand die steeds moet kunnen schakelen tussen het ondersteunen van de partners, coördineren van de samenwerking en managen van het eigen bureau. Dat is, zo gaven geïnterviewden aan, een ingewikkelde functie waarvan een goede invulling in belangrijke mate kan bijdragen aan het succes van het samenwerkingsverband. In diverse regio's waren partners zeer positief over de veranderingen die de afgelopen jaren in gang zijn gezet.

LIEC

Kennisoverdracht en uniformering van werkprocessen

Het LIEC initieert voor diverse functiegroepen binnen de RIEC's overleggen die bijdragen aan kennisoverdracht en uniformering van de werkprocessen. Zo werken de hoofden RIEC gezamenlijk aan de strategische agenda 2020. In dat kader stellen ze gezamenlijk een leidraad op voor de werkzaamheden binnen het RIEC-bureau. Het gaat ook om strategische vraagstukken zoals tot welk moment de ondersteuning van en voorbereiding door het RIEC-bureau in een casusaanpak doorloopt en waar de uitvoering aanvangt. Naast het hoofdenoverleg organiseert het LIEC thematische overleggen waar medewerkers communicatie, ICT, Bibob en analisten en accounthouders ervaringen delen en kennis uitwisselen.

Informatiedeling

Het LIEC heeft daarnaast veel geïnvesteerd in het vergemakkelijken van informatie-uitwisseling onder de paraplu van het convenant. Enerzijds door met het opstellen van een protocol beter inzichtelijk te maken wat wanneer gedeeld kan worden (zie ook paragraaf 4.2.1). En anderzijds door het laten ontwikkelen van een systeem waarmee (partners binnen de RIEC's) binnen een veilige omgeving informatie kunnen delen. Dit RIEC-informatiesysteem is na een testfase in een aantal regio's inmiddels gereed en wordt uitgerold. Het LIEC is verantwoordelijk voor het beheer. Zorgpunt voor het LIEC is de capaciteit die het kan benutten voor het functioneel beheer van dit systeem.



Landelijk kenniscentrum

Een taak die het LIEC volgens geïnterviewden concreter invulling dient te geven is het zijn van een landelijk kenniscentrum voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vooral de medewerkers van de RIEC-bureaus missen deze ondersteuning vanuit het LIEC.

Landelijke thema's

Daarnaast zien geïnterviewden een grotere rol weggelegd voor het LIEC als het gaat om het signaleren, agenderen en bij elkaar brengen van partners ten aanzien van landelijke thema's. De rol die het LIEC heeft gespeeld in de aanpak van Outlaw Motorgangs (OMG's) zou verbreed kunnen worden naar andere thema's.

Landelijk informatieoverleg

Het ontbreekt aan een landelijke equivalent van integrale casusaanpak zoals die in RIEC-verband wel mogelijk is. Landelijke partners pleiten daarom voor het inrichten van een landelijk informatieoverleg waar ze informatie in regio overstijgende zaken met elkaar kunnen delen. In het overleg zouden tevens regio-overstijgende thema's afkomstig van decentrale informatietafels ingebracht kunnen worden. Ook zouden landelijke partners informatie, die in landelijke zaken beschikbaar is, kunnen delen met de RIEC's ten behoeve van een lokale integrale aanpak. Het was voor geïnterviewden niet duidelijk of het inrichten van een landelijke informatietafel thans mogelijk is in RIEC-LIEC verband, of dat het convenant hiervoor moet worden aangepast.

Een landelijk informatieoverleg zou volgens een aantal geïnterviewden ondersteund kunnen worden vanuit het LIEC indien het LIEC een doorontwikkeling zou maken tot een operationeel landelijk RIEC. Dat kan volgens hen tevens bijdragen aan het vergroten van het aantal partners dat op landelijk niveau bij het samenwerkingsverband is aangesloten.



3

Bestuurlijke aanpak

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (verder bestuurlijke aanpak). Kenmerkend voor de bestuurlijke aanpak is dat het zich niet zozeer richt op de kernactiviteiten van georganiseerde criminaliteit, maar juist op de cruciale ondersteunende activiteiten. De maatregelen richten zich niet op personen, maar op situaties en gelegenheidsstructuren die georganiseerde criminaliteit faciliteren.¹⁹ De onderwereld is namelijk afhankelijk van legale logistieke voorzieningen, infrastructures, technische expertise en van de overheid als vergunningverlener. Daarmee heeft het openbaar bestuur een belangrijk wapen in handen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Om dat wapen effectief te kunnen inzetten is het noodzakelijk dat het openbaar bestuur:

- een goed beeld heeft van de ondermijningsproblematiek binnen de grenzen van het eigen domein;
- bekend is met de mogelijkheden om deze problematiek aan te pakken en deze mogelijkheden kan benutten doordat de interne organisatie daarop is ingericht.

Het daarin ondersteunen van het openbaar bestuur is een belangrijke taak van het RIEC. Dit hoofdstuk gaat daarom over de wijze waarop de RIEC's het bestuur (kunnen) ondersteunen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Hieronder gaat de Inspectie in de paragraaf 'Bestuurlijk zicht op ondermijning' eerst in op de wijze waarop de RIEC's het bestuur ondersteunen in het zichtbaar krijgen van de ondermijnende werking van georganiseerde criminaliteit. Vervolgens komt in de paragraaf 'bestuurlijke weerbaarheid' aan de orde hoe de RIEC's het bestuur ondersteunen in het zichtbaar maken en inzetten van het bestuurlijk instrumentarium bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

3.2 Bestuurlijk zicht op ondermijning

In het beleidskader van augustus 2011 is beschreven dat de risico's van georganiseerde criminaliteit voor het bestuur niet tastbaar worden met louter een

¹⁹ Handboek bestuurlijke aanpak; CCV 2010; ISBN 978 90 77845 37 0.



presentatie van traditionele criminaliteitsbeelden. Er is een vertaalslag nodig naar een bestuurlijk handelingsperspectief. Om deze vertaalslag te realiseren hebben de RIEC's onder andere als taak om er voor te zorgen dat periodiek, doch minimaal eenmaal per twee jaar een beeld wordt gepresenteerd over de voor die regio relevante ontwikkelingen van georganiseerde criminaliteit (regionaal bestuurlijk criminaliteitsbeeld). De RIEC's dienen ervoor te zorgen dat dit beeld niet alleen bestaat uit een opsomming van criminele samenwerkingsverbanden, maar wordt vertaald naar probleempunten die zich lenen voor een bestuurlijke aanpak.

3.2.1 Ondernijningsbeelden

Om invulling te geven aan deze taak stellen RIEC-bureaus samen met de partners ondernijningsbeelden op. Deze ondernijningsbeelden beogen in kaart te brengen hoe georganiseerde criminaliteit het bestuur en de lokale veiligheid kan ondernijnen. Dankzij dit beeld ontstaat ook zicht op knooppunten waar criminele processen en netwerken samenkomen.

Methodiek

Het LIEC heeft in augustus 2013 een brochure uitgebracht waarin een methodiek is beschreven om tot een ondernijningsbeeld te komen. Deze methodiek geldt als de landelijke standaard voor het opstellen van ondernijningsbeelden. De ervaringen die de RIEC's de afgelopen jaren hebben opgedaan met het opstellen van ondernijningsbeelden worden gebruikt voor het ontwikkelen van een nieuwe methodiek. Dit is een onderdeel van de strategische agenda 2020. Doelstelling is te komen tot een meer uniforme werkwijze bij het opstellen van de ondernijningsbeelden. Dat moet bijdragen aan een verbetering van de gemiddelde kwaliteit van deze beelden en tot een betere vergelijkbaarheid. Tegelijkertijd moet er ruimte blijven voor lokale en regionale behoeftes.

Thematisch of gebied gebonden

Een ondernijningsbeeld kan zich beperken tot een bepaald thema, zoals bijvoorbeeld hennep. Maar het kan ook een volledig beeld geven van de ondernijning in een bepaald gebied, zoals een gemeente of een district. De overtuiging dat het wenselijk is om per gemeente of per district een ondernijningsbeeld op te leveren lijkt terrein te winnen. Om tot een landelijk of regionaal beeld te komen moet ondernijning volgens geïnterviewden eerst lokaal in beeld worden gebracht. In toenemende mate worden onder regie van de RIEC's ondernijningsbeelden voor gemeenten opgesteld.

Werkwijze

Bij de totstandkoming van ondernijningsbeelden wordt systeeminformatie vaak gecombineerd met informatie die uit interviews is verkregen. Systeeminformatie is doorgaans afkomstig uit informatiesystemen van de politie, de belastingdienst en gemeentelijke diensten, maar kan ook aangeleverd worden door private partijen als energieleveranciers. Interviews met gemeenteambtenaren en wijkagenten vormen een belangrijke meerwaarde bij de totstandkoming van de beelden omdat de zogenoemde 'zachte informatie' of 'straatkennis' waarover zij beschikken veelal niet in systemen is opgeslagen, maar wel richting kan geven of informatie uit systemen beter kan duiden. Ook de door de belastingdienst aangeleverde informatie wordt als een belangrijke verrijking gezien ten opzichte van de traditionele criminaliteitsbeelden. Door verschillende gesprekspartners werd het belang van een goede interne informatiepositie van de gemeenten onderstreept. Vertraging in de



totstandkoming van ondermijningsbeelden werd daar mede geweten aan de gebrekkige informatiepositie van met name kleinere gemeenten.

Grote verschillen in omvang van de gemeenten en in informatiepositie vragen volgens geïnterviewden maatwerk van de RIEC's bij het opstellen van de ondermijningsbeelden.

Niet-dekkend beeld

Het aantal opgestelde ondermijningsbeelden verschilt nu nog aanzienlijk per RIEC. Er zijn regio's waar voor alle gemeenten of districten een ondermijningsbeeld is opgesteld, en er zijn regio's waar nu een aanvang is gemaakt met het opstellen van de eerste beelden. In die regio's geven geïnterviewden aan dat het beeld van ondermijnende criminaliteit nog zeer beperkt is.

Capaciteit

De ervaring is dat het opstellen van ondermijningsbeelden veel capaciteit van de RIEC's vraagt. In de regio's waar voor alle gemeenten of voor alle districten een ondermijningsbeeld is opgesteld, is aan het RIEC extra capaciteit beschikbaar gesteld. Zonder deze extra capaciteit zou het volgens geïnterviewden aanzienlijk langer geduurd hebben om tot een dekkend beeld te komen. Deze extra capaciteit is (vooralsnog) niet beschikbaar in de andere regio's. Een van deze regio's heeft, na het afsluiten van een pilotfase waarin ervaring is opgedaan met de methodiek, in 2015 in totaal voor tien gemeenten een ondermijningsbeeld opgeleverd. Een andere regio doet dit jaar ervaring op met de methodiek bij drie gemeenten zodat het volgend jaar meerdere gemeenten kan bedienen. Als deze regio per jaar voor tien gemeenten ondermijningsbeelden kan opstellen dan zal het, gelet op het aantal gemeenten, meer dan zeven jaar nodig hebben om tot een dekkend beeld van de regio te komen.

3.2.2 Effecten opstellen ondermijningsbeelden

Geïnterviewden gaven vaak aan dat het opstellen van ondermijningsbeelden belangrijk, of zelfs noodzakelijk is, om de bestuurlijke aanpak van de grond te krijgen. Zo zou het de bestuurlijke betrokkenheid vergroten en de positie van het bestuur verbeteren.

Bestuurlijke betrokkenheid

Omdat ondermijningsbeelden de problematiek zichtbaar maken, zorgen ze volgens geïnterviewden voor bewustwording en dragen daarmee bij aan de betrokkenheid van het openbaar bestuur bij de aanpak van ondermijning. In de regio's waar al voor alle of een aanzienlijk aantal gemeenten of districten een ondermijningsbeeld is opgesteld, is het bestuur over het algemeen behoorlijk geschrokken van de situatie en onderschrijft het de urgentie om ondermijnende criminaliteit daadkrachtig aan te pakken. Diverse bestuurders geven aan het wenselijk te vinden dat er meer capaciteit bij politie, OM en belastingdienst beschikbaar komt om ze te ondersteunen in de aanpak van de zichtbaar gemaakte ondermijning. Ze ervaren het daarop niet (kunnen) doorpakken als het creëren van de eigen teleurstelling. Ze weten wat er speelt binnen de gemeentegrenzen, ze kunnen niet wegstappen en ze kunnen het ook niet (naar tevredenheid) aanpakken. In dat opzicht is er volgens geïnterviewden sinds het eerste decennium van deze eeuw veel veranderd. Toen hadden nog weinig gemeenten de aanpak van ondermijnende criminaliteit op de agenda staan.



Dat laat onverlet dat de bestuurlijke betrokkenheid volgens geïnterviewden nog verder vergroot kan worden. In met name de regio's waar nog betrekkelijk weinig ondermijningsbeelden beschikbaar zijn, kreeg de Inspectie relatief vaak dit signaal.

Bestuur in positie

Ondermijningsbeelden kunnen volgens geïnterviewden ook bijdragen aan het verstevigen van de positie van het bestuur. In de eerste plaats omdat het bestuur in staat wordt gesteld om te prioriteren en daardoor gerichter capaciteit en middelen kan aanwenden of claimen. In de tweede plaats omdat het proces om tot een ondermijningsbeeld te komen bijdraagt aan een betere interne informatiepositie van de gemeente. Enerzijds omdat de gemeente daarvoor de eigen informatiehuishouding op orde moet brengen en anderzijds doordat de partners binnen het RIEC meer in verbinding komen met de gemeente en op meer structurele basis informatie met de gemeente zullen delen. Dit alles zal de positie van het bestuur versterken waardoor het beter in staat is om ondermijning effectief aan te pakken.

3.3 Bestuurlijke weerbaarheid

Naast het zichtbaar maken van ondermijnende criminaliteit is het belangrijk dat het bestuur is toegerust om ondermijning aan te pakken. Het bestuur moet bekend zijn met de mogelijkheden die het daartoe heeft en feilloos de partners kunnen vinden die het daarin kunnen ondersteunen. Een van die partners is het RIEC-samenwerkingsverband dat als taak heeft kennis en kunde over het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit te vergroten.

Deze paragraaf gaat vooral over de wijze waarop de RIEC's invulling geven aan die taak. Daarbij komt met name de ondersteunende rol die het RIEC-bureau vervult aan de orde. Aan het slot van de paragraaf gaat de Inspectie ook nog kort in op de samenwerking tussen het bestuur en enkele individuele partners.

3.3.1 Bestuurlijk instrumentarium

Het bestuurlijk instrumentarium bestaat uit een breed pallet aan bestuurlijke interventies, zoals het opleggen van sancties op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en diverse andere wetten. Maar ook uit andere mogelijkheden tot bestuurlijk optreden. Van de RIEC's wordt met name verwacht dat ze het bestuur ondersteunen in het toepassen van bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot het niet verstrekken of intrekken van vergunningen (de Algemene Plaatselijke Verordening, Drank- en Horecawet, Opium-wetgeving en het bestemmingsplan). En bij de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).



Wet Bibob

Op grond van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen bij de beoordeling van een te verlenen vergunning, subsidie of een te gunnen aanbesteding de integriteit van de aanvrager of gegadigde onderzoeken. Als er ernstig gevaar dreigt dat een vergunning of subsidie wordt gebruikt voor criminele activiteiten, kan het bestuursorgaan de vergunning of subsidie weigeren of intrekken.

3.3.2 Ondersteuning bestuur door RIEC's

Bibob-aanpak

Over de wijze waarop de RIEC's de gemeenten ondersteunen in de Bibob-aanpak zijn veel geïnterviewden positief. Het is met name dit aspect waar in de beginfase duidelijk op geïnvesteerd is en dat ook tot concrete resultaten heeft geleid. Inmiddels hebben veel gemeenten, mede dankzij de ondersteuning door de RIEC's, Bibob-beleid. En het landelijk breed uitrollen van dit beleid is belangrijk omdat er anders verschuivingseffecten kunnen ontstaan. In de beginfase waren het vooral de grote gemeenten die Bibob-beleid implementeerden. Bij de kleinere gemeenten ontbrak het aan kennis en kunde en ontstond, door het achterwege blijven van integriteitstoetsen, een relatief gunstig vestigingsklimaat voor criminelen. De RIEC's hebben volgens geïnterviewden geholpen om de dijken overal even hoog te maken door met name die kleine gemeenten te helpen met het implementeren van het beleid en bij te staan in individuele zaken. Doordat het aantal zaken voor kleine gemeenten relatief beperkt is, kan er geen expertise opgebouwd worden en blijft het volgens geïnterviewden noodzakelijk dat de RIEC's ondersteuning bieden. Om de kennis op niveau te brengen en te houden organiseren de RIEC's ook tal van activiteiten, zoals Bibob-trainingen, cursussen, presentaties, symposia, road shows en bestuurlijke conferenties. De activiteiten verschillen per regio.

Inzicht in niveau bestuurlijke weerbaarheid

In de regio's waar voor alle gemeenten respectievelijk districten een ondermijningsbeeld is opgesteld is eveneens voor alle gemeenten een QuickScan opgesteld.



QuickScan

Daar waar de ondermijningsbeelden een foto opleveren van de ondermijningsproblematiek binnen de gemeente- respectievelijk districtsgrenzen vormt de QuickScan een foto van de interne gemeenteorganisatie en de wijze waarop de organisatie is toegerust om de ondermijningsproblematiek aan te pakken. De QuickScans geven inzicht in het niveau van bestuurlijke weerbaarheid. Ze brengen de informatiepositie en de mate waarin de gemeente haar bestuurlijk instrumentarium benut in kaart. Dat leverde bijvoorbeeld aanbevelingen op over het inzetten van het Bibob-instrument, maar ook over het toepassen van artikel 13b van de Opiumwet²⁰, over het samenwerken met andere gemeenten en over het verbeteren van de interne informatiepositie.

De Inspectie sprak met een aantal bestuurders van relatief kleine gemeenten over de uitkomsten van de QuickScans. Deze werden, zeker in combinatie met de ondermijningsbeelden, als zeer nuttig ervaren. Een van de bestuurders gaf aan dat de QuickScan de gemeente helpt in het opzetten van een eigen intelligence center/informatieknooppunt. Een andere bestuurder gaf eveneens aan er behoefte aan te hebben om intern een beter beeld te hebben van de beschikbare gegevens en informatie. Hij vindt het wel wat ingewikkeld om dat op de schaal van zijn gemeente te organiseren. Liever kijkt hij hoe grotere gemeenten dit realiseren en maakt hij gebruik van de daar aanwezige expertise. In de ontwikkelfase om tot een betere informatiehuishouding bij de verschillende gemeenten te komen, ziet hij ook een duidelijk rol voor de stuurgroep van het RIEC.

In de twee regio's waar QuickScans zijn uitgevoerd hebben de RIEC's inmiddels een vervolgtrajec ingezet om de bestuurlijke weerbaarheid verder te versterken. Zo is de doelstelling om op basis van de uitkomsten van de QuickScan met elke gemeente een plan op stellen om de interne organisatie weerbaarder te maken tegen ondermijnende criminaliteit. Ook in andere regio's ontplooiën RIEC's steeds meer initiatieven om de gemeenten te ondersteunen in het verbeteren van de interne informatiepositie.

Verbinding tussen RIEC en openbaar bestuur

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft elk RIEC accounthouders die het directe aanspreekpunt voor de gemeenten zijn. Zij zijn de verbindende schakel met contactambtenaren bij de gemeenten. Bijvoorbeeld als het over een Bibob aanvraag gaat, maar ook als het om andere ondersteunende activiteiten vanuit het RIEC gaat. Zoals in het toepassen van bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot het niet verstrekken of intrekken van vergunningen. Of het optreden als liaison tussen informatieplein van het RIEC en een gemeente in de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit (zie ook hoofdstuk 4). De mate waarin de accounthouders in verbinding staan met de gemeenten verschilt per regio. Er zijn regio's waar de accounthouders ook de contacten met burgemeesters onderhouden,

²⁰ Ook bekend als de Wet Damocles. Op grond van dit artikel heeft de burgemeester de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen indien er drugs in een pand verhandeld wordt. De burgemeester kan in de praktijk een dwangsom opleggen of uiteindelijk een pand sluiten.



terwijl in andere regio's er vooral contact is met de ambtenaren openbare orde en veiligheid. De bezetting van accounthouders is volgens geïnterviewden niet overal toereikend om regiobreed de contacten te kunnen onderhouden.

De Inspectie sprak met de hoofden van alle tien de RIEC's. In deze gesprekken werd het belang van een goede verbinding tussen het RIEC en openbaar bestuur vaak benadrukt. Door het verzorgen van presentaties bij gemeenten en door periodiek elke burgemeester in de regio te spreken, slaan ze de brug richting openbaar bestuur en plaveien daarmee de weg waarlangs accounthouders van het RIEC-bureau ondersteuning aan de gemeenten bieden. Door de verbinding met het bestuur te maken, kan ook de samenwerking beter worden vormgegeven.

Betrekken gemeentesecretaris

Diverse gesprekspartners constateren dat die samenwerking erbij gebaat is dat de gemeentesecretaris nadrukkelijker betrokken wordt in de aanpak van ondermijning, en specifiek in het vergroten van de bestuurlijke weerbaarheid. De gemeentesecretaris heeft in de meeste gemeenten leiding over de gemeenteambtenaren, is verantwoordelijk voor de interne bestuurlijke processen, de informatiehuishouding en heeft zicht op de potentiële kwetsbaarheden van de organisatie. De Inspectie constateert dat hier, vooral in grotere gemeenten, ook een rol kan liggen voor directeuren of hoofden Veiligheid.

3.3.3 Samenwerking tussen bestuur en partners

Het bestuur wordt in de aanpak van ondermijnende criminaliteit ondersteund door het RIEC-samenwerkingsverband, maar is ook afhankelijk van haar individuele (overheids)partners. Zo sprak de Inspectie meerdere bestuurders die bij het opstarten van een Bibob-procedure niet altijd tevreden zijn over de informatievoorziening vanuit politie en OM. De terughoudendheid vanuit deze partners om informatie aan te leveren maakt het dan lastig om een goede bestuurlijke afweging te maken over het al dan niet starten van een Bibob-procedure.



4

Geïntegreerde aanpak

4.1 Inleiding

De bestuurlijke aanpak is vaak een onderdeel van de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. Met geïntegreerde aanpak wordt bedoeld dat georganiseerde criminaliteit zowel via strafrecht als via bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving wordt aangepakt. En dat de betrokken partners daarbij nauw samenwerken. De RIEC's dienen de geïntegreerde aanpak te ondersteunen en hebben daarom als taak de functie van informatieplein te vervullen en te adviseren over integrale interventiestrategieën. Ter ondersteuning van de geïntegreerde aanpak is de leidraad 'Integraal tenzij...' opgesteld. Deze leidraad is opgesteld door de Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (GOC)²¹ Op basis van onder andere deze leidraad onderscheidt de Inspectie binnen de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit een aantal fasen. Het betreft de volgende fasen.

- Opbouwen informatiepositie;
- Besluitvorming interventies;
- Uitvoering, monitoring en verantwoording.

Deze fasen komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

4.2 Opbouwen informatiepositie

Net als de bestuurlijke aanpak is de geïntegreerde aanpak in grote mate afhankelijk van een goede informatievoorziening. Een goede informatiepositie draagt bij aan gedegen besluitvorming over uit te voeren interventies en (daarmee) aan de kwaliteit van interventies en het effect dat daarmee gesorteerd wordt. Partners moeten dus in staat en bereid zijn om informatie met elkaar te delen. Of partners daartoe in staat zijn hangt onder andere af van de interne informatiepositie. Als deze niet op orde is, zal dat zijn weerslag hebben op de gezamenlijke

²¹ In deze stuurgroep waren ten tijde van het opstellen van de leidraad de volgende organisaties vertegenwoordigd: OM, de Nationale Politie, het LIEC, de gemeente Tilburg, het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De stuurgroep bestaat inmiddels onder de naam Landelijk Platform GOC.



informatiepositie. Er zijn echter meerdere factoren die het delen van informatie kunnen belemmeren of beperken. Deze paragraaf gaat over de wijze waarop partners binnen het RIEC samenwerkingsverband informatie met elkaar delen en met welke beperkingen en belemmeringen ze hierbij te maken krijgen. Hieronder gaat de Inspectie eerst in op de grondslag voor en het kader waarbinnen informatie gedeeld wordt. Vervolgens beschrijft de Inspectie hoe partijen hier in de praktijk mee omgaan.

4.2.1 Kader informatiedeling

In artikel 5 van het convenant is bepaald dat de convenantpartners over en weer, met in achtneming van de wettelijke bepalingen, alle informatie verstrekken die nodig is om de in artikel 2 van het convenant vermelde doelen²² te bereiken. De wettelijke bepalingen waaraan de individuele partners gehouden zijn vormen de bandbreedte waarbinnen deze partners binnen het RIEC-verband informatie mogen delen. Dit wettelijk kader bestaat onder andere uit de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet politiegegevens, de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), de Wet Bibob en sectorale wetgeving. Omdat het kader veelomvattend is en de wettelijke bepalingen soms complex zijn is voor de RIEC's een privacy protocol (verder het protocol) opgesteld.

Privacy protocol

Het protocol moet bijdragen aan een zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens door de convenantpartners in het samenwerkingsverband. Het beschrijft de wijze waarop (op grond van de geldende privacyregelgeving) persoonsgegevens verwerkt moeten worden door de convenantpartners in het samenwerkingsverband. Het is integraal van toepassing op alle RIEC's die het hebben vastgesteld en beschrijft eenduidig de werkwijze van alle RIEC- samenwerkingsverbanden. Het heeft een belangrijke functie omdat het duidelijkheid schept voor alle partners hoe zij met de uitwisseling van gegevens binnen het RIEC om moeten gaan, en tevens bijdraagt aan transparantie richting betrokkenen en de buitenwereld. De vaststelling van het protocol is regionaal geregeld en geschiedt per regio door de stuurgroep van een RIEC. Medio september 2016 hadden twee stuurgroepen het protocol nog niet vastgesteld. Nadere bestudering van de regelgeving die van toepassing is op het

²² Artikel 2: De samenwerking tussen de convenantpartners en tussen de daartoe opgerichte samenwerkingsverbanden RIEC's en het LIEC heeft als doel gezamenlijk invulling te geven aan: 2.1 een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit door naast het strafrechtelijk laten vervolgen van individuele daders en het ontmantelen van criminele samenwerkingsverbanden ook bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aan te wenden om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden; 2.2 de identificering van gelegenheidsstructuren binnen die economische sectoren en publieke voorzieningen die vatbaar zijn voor beïnvloeding door de georganiseerde criminaliteit opdat, middels het treffen van maatregelen ter bescherming, wordt voorkomen dat criminelen of criminele organisaties bewust of onbewust worden gefaciliteerd door de overheid en daardoor de democratische rechtstaat wordt ondermijnd. Hierbij wordt aandacht besteed aan verschijningsvormen en onderdelen van georganiseerde criminaliteit: mensenhandel en -smokkel; georganiseerde hennepcultuur; fraude in de vastgoedsector; misbruik binnen de vastgoedsector; witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel economische criminaliteit; zoals die door de minister van Veiligheid en Justitie worden benoemd op basis van het 4-jaarlijks door de minister van Veiligheid en Justitie vast te stellen Nationaal Dreigingsbeeld; andere per Regionale Stuurgroep RIEC te bepalen verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit; 2.3 de bestrijding van handhavingsknelpunten; 2.4 de bevordering en ondersteuning van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur op grond van de Wet Bibob.



verstrekken van politiegegevens laat zien dat er, vanwege het niet gelijktijdig landelijk vaststellen van het protocol, per regio een verschillend regime van toepassing is (geweest).

Verstrektingsregime politie informatie

Voor de politie geldt dat reeds voor 2013 voorzien is in een basis om bepaalde politiegegevens (art. 8 en 13 Wpg) op structurele basis te verstrekken aan de in de RIEC's deelnemende bestuursorganen. Deze gegevens mogen worden verstrekt voor de analyse van handavingsknelpunten en integrale casus ten behoeve van het bepalen en uitvoeren van gezamenlijke interventiestrategieën. Maar ook ten behoeve van het opstellen van ondermijningsbeelden en ter bevordering en ondersteuning van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur op grond van de Wet Bibob. De praktijk wees echter uit dat deze politiegegevens vaak onvoldoende zijn om zicht te krijgen op de verborgen verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit. Er was onder meer behoefte aan gegevens uit rechercheonderzoeken en informatie van de Teams Criminele Inlichtingen (TCI).

Het delen van dergelijke - artikel 9 en 10, eerste lid, onder a, van de Wpg - informatie is, vooruitlopend op de wijziging van het Besluit politiegegevens (hierna: Bpg), vanaf 15 maart 2013 geregeld in het Wpg-machtigingsbesluit RIECs/werkproces integrale casusanalyse (verder machtigingsbesluit)²³. Tot 1 juli 2015 was het machtigingsbesluit voor alle RIEC's van toepassing. Vanaf 1 juli 2015 vormt de desbetreffende (nieuwe) bepaling van het Bpg de grondslag voor gegevensverstrekking, mits de stuurgroep van het RIEC het protocol heeft vastgesteld. Anders blijft het machtigingsbesluit onverkort van toepassing.²⁴ Omdat niet alle stuurgroepen het protocol (gelijktijdig) hebben vastgesteld en de bepalingen in het machtigingsbesluit en het Bpg enigszins verschillen is de politie ten aanzien van het verstrekken van politiegegevens in de verschillende regio's aan verschillende voorwaarden gebonden (geweest). De Inspectie komt in dit hoofdstuk een aantal maal terug op deze verschillen en de consequenties daarvan. In bijlage IV is een volledig overzicht opgenomen.

4.2.2 Interne informatiepositie partners

Informatiedeling begint met een goede interne informatiepositie van partners. Indien partners intern informatie niet kunnen ontsluiten, dan wordt het ingewikkeld om de eigen informatie te delen met andere partijen. De Inspectie gaat hieronder dus eerst in op die interne informatiepositie en in de navolgende paragrafen op het delen van informatie tussen de partners.

Het voert in het kader van dit onderzoek te ver om te komen tot een volledig beeld van de interne informatiepositie van de partners die in RIEC-verband samenwerken. De Inspectie beperkt zich dan ook tot het geven van een algemeen beeld op grond van wat in interviews naar voren kwam.

²³ Staatscourant. 2013, nr. 6711.

²⁴ In het Besluit politiegegevens wordt als voorwaarde voor de verstrekking van politiegegevens aan een RIEC gesteld dat er schriftelijke afspraken zijn gemaakt over de gevallen waarin en voorwaarden waaronder de gegevens worden verstrekt. Omdat deze afspraken worden vastgelegd in het protocol blijft het (inmiddels verlengde) machtigingsbesluit van toepassing totdat het protocol is vastgesteld.



Eerder bleek al dat de informatiepositie van met name kleine gemeenten een aandachtspunt is. Om de bestuurlijke weerbaarheid te vergroten is het belangrijk om deze informatiepositie te versterken. Ook de geïntegreerde aanpak is volgens geïnterviewden gebaat bij een betere informatievoorziening vanuit gemeenten.

Voor de politie geldt dat het volgens geïnterviewden in de systemen vaak aan 'straat informatie' ontbreekt. Deze zit in de hoofden van wijkagenten, maar wordt veelal niet in systemen opgeslagen. Daarnaast zou informatie uit opsporingsonderzoeken meer gebruikt kunnen worden om inzichten in de criminele industrie te verkrijgen. Opsporingsonderzoeken zijn per definitie zaakgericht en daardoor is er niet altijd oog voor informatie die voor het opsporingsonderzoek niet relevant is, maar wel inzicht kan geven in de criminele industrie. Er zijn wel ontwikkelingen binnen de politie om de patronen rondom onderzoeken beter in beeld te brengen.

Interne communicatie

De interne informatiepositie is mede afhankelijk van hoe er intern gecommuniceerd wordt. Diverse gesprekspartners gaven aan dat de interne communicatie ten aanzien van afspraken binnen RIEC-verband niet altijd optimaal is. Met name de verbinding tussen het strategische niveau en het operationele niveau kan beter. Hoewel dit ook bij andere organisaties zou spelen, gingen de concrete voorbeelden in verschillende regio's over besluitvorming in de stuurploeg door de eenheidsleiding van de politie die niet bekend was bij de verantwoordelijke teamchefs. Zij moesten dan van de betrokken burgemeester vernemen of er al dan niet tot een interventie besloten was.

Voor het OM geldt dat het arrondissementsparket (AP) participeert in het RIEC en het functioneel parket (FP) daarin vertegenwoordigt. Het FP is verantwoordelijk voor de aanpak van fraude en stuurt in dat kader onder andere de FIOD aan. De FIOD is een van de partners in RIEC-verband. Voor het OM is het van belang dat er ten aanzien van de aanpak van ondermijning een goede afstemming is tussen het AP, het FP en het landelijk parket (LP). Daarom organiseert het OM sinds begin 2016 ondermijningstafels waar vertegenwoordigers van LP, AP en FP casussen bespreken die op landelijk en lokaal niveau spelen. Hoewel de informatiedeling binnen het OM steeds beter loopt is van een structurele informatie-uitwisseling tussen de diverse OM-onderdelen nog geen sprake.

4.2.3 Informatiedeling in de praktijk

Hierboven bleek reeds dat er binnen het RIEC-samenwerkingsverband verschillende werkprocessen zijn ten behoeve waarvan informatiedeling plaatsvindt. In het hoofdstuk bestuurlijk aanpak is al ingegaan op het delen van informatie ten behoeve van de ondermijningsbeelden en de ondersteuning in Bibob-zaken. In deze paragraaf staat de informatiedeling ten behoeve van de integrale casusaanpak centraal. De RIEC's fungeren namelijk als informatieplein waar partners signalen kunnen inbrengen en waar deze signalen op basis van verdere informatiedeling opgewerkt worden tot casusbeschrijvingen en uiteindelijk kunnen leiden tot een interventieadvies. Het informatieplein is een (fysieke) locatie waar partners informatie delen, voor overleg bij elkaar komen of (semi-)permanent bij elkaar zitten. In alle regio's faciliteert het RIEC het informatieplein. Per regio verschilt de opzet van het informatieplein en de mate waarin er randvoorwaarden gecreëerd zijn voor een goede samenwerking, en dus informatiedeling binnen een niet-



hiërarchische omgeving. Hieronder beschrijft de Inspectie hoe dit vorm heeft gekregen voor de processtappen 'inbrengen signaal' tot en met 'interventieadvies'.

Inbrengen signaal bij RIEC

Elke integrale interventie in RIEC-verband begint met een signaal dat binnenkomt bij het RIEC. Het signaal kan ingebracht worden door de driehoek van burgemeester, OM en politie, maar is meestal afkomstig van een van de partners. Voor het inbrengen van een signaal kunnen partijen gebruikmaken van een signaaldocument waarin ze de casus beschrijven en aangeven welke subjecten en objecten het betreft. De ondersteuning die ze hierbij krijgen van het RIEC verschilt per partner en per regio. Belastingdienst en politie zijn volgens geïnterviewden over het algemeen goed in staat om zelfstandig een signaal op te stellen. Intern gaat daar dan al een heel selectie- en wegingsproces aan vooraf. Zo vernam de Inspectie in een van de regio's dat signalen binnen de politieorganisatie binnenkomen bij het Informatie- en Coördinatie Centrum (ICC). Bij het ICC wordt vervolgens de afweging gemaakt of het een relevant signaal is om in te brengen bij het infoplein van het RIEC. Daarbij wordt beoordeeld of het aansluit bij de prioriteiten van het RIEC en van de politie. Zaken waarin integraal afpakken aan de orde is maken over het algemeen een goede kans om binnen RIEC-verband opgepakt te worden. Voordat de politie de zaak inbrengt bij het RIEC vindt er afstemming met het OM plaats.

Gemeenten

Kleine gemeenten hebben volgens geïnterviewden doorgaans meer moeite met de afweging welke zaken zich lenen voor een geïntegreerde aanpak in RIEC-verband. Dat heeft, naast de soms beperkte informatiepositie, als oorzaak dat het aan kennis en kunde ontbreekt om tot een goed onderbouwd signaal te komen. Bovendien doen kleine gemeenten relatief weinig ervaring op met het inbrengen van signalen. Om deze gemeenten te ondersteunen hebben diverse RIEC's in het signaaldocument criteria voor het inbrengen van een integrale casus opgenomen, en helpen ze bij het invullen van dit document.

Belastingdienst en FIOD

Hoewel de kwaliteit van de ingebrachte signalen vanuit de belastingdienst over het algemeen redelijk goed is, verdient het aantal ingebrachte signalen van deze partner volgens geïnterviewden soms nog enige aandacht. Voor de belastingdienst geldt dat het in de aanvangsfase van de integrale aanpak vooral informatie gedeeld heeft in casussen die door andere partners (met name de politie) werden ingebracht. In toenemende mate brengt de belastingdienst nu ook zelf signalen in. De FIOD brengt weinig zaken in voor de integrale aanpak in RIEC-verband omdat deze aanpak regionaal gericht is, en de FIOD voor het functioneel parket vaak juist grote landelijke zaken draait.

Politie

Voor de politie geldt dat deze weliswaar relatief veel signalen inbrengt, maar dat er toch ook kritiek is op het aantal signalen en het moment waarop deze signalen worden ingebracht. Voor wat betreft het aantal ingebrachte signalen gaf een van de RIEC-hoofden aan dat in 2014 binnen de eenheid een aanzienlijk aantal criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) door de politie geïdentificeerd en aangepakt was. Geen van deze CSV's werd echter integraal aangepakt, terwijl dat wel tot de mogelijkheden behoorde. Ten aanzien van het moment waarop de politie signalen inbrengt merkte een aantal gesprekspartners op dat de politie nog weleens signalen inbrengt op het moment dat ze vastloopt in een zaak. De zaak is dan echter al zo ver gevorderd dat het voor bijvoorbeeld de belastingdienst niet meer mogelijk is om



haar instrumentarium effectief in te zetten. Een van de gesprekspartners van de politie bevestigde dat de politie zaken waarin ze zelf vastloopt vanwege het maatschappelijk belang alsnog inbrengt in RIEC-verband. Als voorbeeld noemde hij criminele families die al decennia in de criminaliteit actief zijn en die door een alternatieve aanpak met een palet aan mogelijkheden wel effectief aangepakt kunnen worden.

OM

Het OM brengt zelf relatief weinig signalen in. Als het signaal door de politie of vanuit een andere opsporingsinstantie wordt ingebracht, dan is het OM er in de voorfase vaak al bij betrokken.

Signalen uit ondermijningsbeelden

Ook een ondermijningsbeeld kan een of meerdere signalen opleveren. Deze kunnen vervolgens integraal opgepakt worden. In de regio's waar voor alle gemeenten of districten een ondermijningsbeeld is opgesteld, vormen deze beelden een belangrijke bron voor signalen. De beelden hebben zoveel signalen opgeleverd dat er per district of basisteam een selectie gemaakt wordt. In een van de regio's maakt de driehoek, aangevuld met een vertegenwoordiger van de belastingdienst, deze selectie op basisteamniveau. De geselecteerde signalen worden ingebracht bij het RIEC.

Opwerken signaal

Medewerkers van het RIEC-bureau beoordelen de binnengekomen signalen. Indien nodig vragen ze aanvullende informatie op bij de indiener van het signaal of kijken ze samen met de indiener hoe het signaal verbeterd kan worden. Uiteindelijk wordt besloten of een signaal voldoet aan de gehanteerde criteria (RIEC-thema, betreft ondermijning, relevantie voor meerdere partners).

1^e informatiecheck partners

Daarna vraagt het RIEC-bureau aan de partners of ze belang hebben bij de zaak en of ze beschikken over relevante informatie. De partners ontvangen daartoe het signaaldocument en controleren intern of er een belang is en of ze informatie zouden kunnen leveren.

Zo bekijken de partners of ze ten aanzien van de in het signaaldocument beschreven personen en objecten over informatie beschikken. De belastingdienst doet bijvoorbeeld een systeemcheck op Burgerservicenummer en de FIOD controleert in het eigen systeem alle namen, objecten en adressen die in het signaal genoemd zijn. De informatieofficier, die het OM op het infoplein vertegenwoordigt, kijkt samen met een zaakofficier en rechercheofficier of genoemde subjecten bekend zijn en de politie checkt de eigen systemen. De partners zijn niet altijd tevreden over de gerichtheid waarmee de RIEC-bureaus informatie opvragen. Zo werd bijvoorbeeld van alle bewoners van een woonwagencamp (inclusief de jonge kinderen), de justitiële informatie opgevraagd.

Signaaldossier

Op basis van de door de partners aangeleverde informatie stelt het RIEC een signaaldossier op ter bespreking in een integraal overleg. Voordat dit overleg plaatsvindt, ontvangen de partners de signaaldossiers. Binnen de eigen organisatie stemmen ze dan af of het wenselijk is om het signaal tot casus te benoemen. Ook tussen organisaties die intensief samenwerken of via een gezag relatie met elkaar verbonden zijn, vindt vooraf afstemming plaats.



Informatieoverleg

In het informatieoverleg bespreken de partners vervolgens de signaaldossiers en besluiten daar of een signaal in het RIEC-samenwerkingsverband als casus wordt opgepakt. Pas nadat er sprake is van een casus kan er volgens gesprekspartners formeel informatie gedeeld worden, omdat het dan onder de werking van het convenant valt. Dit lijkt echter een misvatting. Voor de RIEC's waarvoor het regiem van het machtigingsbesluit van toepassing is, geldt bijvoorbeeld dat politiegegevens die worden verwerkt op basis van artikel 8 en 13 van de Wpg reeds verstrekt kunnen worden in de fase dat een signaal wordt opgewerkt tot casus. Voor de overige RIEC's geldt weliswaar dat er sprake is van een gefaseerde informatieverstrekking²⁵, maar is nergens bepaald dat het moment waarop een signaal tot casus benoemd wordt, als onderscheidend criterium geldt voor het al dan niet verstrekken van inhoudelijke informatie.

Het is de Inspectie niet duidelijk geworden waarom er sprake is van een dergelijke brede overtuiging dat een signaal tot casus benoemd moet worden voordat er onder de werking van het convenant inhoudelijke informatie gedeeld kan worden. In het machtigingsbesluit is dit uitsluitend voorgeschreven voor de verstrekking van politiegegevens die zijn verkregen uit rechercheonderzoeken en informatie van de TCI.²⁶

Lastige inschatting

De beperkte gemeenschappelijke informatiepositie maakt het voor partners soms heel lastig om in te schatten of ze heil zien in een casusaanpak. Dat kan erin resulteren dat niet besloten wordt tot het opstellen van een voorstel voor een integrale casusaanpak, terwijl daar op grond van een meer volledige informatiepositie wel voldoende animo voor was geweest. Het kan er ook in resulteren dat besloten wordt tot het voorbereiden van een integrale casusaanpak, terwijl dit besluit vervolgens herzien moet worden op grond van later beschikbaar gekomen informatie. In het eerste geval is sprake van een gemiste kans, in het tweede mogelijk van verspilde moeite.

Signalen uit ondermijningsbeelden

Een verschil met de reguliere signalen is dat er bij signalen die voortkomen uit ondermijningsbeelden al vrij veel informatie bekend is. Dat roept bij partners de vraag op of deze informatie ten behoeve van de geïntegreerde casusaanpak direct gebruikt kan worden of opnieuw gedeeld moet worden. Volgens enkele

²⁵ Het protocol beschrijft het getrappt delen van informatie. In de werkprocesbeschrijvingen is dit nader uitgewerkt. Informatie wordt gefaseerd gedeeld. Eerst uit openbare en daarna uit gesloten bronnen. In de procesbeschrijving 'integrale casusaanpak' worden in fase 3, de laatste fase, gegevens verstrekt op grond van artikel 9 en 10 van de Wpg.

²⁶ Op grond van het machtigingsbesluit wordt na binnenkomst van een signaal bij het RIEC eerst gekeken of de in het signaal genoemde persoon en bijbehorend adres bekend zijn bij de politie. Vervolgens kan, ten behoeve van het opwerken van een signaal tot casus, informatie verstrekt worden die is verwerkt overeenkomstig artikel 8 of 13 van de Wpg. Pas daarna kan, indien de casus aanwijzingen bevat dat sprake is van georganiseerde criminaliteit en het voor het verrichten van de integrale casusanalyse nodig wordt geacht, informatie verstrekt worden die is verwerkt overeenkomstig artikel 9 of 10, eerste lid, onder a van de Wpg. Dat gebeurt niet indien een zwaarwegend opsporingsbelang, de nationale veiligheid of het belang van de bescherming van de veiligheid van personen, zich tegen verstrekking verzet. Bovendien worden gegevens alleen verstrekt aan geautoriseerde personen die werkzaam zijn bij de aan de RIEC's deelnemende partners. Een autorisatie wordt verleend na een in onderling overleg overeengekomen veiligheidsscreening van de betrokken personen .



geïnterviewden hoeft informatie in ieder geval niet opnieuw gedeeld te worden als aan twee voorwaarden is voldaan. De eerste is dat er bij de oorspronkelijke informatiedeling door partners geen voorbehouden zijn gemaakt. De tweede is dat het signaal wordt ingebracht bij het informatieplein en daar tot casus benoemd wordt zodat de casusaanpak formeel onder de werking van het convenant valt. Ook ten aanzien van deze tweede voorwaarde stelt de Inspectie de vraag of dit daadwerkelijk nodig is. Zolang partners de informatie overeenkomstig de voorwaarden in het convenant en voor hen van toepassing zijnde regelgeving gebruiken en delen, lijkt dit niet nodig. Het inbrengen van een signaal is wel nodig om onder de werking van het convenant aanvullende informatie te kunnen delen. Gegevens uit rechercheonderzoeken en TCI-informatie mogen namelijk niet verstrekt worden ten behoeve van het opstellen van een ondermijningsbeeld, maar wel ten behoeve van een integrale casusaanpak.

Inhoudelijke informatiedeling

Nadat partners in het informatieoverleg een signaal tot casus benoemd hebben gaan ze over tot het delen van inhoudelijke informatie. Dit kan direct volgen op het benoemen van de casus, maar ook op een later moment. Het proces van informatiedeling kan enige tijd en meerdere bijeenkomsten duren. De Inspectie heeft in vier van de tien regio's een informatieoverleg bijgewoond. Bij deze bijeenkomsten zaten als vaste partners vertegenwoordigers van het OM, de politie, en de belastingdienst. In enkele gevallen was ook de FIOD vertegenwoordigd. De vertegenwoordiging vanuit gemeenten was vrij beperkt. Soms was er namens het openbaar bestuur een vaste vertegenwoordiger, of was er voor een specifiek dossier een gemeentelijk vertegenwoordiger aanwezig. Maar met name de accounthouders van het RIEC fungeerden als spreekbuis namens gemeenten in het informatieoverleg. De voorzitter van een van de stuurgroepen gaf aan dat het bestuur gemist wordt in het informatieoverleg. Hij is er een voorstander van om het bestuur nadrukkelijker in een vroegtijdig stadium te betrekken in de integrale casusaanpak.

Convenant

De Inspectie heeft uitvoerig gesproken met de diverse partners over de wijze waarop informatiedeling plaatsvindt. De algemene teneur was dat het convenant in belangrijke mate heeft bijgedragen aan het kunnen uitwisselen van informatie en dat dit de samenwerking en de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit een belangrijke boost heeft gegeven. Zo kan de belastingdienst met de in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) genoemde partners, uitsluitend informatie delen indien er een convenant aan de samenwerking ten grondslag ligt. Het convenant is voor de belastingdienst dus een belangrijke basis om informatie te delen. Dat blijkt ook in de praktijk, want de partners zijn over het algemeen vol lof over de bijdrage die de belastingdienst levert aan de geïntegreerde aanpak. Ze noemen de belastingdienst een professionele en betrouwbare partner.

Terughoudendheid

De Inspectie vernam van diverse geïnterviewden dat de politie in toenemende mate bereid is tot het delen van informatie. In meerdere regio's vonden partners en medewerkers van het RIEC-bureau de politie soms echter nog te terughoudend in het delen van informatie. In een van de regio's kreeg het RIEC slechts in incidentele



gevallen algemene TCI informatie.²⁷ Dit is opmerkelijk omdat er sinds de inwerkingtreding van het machtigingsbesluit in 2013 een juridische basis is om dergelijke informatie te verstrekken. In een andere regio zou de politie volgens het hoofd van het RIEC ook meer informatie met het RIEC kunnen delen. Volgens het hoofd wordt privacyregelgeving daar ten onrechte als een belemmering opgevoerd om informatie te kunnen delen. De mogelijkheden tot informatiedeling onder het convenant worden volgens hem nog niet ten volle benut. In een derde regio werd de aanpak van OMG's bemoeilijkt doordat de politie niet bereid was bepaalde informatie te delen. In die regio is inmiddels wel een verbetering zichtbaar. Meerdere gesprekspartners benadrukten dat het RIEC voor het opstellen van goede analyses afhankelijk is van de informatieaanlevering door de partners. Minder terughoudendheid in het verstrekken van informatie door de politie kan volgens hen de kwaliteit van deze analyses verder verbeteren.

In enkele regio's werd ook de informatievoorziening vanuit partners als ISZW en douane als terughoudend ervaren. Bij deze partners, die overigens minder actief participeren in het RIEC-samenwerkingsverband, zouden de interne processen vaak leidend zijn.

Onwetendheid

Een belangrijke barrière om informatie te delen is dat er nog onvoldoende kennis is van wat wel en wat niet gedeeld mag worden. Dit speelt bij alle partners en het kennisniveau verschilt van persoon tot persoon. Er bestaat bij diverse personen behoefte aan duidelijke richtlijnen en handleidingen die dit kunnen verduidelijken. Het protocol kan mogelijk bijdragen aan het vergroten van het inzicht in wat wanneer wel en niet gedeeld kan worden.

Partners die met vragen zitten over informatiedeling kunnen bij het RIEC terecht. Over het algemeen zijn ze ook tevreden over de wijze waarop het RIEC daarin ondersteunt. Het RIEC informeert de partners tijdens bijeenkomsten ook actief over de mogelijkheden tot informatiedeling. Toch zien de diverse partners dat de kennis over informatiedeling binnen de eigen organisatie nog vergroot kan worden. Zo gaf het OM in een van de regio's aan dat officieren regelmatig onbekend blijken te zijn met de manier waarop integrale samenwerking plaatsvindt en zelf bepalen of, en zo ja welke informatie gedeeld wordt. Om de kennis over de aanpak van ondermijning en de mogelijkheden tot informatiedeling onder officieren te verbeteren, organiseert het OM een landelijke leergang ondermijning. Officieren zijn hierdoor steeds beter bekend met de mogelijkheden.

Diverse geïnterviewden gaven aan dat er per organisatie een eenvoudige vertaling moet komen van de voor die organisatie relevante aspecten uit het Privacy protocol. Een A4tje waar alles voor de eigen organisatie op staat. Zodat de informatie toegankelijk is, en voor een ieder duidelijk is wat wanneer wel en niet gedeeld kan worden.

Vertrouwen

Voor het delen van informatie is het ook belangrijk dat partners elkaar (kunnen) vertrouwen. Dat vertrouwen groeit naarmate partners langer met elkaar in een vaste samenstelling samenwerken en gegevens uitwisselen. In diverse regio's bleek

²⁷ De politie moet voor het verstrekken van TCI-informatie, zoals bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder a van het Bpg, toestemming vragen aan het OM. Aan het niet verstrekken van TCI-informatie door de politie kan dus een besluit van het OM ten grondslag liggen.



dat de bereidheid om informatie uit te wisselen in de loop der tijd is toegenomen. Dat komt bijvoorbeeld doordat partners elkaars meerwaarde in het samenwerkingsverband ontdekken. Specifieke bevoegdheden van bepaalde partners kunnen soms van doorslaggevend belang zijn in een succesvolle aanpak van een ondermijningscasus. Elk gezamenlijk succes sterkt het vertrouwen in de samenwerking. Aan dat vertrouwen kan ook bijdragen dat partners er van op aan kunnen dat ze uitsluitend informatie delen met personen die een veiligheidsscreening hebben ondergaan en dat deze personen er vervolgens binnen de eigen organisatie prudent mee omgaan. Dat geldt zowel voor medewerkers van het RIEC, als voor medewerkers van de partners aan wie informatie vertrekt wordt.

Veiligheidsscreening

De Inspectie constateert dat de wijze waarop thans de screening van bij het samenwerkingsverband betrokken personen geregeld is en uitgevoerd wordt, niet bijdraagt aan het vertrouwen om informatie met elkaar te delen. Er dient een onderscheid gemaakt te worden ten aanzien van de screening van medewerkers van de partners, en medewerkers van de RIEC-bureaus en het LIEC. Ten aanzien van deze laatste categorie medewerkers stelt de Inspectie vast dat medewerkers die persoonsgegevens verwerken op grond van het protocol, tenminste over een Verklaring Omtrent het Gedrag dienen te beschikken. Hoewel deze medewerkers in aanraking komen met gevoelige informatie is een veiligheidsonderzoek niet verplicht voorgeschreven.

Ten aanzien van de screening van medewerkers van de partners merkt de Inspectie op dat het machtigingsbesluit regelt dat politiegegevens uitsluitend verstrekt worden aan personen die werkzaam zijn bij de aan de RIEC's deelnemende partners *indien deze personen een veiligheidsscreening hebben ondergaan*. Naleving van deze bepaling zou in de praktijk tot een onwerkbaar situatie hebben geleid/leiden omdat niet alleen de medewerkers van veel gemeenten, maar ook van bijvoorbeeld de belastingdienst geen veiligheidsscreening ondergaan. Bij andere organisaties waar medewerkers wel aan een veiligheidsscreening zijn onderworpen, blijkt deze in diverse gevallen gekoppeld te zijn aan het moment van indiensttreding en niet aan het participeren in het samenwerkingsverband RIEC. Het is dan de vraag of in de veiligheidsscreening aandacht is geweest voor het verkrijgen van het soort informatie dat in RIEC-verband gedeeld wordt.

In het gewijzigde Bpg dat op 1 juli 2015 inwerking trad en voor de meeste regio's het machtigingsbesluit heeft vervangen, is voor het verstrekken van politiegegevens niet langer de voorwaarde van een veiligheidsscreening opgenomen. Dat verruimt de mogelijkheden om politiegegevens te verstrekken, maar het is de vraag of dat gelet op de aard van de informatie wenselijk is en of het uiteindelijk de feitelijke uitwisseling van informatie ten goede komt. Partners moeten er immers over en weer op kunnen vertrouwen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met de informatie die ze verstrekken. Dat vraagt om duidelijke afspraken tussen de partners over de maatregelen die daartoe getroffen worden, waaronder het vereiste screeningsniveau. Het ontbreekt hieromtrent echter aan afspraken.

Interventieadvies

Het proces van informatie delen leidt uiteindelijk tot een interventieadvies. Dat kan een beschrijving van de interventie zijn, maar ook het advies om geen integrale interventie uit te voeren. Bijvoorbeeld omdat op grond van alle beschikbaar gekomen informatie een monodisciplinaire aanpak meer voor de hand ligt.



De totstandkoming van het advies is in de verschillende regio's redelijk vergelijkbaar. De partners brengen informatie en op die informatie gebaseerde analyses in, en het RIEC-bureau begeleidt dit proces en brengt eigen expertise in. Ook bespreken de partners onder begeleiding van het RIEC-bureau de mogelijke interventies en welke rol de partners daarin kunnen hebben. De Inspectie stelde bij diverse RIEC's vast dat hiervoor een interventiematrix beschikbaar is. Op basis van hetgeen besproken en gedeeld is stelt het RIEC een adviesrapportage op met daarin een handelingsperspectief.

De kwaliteit van de analyses is over het algemeen goed. Partners hebben weleens kritiek op de kwaliteit, maar deze is mede afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die ze zelf inbrengen. In verschillende regio's werd de doorlooptijd van het opstellen van een interventieadvies als aandachtspunt genoemd. Zodra een analyse door het RIEC wordt opgeleverd kan de gebruikte informatie al meer dan een half jaar oud zijn. Ook hier geldt dat het RIEC afhankelijk is van het tempo waarin partners informatie beschikbaar stellen. Hoe meer partners betrokken zijn bij het proces en de analyse, hoe langer het over het algemeen duurt. Vooral politie en OM hebben behoefte aan snellere analyses. Dit kan voor hen soms mogelijk een argument zijn om een casus monodisciplinair in plaats van integraal op te pakken.

Bij een van de RIEC's zag de Inspectie een werkwijze waarmee de doorstroom van zaken vergroot kan worden. In bepaalde regionale zaken organiseert het RIEC-bureau een RIEC Crime Consult (RCC). Dit is een casusoverleg met de betrokken partners waarin de partners onder begeleiding van het RIEC-bureau input leveren en tot output komen. In 90% van dergelijke zaken is daardoor geen uitgebreide analyse van het RIEC meer nodig.

4.3 Besluitvorming interventies

Het besluitvormingsproces om tot een integrale interventie te komen is niet in alle regio's gelijk. De Inspectie ziet hierbij twee hoofdvarianten. Of besluitvorming gebeurt altijd op het niveau van de stuurploeg, of de stuurploeg heeft het informatieoverleg gemandateerd om in bepaalde zaken een besluit te nemen.²⁸ Dit betreft dan doorgaans de eenvoudigere zaken. Gaat het om complexe zaken, of zaken die omvangrijk zijn of waar de inzet van capaciteit een punt van discussie kan zijn, dan vindt besluitvorming over het algemeen in de stuurploeg plaats.

Stuurploeg

De Inspectie heeft in vier regio's de vergadering van de stuurploeg bijgewoond. Vaste vertegenwoordigers in deze vergaderingen waren het OM, de politie en de belastingdienst. Daarnaast waren het hoofd RIEC en vaak ook enkele analisten van het RIEC aanwezig. In sommige regio's was de FIOD ook standaard aanwezig. Andere partners schoven aan indien er een voor hen relevante casus aan de orde kwam. Net als bij het informatieoverleg valt op dat het bestuur over het algemeen

²⁸ Besluitvorming vindt overigens niet altijd in de stuurploeg of in het informatieoverleg plaats. Indien een signaal door een driehoek (+) van bestuur, OM en politie en eventueel andere partners is ingebracht dan beslist de driehoek (+) op basis van het interventieadvies.



beperkt vertegenwoordigd is in dit besluitvormend gremium. Diverse partners onderschreven het belang om het bestuur actiever te betrekken bij de integrale aanpak. Door mee te beslissen over die aanpak wordt het bestuur mede verantwoordelijk. In twee van de vier regio's waar de Inspectie de stuurploeg bijwoonde zat een burgemeester van een relatief kleine gemeente het overleg voor. Partners waren tevreden over deze invulling van het voorzitterschap. Het droeg volgens hen bij aan de betrokkenheid van het bestuur. In de andere twee regio's zat het OM het overleg voor.

In de stuurploeg werden de interventieadviezen gepresenteerd en vervolgens besproken. De discussies vonden op constructieve wijze plaats, waarbij ruimte was voor ieders inbreng. De besluitvorming was over het algemeen goed te volgen. Er was daarbij aandacht voor het te bereiken doel, de daartoe in te zetten interventies en de rol en inbreng van de betrokken partners. Uit interviews in diverse (andere) regio's bleek echter dat het besluitvormingsproces voor verbetering vatbaar is. Zo zou besluitvorming diffuus zijn en zou het ontbreken aan een duidelijk structuur voor de totstandkoming van besluiten. Ook viel het de Inspectie op dat in een van de regio's de stuurploeg, die besluit in zware casussen, maar vier keer per jaar bijeen komt. Dit komt een vlotte doorstroom van zaken niet ten goede. In de meeste regio's komt de stuurploeg gemiddeld een keer per maand bijeen.

De Inspectie sprak in de interviews met de partners en vertegenwoordigers van de RIEC's ook over dit besluitvormingsproces en de factoren die daarin een rol spelen. Twee factoren werden vaak genoemd. De eerste is de capaciteit die partners ter beschikking staat en de tweede de monodisciplinaire doelstelling die elke partner moet verwezenlijken.²⁹

Capaciteit

Een aandachtspunt is de capaciteit die partners beschikbaar hebben voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De afzonderlijke partners zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met forse bezuinigingen. Tegelijkertijd zijn er andere dossiers die de inzet van de partners vragen, zoals de bestrijding van terrorisme en de aanpak van de vluchtelingenproblematiek. Partners moeten constant (her)prioriteren met als gevolg dat beoogde integrale interventies niet of in afgeslankte vorm worden uitgevoerd. Zo gaf de belastingdienst in een van de regio's aan dat het voor het RIEC-samenwerkingsverband vaste capaciteit heeft vrijgemaakt. Dat geldt echter niet voor alle partners. In de praktijk komt het voor dat het RIEC maanden bezig is geweest met het voorbereiden van een casus, en er vanwege capaciteitsproblemen bij sommige partners besloten wordt een interventie niet uit te voeren. Dit komt de integrale samenwerking niet ten goede. Om dergelijke teleurstellingen te voorkomen hebben politie en OM in een andere regio de afspraak dat ze uitsluitend zaken inbrengen waar van te voren capaciteit voor is gereserveerd.

Belastingdienst

De beschikbare capaciteit van de belastingdienst blijkt in diverse regio's overigens ook een punt van discussie. Er zouden meer zaken opgepakt kunnen worden als onder andere de capaciteit van de belastingdienst vergroot zou worden. Ook een vertegenwoordiger van de belastingdienst geeft aan dat de grenzen aan de eigen

²⁹ De factoren zijn hier beschreven omdat deze paragraaf gaat over de formele besluitvorming. Het afwegingsproces begint echter al veel eerder, namelijk bij het inbrengen van een signaal en kan, op de achtergrond, bij elke volgende stap een rol van betekenis spelen.



capaciteit nopen tot het selecteren van die zaken waarin de inbreng van de belastingdienst het meeste kan betekenen.

FIOD

Specifiek voor de beschikbare capaciteit van de FIOD geldt als uitgangspunt het handhavingsarrangement waarin het FP van het OM en de FIOD vastleggen wat de FIOD gaat leveren. Op basis daarvan worden er met de regiokantoren van de FIOD afspraken gemaakt. Het FP heeft daarmee direct invloed op de capaciteit die de FIOD heeft voor de eigen regio. En daarmee op de prioriteiten. Het OM wordt door het AP vertegenwoordigd in het RIEC en het blijkt in de praktijk weleens lastig om de interne behoeftstelling binnen het OM tussen AP en FP goed af te stemmen.

Politie en OM

Diverse gesprekspartners gaven aan dat het aantal potentiële zaken zo groot is dat zelfs een verdubbeling van de capaciteit bij verschillende partners niet toereikend zou zijn om ze allemaal op te pakken. Relatief vaak werd het tekort aan capaciteit bij de politie genoemd. In de regio's waar de ondermijningsbeelden zijn opgesteld is weliswaar extra politiecapaciteit toegekend voor de aanpak van ondermijning, maar deze beelden hebben zoveel zichtbaar gemaakt dat de behoefte aan politiecapaciteit navenant is toegenomen. De Inspectie sprak met diverse bestuurders die graag zouden zien dat er meer politiecapaciteit wordt vrijgemaakt voor de aanpak van ondermijning. Ook het tekort aan capaciteit bij het OM werd verschillende malen benoemd. Zo ontbreekt het OM soms bij cruciale overleggen door gebrek aan menskracht.

Monodisciplinaire versus integrale doelstellingen

Een belangrijke factor in het besluitvormingsproces speelt volgens betrokkenen de monodisciplinaire doelstelling die elke partner heeft. Deze doelstelling verhoudt zich niet altijd tot de integrale doelstelling die de partners gezamenlijk hebben. Zo kan een partner een belangrijke bijdrage leveren aan een integrale interventie zonder dat dit bijdraagt aan de doelstelling van de eigen organisatie. Dat komt doordat sprake is van kolomsturing vanuit de diverse departementen en integraal behaalde resultaten vaak geen onderdeel uitmaken van de interne verantwoordingscyclus. Omdat partners vooral worden afgerekend op intern te behalen resultaten beïnvloedt dit het besluitvormingsproces. Ze benutten capaciteit dan liever om de eigen interne taakstelling te behalen dan een bijdrage te leveren aan een integrale interventie die geen bij te schrijven resultaat oplevert.

Perverse werking

Vooraf van de afpaktargets gaat volgens geïnterviewden een perverse werking uit. Zo heeft het OM targets voor het ontnemen van vermogen en de belastingdienst voor het leggen van fiscaal beslag. Als er dan bij een integrale interventie sprake is van afpakken, dan gaat dit geld naar de partner met de beste papieren. De andere partner heeft wel geïnvesteerd en mogelijk een belangrijke bijdrage geleverd aan het resultaat, maar dit telt bij de interne verantwoording niet of in beperkte mate mee. Het OM en de belastingdienst werken momenteel een procedure uit om de samenwerking in het afpakkdossier te verbeteren.

Een andere perverse werking van afpaktargets is dat het afpakken centraal staat en niet het dienen van het maatschappelijk belang. Uiteraard draait het in de criminele industrie vooral om geld en tref je door het afpakken van geld deze industrie in het hart, maar staat daarmee ook het te bereiken maatschappelijk effect centraal? Een van de geïnterviewden gaf aan dat het zou moeten gaan om de impact. Een relatief



klein afpakresultaat bij een hennepkwekerij in een woonwijk voor het oog van het publiek heeft volgens hem een veel groter maatschappelijk effect dan een groot afpakresultaat bij een hennepkwekerij op een industrieterrein.

Meer in het algemeen worden partners afgerekend op productiecijfers. In de praktijk leidt dit er nog wel eens toe dat partners een eenvoudige hennepzaak verkiezen boven een ingewikkelde langdurige vastgoedzaak. Bovendien zijn integrale trajecten relatief onaantrekkelijk omdat de doorlooptijd vaak langer is. De productiesturing beïnvloedt dus het integrale besluitvormingsproces.

Maatschappelijk effect

Veel geïnterviewden gaven aan dat de integrale aanpak minder afhankelijk moet zijn van monodisciplinaire doelstellingen en dat het maatschappelijk effect meer centraal moet staan. Om te komen tot multidisciplinaire maatschappelijke doelstellingen is het nodig om eerst inzichtelijk te maken wat het beoogde effect moet zijn van de integrale aanpak. Dat is, zo werd vrij breed onderkend, geen eenvoudige opgave. Een van de geïnterviewden gaf aan dat het begint met gezamenlijk kijken vanuit een maatschappelijke verontwaardiging. Op basis daarvan kunnen maatschappelijke doelen voor de samenwerking worden gedefinieerd. Een andere geïnterviewde gaf aan dat het, gelet op de regionale inbedding van de aanpak, wenselijk is om die doelstelling vanaf decentraal niveau op te bouwen.

Er zijn ook ontwikkelingen op dit vlak. Enkele jaren geleden was het beleid binnen de belastingdienst nog dat er sprake moest zijn van een substantieel fiscaal belang, later werd dat enig fiscaal belang. Inmiddels is het voldoende als er sprake is van een maatschappelijk belang. Dat heeft de mogelijkheden tot samenwerking voor de belastingdienst verruimd en laat ook zien welke waarde de organisatie aan het maatschappelijk belang hecht.

Multidisciplinaire targets

Naast het meer centraal stellen van het maatschappelijk belang, is het volgens diverse gesprekspartners noodzakelijk dat de vakdepartementen de eigen monodisciplinaire targets loslaten en tot multidisciplinaire targets komen. Hierbij dient sprake te zijn van een goede samenhang tussen multidisciplinaire afpaktargets en afspraken over het te bereiken maatschappelijk effect in RIEC-verband.

Doelgerichte geïntegreerde samenwerking

In diverse regio's werd nagedacht over, of werden voorbereidingen getroffen voor, een verdergaande vorm van samenwerking tussen de verschillende partners. Zoals bijvoorbeeld het inrichten van een regionale taakorganisatie waarbinnen de partners samenwerken aan het bereiken van een gezamenlijke doelstelling (bijvoorbeeld het afpakken van crimineel vermogen).

Opbrengsten voor de regio

Diverse gesprekspartners lieten de Inspectie weten het een goed idee te vinden als de opbrengsten uit de aanpak van ondermijning (ten dele) zouden terugvloeien naar de regio. Ook ten aanzien van dit onderwerp gaven geïnterviewden aan dat dit geen eenvoudige opgave is.

Besluitvorming over verdeling van de opbrengsten uit de integrale aanpak in RIEC-verband zou bijvoorbeeld kunnen liggen bij het bestuur van de stuurgroep van het RIEC. Er leek vooral draagvlak te zijn voor het inzetten van de gelden voor het verder ondersteunen van het openbaar bestuur. Bijvoorbeeld door het financieren



van een Bibob-ambtenaar. Geïnterviewden gaven wel aan dat deze gelden niet de cofinanciering door gemeenten moet vervangen omdat de cofinanciering bijdraagt aan de betrokkenheid van gemeenten.

4.4 Uitvoering, monitoring en verantwoording

4.4.1 Uitvoering integrale interventies

Regie

Als belangrijke voorwaarde voor het snel en goed kunnen uitvoeren van een integrale interventie noemen diverse gesprekspartners dat de regie goed geregeld moet zijn. Zij vinden dat het daar in verschillende regio's nog aan ontbreekt en zijn soms ook zoekende hoe dat het beste geregeld kan worden. Zo gaven sommige geïnterviewden aan het als een taak van het RIEC te zien om hierin de regie te nemen. Terwijl anderen aangaven dat het RIEC faciliterend en ondersteunend moet zijn en zeker niet een regierol in de uitvoering moet hebben. Zij onderkennen het risico dat het RIEC in deze rol gedwongen wordt, omdat de partners de eigen verantwoordelijkheid niet nemen.

Van de partners mag verwacht worden dat ze heldere afspraken maken over de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt en wie de regie heeft. Bijvoorbeeld door per interventie een projectleider te benoemen die ook het mandaat heeft om de voortgang te bewaken en het proces aan te jagen. Dat vraagt van partners dat ze dit van elkaar accepteren en dat ze capaciteit beschikbaar stellen om deze rol op zich te nemen. Omdat dit ingewikkeld bleek, hebben enkele regio's ter bevordering van de continuïteit ervoor gekozen om een zogenaemde ontkleurde programmamanager³⁰ aan te stellen. Deze programmamanager benadert projectleiders uit de verschillende organisaties om de uitvoering te leiden. Vervolgens heeft de programmamanager een belangrijke rol³¹ in het aanjagen van de uitvoering van de integrale interventie. Hij verbindt de partners en herinnert ze aan gemaakte afspraken.

Andere gesprekspartners zien hier een regierol voor de burgemeester liggen. Dat kan de betrokkenheid van het bestuur en de effectiviteit van multidisciplinair samenwerken vergroten. Voor het RIEC kan hier een rol liggen door via de accountmanagers de burgemeester in positie te brengen.

Timing

Belangrijk bij de uitvoering van een geïntegreerde interventie zijn de afspraken tussen de partners over wie wanneer wat doet. Een integrale aanpak betekent namelijk niet dat alle partners tegelijk op de deurbel drukken en ook niet op een willekeurig moment. Omdat de regie op de uitvoering niet overal gelijk is, is de timing van de uitvoering ook niet overal even precies. De Inspectie heeft voorbeelden gezien van zaken waarin partners gebruik maken van een draaiboek waarin tot in de kleinste details is geregeld welke interventies wanneer plaatsvinden en wat ieders rol en bevoegdheden daarin zijn. Dat is echter niet overal het geval.

³⁰ Opdrachtgever van deze programmamanager is bijvoorbeeld het districtscollege dat naast het bestuur uit vertegenwoordigers van OM, politie en belastingdienst bestaat.

³¹ Omdat ze zo dicht op de uitvoering zitten hebben ze ook een goed zicht op de lokale situatie en bieden ze tevens ondersteuning in het herkennen en inbrengen van signalen.



Uit interviews bleek verder dat er bij het bepalen van de volgorde van de interventies soms nog meer rekening gehouden mag worden met het te realiseren effect.

Nakomen afspraken

De mate waarin partijen afspraken nakomen verschilt per regio en daarbinnen weer per partner. Partners die van te voren capaciteit reserveren voor een integrale interventie kunnen hun afspraken beter nakomen. Binnen bepaalde regio's is dit heel strak georganiseerd en komen partners de afspraken over het algemeen goed na. In andere regio's lopen zaken nog weleens vast omdat partners niet aan de afspraken en verwachtingen kunnen voldoen. Bij het ontbreken aan regie, overzicht en sturing komen partners de afspraken over het algemeen minder goed na.

Informatie-uitwisseling tijdens de uitvoering

Tijdens het onderzoek bleek het niet voor eenieder duidelijk of het delen van informatie tussen partners tijdens de uitvoering van een interventie ook onder de werking van het convenant valt. De Inspectie stelt vast dat dit in ieder geval voor het verstrekken van politiegegevens zowel in het machtigingsbesluit als in het Bpg geregeld is.

4.4.2 Monitoring

De Inspectie constateerde dat diverse stuurploegen gebruik maken van een overzicht waarin alle lopende zaken zijn opgenomen. Ook werd de voortgang in sommige zaken besproken in de stuurploeg. In de regio's waar besluitvorming tevens in het informatieoverleg plaatsvond, monitort dat overleg de uitvoering van de zaken waarover het besloten heeft.

In interviews kwam naar voren dat het niet altijd eenvoudig is om zaken te blijven volgen. Zeker in regio's waar niet aan elke zaak een projectleider gekoppeld is. De partners zijn verantwoordelijk voor het eigen deel van de uitvoering en de een koppelt daarover beter terug dan de andere. De accounthouders van het RIEC-bureau proberen door het regelmatig bevragen van partners inzichtelijk te houden wat de stand van zaken is. Vooral in langer lopende trajecten is dat niet altijd een eenvoudige opgave. De in de vorige paragraaf genoemde ontkleurde programmamanagers hebben ook een belangrijke rol in de monitoring. Een van deze programmamanagers gaf aan dat ze de districtelijke stuur- en weegploeg met behulp van een dashboard informeert over de voortgang. In elke bijeenkomst geeft ze een overzicht van de lopende zaken³² en informeert ze aanwezigen per zaak over de voortgang en de knelpunten.

4.4.3 Verantwoording

Het ingewikkelde van het RIEC-samenwerkingsverband is dat de partners binnen hun eigen organisatie te maken hebben met een interne verantwoordingscyclus, en de participatie in het RIEC-samenwerkingsverband daar vaak geen onderdeel van uitmaakt. Eerder bleek al dat dit een effect heeft op het besluitvormingsproces binnen RIEC-verband. Partners laten interne doelstellingen soms prevaleren omdat ze daarop worden afgerekend. Er is wel een mechanisme binnen het RIEC samenwerkingsverband dat dit moet verhoeden. De partners hebben namelijk door

³² Alsook van de zaken in voorbereiding en de zaken op voorraad.



het convenant te ondertekenen afgesproken met elkaar samen te werken en leggen afspraken daarover ook vast in het jaarplan. Het gaat dan vaak ook om algemene gezamenlijke doelstellingen en prioriteiten. Bij het onvoldoende participeren, of het niet nakomen van afspraken kunnen ze elkaar hierop aanspreken in de stuurgroep.

Waar het in RIEC-verband aan ontbreekt, is een geïntegreerde verantwoordingscyclus waarbinnen de partners afspraken met elkaar vastleggen over het gezamenlijk te realiseren effect (het doel) en de bijdragen die partners leveren om dit doel te verwezenlijken.³³ Niet alleen is binnen de geïntegreerde aanpak het effect (de outcome) niet bepaald, maar ook ten aanzien van het aantal interventies (de output) zijn veelal geen afspraken gemaakt.

Jaarlijks biedt de minister van Veiligheid en Justitie het jaarverslag LIEC-RIEC aan de Tweede Kamer aan. Dit jaarverslag bundelt de per regio opgestelde beelden met een cijfermatig overzicht van de behaalde resultaten. Voor de integrale aanpak is dat uitgesplitst in casussen die behandeld zijn in respectievelijk de integrale stuurgroep en in overige integrale gremia. Tabel b³⁴ laat zien tot hoeveel integrale interventies dat in 2014 en 2015 in Nederland heeft geleid.

Tabel b. Aantal casussen en interventies

	2014	2015
Aantal geïntegreerde casussen binnen RIEC verband opgepakt	1445	1516
A: Behandeld in integrale stuurgroep ³⁵	506	450
Geleid tot integrale interventie na behandeling in de integrale stuurgroep ³⁶	171	193
B: Behandeld in overige gremia	939	1066
Geleid tot integrale interventie na	?	?

³³ Op casusniveau worden dergelijke afspraken in verschillende regio's wel gemaakt, maar niet voor de totale aanpak.

³⁴ Cijfers zijn ontleend aan het RIEC-LIEC jaarverslag van 2014 en 2015.

³⁵ Bij het RIEC Rotterdam zijn er in 2014 en 2015 uitsluitend zaken behandeld in de integrale stuurgroep. In de overige regio's ook in andere gremia binnen RIEC verband.

³⁶ Bij het RIEC Oost-Nederland hebben de in 2014 en 2015 in de stuurgroep behandelde zaken niet tot een interventie in de betreffende jaren geleid. Het uiteindelijke aantal interventies naar aanleiding van casussen die in de integrale stuurgroep behandeld zijn kan hoger liggen omdat er ook zaken in voorbereiding zijn en nog niet tot een interventie in het betreffende jaar hebben geleid. Het is niet duidelijk of in het aantal integrale interventies na behandeling in de stuurgroep interventies verdisconteerd zijn die in het voorgaande jaar in voorbereiding waren. M.a.w. het is niet duidelijk of de 193 integrale interventies in 2015 voortvloeien uit de 450 behandelde casussen of dat een deel van de 193 interventies voortvloeit uit in voorgaande jaren behandelde casussen.



behandeling in overige gremia ³⁷		
---	--	--

Wat opvalt in bovenstaand schema is dat het totaal aantal geïntegreerde casussen dat binnen RIEC-verband is opgepakt in 2015 gestegen is ten opzichte van 2014. Hoewel er in deze periode sprake is van een daling van het aantal behandelde casussen in de stuurploeg, is het aantal interventies dat voortvloeit uit in de integrale stuurploeg behandelde casussen toegenomen.

Het aantal casussen dat behandeld is in overige gremia nadat ze zijn opgepakt in RIEC-verband, is duidelijk toegenomen. Of dit ook heeft geleid tot een toename van het aantal interventies is niet bekend. In de jaarverslagen ontbreken daarover aantallen.

Naast het aantal behandelde casussen en het aantal uitgevoerde interventies is in het jaarverslag naar landelijke thema's als mensenhandel, hennep en witwassen/vastgoed en regionaal benoemde handhavingsknelpunten uitgesplitst hoe vaak een thema speelde in een casus. Ten slotte geeft elk RIEC in het overzicht aan tot welke interventies de behandelde casussen hebben geleid. Deze output gegevens beperken zich tot het aantal, niet nadere geduide, bestuurlijke interventies en fiscale en strafrechtelijke maatregelen en de opbrengsten daaruit. Omdat deze gegevens voor verschillende RIEC's niet volledig zijn, is het niet mogelijk om totaalcijfers te berekenen en tot een vergelijking tussen 2014 en 2015 te komen. Wat verder opvalt, is dat de resultaten niet zijn afgezet tegen een voorgenomen, afgesproken of aangewezen resultaat. Dat komt, zoals hierboven aangegeven, doordat het beoogde resultaat doorgaans niet van tevoren bepaald is.

³⁷ In de jaarverslagen zijn geen gegevens opgenomen van het aantal integrale interventies dat voortvloeit uit de behandeling van geïntegreerde casussen in de overige gremia binnen RIEC-verband.



I

Bijlage Convenantpartners

Tabel c. *Convenantpartners*

Belastingdienst, landelijk kantoor en regiokantoren.
Douane
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Belastingdienst/Toeslagen
Gemeenten
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Koninklijke Marechaussee
Openbaar Ministerie, vertegenwoordigd door het College van Procureurs-generaal, het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en de tien Arrondissementsparketten.
Politie
Provincies.
Sociale Dienst Brunssum, Onderbanken en Landgraaf



II

Bijlage Toetsingskader

De Inspectie VenJ onderzoekt welke mogelijkheden de samenwerking tussen de partners in RIEC-verband biedt om ondermijnende criminaliteit bestuurlijk en geïntegreerd aan te pakken en in hoeverre deze mogelijkheden worden benut. Dit toetsingskader bevat de normen en verwachtingen voor dat onderzoek.

Normen

Normen zijn ontleent aan het door het Ministerie van Veiligheid en Justitie opgestelde beleidskader (2011) waarin doelstelling en takenpakket van de RIEC's en het LIEC zijn opgenomen. Het beleidskader beoogt dat de RIEC's eenduidiger, effectiever en efficiënter optreden en maakt voor betrokken partners inzichtelijk wat er van de RIEC's en het LIEC, maar ook van henzelf, verwacht mag worden. Daarnaast zijn normen ontleent aan het Convenant³⁸ waarin de RIEC's en de daarbij aangesloten partners en het LIEC en de daarbij aangesloten landelijke partners ten aanzien van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit gezamenlijke doelstellingen formuleren en vastleggen hoe deze doelstellingen gerealiseerd moeten worden. Zo committeren partners zich er in artikel 5.1 bijvoorbeeld toe om, met in achtneming van de wettelijke bepalingen, alle informatie te verstrekken die nodig is om de in het convenant opgenomen doelstellingen te realiseren.

De Inspectie ontleent voor dit onderzoek normen aan het Convenant. Omdat het Convenant op grond van een daarin opgenomen bepaling tijdens de onderzoeksperiode tevens geëvalueerd dient te worden zal de Inspectie op verzoek van het LIEC, de RIEC's en de daaraan verbonden stuurgroepen deze evaluatie in het onderzoek meenemen. Afgesproken is dat de evaluatie zich vooral richt op de in het convenant geformuleerde doelstellingen en de informatieoverdracht. De Inspectie zal niet toetsen of conform het protocol uitvoering wordt gegeven aan aspecten als privacy en beveiliging van gegevens. Deze aspecten kunnen echter wel betrokken worden voor zover ze invloed hebben op het al dan niet kunnen realiseren van de doelstellingen van het convenant.

³⁸ Het Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, versie september 2014.



Verwachtingen

Naast deze landelijke documenten heeft de Inspectie, specifiek voor de beoordeling van de geïntegreerde aanpak, een aantal verwachtingen ontleent aan De Leidraad Integraal tenzij... Deze leidraad is ontwikkeld door de voorloper van het landelijk platform GOC.³⁹

Opbouw toetsingkader

De opbouw van dit toetsingskader is als volgt. Er worden drie thema's onderscheiden. Het eerste thema is het RIEC samenwerkingsverband. In het Convenant is beschreven welke partijen betrokken zijn bij een RIEC-samenwerkingsverband en wat hun taken zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Stuurgroep van het RIEC, om het hoofd RIEC en het ondersteunende bureau RIEC en om de partners binnen het samenwerkingsverband. De Inspectie brengt op basis van de onder dit thema opgenomen normen in kaart hoe de verschillende RIEC's zijn ingericht. Of dit altijd zo is zoals het bedacht is en of er binnen wat er bedacht is modaliteiten onderscheiden worden die voor andere RIEC's als voorbeeld kunnen dienen.

Het tweede thema is de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het beleidskader beschrijft ten aanzien van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit wat er van de RIEC's verwacht mag worden, maar ook welke rol partners daarbij hebben. Het gaat hierbij om de volgende aspecten:

- *Het vergroten van de bestuurlijke bekendheid met de aanwezigheid van georganiseerde misdaad.*
- *Het vergroten van kennis en kunde over het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit.*
- *Gemeenten en provincies vanuit een netwerkorganisatie ondersteunen bij de inrichting van de bestuurlijke aanpak, de implementatie van dit beleid, en het verbeteren van de informatiepositie van gemeenten.*
- *Ondersteunen bij versterken regionale samenwerking.*

Het derde thema is de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. De geïntegreerde aanpak en de bestuurlijke aanpak kunnen niet altijd los van elkaar beschouwd worden. Dat is het geval indien de bestuurlijke aanpak een onderdeel is van de geïntegreerde aanpak. Daar waar dit kader normen bevat over de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit kan het derhalve ook informatie opleveren over de bestuurlijke aanpak. Aan de andere kant is het aspect informatie-uitwisseling zowel belangrijk voor de beoordeling van de bestuurlijke aanpak als voor de beoordeling van de geïntegreerde aanpak. Bij beide thema's zijn daarom normen over informatie-uitwisseling opgenomen. Deze normen kunnen elkaar deels overlappen. In de aan respondenten te stellen vragen zal hiermee rekening worden gehouden om overlap te voorkomen. Ook voor dit thema zijn normen ontleent aan het beleidskader. Het gaat hierbij om de aan de RIEC's toebedeelde taak om te fungeren als informatieplein en te adviseren

³⁹ Hierin zijn vertegenwoordigd het OM; de Nationale Politie; het LIEC, de gemeente Tilburg, het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie.



over integrale interventie strategieën. Welke rol de RIEC's daarbij kunnen vervullen is nader beschreven in de eerder genoemde Leidraad die handvaten biedt voor de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. De Inspectie heeft bij de beoordeling van dit thema verwachtingen ontleend aan deze leidraad. De Leidraad maakt een onderscheid in vier werkprocessen:

- Gezamenlijke informatiepositie.
- Samen kiezen en sturen.
- Uitvoeren en monitoren.
- Samen verantwoorden.

Daar waar de Inspectie aan de Leidraad verwachtingen heeft ontleend is dit specifiek in dit toetsingskader vermeld.

Tabel d. Toetsingskader

Thema	Aspect	Norm
1. Het RIEC samenwerkingsverband	1.1 Stuurgroep RIEC	1.1.1 Ieder RIEC wordt bestuurd door een Regionale Stuurgroep RIEC, die bestuurlijk verantwoordelijk is voor het betreffende samenwerkingsverband RIEC. (Convenant 3.1)
		1.1.2 De Regionale Stuurgroep RIEC bestaat uit de convenantpartners, waarbij de Korpsbeheerder [Regioburgemeester] de rol vervult van voorzitter, tenzij anders wordt besloten. Op basis van onderlinge consensus kunnen zij zich laten vertegenwoordigen. (Convenant 3.2)
		1.1.3 De leden van de Regionale Stuurgroep RIEC zorgen voor voldoende mandaat om bindende afspraken te kunnen maken voor de partij die zij in de stuurgroep vertegenwoordigen en geven op hoofdlijnen sturing aan de regionale samenwerking. De Regionale Stuurgroep RIEC lost geschilpunten op met betrekking tot de samenwerking en de informatieverwerking. (Convenant 3.3)
		1.1.4 De Regionale Stuurgroep RIEC stelt jaarlijks het beleidsplan en de verantwoording vast en bepaalt op grond van de in het beleidskader genoemde taken (Kamerstukken, II, 29 911, nr. 54) de wijze waarop aan de cofinanciering



		invulling wordt gegeven en rapporteert voor wat betreft de in artikel twee genoemde taken en de daaraan verbonden cofinanciering aan de minister van Veiligheid en Justitie. (Convenant 3.4)
		1.1.5 De Regionale Stuurgroep RIEC bepaalt welke andere verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit en welke handhavingsknelpunten in de eigen regio onder de werking van het Convenant dienen te vallen. (Convenant 3.5)
		1.1.6 De Regionale Stuurgroep RIEC ziet er op toe dat de bij partijen aanwezige informatie ten behoeve van een bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt ontsloten en draagt zorg voor de coördinatie van de mogelijke interventies van de convenantpartners in de regio. (Convenant 3.6)
		1.1.7 De Regionale Stuurgroep RIEC draagt zorg voor het instellen en in stand houden van een bureau dat ook de naam RIEC draagt. Dit bureau ondersteunt het samenwerkingsverband RIEC en daartoe wordt ten minste één fysieke plek ingericht voor het RIEC. Alle convenantpartners brengen financiële dan wel kwalitatief en kwantitatief adequate personele middelen in. (Convenant 3.7)
	1.2 Het RIEC/Hoofd RIEC	1.2.1 Het hoofd RIEC draagt zorg voor de dagelijkse leiding van het RIEC en de coördinatie van de eigen regionale samenwerking, alsmede voor de informatie-uitwisseling binnen het samenwerkingsverband.
		1.2.2 Het RIEC rapporteert en adviseert periodiek -voor wat betreft de in artikel 3.4 genoemde beleidsplan volgens een door de minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld format- aan de Regionale Stuurgroep RIEC en eventueel het Regionale College(s) [het regionale bestuurlijke overleg in het kader van de Nationale Politie]. (Convenant 3.9)
		1.2.3 Het RIEC rapporteert jaarlijks aan de eigen Regionale Stuurgroep RIEC en



		<p>het (de) eigen Regionaal College(s) over de wijze waarop de ondersteuning aan de gemeenten zoals beschreven in het beleidskader heeft plaatsgevonden. De Regionale Stuurgroepen RIEC initiëren en beslissen over het gevraagd en ongevraagd adviseren door de RIEC's over criminogene effecten van (voorgenomen) besluiten van convenantpartners. (Convenant 3.10)</p>
	1.3 Toetreding	<p>1.3.1 Het Convenant staat open voor toetreding door bestuursorganen die de - in het Bestuurlijk Akkoord en het Convenant geformuleerde - doelstellingen nastreven en gerechtigd zijn tot informatie-uitwisseling binnen de gestelde wettelijke kaders. (Convenant 9.1)</p> <p>Een bestuursorgaan dat tot het Convenant wil toetreden, kan daartoe een aanvraag indienen bij de voorzitters van de Regionale Stuurgroepen van de RIEC's dan wel bij de voorzitter van de Landelijke Stuurgroep LIEC. (Convenant 9.2)</p>
2. De bestuurlijke aanpak	2.1 Het vergroten van de bestuurlijke bekendheid met de aanwezigheid van georganiseerde misdaad.	<p>2.1.1 De RIEC's zorgen er samen met hun partners (bestuur, politie, belastingdienst, OM etc.) voor dat periodiek, doch minimaal eenmaal per twee jaar een beeld wordt gepresenteerd over de voor die regio relevante ontwikkelingen van georganiseerde criminaliteit (regionaal bestuurlijk criminaliteitsbeeld). De RIEC's zorgen ervoor dat dit beeld niet louter bestaat uit een opsomming van criminele samenwerkingsverbanden maar wordt vertaald naar probleempunten die zich lenen voor een bestuurlijke aanpak. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een vertaling van de problematiek naar vergunning plichtige sectoren. (Beleidskader)</p>
		<p>2.1.2 Gemeenten worden (beter) bewust gemaakt van de lokale aanwezigheid van de georganiseerde criminaliteit en de rol die zij kunnen spelen bij de aanpak daarvan (inzet bestuurlijk instrumentarium). Lokale binding en bestuurlijke betrokkenheid van het RIEC bij gemeenten en van gemeenten bij het RIEC is hiertoe</p>



		cruciaal. Dit kan worden vormgegeven door een stevig accounthouderschap bij het RIEC waarbij gemeenten periodiek worden bezocht en het aanstellen van vaste contactpersonen ('coördinatoren bestuurlijke aanpak') door gemeenten (Leidraad p.10).
		2.1.3 De RIEC's informeren elke participerende gemeente periodiek over de stand van zaken met betrekking tot georganiseerde criminaliteit in de gemeente. (Beleidskader)
		2.1.4 De RIEC's dragen er zorg voor dat gemeenten signalen uit bestuurlijke dossiers en/of rapportages op een toegankelijke wijze ontvangen. (Beleidskader)
		2.1.5 De RIEC's adviseren het bestuur gevraagd en ongevraagd over criminogene effecten van (voorgenomen) besluiten. (Beleidskader)
	2.2 Kennis en kunde over het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit te vergroten.	2.2.1. De RIEC's bieden ondersteuning bij de toepassing van de Wet Bibob. De RIEC's ondersteunen gemeenten bij het doen van eigen huiswerk, de aanvraag van informatie bij het landelijk bureau, het interpreteren en vertalen van adviezen van het bureau en ondersteuning bij beroepszaken. De RIEC's zetten zich in om verschuivingseffecten tegen te gaan. Ze maken de drempel om Bibob toe te passen zo laag als mogelijk. (Beleidskader)
		2.2.2 De RIEC's bieden ondersteuning bij het invullen van het gedeelte (georganiseerde) criminaliteit in het integraal veiligheidsplan. (Beleidskader)
		2.2.3 De RIEC's bieden ondersteuning bij het toepassen van bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot het niet verstrekken of intrekken van vergunningen (de Algemene Plaatselijke Verordening, Drank- en Horecawet, Opium-wetgeving en het bestemmingsplan). (Beleidskader)
		2.2.4 De RIEC's bieden ondersteuning bij de vertaling van signalen uit bestuurlijke dossiers en/of rapportages in concreet handelingsperspectief. (Beleidskader)



		2.2.5 De RIEC's bieden ondersteuning bij het opzetten van integrale lokale teams. (Beleidskader)
		2.2.6 De RIEC's hebben als taak hun best practices onderling uit te wisselen en het geheel van de bestuurlijke aanpak als totaal een stap verder te brengen. (Beleidskader)
		2.2.7 Het LIEC draagt bij aan de versterking van de uniformiteit door in samenwerking met de RIEC's te zorgen voor landelijke standaarden ten behoeve van uniformiteit van hoofdwerkprocessen en informatiedeling (Convenant 4.1)
	2.3 Gemeenten en provincies vanuit een netwerkorganisatie ondersteunen bij de inrichting van de bestuurlijke aanpak, de implementatie van dit beleid, en het verbeteren van de informatiepositie van gemeenten.	2.3.1 Het RIEC heeft als rol op lokaal niveau op de prioritaire fenomenen alle bij de partners beschikbare informatie bijeen te brengen teneinde een integraal beeld te schetsen van de lokale problematiek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een eenduidig en beveiligd informatiesysteem. (Beleidskader)
		2.3.2 Het LIEC functioneert als landelijk loket voor bestuurlijke dossiers over criminele fenomenen en opstellen van een landelijk bestuurlijk criminaliteitsbeeld (Convenant 4.2)
		2.3.3 Het LIEC functioneert als landelijk kenniscentrum voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde Criminaliteit (Convenant 4.2)
		2.3.4 Het RIEC vervult de rol van informatiemakelaar tussen enerzijds de klassieke handhavings- en opsporingsdiensten en anderzijds gemeenten en provincies. (Beleidskader)
		2.3.5 Het RIEC ondersteunt gemeenten bij het uitwisselen van informatie tussen partners conform de geldende wet- en regelgeving. (Beleidskader)
		2.3.6 Informatie-uitwisseling tussen de convenantpartners vindt waar mogelijk geautomatiseerd



		plaats. (Convenant 5.6)
		<p>2.3.7 Wanneer de informatie-uitwisseling tussen convenantpartners plaatsvindt op grond van het Convenant dan geschiedt dit via het RIEC en in de vorm van het RIEC-IS en het RIEC-Filesharesysteem, tenzij anders is afgesproken in de Regionale Stuurgroep RIEC. (Convenant 5.8)</p> <p>Het LIEC is verantwoordelijk voor het systeembeheer en technisch beheer van het systeem RIEC-IS en het RIEC-filesharesysteem. (Convenant 4.2)</p>
		2.3.8 Het RIEC draagt bij aan het ontsluiten van gemeentelijke informatiebronnen die voor de strafrechtelijke en fiscale kolommen van belang zijn. Vanuit de RIEC's wordt hiertoe een netwerk van informatiebezitters opgezet en onderhouden. (Beleidskader)
	2.4 Ondersteunen bij versterken regionale samenwerking.	2.4.1 De RIEC's ondersteunen gemeenten bij het vormgeven van de regionaal noodzakelijke samenwerking. (Beleidskader)
3. De geïntegreerde aanpak	3.1 Gezamenlijke informatiepositie	<p>3.1.1 De RIEC's hebben als taak binnen het samenwerkingsverband de functie van informatieplein te vervullen (Beleidskader)</p> <p>Voor het verstoren van de criminele business, voor het realiseren van een onaantrekkelijk ondernemingsklimaat voor de criminele industrie, is een gezamenlijke informatiepositie nodig. (Leidraad pagina 10)</p>
		3.1.2 De convenantpartners verplichten zich over en weer, met in achtname van de wettelijke bepalingen, alle informatie te verstrekken die nodig is om de in artikel twee van dit Convenant vermelde doelen te bereiken. Informatie-uitwisseling vindt plaats onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de convenantpartners. Binnen de wettelijke kaders en de doelstelling van het Convenant is tevens uitwisseling van persoonsgegevens mogelijk aan het LIEC



		en andere RIEC's.(Convenant 5.1)
		3.1.3 Bij het bepalen van de informatiebehoefte kan gebruik worden gemaakt van een barrièremodel. (Leidraad pagina 10)
		3.1.4 Partners dienen een sterke eigen informatiepositie te hebben en de relevante signalen/ casuïstiek die betrekking hebben op ondermijnende criminaliteit, te herkennen. (Leidraad pagina 10)
		3.1.5 Partners moeten investeren in het versterken en verbeteren van de eigen informatiepositie en elkaar ook helpen bij het herkennen van de problematiek. (Leidraad pagina 10)
		3.1.6 De RIEC's hebben als taak te adviseren over een integrale interventiestrategie (beleidskader) De signalen die de partners inbrengen, worden in het Informatieplein bij het RIEC verder opgewerkt (gecombineerd met informatie van andere partners en geanalyseerd), hetgeen leidt tot een advies aan de partners over mogelijke interventiestrategieën. (Leidraad pagina 10)
		3.1.7 Een lokaal signaal kan op verschillende manieren terecht komen op de integrale keuzetafel (integraal overleg) en vervolgens leiden tot een integrale aanpak. (Leidraad pagina 10)
	3.2 Integrale interventies	3.2.1 De partners besluiten in het integraal overleg gezamenlijk over de uit te voeren interventiestrategie. (Leidraad pagina 10 en 13).
		3.2.2 In het integraal overleg committeren de partners zich door hun eigen bijdrage aan de aanpak (nader) te formuleren en inzichtelijk te maken. Elke partner is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanpak in de eigen organisatie,



		<p>werkt de aanpak uit voor die eigen organisatie en is daarop aanspreekbaar. In het integraal overleg geeft iedere partner inzicht in de (stand van zaken van de) uitgevoerde interventies.(Leidraad pagina 13)</p>
	3.3 Besluitvorming en verantwoording	<p>3.3.1 Het moet duidelijk zijn wie knopen doorhakt en wie er aan de knoppen draait in het integrale proces. Omdat de aanpak van de criminele industrie meer niveaus raakt (lokaal/regionaal/nationaal), zullen ook op meerdere niveaus afspraken gemaakt moeten worden. (Leidraad pagina 12)</p> <p>De verschillende niveaus in de regio moeten met elkaar verbonden zijn. Er moeten goede afspraken worden gemaakt over vertegenwoordiging en over op- en afschaling. De verbinding met het nationale niveau moet georganiseerd zijn. (Leidraad pagina 13)</p>
		<p>3.3.2 Er dient een goede afstemming/wisselwerking te zijn tussen besluitvorming over inzet van capaciteit via de bestaande beslisgremia van de individuele partners en besluitvorming en afspraken over inzet van capaciteit via het integraal overleg. Deze afstemming/wisselwerking leidt niet tot vertraging van besluitvorming in het integraal overleg. (Leidraad pagina 13)</p>
		<p>3.3.3 Het beoogde effect is dat de georganiseerde criminaliteit zodanig wordt aangepakt, dat de ondermijnende invloed op de samenleving wordt weggenomen. Dat betekent dat de economische machtspositie moet worden afgebroken en dat de legale sectoren niet misbruikt kunnen worden voor het faciliteren van de criminele industrie. (Leidraad pagina 14)</p>
		<p>3.3.4 Vanaf 2014 wordt verwacht dat de RIEC's zodanig in positie zijn gekomen als Informatieplein en als adviseur ten aanzien van mogelijke interventiestrategieën, dat zij zicht hebben op de resultaten van de interventies van de samenwerkende partners waar zij betrokkenheid bij hebben gehad. (Leidraad pagina 14)</p>
		<p>3.3.5 Het integraal overleg rapporteert</p>



		periodiek aan de Stuurgroep en aan het RIEC over de voortgang van de interventies en de resultaten ervan. (Leidraad pagina 13)
--	--	---



III

Bijlage Checklist dossieronderzoek

Tabel e. Checklist dossieronderzoek

RIEC	
Datum	
Inspecteurs	
Dossiernummer	
Onderwerp	
Start dossier	
Einde dossier	
Doorlooptijd	
Welke partijen zijn betrokken bij het dossier?	
Bij wie ligt de regie in dit dossier?	
Sturing, monitoring en verantwoording zichtbaar in dossier? Indien ja waar blijkt dit uit en hoe loopt dit?	
Beoogd resultaat (/output/outcome?) van te voren vastgelegd?	
Afspraken m.b.t. capaciteit en middelen van te voren vastgelegd?	
Is in het dossier sprake van geschil- en of knelpunten t.a.v. de informatieuitwisseling? Indien ja, waar gaat het om? Is het opgelost? En indien ja op welke wijze (is er geïntervenieerd)?	
Is in het dossier sprake van geschil- en of knelpunten t.a.v. de samenwerking? Indien ja, waar gaat het om? Is het opgelost? En indien ja op welke wijze (is er geïntervenieerd)?	
Wat voor effect hebben eventuele geschil- en of knelpunten gehad op doorlooptijd en/of realisatie doelstellingen?	
Overige aandachtspunten?	



IV

Bijlage Vergelijking regime Besluit politiegegevens en machtigingsbesluit

Gegevensverstrekking RIEC's onder Besluit politiegegevens en Wpg-machtigingsbesluit RIEC's/werkproces integrale casusanalyse

Besluit politiegegevens (art. 4:3 lid 7)

Gegevens kunnen worden verstrekt voor zover het betreft politiegegevens die relevant zijn voor het geïntegreerd handhavend optreden bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en er tussen de betreffende bestuursorganen schriftelijke afspraken zijn gemaakt over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder de gegevens worden verstrekt.

Tabel f. Besluit politiegegevens

Artikel	Type gegevens	Onder de volgende aanvullende voorwaarden
8 Wpg	Politiegegevens die worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak.	-
9 Wpg	Politiegegevens die gericht worden verwerkt ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval.	Slechts ten behoeve van het analyseren van handhavingsknelpunten, het verrichten van integrale casusanalyses en bepalen/uitvoeren van de uit analyses voortvloeiende interventies.
10 (1) a Wpg	Politiegegevens die gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van misdrijven: <ol style="list-style-type: none"> als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd en die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die 	Slechts na toestemming OM.



	<p>in het georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde kunnen opleveren, of;</p> <p>2. waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, of;</p> <p>3. als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen en die gezien hun aard of samenhang met andere door de betrokkene begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.</p>	
10 (1) c Wpg	Politiegegevens die gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen.	Slechts ten behoeve van het analyseren van handhavingsknelpunten, het verrichten van integrale casusanalyses en bepalen/uitvoeren van de uit analyses voortvloeiende interventies.
13 (1) Wpg	Verdere verwerking van gegevens bedoeld in art. 8, 9 en 10 Wpg.	-

Wpg-machtigingsbesluit RIEC's/werkproces integrale casusanalyse (NB: tijdelijk karakter beoogd)

Gegevensverstrekking vindt uitsluitend plaats ten behoeve van de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Tabel g. *Machtigingsbesluit*

Artikel	Type gegevens	Onder de volgende aanvullende voorwaarden
9 Wpg	Politiegegevens die gericht worden verwerkt ten behoeve van een onderzoek met het oog op de handhaving van de rechtsorde in een bepaald geval.	Slechts ten behoeve van het verrichten van integrale casusanalyse ten behoeve van het bepalen van een gezamenlijke interventiestrategie en het uitvoeren daarvan, voor zover dat verenigbaar is met de volgende
10 (1) a Wpg	Politiegegevens die gericht worden verwerkt met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij het beramen of plegen van	



	<p>misdrijven:</p> <ol style="list-style-type: none">1. als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd en die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in het georganiseerde verband worden beraamd of gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde kunnen opleveren, of;2. waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld, of;3. als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen en die gezien hun aard of samenhang met andere door de betrokkene begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.	<p>doeleinden: voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten; handhaven van openbare orde en nationale veiligheid.</p> <p>Aanvullende voorwaarden, zoals veiligheidsscreening van betrokken personen, instemming van de zaakofficier respectievelijk de CI-officier van justitie.</p>
--	---	---



V

Bijlage Geraadpleegde bronnen

RIEC NOORD-NEDERLAND

- RIEC Noord Jaarverslag 2013
- RIEC Noord Jaarplan 2014
- RIEC Noord Jaarverslag 2014
- RIEC Noord Jaarplan 2015

RIEC OOST-NEDERLAND

- Signaalkaart mensenhandel
- De Wet Bibob: wat is er gewijzigd?
- Jaarverslag 2014 RIEC Oost-Nederland
- Jaarplan 2014 RIEC Oost-Nederland
- Jaarplan 2015 RIEC Oost-Nederland
- RIEC website informatie <https://www.riec.nl/oostnederland>
- Jaarplan 2016 RIEC Oost-Nederland
- Infosheet mensenhandel Centrum Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
- Factsheet RIEC Oost-Nederland
- Processchema informatieplein en integrale werkvoorbereiding
- Doorontwikkeling integraal informatieproces; Kaderstellende notitie voor betere informatiedeling in de integrale samenwerking binnen eenheid en district
- Uitvoeringsmap; Onrechtmatig gebruik Vastgoed

RIEC NOORD-HOLLAND

- Jaarverslag 2014 RIEC Noord-Holland
- Jaarplan 2015 RIEC Noord-Holland
- Jaarplan 2016 RIEC Noord-Holland
- Methodiek 'Inzicht in prostitutiebranche' - RIEC Noord Holland - oktober 2010
- Convenant integrale aanpak hennepkwekerijen regio Noord - Holland-Noord; programmabureau Integrale Veiligheid Noord - Holland-Noord
- Risico vastgoed in beeld; Ontwikkeling van een analysemethode om vastgoed met een verhoogd risico op vastgoedfraude in kaart te brengen RIEC Noord-Holland
- Uitvoeringsmap Bibob Noord-Holland
- Analysemethode 'Inzicht in de vastgoedsector'; RIEC Noord-Holland



- Samen tegen georganiseerde criminaliteit in Noord-Holland; Inclusief cijfers en voorbeelden uit het jaarverslag van 2012
- Convenant integrale aanpak hennepkwekerijen regio Zaanstreek-Waterland 2010
- Model wijziging APV i.v.m. grow-, smart- en headshops
- Beleidsregels voor het toepassen van bestuursrechtelijke sancties op grond van artikel 13b Opiumwet gemeenten Zaanstreek-Waterland
- Regionaal Informatie-en Expertisecentrum Project Emergo: Misdaad bestrijden als één overheid regio Noord-Holland (presentatie)
- RIEC website informatie <https://www.riec.nl/noordholland>
- Uitvoeringsmap BIBOB Kennemerland 2010
- Uitvoeringsmap BIBOB Zaanstreek-Waterland 2010
- Methodiek 'Inzicht in prostitutiebranche' RIEC Noord-Holland
- Uitvoeringsmap BIBOB Noord-Holland Noord
- Rapport RIEC, De doorontwikkeling van het RIEC NH SAMENwerken in plaats van samen WERKEN, januari 2016
- Ledenlijst informatie-overleg NHN (Alkmaar)
- Leden Integrale Stuurploeg Ondermijning (ISO)

RIEC MIDDEN-NEDERLAND

- Jaarplan Bureau RIEC Midden-Nederland 2016 (Factsheet)
- Jaarplan 2015 Midden-Nederland (integraal veiligheidsplan)
- Jaarplan 2015 Regionaal Informatie en Expertisecentrum Midden-Nederland
- Jaarverantwoording 2014; Jaarresultaten 2014 van het samenwerkingsverband RIEC-MN
- Jaarverslag 2013 RIEC Midden-Nederland
- Visie RIEC Midden-Nederland 2014-2017
- Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2015-2018
- Knelpunten effectieve aanpak Midden-Nederland, versnellen en raken in de keten, aanvraag intensiveringsgelden

RIEC AMSTERDAM

- Jaarplan 2015 Amsterdam-Amstelland
- Jaarverslag 2014 Amsterdam-Amstelland
- Jaarplan 2016 samen sterker, sterker samen Amsterdam-Amstelland
- Brief ministerie Veiligheid en Justitie; onderwerp subsidie RIEC Amsterdam-Amstelland (23 juli 2013)

RIEC DEN HAAG

RIEC ROTTERDAM

- CONVENANT Informatie uitwisseling t.b.v. Collectieve Briefings Centrum Den Haag (Regiopolitie Haaglanden - Collectieve Briefing Centrum)
- Een georganiseerde overheid voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit Jaarplan 2015, RIEC Den Haag
- Jaarverslag 2014, RIEC Den Haag; Een georganiseerde overheid voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit
- Concept Regionaal Beleidsplan 2015-2018; Samen werken aan veiligheid en vertrouwen (politie Den Haag 15 juli 2014)



- Uitnodigingsbrief aan gemeenten voor input jaarplan 2016
- CIT-formulier wijzigingen organisatiebeheer in Oracle en inpassing in het functiehuis hoofd RIEC
- CIT-formulier wijzigingen organisatiebeheer in Oracle en inpassing in het functiehuis plaatsvervangend hoofd RIEC
- CIT-formulier wijzigingen organisatiebeheer in Oracle en inpassing in het functiehuis beleidsadviseur RIEC
- CIT-formulier wijzigingen organisatiebeheer in Oracle en inpassing in het functiehuis senior analist RIEC
- CIT-formulier wijzigingen organisatiebeheer in Oracle en inpassing in het functiehuis analist RIEC
- CIT-formulier wijzigingen organisatiebeheer in Oracle en inpassing in het functiehuis informatiecoördinator RIEC
- Conceptbrief werkafspraken gemeenten 2016 (versie secretaris)
- Gemeentelijke informatie en regie bij de aanpak van ondermijning 'Samen sterk tegen georganiseerde criminaliteit' RIEC Rotterdam
- Integraal werkproces RIEC Rotterdam versie 2016
- Jaarplan 2016 RIEC Rotterdam
- Presentatie integrale stuurploeg RIEC Rotterdam (9 oktober 2015)
- Presentatie raadscommissie Maassluis (24 november 2015)
- RIEC Rotterdam website informatie <https://www.riec.nl/rotterdam>
- Samen tegen georganiseerde criminaliteit; Jaarplan 2014, RIEC Rotterdam
- Samen sterk tegen georganiseerde criminaliteit; Jaarverslag 2013, RIEC Rotterdam
- Samen tegen georganiseerde criminaliteit; Jaarplan 2015, RIEC Rotterdam
- Een georganiseerde overheid tegen georganiseerde criminaliteit; Jaarverslag 2014, RIEC Rotterdam

RIEC ZEELAND – WEST-BRABANT

- Jaarverslag RIEC Zeeland - West-Brabant Etappe 2014
- Etappe 2015-2018 Jaarschijf 2015

RIEC OOST-BRABANT

- Jaarverslag RIEC Oost-Brabant Etappe 2014
- Meerjarenbeleidsplan RIEC Etappe 2015 - 2018

RIEC LIMBURG

- Jaarverslag 2014 RIEC Limburg
- Jaarplan 2015; Aanpak en doelstellingen
- RIEC Jaarplan 2016
- Two pager versie 30 maart 2016, Besluit van de vergadering van de stuurgroep van 2 maart 2016. In de vergadering van de stuurgroep heeft de kwartiermaker het rapport 'Sterk door het netwerk!' toegelicht
- Formatie overzicht RIEC Limburg jaarplan 2016



RIEC-LIEC

- RIEC-LIEC jaarverslag 2015
- Aanbiedingsbrief minister VenJ jaarverslag RIEC-LIEC 2015 en rapportage aanpak georganiseerde en ondermijnende criminaliteit 2015, 30 augustus 2016.
- Aanbiedingsbrief Jaarverslag RIEC-LIEC 2014 en Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014; 7 juli 2015 (ons kenmerk 660565)
- RIEC-LIEC Jaarverslag 2014
- Aanbiedingsbrief minister VenJ Jaarverslag RIEC/LIEC 2013 en Verantwoording ZwaCri 2013 aan de TK; 16 juli 2014 (kenmerk 538152)
- Jaarverslag RIEC-LIEC 2013 Aanbiedingsbrief minister VenJ Jaarverslag RIEC/LIEC 2012; 4 december 2013 (ons kenmerk 455072) Jaarverslag RIEC-LIEC 2012
- Brief minister van VenJ aan de TK Aanbieding jaarverslag RIEC's 2010 en beleidskader RIEC's en LIEC, 25 augustus 2011 (Kamerstuk 'bestrijding georganiseerde criminaliteit' 29 911 nr 54)
- Kamerstuk 'bestrijding georganiseerde criminaliteit' 29 911 nr 92
- Ontwikkeling methodiek ondermijningsbeeld (handleiding)
- Pilot Bestuurlijke Criminaliteitsbeeldanalyse
- Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad, september 2008
- Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, Informatie over het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Werkproces Bibob ondersteuning bestuursorgaan door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Procesgang aanpak "Gebied-/wijkscan/nulmeting" door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Procesgang aanpak "Handhavingsknelpunten" door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Werkproces integrale casus aanpak door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Brief minister VenJ aan burgemeester Amsterdam over subsidie RIEC Amsterdam-Amstelland
- Rapport LIEC Integraal beveiligingsplan
- Informatie LIEC website <https://www.riec.nl/liec>
- LIEC CONVENANT ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, versie september 2014
- RIEC-LIEC Addendum Organisatie- en formatierapport DGRR T.b.v. de invlechting van het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)
- Procesgang aanpak "Gebied-/wijkscan/nulmeting" door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Procesgang aanpak "Handhavingsknelpunten" door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Werkproces integrale casus aanpak door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
- Bestuurlijke Criminaliteitsbeeldanalyse (B-CBA); Meer zicht op criminele gelegenheden

BIBOB

- De Wet Bibob: wat is er gewijzigd (uitgave mVenJ, juli 2013)



- Werkproces Bibob ondersteuning bestuursorgaan door het RIEC
- Memo DGRR globaal overzicht Bibob-processen; 6 mei 2014
- Monitor Bibob, toepassingsbereik voor en na de inwerkingtreding van de evaluatie- en uitbreidingswet Bibob op 1 juli 2013
- Kamerbrief monitor toepassing wet Bibob; 30 oktober 2015, ons kenmerk 633280
- Dienst Justis; Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob 2014
- Dienst Justis; Jaarverslag 2014 Landelijk Bureau Bibob
- Dienst Justis; Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob 2013
- Dienst Justis; Jaarverslag 2013 Landelijk Bureau Bibob
- Dienst Justis; Aanbiedingsbrief TK Jaarverslag Landelijk Bureau Bibob 2013 en Jaarverslag kwaliteitscommissie Bibob 2013; 7 mei 2015 (ons kenmerk 512147)
- Monitor Bibob, Digitale vragenlijst Bibob
- Stromanconstructies en de wet Bibob, 23 juni 2015
- Advies versterken prestaties Bibob-keten, 15 september 2014

OM-POLITIE

- Rapportage aanpak georganiseerde en ondermijnende criminaliteit 2015 (OM en politie)
- Rapport OM: Intensief samenwerken tegen de ondermijnende en georganiseerde criminaliteit; Twee weten meer dan één (2012)
- Aanbiedingsbrief minister VenJ aan de TK: Resultaten bestrijding georganiseerde criminaliteit; 1 oktober 2013 (kenmerk 428076) Rapport OM en Politie: Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014
- Rapport OM en Politie: Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2013
- Rapport Politie: Werkwijzen van de georganiseerde criminaliteit; verslag van een onderzoek voor het nationaal dreigingsbeeld 2012

COLLEGE BESCHERMING PERSOONSGEGEVENS

- Rapport CBP in 2014

RIEC

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)

- Rapport Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's); RIEC-LIEC Juni, 2014
- Rapport Integrale landelijke voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's), RIEC-LIEC Juni 2015
- Overzicht van recente onderzoeken, rapporten en ingestelde gremia t.a.v. Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) als genoemd in het rapport Integrale landelijke voortgangsrapportage van het LIEC
- Aanbiedingsbrief minister VenJ aan de TK Uitkomsten overleg 'outlaw motorcycle gangs' d.d. 9 mei 2014 kenmerk 2014Z08357/2014D16661
- Aanbiedingsbrief aan de TK over Voortgangsrapportage outlaw motorcycle gangs, 20 juni 2014 ons kenmerk 529498



Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

- Infosheet Aanpak georganiseerde criminaliteit: ook een zaak voor ondernemers
- CCV handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit; Het instrument in de praktijk

Geïntegreerde aanpak Ondernemende Criminaliteit (GOC)

- **Integraal, tenzij...** Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren

Kamerstukken

- Beantwoording vragen 2e termijn AO politieonderwerpen 30 januari 2014, kenmerk 480366
- Beantwoording Kamervragen Geen extra capaciteit voor aanpak van zware criminaliteit in Zuid-Nederland; ingezonden 21 juli 2014, nr. 2014Z13581
- Antwoorden Kamervragen over het bericht 'Noorden laat zware misdaad liggen' ingezonden 29 oktober 2015, nr. 2015Z20076
- Beantwoording kamervragen over toenemende en onbeheersbare georganiseerde criminaliteit in Noord-Brabant en Zuid-Nederland, ingezonden 16 juli 2014, nr. 2014Z13466
- Eerste Kamerbrief Problematiek rond de productie van hennep, ingezonden 11 juli 2014 nr. 154408.02u
- Kamerbrief Intensivering aanpak ondernemende en georganiseerde criminaliteit Zuid-Nederland, 4 september 2014, ons kenmerk 556298
- Kamerbrief ondermijning lokaal bestuur, 6 november 2015 ons kenmerk 2015-0000352642 Kamerstuk 'bestrijding georganiseerde criminaliteit' 29 911 nr 54
- Kamerbrief Wijkenaanpak en Ondernemende Criminaliteit, 20 januari 2015, ons kenmerk 599209

Artikelen en onderzoeken

- Lessen in overheidssamenwerking binnen RIEC en LIEC, Tijdschrift voor de Politie - jg.76/nr.8/14
- Routing tuurlijk dossier
- Interview Hoogleraar Edward Kleemans over de strijd tegen georganiseerde criminaliteit 'Vaak is preventie het meest effectieve middel', Secondant 5 | oktober 2013 13
- WODC Tabellenboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit 2012 Achtergrondcijfers van het onderzoek, 26 augustus 2013
- WODC Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit Onderzoek naar de stand van zaken in 2012, 4 juli 2013
- Arena Consulting en Pro Facto, Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2012, door WODC
- Rapport IOOV Aan de slag met BIBOB Onderzoek naar knelpunten in de toepassing van de Wet BIBOB door gemeenten
- Beleidsmonitor 1 oktober '12 - 1 januari '13 (bijlage)
- De bestuurlijke rapportage, Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast, Programma Politie & Wetenschap 2015
- Samen gebundeld Impressies van een integrale aanpak van ondermijning, LIEC 2015



- Kamerbrief Resultaten bestrijding georganiseerde criminaliteit, 1 oktober 2013
- Onderzoeksrapport Wijkeraanpak en Veiligheid, uitgevoerd door Tilburg University en de Politieacademie, 20 juni 2015
- Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit Het instrument in de praktijk 'veiligheid door samenwerken' CCV 2010
- Korpsmonitor Prostitutie & Mensenhandel 2011-2012, 31 mei 2013
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen
- Rapport Mensenhandel, Negende rapportage van de Nationaal rapporteur 2013
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, Op goede grond 'De aanpak van seksueel geweld tegen kinderen' 2014
- Rapport RIEC, Landelijk beeld Nulmeting bestuurlijke aanpak oktober 2010
- Wijkeraanpak en Ondermijnende Criminaliteit uitgevoerd door Tilburg University en de Politieacademie oktober 2014
- WODC Justitiële verkenningen, Politie anno 2012, jaargang 38 September
- [http://wodc-intra.minvenj.nl/onderzoeksdatabase/2409-uitbreiding-
ondersteuning-regionale-informatie-en-expertisecentra-
\(rieecs\).aspx?cp=43&cs=6746](http://wodc-intra.minvenj.nl/onderzoeksdatabase/2409-uitbreiding-ondersteuning-regionale-informatie-en-expertisecentra-(rieecs).aspx?cp=43&cs=6746)
- Rapport Prostitutie in Nederlandse gemeenten, Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014
- Rapport Deloitte Inzicht in verwevenheid "Knelpunten en mogelijkheden bij uitwisseling van gegevens en informatie ter bestrijding van de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld", november 2009
- Recherchetoestanden Een onderzoek naar de manier waarop in de dagelijkse recherchepraktijk met obstakels wordt omgegaan, Politieacademie Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde 2011
- Een 'integrale' regionale aanpak van georganiseerde misdaad. Een onderzoek naar de mogelijke betrokkenheid van private partijen bij de integrale aanpak van georganiseerde misdaad door het RIEC Haaglanden Hollands Midden, scriptie Daniel Cok 2010
- Rapport Twijnstra Gudde Spelen met weerbarstigheid ' Dit boekje is bedoeld voor veranderaars binnen de politie. Het biedt hen handvatten voor het doorzien en doorbreken van weerbarstigheid in veranderprocessen in en rondom het politiewerk
- Startnotitie WODC onderzoek Tweede meting bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit, 22 september 2015
- Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit. Een overzichtsstudie: aard en oorzaken, Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zuid-West Nederland in samenwerking met het Openbaar Ministerie
- De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen, Een verkenning van scenario's, Pro Facto augustus 2014

Stukken privacy protocol

- Wpg-machtigingsbesluit RIEC's/werkproces integrale casusanalyse (Regeling vervallen per 01-04-2015) Geldend van 15-03-2013 t/m 31-03-2015
- Verlenging Wpg-machtigingsbesluit RIEC's/werkproces integrale casusanalyse (Regeling materieel uitgewerkt per 01-04-2017) Geldend van 01-01-2015 t/m heden
- Beantwoording vragen ex. art. 38 van het RvO van de D66- en SP-fractie inzake RIEC-convenant en privacywetgeving, gemeente Haarlem 7 oktober 2014
- Besluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, het Besluit politiegegevens en het Besluit beveiliging



burgerluchtvaart in verband met de verstrekking van justitiële gegevens en politiegegevens aan derden en enkele andere wijzigingen

- Handleiding RIEC-LIEC Gebruik van persoonsgegevens door het RIEC
- Concept Privacyprotocol RIECs-LIEC (versie 15.2 Augustus 2015), Behorend bij het Convenant ten behoeve van de Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen
- Staatscourant Nr. 6711 15 maart 2013 Besluit ingevolge artikel 18, tweede lid, Wet politiegegevens, van de Minister van Veiligheid en Justitie, kenmerk 330633/13 d.d. 11 maart 2013, houdende toestemming aan de korpschef van het landelijk politiekorps en de verantwoordelijken voor de Koninklijke marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten van het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot het verstrekken van politiegegevens aan de partners in de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) ten behoeve van het verrichten van integrale casusanalyses voor het bepalen van gezamenlijke interventiestrategieën en het uitvoeren daarvan (Wpg-machtigingsbesluit RIEC's/werkproces integrale casusanalyse)
- Besluit politiegegevens Geldend van 01-07-2015 t/m heden Artikel 4:3. Verstrekking politiegegevens artikelen 8, 9, 10 en 13 (artikel 18, eerste lid)



VI

Bijlage Afkortingenlijst

AP	Arrondissementsparket
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Bpg	Besluit politiegegevens
Csv	Criminele samenwerkingsverbanden
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FP	Functioneel Parket
GOC	Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit
ICC	Informatie- en Coördinatie Centrum
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
LP	Landelijk Parket
OM	Openbaar Ministerie
OMG's	Outlaw Motor Gangs
RCC	RIEC Crime Consult
RIEC's	Regionale Informatie- en Expertisecentra
TCI	Team Criminele Inlichtingen
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectievenj.nl

November 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*