

Vergaderjaar 2022–2023

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 387

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2022

In de strijd tegen de georganiseerde ondermijnende criminaliteit scherpen we de aanpak steeds verder aan. Daarom is een belangrijk onderdeel het voortdurend gezamenlijk met de partners leren, toepassen van wetenschappelijke kennis, bijsturen waar nodig en versterken. Vanuit deze aanpak is bij de start van de versterkingsprogramma's in 2019 aan het WODC gevraagd een actiegericht evaluatieonderzoek uit te voeren, met als doel tijdens de uitvoering de betrokken partners te ondersteunen bij het leren en evalueren van de organisatie en de aanpak. In de afgelopen jaren is op deze wijze een bijzonder en waardevol onderzoek verricht, waarin met dank aan de onderzoekers gedurende de volledige looptijd van de uitvoering tussentijds lessen aan de projecten zijn teruggegeven. Het eindrapport van de evaluatie geeft een omvattend beeld van ervaringen met en de ervaren impact van de versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit die in 2019 is ingezet.

Het onderzoek is in opdracht van het WODC uitgevoerd door de Universiteit Maastricht en Erasmus Universiteit Rotterdam. Om de leerervaringen en lessen uit de versterkingsbeweging inzichtelijk te maken, hebben de onderzoekers dertien projecten geselecteerd om van nabij te volgen, voorafgaand een enquête gedaan over de verwachtingen van de versterkingsbeweging en vele interviews afgenomen. In mei 2021 is een tussenrapportage afgerond, waarin een formele weergave van de inzichten van de onderzoekers tot dat moment zijn opgenomen. De lessen uit de tussenevaluatie hebben de partners geholpen in de uitvoering van de lopende versterkingsprogramma's. Ook heeft de tussenrapportage veel algemene inzichten en aanknopingspunten opgeleverd voor de versterkingsbeweging in zijn geheel. Die inzichten en aanknopingspunten zijn betrokken bij de programmatische aanpak vanuit het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit.

Het eindrapport «Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit» beschrijft de conclusies van de onderzoekers over de wijze waarop de versterking van de aanpak van

georganiseerde criminaliteit in de periode 2019 tot en met 2021 werd vormgegeven. Op basis van de bevindingen doen de onderzoekers de oproep tot herbezinning op een aantal uitgangspunten. Een aantal fundamentele ontwikkelingen sluit aan bij de herijking die, zoals in deze brief beschreven, reeds in gang is gezet. Overige uitgangspunten over onderliggende problematiek of de gekozen aanpak vragen om een strategisch gesprek met betrokken partners. Dit betreft daarom een beknopte, eerst beleidsreactie. Ik zal over deze conclusies uit het rapport met de partners nog uitgebreid het gesprek voeren om te reflecteren op de aanbevelingen en uw Kamer, na afstemming met hen, hier nader over informeren. Hierbij bied ik uw Kamer het eindrapport aan.

Bevindingen

De onderzoekers concluderen dat in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door veel mensen enthousiast en met veel betrokkenheid wordt samengewerkt om barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit en slimmere interventies te ontwikkelen en uit te voeren. De noodzaak om georganiseerde criminaliteit aan te pakken via verschillende sporen wordt breed onderkend. Met de versterkingsgelden is een ontwikkeling bekrachtigd die eerder al op gang was gekomen en ondanks de tijdelijkheid van de financiering, die in beginsel voor drie jaar was, is er in relatief korte tijd veel in gang gezet.

Tegelijkertijd blijkt het zeer moeilijk om in de praktijk van de aanpak duurzame vormen van samenwerking op te zetten. In de beschrijving van hun analyses beginnen de onderzoekers op projectniveau en breiden zij vervolgens uit naar de beleids- en bestuurlijke omgeving waarbinnen de projecten zijn uitgevoerd en de versterkingsbeweging in zijn geheel. De onderzoekers schetsen zes grote uitdagingen op het terrein van:

- *capaciteit en competenties*: met name het effect van het projectmatig en tijdelijk karakter van de middelen wordt gevoeld, de kleinere gemeenten hebben moeite om cruciale expertise te verbinden aan projecten en een intensivering in de aanpak leidt tot een verhoging van de caseload bij instanties in de keten;
- *draagvlak*: het probleembesef is toegenomen en meer partijen zijn doordrongen van het feit dat men in samenwerkingsverbanden van elkaar afhankelijk is. Tegelijkertijd blijkt het fundament onder het enthousiasme voor de aanpak betrekkelijk smal te zijn en worden projecten gedragen en naar een hoger niveau getild door een relatief kleine groep, zeer gemotiveerde en betrokken personen;
- *grenzen verleggen, en bewaken*: op innovatie gerichte projecten hebben zowel behoefte aan grensverleggers als grensbewakers, waarbij een verstoring in het evenwicht de dynamiek van een samenwerkingsverband kan aantasten. Het vinden van die balans tussen innoveren en experimenteren en het bewaken van de juridische en ethische grenzen is uiterst belangrijk;
- *integraal samenwerken*: daar waar men een breed gedeelde wens heeft om de aanpak van ondermijnende criminaliteit over de volle breedte integraal in te zetten, heeft men tegelijkertijd te hoge verwachtingen op dit vlak bij de start van de versterkingsbeweging. Daarnaast boeten publiek-private samenwerkingsverbanden aan kracht en dynamiek in zodra publieke partijen daarin te nadrukkelijk de bovenaan voeren. Het streven naar integraliteit kan leiden tot uiterst complexe governance-structuren;
- *manoeuvres in de Nederlandse overlegcultuur*: diverse projecten in de aanpak zijn complex vormgegeven. Netwerkvorming dient geen doel op zichzelf te worden;

- *leren in de versterkingsbeweging*: over de projecten heen is sturing en coördinatie nodig om het leren verder te brengen en het leervermogen van organisaties te vergroten.

Overstijgende conclusies en aanbevelingen

Afsluitend bieden de onderzoekers aan het beleid en de uitvoeringspraktijk een aantal concrete handreikingen om de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te verbeteren en te verfijnen en doen zij een oproep om deze aanpak op een aantal fundamentele punten te herijken. Zij zijn van mening dat de resultaten van het onderzoek uitnodigen tot een nieuwe koersbepaling.

De aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit wordt volgens de onderzoekers al decennia volgens vaste uitgangspunten en strategieën vormgegeven, die zelf nauwelijks ter discussie staan. Dit hoeft geen drastische breuk met het verleden te betekenen, maar het verdient aanbeveling om een aantal uitgangspunten over zowel het onderliggende probleem als de aanpak ervan te herijken. Met betrekking tot het herijken van de uitgangspunten ten aanzien van het probleem, wordt allereerst gesteld dat de kijk verder kan worden verbreed ten aanzien van de huidige focus op druggerelateerde criminaliteit. Verder wordt gesteld dat het fundament van de aanpak te sterk op Nederland is gericht en grensoverschrijdende samenwerking en analyse weliswaar in ontwikkeling is, maar nog onderbenut blijft. Aansluitend hierop adviseren de onderzoekers de term ondermijning los te laten.

Met betrekking tot het herijken van de uitgangspunten ten aanzien van de aanpak, wordt allereerst gesteld dat de mantra van integraliteit moet worden losgelaten. De discussie zou zich volgens de onderzoekers moeten richten op de inhoud en de doelstellingen die met specifieke interventies worden beoogd, eerder dan het streven om alles met elkaar te verbinden. De doelstellingen dienen te bepalen welke partijen met elkaar om tafel gaan, en niet andersom. Verder is het de onderzoekers opgevallen dat de rol van het OM in de versterkingsbeweging minder zichtbaar is geweest dan op voorhand was verwacht. Afsluitend wordt opgeroepen om, in het licht van de conclusie over het gebrek aan deskundigheid, te reflecteren op de meest geëigende wijzen om het werken bij de overheid aantrekkelijker te maken.

Beleidsreactie

Het eindrapport geeft een omvattend beeld van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, door het volgen van de dertien projecten over een lange onderzoeksperiode (2019-2021). De actiegerichtheid van het onderzoek heeft de afgelopen jaren een waardevolle bijdrage geleverd aan het leren van de partners, die tussentijds lessen konden benutten in de uitvoering. Ook biedt het onderzoek nuttige inzichten die een bijdrage kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van de brede aanpak.

Ik herken de geschetste conclusie dat de bewustwording rondom het thema fors is toegenomen en de noodzaak om georganiseerde criminaliteit vanuit verschillende domeinen stevig aan te pakken ondertussen breed is onderkend.

De versterkingsprogramma's hebben de ontwikkeling die eerder op gang is gekomen bij publieke en private partners verder bestendigd. In de eerste jaren was de strategie er nadrukkelijk op gericht om de kracht van de regio's te activeren en te versterken. Voor die periode was er bovendien vooral incidenteel geld beschikbaar, wat een effect heeft gehad

op de versterkingsprogramma's. Sindsdien hebben partners in de regio's een mooie ontwikkeling doorgemaakt, die nu bovendien met de komst van structurele middelen geborgd kan worden. Onderdeel van die ontwikkeling is dat steeds beter wordt bepaald welke partners binnen het RIEC-verband nodig zijn om een vraagstuk doelgericht aan te pakken. De regio's hebben de aanbevelingen uit de tussenrapportage van het onderzoek bij het opstellen van de plannen voor deze borgingsfase benut. De aanpak heeft zich de afgelopen periode ontwikkeld tot een breed offensief, van lokaal tot internationaal. Daarbij zijn voorkomen, het verstoren van het verdienmodel, het doorbreken van criminele machtsstructuren en bestraffen en beschermen de hoofdlijnen.

De beschikbaarheid van structurele middelen voor de periode vanaf 2022 biedt de regionaal samenwerkende partners de randvoorwaarden om benodigde expertise aan te trekken en vast te houden. Met de komst van structurele financiering en daarmee ook de mogelijkheid om organisaties duurzaam te versterken is de aandacht verschoven van de tijdelijke aard naar een brede impact over de gehele linie. Daarin heeft het programma DG Georganiseerde en ondermijnende criminaliteit (DGO) een rol als transparante «spelverdeler» rondom de inhoudelijke programmering en vormgeving van een bestendige aanpak. DGO heeft tevens een rol in het versterken en verrijken van het netwerk van betrokken publieke en private partners in de aanpak.

Ik ben er scherp op dat complexe structuren en samenwerkingsverbanden de actiegerichtheid van de aanpak kunnen beperken. Daar moeten we gezamenlijk met de partners permanent oog voor hebben en moeten we ingrijpen waar nodig. Het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) is dé strategische tafel waar de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit vanuit verschillende overheden vorm krijgt en waar signalen en kennis gebundeld kunnen worden. In het SBO is de afgelopen periode gesproken over een heldere en duurzame governance van de ondermijningsaanpak. In overleg met deelnemende partners, waaronder burgemeesters, is bijvoorbeeld ook geadviseerd over de verdeling van de structurele versterkingsgelden voor de regio's. Het kabinet heeft daarnaast een ministeriële commissie ingesteld die zich specifiek richt op de aanpak van ondermijning. De commissie is ingesteld om de aanpak vanuit alle betrokken ministeries verder te brengen, doorbraken te realiseren op belemmeringen en belangrijke thema's zoals gegevensdeling en de voortgang van de kabinetsaanpak gezamenlijk te volgen.

Vanuit de verbreding van de aanpak is ondertussen ook fors geïnvesteerd op de internationale aanpak. Het verstevigen van internationale samenwerkingsverbanden is één van mijn prioriteiten. Georganiseerde drugscriminaliteit trekt zich immers niets aan van landsgrenzen. Daarom is een internationaal offensief ingezet, samen met de Nederlandse diensten die al volop werken met buitenlandse partners. Samen met België, Frankrijk, Spanje, Duitsland en Italië hebben we een coalitie gesloten om op te trekken in de strijd tegen georganiseerde drugscriminaliteit. Binnen de internationale aanpak heeft de Latijns-Amerikaanse en Caribische (LAC) regio mijn bijzondere aandacht. De geïntensiveerde samenwerking met Latijns-Amerika is aanvullend en versterkt de gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Een belangrijk deel van de Nederlandse illegale drugsindustrie hangt samen met de import van drugs uit het buitenland. Om Nederland onaantrekkelijk te maken als in- en doorvoerland van drugs, wordt geïnvesteerd in de aanpak voor grote logistieke knooppunten.

De enorme hoeveelheid crimineel geld die verdiend wordt in de illegale drugsindustrie is dé motor van de georganiseerde, ondermijnende

criminaliteit. Daarom is er bewust voor gekozen om voor deze kabinetsperiode de focus te leggen op deze illegale drugsindustrie en de verwoestende, ondermijnende effecten die daarmee gepaard gaan.

Zoals eerder benoemd is gezamenlijk leren een essentieel onderdeel van de versterkingsbeweging. De uitvraag van dit onderzoek maakt hier onderdeel van uit. Op verschillende deelthema's, zoals «Preventie met Gezag» en de regionale versterking, worden learning communities ingericht als onderdeel van de brede lerende aanpak. Voor de periode van de regionale versterking vanaf 2022 gaan het LIEC en de RIECs in gesprek over de thema's waarop een lerende aanpak neergezet kan worden, zoals het voorkomen van jonge aanwas of het aanpakken van criminele geldstromen. Er zijn middelen voor dit specifieke doel binnen het budget voor de regionale versterking gereserveerd. Tevens is het vergroten van het lerend vermogen van de partners één van de pijlers van de doorontwikkeling van het LIEC.

De aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit is een grote opgave die vraagt om brede betrokkenheid binnen de overheid en de samenleving. Daarom versterken we de komende periode met structurele middelen onze aanpak voor de lange termijn. Dit rapport levert daaraan een belangrijke bijdrage. De lessen worden benut in de uitvoeringsfase van de regionale versterkingsprogramma's die nu weer van start gaan en bieden nieuwe inzichten voor de samenwerking in de toekomst. Aanvullend wordt verder ingezet op een versterkte monitoring om de resultaten en effecten zowel kwantitatief als kwalitatief in beeld te brengen. Ook gedurende deze nieuwe fase zullen we de uitvoering van de versterkingsprogramma's van nabij volgen om de voortgang te monitoren en maximaal gebruik te maken van de lessen van de afgelopen jaren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius