

REKENKAMERONDERZOEK ONDERMIJNING

Plan van aanpak, september 2022

Inleiding

Bij ondermijning is er altijd (1) een gronddelict waarmee (veel) geld wordt verdiend, bijvoorbeeld drugshandel, en (2) zijn boven- en onderwereld met elkaar verweven.¹ Ondermijnende criminaliteit tast de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aan. Het speelt in heel Nederland en ook in de gemeente Amersfoort verweven criminele structuren met de legale maatschappij.

Voor de aanpak van ondermijning is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. De rekenkamercommissie Amersfoort wil inzicht krijgen in de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit binnen de gemeente Amersfoort en de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak in de bestrijding daarvan. Dit plan van aanpak bevat de opzet voor het onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit in Amersfoort.

Achtergrond en doelen

De Amersfoortse aanpak staat beschreven in het Integraal Veiligheidsplan 2020-2022 dat in december 2019 door de raad is vastgesteld. De ambitie van de gemeente Amersfoort is het duurzaam terugdringen of voorkomen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit door gezamenlijk barrières op te werpen en criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken.

Ondermijnende criminaliteit is een onderwerp dat vooral regionaal en in afstemming met het Rijk wordt aangepakt. Uit het integraal veiligheidsplan volgt dat de focus ligt op het bestrijden van drugs(-criminaliteit) aangezien dit het grootste risico vormt. Deze criminaliteit uit zich onder meer in de aanwezigheid van locaties en branches waar drugsgerelateerde activiteiten plaatsvinden en het bestaan van criminele (jeugd)netwerken en families die deze drugscriminaliteit faciliteren.

Om ondermijnende criminaliteit aan te pakken zet de gemeente Amersfoort in op drie speerpunten:

- het vergroten van de weerbaarheid van organisatie, bestuur en stad;
- het intensiveren van de lokale, integrale aanpak;
- de aanpak van problematische jeugdnetwerken, en het tegengaan van criminele doorgroeimogelijkheden van jongeren.

In het Jaarplan 2022 van de rekenkamer Amersfoort is opgenomen dat zij onderzoek gaat doen naar ondermijning in Amersfoort. Het rekenkameronderzoek zal zich met name richten op de aanpak van ondermijning in de stad samen met ketenpartners. Concreet gaat het dan om het vergroten van de weerbaarheid van de stad en om het tweede en derde speerpunt van de aanpak, zoals hierboven genoemd. De aanpak van de ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid vallen buiten de scope van het onderzoek. De weerbaarheid van de stad, dus het vergroten van bewustwording van inwoners en daarmee de meldingsbereidheid, valt wel binnen de scope van het onderzoek omdat dit onderdeel is van de aanpak van ondermijning in de stad.

¹ Raadsinformatiebrief 2020-031

Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre hanteert de gemeente zowel qua beleid als qua uitvoering een adequate aanpak in de bestrijding van ondermijning?

Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Algemeen

1. Wat verstaat de gemeente Amersfoort onder 'ondermijning', hoe breed ziet de gemeente de taak voor zichzelf?

Zicht op ondermijning

2. Welke vormen van ondermijning zijn dominant aanwezig in Amersfoort en wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten?
3. Wat kan specifiek gezegd worden over de jongerenproblematiek?

Beleid

4. In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid of programmatische aanpak ten aanzien van ondermijning?
5. Welke doelen worden in het beleid geformuleerd?

Randvoorwaarden

6. Is de organisatie qua capaciteit, kennis, kunde en mandaat voldoende geëquipeerd voor de uitvoering van het beleid?
7. Zijn er adequate organisatorische voorzieningen getroffen in de gemeente voor de aanpak en zo ja, hoe functioneren deze in de praktijk?

Uitvoering

8. Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's?
9. Worden de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft adequaat ingezet?
10. Worden de resultaten en effecten van de uitvoering gemonitord en wordt erover gerapporteerd?
11. Wat waren de resultaten en hoe verhouden die zich tot de gestelde doelen?

Rol gemeente

12. Voert de gemeente voldoende regie op integrale uitvoeringsactiviteiten?
13. Is er een heldere structuur (inclusief voorzieningen en randvoorwaarden) waarbinnen de gemeente haar regisserende rol op het gebied van ondermijning kan uitvoeren?
14. Wordt er adequaat samengewerkt met lokale veiligheidspartners om ondermijning aan te pakken?

Informatiedeling

15. Is de informatiedeling tussen de betrokken partijen zodanig dat de gemeente een goede informatiepositie heeft om de eigen taak uit te voeren?

16. Hoe wordt omgegaan met het delen van informatie in het licht van de AVG? Levert dit knelpunten op?

Rol raad

17. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van ontwikkelingen?
18. Wordt de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid?

Normenkader

Het toetsen van de bevindingen aan het normenkader resulteert in een overzicht waarin wordt aangegeven in welke mate in de praktijk aan de normen wordt voldaan.

Norm	Van toepassing op deelvraag
De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van ondermijning.	2, 3
De gemeente beschikt over samenhangend beleid of programmatische aanpak van ondermijning.	4
Voor de uitvoering van het beleid is voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat beschikbaar.	6
De gemeente beschikt over adequate organisatorische voorzieningen.	7
De gemeentelijke projecten en programma's worden adequaat uitgevoerd.	8
Het bestuurlijke instrumentarium wordt adequaat ingezet.	9
De resultaten en effecten worden gemonitord en er wordt over gerapporteerd.	10
De in het beleid geformuleerde doelen worden gerealiseerd.	11
De gemeente voert regie op integrale uitvoeringsactiviteiten.	12
Er is een heldere samenwerkingsstructuur.	13
Veiligheidspartners werken adequaat samen.	14
De gemeente heeft een adequate informatiepositie.	15
Informatie van samenwerkingspartners wordt adequaat en binnen de wettelijke mogelijkheden gedeeld.	16
De gemeenteraad heeft de kaders van het beleid gesteld.	17
De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het beleid.	18

Scope, tijdvak en afgrenzing

Het onderzoek richt zich op de periode 2020-2022, waarop het huidige veiligheidsplan betrekking heeft.

Aanpak onderzoek

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden worden verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Deze worden hieronder beschreven aan de hand van de verschillende fasen in het rekenkameronderzoek.

Fase 1: Start

Het onderzoek begint met een aankondigingsgesprek bij de portefeuillehouder en de ambtelijke contactpersoon voor dit onderzoek. Desgewenst zijn er ook ambtelijk betrokkenen bij dit gesprek aanwezig. Naast een toelichting op de uitgangspunten van het onderzoek wordt dit gesprek benut om praktische afspraken te maken over het verkrijgen en het aanleveren van documenten, de planning van de interviews en groepsbijeenkomsten, te interviewen externe actoren en overige zaken.

In fase 1 maken we ook een start met de formaliteiten in het licht van privacy en vertrouwelijkheid.

Fase 2: Deskresearch

In dit onderzoeksthema bestuderen en analyseren we het beleid (integraal veiligheidsplan, uitvoeringsplannen, plannen van aanpak) van de gemeente Amersfoort en van andere veiligheidspartners waarin de aanpak van ondermijning is neergelegd. We brengen de doelen van het beleid in kaart net als de organisatorische invullingen van de aanpak van ondermijning. Verder is er aandacht voor het ondermijningsbeeld en de thema's en doelen die de gemeente zichzelf stelt naar aanleiding van dat onderzoek.

In het kader van de deskresearch maken we daarnaast een kwantitatieve inventarisatie van relevante gegevens in het licht van de aanpak van ondermijning, zoals het aantal meldingen, aantallen Bibob-toetsen, ingetrokken/geweigerde vergunningen, RIEC-casussen, integrale controles, opgelegde dwangsommen, etc.

Fase 3: Veldwerk

Het veldwerk bestaat uit diverse onderdelen die we hieronder beschrijven.

Zicht op ondermijning: interviews en meelopen

Om effectief beleid te kunnen vormen is het belangrijk te weten wat de aard en omvang is van ondermijnende fenomenen binnen de gemeente. In 2018 heeft het RIEC een ondermijningsbeeld laten opstellen waarin dergelijke fenomenen zijn onderzocht en beschreven. We gaan in gesprek met sleutelfiguren om te achterhalen of dit ondermijningsbeeld nog actief is, welke fenomenen en activiteiten zich in Amersfoort voordoen en hoe deze zich hebben ontwikkeld. We spreken daarover met iemand van het team Veiligheid van de afdeling Bestuur, Strategie en Veiligheid binnen de gemeente, de politie/recherche en het RIEC Midden-Nederland. Om een goed beeld te krijgen van de problematiek en lokale omstandigheden willen we daarnaast een dagdeel meelopen met een boa en een dagdeel met de politie.

Interviews binnen de gemeente over aanpak ondermijning

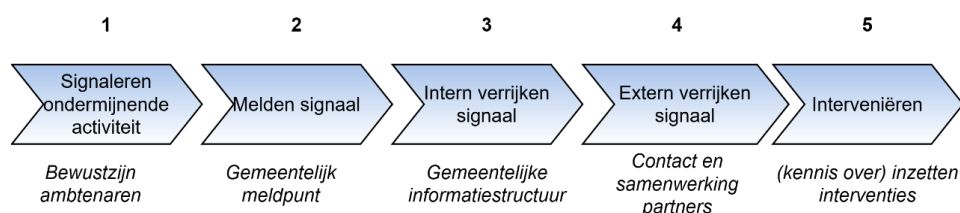
Om de feitelijke aanpak van ondermijning door de gemeente te onderzoeken voeren we (ongeveer) tien gesprekken binnen de ambtelijke organisatie. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Burgemeester Bolsius
- Wethouder Aboyaakoub-Akkouh
- Hoofd en beleidsmedewerkers openbare orde en veiligheid
- Bibob-coördinator
- Handhavingsjurist
- (jeugd-)boa's
- Beleidsmedewerker(s) jeugd
- Medewerkers sociale wijkteams

Met gesprekspartners spreken we over de lokale integrale aanpak ondermijning en de aanpak fluide jeugdnetwerken. Ook over andere programma's en projecten wordt gesproken, zoals aanpakken die branchegericht zijn (autobranche, zorgbranche). De gesprekken benutten we om inzicht te krijgen in de gemeentelijke doelstellingen, het verloop van de projecten en programma's en eventuele knelpunten hierbij.

We gaan na of er binnen de gemeente adequaat wordt omgegaan met signalen van ondermijning die de gemeente bereiken en dat hieraan (eventueel samen met partners) vervolg wordt gegeven door middel van interventies. Als analysekader voor een effectieve aanpak van ondermijning gebruiken we het volgende model²:

MODEL: SIGNALEREN, MELDEN, VERRIJKEN EN INTERVENIËREN



In de pijlen van het model zijn de gemeentelijke 'acties' weergegeven. Schuingedrukt onder de pijlen staan de (organisatorische) randvoorwaarden beschreven waaraan de gemeente dient te voldoen per actie. In de praktijk zijn de verschillende fasen niet strikt van elkaar gescheiden en kunnen zij overlap vertonen. We bevragen de gesprekspartners aan de hand van de processtappen en randvoorwaarden over hoe de verschillende organisatorische waarborgen en processtappen voor een effectieve aanpak van ondermijning zijn ingericht. Daarbij gaan we in op de organisatorische voorzieningen zoals een meldpunt, de ervaringen met de ingezette interventies, de effectiviteit ervan en eventuele (juridische) knelpunten in de gegevensdeling.

De precieze gesprekspartners worden in fase 1 bepaald. Deze en andere gesprekken vinden in principe op locatie plaats, mits er meerdere gesprekken op een dag gepland kunnen worden. Eventuele resterende gesprekken worden via Teams gevoerd. Alle gesprekken zijn vertrouwelijk, er worden geen op personen herleidbare citaten opgenomen. Gespreksverslagen worden ter fiattering voorgelegd aan de gesprekspartners.

Interviews met veiligheidspartners

Om de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan de integrale aanpak, de samenwerking en gegevensdeling met partners uit het veiligheidsdomein in beeld te krijgen voeren we tien interviews met vertegenwoordigers van onder meer de volgende organisaties:

- Politie (meerdere wijkagenten)
- Openbaar Ministerie
- RIEC
- Jongeren Informatie Punt
- Veiligheidshuis
- Reclassering

Ook voor dit onderdeel geldt dat de precieze gesprekspartners in fase 1 worden bepaald.

² Het model is opgesteld door Pro Facto. Voor het RIEC Den Haag heeft Pro Facto onlangs een handreiking voor gemeenten voor de aanpak van ondermijning opgesteld waarin dit model als uitgangspunt is gehanteerd.

Observatie

Binnen de gemeente is er een lokaal overleg ondermijning waarin verschillende afdelingen van de gemeente overleggen over de aanpak van ondermijning met de politie en het RIEC. We willen gedurende de onderzoeksperiode vijf vergaderingen observeren, teneinde een goed beeld te krijgen van de samenwerking en integraliteit van de aanpak van ondermijning.

Uiteraard wordt vertrouwelijk omgegaan met de informatie die ons gedurende de observaties ter kennis komt. De observaties worden gedaan door twee leden van het onderzoeksteam (Struiksmā en Diekema, zie bijlage 1), zij zullen een vertrouwelijkheidsverklaring tekenen. Op geen enkele wijze wordt informatie over casuïstiek gedeeld. In de rapportage wordt alleen op procesniveau (werkprocessen, samenwerking) gerapporteerd. Bij de start van het onderzoek voeren we een PIA (Privacy Impact Assessment) uit. We vragen de betrokken organisaties ook om medewerking aan het onderzoek volgens de door hen voorgeschreven procedure en met de door hen gebruikte formulieren, die ook aandacht besteden aan bescherming van persoonsgegevens. Uitgangspunt is alleen die persoonsgegevens te verwerken die noodzakelijk zijn met het oog op het doel van de verwerking en dit op de meest veilige en minst belastende manier te doen, zoals de AVG en andere privacywet- en regelgeving eisen. Bij de verstrekking van persoonsgegevens door andere partijen aan Pro Facto wordt hiervoor een verwerkings- of gegevensleveringsovereenkomst gesloten. Pro Facto beschikt over een privacybeleid dat bescherming van persoonsgegevens waarborgt.

Casestudy's

Voor een verdiepend inzicht in de aanpak van ondermijning willen we drie casussen bestuderen. Daarbij gaat het onder meer om de wijze van informatie-uitwisseling en gegevensdeling, samenwerking, toepassing instrumentarium en de effectiviteit van de aanpak. Als het gaat om jeugdcriminaliteit onderscheidt de gemeente twee categorieën, 'jonge aanwas' en 'rising stars'. Van beide categorieën en daarnaast van een algemene, niet-jeugdgerelateerde casus willen we het dossier bestuderen en er gesprekken over voeren met betrokkenen van de gemeente en de politie. Uiteraard wordt ook hierbij de vertrouwelijkheid streng in acht genomen.

Groepsgesprek raad

Om de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het ondermijningsbeleid en de informatie aan en informatiebehoefte van de raad in beeld te brengen voeren we een groepsgesprek met de woordvoerders op het gebied van openbare orde en veiligheid van alle raadsfracties. Ter voorbereiding hierop bestuderen we de raadsstukken en -verslagen.

Fase 4: Analyse en rapportage

In deze fase worden de uitkomsten van het onderzoek geanalyseerd om te komen tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. De resultaten worden beschreven in een conceptrapport. Dit conceptrapport wordt door de rekenkamer voor technisch wederhoor naar de betrokkenen gestuurd (twee weken). Vervolgens worden, na eventuele aanpassingen uit het technisch wederhoor, de conclusies en aanbevelingen toegevoegd aan het rapport.

Planning

De rekenkamer gaat uit van een doorlooptijd van de uitvoering van het onderzoek van vier maanden (september – december 2022), exclusief het technisch wederhoor. Dit is krap maar niet onmogelijk. Voorwaarde is wel dat er een actieve medewerking is vanuit de gemeente bij het aanleveren van documenten, het inplannen van interviews en beschikbaar stellen van dossiers. We gaan er vanuit

dat een aanspreekpunt binnen de gemeente dit faciliteert. Medewerking aan interviews van externe veiligheidspartners is ook een voorwaarde. Onze ervaring is dat de bereidheid om mee te werken er vrijwel altijd wel is, maar dat met name de formele procedures rond vertrouwelijkheid en privacy de nodige tijd vergt. We zullen direct aan het begin van het onderzoek starten met de procedures.

Na het technisch wederhoor wordt het rapport aangepast voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Wanneer de aanpassingen worden doorgevoerd is afhankelijk van wanneer de reacties uit het technisch wederhoor bij de rekenkamer worden aangeleverd.

	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb
Fase 1: start						
Aankondiging						
Procedures vertrouwelijkheid/privacy						
Fase 2: deskresearch						
Deskresearch						
Kwantitatieve inventarisatie						
Fase 3: veldwerk						
Interviews binnen de gemeente						
Interviews met veiligheidspartners						
Meelopen met boa en politie						
Observatie overleggen/ondermijningstafel						
Casestudy's						
Bestuderen raadsstukken en -verslagen						
Groepsgesprek raad						
Fase 4: analyse en rapportage						
Juridische analyse gegevensdeling						
Analyse en beantwoording deelvragen						
Rapportage						
Verwerken technisch wederhoor						
Overleg en bespreking						
Overleg met rekenkamer						

BIJLAGE 1 CV'S ONDERZOEKERS

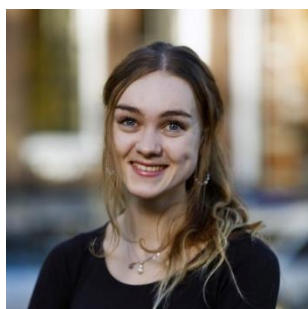
Rekenkamer Amersfoort laat het onderzoek uitvoeren door Pro Facto. Pro Facto is een bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en opleiding. Pro Facto is ISO 9001 gecertificeerd. Pro Facto was met een onderzoek voor de rekenkamercommissie Borger-Odoorn over ondermijning van de ambtelijke organisatie genomineerd voor de Goudvink, uitgelooft door de NVRR, voor beste rekenkameronderzoek van 2021.

In 2017 deed Pro Facto onderzoek in opdracht van het ministerie van JenV (WODC) naar bedreigingen en beïnvloeding van het lokaal openbaar bestuur met een crimineel oogmerk. In 2019 en 2020 voerde Pro Facto een onderzoek in opdracht van Politie en Wetenschap naar de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens. Momenteel voert Pro Facto in opdracht van de provincie Noord-Holland en het RIEC een onderzoek uit bij ruim twintig gemeenten in Noord-Holland dat gemeenten moet helpen te kunnen beoordelen of ze voldoende 'fit' zijn om ondermijning aan te pakken en er weerstand aan te bieden. In opdracht van het RIEC Den Haag heeft Pro Facto een handreiking ontwikkeld die gemeenten ondersteunt bij de aanpak van ondermijning. Voor de gemeente Midden-Groningen ontwikkelen we het veiligheidsbeeld.

Mr. Niko Struiksma fungeert als projectleider. Hij is mededirecteur van Pro Facto en studeerde juridische bestuurswetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was de afgelopen jaren verantwoordelijk voor en betrokken bij veel onderzoeken van Pro Facto, onder meer in het veiligheidsdomein/ Zo was hij betrokken bij WODC-onderzoeken over beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokaal openbaar bestuur, doorlooptijden in de strafketen, de informatiepositie van burgemeesters over sociale veiligheid en de metingen over de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.



Hij was als projectleider betrokken bij de weerbaarheidsonderzoeken in de provincie Noord-Holland en bij het onderzoek naar de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens dat Pro Facto uitvoerde in opdracht van Politie en Wetenschap. Ook maakte hij onderdeel uit van het projectteam dat een handreiking aanpak ondermijning ontwikkelt in opdracht van het RIEC Den Haag.



Mr. Marieke Diekema neemt als onderzoeker deel aan het onderzoek. Ze fungeert tevens als plaatsvervangend projectleider en eerste aanspreekpunt voor de rekenkamer. Marieke is cum laude afgestudeerd in de studie Juridische Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ze is sinds 2019 werkzaam bij Pro Facto en werkte mee aan diverse onderzoeken voor onder meer het WODC. Marieke was en is als onderzoeker betrokken bij een lopend WODC-onderzoek naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, de weerbaarheidsonderzoeken voor Noord-Hollandse gemeenten, de

monitor bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit (WODC), de handreiking bestuurlijke aanpak ondermijning (RIEC Den Haag) en het veiligheidsbeeld voor de gemeente Midden-Groningen. Voor het ministerie van J&V verricht Marieke op dit moment onderzoek naar de mogelijkheden en onmogelijkheden op het gebied van gegevensverwerking- en deling waar het de aanpak van ondermijning betreft.

Mr. Christian Boxum (onderzoeker) studeerde in 2015 af in de studie Juridische Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is sinds najaar 2015 bij Pro Facto in dienst als onderzoeker/adviseur. Hij is onder meer gespecialiseerd in onderzoek en advisering over ondermijning en weerbare organisaties. Christian was als onderzoeker betrokken bij weerbaarheidsonderzoeken in opdracht van de provincie Noord-Holland en het RIEC. Ook was hij betrokken bij het ontwikkelen van de handreiking aanpak ondermijning die Pro Facto ontwikkelt in opdracht van het RIEC Den Haag. Christian was als onderzoeker ook betrokken bij het onderzoek naar de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens. Voor het ministerie van J&V verricht Christian op dit moment onderzoek naar de mogelijkheden en onmogelijkheden op het gebied van gegevensverwerking- en deling waar het de aanpak van ondermijning betreft.



Mr. Joachim Bekkering fungeert in het onderzoek als junior onderzoeker. Hij studeerde Juridische Bestuurskunde en doet de master Rechtswetenschappelijk onderzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 2019 won hij de GUF-100 Prijs voor excellerende studenten. Sinds 2020 is hij werkzaam bij Pro Facto. Joachim werkte mee aan diverse rekenkameronderzoeken, waaronder een onder andere aan het DoeMee-onderzoek van de NVRR voor meer dan negentig rekenkamer(commissie) over de toepassing van de Wet openbaar van bestuur.