

Vergaderjaar 2020–2021

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 316

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2021

Bij de toekenning van de versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijning over de periode 2019–2021, is het WODC gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren. Dit evaluatieonderzoek heeft de titel «Procesevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit» en wordt uitgevoerd door de Universiteit Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het betreft een actiegericht onderzoek dat gedurende de gehele periode van de versterkingsplannen meeloopt. Vooruitlopend op de eindevaluatie die medio 2022 zal worden opgeleverd, hebben de onderzoekers recent een tussenrapportage afgerond. Hierbij bied ik uw Kamer deze tussenrapportage aan¹.

De rapportage presenteert lessen over de voortgang van de projecten die met de versterkingsgelden worden gefinancierd. Hiermee poogt het evaluatieonderzoek de betrokken partners te ondersteunen bij het leren en evalueren van de organisatie en aanpak. Een kwetsbaarheid die uit de evaluatie duidelijk naar voren komt is de impact van de tijdelijkheid van de beschikbare middelen. Daarnaast benoemen de onderzoekers het risico dat de urgentie bij de aanpak van ondermijning lijkt te zijn afgenomen. Het zou echter een vergissing zijn comfortabel achterover te leunen, in de veronderstelling dat de ondermijningsaanpak geen bijzondere aandacht meer vraagt nu deze op de rit staat. Uit een themastudie die het Analisten-netwerk Nationale Veiligheid (ANV) in opdracht van de NCTV heeft uitgevoerd – die ik uw Kamer vandaag met een afzonderlijke beleidsreactie ter kennisneming aanbied (Kamerstuk 29 911, nr. 315) – blijkt dat vijf van de zes veiligheidsbelangen van Nederland door ondermijnende criminaliteit kunnen worden geraakt. Deze analyse toont eens te meer het belang van een structurele, meerjarige aanpak van ondermijning. Met de versterkingsgelden leggen we de basis voor een geïntensiverde aanpak op regionaal niveau. Om de sluipende dreiging van ondermijning effectief terug te dringen, zal deze intensivering met kracht moeten worden voortgezet.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Achtergrond

Een centraal element van de regionale en landelijke versterkingsbeweging, is dat zowel tijdens als na afloop van de implementatie-periode wordt gestreefd naar het in kaart brengen en actief benutten van succes- en faalfactoren. Het tussentijds evalueren dient gedurende de projectperiode bij te dragen aan de verbetering van de samenwerking, het waar nodig aanpassen van praktijk en beleid op basis van opgedane inzichten, en daarmee aan een structurele versterking van de aanpak van ondermijning. Om de leerervaringen en lessen uit de versterkingsbeweging inzichtelijk te maken voor ketenpartners en het ministerie, hebben de onderzoekers dertien projecten geselecteerd om van nabij te volgen. Bij deze dertien projecten zijn onder andere de procedurele en organisatorische randvoorwaarden onderzocht. Daarnaast hebben de onderzoekers interviews gevoerd, bijeenkomsten bijgewoond, en een enquête uitgevoerd onder betrokkenen bij de versterkingsbeweging.

Tot dusverre zijn de observaties uit deze onderzoeksactiviteiten door de onderzoekers met betrokkenen gedeeld middels reflectiebijeenkomsten. Het voorliggende tussenrapport is een formelere weergave van de inzichten van de onderzoekers tot nu toe. Dit rapport heeft nadrukkelijk een andere functie dan de in november 2020 aan uw Kamer aangeboden «Midterm Review Versterkingsplannen 2019–2021».² Deze midterm review diende namelijk om de *realisatie* van de versterkingsplannen te beoordelen, onder andere ten behoeve van de besluitvorming over het vrijgeven van de middelen voor het jaar 2021. Het evaluatieonderzoek stelt zich daarentegen ten doel de betrokken partners te ondersteunen bij het *leren en evalueren* van de organisatie en aanpak.

Succesfactoren en knelpunten bij de projecten

De onderzoekers geven een overzicht van de succesfactoren, knelpunten en operationele risico's van de projecten. Ze doen dit onder drie noemers: kennen, kunnen en willen.

- *Kennen* omvat dimensies zoals de kennis van, en een gedeelde visie op, het onderliggende probleem dat het project beoogt aan te pakken. Zo blijkt uit het onderzoek dat de betrokken partners in sommige projecten het probleem nog te vaak insteken vanuit hun eigen organisatie en deskundigheid. Dit maakt het ontwikkelen van een gedeelde visie minder evident, en de samenwerking minder succesvol.
- *Kunnen* gaat onder andere over de wijze van besluitvorming binnen een project, en over het monitoren van de uitvoering. Binnen deze noemer wordt de uitdaging van publiek-private samenwerking genoemd. Om effectief samen te kunnen werken dienen deelnemers mandaat van hun organisatie te hebben om beslissingen te nemen en knopen door te hakken. In de praktijk lijkt dit in sommige gevallen ingewikkeld.
- *Willen* behelst de mate waarin de betrokken partijen de urgentie van het probleem erkennen, en in hoeverre individuele belangen sporen met collectieve belangen. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat projecten soms te graag snel concrete resultaten willen kunnen laten zien; deze wens staat in contrast met de realiteit, waar eerst serieus moet worden geïnvesteerd in het opbouwen van onderling vertrouwen, alvorens resultaten kunnen worden geboekt. Het besef dat de aanpak een kwestie van een lange adem is, is daardoor versterkt.

De hierboven genoemde operationele risico's zorgen ervoor dat de basis van de aanpak, hoewel niet onsuccesvol, betrekkelijk smal en kwetsbaar

² Kamerstuk 29 911, nr. 292

is. Het verbreden van deze basis is dan ook de grootste uitdaging voor de komende tijd. De onderzoekers benadrukken hierin het belang van het creëren van sterke randvoorwaarden op landelijk niveau. Een zorg die de onderzoekers in dat kader noemen is (het gebrek aan) de *sense of urgency* en de mate van prioritering die de aanpak van ondermijnende criminaliteit, met name op landelijk niveau, momenteel geniet.

Algemene conclusies over de versterkingsbeweging

In de slotbeschouwing signaleren de onderzoekers dat het thema ondermijning vandaag de dag aan landelijke urgentie en actualiteitswaarde lijkt te hebben ingeboet. Dit heeft zijn weerslag op het energieniveau waarmee aan sommige projecten binnen de versterkingsbeweging wordt gewerkt. Zowel landelijk als regionaal heeft bestuurlijk- en politieke draagvlak voor het onderwerp een duidelijk effect op de projecten. Zo stellen de onderzoekers dat onzekerheid over dit draagvlak fnuikend is voor de uitwerking daarvan. Verder zien de onderzoekers het als een van de grootste uitdagingen voor de komende periode, om de relatief smalle basis van projecten, die worden gedragen door een beperkt aantal zeer gedreven en kundige individuen, te verbreden tot een multidisciplinaire integrale aanpak waarmee de versterkingsbeweging na 2021 kan worden voortgezet. Het wordt daarbij als aandachtspunt opgemerkt dat de bestrijding van georganiseerde criminaliteit baat heeft bij een multidisciplinaire integrale aanpak, die veel breder wordt ingestoken dan de klassieke strafrechtelijke aanpak. Het onderzoek laat zien dat binnen diverse projecten op een creatieve manier gebruik wordt gemaakt van een breed palet aan interventies. In plaats van de aandacht voor het probleem te laten verslappen, zou in dit kader juist moeten worden voortgebouwd op de *lessons learned* van de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Andere observaties zien op:

- Het belang van het actief koppelen van intelligence en uitvoeringskracht. Alle partners dienen te beschikken over voldoende expertise, creativiteit en denkkraft om op een effectieve manier data met elkaar te verbinden.
- Het belang dat projecten op eenzelfde wijze gebruik maken van, en toegang hebben tot, wetenschappelijk inzicht. Zo wordt het als belangrijke stap gekenmerkt dat wetenschappers meer betrokken zijn bij het ontwerpen van intelligence-modellen en het inrichten van interventies.
- De beperkte structurele belangstelling voor de internationale aspecten van ondermijnende criminaliteit binnen de projecten.
- Het belang om de rolverdeling en mate van regie in de samenwerking tussen publieke en private partijen in balans te brengen.
- De borging van de versterkingsbeweging: het is positief dat de versterking van het institutioneel geheugen en de lerende overheid aandacht krijgt, maar tegelijkertijd ongewis of en hoe projecten na het aflopen van de tijdelijke financiering in de staande organisatie worden ondergebracht.

Waardering en vervolg

De tussenrapportage biedt veel herkenbare aanknopingspunten voor het versterken van de (lopende) projecten, en van de versterkingsbeweging in zijn geheel. Deze observaties en leerervaringen kunnen worden benut door alle partners bij de uitvoering van de integrale aanpak van de projecten. Onderdeel van het evaluatietraject is dan ook dat de onderzoekers deze ervaringen in sessies teruggeven aan de partners, om het leerproces te stimuleren. Op landelijk niveau zal het programma-DG

Ondermijning dit stimuleren door met de partners – onder andere in het SBO – over de overstijgende succesfactoren en risico's in gesprek te gaan. Waar het de meer algemene observaties op het terrein van informatie-uitwisseling, kennisopbouw en de internationale aanpak van ondermijning betreft; deze elementen maken inmiddels nadrukkelijk onderdeel uit van de programmatische aanpak van DGO en van het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit. De inzichten uit de tussenrapportage zullen hierbij worden betrokken.

Naast deze herkenbare punten, roept de rapportage echter ook een zeker ongemak op. De onderzoekers leggen de vinger op de zere plek, met hun observaties over de impact van de tijdelijkheid van de versterkingsgelden en de gepercipieerde afgenomen urgentie op landelijk niveau. Het leidt geen enkele twijfel dat de ondermijningsproblematiek alleen effectief kan worden teruggedrongen met een meerjarige, structurele intensivering van de aanpak. De dreiging van ondermijning heeft een dusdanig ontwrichtend effect op de samenleving dat het onderwerp op zowel landelijk als regionaal niveau de volle bestuurlijke en politieke aandacht vergt. Dat de urgentie op landelijk niveau nog altijd hoog is, staat buiten kijf. Met de structurele middelen voor het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit en het inrichten van een programma-DG Ondermijning zijn in de afgelopen twee jaar de inspanningen juist verder geïntensiveerd. Daar staat tegenover dat de investering van de versterkingsgelden na 2021 afloopt (met uitloop in 2022 voor projecten die door bijvoorbeeld de aanloopfase en de corona-crisis vertraging hebben opgelopen). De tijdelijkheid van de middelen is steeds een aandachtspunt geweest, vanuit het oogpunt van de structurele borging van de versterkingsbeweging. De onderzoekers signaleren dat het gebrek aan perspectief voor de lange termijn ook op projectniveau leidt tot een zekere mate van pessimisme. Uit het onderzoek komt dan ook duidelijk de wens vanuit de respondenten voor een structurele financiering voor deze regionale aanpak naar voren. De keuzes op dit vlak zijn voor een volgend kabinet.

Ter afsluiting

De onderzoekers constateren dat het proces van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit nog te zeer aan de gang is om nu al uitspraken te kunnen doen over de uitkomsten van de versterkingsbeweging. Tegelijk constateren de onderzoekers wel dat ondanks de tijdelijkheid van de financiering en de aanloopfase van verschillende projecten, er «in relatief korte tijd veel in gang is gezet, dat juridische barrières zijn overbrugd en dat werkwijzen en interventies ontwikkeld zijn die op langere termijn hun vruchten kunnen afwerpen». Daarbij wordt het belang van het delen van opgedane kennis en ervaring benadrukt om het institutioneel geheugen te borgen. Het is volgens de onderzoekers echter te vroeg om verregaande conclusies te trekken over de institutionele en/of organisatorische borging van de projecten. De eindrapportage van de evaluatie zal meer inzicht bieden in de effectiviteit van en leerervaringen uit de gehele versterkingsbeweging. Het leidt geen twijfel dat de vraag over de effectiviteit sterk zal samenhangen met de vraag of de aanpak van ondermijning op hetzelfde niveau kan worden voortgezet. In mijn jaarlijkse voortgangsbrief over de aanpak van ondermijning in het najaar zal ik weer nader ingaan op het actuele beeld bij de realisatie van de versterkingsplannen.

De eerdergenoemde studie van het ANV toont aan dat het van groot belang is om structureel te investeren in het beheersbaar krijgen van ondermijnende criminaliteit. Als dit sluipende en vaak onzichtbare fenomeen kan blijven voortwoekeren, komt onze nationale veiligheid en onze democratische rechtsorde in het geding. Deze waarschuwing is

duidelijk en mag niet genegeerd worden. Daarom heb ik de afgelopen tijd ingezet op een impuls in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Om deze impuls te laten renderen en de georganiseerde criminaliteit op termijn beheersbaar te krijgen, is het van belang dat er politiek meer aandacht komt voor een structurele aanpak, waarbij preventie en repressie op lokaal, regionaal, landelijk en internationaal niveau hand in hand gaan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus