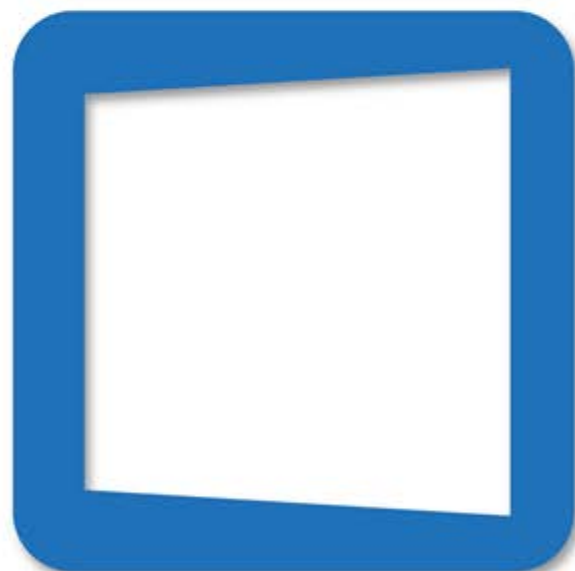


onderzoeksopzet

aanpak ondermijnende criminaliteit

juli 2020



1 inleiding

1-1 aanleiding

Rotterdam zet stevig in op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, vaak omschreven als de vermenging van onder- en bovenwereld.¹ De stad kent volop uitdagingen op dit terrein. Zo wijzen studies op de rol van de haven als draaischijf in de internationale drugshandel² en waarschuwt menig onderzoeker en beleidsmaker dat de sociaal-economische karakteristieken van sommige wijken een voedingsbodem kunnen zijn voor ondermijnende criminaliteit.³ Sinds 2014 geldt het fenomeen in de gemeentelijke veiligheidsprogramma's daarom als beleidsprioriteit. Het huidige college intensiverde de aanpak met jaarlijks € 4,42 mln. extra budget.⁴

De Rotterdamse aandacht voor ondermijnende criminaliteit staat niet op zich zelf. Het fenomeen is de voorbije jaren namelijk hoog op de maatschappelijke agenda komen te staan. Zo waarschuwden journalist Jan Tromp en hoogleraar Pieter Tops in hun boek 'De achterkant van Nederland' dat criminele netwerken in Nederland de dienst uit maken. In het nieuws is er volop aandacht voor liquidaties en beschietingen van woningen, bedreigingen van burgemeesters en bestuurders en voor witwaspraktijken in horeca of belwinkels. Dergelijke praktijken leggen bloot hoe de onder- en de bovenwereld in elkaar overvloeien, is de gedachte.

Daarmee groeide de voorbije jaren ook landelijk de bestuurlijke aandacht voor het fenomeen van ondermijnende criminaliteit. De minister van Justitie en Veiligheid stelde een eenmalig ondermijningsfonds van € 100 mln. beschikbaar en voorziet een "langjarige, aanzienlijke inspanning met een brede coalitie van partijen".⁵ Het kabinet Rutte-III werkt daarnaast aan nieuwe ondermijningswetgeving. Daaronder vallen bijvoorbeeld een verbod op ondermijnende organisaties en een vergroting van de reikwijdte van de wet Bibob (zie paragraaf 2-2).⁶

Binnen deze nationale context krijgt de aanpak van de gemeente Rotterdam veel aandacht. Zo was Rotterdam de eerste gemeente die een vergunningsplicht invoerde voor winkels waar ondermijnende activiteiten als witwassen of illegaal gokken plaatsvinden, wat landelijk navolging kreeg.⁷ De burgemeester is bovendien een veelgehoorde stem in bijvoorbeeld de discussie over ruimere bevoegdheden en de vraag of privacywetgeving een effectieve misdaadbestrijding in de weg staat.⁸

¹ Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam. Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', november 2018, pp. 18.

² Staring, R. (et. al), 'Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen'. Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Law, 26 mei 2019.

³ Schram, Jorgen, Jorren Scherpenisse en Mark van Twist, 'Zweven en zwoegen op Zuid. Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid'. Den Haag: NSOB, 2018.

⁴ Directie Veiligheid, '#Veilig010. Programma veiligheid 2014-2018', november 2013. Directie Veiligheid, 'Veilig@Rotterdam Veiligheidsprogramma 2018 – 2023', november 2018.

⁵ Minister van Veiligheid en Justitie, kamerbrief 'versterking aanpak ondermijning: stand van zaken uitvoering ambities regeerakkoord', 11 juli 2018.

⁶ Gemeente Rotterdam, 'Nieuwe energie voor Rotterdam. Coalitieakkoord 2018-2022', 26 juni 2018.

⁷ Minister van Veiligheid en Justitie, kamerbrief 'bestrijding georganiseerde misdaad', 31 januari 2017.

⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.ad.nl/rotterdam/aboutaleb-privacywetgeving-beschermt-criminelen-ab9f7309> en <https://www.trouw.nl/nieuws/raad-van-state-maak-van-burgemeesters-geen-sheriffs-b67d704e/>, geraadpleegd 9 juni 2020.

Dit alles roept de vraag op hoe de gemeente dit vraagstuk benadert. De Rekenkamer Rotterdam wil daarom onderzoeken hoe de gemeente invulling geeft aan het beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit en hoe zij de instrumenten inzet die zij daarbij tot haar beschikking heeft.

1-2 leeswijzer

In het vervolg van deze opzet wordt in paragraaf 2 de juridische en beleidscontext behandeld. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de afbakening van het onderzoek. In paragraaf 4 komen de doel- en vraagstelling aan bod. Paragraaf 5 beschrijft de onderzoeks aanpak. Ten slotte komt in paragraaf 6 de planning en organisatie van het onderzoek aan de orde.

2 juridische en beleidscontext

2-1 landelijk beleid

In het landelijke beleid wordt ondermijning gezien als een effect van georganiseerde criminaliteit. Het wordt ook wel omschreven als de verweving van onder- en bovenwereld: criminelen die legale sectoren gebruiken om zwart geld wit te wassen, maar bijvoorbeeld ook de aanwezigheid van een drugslab in een woonhuis. De gedachte is dat ondermijning daarom niet alleen een criminaliteitsprobleem is dat kan worden bestreden door middel van repressieve instrumenten en het strafrecht. Ook is het een sociaal probleem dat een preventieve aanpak vergt, gericht op de maatschappelijke wortels van deze vorm van criminaliteit: denk aan branches waar criminelen hun geld witwassen of zwakke wijken waar de stap naar de criminaliteit snel is gezet.⁹

Het landelijk beleid kenmerkt zich niet door eigen programma's en doelstellingen, maar regelt bevoegdheden en stelt middelen beschikbaar voor samenwerking. Kenmerkend daarvoor is de integrale benadering, ook wel het werken als 'één overheid' genoemd. In de praktijk betekent dit dat beleid erop gericht is dat verschillende overheidsdiensten als de gemeente, politie, het OM en de Belastingdienst de krachten bundelen (zie ook paragraaf 2-2-3).¹⁰ Elke instantie beschikt immers over eigen informatie en eigen handhavingsinstrumenten. Zo kan de Belastingdienst de administratie van een verdachte ondernemer onderzoeken en indien nodig naheffingen opleggen. De burgemeester kan bestuurlijke handhavingsinstrumenten inzetten om te voorkomen dat die ondernemer elders in de gemeente opnieuw begint (zie paragraaf 2-2-1).

Zowel de integrale benadering als de nadruk op bestuurlijke instrumenten zijn het resultaat van een lange beleidsgeschiedenis. De kabinetsnota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak' (1992) waarschuwde al voor de vermenging van onder- en bovenwereld. De conclusies van de parlementaire enquête opsporingsmethoden uit 1994 wezen op de noodzaak van vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen politie, justitie en het bestuur. Dit resulteerde onder meer in de wet Bibob (2003, zie ook paragraaf 2-2-1). Gemeenten en andere overheden kregen daarmee de mogelijkheid om een integriteitsonderzoek te starten en zo te voorkomen dat zij met subsidies of vergunningen onbewust criminaliteit faciliteren.

In 2008 startten de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie en Veiligheid met het programma 'Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad'. Hieruit volgde onder meer de oprichting van reeks Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC). Een RIEC heeft als doel de ketensamenwerking tussen zogeheten convenantpartners als gemeenten, de politie, het OM en de Belastingdienst te faciliteren.¹¹ Binnen RIEC-verband kunnen de ketenpartners bijvoorbeeld vertrouwelijke gegevens uitwisselen.¹² Het huidige RIEC Rotterdam ontstond in 2012 uit een fusie van RIEC Rotterdam Rijnmond en RIEC Zuid-Holland Zuid.

⁹ Politie, OM (et al.), 'Toekomstagenda ondermijning', ongedateerd.

¹⁰ Bestuurlijk akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad, september 2008.

¹¹ Zie voor een volledig overzicht van convenantpartners: <https://www.riec.nl/riecs-en-liec>.

¹² RIEC, 'Privacyprotocol RIEC's-LIEC', 17 april 2020.

Het onderwerp is op het moment van schrijven nog volop in beweging. Het kabinet Rutte-III stelde in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' eenmalig een 'ondermijningsfonds' beschikbaar met daarin € 100 mln. voor een intensivering van de aanpak. RIEC-partners konden concrete voorstellen indienen bij het ministerie en daarbij aangeven hoe extra budget kon bijdragen aan een "versterking en versnelling" van hun aanpak van ondermijnende criminaliteit.¹³ Rotterdam ontving hieruit € 11 mln. om onder meer de drugshandel in de haven te bestrijden.¹⁴

Ook kondigde het kabinet specifieke ondermijningswetgeving aan, gericht op bijvoorbeeld knelpunten rond het verwerken van persoonsgegevens binnen samenwerkingsverbanden, de onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen en een verbod op ondermijnende organisaties. In 2019 is de Opiumwet uitgebreid met de mogelijkheid om panden te sluiten waar voorwerpen of stoffen worden gevonden die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs (zoals chemicaliën en versnijdingsmiddelen).

2-2 gemeentelijke aanpak

2-2-1 juridisch kader

De aanpak van ondermijnende criminaliteit door de gemeente kenmerkt zich door de inzet van bestuurlijke maatregelen. Daarmee verschilt deze van de strafrechtelijke aanpak door de politie en het Openbaar Ministerie, die is gericht op repressie, opsporing en vervolging. De gedachte achter de bestuurlijke aanpak is dat criminelen voor hun illegale activiteiten afhankelijk zijn van de 'bovenwereld'. Zo kopen zij bijvoorbeeld vastgoed om zwartgeld wit te wassen en zijn zij voor de fabricage, teelt en verkoop van drugs afhankelijk van panden of cafés.

De burgemeester is op grond van artikel 172 Gemeentewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde. In die rol heeft hij de beschikking over diverse bestuurlijke handhavingsinstrumenten. Zo kan hij een café-eigenaar een vergunning weigeren als het risico bestaat dat hij deze voor illegale praktijken zal gebruiken. Ook kan de burgemeester een pand sluiten als daar drugs worden geproduceerd of opgeslagen. Het doel daarvan is niet zozeer criminelen te vervolgen (dat is immers de taak van de politie en het OM), maar criminaliteit te voorkomen of te dwarsbomen.¹⁵

In dit verband is de volgende wetgeving relevant:

- De Algemene wet bestuursrecht schrijft de sanctiemogelijkheden voor waarmee de burgemeester handhavend kan optreden: bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en intrekken begunstigende beschikking.
- Opiumwet, artikel 13b ('wet Damocles'). Dit biedt de burgemeester de mogelijkheid om een woning of bedrijfspand te sluiten als hier drugs worden verhandeld. Sinds 1 januari 2019 is dat uitgebreid met voorwerpen of stoffen die bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs (zoals chemicaliën en versnijdingsmiddelen).

¹³ Minister van Veiligheid & Justitie, Kamerbrief 'Versterking aanpak ondermijning: stad van zaken uitvoering ambities regeerakkoord', 11 juli 2018.

¹⁴ Burgemeester, brief aan gemeenteraad inzake resultaten aanpak ondermijnende criminaliteit 2019, 25 maart 2020.

¹⁵ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 'Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk', CCV: Utrecht, november 2010.

- Gemeentewet, artikel 174a ('Wet Victoria'). Dit stelt de burgemeester in staat om een woning of openbaar gebouw te sluiten bij ernstige verstooring van de openbare orde (zoals wapenhandel of illegale prostitutie).
- De burgemeester kan panden sluiten en gebiedsverboden opleggen als de openbare orde wordt bedreigd, bijvoorbeeld bij de beschieting van woningen of winkels. Voorheen gebeurde dit onder verwijzing naar de lichte bevelsbevoegdheid in artikel 172 van de Gemeentewet. De rechtbank van Rotterdam oordeelde in 2018 echter dat dit artikel daarvoor niet bedoeld is. Artikel 175 van de Gemeentewet geeft de burgemeester via een noodbevel die mogelijkheid alsnog. Het kabinet werkt op het moment van schrijven aan wetgeving die deze instrumenten steviger in de wet verankert.¹⁶
- De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur ('Wet Bibob') werd in 2003 ingevoerd met als doel te voorkomen dat de overheid via vergunningen of subsidies onbewust criminaliteit faciliteert. Het is een preventief instrument, waarmee de gemeente onderzoek kan doen naar een persoon of onderneming. Als *ultimum remedium* kan de gemeente advies vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. De reikwijdte van de wet is de voorbije jaren uitgebreid naar onder meer de vastgoedbranche en apv-vergunningen.¹⁷

2-2-2 beleid gemeente Rotterdam

De beleidskaders ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit zijn het collegeakkoord en het veiligheidsprogramma van de directie Veiligheid, die per collegeperiode worden opgesteld. Hierin staan de accenten en doelstellingen voor de collegeperiode beschreven. Onder het veiligheidsprogramma ligt een aanpak die niet openbaar is, vanuit de gedachte dat gevoelige informatie over misdaadbestrijding uit handen van criminelen moet blijven.¹⁸

In het veiligheidsprogramma definieert de gemeente ondermijnende criminaliteit als vormen van georganiseerde criminaliteit die de 'bovenwereld' benut voor werkzaamheden in de 'onderwereld'. Het doel van het gemeentelijk beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit is niet zo zeer de handhaving (zoals het sluiten van een café dat overlast veroorzaakt), maar het doorgronden en ontmantelen van structuren die criminelen gebruiken voor hun praktijken (hoe wordt een malafide café gefinancierd?). De gemeente beperkt zich daarbij tot onderwerpen die raken aan gemeentelijk beleid. Met andere woorden: de gemeente wil niet de (inter)nationale cocaïnehandel doorgronden, maar wel drugshandel tegengaan die de maatschappelijke structuur binnen een wijk ontwracht.¹⁹

De huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit voert terug tot 2011. Rotterdam heeft echter al langer ervaring met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zo startte in Rotterdam in 1998 het project Alijda gericht op drugsrunners. Dit was een samenwerking tussen de gemeente, politie, het OM, de Belastingdienst, woontoezicht en de sociale dienst. Het doel was het aantal drugsrunners in één jaar tijd te halveren. Wie werd betrapt, werd door alle diensten

¹⁶ Oevelen, R.D. van & Danopoulos, A., Artikel 175 Gemeentewet: dé grondslag voor de sluiting van woningen en het opleggen van gebiedsverboden na schietincidenten, in *Jurisprudentie voor Gemeenten*. 2019, 2, pp. 28-30.

¹⁷ Zie voor het volledige toepassingsbereik van de wet Bibob: Justis. *Wet Bibob. Toepassingsbereik*. Verkregen 4 juni 2020 via <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/toepassingsbereik/index.aspx>.

¹⁸ Interview ambtenaar, 28 mei 2020.

¹⁹ Interview ambtenaar, 28 mei 2020.

doorgezicht. Later werd deze integrale aanpak ook ingezet tegen malafide huiseigenaren en vastgoedfraude.

collegeperiode 2014-2018:

Na de oprichting van het RIEC (zie paragraaf 2-2-3) gingen in Rotterdam de eerste projecten onder de noemer 'ondermijning' van start. Deze aanpak werd voor het eerst beleidsmatig ingebed in het veiligheidsprogramma '#Veilig010. Programma veiligheid 2014-2018'. Daarbij wordt de integrale aanpak met het Openbaar Ministerie, de politie en andere partners genoemd. In het collegeakkoord werd het thema nog niet benoemd. Leidend in de aanpak waren:

- 1 kwetsbare gebieden: in welke geografische gebieden zijn er veel transacties van goederen, middelen of vastgoed. "Als we in deze gebieden enkelvoudige signalen binnenkrijgen van criminaliteit, graven we verder om te zien of er sprake is van ondermijning";
- 2 personen die lichamelijk of geestelijk uitgebuit worden: als er sprake is van de aantasting van mensenrechten. Bijvoorbeeld in het geval van vrouwenhandel;
- 3 criminele activiteiten die het grootste risico hebben: fenomenen die vaker in verband zijn gebracht met ondermijning en waar er sprake is van een optelsom van criminele activiteiten (bijvoorbeeld illegale activiteiten rond prostitutie, vastgoed en drugs).

In 2016 voerde de gemeente daarbij een vergunningsplicht in. Op basis van artikel 2:36 APV kan de burgemeester een pand, branche en/of gebied hiervoor aanwijzen als daar sprake is van ondermijnende criminaliteit (denk aan witwaspraktijken, illegale gokhuizen of hennepkwekerijen). De vergunningsplicht geldt voor zowel huidige als toekomstige ondernemers en de verlening van een vergunning gaat gepaard met een Bibob-onderzoek.²⁰ Sinds 1 september 2018 geldt dit bijvoorbeeld voor de autoverhuurbranche op bedrijventerrein Spaanse Polder.

collegeperiode 2018-2022

Het collegeakkoord 'Nieuwe energie voor Rotterdam' is het eerste dat expliciet melding maakt van ondermijning, wat het belang van de aanpak ervan voor het college onderstreept. Een intensivering van de huidige aanpak is aangekondigd (met name in de Spaanse polder en de focuswijken op Zuid) alsook een extra stadsmarinier voor een stadsbrede aanpak ondermijning. Het college stelt hiervoor op jaarbasis € 4,42 mln. aan extra middelen beschikbaar.

Het beleidsprogramma 'Veilig@Rotterdam 2018-2023' beschrijft vier lijnen waarlangs de aanpak van ondermijnende criminaliteit verloopt: signaleren, aanpakken, voorkomen en positieve ontwikkelingen stimuleren. Genoemde thema's zijn drugscriminaliteit, vastgoed, mensenhandel, digitale ondermijnende criminaliteit en 'outlaw motor gangs'.

De gemeente hanteert naast de themagerichte aanpak ook een gebiedsgerichte aanpak (bijvoorbeeld Rotterdam-Zuid of de Spaanse Polder). Het veiligheidsprogramma noemt als ambitie "een eerlijk, veilig, maatschappelijk integer en rechtvaardig Rotterdam, waar het plezierig leven, wonen en werken is". Op basis

²⁰ Burgemeester, 'APV wijziging', 21 juni 2016.

van het veiligheidsprogramma worden diverse projecten uitgevoerd. Deze heeft de gemeente in projectplannen vastgelegd.

2-2-3 betrokken partijen

Zoals eerder vermeld is de integrale aanpak kenmerkend voor de huidige bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Hierin is een centrale rol weggelegd voor het Regionale Informatie- en Expertisecentrum. Het RIEC fungeert als netwerkorganisatie en ondersteunt bij de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De tien regionale RIEC's vormen samen met het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum een landelijk dekkend netwerk.

De zogeheten 'convenantpartners' zijn onder meer de gemeente, politie en OM, maar ook de douane, de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).²¹ Daarnaast schuiven er partners aan op deelonderwerpen, zoals de Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren en De Nederlandse Bank bij een controle van geldtransactiekantoren.²² De bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen elk van de RIEC's ligt bij de regionale stuurgroep RIEC.²³ Hierin zit een afgevaardigde van iedere convenantpartner. Voor de gemeente Rotterdam is dit de directeur Veiligheid.

Uitgangspunt van de samenwerking is dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau begint. Het RIEC kenmerkt zich daarbij door een zogeheten 'integrale casus-aanpak'. Dat begint bij een signaal dat binnenkomt via een van de partners (zoals een verdachte vastgoedtransacties of een vergunningaanvraag die bij de gemeente vragen oproept). De partners analyseren dit signaal vervolgens gezamenlijk en kunnen beslissen om over te gaan tot een interventie (strafrechtelijk, bestuurlijk, fiscaal) door een of meerdere partners.

Het kader voor de afspraken ligt vast in een convenant tussen alle betrokken partijen. Hierin zijn afspraken over de doelen, wijze van organisatie en de informatie-uitwisseling opgenomen.²⁴

2-3 financiële context

Het budget voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit valt onder de directie Veiligheid, taakveld 3: openbare orde en veiligheid - veiligheid. De gemeente heeft voor dit taakveld in de periode 2018-2022 jaarlijks zo'n € 34 mln. begroot. Onderdeel daarvan is € 4,42 mln. voor de intensivering van de ondermijningsaanpak uit het collegeakkoord 'Nieuwe energie voor Rotterdam'. Daar bovenop ontvangt Rotterdam eenmalig € 11 mln. uit het ondermijningsfonds van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

²¹ Zie voor een volledig overzicht van convenantpartners: RIEC-LIEC. *RIEC's en LIEC*. Verkregen op 3 juni 2020 van <https://www.riec.nl/riecs-en-liec>.

²² Burgemeester, 'Voortgang en resultaten stadsbrede aanpak ondermijnende criminaliteit 2017', ongedateerd.

²³ Het onderstaande is ontleend aan: Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het jaarverslag'. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2020, pp. 43-54

²⁴ Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), 'Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen', september 2014.

Het RIEC/LIEC wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en aangevuld door de RIEC-partners. Tussen 2012 en 2017 stelde het ministerie jaarlijks zo'n € 8 mln. beschikbaar voor de volledige RIEC/LIEC-organisatie. Dit steeg naar € 13 mln. in 2018 en € 51 mln. in 2019.²⁵

2-4 bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijke organisatie

Binnen het college is de burgemeester verantwoordelijk voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ambtelijk valt het team 'ondermijnende criminaliteit' onder de afdeling Stadszaken van de directie Veiligheid.

²⁵ Algemene Rekenkamer, 'Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid. Rapport bij het jaarverslag'. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2020, pp. 44.

3 scope en afbakening

3-1 scope van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de wijze waarop het gemeentelijke beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit wordt vormgegeven en uitgevoerd. In dit deel wordt ingegaan op enkele aspecten die kenmerkend zijn voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit en daarmee relevant zijn voor de scope en vraagstelling van dit onderzoek.

rol gemeente

Een kenmerk van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is dat dit voornamelijk in samenwerking tussen verschillende instanties gebeurt. Naast de gemeente zijn, zoals eerder aangegeven, de politie, het OM, de Belastingdienst en andere (opsporings)instanties betrokken. Met name binnen het RIEC vindt actieve samenwerking plaats. De rekenkamer kijkt in het onderzoek specifiek naar de rol en inzet van de gemeente. Daarbij is aandacht voor de rol die de gemeente als samenwerkingspartner ten opzichte van de andere organisaties inneemt. Aandachtspunt is de invloed van de inzet van de gemeente Rotterdam op andere partners (versterkt het elkaar of gaat het ten koste van elkaar?) en op omliggende gemeenten.

Ook vindt binnen de gemeentelijke organisatie samenwerking en informatiedeling plaats. Niet alleen de directie Veiligheid houdt zich bezig met de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook in andere clusters zijn fraudeteams aanwezig die in aanraking komen met vormen van ondermijnende criminaliteit en casussen kunnen aandragen. Per cluster is een accounthouder ondermijning aanwezig die ondermijning intern onder de aandacht brengt en informatie uitwisselt. Een speciale positie wordt ingenomen door de stadsmarinier die verantwoordelijk is voor de stadsbrede aanpak ondermijning. In het onderzoek kijkt de rekenkamer niet alleen naar de rol van de gemeente ten opzichte van andere organisaties, maar ook hoe de verschillende clusters ten opzichte van elkaar functioneren en wat daarbij de rol van de betrokken stadsmarinier is.

meetbaarheid

Eveneens kenmerkend voor ondermijnende criminaliteit, is dat het een grotendeels verborgen verschijnsel is. Met als gevolg dat het moeilijk is om de effecten van de gemeentelijke aanpak daarvan in kaart te brengen. De omvang van ondermijnende criminaliteit is immers niet bekend. Soms kan opsporing juist bijdragen aan de beleving dat de ondermijnende criminaliteit toeneemt, bijvoorbeeld doordat daarmee ook de politieregistratie hiervan toeneemt. Het is onbekend of er in zo'n geval daadwerkelijke sprake is van een toename. Een stijging of daling in de statistieken zegt wel iets over de mate van succes van de opsporing, maar dus niet over de impact op de omvang van de totale criminaliteit.

Daarnaast geldt dat een deel van de maatregelen van de gemeente is gericht op preventie. Ook daarvan is moeilijk aan te geven of, en in welke mate, ondermijnende criminaliteit daarmee is voorkomen. Tot slot geldt dat maatregelen vaak niet geïsoleerd worden ingezet, maar als onderdeel van een geïntegreerde aanpak waarbij verschillende maatregelen naast elkaar bestaan. De effecten van een specifieke maatregel zijn daardoor niet goed meetbaar.

Uit het bovenstaande volgt dat het bijzonder lastig is om in een onderzoek uitspraken te doen over de effectiviteit van de gemeentelijke inzet. De rekenkamer legt in het onderzoek daarom niet het accent op de effectiviteit. In plaats daarvan kijkt de rekenkamer vooral naar de uitvoering en de toegevoegde waarde van een aantal specifieke maatregelen. Daarbij wordt gekeken naar:

- de onderbouwing van de inzet (is het logisch en aannemelijk dat het werkt?);
- de wijze van uitvoering (aanwezigheid capaciteit en expertise, loopt het goed, samenwerking/verhouding tot inzet van partners);
- de aanwezigheid van een helder kader voor de inzet van bestuurlijke maatregelen en andere instrumenten (worden instrumenten ingezet zoals ze bedoeld zijn en vindt een goede afweging plaats?);
- de aannemelijkheid dat de gemeentelijke aanpak van toegevoegde waarde is (draagt het bij aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit?).

3-2 afbakening

periode

Sinds 2014 bestaat er een beleidsprogramma waarin ondermijning specifiek aandacht krijgt. Dit jaar beschouwt de rekenkamer dan ook als startpunt van het onderzoek. Om een goed beeld van de werking van de gemeentelijke aanpak van ondermijning te krijgen wordt gekeken naar beleid en ingezette maatregelen vanaf deze periode.

keuze voor ingezette beleidsinstrumenten

De gemeente pakt ondermijning aan via een scala aan projecten en programma's. Deze zijn onder meer gericht op witwassen via vastgoed, de aanpak van mensenhandel, drugscriminaliteit in de haven, 'vrijplaatsen' en 'outlaw motor gangs'. Ook is er aandacht voor 'kwetsbare wijken', vooral in het zuiden en westen van de stad. Om een goed beeld te krijgen van de uitvoering en resultaten wordt ingezoomd op een selectie hiervan. De rekenkamer selecteert hiervoor vijf projecten als casus. Bij deze selectie wordt rekening gehouden met variatie in themagerichte en gebiedsgerichte aanpakken, in ingezette instrumenten en in de looptijd.

4 doel- en vraagstelling en normen

4-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- inzicht te geven in de vraag of er sprake is van samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit;
- te beoordelen hoe de gemeente invulling geeft aan haar rol binnen de bestrijding van ondermijnende criminaliteit;
- te beoordelen hoe de gemeente het bestuurlijk instrumentarium inzet dat zij tot haar beschikking heeft.

4-2 centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre hanteert de gemeente een adequate aanpak van ondermijning en voert zij haar rol in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit op passende wijze uit?

deelvragen

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit?
2. Geeft de gemeente ten opzichte van samenwerkingspartners op passende wijze invulling aan haar eigen rol binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit?
3. Wat is de ontwikkeling van de ingezette instrumenten en de geboekte resultaten?
4. Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's en van de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft?
5. Is de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde?

4-3 normenkader

Hieronder is per deelvraag aangegeven welke normen de rekenkamer hanteert voor de beantwoording. Wanneer hiervoor aanleiding is, worden normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt.

- 1 *In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit?*
 - het beleid bevat heldere doelstellingen;
 - de verschillende programma's en projecten sluiten op de doelstellingen aan;
 - de bestuurlijke focus, projecten en in te zetten maatregelen zijn gebaseerd op een heldere probleemanalyse waarmee duidelijk wordt wat de potentiële werking is;
 - de gemeente monitort en evalueert de resultaten van deze programma's en projecten.
- 2 *Geeft de gemeente ten opzichte van samenwerkingspartners op passende wijze invulling aan haar eigen rol binnen de bestrijding van ondermijnende criminaliteit?*
 - er is sprake van een duidelijke afbakening van de rol, taakopvatting en verantwoordelijkheden van de gemeente ten opzichte van haar samenwerkingspartners in het RIEC;
 - de gemeente heeft duidelijk geformuleerd wat het eigen beoogde resultaat van de samenwerking is en dit beoogde resultaat sluit aan op het gemeenschappelijke doel.

- 3 *Wat is de ontwikkeling van de ingezette instrumenten en de geboekte resultaten?*
Dit is een beschrijvende vraag waarvoor geen normen worden gebruikt. Indicatoren zijn gegevens over handhaving (zoals het aantal Bibob-onderzoeken of gesloten panden) en resultaten (zoals ingenomen partijen drugs of opgerolde hennepkwekerijen).
- 4 *Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's en van de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft?*
- de gemeentelijke organisatie is voldoende geëquipeerd (capaciteit, expertise, registratie);
 - er is kennis van ondermijning en actieve inzet in alle relevante clusters van de gemeentelijke organisatie (ook buiten de directie Veiligheid);
 - de inzet, positie en het beoogde resultaat van de stadsmarinier is duidelijk;
 - de gemeentelijke inzet leidt tot concrete interventies;
 - voor inzet van bestuurlijke maatregelen beschikt de gemeente over een kader waarin is vastgelegd wanneer en in welke omstandigheden deze worden toegepast;
 - de bestuurlijke maatregelen worden op de juiste wijze ingezet.
5. *Is de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde?*
Dit is een concluderende vraag die volgt uit de bovenstaande deelvragen.

5 onderzoeksaanpak

5-1 overzicht

In onderstaande tabel is toegelicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken.

tabel 5-1: methoden

onderzoeksvraag	methode
1 In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit?	<ul style="list-style-type: none"> • documentstudie • interviews
2 Geeft de gemeente op passende wijze invulling aan haar eigen rol binnen de bestrijding van ondermijnende criminaliteit?	<ul style="list-style-type: none"> • interviews
3 Wat is de ontwikkeling van de ingezette instrumenten en de geboekte resultaten?	<ul style="list-style-type: none"> • data-analyse • documentstudie
4 Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's en van de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft?	<ul style="list-style-type: none"> • interviews (per casus) • documentstudie (per casus)
5 Is de aanpak van de gemeente van toegevoegde waarde?	<ul style="list-style-type: none"> • expertmeeting • synthese van bovenstaande deelvragen

Een specifiek aspect van het onderzoek is dat de rekenkamer gebruik maakt van informatie waar geheimhouding op ligt of die niet zonder meer openbaar kan worden gemaakt zonder de aanpak te schaden. De rekenkamer zal bij de rapportage zorgvuldig afwegen welke informatie in het rapport kan worden opgenomen.

5-2 methoden

documentenstudie

Voor de beantwoording van deelvraag één zal de rekenkamer de opzet van het huidige beleid analyseren. De doelstellingen en de wijze waarop deze zijn vertaald naar projecten, programma's en maatregelen worden uiteengezet en beoordeeld. Hiervoor voert de rekenkamer een documentenstudie uit. Relevante documenten zijn onder andere:

- beleidsprogramma's en (interne) plannen van aanpak;
- projectplannen;
- kaders voor de inzet van bestuurlijke maatregelen;
- registraties;
- interne rapporten, monitoren of evaluaties.

interviews

De interviews richten zich voornamelijk op direct betrokkenen binnen de gemeente (zowel bestuurlijk als ambtelijk) en de belangrijkste samenwerkingspartners. Hiermee worden de deelvragen één en twee beantwoord. De interviews vinden plaats met:

- de burgemeester;
- betrokken ambtenaren van directie Veiligheid;
- bij de aanpak van ondermijning betrokken stadsmarinier(s);
- betrokken ambtenaren in andere clusters met een toezichtstaak;
- samenwerkingspartners bij de aanpak van ondermijning.

Met de eerste drie categorieën vinden acht tot tien interviews plaats. Hiermee krijgt de rekenkamer zicht op de opzet en uitvoering van het beleid rond ondermijning en de mate waarin het binnen de verschillende clusters van de gemeentelijke organisatie (buiten de directie Veiligheid) wordt opgepakt.

De rekenkamer interviewt belangrijke partners waarmee de gemeente samenwerkt in de aanpak van ondermijning. Het gaat dan bijvoorbeeld om de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, FIOD en buurgemeenten. In totaal rekent de rekenkamer op vijf tot zeven interviews.

data-analyse

Om een beeld te krijgen van de ingezette bestuurlijke maatregelen voor de aanpak van ondermijning wordt een data-analyse uitgevoerd. Hiervoor vindt een nadere analyse plaats van beschikbare cijfers bij de gemeente. Daaronder zijn gegevens over handhaving (zoals het aantal Bibob-onderzoeken of gesloten panden) en resultaten (zoals ingenomen partijen drugs of opgerolde hennepkwekerijen).

casestudies

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is inzicht krijgen in de uitvoering van projecten en programma's en de wijze waarop bestuurlijke instrumenten daarbij worden ingezet (deelvraag 4). De gemeentelijke aanpak van ondermijning bestaat uit een groot aantal projecten. De rekenkamer beoogt met het onderzoek niet om een volledig dekkend beeld te krijgen van de werking van alle projecten. In het onderzoek beperkt de rekenkamer zich tot een selectie van de projecten die via casestudies nader worden onderzocht. In totaal selecteert de rekenkamer vijf projecten. Door selectie van een mix van uiteenlopende type projecten verwacht de rekenkamer een goed beeld van de uitvoering en de inzet van bestuurlijke instrumenten te krijgen. Bij de selectie van projecten wordt rekening gehouden met de volgende criteria (zie ook paragraaf 3-2):

- verdeling over gebiedsgerichte en themagerichte projecten;
- verdeling over type ingezette maatregelen;
- de projecten zijn niet recent gestart, maar lopen al enige jaren.

De rekenkamer maakt de selectie bij aanvang van het onderzoek na bestudering van alle projectplannen. De casestudies bestaan uit bestudering van projectplannen en andere beschikbare documentatie, interviews met betrokkenen bij de uitvoering en (afhankelijk van het type project) betrokken bewoners/ondernemers of andere belanghebbenden en waar mogelijk meelopen betrokken uitvoerders.

expertmeeting

Ter ondersteuning van de analyse van de uitkomsten organiseert de rekenkamer een of twee expertmeetings met een mix van onafhankelijke betrokkenen uit het veld, onderzoekers en wetenschappers. Doel van de bijeenkomst is de uitkomsten te toetsen en aan te scherpen. Aan de hand van een vooraf toegezonden notitie met bevindingen worden de uitkomsten nader geduid en opvallende bevindingen getoetst.

synthese

Aan de hand van de uitkomsten van de genoemde activiteiten gaat de rekenkamer op zoek naar overstijgende verklaringen voor de uitkomsten. De rekenkamer verwacht hiermee in staat te zijn onderbouwde en beredeneerde uitspraken te doen over welke factoren een rol spelen bij de kwaliteit van de uitvoering. Uiteindelijk beoogt de rekenkamer ook de toegevoegde waarde van de gemeentelijke aanpak te beoordelen. Dit doet de rekenkamer door de antwoorden op de verschillende deelvragen te combineren. Als er bijvoorbeeld sprake is van een heldere doordachte aanpak, een goed lopende samenwerking tussen betrokken partners, een soepele uitvoering en concrete opbrengsten dan is zeer aannemelijk dat het beleid toegevoegde waarde heeft. Andersom is bij een of meer negatieve antwoorden sprake van minder of geen toegevoegde waarde.

6 organisatie, planning en begroting

6-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Milou Giesen;
- Guido van Eijck;
- Jaap Wils (projectleider).

6-2 planning

De uitvoering van het onderzoek zal in augustus 2020 starten. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Dit zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 aan de raad worden aangeboden.

6-3 privacy

In dit onderzoek zal de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeente Rotterdam en samenwerkingspartners interviewen. De persoonsgegevens die in dat kader worden verwerkt worden zoveel mogelijk beperkt, maar betreffen in elk geval naam, functie en zakelijke contactgegevens. Deze gegevens zullen conform de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer worden verwerkt (www.rekenkamer.rotterdam.nl). De rekenkamer zal geen bijzondere persoonsgegevens verwerken.