

# Stap voor stap naar een verbeterde aanpak van ondermijnende criminaliteit

Een ontwerp voor een verbeterde aanpak, samenwerking en informatiepositie bij de lokale  
aanpak van ondermijnende criminaliteit in Zevenaar, Duiven en Westervoort

Pascal Polman

Master thesis Bestuurskunde  
Radboud Universiteit Nijmegen

Radboud Universiteit



# Stap voor stap naar een verbeterde aanpak van ondermijnende criminaliteit

Een ontwerp voor een verbeterde aanpak, samenwerking en informatiepositie bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit in Zevenaar, Duiven en Westervoort

## Colofon

P.R.J. Polman (Pascal)

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Besturen van Veiligheid

Master thesis

December 2020

Dr. J.A.M. de Kruijf (Johan)

## Voorwoord

Tijdens het laatste jaar van de middelbare school stond ik voor de vraag welke opleiding ik wilde gaan doen. De keuze is toen uiteindelijk op de hbo-opleiding Integrale Veiligheidskunde gevallen op het Saxion in Deventer. Wel met het idee om na die opleiding via een pre-master door te stromen en vervolgens een masterdiploma te halen. In september 2018 begon ik met de pre-master Bestuurskunde en vervolgens heb ik de masterspecialisatie Besturen van Veiligheid gevolgd aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Deze masterscriptie is het einde van iets meer dan zes jaar studeren. Na een leuke en intensieve periode is het tijd voor de volgende stap. Na veel colleges, tentamens, essays en een drietal stages ben ik klaar om mijn opgedane kennis en vaardigheden in de praktijk toe te passen. Wat mijn betreft is mijn 'rugzak' goed genoeg gevuld om mijn ambitie waar te maken: *in samenwerking met andere bijdragen aan een veiligere samenleving.*

Bij Gemeente Zevenaar heb ik de kans gekregen om mijn masterscriptie uit te voeren. Ik heb mij beziggehouden met de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Een onderwerp die mij altijd al heel erg boeide en ik heb de kans gekregen me echt goed in dit onderwerp te verdiepen. Ondermijnende criminaliteit is een steeds meer voorkomende vorm van criminaliteit en ik hoop dat de resultaten van mijn masterscriptie ervoor kunnen zorgen dat de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit kan worden verbeterd.

De afgelopen stageperiode ging zeker niet zonder slag of stoot. Op maandag 9 maart 2020 begon ik vol goede moed, maar er werd als snel roet in het eten gegooid door het coronavirus. Ik heb daardoor veel thuis moeten werken. Desalniettemin heb ik de kans gekregen mij te ontwikkelen en heb ik de mooie kans aangeboden gekregen om in de zomervakantie voor een kleine twee maanden als medewerker het team openbare orde en veiligheid te versterken. Op die manier heb ik ook vanuit eigen ervaring de resultaten van de masterscriptie kunnen verbeteren.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Uiteraard mijn stagebegeleider Thijs en thesisbegeleider Johan de Kruijf. Zij hebben mij gedurende het afgelopen driekwart jaar begeleid tijdens het maken van deze masterscriptie. Daarnaast wil ik Jettie en Anisa bedanken dat zij mijn inzet hebben gewaardeerd en ervoor hebben gezorgd dat ik mij thuis heb gevoeld tijdens mijn stageperiode.

Veel leesplezier!

Pascal Polman

7 december 2020

## Samenvatting

De lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit is onder te verdelen in drie onderdelen: de aanpak zelf, de samenwerking en de informatiepositie. De aanpak is vervolgens weer onder te verdelen in de preventie-, signalerings- en opsporingsfase. In deze masterscriptie zijn alle onderdelen onderzocht aan de hand van interviews met betrokken partners. De resultaten uit deze interviews zijn beschreven en geanalyseerd.

De probleemstelling van deze masterscriptie is: *Hoe kan de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie van de samenwerkingen bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort, worden verbeterd?* Het antwoord op die vraag kan kernachtig aan de hand van drie verbeterpunten worden gegeven. Ten eerste is het noodzakelijk om meer bewustwording en commitment te creëren met betrekking tot ondermijnende criminaliteit. Zowel bij medewerkers van de betrokken partners, maar ook bij de burger op straat. Ten tweede is het belangrijk om meer procesmatige te werk te gaan. Hierdoor worden onder andere onderlinge afspraken duidelijker en weet men stap voor stap welke acties uitgevoerd kunnen worden. Ten derde is het belangrijk dat er voor het externe netwerk een netwerkmanager wordt aangesteld, waardoor onderlinge verhoudingen duidelijker worden en de rol van netwerkmanager duidelijker gepakt kan worden.

Algemene knelpunten die zich voordoen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: een tegenwerkende institutionele logica, legitieme doodoeners en privacy als alibi. In deze categorieën doen zich de volgende knelpunten voor: overheden hebben de neiging oplossingen voor problemen in bestaande voorzieningen te zoeken, legitieme argumenten slaan aan de voorkant initiatieven en creatieve gedachten dood en door privacywetgeving wordt de aanpak van ondermijnende criminaliteit te vaak gedegradeerd tot ondergeschoven kindje.

Knelpunten die specifiek voor de onderzochte casus gelden, komen vooral in de volgende deelvragen nog terug. Wel kan vooraf al gesteld worden dat het feit dat twee van de drie gemeenten ambtelijk gefuseerd zijn, kan zorgen voor een knelpunt in de aanpak. Het ambtelijk apparaat heeft te maken met twee burgemeesters, twee colleges en twee gemeenteraden. Daardoor kunnen de werkzaamheden van de ambtenaren bemoeilijkt worden.

Uit deze masterscriptie blijkt dat binnen alle fasen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit winst valt te behalen. Veel winst is te behalen door bewustwording. Zowel bij de burgers op straat als bij de professionals in de betrokken organisaties. Daarnaast kunnen regels en afspraken onder andere bijdragen aan een betere signalering (waar moet men met een signaal naar toe) en een

betere manier van controleren (met welk doel controleren en hoe vaak). Procesmatig werken heeft hierin een belangrijke rol.

Daarnaast zijn er een aantal verbeterpunten te noemen om de netwerkeffectiviteit en daarmee de samenwerking binnen het extern netwerk en binnen de interne samenwerking te verbeteren. Ten eerste is er voor een verbeterde samenwerking binnen het externe netwerk behoefte aan een aangewezen netwerkmanager. Ten tweede is procesmatige werken zowel bij het externe netwerk als bij de interne samenwerking van belang om de samenwerking te bevorderen. Ten derde kan de effectiviteit van zowel het externe netwerk als de interne samenwerking verbeterd worden door meer de samenwerking te zoeken met de provincie en de samenleving, in de vorm van burgers op straat.

Als laatste zijn er voor een verbeterde informatiepositie een aantal dingen van belang. Ten eerste is het van belang dat de privacy de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet geheel in de weg staat. Ten tweede kan wetgeving en een privacyprotocol goede houvast bieden van wat wel en niet mag. Ten derde is het goed om af en toe met proefprocessen te proberen wat wel en niet kan.

Aan de hand van de conclusies en resultaten kunnen er een aantal aanbevelingen worden gedaan die moeten helpen om de conclusies praktisch uitvoerbaar te maken.

#### Aanbeveling I: Richt de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit procesmatig in.

Uit de resultaten en conclusies blijkt dat voor zowel de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie een procesmatige manier van werken essentieel is. De eerste aanbeveling is dan ook om de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit procesmatig in te richten. Hierin moet in ieder geval aandacht zijn voor hoe er met signalen moet worden omgegaan, hoe controles goed en structureel kunnen worden voorbereid en uitgevoerd en hoe er op een juiste manier informatie en gegevens met elkaar kunnen worden gedeeld. Het procesmatige werken kan zowel bij de interne samenwerking als bij het externe netwerk helpen om het geheel te verbeteren.

#### Aanbeveling II: Creëer meer bewustwording en commitment en blijf hier aandacht voor houden.

Voor een succesvolle aanpak, samenwerking en informatiepositie is het van belang dat er bewustwording en commitment bij medewerkers van betrokken partners en de samenleving wordt gecreëerd. Op die manier weet iedereen waar we mee te maken hebben en daardoor kan iedereen scherper zijn op hoe ondermijnende criminelen misbruik maken van onder andere legale structuren. Het is daarnaast van belang dat hier continu aandacht voor blijft. Men moet continu geïnformeerd worden over ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit, zodat de bewustwording en commitment op peil blijft. Blijf creatief in de manier waarop de informatie wordt gebracht. Zorg

ervoor dat niet telkens dezelfde boodschap wordt gegeven en voorkom daarmee dat men 'doof' wordt voor de boodschap.

Aanbeveling III: Stel een netwerkmanager aan voor het externe netwerk.

Voor het externe netwerk is het niet duidelijk wie de netwerkmanager is en wordt vaak de gemeente aangewezen. Het is van belang dat een netwerkmanager wordt aangesteld. Deze netwerkmanager hoeft niet per definitie onpartijdig te zijn, maar het is wel aan te bevelen een netwerkmanager aan te wijzen die in werkzaamheden volledig gefocust is op ondermijnende criminaliteit. De aanbeveling zou zijn om deze functie bij het RIEC neer te leggen. Op die manier worden de sturings- en verantwoordingslijnen duidelijk en daarnaast kan de rol die een netwerkmanager beoogd te hebben beter worden gepakt. Vanuit de netwerkmanager rol kan de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit ook beter worden aangejaagd, waardoor de aanpak een boost krijgt.

Aanbeveling IV: Blijf innovatief in relatie tot de aanpak, samenwerking en informatiepositie.

Werken in het veiligheidsdomein is nooit saai. Het is een erg dynamisch werkveld. De criminelen blijven zich continu ontwikkelen en daarom is het van belang dat de betrokken partners bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit innovatief blijven. Men kan innovatief blijven door proefprocessen en pilots en door succesfactoren met elkaar te delen. Als het lukt om goed innovatief te blijven, loopt men in de toekomst wellicht een stapje voor op de criminelen in plaats van een stapje achter.

## Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding .....	8
1.1	Inleiding .....	8
1.2	Begripsbepaling ondermijning .....	8
1.3	Aanleiding.....	9
1.4	Doelstelling.....	11
1.5	Probleemstelling.....	13
1.6	Voorbeschouwing theoretisch en methodologisch kader.....	13
1.7	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.....	15
1.8	Leeswijzer.....	18
Hoofdstuk 2	Beleidskader.....	19
2.1	Inleiding .....	19
2.2	Samenwerkingen bij lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit.....	19
2.3	RIEC's en LIEC.....	19
2.4	Gemeente .....	21
2.5	Partners bij lokale aanpak ondermijnende criminaliteit.....	25
2.6	Betrokken samenleving .....	28
2.7	Conclusie .....	28
Hoofdstuk 3	Theoretisch kader.....	30
3.1	Inleiding .....	30
3.2	Begripsbepaling en -afbakening ondermijning.....	30
3.3	Succesvolle aanpak .....	36
3.4	Samenwerken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit .....	40
3.5	Informatiepositie met het netwerk .....	51
3.6	Conceptueel model.....	56
Hoofdstuk 4	Methodologisch kader.....	58
4.1	Inleiding .....	58
4.2	Gekozen onderzoeksstrategie, -benadering en -methoden .....	58

4.3	Kwaliteit van het onderzoek.....	60
4.4	Operationalisatieschema .....	65
4.5	Boomstructuur.....	68
Hoofdstuk 5	Resultaten .....	71
5.1	Inleiding .....	71
5.2	Knelpunten bij aanpak ondermijnende criminaliteit.....	71
5.3	Aanpak van ondermijnende criminaliteit.....	73
5.4	Samenwerking (netwerkeffectiviteit).....	84
5.5	Informatiepositie .....	94
5.6	Resultaten samengevat en geanalyseerd .....	97
Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen .....	100
6.1	Inleiding .....	100
6.2	Conclusies.....	100
6.3	Aanbevelingen .....	106
Hoofdstuk 7	Discussie.....	108
7.1	Inleiding .....	108
7.2	Theoretische reflectie .....	108
7.3	Methodologische reflectie .....	109
7.4	Vervolgonderzoek.....	111
Literatuurlijst.....		112
Bijlagen .....		117
Bijlage 1. Lijst met respondenten .....		117



# Hoofdstuk 1      Inleiding

## 1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is ten eerste aandacht voor de begripsbepaling van ondermijning. Ten tweede wordt de aanleiding van deze masterscriptie beschreven. Vervolgens worden de doelstelling en probleemstelling beschreven. In paragraaf 1.6 wordt een korte vooruitblik op het theoretisch- en methodologisch kader geschetst. In paragraaf 1.7 wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van deze masterscriptie weergegeven en vervolgens wordt in paragraaf 1.8 het hoofdstuk afgesloten met een leeswijzer.

## 1.2 Begripsbepaling ondermijning

Toen de onderzoeker begin maart 2020 begon met deze masterscriptie werd hem gevraagd onderzoek te doen naar de lokale aanpak van ondermijning. Ondermijning, een begrip wat voor de onderzoeker niet geheel nieuw was. Criminaliteit waarbij sprake is van vermenging tussen boven- en onderwereld. Vervolgens kwam de onderzoeker er al snel achter dat de begripsbepaling van ondermijning niet zo eenduidig is en dat ondermijning misschien wel niet de juiste benaming is voor de vorm van criminaliteit die de gemeente in samenwerking met externe partners op lokaal niveau wil aanpakken. Er zijn dus meerdere definities voor ondermijning te vinden en dit brengt dilemma's met zich mee. De verschillende definities en de afbakening worden verder in het theoretisch kader besproken. Het theoretisch kader is in hoofdstuk 3 te vinden.

Op basis van geraadpleegde artikelen en overige bronnen is voor deze masterscriptie uiteindelijk de volgende definitie gegeven van de criminaliteit waar de betrokken lokale samenwerkingen zich op richten: *criminele misdaden die gericht zijn op economisch gewin en daarbij behorende illegale activiteiten, die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantasten met een ondermijnend effect op de samenleving als gevolg*. Voor het gemak en voor de leesbaarheid van de masterscriptie, wordt deze vorm van criminaliteit in deze masterscriptie ondermijnende criminaliteit genoemd. Het is daarbij van belang om de inzichten uit paragraaf 3.2 in het achterhoofd te houden.

Een belangrijk punt die nu al behandeld moet worden, is het volgende: het begrip ondermijning lijkt een zogenoemde speech act te zijn. Dit betekent kort gezegd dat het begrip gebruikt wordt om besef en urgentie te creëren om bijvoorbeeld geld vrij te maken voor de aanpak van, in dit geval, ondermijning, terwijl het nog maar de vraag is of ondermijning echt een grote bedreiging vormt (Boutellier et al., 2020). Het begrip ondermijning lijkt daarentegen beleidsmatig mobiliserend te werken (Boutellier et al., 2020). Het zorgt voor een versterkte brede maatschappelijke aanpak (Boutellier et al., 2020). Het begrip ondermijning dreigt daarnaast operationeel een

verlammend effect te hebben, omdat onduidelijk is waar op moet worden ingezet (Boutellier et al., 2020). Deze masterscriptie richt zich voor een groot deel op de brede en meervoudige aanpak en zal daarnaast proberen aanbevelingen te formuleren die wellicht kunnen helpen het verlammende effect tegen te gaan.

### **1.3 Aanleiding**

#### *1.3.1 Aanpak van ondermijnende criminaliteit*

De eerste pijler van deze masterscriptie is de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de verschillende fasen binnen die aanpak. De aanpak van ondermijnende criminaliteit lijkt in drie fasen plaats te vinden: preventiefase, signaleringsfase en opsporingsfase. De oplettende en kritische lezer zal zeggen dat daar nog minstens een vierde fase bij hoort: vervolging. Vervolging is inderdaad een logische vierde fase. Aangezien deze fase zich in zijn geheel in het strafrecht afspeelt en deze masterscriptie focust op de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit, wordt deze fase verder buiten beschouwing gelaten.

De drie fasen zijn door de onderzoeker zelf gedefinieerd. In het theoretisch kader is de driedeling verder onderbouwd aan de hand van literatuur. De preventiefase bestaat uit het voorkomen dat ondermijnende criminaliteit plaats kan vinden. De gemeente kan hiervoor gebruik maken van bijvoorbeeld een bibob-toets, waarmee mogelijk verdachte personen kunnen worden getoetst op hun integriteit (Gemeente Zevenaar, 2018, p. 11). De signaleringsfase gaat over het oppikken van signalen. Het gaat daarbij om een licht vermoeden van ondermijnende criminaliteit. Zo is de hennepkwekerij uit deze inleiding aangetroffen omdat een Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) het gebouw had gesignaleerd en daar graag wilde controleren. De opsporingsfase betreft de daadwerkelijke opsporing van ondermijnende criminaliteit. Het gaat daarbij om een sterk vermoeden van ondermijnende criminaliteit en een integrale controle is een goed voorbeeld van de opsporingsfunctie. De aanpak vindt dus plaats in drie verschillende fasen die overigens wel voor een gedeelte in elkaar overlopen.

#### *1.3.2 Samenwerken tegen ondermijnende criminaliteit*

De verschillende bevoegdheden van de partners en de driedeling van fasen in de aanpak geven het belang van samenwerken en dus het belang van een netwerkbenadering weer. Het verbeteren van het samenwerken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de tweede pijler van deze masterscriptie. Een netwerk is een groep partners die onderling van elkaar afhankelijk zijn en die door met elkaar in gesprek te gaan zich clusteren rondom een beleidsprobleem, met als doel om dit beleidsprobleem op te lossen (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 21). Door de interactie tussen de actoren kan er gebruik worden gemaakt van elkaars kennis. Op diezelfde manier zou er ook gebruik kunnen

worden gemaakt van elkaars bevoegdheden. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld bevoegdheden binnen de preventie- en signaleringsfase en is de politie vooral in de opsporingsfase actief. Welke bevoegdheden dit precies zijn, komt in hoofdstuk 2 aan bod. Duidelijk is dat de gemeente ondermijnende criminaliteit niet alleen kan aanpakken en dat hulp van andere partners noodzakelijk is.

In paragraaf 1.2 is aangegeven dat de term ondermijning beleidsmatig mobiliserend werkt (Boutellier et al., 2020). Dit is onder andere reden dat in de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort er op lokaal niveau wordt samengewerkt om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn als het ware twee soorten samenwerkingen betrokken. De eerste samenwerking wordt in deze masterscriptie de interne samenwerking genoemd. Deze samenwerking bestaat uit afdelingen binnen de gemeente die met elkaar samenwerken om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Ten tweede is er een extern netwerk, waarin de gemeente en meer specifiek het team openbare orde en veiligheid samenwerkt met partners buiten de gemeente om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. In deze masterscriptie wordt naar beide vormen van samenwerking gekeken.

#### 1.3.2.1 Interne samenwerking

Binnen de gemeente kunnen veel afdelingen in aanraking komen met ondermijnende criminaliteit. Een hennepkwekerij in een woning kan dat als voorbeeld duidelijk maken. Openbare orde en veiligheid heeft een rol omdat die medewerkers contact hebben met de politie en de bevoegdheden van de burgemeester tot uitvoering brengen. Publiekszaken heeft een rol omdat die medewerkers weten wie er bij een bepaald pand is ingeschreven en zij kunnen opmerkelijke veranderingen daarin signaleren. Vergunningen, handhaving en toezicht heeft een rol omdat die medewerkers inzicht hebben in de bestemming van een bepaald pand en daarnaast kunnen de toezichthouders bouw panden controleren. Het is hierdoor van belang dat de afdelingen intern met elkaar samenwerken om een goede vuist te maken tegen ondermijnende criminaliteit.

#### 1.3.2.2 Extern netwerk

Naast de interne samenwerking wordt er samengewerkt met andere partners in het externe netwerk voor een succesvolle aanpak, omdat ondermijnende criminaliteit een vorm van criminaliteit is waar naast een strafrechtelijke aanpak een bestuursrechtelijke aanpak van belang is (van der Steen, Schram, Chin-A-Fat & Scherpenisse, 2016, p. 31). De gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort werken (al dan niet afzonderlijk) samen met andere partners om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Een voorbeeld van deze samenwerking is een integrale controle in het buitengebied van

gemeente Zevenaar. Een integrale controle is een vooraf geplande controle met verschillende partners. Die partners controleren op een dag of in een dagdeel vooraf geselecteerde panden met het doel om mogelijke ondermijnende criminaliteit aan het licht te brengen. De laatste integrale controle vond in Zevenaar plaats op 10 september 2020. Bij deze integrale controle is samengewerkt met de politie, de douane, Liander, de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA), het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM). Een samenwerking in bijvoorbeeld de vorm van een integrale controle is dus van belang om onder andere hennepkwekerijen te signaleren en op te sporen.

De samenwerking tussen de eerdergenoemde partners is van belang, omdat de partners allemaal met andere bevoegdheden een gebouw kunnen binnentreden. De politie heeft voor het binnentreden van een gebouw een bevel nodig, terwijl de ODRA en toezichthouders van de gemeente op basis van hun controlefunctie naar binnen kunnen. De toezichthouder bouw van de gemeente kan dan samen met een aantal andere partners de controle starten. Als zij zaken aantreffen die verdacht zijn, kan de politie daarop inhaken. Dat de samenwerking van belang is, is terug te zien in een ander voorbeeld van een integrale controle van 12 maart 2020. Door de samenwerking tussen de partners en de verschillende ingezette bevoegdheden is een hennepkwekerij in de schuur van een afgelegen boerderij gevonden.

### *1.3.3 Informatiepositie bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit*

De in paragraaf 1.3.2 beschreven samenwerkingen laten zien dat verschillende afdelingen binnen de gemeente en verschillende partners binnen het externe netwerk met elkaar samenwerken om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Zij werken samen met elkaar door verschillende bevoegdheden, maar ook door verschillende kennis, kunde en informatie. Het is daarom van belang dat zij op een juiste manier informatie met elkaar kunnen delen en steeds strengere privacywetgeving maakt dit niet makkelijker. Door deze wetgeving verandert de informatiepositie.

Doordat de informatiepositie verandert en omdat informatie delen belangrijk is bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, vormt dit de derde pijler van deze masterscriptie. Niet zomaar alle informatie kan met elkaar gedeeld worden. Goede afspraken, nieuwe wetgeving en bijvoorbeeld een privacyprotocol kunnen mogelijk bijdragen aan het versterken van deze informatiepositie.

## **1.4 Doelstelling**

### *1.4.1 Extern en intern doel*

De doelstelling van deze masterscriptie bestaat uit een extern en een intern doel. Het externe doel verwijst naar de theoretische of praktische bijdrage die het onderzoek levert en het interne doel

beschrijft door welke specifieke kennis deze bijdrage geleverd kan worden (Bleijenbergh, 2016, p. 18). Het interne doel vormt uiteindelijk de basis voor de probleemstelling.

Het externe doel van deze masterscriptie is om zowel een theoretische als praktische bijdrage te leveren. De theoretische bijdrage door de samenwerkingen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit onder de loep te nemen en te analyseren hoe de samenwerking en de informatiepositie binnen de samenwerkingen bevorderd kunnen worden. De praktische bijdrage door aanbevelingen te geven om de resultaten van de masterscriptie in de praktijk toe te passen en daarmee ondermijnende criminaliteit beter aan te kunnen pakken. Het interne doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe de aanpak, samenwerking en informatiepositie van de samenwerkingen verbeterd zouden kunnen worden. De doelstelling kan samengevat als volgt geformuleerd worden:

*De preventie, signalering en opsporing van ondermijnende criminaliteit in de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort verbeteren, door kennis te ontwikkelen over hoe de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie van de samenwerkingen kunnen worden verbeterd.*

#### 1.4.2 Afbakening

Met de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt in deze masterscriptie de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit bedoeld. De aanpak van ondermijnende criminaliteit hoort thuis in het lokale veiligheidsbeleid (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2010, p. 31). Op landelijk niveau zijn ook partners betrokken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar in deze masterscriptie wordt de focus dus gelegd op de lokale aanpak en de partners die daarbij betrokken zijn.

Er is voor de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort<sup>1</sup> gekozen omdat deze gemeenten vallen onder één politiebasiesteam. De politieorganisatie bestaat uit tien regionale eenheden (Politie, z.d. b.). Deze regionale eenheden bestaan uit meerdere districten en deze districten hebben meerdere basisteams. Zo'n basisteam werkt voor meerdere gemeenten waarin de agenten die behoren tot dat basisteam de basispolitiezorg verzorgen (Politie, z.d. b.). In de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort is het politiebasiesteam Rivierenland Oost actief.

---

<sup>1</sup> De gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort behoren allemaal tot de streek de Liemers.

## 1.5 Probleemstelling

Op basis van de aanleiding en de doelstelling is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*Hoe kan de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie van de samenwerkingen bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort, worden verbeterd?*

1. Welke knelpunten worden er over het algemeen ervaren bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit?
2. Hoe kan de aanpak (preventie, signalering en opsporing) van ondermijnende criminaliteit worden verbeterd?
3. Hoe kan de samenwerking tussen de betrokken partners worden verbeterd?
4. Hoe kan de informatiepositie van de samenwerkingen worden verbeterd?

## 1.6 Voorbeschouwing theoretisch en methodologisch kader

### 1.6.1 Theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt de theoretische basis van de masterscriptie weergegeven. Ten eerste wordt het begrip ondermijning bepaald en afgebakend. Het begrip ondermijning wordt voor veel misdragingen gebruikt (Boutellier et al., 2020; Kolthoff & Khonraad, 2016). Ondermijning is het meest ruime begrip, gevolgd door ondermijnende criminaliteit en vervolgens georganiseerde criminaliteit (Lam, van der Wal & Kop, 2018, pp. 18-21). Daarnaast blijkt dat er twee ondermijningsdiscoursen bestaan: een discours is gericht op economisch gewin en bij het andere discours spelen vooral ideële motieven een rol (Boutellier et al., 2020). De samenwerkingen in deze masterscriptie richten zich vooral op het aanpakken van het eerste discours en daarom is de criminaliteit die op lokaal niveau wordt aangepakt als volgt gedefinieerd: *criminele misdaden die gericht zijn op economisch gewin en daarbij behorende illegale activiteiten, die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantasten met een ondermijnend effect op de samenleving als gevolg.*

Ten tweede wordt beschreven waaruit een succesvolle aanpak hoort te bestaan. Voor succesvolle preventie is een vergunningsplicht, actiecommunicatie, een geïntegreerde aanpak met repressieve middelen en inspelen op de kwetsbaarheid van de omgeving van belang (vander Beken, 2011; Boutellier, Hermans & van der Plas, 2019; Tjihuis, 2007). Voor succesvolle signalering is het vooral van belang dat er daadwerkelijk wat met het verkregen signaal gedaan kan worden (Kolthoff & Khonraad, 2016). Een succesvolle opsporing wordt vaak bemoeilijkt door economische belangen en doordat er geen aangifte wordt gedaan (Zoomer & Johannik, 2006). Daarnaast is voor een succesvolle opsporing adequate controle op criminele activiteiten nodig (Zoomer & Johannik, 2006) en wordt er gepleit voor meer vrijheid voor lokale politieteam (Mudde, 2019).

Ten derde wordt de samenwerking bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit beschreven. Het is daarbij belangrijk om te weten waar een succesvolle samenwerking van afhangt. Het is daarvoor belangrijk dat de netwerkeffectiviteit hoog is. Daarvoor is het onder andere belangrijk dat het netwerk goed gemanaged wordt, dat er vertrouwen en integriteit is en dat de informatiestromen goed verlopen (Provan & Milward, 2001; Turrini et al., 2010).

Ten vierde en als laatste is de informatiepositie van het netwerk verder uitgewerkt. Het is daarbij bekend dat er een spanning bestaat tussen privacy en veiligheid (Muller, Kummeling & Bron, 2007, p. 69). Meer van het één zou moeten leiden tot minder van het ander, alhoewel er ook wordt geschreven dat vooral een balans tussen de twee van belang is (Muller et al., 2007, p. 69; Prins, 2009). Het gaat niet om een keuze tussen veiligheid en privacy, maar een keuze voor privacy én veiligheid (Muller et al., 2007, p. 69). Daarnaast is de informatiedeling in het netwerk van belang. Voor gegevensdeling intern in de gemeente is een privacyprotocol opgesteld door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020, pp. 8-14). Voor informatiedeling met externe partners kan er veel door het RIEC-convenant.

#### 1.6.2 *Methodologisch kader*

In het methodologisch kader staat beschreven op welke manier het onderzoek is uitgevoerd. Het onderzoek betreft een ontwerpgericht onderzoek. Ontwerpgericht onderzoek is gericht op het ontwerpen van oplossingen voor een organisatieprobleem (Bleijenbergh, 2016, p.23). In dit geval is het onderzoek gericht op het ontwerpen van oplossingen voor een verbeterde aanpak, samenwerking en informatiepositie bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Ten eerste is de onderzoeksstrategie vastgesteld. Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek betreft 'alle soorten van onderzoek die zijn gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een sociaal verschijnsel in de werkelijkheid' (Bleijenbergh, 2016, p. 12).

Ten tweede is de onderzoeksbenadering beschreven. Er is een deductieve benadering gekozen waarbij er vooraf gekeken wordt naar de theorie (Bleijenbergh, 2016, p. 52). Bepaalde begrippen zijn meetbaar gemaakt en met een theoretisch raamwerk en een operationalisatieschema wordt dit vervolgens in de werkelijkheid getoetst.

Ten derde zijn de onderzoeksmethoden beschreven. Er is voornamelijk gekozen voor het doen van halfgestructureerde interviews. Bij een halfgestructureerd interview zijn de vragen van tevoren vastgelegd, maar kan de volgorde van de vragen nog veranderen, afhankelijk van hoe het gesprek verloopt (Bleijenbergh, 2016, p. 74). Aangezien er in dit onderzoek voor een deductieve benadering is gekozen en dus vooraf naar de theorie is gekeken, is er gekozen voor

halfgestructureerde interviews. De vragen waren van tevoren vastgelegd, maar er was wel de mogelijkheid om door te vragen en de respondent kon zijn of haar antwoord zelf formuleren.

Ten vierde is de kwaliteit van het onderzoek beschreven. Voor de kwaliteit van het onderzoek zijn drie dingen van belang: betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid (Verhoeven, 2014, p. 204). De betrouwbaarheid en validiteit zijn volgens de beschreven concepten over het algemeen voldoende te noemen, maar de bruikbaarheid is het sterkste punt van deze masterscriptie met betrekking tot de kwaliteit. De bruikbaarheid is hoog voor de opdrachtgever. De opdrachtgever kan na oplevering van de masterscriptie meteen aan de slag met het implementeren van de aanbevelingen.

Het methodologisch kader is afgesloten met een operationalisatieschema. Hierin zijn de onderdelen uit de theorie vertaald naar meetbare interviewvragen. In een tabel is het operationalisatieschema overzichtelijk weergegeven.

## **1.7 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

### *1.7.1 Maatschappelijke relevantie*

De maatschappelijke relevantie van deze masterscriptie kan aan de hand van een aantal voorbeelden worden weergegeven. Zo is veiligheid een belangrijke waarde voor de mens (Maslow, 1943), is maatschappelijke weerbaarheid een van de deelaspecten van ondermijnende criminaliteit (Gemeente Zevenaar, 2018, p. 6) en wordt er steeds meer door gemeenten geïnvesteerd in de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Grapperhaus, 2020, pp. 1-2).

Deze masterscriptie richt zich op de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. De voorbeelden zullen weergeven waarom deze aanpak is opgezet en belangrijk wordt gevonden. Deze voorbeelden worden in deze paragraaf verder toegelicht en met deze toelichting zal de maatschappelijke relevantie van deze masterscriptie duidelijk worden.

Ten eerste is veiligheid voor veel mensen één van de belangrijkste waarden. Dit blijkt onder andere uit de behoeftepiramide van Maslow (1943). Samen met lichamelijke behoeften, liefde, erkenning en zelfrealisatie vormt veiligheid deze behoeftepiramide. De behoeftepiramide is zo opgebouwd dat een bepaald niveau moet zijn gerealiseerd, voordat men naar een ander niveau kan gaan. Veiligheid staat op het tweede niveau, na lichamelijke behoeften. Zonder een zekere mate van (gevoel van) veiligheid kan een mens dus niet aan liefde, erkenning en zelfrealisatie toe komen. Ondermijnende criminaliteit is een vorm van criminaliteit en zorgt daarmee voor onveiligheid en/of een onveiligheidsgevoel. Ondermijnende criminaliteit heeft dus een negatieve invloed op een belangrijke waarde van de behoeftepiramide en beperkt daarmee een mens in het zoeken naar liefde, erkenning en zelfrealisatie.

Ten tweede is maatschappelijke weerbaarheid onderdeel van ondermijnende criminaliteit. Ondermijnende criminaliteit bestaat uit drie deelaspecten: georganiseerde criminaliteit,



maatschappelijke weerbaarheid en weerbaarheid/integriteit van het lokaal bestuur en ambtenarenapparaat (Gemeente Zevenaar, 2018, p. 6). Voorbeelden van georganiseerde criminaliteit zijn georganiseerde hennepkwekerijen in boerderijen of bedrijfspanden. De maatschappelijke weerbaarheid is in hoeverre burgers en professionals in betrokken organisaties alert zijn op deze georganiseerde criminaliteit. Denk bijvoorbeeld aan een oplettende buurman of een verantwoordelijke pandeigenaar die signalen van georganiseerde criminaliteit oppikken. De Nederlandse burgers hebben dus zelf ook (onbewust) een rol bij (de aanpak van) ondermijnende criminaliteit. De weerbaarheid en integriteit van het lokaal bestuur en ambtenarenapparaat is het derde deelaspect. Hier gaat het er bijvoorbeeld om in hoeverre een gemeente een daadkrachtige burgemeester heeft en in hoeverre het ambtenarenapparaat integer is met betrekking tot georganiseerde criminaliteit. Ook bewustwording en kwetsbaarheid spelen daarbij een belangrijke rol.

Ten derde komt er nog geen structurele financiering voor de lokale en regionale aanpak ondanks dat er meer geld structureel wordt vrijgemaakt voor de bescherming van bestuurders en het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) (Grapperhaus, 2020, pp. 1-2). Gemeenten en burgemeesters pleiten al een tijdje voor structurele financiering voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Wennekes, 2020). De financiering voor de lokale en regionale aanpak is voor 2021 en 2022 nog incidenteel. Gemeenten willen dus graag structurele financiering maar hier wordt vanuit het Rijk nog geen gehoor aan gegeven. Inzichten uit deze masterscriptie kunnen weergeven hoe belangrijk de lokale aanpak is en daarmee een extra argument opleveren om de lokale aanpak structureel te financieren. Samen met de hiervoor benoemde punten geeft dit de maatschappelijke relevantie van deze masterscriptie weer.

### 1.7.2 *Wetenschappelijke relevantie*

De wetenschappelijke relevantie van deze masterscriptie kan ook met een aantal voorbeelden worden weergegeven. Het sturingsparadigma in de publieke sector is in beweging, er is sprake van samenwerking tussen bestuurslagen en de masterscriptie zorgt ook voor nieuwe wetenschappelijke inzichten. Deze masterscriptie richt zich op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het feit dat ondermijnende criminaliteit niet meer slechts via het strafrecht wordt aangepakt, maar ook via het bestuursrecht en fiscaalrecht geeft het belang van samenwerken en dus netwerken weer. Deze masterscriptie probeert te onderzoeken hoe de samenwerking kan worden verbeterd en kan daarmee leiden tot nieuwe wetenschappelijke inzichten. De voorbeelden zullen in deze paragraaf verder worden toegelicht en daarmee zal de wetenschappelijke relevantie van deze masterscriptie duidelijk worden.

Ten eerste is het sturingsparadigma in de publieke sector in beweging. Eerst was Public Administration (PA) dominant, daarna New Public Management (NPM) en vervolgens New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010, p. 1). In het PA-paradigma had de overheid het voor het zeggen. De machtsrelaties waren hiërarchisch. Bij het NPM-paradigma werd er meer aan de private sector overgelaten. Doel hiervan was om te bepalen hoe de publieke sector mechanismen uit private sector kan overnemen om beter te functioneren. Bij het (huidige) NPG-paradigma wordt vooral gezocht naar samenwerkingsverbanden tussen private en publieke partijen. Onder invloed van het NPG-paradigma is het werken in netwerken toegenomen. De overheid heeft hier niet altijd meer een centrale rol. Omdat de verhoudingen in elk netwerk anders kunnen liggen, is het wetenschappelijk relevant om te onderzoeken hoe de verhoudingen in het externe netwerk voor de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit moet zijn.

Ten tweede is het van belang dat de overheid niet als één geheel kan worden gezien. Naast samenwerking in netwerken met andere partijen is er namelijk ook sprake van samenwerking tussen bestuurslagen (Bache, Bartle & Flinders, 2016, p. 487). Dit heet multi-level governance (hierna: MLG). MLG focust op (verticale) samenwerkingsrelaties tussen bestuurslagen binnen de overheid (Bache et al., 2016, p. 487). Voorbeelden van MLG zijn samenwerkingen tussen lokale, regionale, nationale en internationale overheden (Teisman, van der Steen, Frankowski & van Vulpen, 2018, p. 2). Een voorbeeld van samenwerking tussen bestuurslagen is de opsporing van mensen die over de landgrenzen gezocht worden. Een voorbeeld hiervan is een strafbaar feit dat in Nederland is gepleegd door iemand uit het buitenland. Nationale opsporingsorganisaties werken dan samen met de internationale organisatie Interpol. Interpol heeft de beschikking over achttien politie databases waarmee zij de nationale opsporingsorganisaties kunnen ondersteunen (Interpol, 2020). Hoe de samenwerking tussen bestuurslagen kan bijdragen aan de preventie, signalering en opsporing van ondermijnende criminaliteit geeft wederom de wetenschappelijke relevantie van deze masterscriptie weer.

Ten derde kan deze masterscriptie bijdragen aan de wetenschappelijke literatuur. Uit eerder onderzoek naar drie veiligheidsnetwerken komt naar voren dat er in deze netwerken veel met elkaar wordt gesproken en overlegd, maar dat concrete resultaten uitblijven (van Steden, de Groot & Boutellier, 2012). Deze masterscriptie kan ervoor zorgen dat er wel concrete resultaten worden geboekt. Door goed te onderbouwen hoe deze resultaten kunnen worden geboekt, komen er handvatten beschikbaar voor andere veiligheidsnetwerken. Hiermee krijgen de bestaande veiligheidsnetwerken een positieve impuls en daarnaast kan de wetenschappelijke basis hiervoor worden uitgebreid.

## **1.8 Leeswijzer**

In deze paragraaf wordt geschetst hoe het vervolg van deze masterscriptie is opgebouwd. In hoofdstuk 2 staat het beleidskader. Hier wordt verder in gegaan op de rol van het RIEC en de gemeente bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast worden de betrokken partners beschreven. In hoofdstuk 3 staat het theoretisch kader. Hierin wordt de definitie van ondermijnende criminaliteit verder dicht getimmerd en is er aandacht voor belangrijke theoretische concepten die het onderzoek ondersteunen. In hoofdstuk 4 staat in het methodologisch kader beschreven welke methoden er zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het onderzoek beschreven en in dit hoofdstuk zal er ook een analyseslag gemaakt worden. In hoofdstuk 6 vindt u de conclusies en relevante aanbevelingen en deze masterscriptie wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met een discussie.

## **Hoofdstuk 2      Beleidskader**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader beschreven. In het beleidskader staat de beleidsmatige context met betrekking tot het onderwerp in deze masterscriptie beschreven. Ten eerste wordt kort uitgewerkt welke samenwerkingen er zijn bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit en hoe zij zich verhouden tot elkaar. Vervolgens wordt de rol van de RIEC's en het LIEC verder uitgewerkt. Daarnaast wordt de rol van de gemeente toegelicht en zullen de betrokken partners worden beschreven. Als laatste is er aandacht voor de betrokken samenleving en wat daaronder wordt verstaan in deze masterscriptie.

### **2.2 Samenwerkingen bij lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit**

Zoals in paragraaf 1.3 al is aangegeven, is er bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit sprake van twee soorten samenwerkingen: een interne samenwerking en een extern netwerk. De interne samenwerking bestaat uit alle afdelingen binnen de gemeente die betrokken zijn bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zij verhouden zich hiërarchisch tot elkaar. Het externe netwerk bestaat uit de gemeente die samenwerkt met externe partners onder het RIEC-convenant.

Bij de gemeente kunnen signalen binnenkomen die mogelijk wijzen op ondermijnende criminaliteit. Beginnende en kleine signalen kunnen lokaal worden opgepakt en misschien ook worden afgehandeld. Op het moment dat er meer signalen binnen komen of dat de signalen van grotere omvang zijn, kan het externe netwerk worden ingeschakeld. De casus wordt dan een zogenaamde RIEC-casus, waarbij het gemakkelijker wordt om informatie met alle benodigde partner te delen.

### **2.3 RIEC's en LIEC**

De Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) ondersteunen hun partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit door de samenwerking te stimuleren en de overheid weerbaarder te maken (RIEC-LIEC, z.d. b). De RIEC's vervullen vooral op lokaal niveau een belangrijke rol en het LIEC ondersteunt de RIEC's bijvoorbeeld bij communicatie en ICT. Naast het versterken van de samenwerking delen de RIEC's en het LIEC ook kennis en expertise op het gebied van de aanpak van ondermijnende criminaliteit (RIEC-LIEC, z.d. b). Nederland is onderverdeeld in tien RIEC's. Zevenaar, Duiven en Westervoort vallen onder RIEC Oost-

Nederland<sup>2</sup>. De RIEC's en het LIEC vormen samen een landelijk dekkende netwerkorganisatie (RIEC-LIEC, z.d. b).

Eén van de belangrijkste doelstellingen met het oprichten van de RIEC's en het LIEC is het gezamenlijk invulling geven aan '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' (Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014, p. 6). De doelstelling en de afspraken die daarvoor nodig zijn, zijn vastgelegd in een convenant.

Uit een analyse van de Inspectie Justitie en Veiligheid<sup>3</sup> (2016, p. 19) komt naar voren dat naast het aanvankelijke doel (bestuurlijke aanpak versterken) de RIEC's ook 'een belangrijke rol vervullen bij het ondersteunen en faciliteren van een geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit'. Met een geïntegreerde aanpak wordt bedoeld dat ondermijnende criminaliteit zowel via het strafrecht als via het bestuursrecht en fiscaalrecht wordt aangepakt (Inspectie JenV, 2016, p. 19). Deze geïntegreerde aanpak vormt voor gemeenten de basis om met ondermijnende criminaliteit aan de slag te gaan. De RIEC's en het LIEC zijn dus overkoepelende organisaties die de doelstelling hebben om de bestuurlijke aanpak te versterken en daarnaast ook te ondersteunen en faciliteren bij een geïntegreerde aanpak.

De RIEC's en het LIEC zijn opgericht omdat naast een nationale en lokale aanpak ook een regionale aanpak noodzakelijk was (Ministerie BZK, 2008, p. 2). Ten eerste om een waterbedeffect te voorkomen (Ministerie BZK, 2008, p. 5). Dit waterbedeffect houdt in dat criminelen makkelijk naar een andere gemeente uitwijken als in een bepaalde gemeente de criminaliteit streng wordt aangepakt. De criminaliteit is dan niet effectief bestreden maar alleen maar van de ene naar de andere gemeente verschoven. Door het RIEC kan informatie van de ene gemeente makkelijk worden doorspeeld naar een andere gemeente zodat de criminaliteit alsnog bestreden kan worden. Ten tweede zijn de RIEC's en het LIEC opgericht om de slagkracht te vergroten en de informatiepositie van het lokaal bestuur te versterken (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008, pp. 30-31). De RIEC's kunnen ervoor zorgen dat gemeenten effectiever samenwerken met de politie, het openbaar ministerie, de belastingdienst en sociale en fiscale opsporingsdiensten (Tweede Kamer, 2008, p. 31).

Zoals gezegd spelen de RIEC's en het LIEC een ondersteunende en faciliterende rol ten behoeve van de partners die betrokken zijn bij de lokale en regionale aanpak van ondermijnende criminaliteit (Inspectie JenV, 2016, p. 19). Deze rol pakken zij onder andere door

---

<sup>2</sup> In het vervolg van deze masterscriptie wordt met RIEC het RIEC Oost-Nederland bedoeld, tenzij anders vermeld.

<sup>3</sup> In 2016 heette de Inspectie van Justitie en Veiligheid nog de Inspectie van Veiligheid en Justitie.

ondermijningsbeelden te maken (Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2019, p. 5). Het RIEC maakt deze beelden op lokaal, districtelijk en regionaal niveau en het LIEC op landelijk niveau (LIEC, 2019, p. 6). Door ondermijningsbeelden kan men zicht krijgen op en inzicht krijgen in de omvang en de aard van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast vervult het RIEC een trekkersrol, waardoor andere partners worden gemotiveerd met betrekking tot de aanpak van ondermijnende criminaliteit (LIEC, 2019, p. 6).

Naast ondermijningsbeelden geeft het RIEC ook interventieadviezen (RIEC-LIEC, 2020, p. 24). In paragraaf 2.2 werd al kort verwezen naar een RIEC-casus. Als de casus te groot of te complex wordt voor de interne samenwerking, kan de casus worden geëscaleerd naar een RIEC-casus. Bij het RIEC wordt de casus vervolgens behandeld met alle benodigde partners, waarna het RIEC een interventieadvies geeft (RIEC-LIEC, 2020, p. 24). Dit interventieadvies kan zowel bestuursrechtelijk, strafrechtelijke als fiscaalrechtelijk zijn.

Al met al is het RIEC een soort spin in het web bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het RIEC probeert de overige partners in hun kracht te zetten door onder andere ondermijningsbeelden en interventieadviezen en door de trekkersrol te pakken. Het RIEC heeft zelf geen formele bevoegdheden in het bestuursrecht, strafrecht of fiscaalrecht en kan dus zelf niet optreden tegen ondermijnende criminaliteit. In plaats daarvan probeert het RIEC ervoor te zorgen dat de partners wél actief kunnen optreden.

## **2.4 Gemeente**

### *2.4.1 Rol gemeente bij politiewerk*

De politieorganisatie is in de loop van de tijd als het ware steeds verder van de gemeente af komen te staan. Voor 1994 hadden we in Nederland een splitsing tussen Gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie (Politie, z.d. a). De Gemeentepolitie was er voor aangewezen gemeenten en het Korps Rijkspolitie voor de rest van het land. Toen bij de invoering van de Politiewet 1993 de politie werd gereorganiseerd naar 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (Politie, z.d. a) werd de directe invloed van de gemeente op de organisatie van de politie ook minder. Bij de invoering van de Politiewet 2012 werd de politie gereorganiseerd tot één organisatie, onderverdeeld in tien regionale eenheden, de Landelijke eenheid en het Politiedienstencentrum (Politie, z.d. a). In de loop van de jaren is de politie dus gereorganiseerd van lokaal niveau naar regionaal niveau en vervolgens naar nationaal niveau.

Ondanks dat de politieorganisatie steeds verder van de gemeente af is komen staan, speelt de gemeente en dan vooral de burgemeester een belangrijke rol als het gaat om de politie. Op grond van artikel 11, eerste lid van de Politiewet 2012 staat de politie onder het gezag van de burgemeester als zij in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de

hulpverleningstaak. Op grond van artikel 12, eerste lid van de Politiewet 2012 staat de politie onder het gezag van de officier van justitie als zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie. Het kan dus voorkomen dat de politie in één en dezelfde casus voor een deel onder het gezag staat van de burgemeester en voor een ander deel onder het gezag van de officier van justitie.

#### *2.4.2 Positie en rol gemeente bij de lokale aanpak ondermijnende criminaliteit*

In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de positie en rol van de gemeente bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Historisch gezien is het namelijk niet de rol van de gemeente om criminaliteit te bestrijden. Het bestrijden van criminaliteit hoort namelijk van oudsher primair tot het terrein van de politie en justitie (Raad van State, 2019, p. 26). Ondermijnende criminaliteit heeft naast raakvlakken met strafrechtelijke handhaving ook raakvlakken met openbare orde. Een brand die bijvoorbeeld ontstaat door een hennepkwekerij verstoort de openbare orde en eventuele verdachten worden strafrechtelijk vervolgd. In de loop van de jaren zijn er taken voor de gemeente bijgekomen. Specifiek voor ondermijnende criminaliteit kan de burgemeester een woning of lokaal sluiten onder bepaalde voorwaarden (Raad van State, 2019, p. 24). Deze bevoegdheid wordt in paragraaf 2.4.3 verder toegelicht.

De gemeente heeft een belangrijke rol bij het inrichten van een lokale interventiestrategie tegen ondermijnende criminaliteit. De aanpak van ondermijnende criminaliteit behoort namelijk tot het lokale veiligheidsbeleid (CCV, 2010, p. 31). De gemeente onderscheidt zich van bijvoorbeeld het RIEC doordat het als overheidsinstantie in staat is beleid te maken en bestuursrechtelijk te handhaven. Ondermijnende criminaliteit heeft direct invloed op de leefomgeving van de Nederlandse burger aangezien deze vorm van criminaliteit vrijwel altijd ook op lokaal niveau voorkomt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2008, p. 2). Daarnaast maken criminele groeperingen gebruik van legale economische structuren en lokale bedrijven. Denk hierbij aan horeca om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of om crimineel geld te investeren (Ministerie BZK, 2008, p. 2). Aangezien ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau voorkomt en op lokaal niveau invloed heeft, is het naast de nationale aanpak van belang dat er een lokale interventiestrategie is (Ministerie BZK, 2008, p. 2). Op die lokale interventiestrategie ligt de focus in deze masterscriptie.

De rol en positie van de gemeente verschilt per fase van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De drie fasen die in deze masterscriptie zijn onderscheiden zijn de preventie-, signalerings- en opsporingsfase. De rol en de positie wordt in deze paragraaf kort toe lichten en vervolgens worden de bevoegdheden en instrumenten in paragraaf 2.4.3 verder toegelicht. In de preventiefase kunnen de gemeente en de burgemeester op grond van onder andere de Gemeentewet voorkomen dat zij onbewust criminele activiteiten faciliteren. In de signaleringsfase hebben vooral de

Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) en toezichthouders bouw een belangrijke rol. Zij kunnen in hun werk signalen oppikken die kunnen duiden op mogelijke criminele activiteiten en op basis daarvan handelen. In de opsporing is de rol van de gemeente minder. Wel is de gemeente betrokken bij bijvoorbeeld een integrale controle ter ondersteuning van de politie. Omdat de gemeente in elke fase een andere rol heeft, is de positie van de gemeente niet in alle fasen hetzelfde.

Aangezien de aanpak van ondermijnende criminaliteit behoort tot het lokale veiligheidsbeleid (CCV, 2010, p. 31) heeft de gemeente overal het algemeen een centrale positie in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De criminelen hebben lokaal hun wortels en gebruiken legale lokale structuren (Ministerie BZK, 2008, p. 2). De gemeente is hierbij met bijvoorbeeld vergunningen, in- en verkoop en het afgeven van paspoorten direct betrokken. Er komen dus veel mogelijk signalen en informatie binnen bij de gemeente die kunnen wijzen op ondermijnende criminaliteit. Daarnaast is de burgemeester op grond van artikel 172, eerste lid van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid binnen een gemeente. Het lokale veiligheidsbeleid, de lokale structuren, de signalen die daaruit voortkomen en de verantwoordelijkheid van de burgemeester bepalen dat de gemeente een belangrijke rol heeft bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Al met al hebben de gemeente en de burgemeester vooral in de preventie- en signaleringsfase een centrale positie. In de opsporingsfase zijn vooral de politie en justitie aan zet (Raad van State, 2019, p. 31). De gemeente en de burgemeester kunnen op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden preventief optreden (Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2017, pp. 13-14). De BOA's en toezichthouders bouw hebben vooral een rol in de signalering van ondermijnende criminaliteit. Als vervolgens daadwerkelijk ergens criminele activiteiten zijn gesignaleerd, hebben de politie en justitie de leidende rol in de opsporing en vervolgens vervolging van de verdachten.

#### 2.4.3 *Bevoegdheden gemeente*

In deze paragraaf worden de bevoegdheden van de gemeente voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit verder toegelicht. Ten eerste worden de bevoegdheden van de burgemeester beschreven en vervolgens wordt aandacht besteed aan de bevoegdheden van Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) en toezichthouders bouw. Met BOA's worden in deze masterscriptie zij bedoeld die belast zijn met algemene toezicht en handhaving. De toezichthouders bouw zijn zij die belast zijn met onder andere controle van wapening bij bouwprojecten.

##### 2.4.3.1 Repressieve bevoegdheden burgemeester

De burgemeester kan op basis van de Opiumwet, de Gemeentewet, de Woningwet en de Algemeen Plaatselijke Verordening optreden tegen ondermijnende criminaliteit. Ten eerste kan de



burgemeester op grond van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet een woning of lokaal sluiten als daar drugs is aangetroffen. Zo kan een woning voor bijvoorbeeld drie maanden worden gesloten om een signaal af te geven dat druggerelateerde activiteiten niet worden getolereerd. Daarnaast kan voorkomen worden dat gedurende die drie maanden er criminele activiteiten in het pand dat gesloten is, plaatsvinden. Het is dus een repressieve bevoegdheid, waar ook een preventief signaal vanuit gaat. Het besluit om een woning of pand te sluiten is pandgebonden en staat dus los van eventuele strafrechtelijke vervolging tegen een verdachte.

Ten tweede is de burgemeester op grond van artikel 174a van de Gemeentewet en het ondernijningsartikel<sup>4</sup> bevoegd een woning of lokaal te sluiten indien er sprake is van verstoring van de openbare orde en veiligheid. Deze bevoegdheid is een algemenere variant van de bevoegdheid op grond van artikel 13b, eerste lid van de Opiumwet. Het geeft de burgemeester de mogelijkheid om niet alleen bij druggerelateerde criminaliteit op te treden, maar bijvoorbeeld ook bij illegale prostitutie. Dit besluit is wederom pandgebonden en repressief, maar geeft daarnaast ook een preventief signaal af.

#### 2.4.3.2 Preventieve bevoegdheden burgemeester

Ten eerste kan de burgemeester op grond van artikel 13b, tweede lid van de Woningwet een woning na sluiting versneld in gebruik laten nemen om overlast te voorkomen. Het voornaamste preventieve doel hierbij is dat leefbaarheidsproblemen door langdurige leegstand kunnen worden voorkomen. De burgemeester kan het besluit met bestuursdwang of een last onder dwangsom kracht bijzetten.

Ten tweede kan de burgemeester de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (bibob) inzetten. Met de Wet bibob kan de integriteit van een partij waar de gemeente zaken mee doet, worden getoetst (Gemeente Zevenaar, 2018, p. 11). De bibob-toets is een vragenlijst waarmee de gemeente kan worden gewaarschuwd als het risico zich voordoet dat zij ongewild criminaliteit faciliteert. In de Beleidsregels Wet bibob gemeente Zevenaar 2018 staat vastgelegd hoe de Wet bibob kan worden ingezet. Hierin is onder andere het toepassingsbereik opgenomen.

Ten derde kan de burgemeester met de integriteitsclausule een integriteitseis stellen aan een partij waarmee zij een contract aangaat (Gemeente Zevenaar, 2018, p. 11). Deze integriteitsclausule wordt ook wel een kwaliteitskader genoemd waarin de gemeente kan opnemen waar een bepaalde partij aan moet voldoen. Doel van de integriteitsclausule is wederom om te voorkomen dat de gemeente ongewild criminaliteit faciliteert. Met de Wet bibob en de integriteitsclausule kan voorkomen worden dat criminaliteit wordt gefaciliteerd.

---

<sup>4</sup> Artikel 2.80 Algemeen Plaatselijke Verordening ZEVENAAR 2018.

#### 2.4.3.3 Bevoegdheden Buitengewoon Opsporingsambtenaren en toezichthouders bouw

De gemeente heeft BOA's en toezichthouders bouw in dienst die kunnen bijdragen aan de signalering van ondermijnende criminaliteit. In bijvoorbeeld de voorbereiding op een integrale controle spelen BOA's een belangrijke rol op basis van wat zij hebben gesignaleerd. Een BOA kan op basis van zijn ervaringen en waarnemingen een pand aanwijzen die gecontroleerd zou moeten kunnen worden. Een BOA heeft geen specifieke bevoegdheden in de opsporing maar kan wel op basis van zijn bevoegdheden bijdragen aan de opsporing als er bijvoorbeeld een integrale controle plaatsvindt.

Voor de toezichthouders bouw geldt nagenoeg hetzelfde. Zij zijn in de bouw bevoegd om panden te inspecteren en op basis van die bevoegdheid kunnen zij een pand betreden. Daarnaast rijden zij regelmatig rond in de gemeente en kunnen zij verdachte situaties signaleren. BOA's en toezichtershouders zijn dus erg waardevol als het gaat om signalering van ondermijnende criminaliteit en kunnen daarnaast ondersteunen in de opsporing.

## **2.5 Partners bij lokale aanpak ondermijnende criminaliteit**

### *2.5.1 Betrokken partners bij aanpak van ondermijnende criminaliteit*

In deze paragraaf wordt beschreven welke partners betrokken zijn bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. In eerste instantie worden meerdere partners benoemd die bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn. Vervolgens wordt er een selectie gemaakt door specifiek te kijken naar partners die bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau betrokken zijn. Deze paragraaf wordt afgesloten met een schematische weergave van de verhouding tussen de betrokken partners.

Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn op basis van een convenant alle provincies, vrijwel alle gemeenten, landelijke partners en regionale vertegenwoordigers aangesloten (Inspectie JenV, 2016, pp. 26-27). De landelijke partners zijn de politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM), de belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), de douane, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (Inspectie VenJ, 2016, pp. 26-27; LIEC, 2014, p. 11). Daarnaast zijn er bij eerdere integrale controles in de gemeente Zevenaar nog andere lokale partners betrokken die niet in het convenant zijn benoemd. Dit zijn energieleverancier Liander, de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM).

De betrokken partners vervullen elk een rol in één of meerdere fasen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De drie fasen die zijn onderscheiden zijn de preventie-, signalerings- en opsporingsfunctie. De gemeente is vooral in de preventie- en signaleringsfase actief en datzelfde

geldt voor het RIEC en de provincie. De politie is onder andere verantwoordelijk voor het voorkomen en bestrijden van criminaliteit (Politie, z.d. c) en is daarmee actief in alle drie de fasen. De KMar is op grond van artikel 4, eerste lid sub d van de Politiewet 2012 belast met de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Daarnaast is de KMar op grond van artikel 4, vierde lid van de Politiewet 2012 bevoegd tot opsporing van strafbare feiten. De KMar is daarbij ondersteunend aan de politie en dus ook in alle fasen actief. Het OM volgt de politie op in de justitiële keten (de Vries, 2011, p. 169) en is daarmee vooral actief in de opsporingsfase. De belastingdienst kan fiscale fraude signaleren (Belastingdienst, z.d.). De signalen worden doorgezet naar de FIOD die zich vervolgens met de opsporing bezighoudt (Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst, 2019, p. 7). De douane houdt zich vooral bezig met signalering en opsporing bij grensoverschrijdende criminaliteit (CCV, 2010, p. 34). Liander heeft als netleverancier vooral een belangrijke rol in de signaleringsfase omdat zij energiefraude kunnen ontdekken (Liander, z.d.). De ODRA is ook vooral actief in de signaleringsfase als toezichthouder op het gebied van milieu en bouw (Omgevingsdienst Regio Arnhem, z.d.). Als laatste is de VGGM en meer specifiek de afdeling risicobeheersing van de brandweer betrokken bij de signaleringsfase. Zij houden namelijk toezicht en adviseren over brandveiligheid bij bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen (Brandweer, z.d.).

#### *2.5.2 Betrokken partners bij lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit*

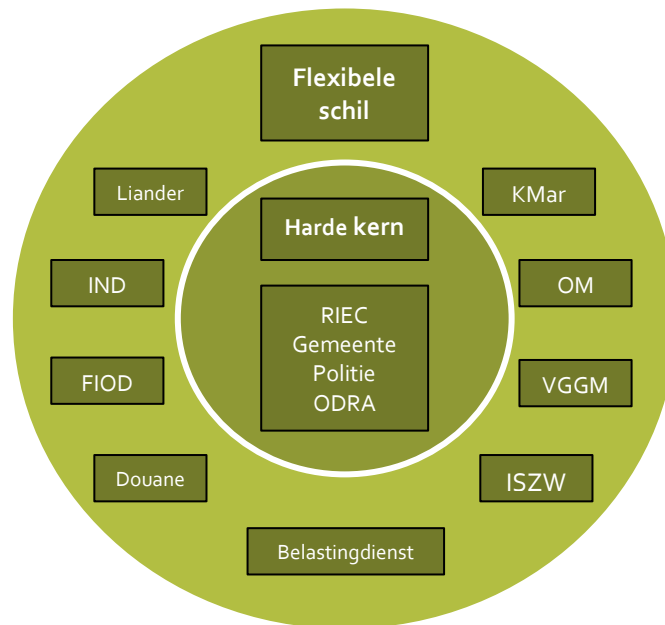
In de vorige paragraaf zijn de meeste partners die direct betrokken zijn bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit benoemd. Bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit en dan vooral het externe netwerk zijn voornamelijk de volgende partners betrokken: RIEC, gemeente, politie en de ODRA. Zij vormen de 'harde kern' van het netwerk. Om deze 'harde kern' zit nog een zogenaamde 'flexibele schil' met partners die aanhaken bij een casus die voor hen relevant is. Zo kan de ISZW bijvoorbeeld aanhaken als er bij een casus een vermoeden is van zwartwerken of kan de VGGM aansluiten als er een vermoeden is van brandonveiligheid.

Naast de intensiviteit van de betrokkenheid is er ook onderscheid in de mate waarin een gemeente invloed kan uitoefenen. De partners die direct betrokken zijn, zijn veelal lokaal gevestigd en op die manier kan de gemeente meer invloed op hen uitoefenen dan op landelijke partners. Landelijke partners staan namelijk verder van de gemeente af en hebben meestal minder belangstelling voor een casus op lokaal niveau, tenzij deze casus een onderdeel is van een groter geheel. Deze mate van invloed maakt ook dat bepaalde partners meer betrokken zijn bij de lokale aanpak en andere partners minder.

Bovenstaande is overzichtelijk weergegeven in onderstaand figuur. Zie Figuur 1. De selectie is onder andere op basis van het RIEC-convenant en integrale controles in de betrokken gemeenten gemaakt. Zo is bijvoorbeeld Liander wel vermeld en Vitens niet. Het is daarbij niet uitgesloten dat

Vitens (in de toekomst) een belangrijke rol kan spelen bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Figuur 1. Partners aanpak ondermijnende criminaliteit



### 2.5.3 Wie heeft het voortouw?

Uit verkennende gesprekken met onder andere ambtenaren van de gemeente Zevenaar blijkt dat bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit alle partners invloed hebben binnen het netwerk. Waar een aantal jaar geleden vooral de overheid de leiding had en opdrachten gaf, wordt er tegenwoordig steeds meer in netwerken gewerkt waarbij alle partners invloed hebben (Osborne, 2010, p. 2). De gemeente zit vaak de vergaderingen voor maar dit houdt niet per se in dat zij leidend zijn en de andere partners kunnen bevelen iets te doen. Logischerwijs zijn het RIEC, de gemeente en de politie wat meer op de voorgrond betrokken en zijn de andere partners vooral ondersteunend. Desalniettemin is er niet één partij die formeel of informeel het voortouw neemt.

Het feit dat er niet één partij formeel het voortouw neemt heeft te maken met twee zaken. Tegen eerste omdat onder invloed van het NPG-paradigma een netwerk is opgestart waarbij de verantwoordelijkheden gedeeld zijn (Osborne, 2010, p. 2). Ten tweede omdat de gemeente niet formeel de bevoegdheid heeft om de overige partners aan te sturen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld. Op grond van artikel 13, eerste lid van de Politiewet 2012 overlegt de burgemeester samen met de officier van justitie en de politie in het lokale driehoeksoverleg. Dit overleg wordt als het ware van nature voorgezeten door de burgemeester. De burgemeester heeft desondanks niet de bevoegdheid om bevelen op het leggen aan de officier van justitie en daarnaast

heeft de burgemeester op grond van artikel 11, eerste lid van de Politiewet 2012 alleen het gezag over de politie ter handhaving van de openbare orde. Dit duale gezag maakt dat de verhoudingen onderling niet zo scherp zijn als bijvoorbeeld vroeger in het PA-paradigma.

Bij bovenstaande moet wel gemeld worden dat er een verschil is in sturing tussen bijvoorbeeld de gemeente en de ODRA en de VGGM en tussen de gemeente en de politie. De relaties tussen gemeente en ODRA en tussen gemeente en VGGM zijn opdrachtgeversrelaties. Een relatie tussen gemeente en politie is dat bijvoorbeeld niet. De ODRA moet dus feitelijk doen wat de gemeente van ze vraagt. De politie hoeft dat niet.

## **2.6 Betrokken samenleving**

In paragraaf 1.7.1 werd aangegeven dat maatschappelijke weerbaarheid een belangrijk onderdeel is bij ondermijnende criminaliteit (Gemeente Zevenaar, 2018, p. 6). De maatschappij/samenleving zou dus op een of andere manier betrokken moeten zijn bij de aanpak. Maatschappij/samenleving is een ruim begrip. In deze masterscriptie wordt in het vervolg de term 'samenleving' gebruikt en er wordt een onderscheid gemaakt in twee categorieën: enerzijds de burgers op straat en anderzijds de professionals in de betrokken organisaties.

Ten eerste worden de burgers op straat onder samenleving verstaan. De maatschappelijke weerbaarheid uit de vorige alinea richt zich vooral daarop. Burgers op straat kunnen een belangrijke rol spelen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Langs een drugspand lopen bijvoorbeeld burgers langs, voordat de politie het drugspand ontdekt. De burgers kunnen dus een belangrijke rol spelen in het signaleren van ondermijnende criminaliteit. Het is daarbij wel van belang dat burgers aangiftebereid zijn. Aangiftebereidheid wordt onder andere in paragraaf 3.3.3.2 beschreven.

Ten tweede worden de professionals binnen betrokken organisaties als samenleving verstaan. Professionals binnen bijvoorbeeld de gemeente moeten weten op welke manier zij in aanraking kunnen komen met ondermijnende criminaliteit, zodat ze daar op een goede manier mee om kunnen gaan. Daarnaast zijn medewerkers van de buitendienst bijvoorbeeld op straat, waardoor zij een belangrijke signalerend functie hebben.

## **2.7 Conclusie**

Al met al is er een heel netwerk van partners, verdeeld over een interne samenwerking en een extern netwerk, bezig met de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. De partners zijn ieder in één of meerdere fasen van de aanpak actief. Daarnaast hebben zij allemaal andere bevoegdheden op basis van het strafrecht, het bestuursrecht of het fiscaalrecht. Hierdoor is er een mengelmoes ontstaan van instrumenten en bevoegdheden die bij zouden moeten dragen aan een daadkrachtigere aanpak.

De RIEC's en het LIEC zijn onder andere opgericht om die daadkrachtigere aanpak vorm te geven door de samenwerking tussen partners te stimuleren. Op lokaal niveau ondersteunt het RIEC de gemeenten en andere convenantpartners. Dit doen zij onder andere door hun kennis en expertise te delen (RIEC-LIEC, z.d.). Het LIEC is vervolgens vooral weer ondersteunend aan de RIEC's op het gebied van bijvoorbeeld communicatie en ICT. De tien RIEC's en het LIEC vormen samen een landelijk dekkende netwerkorganisatie met de ambitie om onder andere een waterbedeffect te voorkomen.

De gemeente houdt zich vooral met ondermijnende criminaliteit bezig omdat deze vorm van criminaliteit lokaal haar wortels heeft en daarnaast lokale legale structuren misbruikt. Het bezig zijn met de aanpak van ondermijnende criminaliteit hoort daardoor thuis in het lokale veiligheidsbeleid. Mede door de bestuursrechtelijke bevoegdheden en instrumenten die zijn toebedeeld aan de burgemeester en de gemeente vormen zij een belangrijke toevoeging op de strafrechtelijke aanpak. Met de bestuursrechtelijke bevoegdheden en instrumenten kunnen vooral signalen worden afgegeven die een preventieve werking kunnen hebben.

Door een aanpak van ondermijnende criminaliteit via het strafrecht, bestuursrecht en fiscaalrecht is samenwerking noodzakelijk. Zowel intern binnen de gemeente en extern met andere partners. Het feit dat de gemeente niet formeel het gezag heeft over de overige partners zorgt ervoor dat er niet één partij formeel het voortouw neemt. Gemeente, politie en daaraan ondersteunend het RIEC zijn wel partners die het meest op de voorgrond treden op basis van hun bevoegdheden en op basis van de fasen waarin zij actief zijn. De gemeente zit vanuit haar regierol wel vaak vergaderingen voor. Daarnaast initieert zij vaak bijvoorbeeld de integrale controles omdat een burgemeester verantwoordelijk is voor de openbare orde in zijn of haar gemeente.

Als laatste wordt met een betrokken samenleving zowel de burger op straat als de professional binnen de betrokken organisaties bedoeld. De burger op straat door zijn signalerende functie en de professional in de organisatie omdat hij moet weten op welke manier hij in aanraking kan komen met ondermijnende criminaliteit. Daarnaast hebben een aantal professionals net zoals de burger op straat een belangrijke signalerende rol.

## Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de theoretische basis van deze masterscriptie weergegeven. Ten eerste worden de begripsbepaling en -afbakening rondom het begrip ondermijning nader uitgewerkt. Hoe wordt het begrip gebruikt en hoe kan het begrip het best gedefinieerd worden voor deze masterscriptie? Ten tweede wordt de aanpak beschreven. De aanpak is onderverdeeld in preventie, signalering en opsporing. Welke factoren zijn van belang om deze fasen succesvol te laten verlopen? Ten derde wordt de samenwerking bij de aanpak beschreven. Wat is een netwerk, hoe liggen de verhoudingen en wat is ervoor nodig om de samenwerking effectief te laten verlopen? Ten vierde en als laatste is er aandacht voor de informatiepositie van het netwerk. Hoe worden signalen met elkaar gedeeld en welke rol speelt privacywetgeving daarin? Het hoofdstuk wordt vervolgens afgesloten met een conceptueel model waarin alles overzichtelijk en structureel wordt weergegeven.

### 3.2 Begripsbepaling en -afbakening ondermijning

In deze paragraaf worden de begripsbepaling en begripsafbakening rondom het begrip ondermijning verder uitgewerkt en toegelicht. In eerste instantie wordt het gebruik en de opkomst van het begrip ondermijning toegelicht. Vervolgens wordt er gekeken naar wat er met ondermijning bedoeld wordt. In eerste instantie aan de hand van vier type misdragingen. Vervolgens wordt aan de hand van een rapport van Lam, van der Wal en Kop (2018) een onderscheid gemaakt tussen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Als laatste worden er aan de hand van een artikel van Boutellier, van Steden, Eski en Boelens (2020) twee discoursen binnen het begrip ondermijning besproken en vervolgens wordt een definitie gegeven van de criminaliteit waar de betrokken lokale samenwerkingen zich op richten.

#### 3.2.1 *Gebruik en opkomst begrip ondermijning*

Het begrip ondermijning wordt voor veel vormen van criminaliteit gebruikt en soms ook ten onrechte (Kolthoff & Khonraad, 2016). Ondermijning is een veelomvattend begrip dat voor vele ongewenste en versturende gedragingen wordt ingezet (Boutellier, van Steden, Eski & Boelens, 2020). Daardoor ontbreken precisie en helderheid (Boutellier et al., 2020). Daarnaast is er als het ware sprake van 'ondermijnering': risico's in de samenleving worden steeds vaker bekeken vanuit het perspectief van ondermijning (Boutellier et al., 2020). Vanuit het idee van 'ondermijnering' kan ondermijning gezien worden als een 'speech act' (Boutellier et al., 2020). Dit betekent kort gezegd dat het begrip gebruikt wordt om besef en urgentie te creëren om bijvoorbeeld geld vrij te maken voor de aanpak van, in dit

geval, ondermijning, terwijl het nog maar de vraag is of ondermijning echt een grote bedreiging vormt (Boutellier et al., 2020).

De opkomst van het begrip ondermijning krijgt een boost nadat het boek *De achterkant van Nederland: Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken* van Jan Tromp en Pieter Tops in 2017 wordt gepubliceerd (Boutellier et al., 2020). Sindsdien is het gebruik van het begrip ondermijning behoorlijk toegenomen. Kritiek op bovengenoemd rapport en rapporten die volgden, is dat het vooral zou gaan om paniekzaaij (Boutellier et al., 2020). Relativering van ondermijning op die manier lijkt niet op zijn plaats, maar duidelijk is wel dat in ieder geval één publicatie van Tops een politieke bedoeling had (Boutellier et al., 2020).

### 3.2.2 Typen misdragingen

Omdat de literatuur laat zien dat ondermijning voor veel soorten misdragingen wordt gebruikt, is het zaak om in ieder geval een onderscheid te maken in typen misdragingen. Om van ondermijning te kunnen spreken is het belangrijk dat er sprake is van aantasting van de rechtstaat of samenleving in brede zin (Kolthoff & Khonraad, 2016). Dit houdt in dat criminaliteit die gericht is tegen een individu niet onder ondermijning valt. Om bovenstaande duidelijker te maken, onderscheiden Kolthoff en Khonraad (2016) vier typen van misdragingen.

Ondermijning is niet baldadig gedrag van hangjongeren, niet een eenmalige tasjesdief, niet een wijkagent die niet optreedt terwijl dat misschien wel nodig is, maar ondermijning is *'het ontwrichten van de samenhang in wijken, het op grote schaal systematisch schenden van wettelijke normen, of intimidatie, omkoping of chantage van burgers, bedrijven, bestuurders en het ambtelijk uitvoerend apparaat'* (Kolthoff & Khonraad, 2016, p. 85). De criminaliteit (onderwereld) wordt dus verbonden met de bovenwereld door samenhang te ontwrichten, wetten te overtreden en door gebruik te maken van legale structuren door intimidatie, omkoping of chantage. Legale structuren zijn dan bedrijfspanden, bankrekeningen en dergelijke. Bovenstaande staat overzichtelijk weergegeven in Tabel 1. Dit onderscheid in vier typen misdragingen roept de vraag op of ondermijning de lading het beste dekt van hetgeen waar de lokale aanpak zich op richt.

Tabel 1. Vier typen verschijningsvormen van misdragingen (Kolthoff & Khonraad, 2016)

Criminaliteit	Ja	Nee
Ondermijnend	Ondermijnende criminaliteit	Wijkagent die niet optreedt
Ja	Einmalige tasjesdief	Baldadig gedrag jongeren
Nee		



### 3.2.3 Ondernijning, ondernijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit

Om een beter beeld te geven van het verschil tussen ondernijning, ondernijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit en vervolgens de verhouding tussen de begrippen te kunnen weergeven, zijn hieronder eerst drie definities gegeven.

*'Ondernijning is het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenten en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt'* (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 46).

*'Ondernijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtstaat) of de informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast'* (Tops & van der Torre, 2014, p. 12).

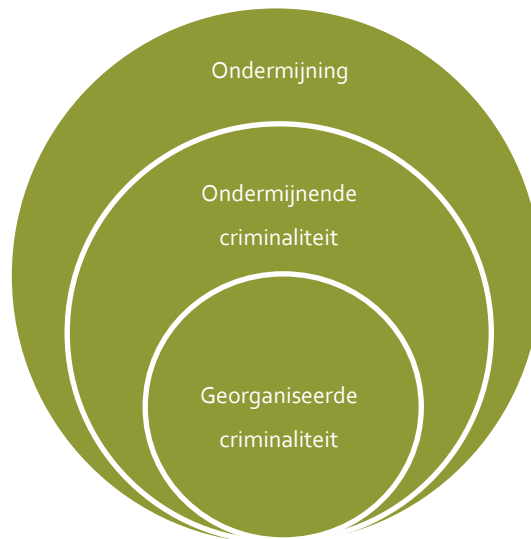
*'Er is sprake van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen'* (Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & van de Bunt, 1995, pp. 24-25).

Ondernijning is het meest ruime begrip, gevolgd door ondernijnende criminaliteit en vervolgens georganiseerde criminaliteit (Lam et al., 2018, pp. 18-21). Georganiseerde criminaliteit is namelijk ook nog een begrip die dichtbij de begrippen ondernijning en ondernijnende criminaliteit komt (Lam et al., 2018, p. 19). Er is sprake van georganiseerde criminaliteit als groepen gericht zijn op illegaal gewin en systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving (Fijnaut et al., 1995, pp. 24-25). Ondernijnende criminaliteit is een breder en overstijgend begrip ten opzichte van georganiseerde criminaliteit omdat deze vorm van criminaliteit niet per se gepleegd wordt door groepen (Lam et al., 2018, p. 19). Bij georganiseerde criminaliteit is er sprake van een ondernijmend effect op de samenleving, terwijl dit andersom niet zo hoeft te zijn (Lam et al., 2018, p. 19). Voor aantasting van de samenleving is bij ondernijning namelijk niet per se criminaliteit nodig.

Ondernijning is het meest ruime en overkoepelde begrip. Zowel ondernijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit vallen onder het begrip ondernijning. Het gedeelte van de cirkel ondernijning in Figuur 2 dat buiten ondernijnende – en georganiseerde criminaliteit valt is de niet-criminele vorm van ondernijning zoals bijvoorbeeld de wijkagent die niet optreedt. Georganiseerde criminaliteit is een onderdeel van ondernijnende criminaliteit. Ondernijnende criminaliteit is een

ruimer begrip omdat hier ook criminele activiteiten gepleegd door individuen onder valt. De onderlinge verhoudingen zijn schematisch weergegeven in Figuur 2.

**Figuur 2. Verhouding georganiseerde criminaliteit, ondermijnende criminaliteit en ondermijning (Lam et al., 2018, p. 20)**



#### 3.2.4 *Ondermijningsdiscoursen*

Er zijn dus verschillende typen misdragingen die aan de hand van criminele en ondermijnende eigenschappen worden beschreven (Kolthoff & Khonraad, 2016). Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit (Lam et al. 2018, pp. 18-21). Dit onderscheid en de onderlinge verhouding is in Figuur 2 weergegeven. Ondermijning bestaat ook uit niet criminele handelingen en ondermijnende criminaliteit bestaat voor een gedeelte uit georganiseerde criminaliteit en voor een ander gedeelte uit een andere vorm van criminaliteit (Lam et al., 2018, p. 20). Hieruit voortvloeiend kunnen twee ondermijningsdiscoursen worden beschreven aan de hand van het artikel van Boutellier, van Steden, Eski en Boelens (2020).

In het eerste discours gaat het over fenomenen die al van oudsher op de veiligheidsagenda staan (Boutellier et al., 2020). Voorbeelden hiervan zijn smokkel, fraude, mensenhandel, wapenhandel en drugs (Boutellier et al., 2020). Dit discours wordt door de auteurs georganiseerde misdaad genoemd. Dit discours komt voor een groot deel overeen met georganiseerde criminaliteit, zoals beschreven in het rapport van Lam et al. (2018). Bij deze georganiseerde misdaad staat het economische motief voorop en de maatschappelijke effecten centraal (Boutellier et al., 2020). Dit discours versterkt de brede maatschappelijke aanpak, waarvan de urgentie groter wordt vanwege de economische belangen en de doorwerking in de legale sectoren (Boutellier et al., 2020).

Het tweede discours is gericht op problematisch gedrag dat de sociale kwaliteit van de samenleving aantast (Boutellier et al., 2020). Dit discours wordt subversief gedrag genoemd. Het kan zijn dat dit gedrag gerelateerd is aan criminaliteit, maar dit hoeft niet (Boutellier et al., 2020). Dit discours is, in tegenstelling tot het eerste discours, niet gericht op economisch gewin, maar meer ideële motieven spelen een rol (Boutellier et al., 2020). Voorbeelden van niet-economische vormen van ondermijning zijn straatjeugd, geïsoleerde gemeenschappen, excessief middelengebruik, maar ook politiek onbehagen (bijvoorbeeld zwartepietendiscussie) en 'isolement' (bijvoorbeeld salafistische of streng gereformeerde groepen die problematisch gedrag vertonen).

Als voorbeelden worden bij 'isolement' salafistische of streng gereformeerde groepen genoemd (Boutellier et al., 2020). Mensen kunnen door de buitenwereld geïsoleerd worden of kunnen daar zelf voor kiezen. Hier gaan Boutellier et al. (2020) verder niet op in. Mensen kunnen geïsoleerd raken door hun geloofsopvatting, door radicalisering of doordat ze op een of andere manier door de samenleving worden gediscrimineerd waardoor ze terugvallen op hun geloofsovertuigingen. In deze masterscriptie wordt hier verder niet gedetailleerd op in gegaan, maar het is goed om te weten dat er verschillende oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen en dat dit ook invloed kan hebben op de opvatting over participatie in een democratische samenleving. Boutellier et al. (2020) zeggen immers wel dat gedragingen in dit tweede discours niet per definitie tot illegale activiteiten leiden en isolement dus ook niet.

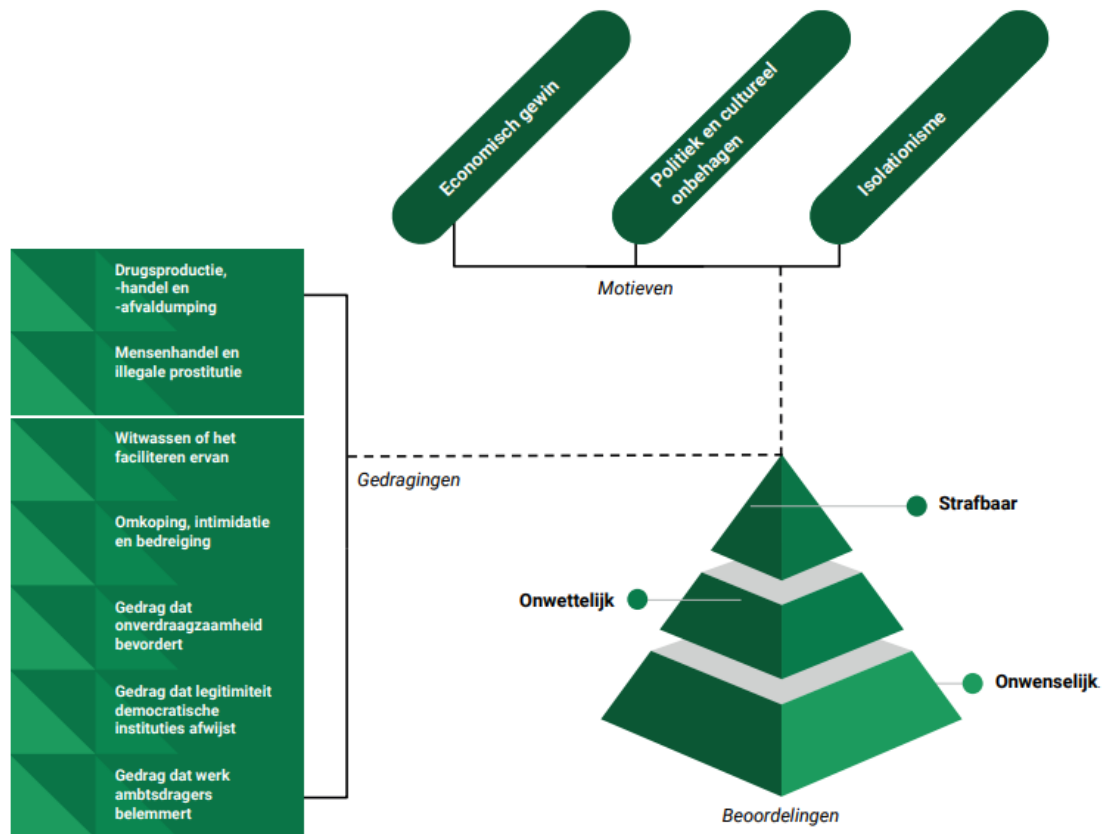
In het Nederlandse beleid met betrekking tot ondermijning lijkt de drugsindustrie de overhand te hebben (Boutellier et al., 2020). Dat komt door het gedogen van softdrugsgebruik in Nederland en daarmee gepaarde milde strafklimaat voor drugsdelicten (Boutellier et al., 2020). Door de fysieke infrastructuur en het feit dat ondermijnende criminaliteit juist voorkomt als er onvoldoende wordt opgetreden, is de drugsindustrie enorm toegenomen (Boutellier et al., 2020). Het is dan ook niet gek dat het begrip ondermijning de laatste jaren in de vorm van een 'speech act' is voorgekomen.

Er is dus aan de ene kant sprake van de drugsindustrie en alle activiteiten daaromheen en aan de andere kant zijn er ontwikkelingen die vanuit maatschappelijke continuïteit onwettelijk en onwenselijk zijn (Boutellier et al., 2020). Het lijkt daarbij nodig een onderscheid tussen deze twee discoursen te maken, waarbij het begrip ondermijning het best bij het tweede discours lijkt te passen (Boutellier et al., 2020).

Net zoals dat isolement niet per definitie tot illegale activiteiten leidt en dus niet per definitie onwettelijk is, geldt dat ook voor de rest van de gedragingen binnen het tweede discours. Boutellier et al. (2020) noemen het onwettelijk, maar hier kan op worden gereflecteerd. De handelingen zijn niet per definitie onwettig, maar kunnen er wel voor zorgen dat het draagvlak voor de democratisch rechtstaat op den duur verdwijnt. Een voorbeeld hiervan is President Trump die bij de Amerikaanse verkiezingen van 2020 beweert dat er grootschalig fraude is gepleegd, zonder bewijs. Zijn

gedragingen zijn onwenselijk met mogelijk negatieve gevolgen, maar niet onwettig. Dit onderscheid in op welke manier gedragingen kunnen worden beoordeeld, is te zien in Figuur 3 (Boutellier, Eski, Boelens & Broekhuizen, 2019).

Figuur 3. Een model van ondermijning (Boutellier, Eski et al., 2019)



### 3.2.5 Naar een definitie

Al met al lijkt de lokale aanpak van ondermijning, zoals de betrokken het zelf noemen, vooral gericht op het eerste discours van ondermijning. Zo zijn de bevoegdheden van de burgemeester die beschreven zijn in paragraaf 2.4.3 vooral gericht op het aanpakken van criminele activiteiten die gericht zijn op economisch gewin. De definitie die voor deze masterscriptie wordt gehanteerd ligt tussen georganiseerde criminaliteit en ondermijnende criminaliteit in. De definitie van georganiseerde criminaliteit die gegeven is op pagina 31 komt in de buurt, maar door steeds sterkere verwevenheid met legale structuren, is er ook sprake van een ondermijnend karakter.

De betrokken lokale samenwerkingen richten zich op criminaliteit die op basis van het voorafgaande als volgt gedefinieerd kan worden: *criminele misdaden die gericht zijn op economisch gewin en daarbij behorende illegale activiteiten, die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantasten met een ondermijnend effect op de samenleving als gevolg*. Voor het

gemak en voor de leesbaarheid van de masterscriptie, wordt deze vorm van criminaliteit in deze masterscriptie ondermijnende criminaliteit genoemd. Het is daarbij van belang om de inzichten uit paragraaf 3.2 in het achterhoofd te houden.

### 3.3 Succesvolle aanpak

Het eerste onderwerp dat centraal staat in deze masterscriptie is de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De aanpak van ondermijnende criminaliteit is zoals eerder beschreven onderverdeeld in drie fasen: preventie, signalering en opsporing. In deze paragraaf zal per fase worden beschreven wat er onder een succesvolle aanpak in de fasen wordt verstaan. Per fase worden er dus een aantal factoren genoemd die voor succes kunnen zorgen in de betreffende fase van de aanpak.

#### 3.3.1 Preventie

Preventie is *'het nemen van maatregelen om onveiligheid die zich kan voordoen te voorkomen of vroegtijdig te stoppen, en daarmee ongewenste gevolgen beperken'* (Liebregts, 2011, p. 58). Voorbeelden van preventie zijn bijvoorbeeld het aanbrengen van hangsloten, het monteren van rookmelders maar ook het geven van voorlichting kan preventief werken (Liebregts, 2011, p. 58). Binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn er een aantal voorwaarden die de preventie succesvoller zouden kunnen maken.

Ten eerste kan het opleggen van een vergunningsplicht bijdragen aan preventie van ondermijnende criminaliteit (Boutellier, Hermans et al., 2019). Als criminele door bijvoorbeeld horeca geld willen witwassen, kan het aanvragen van een exploitatievergunning hen afschrikken. In een gemeente waar streng op vergunningaanvragen wordt toegezien voor bepaalde type bedrijven (bijv. horeca), kan het daardoor zijn dat criminelen zich liever niet vestigen in die gemeente of een andere manier gaan zoeken om geld wit te wassen. Een gemeente kan hier streng op toezien door te voorkomen en te herkennen dat criminelen naar mazen in de wet zoeken<sup>5</sup>. De vergunningsplicht kan dus bijdragen aan preventie van ondermijnende criminaliteit, maar daar is ook meer voor nodig.

Ten tweede kan actiecommunicatie zorgen voor een succesvolle preventie van ondermijnende criminaliteit (Boutellier, Hermans et al., 2019). Deze actiecommunicatie heeft twee richtingen: gericht op de (potentiële) criminelen en gericht op de burgers. Actiecommunicatie gericht op (potentiële) criminelen is bijvoorbeeld communiceren als een hennepkwekerij is opgerold of communiceren dat er veel wordt geïnvesteerd in de aanpak (Boutellier, Hermans et al., 2019). Het kan preventief werken als (potentiële) criminelen weten dat de gemeente en haar partners actief bezig

---

<sup>5</sup> Voor een afhaalrestaurant was in Zevenaar bijvoorbeeld geen exploitatievergunning nodig. Artikel 2:27 lid 1, sub a Algemeen Plaatselijke Verordening ZEVENAAR 2018.

zijn om de ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Actiecommunicatie gericht op burgers is vooral het bewust maken over ondermijnende criminaliteit en hoe deze vorm van criminaliteit gesignaleerd en herkend zou kunnen worden (Boutellier, Hermans et al., 2019). Burgers kunnen erg nuttig zijn bij het signaleren van ondermijnende criminaliteit.

Ten derde is preventie alleen succesvol binnen een geïntegreerde aanpak<sup>6</sup> waar ook stevige repressie mogelijk is (Tijhuis, 2007). Repressie is *'het optreden om de onveilige situatie te beëindigen, hulp te verlenen en schade te beperken'* (Liebregts, 2011, p. 58). Preventie op zichzelf is goed maar als er vervolgens niet repressief wordt opgetreden als er ondanks de preventie alsnog criminele activiteiten plaatsvinden, verliest de preventie haar waarde. Hieruit komt onder andere naar voren dat de drie fasen in elkaar overlopen en met elkaar te maken hebben. Ze kunnen niet als geheel losstaande onderdelen worden gezien.

Ten vierde en ten laatste kan de preventie succesvoller worden als er niet alleen traditioneel naar de daders wordt gekeken maar ook naar de kwetsbaarheid van de omgeving (vander Beken, 2011). Het gaat hier dus echt om een complementaire benadering. Bij de kwetsbaarheid van de omgeving kan gedacht worden aan aspecten van de legale wereld (bijvoorbeeld bankrekeningen openen) die aanpassing behoeven om criminaliteit te voorkomen of te verminderen (vander Beken, 2011). Deze omgevingsbenadering richt zich op de toekomst en is daarmee behoorlijk onzeker. Dit wil echter niet zeggen dat er geen preventie werking vanuit kan gaan omdat juist op deze manier geprobeerd kan worden de criminelen een stap voor te zijn (vander Beken, 2011).

### 3.3.2 *Signalering*

Met signalering van ondermijnende criminaliteit wordt bedoeld dat er door partners signalen kunnen worden opgevangen die verdacht lijken en mogelijk met ondermijnende criminaliteit te maken kunnen hebben. In deze paragraaf wordt eerst wat context geschetst en vervolgens wordt een slag gemaakt wat dan een voorwaarde is om deze signalering succesvol te maken.

Bij gemeenten en andere lokale overheidsinstellingen kunnen veel signalen binnenkomen (Kolthoff & Khonraad, 2016). Er wordt bij gemeenten namelijk veel informatie opgevraagd en daarnaast worden er veel vergunningen aangevraagd. Eerder is al aangegeven dat vergunningen bijdragen aan de preventiefase van de aanpak van ondermijnende criminaliteit maar vergunningen spelen dus ook een rol in de signalering. Bij het aanvragen van de vergunning kan er bij de gemeente een signaal binnen komen dat mogelijk gerelateerd is aan ondermijnende criminaliteit.

---

<sup>6</sup> In hoofdstuk 2 is ook gesproken over een 'geïntegreerde aanpak'. Daar werd een aanpak met strafrecht, bestuursrecht en fiscaalrecht bedoeld.

De grote voorwaarde of de signalering daadwerkelijk succesvol is, is de vraag of er daadwerkelijk wat met het verkregen signaal wordt gedaan (Kolthoff & Khonraad, 2016). Een verkregen signaal doorspelen kan namelijk conflicteren met beleidsdoelstellingen of politieke prioriteiten. Een gemeente wil bijvoorbeeld naast het zorgen voor veiligheid ook een goede zakenpartner zijn. Als vergunningaanvragen heel grondig worden bekeken en elk klein signaal wordt doorgezet, kan het zijn dat dit ook legale zakenpartners afschrikt en dat wil men niet. Een succesvolle signalering wordt dus pas echt succesvol als de juiste signalen naar de juiste personen worden doorgezet.

### 3.3.3 *Opsporing*

Onder de opsporingsfase hoort bijvoorbeeld het daadwerkelijk oprollen van bijvoorbeeld een hennepkwekerij en het bestrijden van allerlei andere soorten ondermijnende criminaliteit. In deze paragraaf wordt in eerste instantie een onderscheid gemaakt tussen de voorbereiding op de opsporing en feitelijke opsporing. Vervolgens wordt toegelicht waardoor de opsporing bemoeilijkt kan worden en daarna wordt gekeken naar wat de opsporing succesvol kan maken of kan verbeteren.

#### 3.3.3.1 Voorbereiding en feitelijke opsporing

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de voorbereiding op de opsporing en de feitelijke opsporing, omdat bij allebei de fasen andere partners betrokken zijn. Bij de voorbereiding van de opsporing van ondermijnende criminaliteit is vooral de harde kern betrokken, zoals die al is beschreven in paragraaf 2.5.2. De gemeente, het RIEC, de politie en de ODRA bespreken signalen en kijken welke partijen nodig zijn om de ondermijnende criminaliteit daadwerkelijk op te sporen. Binnen de voorbereiding is het vooral van belang dat er onderling goed wordt afgestemd. Hierover meer in paragraaf 3.4.

Bij de feitelijke opsporing zijn meer partners betrokken. Alle partners die op basis van hun bevoegdheden sancties kunnen opleggen horen bij deze fase. Bij de feitelijke opsporing zou er sprake moeten zijn van een commandostructuur. Dit houdt in dat in de feitelijke opsporing er een bepaalde verhouding moet zijn tussen de betrokken partners in mate van eindverantwoordelijkheid. Eén partner is leidend op een bepaald moment van de actie en daar moet naar geluisterd worden. Hierover meer in paragraaf 3.4.

#### 3.3.3.2 Voorwaarden succesvolle opsporing

De opsporing van ondermijnende criminaliteit wordt onder andere bemoeilijkt door economische belangen en doordat er (door bedrijven) niet altijd aangifte wordt gedaan (Zoomer & Johannik, 2006).

Succesvolle opsporing vraagt namelijk om adequate controle (Zoomer & Johannik, 2006) en dit heeft ook invloed op legale bedrijven. Voor de economie is het van belang dat bedrijven goed kunnen functioneren. Het is voor bedrijven niet fijn als ze regelmatig worden gecontroleerd maar dit is dus wel nodig voor een succesvolle opsporing. Daarnaast wordt er lang niet altijd aangifte gedaan door bedrijven (Zoomer & Johannik, 2006). Om allerlei redenen zien bedrijven af van het doen van aangifte met het gevolg dat er in de opsporing een onvolledig beeld bestaat van de omvang van de criminaliteit en daarnaast kan er geen beter inzicht verkregen worden van het netwerk waar criminelen in werken (Zoomer & Johannik, 2006).

Bij bovenstaande voorbeeld is er wellicht sprake van een kip-ei verhouding. Het zou inderdaad kunnen zijn dat bedrijven geen aangifte doen en dat er daarom een onvolledig beeld is van de omvang van ondermijnende criminaliteit. Maar het kan ook zijn dat er een onvolledig beeld is van ondermijnende criminaliteit, waardoor er wellicht te weinig bewustwording is over deze vorm van criminaliteit en dat er daarom weinig tot geen aangifte wordt gedaan.

Om de opsporing van ondermijnende criminaliteit succesvoller te maken, zou er volgens Mudde (2019) meer vrijheid in de opsporing moeten worden gegeven aan basisteams en districten van de politie. De regionale recherche staat namelijk te ver weg om effectief te kunnen zijn. De lokale politieagenten kennen het gebied waarin zij werken daarentegen veel beter. Lokale agenten kunnen zich daardoor goed vastbijten in een zaak en hiermee kan de opsporing effectiever en succesvoller worden gemaakt. De vraag hierbij is dan wel of lokale politieteams nu inderdaad te weinig vrijheden hebben.

Het voornaamste punt dat Mudde (2019) in zijn artikel wil maken, is dat lokale politieteams te maken hebben met protocollen en procedures en dat de regionale recherche een zaak over neemt als deze groter dreigt te worden. De wijkagent is dan niet meer betrokken en weet niet hoe en of de zaak wordt opgelost (Mudde, 2019). Een mogelijke tipgever kan dan ook niet goed verteld worden wat er met zijn of haar tip is gedaan en hoe dat is uitpakkt. Men is bang dat zonder die betrokkenheid onder andere de motivatie kan afnemen, waardoor het van belang kan zijn dat lokale politieteams meer in de opsporing betrokken worden.

#### 3.3.4 *Succesvolle aanpak samengevat*

Voor een succesvolle aanpak van ondermijnende criminaliteit is het van belang dat preventie, signalering en opsporing succesvol zijn. In de voorgaande paragrafen is naar voren gekomen dat een aantal zaken bij kunnen dragen aan die succesvolle aanpak.

Ten eerste is het voor de preventie van belang dat er goed wordt toegezien op de vergunningplicht, dat er een goede actiecommunicatie is, dat er een geïntegreerde aanpak is waarin stevige repressie mogelijk is en als er meer wordt gekeken naar de kwetsbaarheid van de omgeving.



Ten tweede is het voor een succesvolle signalering van belang dat er daadwerkelijk wat met een verkregen signaal wordt gedaan. Beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten moeten daarbij niet in de weg staan. Als laatste is het voor een succesvolle opsporing van belang dat er adequate controle is en door Mudde (2019) wordt gepleit voor vrijheid voor lokale politieteams. Daarnaast wordt een succesvolle opsporing bemoeilijkt door economische belangen.

### **3.4 Samenwerken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit**

Het tweede onderwerp dat centraal staat in deze masterscriptie is samenwerken in de vorm van netwerken. In eerste instantie wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten samenwerkingen. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op een aantal voorwaarden die nodig zijn om effectief in een netwerk te kunnen werken en een aantal van deze voorwaarden zullen verder worden uitgediept.

Binnen de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn twee soorten 'samenwerkingen' te onderscheiden. Ten eerste is er sprake van een hiërarchie binnen de gemeente. Meerdere verschillende afdelingen werken met elkaar samen om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Ten tweede is er sprake van een netwerk met de gemeente en externe partners zoals de politie en het RIEC. Deze externe organisaties werken vooral samen met de afdeling openbare orde en veiligheid van de gemeente.

#### *3.4.1 Netwerk versus hiërarchisch systeem*

Net als bij de begrippen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit zijn er meerdere definities te vinden voor een netwerk. In de inleiding is er al een definitie gegeven van netwerken aan de hand van Klijn en Koppenjan (2016, p. 21): een groep partners die onderling van elkaar afhankelijk zijn en die door met elkaar in gesprek te gaan zich clusteren rondom een beleidsprobleem, met als doel om dit beleidsprobleem op te lossen. Een andere veel gebruikte en compacte definitie wordt gegeven door Provan en Kenis (2008, p. 231). Een netwerk is '*een groep van drie of meer zelfstandige organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen maar ook een collectief doel te bereiken*'. Een netwerk is dus een groep partners/organisaties die samenwerken om een beleidsprobleem op te lossen en daarmee een collectief doel te bereiken.

Een netwerk is in structuur en organisatie anders dan het hiërarchisch systeem (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2017, p. 18). Bij een hiërarchisch systeem zijn de onderlinge verhoudingen duidelijk en vastgelegd. Denk aan een organisatie met een directeur, managers en werknemers. Het eerste verschil is dat netwerken pluriform zijn omdat er verschillende organisaties aan deelnemen met ieder hun eigen belangen en perspectieven. Ten tweede heeft men in een netwerk te maken met wederzijdse afhankelijkheden. De organisaties hebben elkaar nodig om een bepaald beleidsprobleem

aan te pakken. Ten derde zijn netwerken door de wederzijdse afhankelijkheden gesloten voor hiërarchische signalen. Dit betekent dat hiërarchische sturingselementen niet altijd goed zullen werken waardoor andere sturingselementen gebruikt zouden moeten worden. Het laatste verschil met een hiërarchisch systeem is dat een netwerk dynamisch is. Zowel in het verschuiven van actoren als in het verschuiven van strategieën. Bovenstaande is overzichtelijk en samenvattend weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2. Onderscheid hiërarchisch systeem en netwerken (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2017, p. 18)

Hiërarchisch systeem	Netwerken
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek

### 3.4.2 Externe netwerk

Voor het externe netwerk worden twee onderwerpen in deze paragraaf verder uitgewerkt om wat meer context te kunnen geven. Ten eerste is er aandacht voor de onderlinge verhoudingen binnen een netwerk en vervolgens wordt het meer specifieke concept ketensamenwerking besproken.

#### 3.4.2.1 Onderlinge verhoudingen

In een netwerk zijn meerdere personen en organisaties, ook wel actoren genoemd, betrokken en zij verhouden zich op een bepaalde manier tot elkaar. Actoren zijn dus individuen, groepen en organisaties van zowel de publieke als de private sector (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 45). Onder individuen worden burgers en klanten van organisaties verstaan. Daarnaast vallen hier ook individuen onder die lid zijn van een groep of werken in een organisatie. Met groepen worden onder andere belangengroepen bedoeld. Belangengroepen zijn groepen met eenzelfde belang zoals milieugroeperingen. Kleine teams en projectgroepen binnen en tussen organisaties worden ook bij de groepen gerekend. Organisaties zijn publieke organisaties in verschillende overheidsniveaus en sectors maar ook private organisaties en maatschappelijke organisaties.

Actoren in een netwerk zijn erg divers omdat ze afhankelijk van elkaar zijn (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 46). Voor het oplossen van problemen zijn middelen nodig die niet één actor bezit maar die verdeeld zijn over de actoren. Middelen zijn zowel formele als informele middelen die organisaties bezitten om over het algemeen hun doelen te bereiken. Voorbeelden hiervan zijn autoriteit maar ook geld en personeelscapaciteit. De mate van afhankelijkheid van een bepaalde actor hangt af van hoe belangrijke deze actor het middel van andere actoren vindt en van de kans dat de actor die middelen

kan vervangen of door andere actoren kan verkrijgen. Een actor is in dat geval bijvoorbeeld onafhankelijk als hij middelen van anderen niet belangrijk vindt en daarnaast deze middelen makkelijk kan vervangen of op een andere manier kan verkrijgen. Deze mate van afhankelijkheid is schematisch weergegeven in Tabel 3.

Tabel 3. Afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47)

	Vervangbaarheid van het middel	
	Hoog	Laag
Belang van het middel		
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

#### 3.4.2.2 Ketensamenwerking

Zoals eerder beschreven wordt er op lokaal niveau in een netwerk samengewerkt om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Meer specifiek kan gesteld worden dat er sprake is van een ketensamenwerking. Een keten is een netwerk van organisaties, mensen en activiteiten die informatie en/of activiteiten uitwisselen (Rodrigues & van der Duin, 2014, p. 15). Een ketensamenwerking verschilt van de klassieke samenwerking op welke wijze een vraagstuk wordt aangevlogen.

Voor de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn in ieder geval twee soorten ketens van belang: de beleidsketen en de operationele keten. Bij de beleidsketen wordt door beleid een reeks van keuzes gemaakt die bij elke handeling rondom het betreffende beleidsveld het uitgangspunt zijn (van der Meer & Dirks, 2005). Bij een operationele keten is er een duidelijke invoer, doorvoer en uitvoer waar op gevalsniveau acties worden ondernomen (van der Meer & Dirks, 2005). De beleidsketen staat boven de operationele keten en de ruimte die men in de operationele keten heeft hangt dus ook af van de beleidsketen (van der Meer & Dirks, 2005).

De wijze waarop de ketensamenwerking verschilt van de normale manier van werken, komt nagenoeg overeen met het onderscheid dat in Tabel 2 is weergegeven. In de klassieke samenwerking heeft één dossiereigenaar de beschikking over de middelen om een bepaalde oplossing op het vraagstuk te bewerkstelligen (Rodrigues & van der Duin, 2014). Vanuit deze oplossing wordt met andere gecommuniceerd. Bij ketensamenwerking wordt er veel meer op een horizontale manier met elkaar samengewerkt en ontbreekt er een eenduidige of formele hiërarchie (Korsten, 2006, p. 5; Rodrigues & van der Duin, 2014). Zowel ontwerp als realisatie van oplossingen worden dan veel meer vanuit gelijkwaardige samenwerking opgepakt.

### 3.4.3 *Interne samenwerking*

Voor de interne samenwerking wordt in deze paragraaf het concept van verkokering toegelicht. Hierdoor wordt meer context geschetst van de situatie waarin de interne samenwerking zich kan afspelen.

#### 3.4.3.1 Verkokering

Verkokering is kort gezegd dat afdelingen binnen een organisatie langs elkaar opwerken en verkokering ontstaat doordat complexe taken binnen de overheid in kleinere delen worden verdeeld en onderling moeten worden afgestemd (Schillemans, 2008, p. 110). Die afstemming en de aansturing is vaak afwijkend, waardoor men onafhankelijk van elkaar werkt, terwijl ze met hetzelfde onderwerp bezig (zouden moeten) zijn (Gerritsen, 2011, p. 151). De aanpak van ondermijnende criminaliteit is iets wat over de gehele gemeentelijke organisatie speelt. Verkokering speelt een rol doordat niet alle afdelingen even goed zijn aangehaakt en men afwijkend wordt aangestuurd.

Voor verkokering kunnen een aantal problemen/knelpunten worden beschreven. Problemen van verkokering zijn publieke actoren die: langs elkaar heen werken, tegen elkaar in werken, blind voor andere betrokkenen richten op deelaspecten van problemen, niet met elkaar communiceren en tegenstrijdige doelen dienen (Schillemans, 2008, p. 114). Daarnaast kunnen zich maatschappelijke drama's voordoen, omdat publieke actoren niet ingrijpen, doordat door gebrek in communicatie niet duidelijk is hoe alarmerend een situatie kan zijn (Schillemans, 2008, p. 114). Er zou dus gesteld kunnen worden dat er meer behoefte is naar samenhang tussen afdelingen en eenduidige sturing.

Als er in beleid meer samenhang wordt nagestreefd, is er ook een kans dat de verkokering toeneemt (Schuilenberg & Dijkstra, 2011). Deze paradoxale verhouding kan worden geïllustreerd aan de hand van het onderzoek van Schuilenberg en Dijkstra (2011) naar interventieteams om achter de voordeur zaken te onderzoeken die te maken hebben met gezondheid, onderwijs en huisvesting. Hoewel meer samenhang in de vorm van interventieteams verkokering zou moeten bestrijden, blijkt uit hun onderzoek dat door die integrale aanpak de verkokering juist wordt versterkt. Het onderzoek stopt echter bij deze constatering en laat daardoor niet zien hoe het beter zou moeten.

Een oplossingsrichting wordt gegeven door Gerritsen (2011, p. 19). Hij stelt het dat herontwerpen van werkprocessen een oplossing is voor verkokering. In twee onderzochte casussen heeft een herontwerp van de werkprocessen bijgedragen aan prestatieverbetering (Gerritsen, 2011, p. 498). Een andere oplossingsrichting, in de vorm van een omgangsregeling, wordt gegeven door Schillemans (2008, pp. 148-149). Op organisatorisch niveau zou redundantie meer de kans moeten krijgen en op het uitvoeringsniveau zouden professionals regelruimte moeten krijgen om samenhang-op-maat te realiseren. Redundantie gaat er juist van uit dat taken en

organisatieonderdelen deels overlappen of zelfs concurreren (Schillemans, 2008, p. 140). Het is bij deze oplossingsrichting van belang dat men kan worden aangesproken op hun handelen (Schillemans, p. 112).

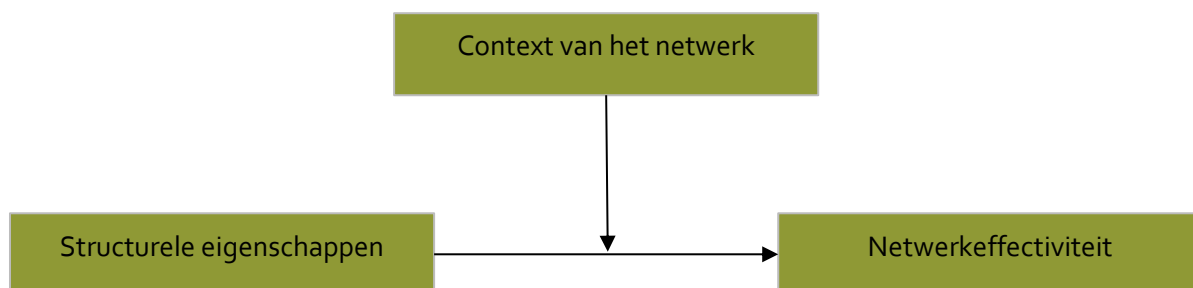
#### 3.4.4 Succesvol samenwerken

In de theorie zijn voorwaarden te vinden voor succesvolle samenwerking. In deze paragraaf worden een aantal van die voorwaarden verder uitgewerkt. In de basis worden concepten uit netwerktheorieën gebruikt. Daarnaast wordt gekeken of deze concepten ook voor de interne samenwerking van toepassing zijn. In paragraaf 3.4.3 is al aangegeven dat onder andere het herontwerpen van het werkproces kan helpen om beter samen te werken bij de interne samenwerking (Gerritsen, 2011, p. 19).

##### 3.4.4.1 Netwerkeffectiviteit

Netwerkeffectiviteit kan worden gedefinieerd als *'het bereiken van positieve resultaten op netwerkniveau die normaal niet kunnen worden bereikt door individuele en onafhankelijk werkende organisaties'* (Provan & Kenis, 2008, p. 230). De netwerkeffectiviteit wordt bepaald door de structurele eigenschappen van een netwerk zoals de onderlinge relatie tussen de actoren (Turrini, Cristofoli, Frosini & Nasi, 2010). De relatie tussen de structurele eigenschappen van een netwerk en de netwerkeffectiviteit wordt vervolgens weer beïnvloed door de context van het netwerk (Turrini et al., 2010). Zo kan de stabiliteit van het systeem waarin het netwerk opereert zowel een positieve als negatieve invloed hebben op de relatie die zojuist is beschreven. Deze relatie is schematisch weergegeven in Figuur 4.

**Figuur 4. Basis voor netwerkeffectiviteit (Turrini et al., 2010)**



De netwerkeffectiviteit kan op drie verschillende levels worden geanalyseerd: netwerklevel, community-level en klantlevel (Turrini et al. 2010). Provan en Milward (2001) komen ook met een onderscheid tussen drie levels: netwerklevel, community-level en organisatie/participant-level. Bij

het netwerklevel wordt er gekeken naar hoe de partners in het netwerk met elkaar samenwerken en hoe die samenwerking verbeterd kan worden. Het community-level is er vooral op gericht in hoeverre er wordt bijgedragen aan de doelen die invloed hebben op de maatschappij. Het klantlevel van Turrini et al. (2010) is een iets specifiekere vorm van het community-level. Niet gericht op de maatschappij in het geheel maar specifiek op de mensen waar het netwerk op gericht is. Het organisatie/participant-level van Provan en Milward (2010) kijkt vooral naar de effectiviteit van de individuele actoren in het netwerk. Voor deze masterscriptie ligt de focus op de effectiviteit op netwerklevel.

In de literatuur zijn veel factoren beschreven die invloed kunnen hebben op de effectiviteit van een netwerk. Voor deze masterscriptie is een selectie gemaakt van deze factoren. Ten eerste is het van belang dat het netwerk voldoende legitimiteit heeft om zijn taken uit te kunnen voeren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 145; Provan & Milward, 2001). Ten tweede is het belangrijk dat stromen van informatie en middelen soepel verlopen tussen de actoren binnen het netwerk (Provan & Milward, 2001; Turrini et al., 2010). Ten derde is (onderling) vertrouwen belangrijk voor de effectiviteit van het netwerk (Turrini et al., 2010). Ten vierde is het belangrijk dat het netwerk goed gemanaged wordt (Turrini et al., 2010) en als laatste heeft het netwerk voldoende financiële middelen nodig om zijn werk effectief te kunnen doen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 144; Provan & Milward, 2001; Turrini et al. 2010).

Naar de effectiviteit van netwerken die zich bezighouden met veiligheidsvraagstukken is minder onderzoek gedaan. Tops en Schilders (2016) pleiten in hun artikel voor een meervoudige aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ten eerste is het voor de effectiviteit van belang dat er integraal wordt samengewerkt. Ook binnen bijvoorbeeld de gemeente is een integrale aanpak met verschillende afdelingen noodzakelijk. Ten tweede is het belangrijk dat er heldere sturings- en verantwoordingslijnen zijn. Hieraan kan worden toegevoegd dat actoren moeten weten in welke mate ze afhankelijk zijn van andere actoren om de doelen van het netwerk te kunnen bereiken (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47). Ten derde is er een belangrijke rol weggelegd voor daadkrachtige bestuurders en is integriteit binnen het netwerk van belang (Tops & Schilders, 2016). Aangezien ondermijnende criminaliteit sociaal en economisch is verankerd in de samenleving (Tops & Schilders, 2016) is het ten vierde en als laatste van belang voor de effectiviteit dat de samenleving op een intensieve manier betrokken wordt en is bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Zoals gezegd wordt er per concept gekeken of het concept zowel voor het externe netwerk als de interne samenwerking van toepassing zijn. Dit wordt schematisch en overzichtelijk weergegeven in Tabel 4. Vrijwel alle concepten zijn min of meer van toepassing op beide typen samenwerkingen. De integrale samenwerking is vooral van toepassing op het externe netwerk, omdat hiermee vooral samenwerking tussen verschillen organisaties wordt bedoeld. Daadkrachtige bestuurders en een betrokken samenleving zijn vooral van belang voor de interne samenwerking. Dit

speelt zich namelijk echt af op lokaal niveau, maar indirect heeft het externe netwerk natuurlijk ook profijt van daadkrachtige bestuurders en een betrokken samenleving.

Tabel 4. Concepten netwerkeffectiviteit

Extern netwerk	Interne samenwerking
Legitimiteit	Legitimiteit
Stromen van informatie en middelen	Stromen van informatie en middelen
Vertrouwen	Vertrouwen
(Netwerk)management	(Netwerk)management
Financiële middelen	Financiële middelen
Integrale samenwerking	
Heldere sturings- en verantwoordingslijnen	Heldere sturings- en verantwoordingslijnen
	Daadkrachtige bestuurders
Integriteit	Integriteit
	Betrokken samenleving

Het netwerkmanagement, het vertrouwen, de integriteit en de stromen van informatie en middelen zullen in de komende paragrafen verder worden toegelicht. De stromen van informatie wordt in een geheel nieuwe paragraaf gesproken, omdat dit één van de drie pijlers uit dit onderzoek betreft. Het vertrouwen en het netwerkmanagement zijn daarnaast ook factoren die verder uitgediept kunnen worden. Wat betreft de legitimiteit en de financiële middelen is het van belang dat we weten dat het invloed heeft, maar deze worden niet verder uitgewerkt

#### 3.4.4.2 Netwerkmanagement

In de vorige paragraaf is benoemd dat het managen van een netwerk van belang is voor het goed functioneren van het netwerk (Turrini et al., 2010). Netwerkmanagement heeft te maken met hoe het netwerk wordt gemanaged, aangestuurd en/of geleid. In deze paragraaf worden kort een aantal onderdelen van netwerkmanagement beschreven: er is aandacht voor de rol van een netwerkmanager en er wordt meer specifiek gekeken naar netwerkmanagement in relatie tot ondermijnende criminaliteit.

Netwerkmanagement bestaat grofweg uit vier onderdelen (Turrini et al., 2010): het motiveren van netwerkliden, het opbouwen van commitment, het oplossen van spanningen en het opstellen van regels. Ten eerste moeten netwerkliden gemotiveerd worden door de manager zodat zij bijdragen aan het uiteindelijke doel van het netwerk. Vanzelfsprekend zal het ene lid van het netwerk meer moeten worden gemotiveerd dan de ander. Ten tweede moet er commitment worden

opgebouwd zodat de netwerkleden zich ook echt verbonden voelen met het netwerk en het te bereiken doel. Het uiteindelijke doel is immers om een output te ontwikkelen die bij verschillende meningen en belangen past (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 47). Ten derde kunnen spanningen (tussen netwerkleden) door middel van netwerkmanagement worden opgelost en als laatste is het voor netwerkmanagement van belang dat er regels worden opgesteld die vervolgens ook worden nageleefd.

Enigszins voortvloeiend uit het voorafgaande is het van belang dat de netwerkmanager in ieder geval de volgende drie eigenschappen bezit: de netwerkmanager is onpartijdig, de netwerkmanager dient leden te activeren en de netwerkmanager dient te mobiliseren (Turrini et al., 2010). Ten eerste moet de netwerkmanager dus onpartijdig zijn en daarmee voorkomen dat hij of zij de indruk wekt dat hij of zij een bepaalde kant kiest. Ten tweede dient de netwerkmanager de leden te activeren door goede actoren en instrumenten te kiezen, maar daarnaast ook door vertrouwen te kweken en tot een consensus te komen. Ten derde is het belangrijk dat de netwerkmanager kan mobiliseren. Met mobiliseren wordt bedoeld dat de netwerkmanager in staat is de doelstellingen van het netwerk aan te passen aan de hand van veranderende externe invloeden op het netwerk.

Een kanttekening die geplaatst moet worden bij het voorafgaande is dat de theorieën vooral gericht zijn op netwerken met tegenstrijdige belangen en doelen. Bij het externe netwerk in deze masterscriptie is dat minder het geval. Alle organisaties zijn er namelijk meer of minder op gericht om (ondermijnende) criminaliteit aan te pakken. Aangezien deze kanttekening vooral invloed heeft op de mogelijke onpartijdigheid van de netwerkmanager, wordt hier in paragraaf 3.4.4.3 meer aandacht aan besteed.

Voor het netwerkmanagement zal net als bij de netwerkeffectiviteit gekeken worden of de concepten bij zowel het externe netwerk als de interne samenwerking van belang zijn. Dit is schematisch en overzichtelijk weergegeven in Tabel 5. Vrijwel alle concepten zijn van toepassing voor zowel het externe netwerk als de interne samenwerking. De onpartijdigheid van de netwerkmanager is daarentegen alleen van belang voor het externe netwerk. Als voor de interne samenwerking een onpartijdige netwerkmanager moet worden aangesteld, moet dit waarschijnlijk een externe partij zijn. Dit wordt buiten beschouwing gelaten.



Tabel 5. Concepten netwerkmanagement

Extern netwerk	Interne samenwerking
Motiveren (netwerk)leden	Motiveren (netwerk)leden
Opbouwen commitment	Opbouwen commitment
Spanningen oplossen	Spanningen oplossen
Regels opstellen	Regels opstellen
Onpartijdige netwerkmanager	
Mobiliserende netwerkmanager	Mobiliserende netwerkmanager

#### 3.4.4.3 Onpartijdige netwerkmanager

Uit netwerktheorieën komt naar voren dat een netwerkmanager onder andere onpartijdig moet zijn, zodat belangenverstrengeling tegen kan worden gegaan (Turrini et al., 2010). Belangenverstrengeling kan zich voordoen als in een netwerk partners betrokken zijn, die bijvoorbeeld economische en milieutechnische tegenstellingen hebben. Voor deze masterscriptie is het van belang om vast te stellen of er daadwerkelijk belangentegenstellingen zijn binnen het externe netwerk of dat men binnen het netwerk vooral met een prioriteringsvraagstuk te maken heeft.

De betrokken partners die zijn beschreven in paragraaf 2.5 zijn allemaal in meer of mindere mate gericht op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In dit geval hebben de partners nagenoeg allemaal hetzelfde beeld voor ogen: ondermijnende criminaliteit aanpakken en de omvang ervan verminderen. In dat opzicht wijkt het externe netwerk dus af van bijvoorbeeld samenwerkingen tussen de overheid, burgers en maatschappelijke organisaties, waarbij belangen en doelstellingen verder uit elkaar kunnen liggen.

Voor deze masterscriptie is het van belang te weten dat theorieën over netwerken en meer specifiek over de onpartijdige netwerkmanager niet zo zwart wit gelden voor de samenwerkingen die in deze masterscriptie worden geanalyseerd. De concepten bieden wel houvast en zorgen voor structuur in de masterscriptie, maar zeker naar de onpartijdige netwerkmanager moet kritisch worden gekeken in de empirie.

#### 3.4.4.4 Vertrouwen

In de paragraaf over netwerkeffectiviteit kwam naar voren dat vertrouwen een belangrijk onderdeel hiervan is. In deze sub-paragraaf wordt dieper ingegaan op wat vertrouwen in een netwerk is en waarom het zo belangrijk is. Een definitie van vertrouwen is: '*Vertrouwen is een de min of meer stabiele, positieve perceptie bij de deelnemers van de bedoelingen van andere deelnemers, namelijk, de perceptie dat de andere deelnemers zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag*' (Edelenbos & Klijn, 2007, p. 30).

Vertrouwen in een netwerk is belangrijk maar zonder vertrouwen kan een netwerk nog steeds effectief zijn (Klijn, 2009; Provan & Kenis, 2008). Het gevaar dat bij minder vertrouwen wel op de loer ligt dat de samenwerking niet goed verloopt (Provan & Kenis, 2008). Vertrouwen is dus wel nodig om het proces en de zoektocht naar innovatieve oplossingen te vergemakkelijken (Klijn, 2009). Innovatieve oplossingen zijn nodig om een complex probleem als ondermijnende criminaliteit op te lossen.

Globaal zijn er vier soorten argumenten waarom vertrouwen belangrijk is in een netwerk (Klijn, 2009). Ten eerste vermindert het de transactiekosten. Door vertrouwen wordt de voorspelbaarheid in het gedrag van andere deelnemers vergroot waardoor de transactiekosten verminderen. Ten tweede vergemakkelijkt het de relaties en stabiliteit in de (netwerk)relaties omdat de partners meer in staat worden gesteld snel te handelen als men elkaar vertrouwt. Ten derde stimuleert vertrouwen de kennisuitwisseling. Vertrouwen is als het ware de facilitator van informatiestromen binnen een netwerk. Als laatste stimuleert vertrouwen ook innovatie. Innovatie is nodig om complexe problemen op te lossen.

Uit empirisch onderzoek (Klijn, 2009) komt naar voren dat vertrouwen een sterke correlatie heeft met aanwezigheid van netwerkleden en de uitkomsten van het netwerk, zoals procesmatig als inhoudelijk. Hoe meer vertrouwen, hoe meer aanwezigheid en hoe beter de uitkomsten. Vertrouwen heeft dus een positieve invloed op de netwerkeffectiviteit met in het achterhoofd houdend dat een netwerk ook effectief kan zijn zonder vertrouwen (Klijn, 2009; Provan & Kenis, 2008). Daarnaast komt uit het empirisch onderzoek (Klijn, 2009) naar voren dat het netwerkmanagement invloed heeft op het vertrouwen. Hoe intensiever er wordt gemanaged hoe beter het vertrouwen is (Klijn, 2009; Provan & Kenis, 2008).

Alle concepten die in deze paragraaf zijn benoemd zijn zowel toepasbaar op het externe netwerk als op de interne samenwerking.

#### 3.4.4.5 Integriteit

Integriteit betekende aanvankelijk morele onkreukbaarheid wat het beeld oproept van een zuivere ambtenaar die zich niet laat verleiden tot het doen van corrupte handelingen (Becker, 2007, pp. 113-128). Later werd integriteit veel meer een synoniem van goed handelen in het algemeen (Becker, 2007, pp. 113-128). Het begrip integriteit is daardoor wel wat vager geworden en wordt misschien vaker gebruikt dan wat terecht zou zijn. Dit wil niet zeggen dat integriteit minder belangrijk is geworden. In deze paragraaf wordt gekeken naar hoe nu wordt omgegaan met integriteitsschendingen, wie meer kans hebben om betrokken te raken bij een integriteitsschending en wat er gedaan zou kunnen worden om integriteitsschendingen te voorkomen.

Bij een integriteitsschending die is gerelateerd aan ondermijnende criminaliteit volgt een strafrechtelijke procedure en oneervol ontslag (Nelen & Kolthoff, 2017, p. 13). Hiervoor kan onder andere een bepaling in de gemeentewet opgenomen worden waardoor raadsleden uit hun functie kunnen worden ontheven (Korsten, 2018, p. 11). Over het algemeen wordt er dus goed gereageerd op vooral grove integriteitsschendingen maar juist ook de kleine integriteitsovertredingen verdienen aandacht (Kolthoff, 2019, p. 103). Het is daarvoor goed om te weten wat voor profiel vaak bij integriteitsschendingen betrokken is.

Over het algemeen hebben mensen die bij integriteitsschendingen betrokken zijn ongeveer het volgende profiel: ze hebben weinig zelfcontrole, ze kunnen slecht omgaan met frustraties en tegenslagen en ze zijn gedreven door een avontuurlijker, meeslepender en luxueuzer bestaan (Nelen & Kolthoff, 2017, p. 14). Slecht omgaan met frustraties en tegenslagen geldt zowel zakelijk als privé. Uit het onderzoek van Nelen en Kolthoff (2017, p. 14) blijkt dus dat mensen met deze eigenschappen gevoeliger zijn voor integriteitsschendingen. Naast deze eigenschappen is er ook sprake van externe druk wat integriteitsschendingen kan veroorzaken.

Mensen kunnen worden omgekocht of op een andere manier onder druk worden gezet door criminelen (Ferwerda, Beke & Bervoets, 2018). Men kan een grote zak geld of een betaalde vakantie krijgen in ruil voor informatie die gebruikt kan worden voor ondermijnende criminaliteit. Daarnaast zouden mensen onder druk kunnen worden gezet door bijvoorbeeld chantage of bedreiging van zichzelf of van familieleden.

Leidinggevendens hebben een belangrijk rol als het gaat om het tegengaan van integriteitsschendingen (Kolthoff, 2019, p. 103). Ten eerste is hun leiderschap nodig om integriteitsbeleid te implementeren en te handhaven (Kolthoff, 2019, p. 103). Ten tweede is functioneel toezicht van de leidinggevendens nodig om de integriteit in een organisatie te bevorderen (Kolthoff, 2019, p. 103). Ten derde is de voorbeeldfunctie van leidinggevendens een belangrijke factor om integriteit te bevorderen en als laatste is een heldere en strikte manier van communiceren bevorderend voor de integriteit (Huberts, Kaptein & Lasthuizen, 2007).

Om de integriteit binnen een organisatie te bevorderen heeft men de beschikking over een aantal middelen: het vragen om een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het inschakelen van een veiligheidsdienst (Korsten, 2018, pp. 3-12). Een VOG is als middel echter niet erg effectief omdat er alleen gekeken wordt naar het verleden van een werknemer. Een VOG kan wel dienen als opstapje voor of als onderdeel van integriteitsonderzoek en dan kan het wel zin hebben om de integriteit te bevorderen (Korsten, 2018, p. 6). Een tweede middel voor een organisatie is het inschakelen van een veiligheidsdienst. Zo kan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) of een speciale dienst van de politie worde ingeschakeld om bijvoorbeeld gemeenteraadsleden te screenen voordat zij worden beëdigd (Korsten, 2018, p. 11).

De concepten die horen bij integriteit zijn zowel toepasbaar op het externe netwerk als op de interne samenwerking. De interne samenwerking heeft wellicht meer kans om met integriteitsschendingen in aanraking te komen, omdat deze samenwerking op lokaal niveau plaatsvindt en dus dicht bij de criminaliteit staat. In tegenstelling tot politici worden ambtenaren binnen de interne samenwerking niet vaak met naam en toenaam genoemd. Politici en bestuurders zijn wel algemeen bekend en zitten door hun positie en eventuele nevenactiviteiten diepgeworteld in de samenleving. De interne samenwerking is niet per se vatbaarder voor integriteitsschendingen dan het externe netwerk, maar het is wel te verwachten dat de interne samenwerking er sneller mee te maken krijgt door de positie die de samenwerking heeft.

#### *3.4.5 Samenwerken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit samengevat*

Bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn globaal twee soorten samenwerkingen betrokken. Een interne samenwerking op basis van hiërarchie en een extern netwerk met wederzijdse afhankelijkheden. De samenwerking in het externe netwerk kan meer specifiek worden getypeerd als een ketensamenwerking en binnen de interne samenwerking is er sprake van een risico op verkokering.

Voor succesvol samenwerken is gekeken naar netwerktheorieën. Er moet aan voorwaarden van netwerkeffectiviteit, netwerkmanagement, vertrouwen en integriteit worden voldaan om succesvol te kunnen samenwerken. De meeste voorwaarden zijn voor beide samenwerkingen van belang. Daarnaast kan de samenwerking worden verbeterd door verkokering tegen te gaan door onder andere werkprocessen opnieuw in te richten.

### **3.5 Informatiepositie met het netwerk**

Het derde onderwerp die in deze masterscriptie centraal staat, is de informatiepositie van het netwerk. De informatiepositie is daarnaast van belang voor de effectiviteit van het netwerk (Provan & Milward, 2001; Turrini et al., 2010). Onderling worden signalen en informatie met elkaar gedeeld, maar onder invloed van steeds strengere privacywetgeving wordt dit steeds lastiger. Eerst is er aandacht voor de spanning tussen privacy en veiligheid. Vervolgens wordt toegelicht wat dit samen met strengere privacywetgeving betekent voor gegevensdeling bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

#### *3.5.1 Spanningsveld tussen privacy en veiligheid*

Er is sprake van een spanningsveld tussen veiligheid en privacy (Muller et al., 2007, p. 64). Simpel gezegd zou meer veiligheid leiden tot minder privacy en minder veiligheid tot meer privacy. Als de overheid ons continu in de gaten zou kunnen houden, zou zij eerder criminele activiteiten kunnen

signaleren. Op die manier zou de veiligheid dus kunnen worden vergroot maar van de privacy blijft dan weinig meer over.

Omdat in de afgelopen jaren de focus van de overheid meer op onder andere opsporing en bestrijding van terrorisme is komen te liggen, wordt er steeds meer gebruik gemaakt van technologische ontwikkelingen (Prins, 2009). Een gevolg daarvan is onder andere dat grote databanken steeds meer worden gebruikt om bepaalde verbanden tussen personen bloot te leggen. Daarnaast kan er bijvoorbeeld door geavanceerde camera-apparatuur naar een specifiek profiel worden gezocht. Een profiel die bijvoorbeeld vaak in aanraking komt met bepaalde vormen van criminaliteit.

Hoewel in de vorige paragrafen het idee ontstaat dat meer of minder van het een leidt tot minder of meer van het ander hoeft dit niet per se zo te zijn. Het gaat om het vinden van een goede balans (Muller et al., 2007, p. 69; Prins, 2009). Het is als het ware niet een keuze tussen veiligheid en privacy maar het is een keuze voor veiligheid én privacy (Muller et al., 2007, p. 69). Zonder privacy heb je niks aan veiligheid en omgekeerd. Het zijn twee belangrijke waarden waar geen concurrentie tussen hoeft te bestaan. In een democratische rechtsstaat zoals Nederland moet er dus een balans zijn tussen veiligheid en privacy (Muller et al., 2007, p. 69; Prins, 2009).

Het verder uitdiepen van veiligheid en privacy in relatie tot de preventie, signalering en opsporing van ondermijnende criminaliteit zou een masterscriptie op zich kunnen zijn. Voor deze masterscriptie is het van belang dat er een spanningsveld bestaat en dat er gezocht moet worden naar een goede balans waar het een het ander niet per definitie uitsluit.

### 3.5.2 Signalen- en informatiedeling

#### 3.5.2.1 Algemene Verordening Gegevensbescherming

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is een Europese privacywet die op 25 mei 2018 is ingegaan (Rijksoverheid, z.d.). De wet geeft de burger meer rechten en zorgt ervoor dat bedrijven en organisaties verantwoordelijker met persoonsgegevens om moeten gaan. Zo moeten bedrijven en organisatie burgers goed informeren en hebben de burgers daarnaast het recht om bezwaar te maken tegen het verwerken van hun persoonsgegevens (Rijksoverheid, z.d.). Onder invloed van de AVG zijn er dus een aantal dingen aangescherpt met betrekking tot gegevensdeling.

Binnen de gegevensdeling zijn er volgens de AVG twee rollen: verwerkingsverantwoordelijke en verwerker (Tienhooven, 2020, p. 7). Een verwerkingsverantwoordelijke is *'een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt'* (Tienhooven, 2020, p. 7). Een verwerker is *'een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een*

*dienst of een ander orgaan die/dat ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt'* (Tienhooven, 2020, p. 7). Een verwerker mag dus alleen gegevens verwerken namens een verwerkingsverantwoordelijke (Tienhooven, 2020, p. 7).

Gegevensdeling kan zowel horizontaal als verticaal plaatsvinden (Tienhooven, 2020, pp. 7-8). Horizontaal tussen twee verwerkingsverantwoordelijken en verticaal tussen een verwerkingsverantwoordelijke en verwerker. In de horizontale gegevensdeling is er sprake van gelijkwaardigheid en blijft de afhankelijkheid beperkt (Tienhooven, 2020, p. 8). Bij de verticale gegevensdeling is er sprake hiërarchie. Bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit is gegevensdeling tussen bijvoorbeeld de gemeente en de politie een voorbeeld van horizontale gegevensdeling.

Voor het op een goede manier verstrekken van informatie moeten er een aantal basisbeginselen in acht worden genomen (van den Berg, 2019, pp. 46-48). De gegevensdeling moet ten eerste rechtmatig, behoorlijk en transparant zijn. Ten tweede moet er een duidelijk doel aan de gegevensdeling gekoppeld worden. Ten derde moet er worden uitgegaan van minimale gegevensverwerking. Ten vierde is het belangrijk dat de gegevens juist worden gedeeld. Ten vijfde moet er een opslagbeperking worden opgelegd en als laatste is integriteit en vertrouwelijkheid van belang.

Nu de basisbeginselen zijn beschreven, is de volgende stap om te kijken welke impact de wetgeving heeft op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De belangrijkste impact is dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit nog niet als nieuw doel voor gegevensuitwisseling is vastgelegd (Thijssen, 2020). Medewerkers van de gemeente, maar ook de verschillende partners in het netwerk, vangen signalen op vanuit allerlei taken en bevoegdheden (Thijssen, 2020). Het verzameldoel (bijvoorbeeld een toezichthouder bouw die de wapening keurt) en het uitwisseldoel (de aanpak van ondermijnende criminaliteit) is daarbij niet altijd hetzelfde en dus mag volgens de AVG informatie niet worden gedeeld (Thijssen, 2020). Dit maakt een aanpak van ondermijnende criminaliteit over de gehele breedte van de gemeentelijke organisatie erg lastig.

Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn er wel manieren om langs deze belemmering op te werken. Het is dan van belang dat er gezocht wordt naar verenigbaarheid tussen het verzameldoel en uitwisseldoel (Thijssen, 2020). Daarbij moet de vraag gesteld worden wat men nu eigenlijk met de gegevens wil en waarom het gedeeld zou moeten worden (Thijssen, 2020). Als de doelen verenigbaar zijn, is een randvoorwaarde voor het delen van gegevens dat er een register wordt ingericht en bijgehouden (Thijssen, 2020). Op die manier is er altijd een duidelijke verantwoording. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, is uitwisseling van informatie mogelijk. Hoe dit er in de praktijk uit kan zien, wordt in paragraaf 3.5.2.2 verder uitgewerkt.

De AVG is van toepassing op het verwerken van persoonsgegevens. Naast persoonsgegevens, zouden ook gegevens over ondernemingen van belang kunnen zijn. Het uitwisselen van informatie over ondernemingen of fenomenen is makkelijker, omdat de AVG daarop niet van toepassing is als de gegevens niet herleidbaar zijn naar een individueel persoon. Als voorbeeld: financiële cijfers van een onderneming delen valt niet onder de AVG, tenzij de cijfers te herleiden zijn naar een individueel persoon. De focus in deze masterscriptie ligt op het verstrekken en delen van persoonsgegevens en dus wordt informatie over ondernemingen en fenomenen voor nu buiten beschouwing gelaten.

### 3.5.2.2 Gegevensdeling bij lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit

Zoals eerder is beschreven is er binnen de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit sprake van twee samenwerkingen: intern binnen de gemeente en een netwerk met gemeente en externe partners, zoals politie en het RIEC. Bij allebei de samenwerkingen is het belangrijk op een goede manier om te gaan met gegevensdeling. Voor het netwerk kan veel informatie gedeeld worden door het RIEC-convenant en daarnaast is er een wetsvoorstel gedaan om de gegevensdeling makkelijker te maken. Voor de interne samenwerking is het van belang te werken met een privacyprotocol. Dit wordt in het vervolg van deze paragraaf verder toegelicht.

Op 24 april 2020 is een wetsvoorstel (Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden) ingediend die het mogelijk maakt persoonsgegevens te delen binnen een samenwerkingsverband<sup>7</sup>. Dit samenwerkingsverband moet dan wel bij wet zijn aangewezen. De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) zijn één van de vier samenwerkingsverbanden die in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Het wetsvoorstel zou het dus mogelijk maken dat binnen de RIEC's persoonsgegevens mogen worden uitgewisseld, zelfs met private partijen. Er kan nu al veel informatie gedeeld worden onder het RIEC-convenant, maar met dit wetsvoorstel zou dat dus verder uitgebreid kunnen worden. Van belang is dan uiteraard wel dat deze uitwisseling van persoonsgegevens dan wel leidt tot het bereiken van het gemeenschappelijke doel. Echter komen er soms signalen binnen die niet direct onder het samenwerkingsverband van de RIEC's vallen maar wel interessant zijn voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020, p. 5).

Voor de gegevensuitwisseling binnen gemeenten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is door het Ministerie van Justitie en Veiligheid een privacyprotocol opgesteld (2020, pp. 8-14). Het is een model die gemeenten een stappenplan geeft om ondermijnende criminaliteit aan te pakken én aan privacywetgeving te voldoen. Het is niet een alles bepalend model en gemeenten

---

<sup>7</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2019-2020, 35 447.

kunnen dus zelf aanvullingen op het model doen, aangepast aan hun eigen voorkeuren. Het model is er vooral op gericht dat gemeenten een proportionele aanpak kunnen hanteren.

Het model bestaat grofweg uit vier fasen: intake, analyse zwaarte, bronnenonderzoek en plan van aanpak (Ministerie JenV, 2020, pp. 8-14). In de eerste fase (intake) wordt door een regisseur ondermijning vastgesteld of het binnen gekomen signaal gerelateerd is aan ondermijnende criminaliteit, of de gemeente bevoegd is om wat met het signaal te doen en of het signaal betrekking heeft op het grondgebied van de betreffende gemeente. In de tweede fase (analyse zwaarte) wordt vervolgens gekeken, bijvoorbeeld aan de hand van beleidsregels, hoe zwaar het signaal is en welke actie daarop ondernomen moet worden. Zo kan het ondermijningsteam onder andere bepalen niks met het signaal te doen of het signaal door te zetten naar het RIEC. In de derde fase (bronnenonderzoek) wordt eerst door een privacycheck vastgesteld welke bronnen mogen worden geraadpleegd. Als er vervolgens in meerdere bronnen hits (de betrokken persoon is bekend binnen gemeentelijk domein) worden gevonden, kan men doorgaan naar de vierde en laatste fase. In de vierde fase (plan van aanpak) wordt uiteindelijk een plan van aanpak opgesteld om de casus af te sluiten. Het bovenstaande staat schematisch weergegeven in Figuur 5.

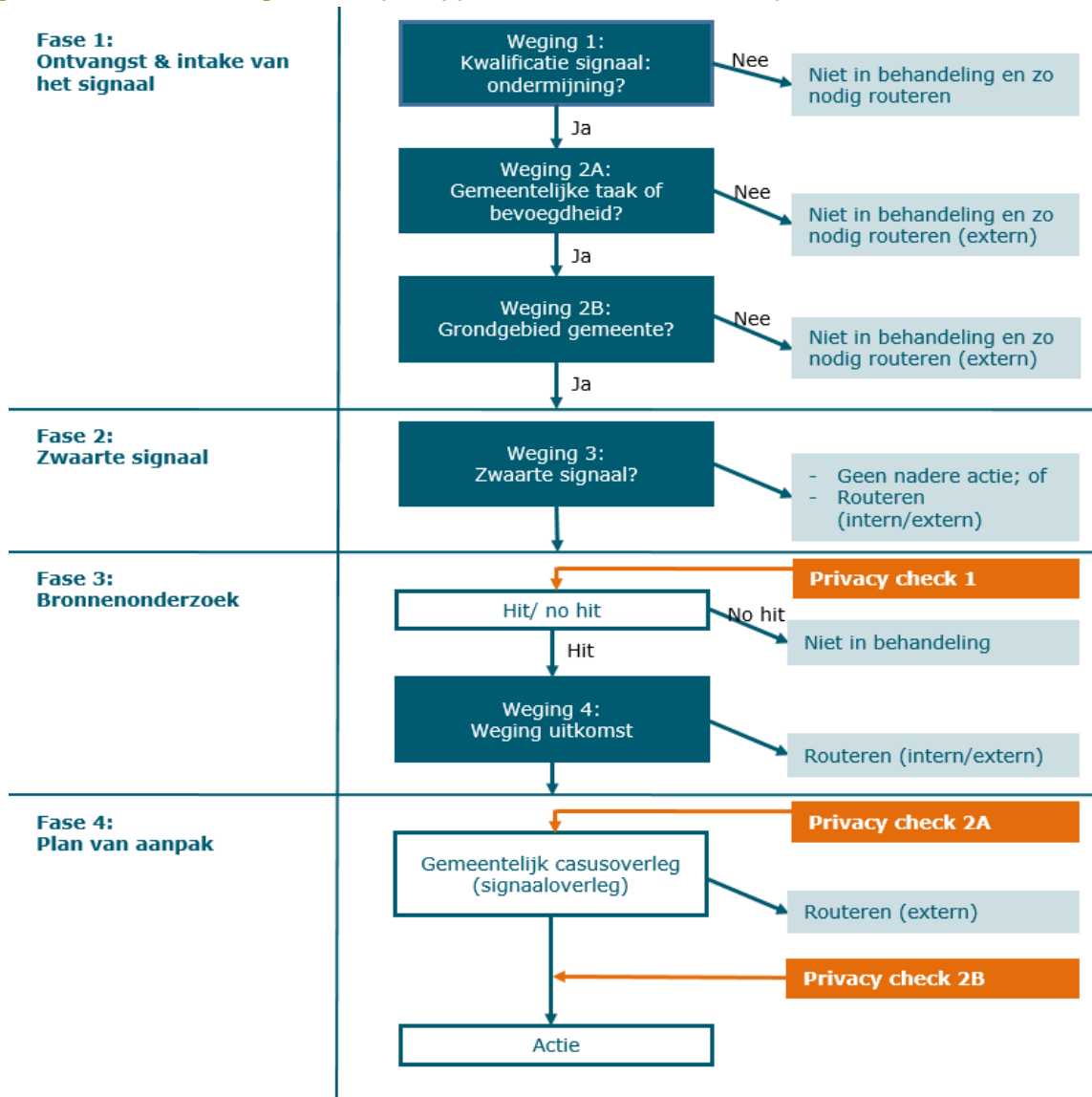
### *3.5.3 Informatiepositie van het netwerk samengevat*

Bij het delen van informatie heeft het netwerk te maken met een spanningsveld tussen privacy en veiligheid. Er moet een goede balans worden gevonden tussen privacy en veiligheid. Aan de privacy kant speelt voor de Algemene Verordening Gegevensbescherming een belangrijke rol. Bij het delen van informatie moet men zich aan een aantal basisbeginselen houden en dit zorgt ervoor dat men moeilijk informatie kan delen als het verzameldoel en uitwisseldoel niet overeenkomen.

Om ten behoeve van de veiligheidskant van het spanningsveld beter met de privacywetgeving om te kunnen gaan. Voor het externe netwerk kan informatie gedeeld worden onder het RIEC-convenant en maakt de toekomstige Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden informatiedeling nog gemakkelijker. Voor de interne samenwerking is het vooral belangrijk om een privacyprotocol te volgen, zodat de privacy op een goede manier gewaarborgd wordt.



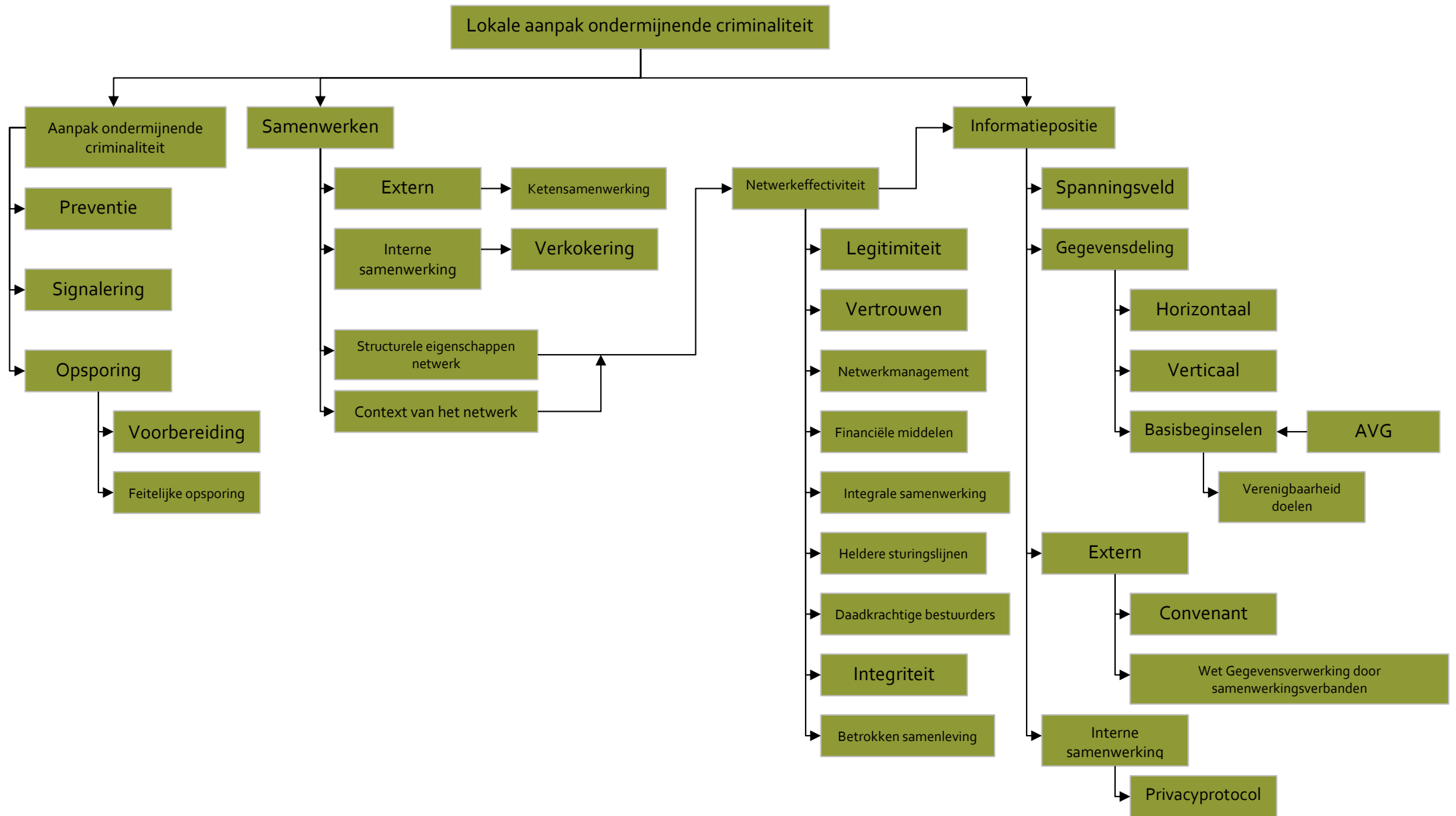
Figuur 5. Schematische weergave model privacy protocol (Ministerie JenV, 2020, p. 8)



### 3.6 Conceptueel model

De theorieën en concepten die in de vorige paragrafen zijn beschreven, kunnen overzichtelijk en schematisch worden weergegeven in een conceptueel model. Dit model laat zien hoe de theorieën en concepten met elkaar samenhangen en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Het conceptueel model is te zien in Figuur 6.

Figuur 6. Conceptueel model



## Hoofdstuk 4 Methodologisch kader

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader waarin het onderzoek is uitgevoerd beschreven. Ten eerste is er aandacht voor de gekozen onderzoeksstrategie, onderzoeksbenadering en onderzoeksmethoden. Ten tweede wordt de kwaliteit van het onderzoek beschreven en vervolgens wordt afgesloten met een operationalisatieschema.

### 4.2 Gekozen onderzoeksstrategie, -benadering en -methoden

#### 4.2.1 Onderzoeksstrategie

Er zijn grofweg twee soorten onderzoek: kwantitatief onderzoek en kwalitatief onderzoek (Bleijenbergh, 2016, p. 12). Kwantitatief onderzoek is onderzoek dat gericht is op het verzamelen van veel data, door bijvoorbeeld een enquête, dat statistisch geanalyseerd kan worden om een uitspraak te doen over een sociaal verschijnsel (Bleijenbergh, 2016, p. 12). Kwalitatief onderzoek is onderzoek dat gericht is op het verkrijgen van gedetailleerde data, door bijvoorbeeld interviews en observaties, om op basis daarvan uitspraken te doen over een sociaal verschijnsel in de werkelijkheid (Bleijenbergh, 2016, p. 12). Bij kwantitatief onderzoek zijn er relatief veel waarnemingseenheden, maar blijft de verkregen informatie redelijk oppervlakkig. Bij kwalitatief onderzoek zijn er relatief weinig waarnemingseenheden, maar is de verkregen informatie daarentegen een stuk rijker (Bleijenbergh, 2016, p. 12).

Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoek. In deze masterscriptie wordt de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit geanalyseerd en meer specifiek wordt gekeken hoe de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie verbeterd kunnen worden. Kwalitatief onderzoek leent daar veel beter voor dan kwantitatief onderzoek, aangezien het van belang is om diep in te gaan op de hierboven genoemde onderdelen. Aangezien kwalitatief onderzoek leidt tot rijke informatie (Bleijenbergh, 2016, p. 12) is voor dit type onderzoek gekozen.

Binnen kwalitatief onderzoek zijn verschillende strategieën mogelijk: casestudy, veldstudie, interviewstudie en archiefonderzoek (Bleijenbergh, 2016, pp. 43-46). De gekozen strategie in dit onderzoek komt het meest overeen met een interviewstudie. Bij een interviewstudie ligt de nadruk op het doen van interviews (Bleijenbergh, 2016, p. 44), waarbij onderzoek wordt gedaan door middel van de kennis die direct betrokkenen over het onderwerp hebben. De interviewstudie is wel anders ingestoken dan in theorie zou moeten. Interviewstudies worden namelijk vaak ingezet bij een inductieve onderzoeksbenadering (Bleijenbergh, 2016, p. 44), terwijl in dit onderzoek meer voor een deductieve benadering is gekozen. Hierover wordt meer toegelicht in de volgende paragraaf.

#### 4.2.2 Onderzoeksbenadering

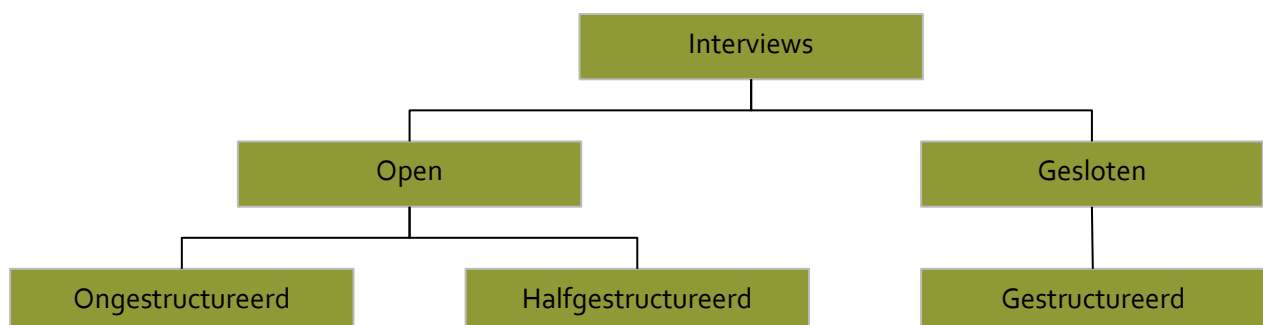
Een onderzoeker kan kiezen tussen een inductieve en deductieve onderzoeksbenadering (Bleijenbergh, 2016, pp. 51-52). Bij een inductieve onderzoeksbenadering wordt er vooraf weinig naar de theorie gekeken (Bleijenbergh, 2016, p. 52). Op basis van verkregen informatie wordt als het ware een nieuwe theorie gecreëerd. Bij een deductieve onderzoeksbenadering wordt er vooraf wel naar de theorie gekeken (Bleijenbergh, 2016, p. 52). Bepaalde begrippen worden meetbaar gemaakt en met een theoretisch raamwerk wordt de empirisch werkelijkheid gemeten (Bleijenbergh, 2016, p. 52).

Voor deze masterscriptie is er voor een deductieve benadering gekozen. Er is in de theorie gekeken naar concepten die van belang zijn voor de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Door middel van dataverzameling worden deze concepten getoetst in de empirische werkelijkheid. Op basis van deze toets kunnen er aanbevelingen worden gedaan om de empirische werkelijkheid te verbeteren. De dataverzameling heeft plaatsgevonden in de vorm van interviews. Hierover in de volgende paragraaf meer.

#### 4.2.3 Onderzoeksmethoden

Zoals in de vorige paragraaf al is beschreven, is er voor dit onderzoek voornamelijk gekozen voor interviews als onderzoeksmethode. Een interview is simpel gezegd een vraaggesprek: je voert een gesprek om antwoord te krijgen op een vraag (Baarda, van der Hulst & de Goede, 2012, p. 13). Een interview kan open of gesloten zijn en vervolgens kan een interview ongestructureerd, halfgestructureerd of gestructureerd zijn (Baarda et al., 2012, pp. 15-16). Dit onderscheid in interviews is schematisch weergegeven in Figuur 7.

Figuur 7. Soorten interviews (Baarda et al., 2012, pp. 15-16).



Open en gesloten interviews verschillen van elkaar door de wijze waarop de respondent de mogelijkheid heeft zelf een antwoord te formuleren (Bleijenbergh, 2016, p. 74). Bij open interviews en dus ongestructureerde en halfgestructureerde interviews, heeft de respondent de mogelijkheid

om zelf de formulering van het antwoord te bepalen (Bleijenbergh, 2016, p. 76). Bij gesloten interviews en dus gestructureerde interviews, liggen de antwoordcategorieën vooraf vast (Bleijenbergh, 2016, p. 76). Interviews bij kwalitatief onderzoek zijn dus logischerwijs open interviews.

Open interviews zijn onder te verdelen in halfgestructureerde interviews en ongestructureerde interviews (Bleijenbergh, 2016, p. 74). Bij een halfgestructureerd interview zijn de vragen van tevoren vastgelegd, maar kan de volgorde van de vragen nog veranderen, afhankelijk van hoe het gesprek verloopt (Bleijenbergh, 2016, p. 74). Bij een ongestructureerd interview wordt het interview gestart met één open vraag en zijn de vervolgvragen gebaseerd op het verloop van het gesprek (Bleijenbergh, 2016, p. 76). Aangezien er in dit onderzoek voor een deductieve benadering is gekozen en dus vooraf naar de theorie is gekeken, is er gekozen voor halfgestructureerde interviews. De vragen waren van tevoren vastgelegd, maar er was wel de mogelijkheid om door te vragen en de respondent kon zijn of haar antwoord zelf formuleren.

Naast de één op één interviews is er ook één groepsinterview gehouden. Een groepsinterview is een interview met meerdere personen tegelijkertijd (Verhoeven, 2014, pp. 155-156). Het groepsinterview had het karakter van een focusgroepinterview, waarbij één afzonderlijk onderwerp werd besproken: de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit (Verhoeven, 2014, p. 156). Er is gekozen voor een groepsinterview met de netwerkleden van de interne samenwerking binnen de gemeente, opdat men met elkaar de discussie aan kon gaan en op die manier goed beargumenteerde antwoorden op de vragen konden worden gegeven.

Risico's bij een groepsinterview zijn onder andere dat sommige deelnemers meer aan het woord zullen zijn dan andere en dat sommige deelnemers zich misschien minder vrij voelen om hun mening te laten horen. De onderzoeker heeft dit geprobeerd te ondervangen door het gesprek op een goede manier te leiden. Iedereen is aan het woord geweest en door de deelnemers in een soort kring te zetten, is geprobeerd een informele sfeer te creëren waardoor iedereen zich wellicht meer vrij voelde om zijn of haar mening te geven.

### **4.3 Kwaliteit van het onderzoek**

Globaal zijn er drie soorten concepten die de kwaliteit van het onderzoek kunnen beschrijven: betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid (Verhoeven, 2014, p. 204). Betrouwbaarheid kijkt naar in hoeverre er toevallige fouten voorkomen en validiteit kijkt naar in hoeverre er systematische fouten zijn gemaakt (Verhoeven, 2014, p. 204). Verderop in deze paragraaf zal dit nog verder worden toegelicht. Bij het criterium bruikbaarheid gaat het om in hoeverre het onderzoek bruikbaar is voor de opdrachtgever (Verhoeven, 2014, pp. 213-214).

Het is belangrijk om te vermelden dat bij kwalitatief onderzoek de criteria niet zo voor de hand liggen als bij kwantitatief onderzoek (Verhoeven, 2014, p. 204). Het is daarom in deze paragraaf ook

zoeken naar welke criteria specifiek voor dit onderzoek van belang zijn. Er wordt een overzicht gegeven van de criteria en vervolgens een selectie gemaakt voor dit onderzoek.

#### 4.3.1 *Betrouwbaarheid*

Een onderzoek is betrouwbaar als een onderzoek herhaalbaar is en het herhaalde onderzoek leidt tot dezelfde resultaten (Verhoeven, 2014, p. 205). Hiervoor is het van belang dat het onderzoek zo veel als mogelijk vrij is van toevallige fouten (Verhoeven, 2014, p. 205). Voor kwalitatief onderzoek zijn vooral de volgende criteria van belang: standaardisering, peer feedback, rapportage en verantwoording, interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, triangulatie en iteratie. Van deze zes criteria worden alleen de criteria behandeld die in deze masterscriptie zijn toegepast.

##### 4.3.1.1 Rapportage en verantwoording

Het is belangrijk dat een onderzoeker zijn of haar onderzoekshandelingen vastlegt in een onderzoekslogboek (Verhoeven, 2014, p. 207). Dit zorgt ervoor dat onder andere moeilijke omstandigheden of fouten in een herhalend onderzoek kunnen worden vermeden. In dit onderzoek is wel globaal beschreven welke keuzes zijn gemaakt en waarom, maar dit is pas achteraf gedaan. Het is dus mogelijk dat niet alle handelingen zo gedetailleerd als mogelijk zijn beschreven. Het logboek op zich zorgt voor een betrouwbaarder onderzoek, maar dit had dus beter gekund.

De rapportage en verantwoording is in deze masterscriptie bijgehouden om enerzijds herhalend en vervolgonderzoek gemakkelijker te maken. Anderzijds is het bijgehouden om bepaalde keuzes terug te kunnen vinden. Op deze manier kon de onderzoeker teruglezen welke keuzes hij in een eerder stadium had gemaakt en waarom, waardoor de onderzoeker daarop kon voortborduren.

##### 4.3.1.2 Triangulatie

Triangulatie is het betrouwbaarder maken van de resultaten door meerdere methoden, theorieën of analyses toe te passen om verkregen resultaten als het ware te toetsen (Verhoeven, 2014, pp. 207-208). Voor dit onderzoek is dat op meerdere manieren toegepast. Ten eerste is in het theoretisch kader naar meerdere bronnen gekeken om een onderdeel uit te werken. Theorieën zijn tegenover elkaar gezet om het meest betrouwbare resultaat te krijgen. Ten tweede zijn veel verschillende soorten respondenten, met elk een andere functie, geïnterviewd met een nagenoeg dezelfde topiclijst. Er is zelfs een groepsinterview gehouden, waardoor de respondenten met elkaar in discussie konden gaan om tot een betrouwbaar antwoord te komen. Als laatste zorgt de combinatie van theorie en interviews ervoor dat er meerdere onderzoeksmethoden zijn gebruikt in dit onderzoek.

Voor triangulatie is gekozen omdat dit een relatief makkelijke manier is om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. De onderzoeker is op zoek gegaan naar een gevarieerd pallet aan theorieën en interviewrespondenten. Op die manier konden betrouwbaardere resultaten worden verkregen om enerzijds aan de betrouwbaarheidseis te voldoen, maar anderzijds ook om goed onderbouwd de resultaten te kunnen presenteren aan de opdrachtgever.

#### 4.3.2 *Validiteit*

Validiteit is als het ware de geldigheid van het onderzoek (Verhoeven, 2014, p. 208). Het onderzoek moet zo veel als mogelijk vrij zijn van systematische fouten. Een voorbeeld van een systematische fout is een respondent die opzettelijk een verkeerd of sociaal wenselijk antwoord geeft. Voor veel kwalitatieve onderzoekers is validiteit belangrijker dan betrouwbaarheid (Verhoeven, 2014, p. 208). Dit komt onder andere doordat kwalitatieve onderzoekers vaak werken met kleine groepen, waardoor de betrouwbaarheid onder druk komt te staan.

Er zijn globaal drie soorten validiteit: interne validiteit, externe validiteit en begripsvaliditeit (Verhoeven, 2014, pp. 209-213). Per soort zullen in de komende paragrafen een aantal voorwaarden of gevaren worden beschreven en uitgewerkt voor deze masterscriptie.

##### 4.3.2.1 Interne validiteit

Interne validiteit is de mate waarin de onderzoeker in staat is juiste conclusie te trekken (Verhoeven, 2014, p. 209). Voor de interne validiteit liggen er in ieder geval zes gevaren op de loer: selectie, groei, extern voorval, instrumentatie, mortaliteit en testeffect (Verhoeven, 2014, pp. 209-210). De gevaren die zich voor deze masterscriptie hebben voorgedaan worden besproken en vervolgens wordt er toegelicht wat de onderzoeker heeft gedaan om deze gevaren te ondervangen.

Het eerste gevaar is selectie van proefpersonen (Verhoeven, 2014, p. 209). Voor dit onderzoek is zelf een selectie gemaakt van respondenten. Het gevaar wat hierdoor aanwezig is, is dat slechts de mening van een selecte groep wordt onderzocht. Dit is geprobeerd te ondervangen door mensen van meerdere gemeenten en verschillende functies te interviewen. De belangen van de respondenten zijn allemaal iets anders, waardoor er toch verschillende aspecten worden belicht. Hierdoor is er geen eenduidig verhaal ontstaan, waardoor de resultaten toch intern valide kunnen zijn.

Het tweede gevaar is groei (Verhoeven, 2014, p. 209). Dit houdt in dat er vanzelf verandering plaats kan vinden als een onderzoek lang duurt (Verhoeven, 2014, p. 209). Dit onderzoek heeft langer geduurd dan vooraf gepland. Tegelijkertijd zijn er in de aanpak van ondermijnende criminaliteit veel ontwikkelingen geweest. Bij Gemeente Zevenaar zijn al een aantal processen in gang gezet, die aanbevelingen in dit onderzoek mogelijk overbodig kunnen maken.

Het derde gevaar is extern voorval (Verhoeven, 2014, p. 209). Een extern voorval kan invloed hebben op het te onderzoeken fenomeen. Tijdens dit afstudeertraject heeft het coronavirus in Nederland behoorlijke invloed gehad. De lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit heeft daar ook onder geleid. Zo konden er bijvoorbeeld sommige controles niet gedaan worden. Dit geeft wellicht ook een vertekend beeld ten opzichte van hoe de aanpak in de 'normale' situatie is.

Het vierde gevaar is de instrumentatie (Verhoeven, 2014, p. 209). Als een vragenlijst continu wordt aangepast, dan levert dat een vertekening van de resultaten op (Verhoeven, 2014, p. 209). In deze masterscriptie is er een standaard topiclijst gebruikt, die alleen is aangepast om het interview aan te laten sluiten bij de respondent die geïnterviewd is. Inhoudelijk is de topiclijst dus niet aangepast, waardoor dit probleem is ondervangen.

Het vijfde en laatste gevaar is testeffect (Verhoeven, 2014, p. 210). Dit kan bij interviews optreden doordat mensen bepaalde wenselijke of beperkende antwoorden geven, omdat ze weten dat hun antwoord gebruikt gaat worden in een masterscriptie. Dit gevaar deed zich bij deze masterscriptie vooral voor door de mate waarin bepaalde informatie geheim zou moeten blijven. Dit gevaar is ondervangen door respondenten vooraf aan te geven dat geheimhouding geborgd zou worden indien nodig. Achteraf is ook de controlevraag gesteld of er dingen waren gezegd die geheimhouding behoefde.

Al met al zijn er wel een aantal gevaren met betrekking tot interne validiteit ondervangen. Hierdoor kan gesteld worden dat de resultaten intern valide zijn en dat de juiste conclusies zijn getrokken.

#### 4.3.2.2 Externe validiteit

Met externe validiteit kan worden bepaald in hoeverre de steekproef een juiste afspiegeling is van de populatie (Verhoeven, 2014, p. 210). Externe validiteit is vooral belangrijk bij kwantitatief onderzoek en heet dan ook wel statistische generaliseerbaarheid. Bij kwalitatief onderzoek kan de externe validiteit ook bepaald worden en dan heet het ook wel inhoudelijke generaliseerbaarheid (Verhoeven, 2014, p. 210). In dat geval kijk je naar generaliseerbaarheid naar andere situaties.

De selectie voor dit onderzoek is gevarieerd en de belangrijkste partners voor de lokale aanpak zijn geïnterviewd. De respondenten vormen daarmee een goede afspiegeling van het geheel aan betrokken partners bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Voor een meer extern valide uitkomst in relatie tot de gehele aanpak van ondermijnende criminaliteit, komt dit onderzoek nog tekort. Er is namelijk niet met landelijke organisaties gesproken die op een ander niveau de ondermijnende criminaliteit proberen aan te pakken.



#### 4.3.2.3 Begripsvaliditeit

Begripsvaliditeit komt erop neer dat je meet wat je wilt meten (Verhoeven, 2014, p. 212). Bij een kwalitatief onderzoek is het dan van belang dat een abstract begrip door een aantal vragen wordt gemeten. Voor netwerkeffectiviteit is het bijvoorbeeld van belang meerdere aspecten van die netwerkeffectiviteit te bevragen.

In dit onderzoek is geprobeerd de begripsvaliditeit te vergroten door per pijler van dit onderzoek (aanpak, samenwerking en informatiepositie) aspecten te bevragen die daadwerkelijk wat zeggen over de pijler. De abstracte begrippen zijn dus geoperationaliseerd naar meetbare concepten. Deze operationalisatie komt later in dit hoofdstuk nog aan de orde.

#### 4.3.3 *Bruikbaarheid*

De bruikbaarheid is naast de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek ook belangrijk (Verhoeven, 2014, p. 214). Als de validiteit en betrouwbaarheid altijd de maatstaf zouden zijn, zouden veel onderzoeken afgekeurd worden (Verhoeven, 2014, p. 214). Dit gebeurt niet altijd, omdat sommige onderzoeksresultaten toch erg belangrijk, nuttig en dus bruikbaar zijn voor de opdrachtgever.

De bruikbaarheid is in dit onderzoek het sterkst in relatie tot de kwaliteit van het onderzoek. Er is aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit, maar veel is ook op 'goed gevoel' onderzocht. Interviews zijn volgens de regels gehouden, maar werden ook vooral gezien als een gesprek tussen twee mensen die een bepaald onderwerp allebei interessant vinden. Hierdoor is de bruikbaarheid, uiteindelijk in combinatie met duidelijke en goed geformuleerde aanbevelingen, hoog voor de opdrachtgever. De opdrachtgever kan na oplevering van de masterscriptie meteen aan de slag met het implementeren van de aanbevelingen.

#### 4.4 Operationalisatieschema

Abstracte begrippen meetbaar maken wordt operationaliseren genoemd (Verhoeven, 2014, p. 91). Voor de operationalisatie in dit onderzoek wordt er gekeken naar de onderzoeksvragen. Hier worden aspecten uitgelicht die vervolgens met behulp van de theorie meetbaar zijn gemaakt. Het geheel wordt in deze paragraaf in een operationalisatieschema weergegeven. Zie daarvoor Tabel 6. Voor de volledigheid worden nogmaals de probleemstelling en onderzoeksvragen opgenomen. Zie hieronder.

*Hoe kan de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie van de samenwerkingen bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort, worden verbeterd?*

1. *Welke knelpunten worden er over het algemeen ervaren bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit?*
2. *Hoe kan de aanpak (preventie, signalering en opsporing) van ondermijnende criminaliteit worden verbeterd?*
3. *Hoe kan de samenwerking tussen de betrokken partners worden verbeterd?*
4. *Hoe kan de informatiepositie van de samenwerkingen worden verbeterd?*

Tabel 6. Operationalisatieschema

Elementen uit onderzoeksvragen	Theorie	Interviewvraag
(Succesvolle) preventie	Actiecommunicatie	<i>In hoeverre wordt er nu binnen de ... voldoende gecommuniceerd over de aanpak van ondermijnende criminaliteit?</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Wat is er vooral goed aan de actiecommunicatie?</li><li>• Wat zou er verbeterd kunnen worden aan de actiecommunicatie?</li></ul>

Elementen uit onderzoeksvragen	Theorie	Interviewvraag
	Geïntegreerde aanpak met repressieve middelen	<i>In hoeverre beschikt de ... over voldoende repressieve middelen om onder andere een goed preventief signaal af te kunnen geven bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit?</i>
	Kwetsbaarheid van omgeving	<i>Welke legale structuren zijn volgens jou het meest kwetsbaar in relatie tot ondermijnende criminaliteit?</i>  <i>In hoeverre speelt de ... voldoende in om de kwetsbaarheid van de legale structuren te verminderen?</i>
(Succesvolle) signalering	Afhankelijk van beleidsdoelstellingen of politieke prioriteiten of er wat met signalen wordt gedaan	<i>In hoeverre ervaar jij binnen de ... blokkades door beleidsdoelstellingen of politieke prioriteiten bij het doorgeven van signalen?</i>  <i>In hoeverre ervaar jij in de omgang met andere organisaties blokkades door beleidsdoelstellingen of politieke prioriteiten bij het doorgeven van signalen?</i>
Succesvolle opsporing	Wordt bemoeilijkt door economische belangen	<i>Ervaar jij bij jouw werk dat jouw werkzaamheden bemoeilijkt worden door economische belangen?</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe zou je met deze bemoeilijking om kunnen gaan?</li> </ul>
	Wordt bemoeilijkt doordat er geen aangifte wordt gedaan	<i>Hoe zou de aangiftebereidheid bij ondermijnende criminaliteit verhoogd kunnen worden?</i>
	Meer vrijheid voor basisteams en districten	<i>In hoeverre ben je het er mee eens dat er meer vrijheid bij lokale basisteams en districten moet komen te liggen voor een succesvolle opsporing?</i>

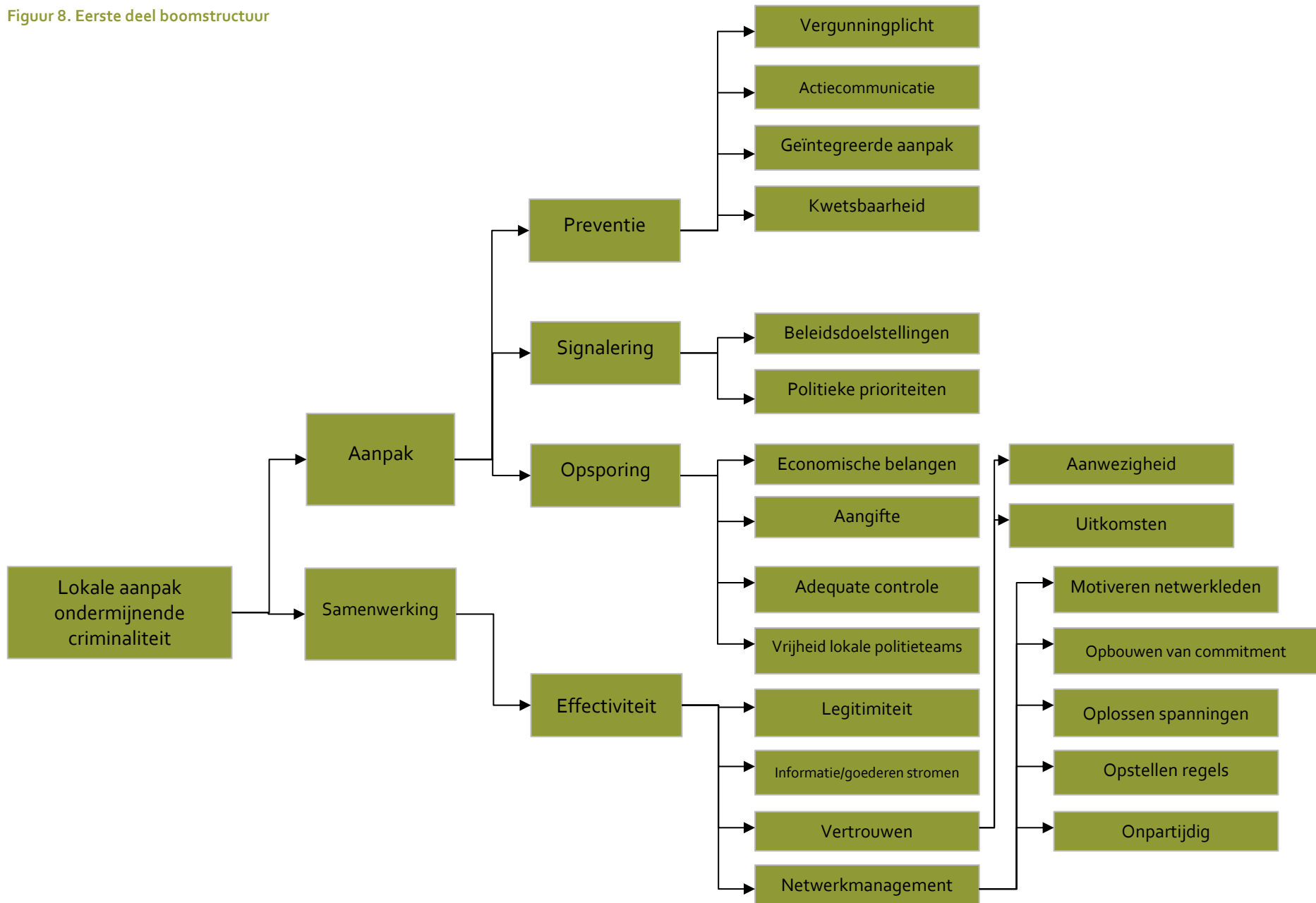
Elementen uit onderzoeksvragen	Theorie	Interviewvraag
Succesvol samenwerken (netwerkeffectiviteit)	Netwerkmanagement	<p><i>Wie zou volgens jou het voortouw moeten nemen in het netwerk en wordt dit nu al voldoende opgepakt?</i></p> <p><i>In hoeverre ervaar je spanningen binnen het netwerk?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe worden deze spanningen vaak opgelost?</li> </ul>
	Vertrouwen	<p><i>In hoeverre vertrouw je de andere netwerkliden in het algemeen?</i></p> <p><i>In hoeverre vertrouw je de andere netwerkliden bij het verstrekken van geheime informatie?</i></p>
	Integrale samenwerking	<p><i>Hoe ervaar je de integrale samenwerking met de andere partners in het algemeen?</i></p> <p><i>Hoe ervaar jij de deskundigheid in het netwerk en welke mogelijkheden zie jij om die eventueel te versterken?</i></p> <p><i>Welke andere partners of afdelingen zou je nog graag bij de samenwerking betrokken willen zien worden en waarom?</i></p>
	Integriteit	<i>Voor wie zie jij binnen het netwerk een rol weggelegd om de integriteit te bevorderen?</i>
Informatiepositie netwerk	Goede balans tussen privacy en veiligheid	<i>Hoe zie jij de goede balans tussen privacy en veiligheid bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit voor je?</i>

Elementen uit onderzoeksvragen	Theorie	Interviewvraag
	Samenwerkingsverband: gegevensdeling	<p><i>Heb je binnen het netwerk het gevoel dat jullie voldoende informatie met elkaar kunnen delen om ondermijnende criminaliteit effectief te kunnen aanpakken?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe wordt de privacy daarin dan gewaarborgd?</li> <li>• Hoe zou de informatiedeling beter kunnen verlopen?</li> </ul>

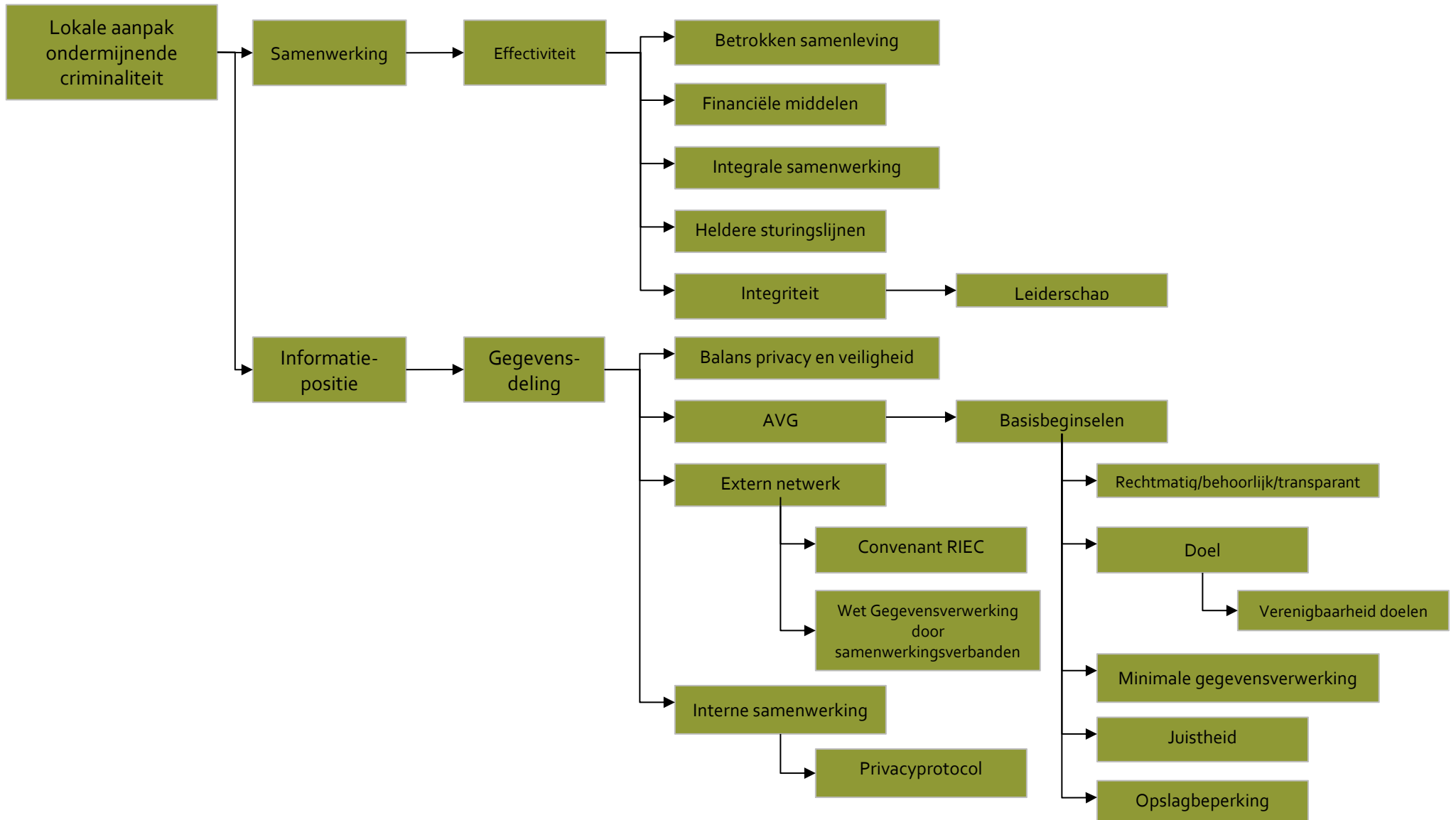
#### 4.5 Boomstructuur

Eerder in dit hoofdstuk is beschreven dat er voor een deductieve onderzoeksbenadering is gekozen. Hiervoor zijn aan de hand van de literatuur concepten en indicatoren uitgewerkt, die vervolgens zijn toegepast bij de codering van de interviews. In onderstaande boomstructuur staan alleen de deductieve codes weergegeven. Zie Figuur 8 en Figuur 9.

Figuur 8. Eerste deel boomstructuur



Figuur 9. Tweede deel boomstructuur



## Hoofdstuk 5 Resultaten

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven en geanalyseerd. De probleemstelling bestaat uit drie pijlers: de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie. Deze pijlers zullen in dit hoofdstuk één voor één behandeld worden. Voordat de pijlers worden behandeld is er aandacht voor de knelpunten die over het algemeen worden ervaren bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De resultaten worden niet alleen beschreven, maar er zal ook een analyseslag worden gemaakt om de resultaten te kunnen vertalen naar verbeteringen.

In dit hoofdstuk wordt regelmatig verwezen naar antwoorden die respondenten hebben gegeven in de interviews. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 1. In deze bijlage is een onderscheid gemaakt tussen respondenten van de interne samenwerking, respondenten die bij het externe netwerk horen, respondenten die bij beide samenwerkingen betrokken zijn en respondenten die (nog) niet of minder bij een van de samenwerkingen betrokken zijn. De respondenten zijn niet bij naam genoemd, maar worden vanuit hun functietitel geciteerd.

### 5.2 Knelpunten bij aanpak ondermijnende criminaliteit

#### 5.2.1 Algemene knelpunten

In de eerste hoofdstukken van deze masterscriptie is wellicht duidelijk geworden dat de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit iets is van de laatste jaren. Een adviseur op het gebied van openbare orde en veiligheid van één van de onderzochte laat doorschemeren dat de aanpak op zich goed gaat, maar dat het nog erg in de kinderschoenen staat. Er kan dus nog veel beter. Om de algemene knelpunten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit te kunnen vaststellen, wordt gekeken naar leerpunten uit de zuidelijke provincies van Nederland. Ondermijnende criminaliteit 'bestaat' daar al wat langer en daardoor is er beter inzicht in waar het in de aanpak fout gaat.

De knelpunten kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: een tegenwerkende institutionele logica, legitieme doodoeners en privacy als alibi (Boutellier, Hermans et al., 2019, pp. 25-28). Deze categorieën zijn in het vervolg van deze paragraaf één voor één toegelicht.

##### 5.2.1.1 Tegenwerkende institutionele logica

Met tegenwerkende institutionele logica wordt bedoeld dat overheden de neiging hebben oplossingen voor problemen te zoeken in bestaande voorzieningen (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 25). Hierdoor is het verzinnen van oplossingen aanbodgericht en is het lastig om vernieuwing te realiseren. De oplettende lezer legt hierbij de link met verkokering zoals in paragraaf 3.4.3.1 is



beschreven. Oplossingen zoeken in bestaande voorzieningen is onder andere het gevolg van de verkokering binnen de overheid (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 26).

Nieuwe integrale samenwerkingen worden door de institutionele logica tegengewerkt (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 27). Gevaar dat hierbij optreedt, is dat nieuwe partners die betrokken zijn bij de samenwerkingen weer afhaken. Voor een slagvaardig vervolg van de nieuwe integrale samenwerkingen is uiteindelijk noodzakelijk om onder andere de gekozen strategie door te zetten en de ambitie met elkaar uit te spreken om er iets positiefs van te maken (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 26).

#### 5.2.1.2 Legitieme dooddoeners

Met legitieme dooddoeners worden legitieme argumenten bedoeld die aan de voorkant initiatieven en creatieve gedachten doodslaan (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 26). Voorbeelden van deze legitieme dooddoeners zijn: 'we hebben geen capaciteit,' 'het is dweilen met de kraan open,' en 'het lukt toch niet om de grote jongens te pakken.' Samen met een zogenaamde boekhoudmentaliteit, waarbij in de handhaving geturfd en gevinkt wordt zorgen de legitieme dooddoeners voor een afname in de flexibiliteit (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 27).

Als men in de aanpak van ondermijnende criminaliteit de grote criminele ondernemers daadwerkelijk dwars wil zitten, is die flexibiliteit wel nodig (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 27). Zonder flexibiliteit gaat de bezieling uit de aanpak, is er sprake van perverse sturing en is men onvoldoende lenig om een goede vuist te maken. Een oplossing voor legitieme dooddoeners zit onder andere in de uitvoering centraal zetten (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 38). Dit komt erop neer dat het niet nodig is alle acties grootschalig op te zetten, maar dat juist kleine prikjes uit delen, steeds weer, kan leiden tot goede resultaten (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 38).

#### 5.2.1.3 Privacy als alibi

Met privacy als alibi wordt vooral bedoeld dat privacywetgeving door zowel kwaadwillenden als functionarissen wordt misbruikt door de aanpak van ondermijnende criminaliteit als het ware te degraderen tot ondergeschoven kindje (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 27). Privacy kan wellicht wel als legitieme dooddoener worden gezien. Betrokken partners binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit hebben vaak nog niet de kennis en de durf om de mogelijkheden om met privacywetgeving om te gaan op te zoeken (Boutellier, Hermans et al., 2019, p. 28).

Privacy als alibi completeert de drie categorieën die als algemene knelpunten kunnen worden aangemerkt bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze lijst van categorieën is niet

uitputtend, maar laat wel belangrijke punten zien waarom het in de aanpak misgaat en wat de betrokken partners in het zuiden van Nederland daarvan hebben geleerd.

### 5.2.2 Knelpunten specifiek voor casus

Uit onder andere de interviews kan er mee specifiek naar knelpunten voor de onderzochte casus gekeken worden. Deze knelpunten kunnen onder andere uit de beleidscontext naar voren komen. In deze paragraaf worden alleen hele specifieke knelpunten voor deze casus benoemd. Knelpunten die voortkomen uit de theorie en daarnaast gelden voor deze casus, komen in het vervolg van dit hoofdstuk aan bod.

Naast de knelpunten die in paragraaf 5.2.1 zijn genoemd, kan er in ieder geval één mogelijk knelpunt worden genoemd voor de casus specifiek. Twee van de drie onderzochte gemeenten zijn ambtelijk gefuseerd. De ambtenaren van Duiven en Westervoort werken onder de naam 1Stroom. Volgens een adviseur op het gebied van openbare orde en veiligheid kan het werken voor twee burgemeesters 'voor meer werk zorgen als de neuzen niet dezelfde kant op staan.' Hiermee wordt bedoeld dat hoe een burgemeester zich opstelt met betrekking tot ondermijnende criminaliteit invloed heeft op de ambtelijke uitvoering daarvan. Hier hebben alle gemeenten mee te maken, maar in deze casus specifiek omdat één ambtenarenapparaat voor twee verschillende burgemeesters werkt.

Of er daadwerkelijk verschillende opdrachten van beide burgemeesters komen, is niet verder onderzocht. Wel zegt de adviseur openbare orde en veiligheid dat de ervaring is dat burgemeesters<sup>8</sup> andere gezichtsvelden hebben met betrekking tot de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De ene burgemeester staat misschien meer als *crime fighter* bekend, waar de andere burgemeester liever niet te snel bestuurlijk optreedt tegen kleine overtredingen.

## 5.3 Aanpak van ondermijnende criminaliteit

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is in deze masterscriptie onderverdeeld in preventie, signalering en opsporing. Voor alle drie de fasen is theoretisch onderbouwd wat de fase succesvol maakt. Deze onderbouwing is getoetst in de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit door middel van interviews. Per fase zal in deze paragraaf kort herhaald worden wat de succesfactoren voor die fase zijn en vervolgens worden de resultaten uit de interviews beschreven en geanalyseerd.

---

<sup>8</sup> Hiermee worden burgemeesters in het algemeen bedoeld. Niet specifiek de burgemeesters van de onderzochte gemeenten.

### 5.3.1 Preventie

Voor succesvolle preventie is een vergunningsplicht, actiecommunicatie, een geïntegreerde aanpak met repressieve middelen en inspelen op de kwetsbaarheid van de omgeving van belang (vander Beken, 2011; Boutellier, Hermans et al., 2019; Tjihuis, 2007).

#### 5.3.1.1 Vergunningplicht

De vergunningplicht bestaat vooral uit de mogelijkheden die een gemeente heeft met betrekking tot vergunningen van bijvoorbeeld nieuwe ondernemers (Boutellier, Hermans et al. 2019). Het kan bijvoorbeeld zijn dat een nieuwe ondernemer een exploitatievergunning moet aanvragen en bij sommige branches is een bibob-toets onderdeel van de procedure. Op deze manier kan een gemeente bonafide en malafide ondernemers van elkaar onderscheiden. Bonafide ondernemers zijn betrouwbaar en malafide ondernemers zijn ondernemers met slechte bedoelingen.

#### Citaat 1. Spanning vergunningplicht

*"Welke aanvragen ze moeten doen, welke vergunningen ze nodig hebben, wat wel vergunningplichtig is en wat niet. Maar aan de andere kant zie je dus ook dat wij zoeken naar de mazen in de wet om een activiteit te verzinnen dat ze geen vergunning nodig hebben."*

Juridisch medewerker handhaving gemeente

De spanning die zich bij de vergunningplicht voordoet, kan worden geïllustreerd aan de hand van bovenstaande citaat uit een interview met een juridisch medewerker handhaving van de gemeente. Aan de ene kant wil een gemeente er strak opzitten en de ondernemers vergunningaanvragen laten doen, maar aan de andere kant wil een gemeente ook klantvriendelijk zijn en alles zo gemakkelijk mogelijk maken voor de ondernemers. Met de hierboven geschetste spanning gaat elke gemeente anders om. De ene gemeente geeft meer de voorkeur aan de klantvriendelijkheid met betrekking tot vergunningverlening. De andere gemeente zit er juist erg strak op en kiest ervoor om ondernemers flink door de mangel te halen, blijkt uit een interview met een Liemers burgemeester die zegt: 'het is niet anders.'

Het algemene beeld dat uit de interviews met medewerkers van de gemeente en de politie is ontstaan, is dat er vaak te snel vergunningen worden verleend of vergunning aanvragen niet worden aangevraagd, terwijl dat wel wenselijk is. Een vergunning wordt te snel verleend, zonder dat er goed gekeken is naar wat een persoon of ondernemer wil en welke bedoeling deze persoon heeft. Dit zit enerzijds in de klantgerichtheid die de gemeente wil uitstralen, maar anderzijds ook in een stukje onwetendheid. Niet alle medewerkers van de gemeente zijn zich bewust van hoe zij in aanraking

kunnen komen met ondermijnende criminaliteit. Zelfs recent heeft de onderzoeker op managementniveau binnen de gemeente nog gehoord 'maar ondermijnende criminaliteit, dat speelt hier toch niet?' Die onwetendheid speelt dus een belangrijk rol.

De vergunningplicht voor een succesvolle preventie moet dus beter en hier zijn een aantal mogelijkheden voor aangedragen: de bibob-toets kan breder worden ingezet en over het algemeen zou er meer bekend moeten zijn over degene die een vergunningaanvraag doet. Zoals eerder aangegeven is, wordt de bibob-toets op bepaalde branches getoetst. Een gemeente stelt eigen beleidsregels op waarin wordt vastgesteld hoe de Wet bibob wordt ingezet. De wens van een adviseur openbare orde en veiligheid van een gemeente in de Liemers is om de toets in ieder geval bij de vastgoedsector te kunnen inzetten. Dit is erg algemeen, maar wel een duidelijke verbreding van de mogelijkheden aangezien de bibob-toets nu alleen nog maar wordt ingezet in de horeca, bij kansspelen en bij seksinrichtingen<sup>9</sup>. Daarnaast is een te snelle vergunningverlening te voorkomen als er meer informatie beschikbaar is over de achtergrond van de aanvrager. Dit kan door een bibob-toets worden gerealiseerd maar ook door meer gegevensdeling en goede dossiervorming. Hierover later in dit hoofdstuk meer.

#### 5.3.1.2 Actiecommunicatie

Actiecommunicatie bestaat zowel uit het afschrikken van potentiële daders, maar ook uit een gedeelte bewustwording van de burgers, zodat zij weten waar ondermijnende criminaliteit over gaat en welke rol zij in de aanpak kunnen spelen (Boutellier, Hermans et al., 2019). Tijdens de interviews is er ook gevraagd naar actiecommunicatie voor bewustwording van het eigen personeel. Actiecommunicatie is een belangrijk preventief beleidsinstrument in relatie tot ondermijnende criminaliteit.

#### Citaat 2. Actiecommunicatie

*"Dus communicatie is gewoon een enorm krachtig beleidsinstrument waarvan ik denk 'daar hebben we nog wel een lange weg te gaan, voor we op een volgend niveau zijn.'"*

Projectleider provincie

*"Ja, ik roep altijd tegen mijn medewerkers 'frappez toujours'. Gewoon elke dag maar weer aangeven dat dit een belangrijk thema is."*

Liemerse burgemeester

<sup>9</sup> Beleidsregels Wet bibob gemeente Zevenaar 2018.

De status van actiecommunicatie bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit is samen te vatten aan de hand van bovenstaande citaten. Communicatie is een belangrijk beleidsinstrument voor de preventieve fase van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar er zijn wel mogelijkheden tot verbetering. Eén van de belangrijkste dingen om die verbetering te realiseren, is 'frappez toujours'. Regelmatig herhalen dat ondermijnende criminaliteit belangrijk is en op welke manier ondermijnende criminaliteit invloed heeft op medewerkers of burgers. Op een gegeven moment kunnen medewerkers denken 'we weten het nu wel,' en daardoor kan de boodschap minder goed doorkomen. Om dit tegen te gaan, nodigt bijvoorbeeld een Liemerse burgemeester sprekers uit die vanuit hun ervaring inzichten kunnen geven over de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Op die manier blijft de boodschap die gegeven wordt vernieuwend.

Ondanks dat er nog winst valt te behalen op het gebied van actiecommunicatie, wordt er tegenwoordig ook al veel aandacht aan besteed. Zo wordt er door de politie veel op social media gecommuniceerd. Er worden cursussen en trainingen gegeven. Er zijn inwerkprogramma's, berichten op intranet, congressen en flyers. Daarnaast wordt er bij het aantreffen van een drugspand een persbericht gemaakt en wordt er gebruik gemaakt van *blaming and shaming*. Dit laatste voorbeeld komt vooral voor in de vorm van grote posters op door de burgemeester gesloten drugspanden.

Al met al probeert men aan zowel de afschrikkende als bewustwordende werking van actiecommunicatie invulling te geven. Een Liemerse burgemeester vraagt zich wel af of de afschrikkende werking door communicatie voldoende is. Het verdienmodel is namelijk gigantisch, zegt hij. Daarnaast is een operationeel expert wijkagent bij de politie van mening dat er winst valt te behalen door meer gezamenlijk op te treden in de communicatie. Zo treed je als eenheid naar buiten en het idee is dat dit voor een grotere afschrikkende werking zorgt. Daarnaast is er ook winst te behalen met betrekking tot de bewustwordende werking. De samenleving in de vorm van de burger op straat kan nog meer betrokken worden, maar ook de professionals binnen de organisatie. Zo blijkt onder andere uit de eerder gedane constatering dat op managementniveau nog steeds niet altijd duidelijk is welke impact ondermijnende criminaliteit heeft.

### 5.3.1.3 Geïntegreerde aanpak

Voor een goede preventie van ondermijnende criminaliteit is een geïntegreerde aanpak met repressieve middelen noodzakelijk (Tijhuis, 2007). De actoren moeten repressief kunnen optreden om het preventieve signaal kracht bij te kunnen zetten.

Zoals eerder is beschreven zijn er meerdere mogelijkheden om op te treden bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit: strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en fiscaalrechtelijk. Op

lokaal niveau zijn vooral de strafrechtelijke en bestuursrechtelijk repressieve middelen van belang en deze zijn in de interviews dan ook vooral uitgelicht.

### Citaat 3. Geïntegreerde aanpak

*"Ja, ik denk dat wij de middelen wel hebben. Qua optreden kan er natuurlijk genoeg. Alleen ja daar zit je natuurlijk altijd wel met een stukje capaciteit."*

Operationeel expert wijkagent politie

*"Nou ja, ik denk wel dat de betrokken partners ze hebben, maar soms niet weten dat zij ze hebben."*

Accountmanager RIEC

Het algemene beeld met betrekking tot een geïntegreerde aanpak met repressieve middelen is dat men op lokaal niveau over voldoende middelen beschikt, zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. De wet biedt voldoende mogelijkheden aan de politie en aan de burgemeester om daders aan te pakken en daarmee kunnen zij de preventieve fase kracht bijzetten. Toch zijn er nog wel verbeterpunten met betrekking tot de geïntegreerde aanpak.

De repressieve middelen zijn er wel voldoende, alleen ontbreekt het aan de capaciteit en de kennis om de middelen goed in te zetten. Er moet natuurlijk voldoende capaciteit zijn om de middelen effectief in te kunnen zetten. Daarnaast heerst er het beeld dat sommige partners bij de lokale aanpak de middelen wel hebben, maar niet altijd weten dat ze de middelen hebben of hoe ze die middelen in moeten zetten. Ten derde blijkt uit een interview met een operationeel specialist van de politie dat de politie soms de middelen niet effectief in kan zetten, als bijvoorbeeld de gemeente aan zet is.

Het gebrek aan capaciteit, maar vooral het gebrek aan kennis en het gebrek aan onderlinge afstemming, vraagt om een interventiematrix. Uit een interview met een accountmanager van het RIEC komt naar voren dat niet het potentieel van interventiemogelijkheden wordt aangeboord en een interventiematrix kan daarbij helpen. In de matrix moet per partner en per fase worden beschreven welke bevoegdheden en middelen kunnen worden ingezet.

#### 5.3.1.4 Kwetsbaarheid omgeving

Als laatste onderdeel van de preventiefase wordt de kwetsbaarheid van de omgeving besproken. Zoals gezegd zou voor een succesvolle preventie niet alleen traditioneel naar de daders gekeken moeten worden, maar ook meer moeten worden ingespeeld op de kwetsbaarheid van de omgeving (vander Beken, 2011). De kwetsbaarheid van de omgeving komt onder andere voort uit de legale structuren (zoals bankrekeningen en vergunningen) waar criminelen misbruik van maken.

#### Citaat 4. Kwetsbaarheid omgeving

*"Hoe meer toegankelijk het is, hoe meer kwetsbaar het is voor ondermijnende criminaliteit."*

Projectleider provincie

*"Structuren die we het minst in beeld hebben, zijn het meest kwetsbaar."*

Regionaal adviseur ondermijning

*"Welke financiële mogelijkheden zijn er om uiteindelijk dat geld op een bepaalde manier wit te wassen zodat je dat ook weer gewoon in kan zetten voor legale activiteiten zeg maar."*

Hoofd RIEC

*"Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit zijn het meest kwetsbaar."*

Operationeel specialist politie

Uit de citaten komt naar voren dat er heel veel structuren en kwetsbaarheden zijn in relatie tot ondermijnende criminaliteit. Globaal zijn die kwetsbaarheden op te delen in de volgende categorieën: digitaal, financieel, fysiek, communicatief en vergunningen. Digitale kwetsbaarheden hebben te maken met de opkomende cybercriminaliteit. Financiële kwetsbaarheden zijn bankrekeningen, vastgoed, subsidies, aanbestedingen en eigenlijk alles waar witwasconstructies mogelijk zijn. Fysieke kwetsbaarheden zijn de locaties waar bijvoorbeeld drugspanden zich vestigen. Het gaat dan om allerlei soorten panden: woningen, bedrijfspanden, industriepanden maar ook het buitengebied. Als communicatieve kwetsbaarheid wordt de krant bijvoorbeeld aangegeven. Ondernemers die het slecht hebben, staan in de krant en criminelen spelen hierop in. Als laatste zijn er kwetsbaarheden met betrekking tot vergunningen, wat eerder in dit hoofdstuk al aan bod is geweest.

Op lokaal niveau kan niet bij alle categorieën even goed opgetreden worden. Deze categorieën zijn in de vorige alinea beschreven. Op lokaal niveau kan vooral bij de categorieën fysiek en communicatief worden opgetreden. Daarnaast kan op lokaal niveau ingespeeld worden op kwetsbaarheden met betrekking tot vergunningen. Voor digitale en financiële kwetsbaarheden is meer gespecialiseerde kennis nodig. Hier ligt wel een rol weggelegd voor het externe netwerk om deze gespecialiseerde kennis bij de aanpak te betrekken als de situatie of de casus daar om vraagt.

Nu kan worden bevestigd dat de omgeving inderdaad kwetsbaar is voor ondermijnende criminaliteit, is de volgende stap om te kijken hoe daarop ingespeeld kan worden. Hierin is vooral winst te behalen door bewustzijn te creëren door te communiceren, volgens onder andere een

operationeel specialist bij de politie en een accountmanager bij het RIEC. Zo kunnen burgers en ondernemers zich weerbaarder opstellen als zij weten in hoeverre zij kwetsbaar zijn voor ondermijnende criminaliteit. Daarnaast kan bijvoorbeeld een gemeente zich strenger opstellen in bijvoorbeeld de vergunningverlening, vinden een Liemerse burgemeester en een operationeel specialist bij de politie.

### 5.3.2 Signalering

Voor succesvolle signalering is het vooral van belang dat er daadwerkelijk wat met het verkregen signaal gedaan kan worden (Kolthoff & Khonraad, 2016). Daarnaast komt uit de interviews met een operationeel specialist bij de politie en een adviseur openbare orde en veiligheid van de gemeente naar voren dat signalen niet altijd op de goede plek terecht komen. De operationeel specialist van de politie zegt dat sommige signalen bij de politie worden neergelegd, terwijl die eigenlijk bij de gemeente terecht zouden moeten komen. De adviseur openbare orde en veiligheid geeft aan dat er een meldpunt is ingericht voor interne medewerkers waar signalen kunnen worden afgegeven. Zo'n meldpunt voor alle burgers zou het wellicht makkelijker maken om de signalen meteen op de goede plek te krijgen.

#### 5.3.2.1 Beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten

Voor een succesvolle signalering is het van belang dat beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten de mogelijkheid geven dat een signaal ook daadwerkelijk doorgegeven kan worden (Kolthoff & Khonraad, 2016). Zo kan een van de partners bijvoorbeeld het beleid hebben om minder informatie te delen of zijn er binnen een gemeente geen eenduidige afspraken over wat er met verkregen signalen gedaan moet worden.

#### Citaat 5. Beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten

*"Als je echt iets wilt dan zul je het beleid moeten aanpassen en dat is het beleid dat wat jullie constateren bij ons terecht komt, maar ook dat wij daar dan daadwerkelijk iets gaan doen."*

Toezichthouder bouw gemeente

*"Dat ze zeggen: 'we gaan voorlopig niet naar buiten en we pakken die doelgroep voorlopig niet aan.' Terwijl wij zeggen van: 'ja, maar dat is gewoon een onderdeel van de problematiek van ons die jullie moeten aanpakken."*

Accountmanager RIEC



Binnen de gemeente merkt men weinig van blokkades door beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten bij het doorgeven van signalen. Daarnaast heeft men het beeld dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit steeds belangrijker wordt gevonden. Desalniettemin is er een verandering in het beleid nodig, als men de volgende stap wil zetten. Toezichthouders voor de bouw krijgen bijvoorbeeld veel signalen door van publiekszaken, maar zij kunnen op basis van het huidige beleid niet altijd uitvoering geven aan die signalen. Dit komt onder andere doordat de aanpak van ondermijnende criminaliteit oorspronkelijk geen onderdeel was van het werk van een toezichthouder bouw.

In de samenwerking met andere partners dan alleen de gemeente zijn ook voorbeelden bekend van beleidsdoelstellingen of politieke prioriteiten die verhinderen dat er uitvoering gegeven kan worden aan een signaal. Sommige partners kiezen er in bepaalde situaties bijvoorbeeld voor om niet mee te doen aan een integrale controle vanwege een beleidsdoelstelling of politieke gevoeligheid. Als een partner bijvoorbeeld negatief in het nieuws is geweest, staat hij niet te trappelen om met een controle naar buiten toe te treden. De signalering wordt dus niet gehinderd door beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten, maar de uitvoering daarvan wel.

### 5.3.3 *Opsporing*

Een succesvolle opsporing wordt vaak bemoeilijkt door economische belangen en doordat er geen aangifte wordt gedaan (Zoomer & Johannik, 2006). Daarnaast is voor een succesvolle opsporing adequate controle nodig (Zoomer & Johannik, 2006) en wordt er gepleit voor meer vrijheid voor lokale politieteams (Mudde, 2019).

#### 5.3.3.1 Economische belangen

Economische belangen kunnen de opsporing en daarmee de aanpak van ondermijnende criminaliteit bemoeilijken (Zoomer & Johannik, 2006). Met economische belangen wordt dan de positie van Nederland als handelsland bedoeld (Zoomer & Johannik, 2006). De economische belangen worden afgewogen tegen veiligheidsbelangen, waaronder alles wat nodig is om criminaliteitsrisico's zo klein mogelijk te houden en de bestrijding van criminaliteit te bevorderen, wordt verstaan (Zoomer & Johannik, 2006).

#### Citaat 6. Economische belangen

*"Echt op het gebied van ondermijning is dat mijn ervaring niet van economische belangen."*

Operationeel specialist politie

*"We hebben wel eens een keer gehad dat we wisten dat de gemeente grond ging verkopen aan een bekende crimineel."*

Accountmanager RIEC

Over het algemeen is de ervaring dat economische belangen de werkzaamheden met betrekking tot het opsporen van ondermijnende criminaliteit niet bemoeilijkt. De lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt steeds belangrijker gevonden en daar wordt ook geld voor vrijgemaakt. Daarmee lijkt men over het algemeen de veiligheidsbelangen te prevaleren boven de economische belangen. Wel wordt er door één respondent een voorbeeld genoemd waarbij dit niet het geval was, zoals te zien is in het citaat hierboven.

Een enkele keer komt het voor dat een partner het verdienen van geld belangrijker vindt dan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. De verkoop van een stuk grond is voor een gemeente een financiële opsteker, maar als de kans groot is dat een bekende crimineel deze grond gaat gebruiken om zijn of haar criminele activiteiten te ontplooiën, is het de vraag of in zo'n geval het veiligheidsbelang niet boven het economische belang zou moeten staan. Om deze afweging goed te kunnen maken, is het noodzakelijk dat in eerste instantie de signalering goed is, maar daarnaast moet men ook in staat zijn informatie en verkregen signalen met elkaar te delen. Hierover in het vervolg van dit hoofdstuk meer.

#### 5.3.3.2 Aangifte

Onder andere de aangiftebereidheid zorgt voor een vertekend beeld in criminaliteitscijfers (Zoomer & Johannik, 2006). Dit is het dark number. Het dark number is het verschil tussen criminaliteitscijfers en de daadwerkelijke omvang van de criminaliteit (Vanderveen, Pleysier & Rodenhuis, 2011, p. 93). Niet alle delicten zijn namelijk bij de politie of andere instanties bekend, waardoor deze delicten ook niet worden meegerekend bij de criminaliteitscijfers.

Bij ondermijnende criminaliteit wordt vaak geen aangifte gedaan omdat de slachtoffers echt meegezogen worden in de criminaliteit (Zoomer & Johannik, 2006). Uit de interviews met de operationeel specialist en operationeel expert wijkagent van de politie komt naar voren dat het moeilijk is de aangiftebereidheid echt te vergroten. De grootste oorzaak daarvan is de manier hoe criminelen bij ondermijnende criminaliteit zich opstellen. Een operationeel expert wijkagent van de

politie zegt namelijk: 'Die gasten schuwen ook geen geweld. Dat houdt mensen denk ik wel weg van het doen van aangifte.' Juist omdat bij ondermijnende criminaliteit die verwevenheid met de bovenwereld zo kenmerkend is, schuwen deze criminelen geen geweld.

### 5.3.3.3 Adequate controle

Adequate controle is een belangrijk onderdeel van een succesvolle opsporing (Zoomer & Johannik, 2006). Op papier kan alles netjes uitgewerkt zijn, maar uiteindelijk moet men ook daadwerkelijk de straat op om bijvoorbeeld panden en personen te controleren. In de inleiding van deze masterscriptie is al aangegeven dat er integrale controles worden georganiseerd voor de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de interviews is onder andere gekeken in hoeverre deze controles adequaat genoeg zijn en hoe de controles over het algemeen adequater kunnen.

#### Citaat 7. Adequate controle

*"De controle kan beter en ik denk dat dat in de voorbereiding zit. Niet zo zeer dat de partijen de kennis niet hebben, maar dat je samen beter voorbereid. Gerichter."*

Adviseur openbare orde en veiligheid gemeente

*"Gewoon: we hebben iets gehad, we gaan door, we verzamelen weer om zeg maar een continuïteit te hebben met elkaar qua controle momenten."*

Operationeel expert wijkagent politie

*"Meer kleine controles organiseren."*

Operationeel specialist politie

Het idee van integraal controleren wordt over het algemeen als positief ervaren, zowel binnen de gemeente als in het samenwerkingsverband wat onder het RIEC-convenant valt. Op basis van bevoegdheden gaan toezichhouders van de gemeente en de ODRA een pand binnen en als zij iets aantreffen wat voor andere partners relevant is, sluiten zij aan. Het idee wordt dus wel als positief ervaren, alleen de voorbereiding en de uitvoering kan volgens de respondenten beter.

Zo geeft een adviseur openbare orde en veiligheid aan dat de voorbereiding beter mag, is de operationeel expert wijkagent van de politie van mening dat er meer continuïteit moet komen in controles en vindt de operationeel specialist van de politie dat er meer kleinere controles moeten worden georganiseerd. De projectleider van de ODRA vindt daarnaast dat de intentie van de controles moet verschillen. Bij een grote verdenking kunnen veel partners opgetrommeld worden, maar bij een

kleine verdenking is het beter om met een klein gezelschap langs te gaan om in kaart te brengen wat er speelt. Waar de gemeente dus nog vaak grote controles wil houden met veel partners, zijn respondenten buiten de gemeente voorstander van een andere aanpak met betrekking tot controles.

#### 5.3.3.4 Vrijheid lokale politieteams

Meer vrijheid voor lokale politieteams zou moeten leiden tot een effectievere opsporing van ondermijnende criminaliteit (Mudde, 2019). Het idee daarbij is dat lokale politieteams veel meer kennis hebben van wat er op lokaal niveau gebeurt en dat landelijke teams te ver van de lokale problematiek af staan. Landelijke teams hebben een onmisbare rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar vooral de terugkoppeling naar lokale politieteams zou beter moeten. Nu weet een wijkagent niet hoe een casus wordt afgehandeld en kunnen mogelijk tipgevers niet worden bijgepraat over wat er met hun tip is gebeurd. Een wijkagent zal sowieso altijd een afweging moeten maken of hij of zij wel de terugkoppeling aan een tipgever geeft of niet. Bepaalde vertrouwelijke informatie kan logischerwijs niet worden gedeeld.

#### Citaat 8. Vrijheid lokale politieteams

*"Het mooiste zou zijn om inderdaad zelf tools te hebben om in te kunnen zetten zonder dat je een landelijk team hoeft te vragen."*

Operationeel specialist politie

*"Ik heb nu niet echt de ervaring dat een wijkagent zijn werk niet kan doen omdat een landelijk team zegt 'ik doe het.'"*

Regionaal adviseur ondermijning

*"Volgens mij moeten we ons zelf zo goed mogelijk zien te organiseren en niet weer alles gaan versnipperen over allerlei basisteams."*

Projectleider provincie

De politie geeft aan dat zij van mening zijn dat zij fijner en effectiever kunnen werken als zij meer vrijheden en tools zouden hebben. Hier worden twee kanttekeningen bij geplaatst. Ten eerste heerst nu niet het idee bij de regionaal adviseur ondermijning dat landelijke teams het werk van de lokale teams hinderen en ten tweede is er volgens de medewerkers van de politie in lokale politieteams te weinig capaciteit om optimaal van extra vrijheden te kunnen profiteren. De respondenten die werken

binnen het basisteam van de politie zijn dus van mening dat extra vrijheden kunnen helpen, maar beseffen tegelijkertijd dat landelijke teams onmisbaar zijn.

Ondanks dat meer vrijheid voor lokale politieteams, met genoemde kanttekeningen, voor een succesvollere opsporing kan zorgen, is het de vraag of het in de gehele aanpak van ondermijnende criminaliteit ook zorgt voor meer succes. Zo geven een Liemerse burgemeester en een projectleider op het gebied van ondermijnende criminaliteit bij de provincie aan dat tegenover georganiseerde (en ondermijnende) criminaliteit een georganiseerde overheid moet staan. Het is de vraag of een versnippering in basisteams daaraan bijdraagt, hetgeen mooi wordt geïllustreerd in het laatste citaat dat hierboven is genoemd.

#### **5.4 Samenwerking (netwerkeffectiviteit)**

Voor de samenwerking bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit is gekeken naar het concept netwerkeffectiviteit. Een netwerk is een groep partners/organisaties die samenwerken om een beleidsprobleem op te lossen en daarmee een collectief doel te bereiken (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 21; Provan & Kenis, 2008). Netwerkeffectiviteit is *'het bereiken van positieve resultaten op netwerkniveau die normaal niet kunnen worden bereikt door individuele en onafhankelijk werkende organisaties'* (Provan & Kenis, 2008, p. 230). De externe samenwerking bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit kan getypeerd worden als een netwerk en daarom is de netwerkeffectiviteit een goed concept om de samenwerking te evalueren. Daarnaast kunnen veel aspecten van netwerkeffectiviteit ook voor de analyse van de interne samenwerking worden gebruikt. In deze paragraaf wordt de samenwerking (netwerkeffectiviteit) besproken en geanalyseerd.

##### *5.4.1 Netwerkmanagement*

Eén van de voorwaarden voor netwerkeffectiviteit is goed netwerkmanagement (Turrini et al., 2010). In het netwerk voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit is geen duidelijke netwerkmanager aangewezen. 'Het klopt dat het niet duidelijk is wie nu echt de manager is, maar dat is inherent aan een samenwerking tussen verschillende overheden,' zegt een Liemerse burgemeester. Het gaat hierbij dan vooral om het externe netwerk tussen gemeente en andere partners zoals politie en het RIEC.

Binnen het externe netwerk kan gesproken worden over een harde kern en een flexibele schil. Dit onderscheid is gemaakt in paragraaf 2.5. De partners in de harde kern hebben logischerwijs een andere rol dan bijvoorbeeld partners in de flexibele schil. De netwerkmanager heeft daardoor waarschijnlijk meer invloed op partners binnen de harde kern dan op de flexibele schil. Zaak is natuurlijk wel dat ook partners uit de flexibele schil aangehaakt blijven en vooral aangehaakt zijn als dat nodig is.

Omdat er niet duidelijk één netwerkmanager is aangewezen, is het moeilijk om echt het functioneren van de netwerkmanager te meten. Een netwerkmanager moet namelijk motiveren, commitment opbouwen, spanningen oplossen, regels opstellen en onpartijdig zijn. Wel is er gekeken naar in hoeverre er sprake is van motivatie, commitment, spanningen, regels en onpartijdigheid zodat er toch een link gelegd kan worden naar netwerkmanager en netwerkeffectiviteit. Om naar de onpartijdigheid te kijken is in eerste instantie gekeken of de neuzen in het externe netwerk dezelfde kant op staan en vervolgens is de respondenten gevraagd wie de netwerkmanager zou moeten zijn.

#### 5.4.1.1 Motiveren van netwerkleden en opbouwen van commitment

Twee onderdelen van goed netwerkmanager, die daarnaast op elkaar lijken, zijn het motiveren van netwerkleden en het opbouwen van commitment (Turrini et al., 2010). De netwerkmanager moet dus zorgen dat de leden gemotiveerd en betrokken zijn met betrekking tot de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Over het algemeen is het beeld dat de motivatie en betrokkenheid bij het externe netwerk goed is. Bij de interne samenwerking is de motivatie en commitment nog niet bij alle afdelingen op het goede niveau.

Uit een interview met een projectleider op het gebied van ondermijnende criminaliteit bij de provincie komt naar voren dat mensen in het werkveld met betrekking tot ondermijnende criminaliteit erg betrokken zijn. Vrijwel alle partners binnen het externe netwerk bevinden zich binnen dit werkveld. Afdelingen binnen de interne samenwerking echter niet. Een adviseur openbare orde en veiligheid bij de gemeente geeft aan dat niet alle afdelingen meeleven als het om ondermijnende criminaliteit gaat. Een rol ziet een Liemerse burgemeester voor zichzelf weggelegd om ervoor te zorgen dat deze afdelingen meer betrokken worden.

De vraag is dan natuurlijk hoe motivatie en commitment verbeterd zouden kunnen worden. Dit is verschillend voor het externe netwerk en de interne samenwerking door het verschil dat in de vorige alinea is geschetst. Bij het externe netwerk zijn de meeste partners betrokken en gemotiveerd. Het is daar dus zaak om hen ook gemotiveerd en betrokken te houden. Successen die voortkomen uit de samenwerking zouden daaraan bij kunnen dragen, volgens de operationeel specialist bij de politie en de regionaal adviseur ondermijning. Bij de interne samenwerking is het zaak om ervoor te zorgen dat afdelingen juist gemotiveerd en betrokken raken. Dit kan vooral gerealiseerd worden door bewustwording, zeggen de regionaal adviseur ondermijning, de accountmanager bij het RIEC en de Liemerse burgemeester. Enerzijds bewustwording in wat ondermijnende criminaliteit is en anderzijds in welke rol een bepaalde afdeling heeft binnen de aanpak.

#### Citaat 9. Motivatie en commitment

*"Nou, wat mij opvalt in dit werkveld is dat mensen ontzettend betrokken zijn bij de materie en ook heel erg gedreven om er iets van te maken."*

Projectleider provincie

*"Dan moeten alle afdelingen meeleven en dat gebeurt niet altijd."*

Adviseur openbare orde en veiligheid gemeente

*"Maar de gemeente en de burgemeester kan wel een belangrijke stimulerende rol vervullen en dat doe ik ook met plezier."*

Liemerse burgemeester

#### 5.4.1.2 Oplossen van spanningen en opstellen van regels

Twee andere onderdelen van goed netwerkmanagement zijn het oplossen van spanningen en het opstellen van regels (Turrini et al., 2010). Hierbij geldt wederom dat er weinig spanningen worden ervaren in het externe netwerk, maar dat er bij interne samenwerking wel spanningen voorkomen.

#### Citaat 10. Spanningen en regels

*"Nu weet ik wel van bijvoorbeeld de gemeente dat daar intern heel veel spanningen zijn in samenwerking. Met de adviseur openbare orde en veiligheid heb ik geen spanningen, totaal niet. Maar andere afdelingen zeggen vaak nee en daar heb ik dan last van."*

Operationeel specialist politie

Spanningen binnen de interne samenwerking en dus binnen de gemeente bestaan vooral tussen verschillende afdelingen. De knelpunten zitten vooral in de betrokkenheid en de bewustwording. Zoals gezegd kan de betrokkenheid binnen de interne samenwerking beter. Dit komt onder andere door bewustwording, maar ook doordat veiligheid niet de kerntaak is van alle afdelingen. Een voorbeeld wordt gegeven door de adviseur informatiebeveiliging van de gemeente, die zegt dat medewerkers van het sociaal domein met een ethisch dilemma zitten als het gaat om het melden van verdachte situaties. Hun primaire taak is om mensen te helpen met sociale problemen. Als zij veel moeite hebben gedaan om 'achter de voordeur' te komen, hebben zij misschien het gevoel dat al het werk teniet wordt gedaan als ze een signaal doorgeven.

De knelpunten door bewustwording zitten vooral in een stuk onwetendheid. Medewerkers van de politie geven als voorbeeld dat soms een vergunning al wordt verleend, terwijl ze liever hadden

gehad dat daar meer controle op was geweest. Daarnaast zijn er voorbeelden van mensen die door de gemeente worden ingeschreven op een adres waar niet gewoond mag worden. Het één stapje verder denken en het denken met een 'veiligheidsbril' op ontbreekt soms nog bij andere afdelingen. Dat is ook niet gek, want zoals gezegd is veiligheid niet hun kerntaak.

Het dilemma waar medewerkers van het sociaal domein voor komen te staan, kan onder andere opgelost worden door procesmatige werken. De angst heerst nu dat door het doorgeven van een signaal hun werk teniet wordt gedaan. Het komt nu ook nog voor dat na één signaal een grootschalige actie op wordt gezet. Procesmatig werken kan ervoor zorgen dat er duidelijke afspraken gemaakt worden hoe er wordt omgegaan met een signaal. Onder andere de adviseur informatiebeveiliging bij de gemeente en de regionaal adviseur ondermijning geven aan dat je op die manier bij meerdere signalen kan werken naar een degelijke verdenking. Bij een degelijke verdenking kan vervolgens op actie worden overgegaan. Op die manier kunnen medewerkers van het sociaal domein op een 'veiligere' manier signalen doorgeven.

#### 5.4.1.3 Onpartijdig

Uit voorafgaande paragrafen komt naar voren dat bij het externe netwerk over het algemeen de betrokkenheid en motivatie goed is. Alle partners dragen in meer of mindere mate bij aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Wel blijkt uit een interview met een accountmanager van het RIEC en een projectleider van een omgevingsdienst dat sommige partners in sommige gevallen minder meewerkend zijn. Redenen hiervoor zijn onder andere het bewaken van de reputatie en het ontbreken van de benodigde capaciteit.

Over het algemeen staan bij het externe netwerk bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit 'de neuzen dezelfde kant op'. De strenge eis uit de theorie dat een netwerkmanager onpartijdig moet zijn (Turrini et al., 2010) geldt voor deze casus dus niet per definitie. Dit wil overigens niet zeggen dat een onpartijdige netwerkmanager niet geschikt zou zijn om het netwerkmanagement op zich te nemen.

In één van de eerste interviews gaf het hoofd van het RIEC namelijk aan dat een ontkleurde en onpartijdige rol noodzakelijk was om alle verschillende belangen te kunnen verbinden. Het RIEC is een partner in het netwerk en heeft daarom mogelijk eigenbelang om zichzelf op die manier in het netwerk te positioneren. Het is daarom nodig om naar meer redenen te kijken waarom respondenten voor een onpartijdige netwerkmanager zouden kiezen.



#### Citaat 11. Onpartijdigheid netwerkmanager

*"Ja, dat komt omdat overal in alle handboeken volgens mij als het gaat om integrale aanpakken de gemeente als regisseur wordt bestempeld."*

Accountmanager RIEC

*"Maar juist het verbinden van al die verschillende belangen... ja, dat vereist gewoon die ontkleurde rol."*

Hoofd RIEC

Zoals gezegd is er veel discussie en zijn er veel verschillende meningen onder de respondenten over wie het voortouw moet nemen in het netwerk. De gemeente wordt in de interviews vaak als netwerkmanager voor het externe netwerk aangewezen. Beide respondenten van de politie, de adviseur openbare orde en veiligheid van de gemeente en de projectleider van de omgevingsdienst wijzen de gemeente aan als partner die het voortouw zou moeten nemen. De regionaal adviseur ondermijning geeft aan dat het voortouw juist niet bij de gemeente zou moeten liggen. Het netwerkmanagement zou dan te eng en te smal worden. Een projectleider van de provincie vindt dat het netwerkmanagement bij de driehoek moet liggen. Daarnaast geven de medewerkers van het RIEC aan dat een ontkleurde rol nodig is voor het netwerkmanagement. Een medewerker van het RIEC in een zuidelijke regio in Nederland geeft aan dat het RIEC daar al het voortouw neemt en hij bestempelt dit als een belangrijke succesfactor.

Zoals gezegd is onpartijdigheid niet de doorslaggevende factor in het bepalen van de juiste netwerkmanager. Wat dat wel zou kunnen zijn, zijn de werkzaamheden en taken die de betrokken partners moeten uitvoeren en een overkoepelende rol die een partner zou kunnen pakken. In het veiligheidsdomein worden medewerkers erg geleefd door de waan van de dag. Als voorbeeld: veel adviseurs openbare orde en veiligheid van gemeenten kregen het druk door de uitbraak van het coronavirus. Hierdoor kwamen zij minder toe aan werkzaamheden met betrekking tot ondermijnende criminaliteit. Het kan dus belangrijk zijn dat een partner het voortouw neemt, die zich uitsluitend met ondermijnende criminaliteit bezighoudt. Dan is de kans het kleinst dat andere werkzaamheden in de weg gaan zitten.

#### 5.4.2 Structurele eigenschappen van het netwerk

In Figuur 4 in paragraaf 3.4.4.1 is een verhouding te zien tussen structurele eigenschappen van het netwerk, de context van het netwerk en de netwerkeffectiviteit. In deze paragraaf worden een aantal

concepten van netwerkeffectiviteit behandeld, die onder de structurele eigenschappen van het netwerk vallen.

#### 5.4.2.1 Integrale samenwerking

De integrale samenwerking is een belangrijk onderdeel van een effectief netwerk tegen de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Zoals al vaker gezegd, worden meerdere aspecten van het recht gecombineerd om een vuist te maken tegen ondermijnende criminaliteit. De integrale samenwerking wordt over het algemeen als prettig ervaren, maar er zijn ook verbeterpunten. Die verbeterpunten zullen in het vervolg verder worden toegelicht. De integrale samenwerking is alleen van toepassing op de externe samenwerking en daarom ligt daar de focus in deze paragraaf.

#### Citaat 12. Integrale samenwerking

*"Nou, in de basis denk ik dat die verbindingen heel goed gelegd zijn. Ik denk dat het netwerk echt wel goed is, integraal."*

Regionaal adviseur ondermijning

*"Ik denk dat je niet zonder RIEC-samenwerking kan, ook in die interventiefase."*

Accountmanager RIEC

*"Dat je met stakeholders ondermijning gaat werken op verschillende afdelingen."*

Accountmanager RIEC

Vrijwel alle respondenten die betrokken zijn bij het externe netwerk zijn overwegend positief over de integrale samenwerking. Volgens onder andere de accountmanager van het RIEC en de Liemerse burgemeester zijn er de laatste jaren veel stappen gezet in de integrale samenwerking. Maar zoals de accountmanager zegt: 'het gaat mij niet snel genoeg.' De belangrijkste positieve punten zijn onder andere dat men elkaar weet te vinden en dat de lijntjes kort zijn.

In paragraaf 5.4.1 is al aangegeven dat er geen duidelijke netwerkmanager is. De integrale samenwerking is goed te noemen, maar de resultaten daarvan gaan onder andere volgens de accountmanager van het RIEC niet snel genoeg. Een belangrijk verbeterpunt ligt hier bij het aanstellen van een netwerkmanager. Op die manier kan ervoor gezorgd worden dat mensen elkaar nog beter kunnen vinden en daarnaast kan de netwerkmanager een goede aanjagende werking hebben.

#### 5.4.2.2 Heldere sturingslijnen

Het hebben van heldere sturingslijnen is de volgende eigenschap die belangrijk is voor de effectiviteit van het netwerk (Tops & Schilders, 2016). In paragraaf 3.3.3 is een onderscheid gemaakt tussen voorbereiding op de opsporing en feitelijke opsporing. Dit onderscheid komt bij heldere sturingslijnen ook terug. Er is sturing op tactisch niveau nodig voor de voorbereiding en sturing op operationeel niveau voor de feitelijke opsporing.

De projectleider van de omgevingsdienst is in het interview dieper op dit onderscheid ingegaan. Hij zegt dat afstemming en sturing op operationeel niveau eigenlijk altijd wel goed gaat. Mensen stemmen op de werkvloer met elkaar af wat ze moeten doen en hier zijn de lijnen dus kort. Op tactisch niveau gaat de afstemming minder, omdat men op dat niveau moet nadenken over programma's, jaarplannen en dergelijke.

Op operationeel niveau is niet een hele duidelijke commandostructuur. Door bijgewoonde integrale controles kan de onderzoeker daar een beeld van schetsen. Een toezichthouder van de bouw heeft in eerste instantie de leiding over de controle. Hij of zij kan namelijk het makkelijkst een gebouw betreden op basis van de bevoegdheden. Mocht er bij een controle drugs of druggerelateerde goederen worden aangetroffen, gaat de leiding over naar de politie. Een toezichthouder bouw van de gemeente en een Buitengewoon Opsporingsambtenaar geven in een groepsinterview aan dat zij dit een goede en prettige manier van werken vinden.

Op tactisch niveau is er in ieder geval volgens de projectleider van de omgevingsdienst nog winst te behalen. Door programma's en jaarplannen is het niet altijd mogelijk om capaciteit in te zetten bij bijvoorbeeld een controle. Goed netwerkmanagement kan hierop aansturen. Daarnaast zou procesmatige werken ook zijn vruchten kunnen afwerpen. Door stap voor stap aan te geven welke partijen er in welke fase van een signaal of van een casus betrokken moeten worden, kan dit beter aansluiten op de programma's en jaarplannen. We gaan dan ook weer naar de vraag of er voldoende beschikbare capaciteit is, waar een netwerkmanager op tactisch niveau een belangrijke aansturende rol in kan hebben.

#### 5.4.2.3 Vertrouwen

Vertrouwen is een volgend aspect van netwerkeffectiviteit (Turrini et al., 2010). Voor een goede samenwerking is het belangrijk dat men elkaar vertrouwt en vertrouwen heeft in het netwerk in het algemeen. Vertrouwen zorgt onder andere voor meer aanwezigheid van deelnemers en betere uitkomsten. Volgens vrijwel alle respondenten is het vertrouwen de basis van de samenwerking en is zonder vertrouwen het einde zoek in de samenwerking bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Alle respondenten ervaren dat vertrouwen, hoewel de projectleider bij de provincie wel aangeeft dat het netwerk in een werkveld opereert dat bestaat uit wantrouwen en achterdocht.

Door een succes te boeken, kan het vertrouwen nog wel een boost krijgen. Dan gaat het niet zo zeer om het vertrouwen in elkaar, maar het vertrouwen in het netwerk als geheel en het vertrouwen dat men met iets goeds en nuttigs bezig is. Zo geeft een operationeel specialist van de politie aan dat het netwerk graag wil dat 'een casus een succes heeft waarin je op de juiste manier de juiste dingen hebt gedaan.' Het lijkt er dus op dat vertrouwen niet alleen leidt tot betere uitkomsten, maar dat betere uitkomsten ook weer zorgen voor meer vertrouwen.

Naast persoonlijk vertrouwen, wat in de vorige twee alinea's is beschreven, is er ook sprake van inhoudelijkheid. De basis hiervan is de vraag wat er wel en niet gedeeld kan worden en hoe dat vertrouwen kan beïnvloeden. Wat wel en niet kan worden gedeeld wordt in paragraaf 5.5 verder behandeld. Daarnaast is er al een voorbeeld genoemd over feedback aan een tipgever in paragraaf 5.3.3.4. Een operationeel expert wijkagent bij de politie gaf aan dat de politie niet alle informatie altijd deelt. Hij zei daarbij dat andere partners hem moeten vertrouwen dat hij informatie deelt wanneer dat nodig is. De invloed van het niet (kunnen) delen van informatie op vertrouwen is in deze masterscriptie verder niet onderzocht, maar het is goed te weten dat hier wel sprake van zou kunnen zijn.

#### 5.4.2.4 Integriteit

De integriteit staat bij ondermijnende criminaliteit misschien nog wel meer op het spel dan bij andere vormen van criminaliteit (Tops & Schilders, 2016). Dit komt onder andere door de vermenging van boven- en onderwereld en het feit dat criminelen zaken willen doen met de gemeente. In 3.4.4.5 is beschreven dat de interne samenwerking meer vatbaar is met betrekking tot integriteit dan het externe netwerk. De interne samenwerking vindt plaats op lokaal niveau en staat daardoor dicht op de ondermijnende criminaliteit. Politici en bestuurders zijn daarbij vatbaarder dan het ambtelijke apparaat.

#### Citaat 13. Integriteit

*"De integriteit kan ook wel bevorderd worden door het creëren van bewustwording bij de afdeling die wat minder gewend zijn te werken met ondermijnende criminaliteit dan wij in het veiligheidsdomein."*

Regionaal adviseur ondermijning

De gemeente probeert de integriteit van haar medewerkers te verbeteren door screening en training en door integriteitsbeleid. Uit de theorie komt onder andere naar voren dat leidinggevende een belangrijke rol hebben om integriteit te bevorderen. In interviews is alleen gevraagd wie de integriteit zou moeten bevorderen en er is niet dieper in gegaan op hoe de integriteit is en of er bijvoorbeeld voldoende zicht is op kwetsbaarheden bij medewerkers.

De verantwoordelijkheid om de integriteit te blijven waarborgen, ligt volgens vrijwel alle respondenten bij de afzonderlijke medewerkers en partners zelf. De projectleider van de omgevingsdienst en de adviseur openbare orde en veiligheid bij de gemeente vinden daarentegen de gemeente en de burgemeester daarvoor verantwoordelijk binnen het externe netwerk. De accountmanager van het RIEC vindt dat het RIEC daar een faciliterende rol in kan spelen.

#### 5.4.3 *Context van het netwerk*

De context van het netwerk heeft invloed op de relatie tussen structurele eigenschappen van het netwerk en netwerkeffectiviteit. In deze paragraaf worden concepten van netwerkeffectiviteit besproken die tot de context van het netwerk behoren.

##### 5.4.3.1 Legitimiteit

Als er in deze context over legitimiteit van het netwerk wordt gesproken, gaat het vooral om democratische legitimiteit. Democratische legitimiteit is in hoeverre een netwerk democratisch ter verantwoording kan worden geroepen (Bovens & Scheltema, 1999, pp. 141-142). Gekozen volksvertegenwoordigers zouden daarmee een rol moeten hebben in hoe het netwerk functioneert, om de democratische legitimiteit te waarborgen.

In de interviews wordt weinig over legitimiteit gesproken. Een onderzoek naar de democratische legitimiteit van het netwerk zou ook een masterscriptie op zich kunnen zijn. Het is wel duidelijk dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit steeds belangrijker gevonden wordt. Legitimiteit wordt daarbij dan ook steeds belangrijker volgens een regionaal adviseur ondermijning: 'Ik vind wel als je ondermijning een heel belangrijk thema maakt, dat je daarover ook verantwoordelijkheid moet afleggen. Waar je ook ter verantwoording over geroepen kan worden.'

De verantwoording en dus de legitimiteit kan dus nog beter, maar dat wil niet zeggen dat het netwerk helemaal niet aan de legitimiteitsvoorwaarde voldoet. De burgemeester heeft namelijk een belangrijke rol in de aanpak en zijn bevoegdheden in het bestuursrecht worden daarbij veelvuldig ingezet. Een burgemeester kan natuurlijk wel ter verantwoording worden geroepen door de volksvertegenwoordigers en daarmee is dat aspect van de samenwerkingen in ieder geval democratisch legitiem.

#### 5.4.3.2 Betrokken samenleving

Een betrokken samenleving is belangrijk voor de effectiviteit van een netwerk in relatie tot ondermijnende criminaliteit (Tops & Schilders, 2016). Uit de interviews komt naar voren dat vergeleken met een aantal jaar geleden de maatschappelijke kennis en betrokkenheid al flink is toegenomen, maar dat dit nog onvoldoende is om echt een vuist te maken tegen ondermijnende criminaliteit. Veel mensen weten nog niet waar het over gaat, laat staan dat ze weten hoe zij daar een belangrijke rol in kunnen spelen. Daarnaast is in paragraaf 5.3.3.2 al aangegeven dat men vaak geen aangifte doet. Ondermijnende criminelen schuwen geen geweld en dus kan het goed zijn dat angst ook een rol speelt in het feit dat de samenleving niet altijd goed betrokken is.

In paragraaf 2.6 is aangegeven dat de betrokken samenleving zowel uit de burger op straat als uit de professional in de betrokken organisaties bestaat. In deze paragraaf ligt de focus op de eerste groep: de burger op straat. De betrokkenheid van de professional in de betrokken organisaties is in paragraaf 5.4.1 behandeld.

#### Citaat 14. Betrokken samenleving

*"We organiseren wel eens bijeenkomsten om burgers bewust te maken van ondermijnende criminaliteit, zodat zij bijvoorbeeld beseffen wat voor gevolgen een hennepkwekerij bij de burenhuur kan hebben.."*

Liemerse burgemeester

*"Bij bedrijventerrein maken gemeenten ook gebruik van het Keurmerk Veilig Ondernemen. Dan heb je het over publieke private samenwerking. En die vind ik nog wel tricky hoor, omdat daar dan ook burgers bij aan tafel zitten en ja dan vertel ik niet alles."*

Projectleider omgevingsdienst

Als de samenleving meer moet worden betrokken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, komt men in een spagaat terecht. Enerzijds kan men de samenleving meer betrokken maken door bewustwording te creëren door middel van voorlichtingsavonden of men kan nog een stap verder gaan door publiek privaat te gaan samenwerken. Simpel gezegd is dit een samenwerking tussen bijvoorbeeld de gemeente en vertegenwoordigers van een wijk waar veel overlast plaatsvindt. De spagaat zit hem dan in het ondermijnende karakter van ondermijnende criminaliteit. Slimme criminelen zorgen dat ze bij voorlichtingsavonden en samenwerkingen tussen overheden en private partijen aanwezig zijn, zodat ze daar vervolgens weer op kunnen inspelen.

Een betrokken samenleving is dus belangrijk voor een effectief netwerk met betrekking tot de aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar er moet kritisch gekeken worden naar op welke manier de samenleving betrokken wordt en hoe de overheid dat wil communiceren. De ondermijnende criminelen liggen altijd op de loer en daar moet door de netwerkpartners goed over nagedacht worden.

#### 5.4.3.3 Financiële middelen

Het hebben van voldoende financiële middelen is de laatste contextfactor die in deze paragraaf wordt besproken. Financiële middelen zijn belangrijk voor de effectiviteit van het netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 144; Provan & Milward, 2001; Turrini et al. 2010). Er moet onder andere voldoende budget beschikbaar zijn om effectief te werk te kunnen gaan en daarmee ondermijnende criminaliteit effectief aan te pakken.

#### Citaat 15. Financiële middelen

*"Er wordt ook elke keer gezegd 'moeten we er niet meer geld naar stoppen, naar dit programma.'"*

Projectleider provincie

Uit de interviews komt niet naar voren dat de betrokken partners te weinig financiële middelen hebben. Zowel binnen de interne samenwerking als bij het externe netwerk. Opvallend is dat de projectleider bij de provincie aangeeft dat de provincie veel kan en wil subsidiëren voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar dat daar nog weinig gebruik van wordt gemaakt. Volgens de projectleider van de provincie biedt de provincie hulp aan<sup>10</sup>, maar weet de gemeente niet meteen goed wat ze daar mee aan moeten. De gemeente wil dan wel gesubsidieerd worden, maar de provincie wil daarvoor wel een opdracht krijgen, zodat zij bijvoorbeeld een projectleider aan kunnen stellen. De wil om de samenwerking aan te gaan met elkaar is er dus wel, maar er moet nog naar de juiste manier gezocht worden om dit tot uitvoering te brengen.

## 5.5 Informatiepositie

### 5.5.1 Wetgeving

Voor gegevensdeling bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn drie wetten het meest van belang: de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) en de Wet Gegevensverwerking door

---

<sup>10</sup> In deze masterscriptie is alleen naar de provincie Gelderland gekeken.

samenwerkingsverbanden (WGS) (Thijssen, 2020). De AVG en de UAVG zijn op het moment van schrijven van deze masterscriptie van kracht. De WGS nog niet, maar dit wetsvoorstel is wel in een gevorderd stadium.

#### 5.5.1.1 (Uitvoeringswet) Algemene verordening gegevensbescherming

Voor de AVG en UAVG zijn een aantal zaken van belang bij het uitwisselen van gegevens: rechtmatig/behoorlijk/transparant, doel, minimale gegevensverwerking, juistheid en opslagbeperking (van den Berg, 2019, pp. 46-48).

#### Citaat 16. AVG en UAVG

*"Op het moment dat je gewoon een helder proces hebt en duidelijk weet van 'met wie zit ik nu om tafel en wat mag ik delen?' en dat gewoon gefaseerd opbouwt."*

Adviseur informatiebeveiliging gemeente

*"Sommige dingen mogen we wel opslaan en voor andere dingen is het ook aan de politie om dat uit te zoeken en als wij dan iets weten, wil nog niet zeggen dat we dat mogen opslaan."*

Adviseur informatiebeveiliging gemeente

Binnen de interne samenwerking zijn de meeste medewerkers zich wel bewust van het feit dat de AVG en de UAVG een rol speelt in het verwerken van gegevens. Het externe netwerk kan informatie delen onder het RIEC-convenant en wordt in de volgende paragraaf behandeld. Intern in de gemeente is een adviseur informatiebeveiliging aangesteld om vragen van andere medewerkers met betrekking tot privacywetgeving te beantwoorden. De bewustwording is er wel, een vertaling naar een correcte en gestructureerde uitvoering nog niet.

Veel medewerkers zijn zich dus bewust van privacyregelgeving, maar delen vervolgens alsnog gegevens op 'goed geluk'. Zelf de adviseur informatiebeveiliging weet niet altijd precies wat wel en niet mag, omdat de regelgeving complex is en per situatie kan verschillen. Het is hier dus wederom raadzaam dit gestructureerd en dus procesmatig in te richten. Het privacyprotocol uit paragraaf 3.5.2.2 kan hier houvast bij bieden.

#### 5.5.1.2 Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden

De WGS wijst samenwerkingsverbanden aan die daardoor gemakkelijker informatie met elkaar kunnen delen. Het RIEC is één van de aangewezen samenwerkingsverbanden. In de toekomst zou het dus makkelijker moeten worden voor de aangesloten partners om bepaalde informatie met elkaar te



delen. Dit wil overigens niet zeggen dat daarmee zo maar allerlei persoonsgegevens gedeeld mogen worden (Thijssen, 2020), maar het geeft wel de mogelijkheid voor een aantal uitzonderingen op de AVG.

Het RIEC en de partners die betrokken zijn bij het RIEC werken nu al met het RIEC-convenant. Door het convenant is informatiedeling al meer gewaarborgd. Zo kunnen de partners op een online platform informatie zetten, waar andere partners het weer van af kunnen halen. Bepaalde cases kunnen worden opgewerkt tot RIEC-casus en dat maakt het delen van informatie gemakkelijker. Onder het RIEC-convenant is er dus al veel mogelijk met betrekking tot het delen van informatie, maar de WGS gaat het een en ander nog makkelijker maken.

### *5.5.2 Balans privacy en veiligheid*

Er wordt vaak gezegd dat er sprake is van een spanning tussen privacy en veiligheid (Muller et al., 2007, p. 69). Meer privacy zou leiden tot minder veiligheid en andersom. Anderen zijn van mening dat het vooral belangrijk is dat er een balans is tussen privacy en veiligheid (Muller et al., 2007, p. 69; Prins, 2009). Er moet niet gekozen worden voor privacy of veiligheid, maar voor privacy én veiligheid. Naar die balans is in de dataverzameling opzoek gegaan.

Vrijwel iedereen is het er mee eens dat er sprake moet zijn van een balans tussen privacy en veiligheid en dus dat er gekozen moet worden voor privacy én veiligheid en niet alleen voor veiligheid. Een Liemerse burgemeester zegt bijvoorbeeld: 'Dus ik pleit er ook niet voor om dingen te doen die niet kunnen en niet mogen,' daarmee doelend op het niet willen overtreden van privacyregelgeving. De vraag is dan wel hoe de balans er verder uit zou moeten zien.

De balans wordt goed geïllustreerd aan de hand van onderstaande citaten. Informatie moet worden gestapeld, waarbij de partners steeds meer mogelijkheden krijgen om persoonsgegevens op te vragen. Dit kan onder andere aan de hand van een privacyprotocol. Daarnaast moet het delen van informatie altijd aan het doel worden gerelateerd en kan met proefprocessen worden gekeken hoe de balans in de praktijk werkt.

#### Citaat 17. Balans privacy en veiligheid

*"Als je die informatie stapelt, kun je denken 'dit is bij elkaar opgeteld wel apart.' En dan ga je verder graven volgens mij. Dat is denk ik een beetje de balans."*

Projectleider provincie

*"Aan de andere kant, we moeten natuurlijk wel de criminaliteit aan kunnen pakken. Dus je moet het altijd relateren aan het doel dat je wil bereiken."*

Liemerse burgemeester

*"Probeer het en probeer ook met proefprocessen waar je wel of niet nat gaat."*

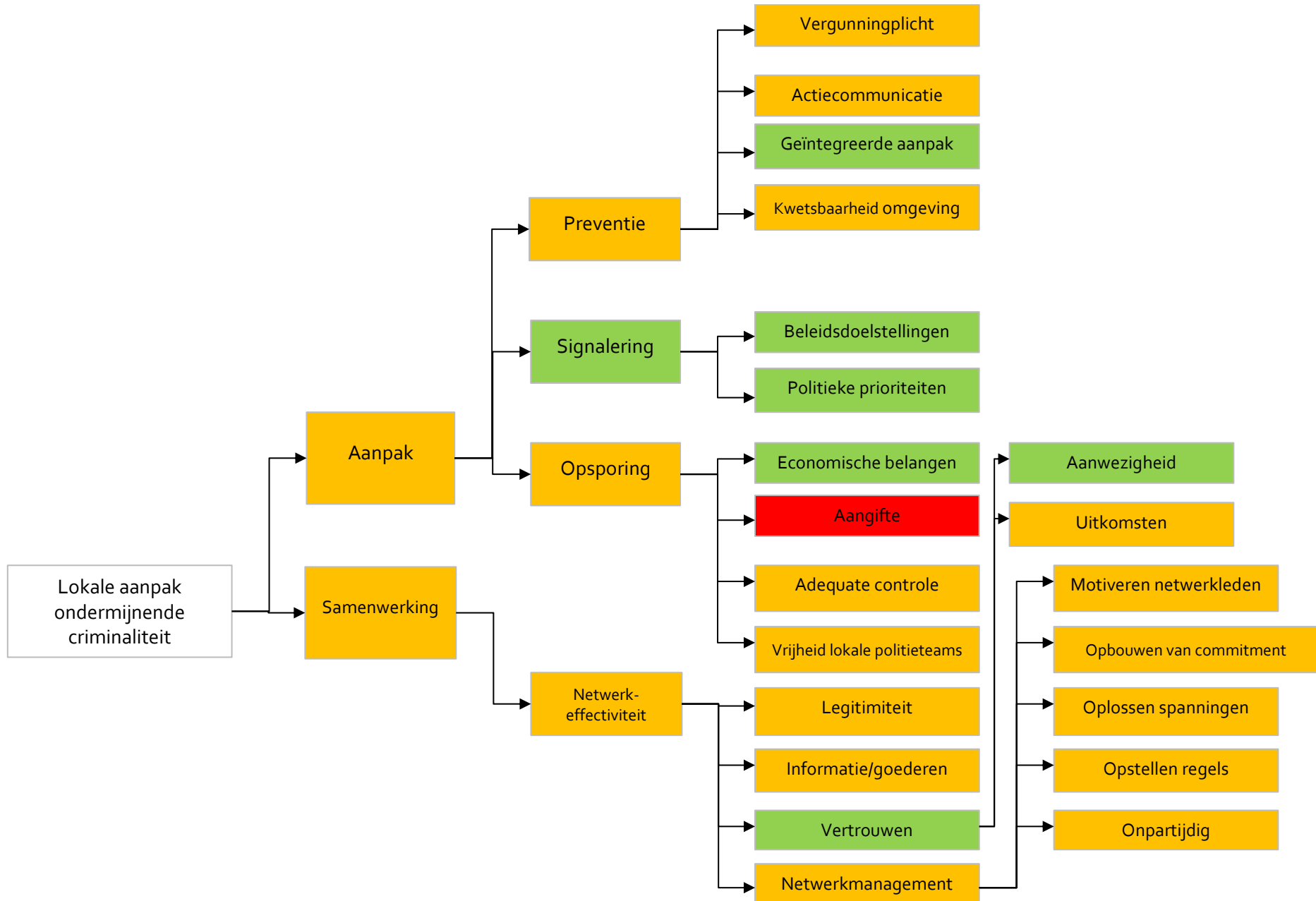
Accountmanager RIEC

### 5.6 Resultaten samengevat en geanalyseerd

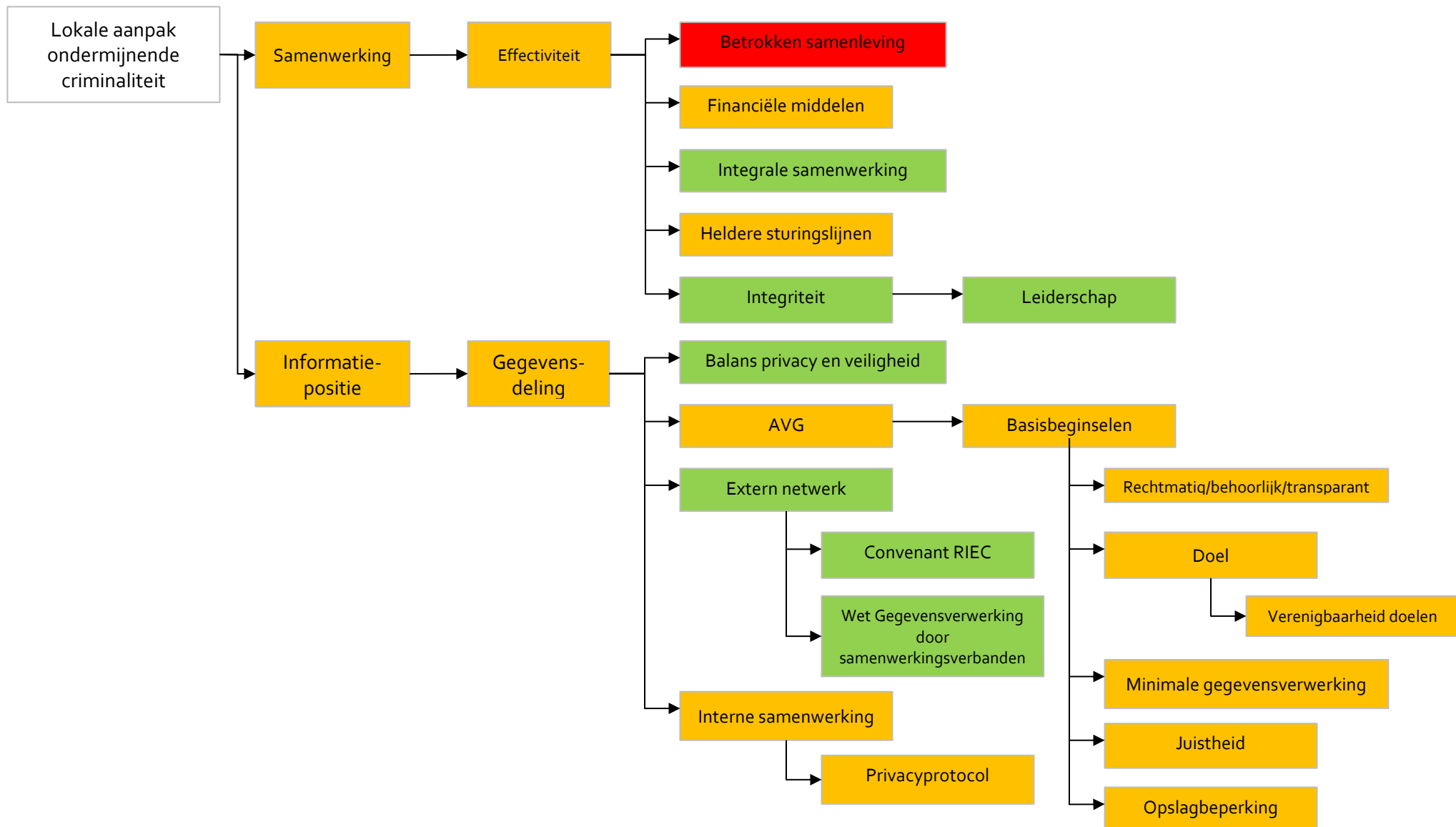
In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de resultaten die hierboven zijn beschreven schematisch samengevat en geanalyseerd. Dit gebeurt door de boomstructuur van kleurcodes te voorzien en uiteindelijk terug te redeneren naar de concepten en dimensies die daarvoor benoemd zijn. Op die manier is overzichtelijk op welke punten er nog winst te behalen is en op welke punten het eigenlijk al heel goed gaat. Zie Figuur 10 en Figuur 11.

In onderstaande figuren is met kleurcodes aangegeven in hoeverre dat onderdeel goed, voldoende, onvoldoende of ruim onvoldoende tot uiting komt in de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Donkergroen geeft goed aan, licht groen voldoende, oranje onvoldoende en rood ruim onvoldoende. De figuren met kleurcodes vormen de basis van het volgende hoofdstuk.

Figuur 10. Eerste deel geanalyseerde resultaten



Figuur 11. Tweede deel geanalyseerde resultaten



## Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn achtereenvolgens de conclusies en aanbevelingen beschreven. De conclusies worden beschreven door één voor één de deelvragen te beantwoorden en vervolgens de probleemstelling te beantwoorden. Nadat de conclusies zijn beschreven, zullen er een aantal aanbevelingen worden gedaan om onder andere praktische uitvoerbaarheid te geven aan de conclusies.

### 6.2 Conclusies

Deze masterscriptie werd gestart met de volgende probleemstelling: *Hoe kan de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie van het netwerk voor de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort, worden bevorderd?* Deze probleemstelling is vervolgens in vier deelvragen opgesplitst:

1. Welke knelpunten worden er over het algemeen ervaren bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit?
2. Hoe kan de aanpak (preventie, signalering en opsporing) van ondermijnende criminaliteit worden verbeterd?
3. Hoe kan de samenwerking tussen de betrokken partners worden verbeterd?
4. Hoe kan de informatiepositie van de samenwerkingen worden verbeterd?

#### 6.2.1 Knelpunten bij aanpak

Algemene knelpunten die zich voordoen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: een tegenwerkende institutionele logica, legitieme dooddoeners en privacy als alibi. In deze categorieën doen zich de volgende knelpunten voor: overheden hebben de neiging oplossingen voor problemen in bestaande voorzieningen te zoeken, legitieme argumenten slaan aan de voorkant initiatieven en creatieve gedachten dood en door privacywetgeving wordt de aanpak van ondermijnende criminaliteit te vaak gedegradeerd tot ondergeschoven kindje.

Knelpunten die specifiek voor de onderzochte casus gelden, komen vooral in de volgende deelvragen nog terug. Wel kan vooraf al gesteld worden dat het feit dat twee van de drie gemeenten ambtelijk gefuseerd zijn, kan zorgen voor een knelpunt in de aanpak. Het ambtelijk apparaat heeft te maken met twee burgemeesters, twee colleges en twee gemeenteraden. Daardoor kunnen de werkzaamheden van de ambtenaren bemoeilijkt worden.

### 6.2.2 *Aanpak ondermijnende criminaliteit*

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is onder te verdelen in drie fasen: preventie, signalering en opsporing. Voor een succesvolle preventie zijn de volgende onderdelen van belang: vergunningplicht, actiecommunicatie, geïntegreerde aanpak met repressieve middelen en inspelen op de kwetsbaarheid van de omgeving. Voor een succesvolle signalering zijn de volgende onderdelen van belang: beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten. Voor een succesvolle opsporing zijn economische belangen, het doen van aangifte en adequate controle van belang.

Als ten eerste gekeken wordt naar de preventie kan worden geconcludeerd dat drie van de vier onderdelen nog onvoldoende benut worden voor een succesvolle aanpak van ondermijnende criminaliteit. Alleen de geïntegreerde aanpak met repressieve middelen is voldoende. Bij de vergunningplicht, actiecommunicatie en kwetsbaarheid van de omgeving is nog winst te behalen.

Ten tweede kan worden geconcludeerd dat alle onderdelen van de signaleringsfase voldoende zijn. De beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten bemoeilijken niet tot nauwelijks het doorgeven van signalen. Desalniettemin kan het vervolgens tot uitvoering brengen van de verkregen signalen wel beter, omdat blijkt dat er niet altijd actie wordt ondernomen na een verkregen signaal in verband met bijvoorbeeld politieke prioriteiten.

Ten derde kan worden geconcludeerd dat één onderdeel van de opsporing voldoende is, twee onderdelen onvoldoende en één onderdeel ruim onvoldoende. Economische belangen bemoeilijken de opsporing van ondermijnende criminaliteit nauwelijks. De controles kunnen beter en adequater, door onder andere de controles beter voor te bereiden en vaker kleinere controles te organiseren. De lokale politieteamen zouden wel meer vrijheden willen hebben, maar hebben onvoldoende capaciteit om dit goed tot uitvoering te brengen. De aangiftebereidheid is ruim onvoldoende omdat enerzijds blijkt dat slachtoffers inderdaad nauwelijks aangifte doen en daarnaast is er geen goed beeld hoe dit zou kunnen worden verbeterd.

### 6.2.3 *Samenwerking (netwerkeffectiviteit)*

Voor een goede netwerkeffectiviteit zijn een aantal dingen van belang die onder te verdelen zijn in de volgende drie onderdelen: netwerkmanagement, structurele eigenschappen van het netwerk en de context van het netwerk. Netwerkmanagement bestaat uit het motiveren van netwerkliden en het opbouwen van commitment, het oplossen van spanningen en opstellen van regels en onpartijdigheid. De structurele eigenschappen zijn de integrale samenwerking, heldere sturingslijnen, vertrouwen en integriteit en de context van het netwerk bestaat uit legitimiteit, een betrokken samenleving en financiële middelen.

Als ten eerste naar het netwerkmanagement wordt gekeken, kan worden geconcludeerd dat dit nog onvoldoende is. Binnen de interne samenwerking is er vooral nog winst te behalen in motivatie, commitment, oplossen van spanningen en het opstellen van regels. Daarnaast is het noodzakelijk dat bij het externe netwerk een netwerkmanager wordt aangesteld. De eis van onpartijdigheid gaat voor deze casus niet per definitie op. Het kan daarentegen wel raadzaam zijn een netwerkmanager te kiezen die het minst wordt geleefd door de waan van de dag. Dat wil zeggen dat er een netwerkmanager moet worden gekozen die zich volledig kan focussen op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het RIEC lijkt hier de juiste persoon voor, ook omdat het RIEC een overkoepelende rol kan hebben in het externe netwerk.

Ten tweede kan geconcludeerd worden dat de structurele eigenschappen van het netwerk voldoende zijn. De integrale samenwerking bij het externe netwerk wordt over het algemeen positief ervaren. Eventuele stappen kunnen hierin nog gemaakt worden door een netwerkmanager. Wat betreft de heldere sturingslijnen is er vooral op tactisch niveau nog winst te behalen. Hierbij hebben goed netwerkmanagement en procesmatig werken een belangrijke rol. Het vertrouwen in elkaar is voldoende. Veel partners zijn aangesloten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het vertrouwen in het netwerk als geheel kan nog wel beter, omdat tot op heden een écht groot succes nog is uitgebleven. De integriteit lijkt daarnaast voldoende te zijn bij de betrokken partners.

Ten derde kan geconcludeerd worden dat de context van het netwerk onvoldoende is. De legitimiteit en dan vooral de democratisch legitimiteit van de samenwerking is nog onvoldoende. De samenwerking wordt steeds belangrijker gevonden, maar er is nog geen verantwoordingslijn richting de volksvertegenwoordiging. Daarnaast is de samenleving nog ruim onvoldoende betrokken. Als gekeken wordt naar waar men is begonnen, zijn er al stappen gemaakt. Deze stappen moeten verder doorgetrokken worden om effectief een vuist te kunnen maken tegen ondermijnende criminaliteit. Financiële middelen lijken er voldoende te zijn. Er wordt landelijk steeds meer budget vrijgemaakt voor de samenwerking en ook bij de provincie wil men meer geld investeren in de samenwerking. Het is hier alleen nog zaak om op een goede manier de samenwerking tussen gemeente en provincie te zoeken.

#### *6.2.4 Informatiepositie*

Voor de informatiepositie is een goede balans tussen privacy en veiligheid noodzakelijk en daarnaast speelt wetgeving een rol bij de informatiepositie. Voor een goede balans tussen privacy en veiligheid is het vooral belangrijk dat voor zowel privacy als veiligheid wordt gekozen en niet voor slechts één van de twee. De wetgeving bestaat uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) en de Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS). Onder de AVG en UAVG vallen een

aantal voorwaarden: rechtmatig/behoorlijk/transparant, doel, minimale gegevensverwerking, juistheid en opslagbeperking. Onder de WGS valt onder andere het RIEC en daarmee het RIEC-convenant.

Als ten eerste gekeken wordt naar de balans tussen privacy en veiligheid kan worden geconcludeerd dat die nog onvoldoende is. Hoewel de meeste betrokken partners en medewerkers zich er bewust van zijn dat privacy een rol speelt, is nog veel onduidelijk over wat wel en niet mag. Een privacyprotocol kan daarbij goed ondersteunen, maar die is nog onvoldoende verwerkt in de werkwijze bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Ten tweede kan worden geconcludeerd dat de wetgeving met betrekking tot gegevensdeling ook nog onvoldoende is toegepast voor een goede informatiepositie. De betrokken partners weten dat privacy een rol speelt en dat daar belangrijke wetgeving over is, maar desalniettemin vindt veel gegevensdeling plaats op 'goed geluk'. De concepten zijn allemaal nog onvoldoende bekend waardoor de AVG en de UAVG nog onvoldoende worden gewaarborgd in de betrokken samenwerkingen. De WGS is daarentegen wel een goede ontwikkeling voor de informatiepositie van het externe netwerk. Het convenant van het RIEC zorgt al dat er meer gegevens met elkaar gedeeld mogen worden, maar de WGS kan dit in de toekomst naar een hoger niveau tillen.

#### *6.2.5 Ontwerp voor een verbeterde aanpak, samenwerking en informatiepositie*

In voorafgaande paragrafen is duidelijk geworden dat er in de aanpak, samenwerking en informatiepositie nog winst te behalen is. In deze paragraaf worden deze constatering vertaald naar een ontwerp voor een verbeterde aanpak, samenwerking en informatiepositie. Hiermee kunnen de tweede tot en met de vierde deelvraag worden beantwoord.

##### 6.2.5.1 Ontwerp voor een verbeterde aanpak

Al met al blijkt dat binnen alle fasen van de aanpak van ondermijnende criminaliteit winst valt te behalen. Veel winst is te behalen door bewustwording. Zowel bij de burgers op straat als bij de professionals in de betrokken organisaties. Daarnaast kunnen regels en afspraken onder andere bijdragen aan een betere signalering (waar moet men met een signaal naar toe) en een betere manier van controleren (met welk doel controleren en hoe vaak).

Om erachter te komen hoe de aanpak verbeterd zou kunnen worden, is in de interviews onder andere gevraagd naar een procesmatige manier van werken. In het eerste interview met de operationeel specialist van de politie kwam dit onderwerp naar voren en omdat dit de onderzoeker een interessant onderwerp leek is er in andere interviews ook op doorgevraagd. Aangezien procesmatig werken als een belangrijk onderdeel wordt gezien, wordt er kort ingegaan op hoe



procesmatig werken een rol kan spelen in een verbeterde lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

#### **Procesmatig werken**

Het procesmatige werken komt in de interviews globaal in drie categorieën terug. Ten eerste zijn er een aantal respondenten, vooral respondenten die werkzaam zijn binnen de gemeenten Duiven en Westervoort, die aangeven dat het proces al goed is ingericht en dat daar middelen voor beschikbaar zijn. Ten tweede zijn er respondenten, vooral respondenten die werkzaam zijn binnen de gemeente Zevenaar en de politie, die juist aangeven dat het proces niet duidelijk is en dat daar mee behoefte aan is. Ten derde en ten vierde komt terug waarom er behoefte aan procesmatig werken is en hoe dat dan vorm zou moeten krijgen.

Het feit dat de ene respondent zegt dat het procesmatig is geregeld en de ander zegt dat daar nog winst valt te behalen, laat zien dat het procesmatige werken nog niet volledig is ingebed bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het hoofd van het RIEC geeft aan dat in het RIEC-convenant een proces staat beschreven 'van hoe je komt van een signaal wat je hebt tot aan een interventie die je met elkaar doet en alles wat daar tussen zit.' Uit een groepsinterview met ambtenaren van de gemeente blijkt echter dat er echt wel winst valt te behalen bij het procesmatig inrichten van de aanpak.

Het procesmatig werken kan over de gehele aanpak, samenwerking en informatiepositie een belangrijke rol spelen. Globaal zijn twee aspecten van het procesmatige werken van belang voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit: het biedt houvast in welke stappen op welk moment genomen kunnen worden en helpt daarnaast om sterke cases op te bouwen.

#### 6.2.5.2 Ontwerp voor een verbeterde samenwerking

Al met al zijn er een aantal verbeterpunten te noemen om de netwerkeffectiviteit en daarmee de samenwerking binnen het extern netwerk en binnen de interne samenwerking te verbeteren. In paragraaf 6.2.5.1 is aandacht besteed aan een procesmatige manier van werken. Dit zal in deze paragraaf dus niet meer uitgebreid terugkomen. Wel worden er een aantal bevindingen gedeeld die kunnen bijdragen aan een ontwerp voor een verbeterde samenwerking.

Ten eerste is er voor een verbeterde samenwerking binnen het externe netwerk behoefte aan een aangewezen netwerkmanager. Het netwerkmanagement behoort nu nog niet tot één partij en daardoor komen een aantal belangrijke concepten in de netwerkeffectiviteit nog niet goed tot hun recht. In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dat binnen de betrokken partners het RIEC een goede kandidaat is om het netwerkmanagement op zich te nemen. Niet per definitie door de ontkleurde rol, maar vooral door het feit dat zij zich puur en alleen op ondermijnende criminaliteit richten.

Ten tweede is procesmatige werken zowel bij het externe netwerk als bij de interne samenwerking van belang om de samenwerking te bevorderen. Procesmatig werken kan bijdragen aan een verbeterde integrale samenwerking bij het externe netwerk. Door stap voor stap te bepalen

welke partijen aan moeten sluiten, kunnen betrokken partners hun capaciteit beter verdelen en inzetten wanneer dat écht nodig is. Daarnaast kan procesmatig werken bijdragen aan betrokkenheid bij de interne samenwerking. Door een casus gefaseerd op te bouwen aan de hand van signalen, hoeft bijvoorbeeld een medewerker binnen het sociaal domein niet bang te zijn dat één doorgegeven signaal ervoor zorgt dat al het werk aan de sociale kant teniet wordt gedaan.

Ten derde kan de effectiviteit van zowel het externe netwerk als de interne samenwerking verbeterd worden door meer de samenwerking te zoeken met de provincie en de samenleving, in de vorm van burgers op straat. De provincie heeft de beschikking over financiële middelen en wil graag ondersteunen bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast is er winst te behalen in het betrokken krijgen van burgers. Wellicht kan dit bereikt worden door in bepaalde gevallen met elkaar samen te werken, waardoor burgers daadwerkelijk betrokken zijn en zich betrokken kunnen voelen.

### 6.2.5.3 Ontwerp voor een verbeterde informatiepositie

Ten eerste is het van belang dat de privacy de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet geheel in de weg staat. Door duidelijk doelen te stellen en op basis daarvan informatie te delen, kan men dit op een juiste en proportionele manier doen. Het is hierbij dus van belang naar verenigbaarheid tussen het verzameldoel en het uitwisseldoel te zoeken. Niet meteen alle informatie moet over de schutting worden gegooid, maar men moet goed kijken naar wat voor het te behalen doel noodzakelijk is. Op die manier kan de criminaliteit wel worden aangepakt, maar wordt de privacy gewaarborgd.

Ten tweede kan wetgeving en een privacyprotocol goede houvast bieden van wat wel en niet mag. Over de relevante wetgeving wordt in het vervolg van deze paragraaf nog verder op ingegaan. Een privacyprotocol kan ervoor zorgen dat men stap voor stap kan bekijken welke informatie kan worden gedeeld en welke bronnen daarvoor kunnen worden geraadpleegd. Dit protocol biedt houvast om een goede balans tussen privacy en veiligheid te kunnen realiseren.

Ten derde is het goed om af en toe gewoon te proberen wat wel en niet kan. Door proefprocessen kan gekeken worden welke informatie nog gedeeld kan worden en vanaf welk moment de privacy in het geding komt. Een Liemerse burgemeester geeft daarbij ook aan dat het soms ook wel de grenzen opzoeken is, tenzij je van tevoren weet dat je er vanuit democratisch oogpunt fors overheen gaat. Een kanttekening die hierbij geplaatst kan worden, is dat het per burgemeester kan verschillen of daadwerkelijk de grenzen worden opgezocht. Een burgemeester staat niet graag in de krant met het bericht dat hij of zij gefaald heeft in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het is daarom van belang altijd de afweging te blijven maken of een bepaalde situatie zich hier wel of niet voor leent.

### 6.2.6 Lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit

Terug naar de probleemstelling van deze masterscriptie: *Hoe kan de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie van de samenwerkingen bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit, in de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort, worden verbeterd?* Het antwoord op die vraag kan kernachtig aan de hand van drie verbeterpunten worden gegeven. Ten eerste is het noodzakelijk om meer bewustwording en commitment te creëren met betrekking tot ondermijnende criminaliteit. Zowel bij medewerkers van de betrokken partners, maar ook bij de burger op straat. Ten tweede is het belangrijk om meer procesmatige te werk te gaan. Hierdoor worden onder andere onderlinge afspraken duidelijker en weet men stap voor stap welke acties uitgevoerd kunnen worden. Ten derde is het belangrijk dat er voor het externe netwerk een netwerkmanager wordt aangesteld, waardoor onderlinge verhoudingen duidelijker worden en de rol van netwerkmanager duidelijker gepakt kan worden.

### 6.3 Aanbevelingen

Nu de conclusies zijn beschreven, kunnen er aanbevelingen gegeven worden. De aanbevelingen moeten helpen om de conclusies praktisch uitvoerbaar te maken.

#### Aanbeveling I: Richt de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit procesmatig in.

Uit de resultaten en conclusies blijkt dat voor zowel de aanpak, de samenwerking en de informatiepositie een procesmatige manier van werken essentieel is. De eerste aanbeveling is dan ook om de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit procesmatig in te richten. Hierin moet in ieder geval aandacht zijn voor hoe er met signalen moet worden omgegaan, hoe controles goed en structureel kunnen worden voorbereid en uitgevoerd en hoe er op een juiste manier informatie en gegevens met elkaar kunnen worden gedeeld. Het procesmatige werken kan zowel bij de interne samenwerking als bij het externe netwerk helpen om het geheel te verbeteren.

#### Aanbeveling II: Creëer meer bewustwording en commitment en blijf hier aandacht voor houden.

Voor een succesvolle aanpak, samenwerking en informatiepositie is het van belang dat er bewustwording en commitment bij medewerkers van betrokken partners en de samenleving wordt gecreëerd. Op die manier weet iedereen waar we mee te maken hebben en daardoor kan iedereen scherper zijn op hoe ondermijnende criminelen misbruik maken van onder andere legale structuren. Het is daarnaast van belang dat hier continu aandacht voor blijft. Men moet continu geïnformeerd worden over ontwikkelingen op het gebied van ondermijnende criminaliteit, zodat de bewustwording en commitment op peil blijft. Blijf creatief in de manier waarop de informatie wordt gebracht. Zorg

ervoor dat niet telkens dezelfde boodschap wordt gegeven en voorkom daarmee dat men 'doof' wordt voor de boodschap.

Aanbeveling III: Stel een netwerkmanager aan voor het externe netwerk.

Voor het externe netwerk is het niet duidelijk wie de netwerkmanager is en wordt vaak de gemeente aangewezen. Het is van belang dat een netwerkmanager wordt aangesteld. Deze netwerkmanager hoeft niet per definitie onpartijdig te zijn, maar het is wel aan te bevelen een netwerkmanager aan te wijzen die in werkzaamheden volledig gefocust is op ondermijnende criminaliteit. De aanbeveling zou zijn om deze functie bij het RIEC neer te leggen. Op die manier worden de sturings- en verantwoordingslijnen duidelijk en daarnaast kan de rol die een netwerkmanager beoogd te hebben beter worden gepakt. Vanuit de netwerkmanager rol kan de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit ook beter worden aangejaagd, waardoor de aanpak een boost krijgt.

Aanbeveling IV: Blijf innovatief in relatie tot de aanpak, samenwerking en informatiepositie.

Werken in het veiligheidsdomein is nooit saai. Het is een erg dynamisch werkveld. De criminelen blijven zich continu ontwikkelen en daarom is het van belang dat de betrokken partners bij de lokale aanpak van ondermijnende criminaliteit innovatief blijven. Men kan innovatief blijven door proefprocessen en pilots en door succesfactoren met elkaar te delen. Als het lukt om goed innovatief te blijven, loopt men in de toekomst wellicht een stapje voor op de criminelen in plaats van een stapje achter.

## Hoofdstuk 7      Discussie

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt deze masterscriptie afgesloten met een discussie. Deze discussie bestaat uit een theoretische reflectie, een methodologische reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### 7.2 Theoretische reflectie

De theoretische reflectie bestaat uit de betekenis voor de theorie en de betekenis voor de praktijk (Bleijenbergh, 2016, pp. 118-119). Voor de betekenis van de theorie zal worden gekeken naar de concepten uit de theorie en in hoeverre die zijn uitgekomen in het onderzochte verschijnsel. Voor de betekenis voor de praktijk zal worden gekeken naar in hoeverre de uitkomsten van dit onderzoek kunnen bijdragen om het verschijnsel te verbeteren. Daarnaast is er ten eerste aandacht voor de beschikbaarheid van bestaande theorie over de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

#### 7.2.1 *Beschikbaarheid theorie*

In de theorie is veel geschreven over samenwerken, netwerken en netwerkeffectiviteit. Over de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de rol van netwerken daarin is echter nog minder literatuur beschikbaar. De literatuur die beschikbaar is focust zich vooral op de integrale samenwerking en een betrokken samenleving, maar kijkt nog niet naar de rol van procesmatig werken. Het onderzoek heeft zich dus in eerste instantie gericht op de al bestaande theorie en vanuit de empirie is kennis verkregen over een meer procesmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit en de verbeterpunten die deze manier van werken met zich meebrengt.

#### 7.2.2 *Betekenis voor de theorie*

De aanpak van ondermijnende criminaliteit is door de onderzoeker onderverdeeld in preventie, signalering en opsporing. Een logische volgende fase zou vervolging zijn, maar dit hoort niet bij de aanpak op lokaal niveau. De concepten uit de theorie lijken in de werkelijkheid te kloppen. Zo draagt actiecommunicatie bijvoorbeeld inderdaad bij aan een succesvollere preventie. Het is daarentegen wel duidelijk geworden dat de fasen in elkaar overlopen en dat sommige factoren die in dit onderzoek zijn gekoppeld aan één van de fasen, ook invloed hebben op de andere fasen. Zo is gebleken dat (actie)communicatie in alle drie de fasen een cruciale rol speelt.

De concepten uit de theorie over netwerkeffectiviteit lijken ook in de praktijk te kloppen. Men geeft aan dat sommige voorwaarden voor de effectiviteit nog onvoldoende in de samenwerking aanwezig zijn en dat daardoor de samenwerking minder soepel verloopt. De lijst met voorwaarden

die in deze masterscriptie is gekozen is niet uitputtend, maar geeft wel een goede indicatie van de netwerkeffectiviteit.

Het netwerkmanagement is in de theorie onder andere beschreven aan de hand van de rol van de netwerkmanager. Aangezien deze niet duidelijk aanwezig is in de samenwerking, is het moeilijk om iets over de concepten uit de theorie te zeggen. Wel is duidelijk dat men in de praktijk verdeeld is over de rol van de netwerkmanager. Veel respondenten wijzen de gemeente aan als netwerkmanager, terwijl anderen aangeven dat de gemeente als netwerkmanager te smal zou zijn. Er is behoefte aan een netwerkmanager die niet per definitie onpartijdig is, maar zich wel kan focussen op ondermijnende criminaliteit.

Al met al lijken de in de theorie beschreven concepten dus te kloppen in de onderzochte situatie. Zoals gezegd is er nog wel weinig theorie over procesmatig werken in relatie tot ondermijnende criminaliteit. De betekenis die deze masterscriptie levert in dat geval, is dat er in ieder geval behoefte aan is om de aanpak meer procesmatig in te richten en dat in de tijden van strengere privacywetgeving dit ook noodzakelijk is om een goede vuist te maken tegen ondermijnende criminaliteit.

### *7.2.3 Betekenis voor de praktijk*

Eerder in deze masterscriptie is al aangegeven dat er vanzelf verandering kan plaatsvinden als een onderzoek te lang duurt (Verhoeven, 2014, p. 209). Dit onderzoek heeft drie maanden langer geduurd dan van tevoren was gepland. Toen de onderzoeker de richting van procesmatig werken begon te ontdekken, waren er tegelijkertijd een aantal ontwikkelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Er werden namelijk al stappen gezet in projectmanagement en datagestuurde werken. De uitkomsten van dit onderzoek hebben daardoor misschien minder waarde dan vooraf gehoopt.

Desalniettemin helpen de uitkomsten van dit onderzoek weldegelijk om een volgende stap te zetten. Men was zich er misschien al van bewust dat er veranderingen noodzakelijk waren om een goede vuist te maken tegen ondermijnende criminaliteit, maar de uitkomsten van deze masterscriptie zorgen daarbij voor een zet in de goede richting. Samen met de ontwikkelingen die bij de gemeente spelen, zorgt deze masterscriptie voor een opeenstapeling aan ontwikkelingen die ervoor kunnen zorgen dat de lokale aanpak wordt verbeterd.

## **7.3 Methodologische reflectie**

Eerder in dit hoofdstuk is al ingegaan op de betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid van dit onderzoek. Wat betreft de selectie van respondenten kan gesteld worden dat vooral respondenten zijn geïnterviewd die al betrokken zijn bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit en die uit de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort komen. Hierdoor is de invalshoek van eventueel

burgers en partners of afdelingen die nog minder betrokken zijn, onderbelicht. Uit het onderzoek is wel naar voren gekomen dat betrokkenheid van de samenleving en meerdere afdelingen cruciaal is. Er kan door de gekozen invalshoek niet gezegd worden hoe dit vanuit de invalshoek van de samenleving en partners of afdelingen vorm zou moeten krijgen.

Het begrip ondermijning wordt voor veel verschillende soorten misdragingen gebruikt. Dat is wel duidelijk geworden in de inleiding en vervolgens het theoretisch kader van deze masterscriptie. In het begin van deze masterscriptie is de onderzoeker opzoek gegaan naar een juiste definitie voor ondermijnende criminaliteit. Met een artikel uit 2016 en een rapport uit 2018 dacht hij een goede definitie gevonden te hebben en vervolgens heeft hij zijn onderzoek daarop gebaseerd. In een relatief laat stadium kwam een artikel uit 2020 in beeld, waar als het ware een einde wordt gemaakt aan (de onduidelijkheid over) het gebruik van het begrip ondermijning. Door dit artikel is de afbakening in deze masterscriptie scherper geworden, maar aangezien dit pas in een laat stadium is toegevoegd, kan het zijn dat de afbakening nog scherper had gekund.

Daarnaast zijn er een aantal begrippen en concepten onvoldoende behandeld tijdens de interviews. Ten eerste is in de interviews alleen gevraagd naar de beoogde netwerkmanager voor het externe netwerk. Er is geen aandacht geweest voor wie het voortouw zou moeten nemen bij de interne samenwerking. Het is misschien logisch dat de afdeling veiligheid dit doet, maar misschien hadden de resultaten uitgewezen dat men liever een onafhankelijke netwerkmanager had gehad. Ten tweede is de inhoudelijke vorm van vertrouwen onvoldoende behandeld. Er is alleen aandacht geweest voor persoonlijk vertrouwen in elkaar binnen de samenwerkingen. Ten derde is er onvoldoende gevraagd over integriteit. Er is alleen gevraagd wie integriteit zou kunnen bevorderen en niet of er voldoende zicht is op de integriteit van medewerkers en factoren die integriteitsschendingen zouden kunnen veroorzaken. Ten vierde en als laatste is er te weinig aandacht geweest voor vergunningen die door de omgevingsdienst worden afgegeven. Er is vooral gefocust op vergunningverlening door de gemeente en daardoor is misschien een onvolledig beeld ontstaan.

Al met al is mede door bovenstaande de bruikbaarheid van deze masterscriptie het sterkst. De betrouwbaarheid en validiteit zijn voldoende, maar de opdrachtgevers heeft vooral wat aan de resultaten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Het onderzoek is misschien niet volgens alle regels even netjes uitgevoerd, maar dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om de aanbevelingen te implementeren in de praktijk.

#### 7.4 Vervolgonderzoek

Voor vervolgonderzoek kunnen in ieder geval drie soorten aanbevelingen gedaan worden: onderzoek gericht op andere invalshoeken, onderzoek gericht op fenomenen/data en onderzoek naar de rol van de netwerkmanager.

Ten eerste verdient het de aanbevelingen om de (lokale) aanpak van ondermijnende criminaliteit vanuit andere invalshoeken te onderzoeken. In dit onderzoek is gekeken vanuit de invalshoek van twee samenwerkingen en de partners die daarbij betrokken zijn. In vervolgonderzoek is het interessant om meer specifiek te kijken naar de rol die bijvoorbeeld burgers hebben bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit en hoe die samenwerking op een goede manier zou kunnen worden aangegaan. Daarnaast is het interessant om een onderzoek uit te voeren om te kijken hoe bijvoorbeeld het sociaal domein beter aangehaakt kan worden bij de interne samenwerking. Welke blokkades zijn er en hoe krijgen we binnen de gemeentelijk organisatie de neuzen in dezelfde richting als het gaat om ondermijnende criminaliteit.

Ten tweede is het aan te bevelen om meer onderzoek te doen naar hoe de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de toekomst vormgegeven kan worden. De aanpak is nu vooral persoonsgericht, maar het zou kunnen zijn dat een aanpak op fenomenen succesvoller is. Ook onderzoek naar de rol van data die beschikbaar is bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit kan zorgen voor een doorbraak in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Ten derde is een onderzoek naar de rol van de netwerkmanager binnen het externe netwerk een aanbeveling voor vervolgonderzoek. Er is discussie over wie deze rol zou moeten oppakken en of dit een onpartijdig iemand moet zijn of niet. De onderzoeker geeft in dit onderzoek aan dat het RIEC een geschikte kandidaat is voor de functie als netwerkmanager, maar hij daagt eenieder uit om hier verder onderzoek naar te doen. Daarbij is het interessant om te onderzoeken of er behoefte is aan onafhankelijk netwerkmanagement bij de interne samenwerking.

Al met al verdient het de aanbeveling om continu onderzoek te blijven doen naar ondermijnende criminaliteit en de aanpak daarvan. Het is een relatief nieuw fenomeen en daardoor nog wat onbekend. Daardoor is het noodzakelijk het fenomeen te blijven onderzoeken, zodat we erachter komen hoe we de criminaliteit effectief kunnen bestrijden. Door onderzoek te blijven doen, kunnen we in de toekomst een stapje voor komen op de criminelen, zodat we niet altijd achter de feiten aan blijven lopen.



## Literatuurlijst

- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. In C. Ansell & J. Torfing (Red.), *Handbook on theories of governance* (pp. 486-498). Geraadpleegd op <http://ebookcentral.proquest.com>
- Baarda, B., Hulst, M. van der., & Goede, M. de. (2012). *Basisboek Interviewen: Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. (Derde druk). Groningen/Houten, Nederland: Noordhoff Uitgevers bv.
- Becker, M. (2007). *Bestuurlijke ethiek: Een inleiding*. Assen, Nederland: Koninklijke Van Gorcum BV.
- Beken, T. vander. (2011). Kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit: Een voor preventie bruikbaar concept? *Justitiële Verkenningen*, 37(2), 121-133.
- Belastingdienst. (z.d.). *Wie zijn we?* Geraadpleegd op <https://over-ons.belastingdienst.nl>
- Berg, M. van den. (2019). *De AVG als bedreiging voor ketensamenwerking: Een onderzoek over de invloed van de Algemene Verordening Gegevensbescherming op de informatie-uitwisselingen van samenwerkingen in ketenverband*. Rotterdam, Nederland: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. (Tweede druk). Amsterdam, Nederland: Boom uitgevers Amsterdam.
- Boutellier, H., Eski, Y., Boelens, M., & Broekhuizen, J. (2019). *Zicht en greep: Overkoepelende analyse BZK-project Lokale ondermijning en weerbaar bestuur*. Utrecht, Nederland: Verwey-Jonker Instituut.
- Boutellier, H., Hermans, C., & Plas, F. van de. (2019). *Ontsporende vrijheid: Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag, Nederland: Boom bestuurskunde.
- Boutellier, H., Steden, R. van., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning: Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3-16. doi: 10.5553/TvV/187279482020019001001
- Bovens, M. A., & Scheltema, M. (1999). Rechtsstatelijke redeneerpatronen. In W. Derksen, M. Ekelenkamp, F. J. Hoefnagel, & M. Scheltema (Red.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden* (pp. 137-170). Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers.
- Brandweer. (z.d.). *Wie zijn wij?* Geraadpleegd op <https://www.brandweer.nl>
- Bruijn, H. de., & Heuvelhof, E. ten. (2017). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. (Vierde druk). Den Haag, Nederland: Boombestuurskunde.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2010). *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit: Het instrument in de praktijk*. Utrecht, Nederland: Het CCV.

- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50. doi:10.1177/0095399706294460
- Ferweda, H., Beke, B., & Bervoets, E. (2018). *De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk*. Geraadpleegd op <https://blog.sbo.nl>
- Fijnaut, C. J. C. F., Bovenkerk, F., Bruinsma, C. J. N., & Bunt, H. G. van de. (1995). *Enquête opsporingsmethoden: Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers.
- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst. (2019). *FIOD, specialist in financiële fraudeopsporing*. Geraadpleegd op <https://www.fiod.nl>
- Gemeente Zevenaar. (2018). *Plan Van Aanpak Ondernijning*. Zevenaar, Nederland: Gemeente Zevenaar.
- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Grapperhaus, F. (2020). *Structurele financiering van het brede offensief tegen georganiseerde ondernijnde criminaliteit*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl>
- Huberts, L., Kaptein, M., & Lasthuizen, K. (2007). A study of the impact of three leadership styles on integrity violations committed by police officers. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30(4), 587-607. doi:10.1108/13639510710833884
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). *De aanpak van ondernijning: Door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum*. Den Haag, Nederland: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Interpol. (2020). *INTERPOL: an overview*. Geraadpleegd op <https://www.interpol.int>
- Klijn, E. H. (2009). Vertrouwen in bestuurlijke netwerken: Zoeken naar voorwaarden voor innovatieve oplossingen en uitkomsten. In S. Majoor (Red.), *Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam* (pp. 20-25). Amsterdam, Nederland: Project Management Bureau Amsterdam.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. doi:10.4324/9781315887098
- Kolthoff, E. (2019). Integriteit en deontologie, een voortdurende zorg. In E. Devroe, A. Schmidt, L. G. Moor & P. Ponsaers (Red.), *De essentie van politiewerk* (pp. 99-104). 's-Hertogenbosch, Nederland: Gompel&Svacina.
- Kolthoff, E., & Khonraad, S. (2016). Ondernijnde aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 76-90. doi:10.5553/TvC/0165182X2016058002005

- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. New York, NY: Routledge.
- Korsten, A. F. A. (2006). *Samenwerken in ketens en ketenmanagement. Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*. Geraadpleegd op <https://www.arnokorsten.nl>
- Korsten, A. F. A. (2018). *Hoe gaan we de ondermijning door infiltratie in gemeenteraden te lijf?* Geraadpleegd op <https://www.arnokorsten.nl>
- Lam, J., Wal, R. van der, & Kop, N. (2018). *Sluipend gif: Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag, Nederland: Boom criminologie.
- Landelijk Informatie en Expertise Centrum. (2014). *CONVENANT ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsskelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen*. Den Haag, Nederland: LIEC.
- Liander. (z.d.). *Energiefraude bestrijden*. Geraadpleegd op <https://www.liander.nl>
- Liebrechts, J. (2011). De ketenbenadering. In W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, S. Pleysier & J. Timmer (Red.), *Basisboek integrale veiligheid* (pp. 57-71). Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396.
- Meer, A. van der, & Dirks, L. (2005). Ketenauditing in de publieke sector, complex en daarom spannend! *De EDP-Auditor*, 3, 28-38.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2008). *Programma BESTUURLIJKE AANPAK Georganiseerde misdaad*. Geraadpleegd op <https://www.burgemeesters.nl>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2020). *Model privacy protocol: Handleiding binnengemeentelijke gegevensuitwisseling ten behoeve van de bestrijding van ondermijning*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl>
- Mudde, L. (2019). De waarde van de lokale opsporing: De agent lost het zelf wel op. *VNG Magazine*, 17. Geraadpleegd op <https://www.vng.nl>
- Muller, E. R., Kummeling, H. R. B. M., & Bron, R. P. (2007). *Veiligheid en privacy: Een zoektocht naar een nieuwe balans*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (2017). *Zakboek Openbare orde en veiligheid*. Geraadpleegd op <https://www.burgemeesters.nl>
- Nelen, H., & Kolthoff, E. (2017). *Georganiseerde Criminaliteit en Integriteit van Rechtshandavingsorganisaties*. Den Haag, Nederland: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Omgevingsdienst Regio Arnhem. (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd op <https://www.odregioarnhem.nl>

- Osborne, S. P. (Red.). (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London, Engeland: Routledge.
- Politie. (z.d. a). *Geschiedenis*. Geraadpleegd op <http://www.politie.nl>
- Politie. (z.d. b). *Organisatie regionaal en lokaal*. Geraadpleegd op <http://www.politie.nl>
- Politie. (z.d. c). *Politietaken*. Geraadpleegd op <http://www.politie.nl>
- Politie Amsterdam-Amstelland. (2009). *Over ondermijning: Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. (Tweede druk). Amsterdam, Nederland: Politie Amsterdam-Amstelland.
- Prins, J. E. J. (2009). Balanceren tussen privacy en veiligheid. *Strafblad*, 7(2), 136-145.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252. doi:10.1093/jopart/mum015
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Raad van State. (2019). *De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning: Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 20 maart 2019*. Geraadpleegd op <https://www.raadvanstate.nl>
- RIEC-LIEC. (z.d.). *Ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd op <https://www.riec.nl>
- Rijksoverheid. (z.d.). *Privacyregels beschermen persoonsgegevens*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl>
- Rodrigues, T.A., & Duin, M.H. van der. (2014). Ketensamenwerking: een goede voorbereiding is het halve werk. *Trend in Veiligheid 2014*, 14-17.
- Schillemans, T. (2008). *Regelruimte: Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*. Geraadpleegd op <https://www.researchgate.net/>
- Schuilemans, M., & Dijkstra, C. (2011). Achter de voordeur met stedelijke interventieteams. Ontkokering of verkokering? *Justitiële verkenningen*, 37(8), 53-71.
- Steden, R. van, Groot, I. van, & Boutellier, J. C. J. (2012). Veel dynamiek, weinig slagvaardigheid: een studie naar de praktijk van lokale veiligheidsnetwerken. *Bestuurskunde*, 21(2), 60-70.
- Steen, M. van der, Schram, J., Chin-A-Fat, N., & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd: Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag, Nederland: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Teisman, G., Steen, M. van der., Frankowski, A., & Vulpen, B. van. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance: Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag, Nederland: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Thijssen, M. (2020). *Gegevensuitwisseling bij de aanpak van ondermijning*. Geraadpleegd van <https://hekkelman-advocaten-en-notarissen.webinargeek.com/webinar/replay/8-ONYbplys/>
- Tienhooven, R. (2020). *Privacyafspraken bij ketensamenwerking*. Amsterdam, Nederland: Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming.
- Tijhuis, E. (2007). Is georganiseerde misdaad te voorkomen? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(2), 209-211.
- Tops, P.W., & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12-15.
- Tops, P.W., & Torre, E. van der. (2014). *Wijkenaanpak en Ondermijnende Criminaliteit*. Tilburg, Nederland: Tilburg University.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). NETWORKING LITERATURE ABOUT DETERMINANTS OF NETWORK EFFECTIVENESS. *Public Administration*, 88(2), 528-550. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01791.x
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2008). *Veiligheid begint bij Voorkomen: Voortbouwen aan een veiligere samenleving: Eerste voortgangsrapportage*. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>
- Vanderveen, G., Pleysier, S., & Rodenhuis, W. (2011). Meten van onveiligheid. In W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, S. Pleysier & J. Timmer (Red.), *Basisboek integrale veiligheid* (pp. 91-104). Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Verhoeven, N. (2014). *Wat is onderzoek?: Praktijkboek voor methoden en technieken*. (Vijfde druk). Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Vries, M. de. (2011). De justitiële keten. In W. Stol, C. Tielenburg, W. Rodenhuis, S. Pleysier & J. Timmer (Red.), *Basisboek integrale veiligheid* (pp. 169-182). Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Wennekes, L. (2020). *Structureel geld voor aanpak ondermijning, maar niet lokaal*. Geraadpleegd op <https://www.gemeente.nu>
- Zoomer, O., & Johannink, R. H. (2006). Economische belangen versus veiligheidsbelangen. (On)neembare obstakels voor de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor veiligheid*, 5(3), 5-18.

## Bijlagen

### Bijlage 1. Lijst met respondenten

Interne samenwerking	Extern netwerk	Zowel intern als extern	Beiden niet of minder
Adviseur informatiebeveiliging gemeente	Hoofd RIEC	Operationeel specialist politie	Juridisch adviseur Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Adviseur dienstverlening publiekszaken gemeente	Accountmanager RIEC	Operationeel expert wijkagent politie	Projectleider provincie
Buitengewoon Opsporingsambtenaar gemeente	Regionaal adviseur ondermijning	Adviseur openbare orde en veiligheid gemeente	
Toezietherouder bouw gemeente		Projectleider omgevingsdienst	
Juridisch medewerker handhaving gemeente			
Burgemeester Liemerse gemeente			