



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plan van Aanpak

De rol van RIEC's in de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit

1. Inleiding en aanleiding

1.1 Ondermijnende criminaliteit

Nederland veiliger maken is een van de doelstellingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie voor 2015. De geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit is daarbij als topprioriteit benoemd.¹ Met geïntegreerd wordt bedoeld dat georganiseerde criminaliteit zowel via het strafrecht als via bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving wordt aangepakt. En dat betrokken partners daarbij nauw samenwerken.

Het ondermijnende karakter van georganiseerde criminaliteit schuilt in de verwevenheid die tussen boven- en onderwereld ontstaat doordat de onderwereld gebruik maakt van legale voorzieningen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om financiële dienstverleners. Maar ook om de noodzakelijke logistieke voorzieningen, infrastructuren, technische expertise en de overheid als vergunningverlener. Ondermijning is vaak ook gelieerd aan witteboordencriminaliteit. Binnen de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit ligt het accent op de volgende landelijke benoemde verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit: mensenhandel en -smokkel; georganiseerde hennepteelt; fraude en misbruik binnen de vastgoedsector; witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit. En andere op basis van het Nationaal Dreigingsbeeld door de minister van Veiligheid en Justitie vast te stellen verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast kunnen op regionaal niveau verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit benoemd worden die extra aandacht verdienen.

1.2 RIEC's en LIEC

Voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt gebruik gemaakt van de infrastructuur van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)². Deze RIEC's en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)³, hadden aanvankelijk tot doel de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit te versterken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vergroten van de bestuurlijke bekendheid met de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en het vergroten van kennis en kunde over het bestuurlijk aanpakken van criminaliteit. Tijdens de opstartfase, waarin uiteindelijk tot een landelijke dekking van RIEC's is gekomen⁴, is gebleken dat de RIEC's ook een belangrijke rol vervullen bij het ondersteunen en faciliteren van een geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. De RIEC's hebben daarom in het beleidskader⁵ tevens als taak toebedeeld gekregen de functie van

¹ Tweede Kamer vergaderjaar 2014-2015, 34000 VI nr. 2.

² De RIEC's zijn samenwerkingsverbanden van organisaties die betrokken zijn bij de bestuurlijke aanpak en integrale bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Het RIEC fungeert als informatieknooppunt tussen de betrokken partners (zoals gemeentes, OM, politie, KMar, Belastingdienst, FIOD, IND, andere inspecties en andere relevante partijen). Het biedt een platform waar een integrale samenwerking tussen deze partners tot stand komt.

³ Het LIEC functioneert sinds 2011 en heeft als taak het faciliteren en verbinden van het werk van de RIEC's. Daarnaast vervult het LIEC, op verzoek van de (partners in de) RIEC's, het ministerie van VenJ, burgemeesters en/of nationale partners een aantal landelijke, regio-overstijgende taken door de diverse regionale inspanningen gecoördineerd op landelijk niveau te verbinden. Het LIEC is het landelijk loket voor bestuurlijke dossiers en vormt het kenniscentrum voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

⁴ In totaal zijn er tien RIEC's. De geografische indeling is gelijk aan de gerechtelijke kaart en de indeling van de politie-eenheden.

⁵ Opgenomen in de brief van 25 augustus 2011 van de minister aan de Tweede Kamer. Het beleidskader voorziet in een nadere duiding op het terrein van doelstelling en takenpakket, geografisch gebied, financiering en (aan)sturing. Hiermee wordt beoogd dat de RIEC's in de toekomst eenduidiger, effectiever en efficiënter optreden en het voor de partners helder is wat er van de RIEC's en het LIEC mag worden verwacht.

informatieplein te vervullen en te adviseren over integrale interventiestrategieën. De samenwerking tussen de partners van het RIEC is vastgelegd in een convenant.⁶

In het kader hieronder staat een voorbeeld van de aanpak van vastgoedfraude en witwassen binnen RIEC-verband.

In het lokaal overleg van een kleine gemeente hebben gemeente en politie de casus ingebracht van een subject, die opviel omdat regelmatig in panden, waarvan hij zaakwaarnemer was, hennepkwekerijen werden aangetroffen. Officieel had dit subject echter geen eigendoms- of huurverhoudingen met de betreffende panden. Op basis van de door de RIEC-partners gedeelde informatie rees het vermoeden dat het subject gebruik maakte van stromannen en katvangers.

Op dat moment is de casus opgeschaald naar het bureau RIEC, alwaar de casus diepgravend is geanalyseerd. Hieruit kwam naar voren dat het subject beschikte over een "verborgen" vastgoedgoedgeportefeuille van meer dan 100 objecten. Een onderzoek naar witwassen is gestart

Dit onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) richt zich zowel op de bestuurlijke als op de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit, op de taken die de RIEC's in dat kader zijn toegekend en eventuele rollen die ze op zich nemen of zouden kunnen nemen. De Inspectie hanteert voor dit onderzoek en de evaluatie van het convenant een toetsingskader (bijlage 1 bij dit plan van aanpak). Het beleidskader en het convenant vormen daarvoor de basis (zie hoofdstuk 3). Daarnaast ontleent de Inspectie normen en verwachtingen aan andere documenten, zoals de hieronder beschreven leidraad.

Omdat de werking en uitvoering van de in het convenant opgenomen bepalingen in dit onderzoek aan de orde komen is in samenspraak met het LIEC en de Stuurgroepen RIEC's besloten dat de Inspectie de evaluatie van dit convenant als bedoeld in artikel 14 van het convenant in dit onderzoek zal meenemen. Deze evaluatie dient tweejaarlijks uitgevoerd te worden en door dit nu te combineren met het onderzoek van de Inspectie wordt de onderzoeklast voor betrokken partijen zoveel mogelijk beperkt.

1.3 De leidraad 'Integraal tenzij...' en de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Ter ondersteuning van de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit is de leidraad 'Integraal tenzij...' opgesteld. Deze leidraad is ontwikkeld door de Stuurgroep Geïntegreerde aanpak

⁶ Het Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingssknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, versie september 2014.

Ondermijnende Criminaliteit (GOC)⁷. Op basis van onder andere deze leidraad onderscheidt de Inspectie binnen de geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit een aantal fasen. Hieronder zijn deze fasen beschreven, waarbij steeds is aangegeven welke taken en (mogelijke) rollen het RIEC heeft.

1.3.1 Informatie aanleveren bij het informatieplein

Bij het informatieplein van het RIEC kunnen partners zoals gemeenten, OM, politie en belastingdienst relevante signalen en casuïstiek inbrengen. Deze informatie kunnen partners inbrengen vanuit verschillende gremia. Bijvoorbeeld uit lokale overleggen, informatie-overleggen of thematische werkgroepen.

Vanuit RIEC-verband kunnen partners geholpen worden bij het herkennen van signalen en casuïstiek die betrekking hebben op ondermijnende criminaliteit.

1.3.2 Van signaal tot advies

De taak die het RIEC is toegekend in het ondersteunen van de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit krijgt vooral in deze fase zijn beslag. Signalen die bij het informatieplein zijn ingebracht worden hier verder 'opgewerkt'. Dit betekent dat signalen worden gecombineerd met andere informatie en geanalyseerd worden. Het RIEC doet dit en wordt daarbij ondersteund door de partners. Uiteindelijk resulteert dit in een advies aan de partners over mogelijke interventiestrategieën.

1.3.2 Van advies tot besluit

De partners nemen op basis van het advies een beslissing over de integrale aanpak. Besluitvorming kan plaatsvinden in een integrale stuurploeg of in andere integrale gremia. Besluitvorming door een integrale stuurploeg vindt plaats onder verantwoordelijkheid van een stuurgroep. In zowel de stuurgroep als de stuurploeg zijn in ieder geval de politie, het OM, het bestuur en de Belastingdienst vertegenwoordigd. Het ligt volgens de Leidraad Integraal tenzij...' voor de hand dat in de stuurgroep de regioburgemeester, de politiechef, de hoofdofficier van justitie en de directeur van de belastingdienst een belangrijke rol spelen. Interventievoorstellen kunnen ook aangeboden worden aan andere gremia, zoals de lokale- en informatie-overleggen en de thematische werkgroepen.

1.3.3 Van besluit tot uitvoering

Indien voor een integrale interventie gekozen wordt zijn de betrokken partners zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het eigen onderdeel van de integrale interventie. Ook in deze fase kan het RIEC echter nog ondersteuning bieden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ondersteunen van de partners bij het opstellen van een interventieplan. Ook kan het RIEC de interventie ondersteunen met informatie en expertise en de stuurploeg ondersteunen in de monitoring van de voortgang van een interventie.⁸

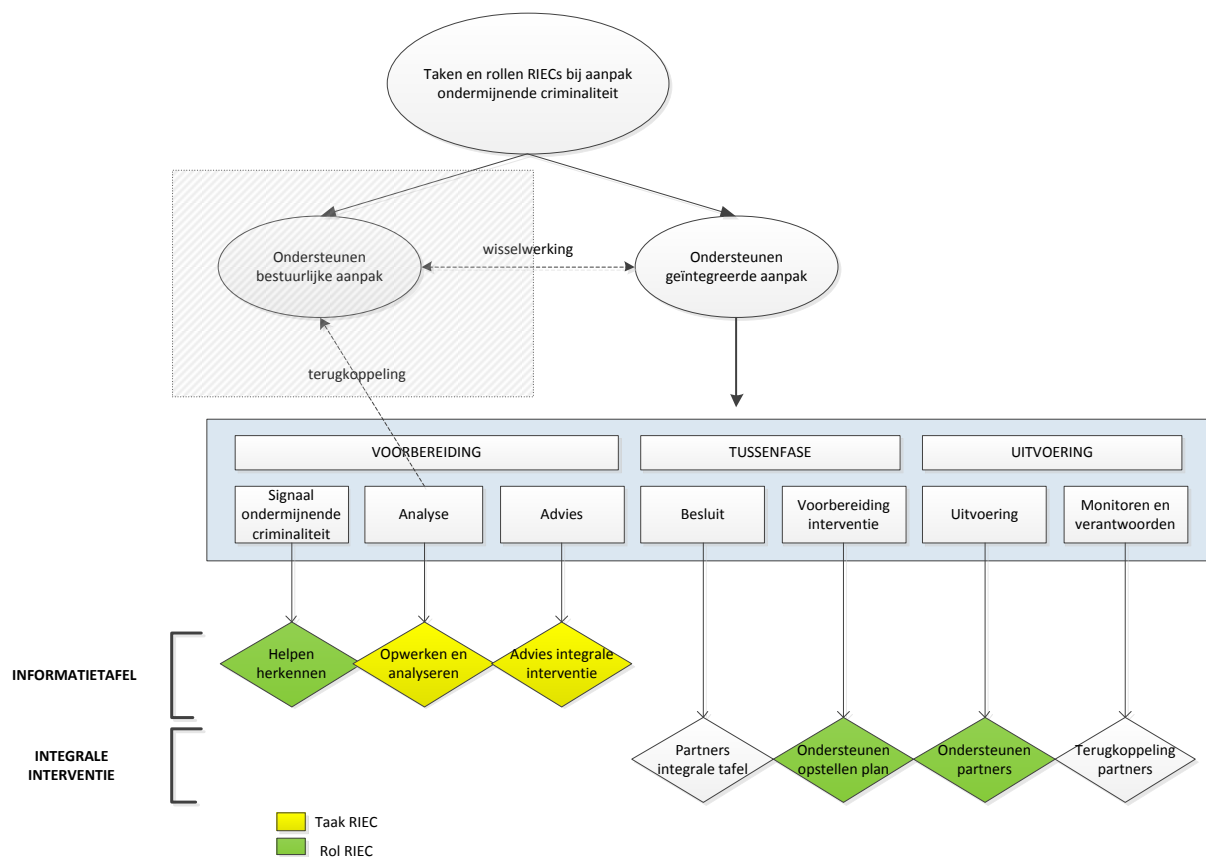
⁷ In deze stuurgroep waren ten tijde van het opstellen van de leidraad de volgende organisaties vertegenwoordigd: OM; de Nationale Politie; het LIEC, de gemeente Tilburg, het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De stuurgroep bestaat inmiddels onder de naam Landelijk Platform GOC.

⁸ De casussen hebben in 2014 in totaal tot 1443 bestuurlijke, 524 fiscale en 1647 strafrechtelijke interventies geleid.

De Inspectie neemt deze aspecten in dit onderzoek mee. De Inspectie kijkt niet naar aspecten van de aanpak van ondermijnende criminaliteit waar geen taak of (mogelijke) rol voor het RIEC is weggelegd of zou moeten of kunnen zijn.

De verschillende fasen zijn hieronder schematisch weergegeven in figuur 1.

Figuur 1: Taken en rollen van het RIEC



2. Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Inspectie inzichtelijk maken welke mogelijkheden de samenwerking tussen de partners in RIEC-verband biedt om ondermijnende criminaliteit bestuurlijk en geïntegreerd aan te pakken en in hoeverre deze mogelijkheden worden benut.

Centrale onderzoeksvraag

Is de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen het RIEC-bestel in overeenstemming met de daartoe opgestelde regels, beleidsuitgangspunten en afspraken⁹ en op welke wijze kan deze aanpak verder versterkt worden?

Deelvragen

1. *Aan welke regels, beleidsuitgangspunten en afspraken moeten de samenwerkende partners voldoen in de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit?*
2. *Op welke wijze geven de samenwerkende partners binnen het RIEC-bestel invulling aan deze regels, beleidsuitgangspunten en afspraken?*
3. *Hoe werkt dit in de praktijk?*
4. *Wat zijn de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen in de samenwerking tussen de partners bij de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit?*

⁹ Waaronder afspraken vastgelegd in het Convenant ten behoeve van de Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen, versie september 2014 en in de Leidraad Integraal tenzij..”

3. Onderzoeksaanpak

Documentstudie / deskresearch

De Inspectie kijkt in dit onderzoek naar de wijze waarop de RIEC's in de verschillende regio's zijn ingericht en hoe ze vanuit hun infrastructuur de aanpak van ondermijnende criminaliteit ondersteunen. In figuur 3 zijn de taken en een aantal mogelijke rollen reeds weergegeven. Om dit beeld verder aan te scherpen zal de Inspectie eerst een analyse maken op basis van beschikbare documentatie. Naast informatie uit openbare bronnen zal de Inspectie documenten opvragen bij het LIEC en de tien ondersteunende bureaus van de RIEC's.

Selectie RIEC's

De Inspectie gebruikt de documentanalyse ook om een selectie te maken van de onderzoeksobjecten. Van de tien RIEC's selecteert de Inspectie een aantal RIEC's waar het interviews houdt, observaties en dossieronderzoek uitvoert. In de selectie spelen criteria als een goede geografische spreiding, een balans tussen landelijke en stedelijke regio's, veel versus weinig ervaring met de aanpak van ondermijning en specifiek met de aanpak van het fenomeen vastgoed (dit wordt onder het kopje 'dossieronderzoek' nader toegelicht) een rol.

De Inspectie beperkt het onderzoek tot een aantal RIEC's omdat het de toezichtlast zoveel mogelijk wil beperken. Met onderzoek bij een op basis van eerder genoemde criteria geselecteerd aantal RIEC's, verwacht de Inspectie tot een zo goed en volledig mogelijk beeld te komen van de wijze waarop de RIEC's invulling geven aan hun taken en rollen. Om te toetsen of dit beeld klopt zal de Inspectie de bevindingen aan de orde stellen in interviews met respectievelijk de voorzitters van de stuurgroepen en hoofden van de overige RIEC's en in rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van de overige RIEC's. Dit is nader toegelicht onder het kopje 'Interviews en groepsgesprekken overige RIEC's'. Een eerste analyse geeft de indicatie dat het aantal te bezoeken RIEC's ongeveer vier zal bedragen, en dat vertegenwoordigers van de overige zes RIEC's nadien voor interviews en rondetafelgesprekken worden uitgenodigd. Hieronder is deze verdeling als voorlopig uitgangspunt genomen.

Toetsingskader

De Inspectie stelt ten behoeve van het onderzoek een toetsingskader op waarin de normen en verwachtingen zijn opgenomen. Normen zijn vooral ontleend aan het eerder genoemde beleidskader en het eerder genoemde convenant. De door de Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit opgestelde leidraad vormt o.a. de basis voor een aantal in het toetsingskader opgenomen verwachtingen. De in het toetsingskader opgenomen aspecten die zien op de evaluatie van het convenant zijn inhoudelijk afgestemd met het LIEC dat daarbij tevens namens de RIEC's heeft opgetreden.

Interviews

Bij de vier geselecteerde RIEC's vinden met drie verschillende respondenten(groepen) interviews plaats. Deze interviews hebben ten doel om vanuit verschillende invalshoeken helder te krijgen hoe de RIEC's invulling geven aan de verschillende taken en rollen. De Inspectie spreekt met respondenten die meer op afstand van de dagelijkse praktijk staan, maar een goed strategisch beeld hebben van het functioneren van de RIEC's en de rol en functie binnen de brede(re) aanpak van ondermij-

nende criminaliteit. Het betreft hier de voorzitters van de stuurgroepen (doorgaans de regioburgemeester).

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop het RIEC het informatieplein toegankelijk maakt, hoe het tot een interventieadvies komt en hoe het eventueel ondersteuning biedt bij het opstellen van een interventieplan en tijdens de interventie, spreekt de Inspectie, bij elk van de vier RIEC's, groepsgewijs met een vertegenwoordiging van personen die geplaatst zijn bij het RIEC. Deze vertegenwoordigers zijn in ieder geval de coördinator van het informatieplein en stafleden die een rol spelen bij het toegankelijk maken van het informatieplein, het opwerken van informatie tot een interventieadvies en het adviseren en beschikbaar stellen van informatie aan partijen tijdens lopende interventies. De Inspectie spreekt daarnaast steeds met het hoofd van het betreffende RIEC.

Tenslotte spreekt de Inspectie in elk van de vier RIEC-verbanden met tenminste drie afnemers van de producten. Afnemers zijn bijvoorbeeld gemeenten, OM, FIOD, belastingdienst en politie. Deze gesprekken dienen om helder te krijgen of het informatieplein toegankelijk is voor het inbrengen van informatie en of dit uiteindelijk leidt tot een bruikbaar interventieadvies en een geslaagde interventie en wat daarbij de meerwaarde van het RIEC geweest?

Observatie

Binnen alle vier de RIEC-verbanden zal de Inspectie een integrale keuzetafel, waar besluitvorming over integrale interventies plaatsvindt, bijwonen. Het doel daarvan is het verrijken van inzichten over de invulling van taken en rollen door het RIEC.

Bij alle vier de RIEC-verbanden zal de Inspectie bovendien gedurende een of meerdere bijeenkomsten een stuurploeg volgen in de sturing op een integrale interventie. Het doel daarvan is om een beeld te krijgen van de wijze waarop het RIEC ondersteuning biedt in deze uitvoerende fase en hoe de partners invulling geven aan een geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Dossieronderzoek

De Inspectie voert bij de vier RIEC's een dossieronderzoek uit om van begin tot eind te zien hoe de RIEC's betrokken zijn tijdens de voorbereiding op en de uitvoering van een interventie en op welke wijze ze daarbij invulling geven aan hun taken en rollen. De Inspectie hanteert daarbij een checklist. De Inspectie bekijkt dossiers van brede interventies (strafrechtelijk, bestuur(srecht)lijk en fiscaal) in vastgoedzaken. Voor vastgoed is gekozen omdat vastgoed in relatief veel dossiers een rol speelt. Het is het enige fenomeen dat binnen alle RIEC's geïntegreerd aangepakt wordt en waarvan dossiers aanwezig zijn. Andere fenomenen zoals, hennep, mensenhandel, Outlaw Motor Gangs zijn vaak gerelateerd aan vastgoed.¹⁰ Door een specifiek fenomeen te kiezen sluit de Inspectie uit dat een eventueel verschil in aanpak komt doordat het om verschillende fenomenen gaat. Voor de selectie van de dossiers vraagt de Inspectie de betreffende RIEC's elk een overzicht te geven van tien dossiers die voldoen aan de criteria (brede geïntegreerde interventie, vastgoed, traject volledig doorlopen). De Inspectie kiest daaruit zelf per RIEC vijf dossiers. In totaal worden dus twintig dossiers ingezien. De Inspectie doet dat op locatie.

Hieronder is het onderzoek bij de vier RIEC's schematisch weergegeven.

¹⁰ Uit het jaarverslag RIEC-LIEC 2014 blijkt dat in totaal 506 casussen in een integrale stuurgroep behandeld zijn en 939 in andere integrale gremia. Het thema witwassen/vastgoed speelde het meest frequent, te weten 334 maal. Andere thema's die vrijwel overal speelden waren georganiseerde hennepcultuur (202 keer) en mensenhandel (201) keer.

Schema 1: Onderzoeksfase 2

	RIEC 1	RIEC 2	RIEC 3	RIEC 4
Gesprek voorzitter stuurgroep	1	1	1	1
Groepsgesprek medewerkers + gesprek hoofd RIEC	2	2	2	2
Gesprekken afnemers producten	4	4	4	4
Bijwonen integrale keuzetafel	1 sessie	1 sessie	1 sessie	1 sessie
Volgen stuurploegsessies	X aantal sessies	X aantal sessies	X aantal sessies	X aantal sessies
Dossieronderzoek	1 onderzoek van 5 dossiers	1 onderzoek van 5 dossiers	1 onderzoek van 5 dossiers	1 onderzoek van 5 dossiers
Totaal	28 interviews 4 integrale keuzetafel sessies X x 4 = X aantal stuurploeg sessies 4 dossieronderzoeken (van in totaal 20 dossiers)			

Interviews en groepsgesprekken vertegenwoordigers overige zes RIEC's

De uitvoering van het onderzoek vindt plaats bij vier RIEC's. Om te toetsen of de bevindingen bij deze vier RIEC's representatief zijn voor de overige zes RIEC's toetst de Inspectie de bevindingen bij vertegenwoordigers van deze RIEC's. Dit doet de Inspectie in interviews met de voorzitters van de stuurgroepen van deze zes RIEC's, interviews met de hoofden van deze zes RIEC's en door het organiseren van rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van de partners binnen de RIEC's. Ook spreekt de Inspectie met vertegenwoordigers van het OM, de politie en de belastingdienst die zitting hebben in de stuurgroep van het LIEC, met de voorzitter van de stuurgroep LIEC en met het hoofd LIEC. Het totaal aantal gesprekken komt daarmee op 28 plus 17 is 45 gesprekken. Uit de interviews en rondetafelgesprekken zal blijken of de bevindingen herkend worden door de vertegenwoordigers van de overige RIEC's, waar de verschillen en overeenkomsten zitten, en of deze eventueel gerelateerd zijn aan de context waarbinnen een RIEC functioneert.

De Inspectie organiseert in de vorm van een GDR-sessie¹¹ twee rondetafelgesprekken. Beide rondetafelgesprekken zijn met een vertegenwoordiging van partners vanuit de overige zes RIEC-

¹¹ Een Group Decision Room (GDR) of versnellingskamer kan gebruikt worden om een overzicht te creëren van de meningen en verhoudingen binnen de groep. Dit kan bijvoorbeeld gebruikt worden om standpunten te inventariseren maar ook om een product te evalueren.

verbanden, die betrokken zijn bij - en ervaring hebben met de bestuurlijke en de integrale aanpak van vastgoed. Het eerste rondetafelgesprek is met een selectie van vertegenwoordigers die betrokken zijn bij de voorbereiding, besluitvoering en uitvoering van een integrale vastgoed interventie. Het tweede rondetafelgesprek is met een selectie van vertegenwoordigers die binnen RIEC-verband verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke aanpak van vastgoed. Voor beide rondetafelgesprekken nodigt de Inspectie van elk van de bij de aanpak van vastgoed betrokken partners, te weten gemeente, politie, OM, FIOD, belastingdienst, in totaal twee vertegenwoordigers uit die afkomstig zijn uit verschillende RIEC's. Dus in totaal betreft het per bijeenkomst tien vertegenwoordigers, waarbij gestreefd wordt naar een evenredige vertegenwoordiging vanuit de zes RIEC's. In beide bijeenkomsten wordt aan de hand van een overzicht van de wijze waarop binnen de vier eerder genoemde RIEC's invulling is gegeven aan de taken en rollen besproken hoe dit binnen het eigen RIEC gebeurt. Daarbij is ook aandacht voor dilemma's, knelpunten en good practices waarvan tijdens de eerdere fase van het onderzoek is gebleken.

Analyse van de data

De Inspectie gebruikt de informatie uit de gesprekken, de impressies tijdens het bijwonen van de integrale keuzetafels en de stuurploegen, de dossieranalyses en de bijeenkomsten met partners die verantwoordelijk zijn voor bestuurlijke en integrale interventies, voor een SWOT analyse.¹² Dit moet een beeld opleveren van de sterktes en de zwaktes van de wijze waarop ondermijnende criminaliteit thans via de structuur van de RIEC's aangepakt wordt en van de kansen en bedreigingen die de Inspectie in dit kader signaleert.

¹² De sterkte-zwakteanalyse is een bedrijfskundig model dat intern de sterktes en zwaktes en in de omgeving de kansen en bedreigingen analyseert; op basis hiervan wordt vervolgens de strategie bepaald. De Engelse term SWOT-analyse wordt ook vaak in het Nederlands gebruikt en bevat de vier elementen: **S**trengths, **W**eaknesses, **O**pportunities & **T**hreats.