

Slagvaardige aanpak ondermijning in Zuid-Nederland

- samenwerkingsovereenkomst-

Versie definitief

(opmaak 25 jan 2017)

Aanleiding

De aanpak van de ondermijning in Limburg, Brabant en Zeeland is al enige tijd een speerpunt van overheidsorganisaties zoals de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, het lokale en provinciale bestuur en de Belastingdienst. Dit heeft er o.a. toe geleid dat in Brabant de Taskforce B5 is opgericht, sinds 2014 verbreed tot de Taskforce Brabant Zeeland (kortweg Taskforce BZ). De Intensivering aanpak ondermijning Zuid-Nederland (kort: Intensivering Zuid) is in 2014 gestart vanuit het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie voor Brabant, Zeeland en Limburg. Er is een forse overheidsbeweging tegen ondermijning ontstaan welke om een vervolg vraagt.

Dit mede ook in het verlengde van het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Zuid-Nederland de afgelopen jaren steeds scherper zichtbaar heeft gemaakt wat tientallen jaren onzichtbaar is gebleven: er is sprake van een complex probleem dat ernstiger is en dieper in de samenleving geworteld is dan bij de aanvang van de geïntensiverde aanpak werd vermoed¹.

De Minister heeft de ketenpartners in Zuid-Nederland en de relevante landelijke diensten gevraagd om - in dit najaar - de contouren van een vervolgplan en een samenwerkingsovereenkomst voor na 2016 uit te werken. Dit stuk is de samenwerkingsovereenkomst. Het beschrijft de ambitie, structuur en de vorm van samenwerking. Het zal 1 januari 2017 in werking treden.

Nauw samenwerken in Zuid-Nederland.

Na 2016 zal sprake zijn van een intensieve, verdiepende overheidsbrede aanpak van ondermijnende criminaliteit in Zuid-Nederland. Taskforce BZ, Intensivering Zuid, de Intensivering afpakken Zuid 3 alsmede de RIEC's in Limburg en Brabant zullen daarom nauw samen optrekken. Het zwaartepunt van die aanpak ligt (telkens) op het regionale niveau en daarom zal de inzet van de landelijke diensten intensiever gaan aansluiten op het regionale niveau en zullen zij gaan meedraaien op de regionale 'integrale werkplaats'. De landelijke diensten zullen (mede) vanuit hun tactische programma's, (inter)nationale focus, kennis en expertise inzetten op de interventies waar zij meerwaarde kunnen leveren en daarmee de aanpak van de ondermijning in Zuid-NL verder versterken. Tegelijkertijd zal de samenwerking tussen de drie zuidelijke regio's nauwer worden, zowel op het punt van de interregionale - operationele- afstemming als bij het uitwisselen van best practices.

Ambitie

De één-overheidsaanpak van ondermijning in Zuid Nederland richt zich op de navolgende gezamenlijke doelen:

- 1) Effectief verstoren van de criminele industrie;
- 2) Aanpakken van zogenaamd 'onaantastbaren';
- 3) Maximaliseren van de integrale uitvoeringskracht;
- 4) Versterken van bestuurlijke weerbaarheid;
- 5) Afpakken van crimineel verkregen / onverklaarbaar vermogen;
- 6) Mobiliseren maatschappelijke weerbaarheid.

Het mobiliseren van maatschappelijke weerbaarheid betreft een verbreding van de aanpak. Dit houdt onder andere in dat actief publieke private samenwerking wordt gezocht door de overheid om private partijen te informeren over hun kwetsbaarheid en hen weerbaar te maken tegen ondermijnende criminaliteit. Het grote publiek informeren over de gevaren van ondermijnende criminaliteit en hen ook een vuist te laten maken tegen deze criminaliteit (normaliseringsproces

¹ Brief Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 15 juni 2016.

doorbreken) maakt hier eveneens onderdeel van uit. (Zie hierover het Programmaplan 'Taskforce Brabant Zeeland verder').

Daarnaast verdient aparte vermelding dat een forse investering nodig is om de beschikbare overheidsinformatie operationeel toegankelijker te maken en de kennis slimmer te benutten. Goede techniek gaat helpen om de ongelooflijke hoeveelheden data veel meer dan nu leidend te laten zijn voor het effectief interveniëren. Een inspirerend voorbeeld voor een vervolg in Zuid-Nederland is de techniek van de 'Raffinaderij' ontwikkeld door de politie, die onder het RIEC-convenant ook integraal kan worden toegepast. Ook in de Zuidelijke regio's.

Focus in de uitvoering

Er is gekozen voor een gemeenschappelijke operationele focus dat als kader dient: dit is het zogenaamde '9-luik+'. De focus zal derhalve gericht zijn op georganiseerde hennepcultuur, synthetische drugs en Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) met de daarbij behorende themadoorsnijdende elementen 'kopstukken/onaantastbaren, 'facilitatoren' en 'afpakken/onverklaarbaar vermogen'. Als insteek voor de gehele aanpak ondermijning geldt vanaf 2017 dat binnen die gemeenschappelijke focus van het 9-luik +, visie, werkwijze en inzet in de aanpak ondermijning regionaal worden bepaald. Het 9-luik+ heeft dus een couleur locale en wordt binnen die context gehanteerd. Landelijke diensten en landelijke projecten zullen zoveel mogelijk de regionale aanpak ondersteunen en versterken.

Methode van werken : een slagvaardig netwerk.

In Zuid-Nederland is de methodiek van het programmatisch werken tot ontwikkeling gekomen. Dit moet ervoor zorgen dat er niet alleen veel geïntervenieerd wordt, maar ook dat dit effect heeft op de geformuleerde doelen.

Het Verwey -Jonker rapport² benadrukt: de problematiek is complex en tot effectieve integrale productie komen is dat ook. Het is daarom belangrijk om organisaties en de daarin werkende professionals ruimte te geven en vooral te stimuleren om in horizontale werkverbanden te acteren. De afgelopen periode is wel bewezen dat het stimuleren van flow en vitaliteit in het horizontale netwerk –naast het aanpakken van de vergadercultuur en bijkomende bureaucratie- een meer slagvaardige overheid tot gevolg heeft (Zie hierover het Programmaplan 'Taskforce Brabant Zeeland verder').

De regio's Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant hebben daarom gekozen voor een actiecentrum ondermijning van waaruit deze horizontalisering van de samenwerking zich verder kan ontwikkelen. Partners van politie, OM, Belastingdienst en gemeenten komen daar samen. Geen nieuw instituut, maar een 'invliegplek' voor de professionals in het werkveld voor de broodnodige operationele afstemming en coördinatie en het mobiliseren van 'slimme daadkracht'. Deze actiecentra functioneren onder regie van de regionaal programmaleider ondermijning. Het RIEC ondersteunt het proces onder andere door het faciliteren van informatie-uitwisseling -en analyse onder het RIEC-convenant en ondersteuning van de sturing door de integrale stuurploeg (in Oost-Brabant) en de bestuurlijke commissie ondermijning (voorheen het Regieteam) (in Zeeland-West-Brabant).

Hierdoor kan meer als één team, één geoliede machine integraal worden geopereerd om effectiever de ondermijnende criminaliteit aan te pakken.

Ook in Limburg zijn de afgelopen jaren vanuit de éénoverheidsgedachte goede resultaten behaald bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Met name de bestuurlijke aanpak is al ver ontwikkeld. Limburg kiest ervoor om alle (door)ontwikkelingen binnen de bestaande RIEC-structuur vorm te geven, en zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande afstemmings-, keuze- en overlegsgremia, zowel binnen als tussen de partners.

Bijdrage landelijke diensten

In het kader van de intensivering Zuid is door 125 FTE politie (25 fte Limburg, 25 fte ZWB, 25 fte OB en 50 fte LE) de afgelopen twee jaar gewerkt volgens de methode van de korte betekenisvolle interventies. Dat wil zeggen dat onderzoeken zijn gedraaid door politie en OM voor de duur van 3 dagen- 3 maanden. Het blijkt effectief in de verstoring van de criminele industrie. Veel korte klappen gaan op een gegeven moment pijn doen.

² Impulsen tegen ondermijning, strategisch advies van Verwey-Jonker Instituut, juli 2016

Een cruciale volgende stap wordt nu gezet door een structurele participatie van de landelijk opererende partners (LP, LE, FP, FIOD) bij deze integrale actiecentra. Daarmee wordt een goede volgende stap gezet op het gebied van de gezamenlijke focus, selectie en aanpak. Deze aansluiting wordt werkende weg vorm gegeven.

Zoals hierboven aangegeven zal het regionale kader leidend zijn voor de inzet van de regionale ondermijningsteams (per regio 25 fte).

Voor de inzet van de landelijke diensten geldt het volgende.

De komende periode is er meer behoefte aan differentiatie in interventies van de landelijke diensten. Het gaat hierbij om vergroten van diversiteit van ingezette maatregelen en interventies maar ook om differentiatie in de strafrechtelijke aanpak (korte klap en langdurige focus, aanpak kopstukken etc.). In alle onderzoeken wordt ernaar gestreefd om een stevige financiële component op te nemen, gericht op afpakken van crimineel verkregen vermogen. Zo vindt een aanvulling plaats op het groot volume aan kortlopende interventies met onderzoeken die een meer langdurige focus en/of bijzondere expertise vragen. De landelijke diensten zullen met name op dat laatste segment van zaken worden ingezet.

Indien in de actiecentra signalen op tafel komen die passen binnen de taakgebieden en doelstellingen van het FP en de FIOD, dan worden deze zaken met verhoogde prioriteit voorgelegd aan de Stuur- en Weegploegen FP/FIOD. De FIOD zal tevens zelf actiever signalen/zaken, die zich lenen voor integrale aanpak, inbrengen in de integrale actiecentra.

De onderzoeken van de LE zullen onder gezag van het LP plaatsvinden. Voor de LE en het LP zal de inzet van de voor Zuid-Nederland vrijgemaakte capaciteit aansluiten bij het regionale kader en tegelijkertijd passen binnen de doelstellingen zoals opgenomen in de landelijke tactische programma's.

De projecten van de landelijke diensten zullen binnen de actiecentra worden gemonitord, zoals dat nu een routine is voor de diensten die reeds samenwerken binnen de actiecentra.

Een combinatie van opsporingsdiensten behoort ook tot de mogelijkheden. Telkens dient te worden bekeken welke inzet en door wie, de meeste meerwaarde oplevert bij de aanpak.

Gegevensuitwisseling

Deze samenwerkingsovereenkomst brengt geen wijziging in de bestaande afspraken ten aanzien van het delen en ter beschikking stellen van subjectgerichte informatie. Dit soort informatie zal uitsluitend en alleen middels het LIEC/RIEC-convenant aan de in dat samenwerkingsverband verbonden partners ter beschikking worden gesteld.

Interregionale operationele afstemming

Ten behoeve van interregionale afstemming zal er een tafel gevormd worden. Hieraan zullen vertegenwoordigers van politie en OM, de regionaal programmaleiders (vanuit de actiecentra), de Belastingdienst en de hoofden RIEC deelnemen. Aan die overkoepelende afstemmingstafel wordt gedaan wat nodig is om de inzet binnen de regio's zo integraal en zo optimaal mogelijk te laten plaatsvinden. Deze tafel kan het beste worden gekarakteriseerd als een interregionaal wisselstation waaraan door de partijen de structurele integrale aanpak wordt gemonitord en zonodig wordt bijgesteld.

Intensivering Afpakken

De afgelopen 4 jaar is er volop werk gemaakt van afpakken. Daarbij zijn diverse methoden uitgeprobeerd. Dat heeft tot een aantal lessen geleid:

- Zichtbaar afpakken heeft een positief effect op het veiligheidsgevoel van burgers.
- Inbeslagneming heeft op criminelen een 'definitief' effect, hoewel de euro's nog niet in de overheidspocket zitten.
- De overheid moet echt veel beter worden in het incasseren van euro's en openstaande vorderingen.
- Afpakken en terughalen van vermogen is een vak apart, dat lastig te verbinden is aan het reguliere werk.

- Intensieve samenwerking en uitwisseling van informatie, vooral vanuit de strafrechtelijke naar de fiscale kant heeft enorm potentieel. Daar zijn positieve voorbeelden van, maar we laten nog veel liggen.
- Afpakken binnen ondermijning als 'cashcow' is geen doel op zich voor de overheid (behoudens enkele bescheiden return on investmentafspraken), maar gezien het enorme criminele verdienmodel moet er veel meer uit te halen zijn. Het moet dus slimmer en met meer integrale en/of andere competenties. Ook hier kan meer integrale 'big data'-ontsluiting helpen.
- Bestuurlijk afpakken is een kasplantje, maar in potentie krachtig vanwege de korte feedbackloop tussen gemeentelijke vordering, -inzet en -incasso.
- Een integrale doelstelling is er in dit werkveld alleen als het gaat om maatschappelijk effect. Daarnaast is het nog niet zover dat we al een politiek gelegitimeerde, sectoroverstijgende afpakdoelstelling hanteren. Sinds 1 september loopt er bij het integraal afpakteam in Zeeland-West-Brabant een pilot om bij te houden met welk maatschappelijk en financieel rendement er wordt afgepakt.
- Per 1 september 2016 is het Project Intensivering afpakken Zuid 3 van start gegaan. Aanleiding is het besluit van de Minister om vanaf 2016 € 3 miljoen structureel aan het OM-budget toe te voegen ter versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Zuid Nederland. Deze investering moet € 10 miljoen strafrechtelijk incassoresultaat opleveren. Vanuit Rotterdam is een claim gekomen van een half miljoen en deze claim is gehonoreerd. Er is daarmee € 2,5 miljoen beschikbaar voor Zuid-Nederland. Er is een bestedingsplan beschikbaar dat in het najaar van 2016 verder wordt uitgewerkt en geoperationaliseerd. De focus van het plan ligt op vernieuwing/innovatie in combinatie met het uitgangspunt dat het afpakken zoveel mogelijk integraal wordt uitgevoerd t.b.v. een optimaal maatschappelijk effect.

De focus van het afpakproject Zuid 3 is weliswaar primair gericht op een structurele versterking van strafrechtelijke afpakresultaten in brede zin binnen Zuid-Nederland, tegelijkertijd zal er binnen het project gewerkt worden langs de volgende lijnen:

1. Beter zicht op crimineel en onzichtbaar/onverklaarbaar vermogen
2. Integrale incasso
3. Afpakken bij ondermijningszaken, ZSM en HIC

De uitvoering van Intensivering afpakken Zuid 3 zal nauw aansluiten op de regionale programma's ondermijning.

Communicatie

Een onderdeel van de aanpak van de ondermijning is de daadkracht van de overheid laten zien door middel van een hoge communicatieintensiteit. Dit kan door een actieve en eenduidige communicatiestrategie. De overheid moet met één mond praten, geen onmacht communiceren en zoveel mogelijk acties laten zien. De overheid kan daarnaast communicatie inzetten als wapen. De samenleving wordt op deze manier geïnformeerd en kan ook weerbaarder worden gemaakt tegen de ondermijnende criminaliteit.

De afgelopen periode is dit heel behoorlijk verlopen. Tegelijkertijd heeft dit bijgedragen aan herwonnen zelfvertrouwen van de overheid zelf. Niettemin blijven er nog veel kansen onbenut en kan het intelligenter en breder (sociale media). Cruciaal omdat mensen hun beeld over het functioneren van de overheid –op dit thema- voor meer dan 90% baseren op wat zij erover horen, zien en lezen in de media.

Aan de inzet van communicatie zal blijvend heel veel aandacht worden gegeven. Om met één mond te praten als overheid zullen we de communicatie onderling goed afstemmen. Ook voor communicatie geldt namelijk het belang van integraliteit van de activiteiten. Timing en inhoud van communicatie is zeer essentieel in relatie tot effectiviteit en een en ander vereist goede onderlinge afstemming. Kernpunten zijn: volumineuze actiecommunicatie, regelmatige momenten van 'duiding', implementeren van de 'lessons learned' uit het project slimme communicatiestrategie rondom OMG's, de inzet van communicatie als wapen en als instrument om awareness bij private partners (voorbeeld 'Bovag') en burgers te bevorderen en hen een handelingsperspectief te bieden. De interne communicatie wordt geschoeid op een moderne leest: minder 'verzamelde krantenberichten', meer trends en respons op sociale media.

Aanjagen, innoveren, verbinden.

Het programmabureau van de Taskforce BZ zal een belangrijke, aanjagende en monitorende rol vervullen. Daarnaast heeft het programmabureau de opdracht om op de thema's maatschappelijke weerbaarheid, communicatie, bestuurlijke weerbaarheid en integrale kennisontsluiting betekenisvolle stappen voorwaarts te realiseren.

Ook is **innovatie** op andere vlakken (bijvoorbeeld effectmeting) een speerpunt. (Zie hierover het Programmaplan 'Taskforce Brabant Zeeland verder').

De ondermijnende problematiek in het Zuiden is vergelijkbaar. Het is daarom belangrijk om de initiatieven met elkaar te verbinden. De twee Brabantse/Zeeuwse regio's en Limburg hebben elkaar veel te bieden op het punt van ervaringen met integraal ondermijning aanpakken. We willen met elkaar de mogelijkheden verkennen om werkenderweg een meer gecoördineerde uitwisseling onder het motto 'de lerende overheid tegen ondermijning in Zuid-Nederland' gestalte te geven met ingang van 2017. Dit past binnen de beweging die momenteel in Limburg is ingezet naar een doorontwikkeling op de netwerksamenwerking binnen een RIEC 2.0. Het RIEC Limburg wil graag een lerende organisatie zijn en zal derhalve op dat aspect (nog) meer de samenwerking zoeken met de andere (grens)regio's.

Teneinde de éénoverheidsgedachte te optimaliseren en dit ook een lerende éénoverheid te laten zijn, is Limburg voornemens een liaison aan te stellen die de verbinding tussen Brabant/Zeeland en Limburg gestalte moet geven. Deze liaison zal in de samenwerking tussen Limburg met het RIEC Brabant/Zeeland en de Taskforce BZ acteren. Op deze wijze worden ervaringen, aanpakken, best- practices met elkaar gedeeld.

Tenslotte wordt er gewerkt aan het sluiten van nieuwe Zuidelijke coalities, zoals met het Bureau Financieel Toezicht, de Douane en Defensie.

Commitment for a wicked problem

Zoals hierboven al is geschetst: het probleem van de ondermijnende problematiek in Zuid-Nederland is een probleem die een lange adem, vasthoudendheid en een duurzame aanpak vergt. De intensivering aanpak ondermijning was een tijdelijke aanpak die inmiddels verlengd is omdat het verstoren van de criminele industrie niet door een kortdurende intensivering gerealiseerd kan worden. De taskforce B5 en later de Taskforce BZ is meerjarig bezig met het aanjagen van de overheidsbrede beweging en het opwerpen van maatschappelijke barrières. Ook in Limburg zijn de afgelopen jaren vanuit de éénoverheidsgedachte goede resultaten behaald. Er is daarnaast een impuls gekomen op het afpakken van de crimineel verkregen gelden. Een wicked problem vergt commitment, samenwerking, betrouwbaarheid en toewijding. Hiertoe is gelabelde en niet gelabelde capaciteit beschikbaar. Van wijkagent tot recherchechef, van stadswacht tot burgemeester: allen in de keten werken samen aan de aanpak van ondermijning. Ten aanzien van de looptijd is afgesproken dat zowel de Taskforce BZ als de Intensivering aanpak ondermijning in Zuid-Nederland tenminste tot en met 2019 doorlopen. Deze **samenwerkingsovereenkomst** is de formalisering van het commitment en het mandaat tussen de samenwerkende partners. De samenwerkingsovereenkomst zal 1 januari 2017 in werking treden.

Bijlages:

- CONCEPT Taskforce Brabant Zeeland 2017-2019
- CONCEPT Afpakken Zuid3
- CONCEPT Intensivering aanpak ondermijning Zuid-Nederland 2.0