

**OPENBAAR MINISTERIE**

**Rapportage Landelijk Coördinator Verwevenheid boven- & onderwereld**



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
1.1	Over de Landelijk Coördinator .....	3
1.2	Over dit rapport .....	3
<b>2</b>	<b>Een overzicht van een verschuivend landschap</b> .....	<b>4</b>
2.1	Intensiveringsprogramma's 2008 — 2011 .....	4
2.1.1	Nieuwe concepten .....	5
2.1.2	Nieuwe praktijken .....	6
2.2	Voorbij de verbale vernieuwing .....	6
2.2.1	Verbetering van het instrumentarium .....	7
2.2.2	Nieuwe praktijken: intensiveren van samenwerken .....	8
<b>3</b>	<b>Geconstateerde problemen en knelpunten</b> .....	<b>9</b>
3.1	Institutionele problemen.....	11
3.1.1	Concurrerende belangen: FINEC bij de politie en de RIECs.....	11
3.1.2	Horizontale verantwoordelijkheden vs. verticale afrekenmechanismen .....	12
3.1.3	Marktlogica versus overheidslogica: dé vastgoedmarkt? .....	13
3.3	Juridische problemen: randvoorwaarden die de kern vormen .....	14
3.4	Cognitieve problemen.....	16
3.4.1	Slecht zicht op de effecten van betekenisvolle interventies.....	16
3.4.2	Cognitieve problemen bij niet-overheidsdiensten .....	17
3.5	Adaptieve problemen.....	18
<b>4.</b>	<b>Aanbevelingen en oplossingsrichtingen</b> .....	<b>19</b>
4.1	Andere verantwoordingsstructuur RIECs .....	20
4.2	Organiseer een ander soort verdeelmechanisme in afpakken .....	20
4.3	Bijzondere samenwerkverbanden: afnemersverplichtingen .....	20
4.4	Geen systeemverantwoordelijkheid, wel keurmerken.....	20
4.5	Overweeg een landelijke kaderwet .....	21
4.6	Organiseer empirisch zicht op 'surplus'-effect .....	22
4.7	Denk volgens het variteitsbeginsel i.p.v. het spiegelcriterium .....	22
4.8	Organiseer professionaliteit in de terugkoppelsystemen richting branches...	23
<b>5.</b>	<b>Reflectie ten aanzien van de LC</b> .....	<b>24</b>

## **1. Inleiding**

### *1.1 Over de Landelijk Coördinator*

De landelijk coördinator verwevenheid boven- & onderwereld heeft tot taak om actief en vroegtijdig mogelijke knelpunten in de multidisciplinaire aanpak van de georganiseerde en financieel-economische criminaliteit te signaleren en via bestaande gezagslijnen te bevorderen dat partijen samenwerken. Indien hij dit nodig acht schaaft de coördinator op, door dit via het College van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie te rapporteren. De coördinator doet beknopt verslag van zijn waarnemingen aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

### *1.2 Over dit rapport*

In dit document doet de Landelijk Coördinator Verwevenheid boven- & onderwereld (hierna: LC) aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie verslag van zijn werkzaamheden over de periode september 2011 — september 2012. De in dit document gevatte inzichten, zijn gebaseerd op een grote hoeveelheid gesprekken met relevante actoren die samenwerken in het bestrijden van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Het samenwerken daarbinnen geschiedt op verschillende niveaus; soms wordt samenwerken bovendien in samenwerkingsverbanden gegoten. Zoals bijvoorbeeld de RIECs of het VIC. Beide domeinen, vormen van samenwerken en samenwerkverbanden, vormden het werkerrein van de LC. De inzichten zijn gedeeld met relevante actoren binnen onder meer de Belastingdienst, FIOD, OM, RIECs/LIEC. Dit rapport bevat een beknopt verslag van deze inzichten en aanbevelingen. Op casuïstisch niveau zijn ze besproken met relevante leidinggevenden.

De opdracht van de LC is het rapporteren van knelpunten in de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de bestrijding van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld, ook wel ondermijnende criminaliteit genoemd. Deze doelstelling betekent automatisch dat in dit document ‘problemen’ centraal staan. De Landelijk Coördinator wil de lezer erop wijzen dat het lezen wellicht een getroebleerd beeld oplevert. Dat zou niet kloppen met de werkelijkheid, gegeven het feit dat de LC heeft geconstateerd dat veel binnen de aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld goed gaat. Wellicht is een voorbeeld verhelderend: de successen in de Klimopzaak staan in schril contrast met de pogingen om de Bouwfraude aan te pakken. In de Klimopzaak zijn sleutelfiguren aangepakt en zijn ze, door snel beslag te leggen, daadwerkelijk geraakt. Voorts zijn relevante (bestuurlijke) partijen actief door de programmatische aanpak in het inperken van de gelegenheidsstructuur. Fraude in het Vastgoed is niet verdwenen, wat niet als succesfactor geldt. Het succes is het contrast tussen de wijze van aanpakken en het effect van de Vastgoedfraude versus dat van de Bouwfraude.

Dan de gerapporteerde bevindingen en problemen. In deze rapportage wordt hier als volgt verslag van gedaan. In de tweede paragraaf wordt een overzicht gegeven van de actuele ontwikkelingen binnen de aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. In de

derde paragraaf worden enkele geconstateerde problemen en/of knelpunten aangestipt. In de vierde paragraaf worden enkele aanbevelingen gedaan.

## **2. Een overzicht van een verschuivend landschap: van bijzonderheid richting routine**

In de werkperiode 2011 — 2012 is veel gebeurd op het terrein van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. In de intensiveringprogramma's, die liepen van 2008 tot 2011, is gewerkt aan een intensieve aanpak van de georganiseerde misdaad (met name hennepsteelt en mensenhandel), de versterking van de intelligence, de aanpak van Cybercrime en de aanpak van financieel-economische criminaliteit. Met het eindigen van de intensiveringprogramma's is de versterkte aandacht voor de verwevenheid tussen boven- en onderwereld gecontinueerd in wat (programma) 'ondermijning' is gaan heten. In dit hoofdstuk wordt ten eerste een schets gegeven van de resultaten in de intensiveringprogramma's. Ten tweede wordt een overzicht gegeven van de activiteiten die worden ontplooid onder 'ondermijning'.

De onderstaande weergave omspannt een grote hoeveelheid activiteiten, producten, zaken, interventies en routines die de intensiveringprogramma's opleverden en die het programma ondermijning oplevert. Toch toont deze veelvoud in zichzelf niet de belangrijkste verandering die zich momenteel voltrekt, daar het louter een versterkte aandacht illustreert waarin de aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld zich mag verheugen. Veel belangrijker is een culturele omslag in het denken ten aanzien van de misdaadbestrijding die de veelheid van ontwikkelingen fundeert. Dat zijn er twee. De eerste grote verschuiving is het dominant worden van een nieuw afreken criterium in de praktijk van bestuurlijke en justitiële handhaving. Niet enkel het 'goed doen van de zaak' is van belang. De nadruk komt sterker te liggen op het goed doen van 'de goede zaak'. Er heerst een onvermijdelijke schaarste in de aanpak van de georganiseerde- en financieel-economische criminaliteit, waardoor altijd moet worden gekozen in de zaken die worden gedraaid. Veel van de hieronder beschreven projecten hebben tot doel de intelligence te verbeteren, waardoor de keuze voor zaken beter aansluit bij de actuele ontwikkelingen in de georganiseerde- en financieel-economische criminaliteit. De tweede grote verschuiving is de gedachte dat het strafrecht niet enkel een 'ultimum remedium' is, want tevens 'optimum remedium'. Deze ontwikkeling weerspiegelt zich in het werken middels programmatische en bestuurlijke aanpak, waar de gedachte is dat 'erge' zaken strafrechtelijk dienen te worden aangepakt, opdat momentum wordt geschapen om een bestuurlijke aanpak te doen activeren / slagen.

Deze twee welhaast culturele verschuivingen funderen, naar het inzicht van de LC, de grote hoeveelheid activiteiten die door verschillende partners worden ontplooid in hun aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. In de volgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van deze ontwikkelingen.

### *2.1 Intensiveringprogramma's 2008 — 2011*

Gegeven het feit dat de ingezette strategie een sterke, culturele element behelst, lijkt gekozen te zijn voor een grote hoeveelheid proeftuinen. Het begrip 'proeftuin' illustreert enerzijds de experimentele setting, anderzijds blijkt hoezeer de ingezette veranderstrategie er één is van

‘buiten naar binnen’. In de proeftuinen werden een serie activiteiten ontplooid die in de staande organisatie(s) geen organisatieroutine blijken te zijn. Met de intensivering-programma’s blijkt eveneens een nieuw vocabulaire<sup>1</sup> ontwikkeld, wat de ambities heeft gericht binnen de verschillende proeftuinen. Deze ambities hadden voorts plaatsen nodig om zich te realiseren. Het nieuwe vocabulaire en de nieuwe plaatsen van innovaties worden afzonderlijk van elkaar besproken.

### 2.1.1 Nieuwe concepten

In de tweeledige ontwikkeling, het doen van de ‘goede zaak’ én het inzetten van strafrecht als ‘optimum remedium’ (i.p.v. ultimum remedium), zijn de volgende concepten ontwikkeld die sturend blijken in de aanpak van de verwevenheid tussen boven- & onderwereld.

De meest belangrijke is de praktijk van de ‘*programmatische aanpak*’. Een programmatische aanpak impliceert dat in de aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld meer nodig is dan strafrechtelijke aanpak en vervolging alleen. Enerzijds vanwege de permanente schaarste van de researchcapaciteit, anderzijds omdat een gebundelde aanpak van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen effectiever lijkt in het bestrijden van de georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit. Binnen de programmatische aanpak wordt het ‘maatschappelijke effect’ voorop gezet, wat meer blijkt dan het enkel opsluiten van criminelen. De programmatische aanpak poogt ook de gelegenheidsstructuur van delicten in kaart te brengen, teneinde bestuurlijke en maatschappelijke partners in staat te stellen barrières op te werpen. Daar de verwevenheid tussen boven- en onderwereld zich vaak manifesteert in ordeningswetgeving, blijkt dat (bestuurlijk) toezicht vaak een rol kan spelen in het inperken van de gelegenheidsstructuur. De toezichthouder wordt via een programmatische aanpak actief geadresseerd.

Het inzicht in de gelegenheidsstructuur, zoals deze zich ontbloot in een strafzaak, wordt geadresseerd via een *bestuurlijk dossier* of een *bestuurlijke rapportage*. Een bestuurlijk dossier wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen. In een dossier wordt, op basis van de inzichten die worden verkregen vanuit een (strafrechtelijk) onderzoek, gewezen op structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen. Een bestuurlijk rapportage concentreert zich eveneens op geconstateerde knelpunten in legale structuren, zij het dat hierbij niet zozeer een fenomeen, als wel een (onderzoek naar een) concrete entiteit of (rechts-)persoon centraal staat als bron van inzichten.

De bestuurlijke rapportage of het bestuurlijke dossier dient voor verschillende partners aanleiding te geven tot het vormgeven van een *barrièremodel*. Het barrièremodel maakt het criminele proces inzichtelijk en spiegelt dat terug naar de vraag welke actoren welke stappen kunnen nemen in het effectief belemmeren van een criminele activiteit. Het barrièremodel

---

<sup>1</sup> Hoewel deze rapportage geen plek is voor prozaïsche beschouwingen, wil de LC in een voetnoot een opmerking maken over de nadruk op het woord *vocabulaire*. Gevolgd wordt de stelling van de filosoof Rorty: goed onderzoek ‘is zelden een onderzoek naar de ‘voors’ en ‘tegens’ (...). Gewoonlijk is het, impliciet of expliciet, een strijd tussen een gevestigd vocabulaire dat ons tot last is geworden en een halfgevormd vocabulaire dat schijnbaar grote beloften in zich draagt.’ In lijn met deze stelling wil de LC betogen dat de nieuwe terminologie, zoals een programmatische aanpak, in zichzelf geen vernieuwingen zijn en ook als zodanig becommentarieerd kunnen worden, maar tegelijkertijd gelezen moeten worden als beloftevol vocabulaire waarin, weliswaar zoekend, afscheid wordt genomen van oude werkstijlen.

geeft enerzijds overzicht in de benodigde interventies, anderzijds wordt daarin zichtbaar welke maatschappelijke en bestuurlijke partijen een rol kunnen spelen binnen de bestuurlijke aanpak.

### *2.1.2 Nieuwe praktijken*

De nieuwe concepten hadden plekken en plaatsen nodig waarbinnen zij konden worden benut. Ten eerste is er in de periode 2008 - 2011 een grote hoeveelheid proeftuinen, taskforces en pilots gestart op de thema's. Ten tweede zijn de RIECs ingesteld, als een ontmoetingsplek waarbinnen, onder een samenwerkingsconvenant, informatie kan worden gedeeld tussen bestuur en verschillende samenwerkingspartners. De RIECs, een doorontwikkeling van project Emergo en ontwikkelingen in Limburg/Midden-West Brabant, spelen een belangrijke rol in het faciliteren én activeren van de geïntegreerde en bestuurlijke aanpak. De RIECs ondersteunen de gemeenten bij de bestuurlijke en de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen de door de driehoek gegeven kaders. Daartoe wordt per thema informatie gedeeld met de verschillende (keten)partners en worden er geïntegreerde interventieadviezen gedeeld.

Vanuit de gedachte dat strafrechtelijke interventies het grootst mogelijk effect moeten hebben, is vanaf 2011 sterk ingezet op het afpakken van crimineel vermogen. Er is een beter zicht op de manieren waarop kan worden afgepakt: ontnemingsprocedures, fiscale maatregelen, schadevergoedingen, stopzetten subsidies, civiele procedures, etc. Meer en meer blijkt het gemeengoed om in de projectplannen een financiële paragraaf op te nemen. Bureau Ontneming OM (BOOM) is sinds 2008 benoemd tot regisseur van het afneemproces en is recent samengevoegd met het Functioneel Parket.

Om de ambitie van 'het vinden van de goede zaak' te realiseren, is het VIC opgericht: het Vastgoed Intelligence Center. Door op innovatieve wijze databestanden aan elkaar te koppelen, heeft het VIC diverse actoren (bestuurlijke en strafrechtelijke) in staat gesteld zicht te verschaffen op ondermijnende activiteiten. Er zijn zogenaamde 'themascans' gemaakt; een scan van een bepaald gebied of sector van alle panden en hun risico's.

Voorts is het fenomeen van de informatieofficier ingesteld; een OvJ stuurt actief, in samenwerking met criminologen, in het transformeren van signalen naar zaken die zich laten lenen voor een (brede) aanpak. Het begrip intelligence is bovendien verdiept: er zijn meer 'soorten' intelligence producten dan voorheen, opdat ook intelligence niet enkel in dienst staat van het strategische niveau, maar ook kan worden ingezet voor tactische en operationele processen. Ook is de informatieofficier verantwoordelijk voor het opstellen van intelligence -agenda's, opdat (recherche)capaciteit op een juiste manier kan worden benut. Er bestaat kortom een versterkte 'regie op de voorkant'. Tot slot zijn de fraude-meldpunten versterkt, is er uitgebreid geïnvesteerd in opleidingsprogramma's én, niet onbelangrijk: alle bovengenoemde ontwikkelingen zijn gepaard aan personele inzet.

### *2.2 Voorbij de verbale vernieuwing: programma ondermijning*

De intensiveringprogramma's hebben naar het oordeel van de Landelijk Coördinator een grote hoeveelheid innovatieve concepten, vocabulaire en praktijken opgeleverd die een

bedding hebben geschapen voor een nieuwe wijze van aanpakken van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Het programma ondermijning (gestart eind 2011) continueert de aandacht voor het aanpakken van de verwevenheid tussen- boven en onderwereld en blijkt tegelijkertijd een vehikel om innovatieve concepten als 'programmatisch werken' tot onderdeel te maken van de normale organisatieprocessen. Ditmaal worden geen 'proeftuinen' of bijzonder projecten opgezet, want geschiedt de verantwoordingslijn via de normale gezagsstructuur. Daarbij moet worden opgemerkt dat ook zonder programma ondermijning het OM aanstuurt op het normaliseren van het programmatisch aanpakken; de doelstellingen van het programma ondermijning en de concepten uit de intensiveringsprogramma's passen elkaar echter als een hand in een handschoen.

Het Programma ondermijning is dit jaar van start gegaan. De LC observeert dat met name het Landelijk Parket en het Functioneel Parket als de belangrijkste 'trekkers' gelden van programma ondermijning. Binnen deze parketten en de door hen aangestuurde opsporingsdiensten is ondermijning als ambitie het meest duidelijk merkbaar. Maar ook de regioparketten investeren in het aanpakken van ondermijnende criminaliteit.

#### *2.2.1 Verbetering van het instrumentarium*

Ter ondersteuning van de aanpak Ondermijning zijn er door het LP, in samenspraak met onder meer het FP, een tiental verbetervoorstellen geformuleerd die beleid- of wetwijzigingen vragen. Deze verbetervoorstellen vallen uiteen in het doen verbeteren van de bijdrage van burgers in de criminaliteitsbestrijding, het doen verbeteren van de bijdrage hieraan door techniek, het doen verbeteren van de bijdrage door samenwerking en het verbeteren van de bijdrage door het verlagen van de regeldruk. Van de tien ingediende verbetervoorstellen worden er hier een paar genoemd.

Ten eerste: burgers vormen belangrijke informatiedragers. Ook voor de opsporing, maar enkel wanneer de afschermingsstandaard hoog is en de dienstverlening specialistisch. Om dit te garanderen lijkt een betere coördinatie gerealiseerd tussen de verschillende teams die een rol spelen in de intelligence en getuigenbescherming. Daarnaast is gevraagd om het aantrekken van en de inzet van gespecialiseerde, hoogopgeleide infiltranten. Ten tweede is gevraagd om de mogelijkheid bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit gebruik te kunnen maken van criminele burgerinfiltranten en de opheffing van het politieke 'verbod' op de inzet daarvan. Dit lijkt de LC een logische stap gezien de toenemende symbiose die in criminele netwerken ontstaat tussen 'dader' en 'slachtoffer'. Net zoals de samenleving wordt ook de georganiseerde criminaliteit meer gefragmenteerd en horizontaal, waardoor geijkte rollen, zelfs die tussen dader en slachtoffer, inwisselbaar worden. Voor deelnemers van een CSV of voor een financiële dienstverlener bestaat ook een kans zelf geliquideerd te worden. Hierdoor ontstaat binnen het criminele netwerk een *incentive* om mee te werken aan de opsporing. Bovengenoemde verbetervoorstellen zijn feitelijk een poging om de in potentie ondermijnende krachten *binnen* ondermijnende criminaliteit productief te maken. Hiertoe is tevens voorgesteld de mogelijkheid om transparant (voor de rechter) een financiële beloning of strafvermindering toe te kennen voor een getuigenis.



Een meer technische(-juridische) kwestie is het kunnen betreden van computersystemen op afstand. Ook deze maatregel lijkt een reactie op een brede maatschappelijke ontwikkeling (digitalisering en virtualisering) die de criminaliteit van aard doet veranderen. De sporen van criminaliteit zullen zich in mindere mate op (persoonlijke) computersystemen bevinden, maar op het internet in een zogeheten cloud-opslag. Het is inmiddels mogelijk om dergelijke systemen te doorzoeken, maar een specifiek, wettelijk kader ontbreekt. Om deze reden is er gevraagd om een wettelijke bevoegdheid om computersystemen op afstand te benaderen. De hier genoemde verbetervoorstellen bevinden zich, tezamen met enkele hier niet-genoemde voorstellen, in de uitwerkende fase waarbij de individuele voorstellen op de wetsgevingsagenda staan van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

### *2.2.2 Nieuwe praktijken: intensivering van samenwerken*

Binnen de intensiveringsprogramma's stond hoofdzakelijk het 'uitproberen' van de nieuwe concepten centraal; binnen het programma ondermijning lijken de inspanningen gericht op het normaliseren van de concepten binnen de eigen organisatie. In die zin laat het programma ondermijning zich sterker lezen als een organisatie- en sturingsambitie.

Binnen het programma ondermijning continueert zich de al lopende ontwikkeling: het OM verbreedt haar klassieke taak (leiding geven aan opsporing en vervolging) naar het aanpakken van criminaliteitsfenomenen. Het OM tracht als regisseur relevante partners te betrekken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Binnen een meer fenomeen gerichte aanpak (i.p.v. zaaksgeoriënteerde aanpak) past het opereren vanuit een versterkte informatiepositie. Het Functioneel Parket bezit inmiddels eigen dreigingsanalyses die constituerend zijn voor de keuzes in de opsporing; het Landelijk Parket werkt met concrete, tactische programma's per aandachtsgebied die de bestrijdings- en doelstellingen weergeven. Door programma ondermijning lijkt dit (streven naar) een beter zicht aan de voorkant te worden gecontinueerd en wordt het gekoppeld aan de organisatiestructuur en -doelen van de gehele organisatie, waardoor het zicht aan de voorkant verknoopt raakt met het bepalen van inzet en capaciteit. Ten tweede is de verbeterde intelligence verbonden met de ambitie tot programmatisch aanpakken. Wanneer problemen met derden kunnen worden aangepakt, zullen deze derden hierop steeds actiever worden aangesproken.

Binnen het LP was het programmatische werken op enkele thema's reeds een gangbare werkwijze, hetgeen nu organisatiebreed wordt uitgebreid. Ook het FP werkte al vaak samen met bestuurlijk toezichthouders en zal dit continueren en uitbreiden door in de komende periode 12 thema's programmatisch te gaan aanpakken. Op dit moment lopen er bij het Functioneel Parket verschillende programmatische aanpakken (bv. woningcorporaties, stookolie en faillissementsfraude). Ook in de regioparketten blijkt ondermijning hoofdzakelijk een sturings- en organisatieaangstuk: hoe wordt de gehele organisatie voldoende geëquipeerd om ondermijnende criminaliteit in een netwerk van (keten)partners op te lossen? Alle regioparketten hebben, ondanks bezuinigen, middelen ontvangen om te investeren in de netwerkoriëntatie. De LC observeert dat hier op verschillende manieren naar wordt gekeken. Her en der komen zogeheten LIEC-liaisons op, wat de LC een positieve ontwikkeling lijkt. Door de toepassing van de programmatische aanpak en het

barrièremiddel wordt er bovendien meer gewerkt met combiteams (voorheen 'dedicated teams') van de KLPD en de FIOD, onder leiding van officieren van het LP en het FP.

### 3. Geconstateerde problemen en knelpunten

Binnen de in de vorige paragrafen beschreven ontwikkelingen, wordt op allerlei manieren samengewerkt. De LC heeft tot taak de knelpunten en problemen te benoemen in al deze samenwerkingsvormen en -verbanden. Problemen bestaan in allerlei gedaantes. De LC is tijdens zijn werkzaamheden een vijfdeling gaan hanteren.

Het eerste type probleem waarmee een samenwerkingsverband kan worden geconfronteerd, is *technisch*: gewenst wordt een passend gebouw te huren, maar dat lukt niet. Gewenst wordt een geldhond in te zetten, maar die zijn niet te vinden. Hoewel reële problemen, zijn ze relatief eenvoudig op te lossen met bestaande kennis, mankracht en middelen.

Het tweede type probleem waarop gestuit kan worden, is *institutioneel*. Met institutioneel wordt bedoeld dat organisaties dragers zijn van waarden - dat maakt hen tot instituties. Een institutioneel probleem is een kwestie waar de verschillende waardeoriëntaties van organisaties ertoe leiden dat niet optimaal wordt samengewerkt. Er is bijvoorbeeld sprake van een institutioneel probleem wanneer de Belastingdienst het niet tot zijn taak rekent om de belastinginspecteurs in te zetten voor intelligence van Justitie, terwijl Justitie dit wel zou wensen. Of de inspectie van het ministerie van I&M wil minder capaciteit beschikbaar stellen voor de BOD dan het Functioneel Parket idealiter wenst.

Het derde type probleem waarop gestuit kan worden, is *juridisch*: Belastingdienst en justitie zouden meer criminelen vervolgen, wanneer zij probleemloos in elkaars bestanden konden speuren. De beroepsgroep van de notarissen zou graag foute notarissen de laan uitsturen, wanneer justitie hen eerder in hun dossiers laat kijken. Privacybepalingen in diverse wettelijke regimes staan het vrijelijk delen van persoonsgegevens in de weg, wat de kwestie zijn juridische dimensie geeft.

Het vierde type probleem waarop gestuit kan worden, is *cognitief*. Cognitieve problemen zijn die problemen waar kennisgebrek belemmerend blijkt in een adequate aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Bijvoorbeeld: de Belastingdienst weet dat er meer sprake is van verwevenheid tussen boven- en onderwereld dan de buitenwereld zich realiseert. Er blijkt een kennisgebrek bij actoren die daardoor te weinig verantwoordelijkheid nemen bij het 'schoonhouden' van de (eigen) branche.

Het vijfde type problemen waarop gestuit kan worden, wordt hier *adaptief* genoemd. Gemeend wordt bijvoorbeeld dat het OM meer betekenisvol moet interveniëren, maar deze uitdaging wijkt dermate af van de organisationele routines en de dagelijkse gang van zaken, dat met het uitspreken van de ambitie een grote, veranderkundige opgave ontstaat.

Technische problemen acht de LC primair de verantwoordelijkheid van organisaties zelf; de rapportage zal dit type problemen niet nader behandelen. De andere vier problemensoorten (institutioneel, juridisch, cognitief en adaptief) worden in de hierop volgende paragrafen

afzonderlijk behandeld. Alvorens de problemen op te sommen, word hier alvast een schematisch overzicht gegeven.

Soort probleem	Beknopte samenvatting	'Vindplaats' dit type probleem
Institutionele problemen (par. 3.1)	Concurerende belangen (par 3.1.1)	Zichtbare versus onzichtbare delicten bij de politieregio's
		Cofinanciering RIECs rijk en de gemeenten, ICT problemen
	Horizontale ambities en verticale afrekencriteria (par. 3.1.2)	Programma afpakken: personele consequenties en verdeelsleutel afgepakt geld
		VIC: interne vernieuwing is geen externe vernieuwing
Marktlogica versus overheidslogica (par 3.1.3)	Representatieproblemen bij marktpartijen (regiegroep aanpak misbruik vastgoed)	
Juridische problemen (par. 3.2)	Samenwerken & informatiedelen is organisatieprocessen ordenen (par. 3.2.1)	Convenant (RIECs, iCOV, etc) creëert geen bijzondere bevoegdheid, hoewel dat vaak zo wordt beleefd
	Samenloop (par. 3.2.2)	Verschillende spelregels rondom dezelfde (persoons-)informatie
Cognitieve problemen (par 3.3)	Cognitieve problemen bij overheidsdiensten (par. 3.3.1)	Slecht zicht op 'totale problematiek'
		Slecht zicht op 'surplus' aan (maatschappelijk) effect bij bv. programmatische aanpak
	Cognitieve problemen bij niet-overheidsdiensten (par. 3.3.2)	Informatieachterstand brancheorganisaties die kunnen helpen in schoonhouden legale

		structuren
Adaptieve problemen (par 3.4)	Normalisering van bijzondere projecten in de Dagelijkse organisatieroutines	

### *3.1 Institutionele problemen*

Vrijwel alle door de LC bezochte samenwerkingsverbanden en arrangementen die de verwevenheid bestrijden, kampen met institutionele problemen: samenwerken betekent per definitie samenwerken met organisaties die een (deels) andere waardeoriëntatie bezitten. Op een bepaalde manier zijn deze 'problemen' onoplosbaar: het bestaansrecht van de overheid is geankerd in het vormgeven van de geïnstitutionaliseerde belangenstrijd.

In de volgende subparagrafen worden institutionele kwesties nader benoemd. Toch past alvast een kanttekening: de LC observeert dat het willen aanpakken van financieel-economische criminaliteit een opmars maakt in het discours van de verschillende partners die helpen bij de bestrijding van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Waar de LC kort ná de periode van de commissie Joldersma tegenkracht moest bieden tegen een organisatie die beperkt op FINEC-criminaliteit bleek gericht, heeft het thema meer de wind in de rug. Dat is winst.

#### *3.1.1 Concurrerende belangen: FINEC bij de politie en de RIECs*

De aanpak van financieel-economische en georganiseerde criminaliteit dient bij de regionale korpsen per definitie te concurreren met andere -en meer 'zichtbare'- prioriteiten zoals de aanpak van overvallen en de (drugs-) overlast. Capaciteit is altijd schaars en niet vanzelfsprekend beschikbaar. In een interviewronde met medewerkers (rechercheurs, intelligence medewerkers) die voortkomen uit het FINEC versterkingsprogramma, heeft de LC vernomen dat prioritering voor hen één van de voornaamste kwesties blijft. Desondanks lijkt financiële criminaliteit hoger op de agenda te komen, ook via de hernieuwde aandacht middels de doelstellingen uit programma afpakken. Positief is het feit dat financiële criminaliteit niet per se als een aparte delictvorm wordt gezien, want veeleer als een 'lens' waarmee je óók naar criminaliteit kunt kijken. Positief is ten tweede dat, bij de vorming van de Nationale politie, de bestrijding van FINEC-criminaliteit als eigenstandige competentie is benoemd. Daar de vorming van de Nationale politie in volle gang is, moet blijken hoe dit uitvalt. Naar het zich laat aanzien, zullen er meer fte's zijn voor 'FINEC-competenties' dan dit momenteel het geval is. Toch zal de praktijk moeten uitwijzen of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren.

Het tweede domein waarin het fenomeen van concurrerende, institutionele belangen goed zichtbaar wordt, is in dat van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit via de RIECs. Dat het (landelijk, provinciaal of lokaal) bestuur op verschillende manieren kijkt naar de eigen rol in het gezamenlijk aanpakken van de verwevenheid boven- en onderwereld, weerspiegelt zich in de variëteit van de mate waarin het (lokaal) bestuur zich aangesloten voelt, of wil laten aansluiten, bij de RIECs. Een landelijke uitrol van de RIECs vanuit het departement betrokken departement, met de instelling van een coördinerend LIEC, impliceert niet dat analoog hieraan het proces ontstaat, waardoor iedere gemeente zich op dezelfde wijze wil engageren in de bestrijding van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Dit werkt belemmerend in het functioneren van de RIECs, temeer omdat de RIECs een co-financiering zijn tussen gemeentes en het departement. De RIECs dienen ieder jaar 'met de pet rond te gaan' voor het gemeentelijke deel van de

cofinanciering, waardoor het ingewikkeld blijkt de noodzakelijke randvoorwaarden te regelen voor een goed functionerend RIEC. Teveel waren de RIECs bezig met het regelen van (financiering voor) logistiek, personeel en (computer-)beveiliging. Dat komt deels omdat de RIECs voor hun financiering afhankelijk zijn van de lokale politiek, die discontinue kunnen zijn in de bereidwilligheid tot engagement. Daar komt bij dat RIECs opereren in de wereld van het bestuur, waar de waarden van 'openheid, transparantie' regulerend zijn in de vormgeving van bijvoorbeeld de ICT, terwijl in het aanpakken van de verwevenheid eerder waarden van 'geslotenheid, en zorgvuldige afscherming' van belang zijn. Het op orde krijgen van de ICT, voor veel organisaties iets 'kleins', blijkt, met op de achtergrond deze waardetegenstelling, veeleerder iets 'groots'. De ogenschijnlijk eenvoudig te regelen randvoorwaarden zoals (het rond krijgen van financiering voor) goed functionerende ICT-systemen blijken daarom tijdrovender dan voorzien. Er zijn bovendien grote verschillen tussen de regio's.

### *3.1.2 Horizontale verantwoordelijkheden vs. verticale afrekenmechanismen: afpakken & VIC*

De LC ontwaart dat de dominante beleidstheorie binnen de wereld van opsporing & vervolging is: samenwerking levert meer op ( $1 + 1 = 3$ ). Deze beleidstheorie ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan het programma afpakken, wat een waardevolle ambitie is in het breed willen aanpakken van FINEC-criminaliteit. Deze beleidstheorie klopt, blijkt bij navraag, ten dele. Ware het niet dat één noodzakelijke randvoorwaarde soms ontbreekt: de in de horizontale samenwerking afgesproken doelen, dienen niet te interfereren met de doelen van de verticale kolommen van de deelnemende partijen. Soms ontbreekt de synergie tussen verticale doelen en horizontale ambities bij een enkele partner bij voorbaat; in zo'n geval komt een horizontaal samenwerkingsverband moeizaam van de grond. Daarnaast blijkt dat gedurende het proces van samenwerken er schuring kan ontstaan tussen horizontale ambities en verticale afrekenmechanismen. Deze dynamiek ontwaarde de LC in het op sommige momenten in het programma afpakken, waar de aanvankelijke gemeenschappelijke bereidwilligheid en afspraken tot samenwerken gedurende het proces soms bleken te interfereren met 'verticale prioriteiten'. Niet zelden ontstaat dit moment van schuren zodra de horizontale ambities organisatorische (lees: personele) consequenties krijgen voor de verschillende, betrokken partijen. In algemene zin geldt: naarmate er méér organisatorische redundantie wordt toegelaten (geen 100% koppeling tussen eigen organisatiedoelen en inzet eigen capaciteit) is de kans kleiner op het uiteenlopen tussen eigen organisatiedoelen en doelen van horizontale ketens. Op dat punt ziet de LC momenteel één belangrijke bedreiging: in tijden van bezuinigingen, wordt de wens zich te concentreren op (eigen) kerntaken ('core-business') bij diverse partners in de keten groter. Dat is begrijpelijk, maar kan een wig drijven tussen ambities zoals deze ontstaan in horizontale samenwerkingsverbanden en de verticale verantwoordingsmechanismen.

Een tweede punt van schuren in het programma afpakken ontstaat bij de vraag: 'wie heeft *wat* afgepakt'. Het Openbaar Ministerie bezit eigen 'afpakdoelstellingen', evenals de Belastingdienst. Wanneer crimineel vermogen 'samen' blijkt afgepakt, dient dit in de verantwoordingskanalen toch te worden vertaald richting 'organisatie a heeft x' afgepakt en

‘organisatie b heeft y-deel’ afgepakt. Onbedoeld ontstaat hier de situatie waarin samenwerkende partijen elkaars concurrenten worden.

De kwestie van de (overigens vaak onbewust) botsende verantwoordingsstructuren werkt in sommige gevallen ook door op de effectiviteit en het functioneren van (horizontaal samengestelde) samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld het Vastgoed Intelligence Centrum (VIC). Het VIC heeft een scala aan nieuwe producten, routines en expertises ontwikkeld: via verschillende scans (subjectscan, geoscan, etc) wordt bestuur en opsporing hoogwaardige intelligence aangereikt. Tegelijkertijd leiden innovatieve routines *binnen* een samenwerkingsverband niet vanzelfsprekend tot innovatieve routines *buiten* het samenwerkingsverband. De LC observeert dat een samenwerkingsverband als het VIC hierdoor in een spagaat terecht kwam. Enerzijds werd het VIC door verschillende partners veelvuldig genoemd als plek waar de ambities van verbeterde intelligence tot staande praktijk zouden worden gesmeed, anderzijds bleek het VIC afhankelijk in hun welslagen van de mate waarop dezelfde organisaties hun routines wilde laten verleggen of doen doorkruisen door de praktijken en producten van het VIC. En dat lukt niet altijd. Het VIC functioneert enkel goed, wanneer omliggende organisaties zoals de politie of de Belastingdienst op een andere wijze hun opsporing inrichten dan voorheen. Deze organisaties dienen de organisatorische en soms zelfs culturele consequenties te aanvaarden die een bijzonder organisatieverband zoals het VIC voor hen heeft. Omgekeerd moet een samenwerkingsverband zoals het VIC aanvaarden dat de routines van de hen omringende organisaties het ritme vormen waarop en waarmee zij hun innovaties of verandering tot staande praktijk maken. De LC observeert dat VIC hier niet goed mee uit de voeten kon, waardoor het te lang gebukt ging onder het predicaat: ‘innovatief, maar onbruikbaar’. Het VIC wordt dit jaar doorontwikkeld richting iCOV: Infobox Crimineel en Onverklaard Vermogen. Deze doorontwikkeling dient aangegrepen te worden om het imago om te vormen tot het predicaat ‘innovatief én bruikbaar’, door de eigen producten beter te laten aansluiten bij de werkprocessen waarvoor iCOV de diensten levert.

### *3.1.3 Marktlogica versus overheidslogica: dé vastgoedmarkt ?*

De bestuurlijke en justitiële spelers benadrukken in de integrale aanpak de eigen verantwoordelijkheid van de branche, c.q. de bedrijven waarbinnen FINEC-criminaliteit zou kunnen plaatsvinden of die opereren als (onbewuste) facilitator. Dat is goed: een sector is primair verantwoordelijk in het ‘schoon’ houden van de eigen structuren. Soms blijkt er echter een te ruime gelegenheidsstructuur aanwezig waarbinnen misstanden kunnen ontstaan. Over de vastgoedsector concludeerde de bestuurlijke rapportage Klimop bijvoorbeeld dat er sprake zou zijn van een ‘cultuur van misbruik’. In zo’n geval dienen ook marktpartijen te worden gemobiliseerd in het bestrijden van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. De interventiestrategie van overheidsdiensten wordt het actief aanspreken van marktpartijen, maar zij stuiten hierbij onherroepelijk op de kwestie van de representatie. Dé markt is volgens een andere logica georganiseerd dan dé overheid. Stereotypisch gesteld: de overheid poogt één lijn te trekken in de wijze waarop het problemen adresseert en diverse diensten willen problemen in gezamenlijkheid aanpakken. En hoewel goed samenwerken

altijd een opgave blijkt, geldt één overheid wel als richtinggevend ideaal. Dé markt daarentegen is georganiseerd rondom de principes van de variëteit, competitie en het verschil. Hetzelfde op verschillende manieren doen, heet in de logica van de overheid 'inefficiënt', in het jargon van de markt heet dat 'marktwerking' en 'competitie'. Het schuren tussen deze soms tegenovergestelde organisatielogica's, steekt de kop op in de wens tot programmatisch aanpakken waarin de branche ook een rol moet spelen. Daarin ontstaan representatie-problemen: de gedachte of reële ervaring van overheidsdiensten dat de vertegenwoordigers van de branche beperkt dé branche als geheel representeren. Deze dynamiek is zichtbaar in de regiegroep Aanpak Vastgoed, waar de 'onorganiseerden' steeds als probleem op de agenda verschijnt. Hoewel een probleem, kan van de markt als geheel niet worden verwacht, gegeven de inherente aanwezigheid van verschil en variëteit 'onder de motorkap', dat zij zich, zoals de overheid, als geheel laat representeren.

### *3.3 Juridische problemen: randvoorwaarden die de kern kunnen vormen*

Naast de institutionele problemen vormen de juridische problemen een belangrijke kwestie. De juridische kwesties spelen omtrent het delen van informatie. Het delen van informatie is een belangrijk fundament onder de gezamenlijk aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Verschillende partners dienen intensief samen te werken om te komen tot de meest efficiënte interventie van een veiligheidsprobleem. Samenwerken geschiedt op verschillende manieren: er zijn samenwerkingsvormen (bv. combiteams NR & FIOD) en samenwerkingsverbanden (RIECs, FEC, etc.).

Aan samenwerking gaat echter altijd de (bestuurlijke) wil tot samenwerking vooraf. Deze (bestuurlijke) wil tot samenwerken inzake het gezamenlijk aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden en ondermijnende criminaliteit lijkt vaak, zo heeft de LC waargenomen, in toenemende mate aanwezig, zij het dat partners volgens verschillende belangen in diverse samenwerkingsvormen & -verbanden opereren. Dat is erg noch vreemd: het justitiebelang is niet het enige belang van waaruit (bestuurlijk) optreden wordt beziel. Maar zodra de bestuurlijke wil van verschillende partners is gemobiliseerd voor het aangaan van samenwerking, blijkt dat de wens tot samenwerking soms een (te) grote stap voorwaarts neemt: 'nu gaan we gezamenlijk informatie delen' voor 'een gezamenlijke aanpak'. In deze stap voorwaarts wordt soms voorbij gegaan aan de juridische kaders rond informatie-uitwisseling. Het juridische wordt te makkelijk als een technische, 'maar te nemen' horde gezien. De LC ziet op dit punt verschillende problemen.

Een samenwerkingsvorm vergt ten eerste introspectie voor de participerende partijen. Indien informatie delen in een samenwerkingsvorm het delen van (persoons)gegevens inhoudt, moet er worden voldaan aan de normen van de (privacy)wetgeving. Dat betekent dat verschillende partners voor zichzelf dienen na te gaan welke mogelijkheden zij zelf bezitten binnen hun eigen wettelijke regimes tot het verstrekken van informatie. Iedere organisatie bezit eigen voorschriften inzake het delen van informatie met derden - al dan niet specifiek toegeschreven op het delen ten behoeve van samenwerkingsverbanden. Ten tweede vergt het opereren in een samenwerkingsverband het (gezamenlijk) beschrijven en benoemen van situaties waarin en de wijze waarop informatie wordt gedeeld en de opvolging die wordt



gegeven aan de in de samenwerkingsverband ontvangen of verrijkte informatie. Ten derde dient het samenwerkingsvorm een gezamenlijke doelstelling te benoemen, een zogenaamde macrodoelstelling (zoals: 'gezamenlijk aanpakken criminaliteit'). Deze macrodoelstellingen bieden echter onvoldoende beoordelingskader om tot daadwerkelijke informatieverstrekking over te gaan. Daarom moeten er, ten vierde, (telkens) tevens concrete microdoelstellingen worden benoemd. Verzamelen en verstrekken *moet* een gerechtvaardigd doel hebben.

Wanneer de bestuurlijke wil de eerder beschreven sprong voorwaarts neemt, blijkt dat in het verleden niet altijd voldoende bij deze vier enigszins taaie edoch noodzakelijke randvoorwaarden wordt voldaan. Dit lijkt gefundeerd in een verkeerde perceptie van datgeen een convenant kan bieden. Een convenant en/of daarbij behorend informatieprotocol wordt niet zelden als startpunt voor een samenwerkingsverband gezien en gepercipieerd alsof het een *bijzondere bevoegdheid* creëert. Dat is het niet. Eerder moet een convenant worden gezien als sluitstuk van een proces waarin gedetailleerd is omschreven welke (organisatie-)processen volgen op de informatiedeling in de samenwerking. In sommige samenwerkingsverbanden, zo heeft de LC van diverse partijen vernomen, blijkt dit fundament voor een goede samenwerking (sterk) onderontwikkeld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit juridische probleem geen juridisch probleem is *an sich*: een nader inzoomen leert dat het juridische probleem feitelijk een organisatie- of zelfs institutioneel probleem behelst. Het blijkt pas echt ingewikkeld te zijn wanneer samenwerkende organisaties benoemen wat voor routines zij willen ontwikkelen. Het wordt wél een juridisch probleem, omdat voor de rechter kan blijken dat informatie onrechtmatig is gebruikt of verkregen. De LC ziet dat als groeiend risico, nu de advocatuur in de verdediging kritischer lijkt ten aanzien van de wijze waarop informatie is verkregen.

Wie de bovenstaande stappen erkent als belangrijke randvoorwaarden, ontmoet een nieuwe ingewikkeldheid: de kwestie van samenloop. Dit probleem is, vergeleken met het vorige punt, in zekere zin 'meer' juridisch. Er zijn tal van wetten die bij het vrijelijk delen van informatie in ogenschouw moeten worden genomen: wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), de Wet politiegegevens (Wpg) en diverse relevante aanwijzingen vanuit het College van Procureurs-Generaal. Echter: veel wetten blijken niet geschreven voor samenwerkingsituaties, maar voor bilaterale samenwerking. Eigen interpretatie van of een nader wettelijk kader voor organisaties is dan vereist. Veel discussie gaat over wat moet gelden voor het 'gezamenlijke' bijvoorbeeld: moet er sprake zijn van een juridische entiteit, onder welk wettelijk regime valt de (nieuwe) gegevensverwerking, wie zijn Wbp-verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens, voldoen we aan de formele en materiële normen van de Wbp, hoe zit het met de 'centrale eenheid/secretariaat'? Het LIEC is een mooi voorbeeld van deze kwestie. Het LIEC is geboren vanuit de (bestuurlijke) wens tot coördinatie en ondersteuning van de verschillende RIECs. Maar de bestuurlijke wens drukt nog geen juridische entiteit uit.

Ook ingewikkeld is het feit dat op dezelfde informatie verschillende wettelijke regimes kunnen rusten. Naast wettelijke bepalingen, die specifiek zien op informatie-uitwisseling, moet rekening worden gehouden met andere specifieke wettelijke regels en

verdragsrechtelijke afspraken die van toepassing kunnen zijn op de informatie<sup>2</sup>. Dit is ingewikkeld, omdat eenzelfde informatie plots met meerdere (juridische) spelregels blijkt omgeven. Deze dynamiek lijkt vooral het resultaat van het feit dat de verschillende wetteksten de complexe, juridische werkelijkheid van het samenwerken minder op het oog hadden toe zij werden geschreven. De bovengenoemde kwesties kunnen verlamdend werken voor zij die ermee moeten werken, maar geen specialist zijn in het domein van de privacybescherming (en dat zijn er niet bijster veel), omdat zij zich begrijpelijkerwijs geconfronteerd voelen met ogenschijnlijke tegenstrijdigheden.

### *3.4 Cognitieve problemen*

Cognitieve problemen zijn die problemen waar kennisgebrek leidt tot een slechtere aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld dan nodig. De LC constateert twee 'soorten' cognitieve problemen, die afzonderlijk worden besproken.

#### *3.4.1 Slecht zicht op de effecten van de 'betekenisvolle' interventies*

De vormen van criminaliteit en delicten die achter de term verwevenheid schuilgaan, delen één belangrijk kenmerk: het geldt als 'haalcriminaliteit'. Soms 'meldt' criminaliteit zich zelf, door overlast of doordat het gevolg van het delict (gebroken ruiten, een lijk) zich opdringt aan het blikveld van burgers of overheid. Bij haalcriminaliteit is dat niet het geval: criminelen proberen hun modus operandi te laten lijken op een 'normale' gang van zaken. Via een façade (valse boekhouding, valse facturen, etc.) schermen zij criminele activiteiten af. Dit heeft twee consequenties: wie niet zoekt, vindt niets. En: wie zoekt, vindt altijd wat. Op twee manieren raken hierdoor beelden over de aard en omvang van de verwevenheid vertekend.

Ten eerste zijn er nagenoeg geen uitspraken te doen over de totale aard en de omvang van haalcriminaliteit. Een enkele zaak die zichtbaar is gemaakt, bijvoorbeeld een door een Bijzondere Opsporingsdienst aangebrachte zaak in het Vastgoed, vertelt niets over de omvang van hetgeen onzichtbaar blijft. Op zijn hoogst openbaart een zaak het gemak waarmee zou kunnen worden gefraudeerd, maar ook dat vertelt niets over de aard en omvang van een bepaald delict. Uitspraken van het type 'Witwassen bedraagt in Nederland 18 miljard euro' zijn zodoende op zijn best hypothetisch en op zijn slechts speculatief.

Het tweede vertekende effect ontstaat zodra een bepaald delict prioriteit krijgt en de opsporing investeert in het instrumentarium om de delictvorm effectiever op te sporen. Ook hier is het Vastgoed een mooi voorbeeld, dat verscheidene innovatieve opsporingsmethoden heeft opgeleverd, zoals bijvoorbeeld het Vastgoed Intelligence Center. Hierdoor zal onvermijdelijk het aantal zichtbare, 'foute' zaken toenemen, wat niet uitsluit dat het totaal aantal zaken afneemt. Dit kan, in het slechtste geval, leiden tot de paradox dat de beleving van een maatschappelijk probleem (iets is 'erg') zich gespiegeld ontwikkelt aan de daadwerkelijke aard en impact (iets neemt af). Ook raken opsporingsdiensten dan verstrikt in een probleem dat in omvang alsmaar lijkt te groeien.

---

<sup>2</sup> Bv het Wetboek van strafrecht. Zie de discussie over de al dan niet verplichte toepassing van artikel 126 nd Sv. En bijzondere (fiscale) clausules op grond van internationale verdrag.

De bovenstaande ontwikkelingen werken belemmerend bij de beantwoording van de vraag: gaat het goed met de aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld? In veel beleidsterreinen binnen de Nederlandse overheid, wordt het 'goed gaan' gegrond in de redenering: op moment A waren er x aantal zaken die 'erg' waren. Op moment B is er sprake van een reductie van 25% zaken van x. Dergelijke uitspraken vallen op het terrein van de verwevenheid nauwelijks te doen. Het cijfermatig tot uitdrukking brengen van 'succes' is uitermate ingewikkeld. Daarnaast bestaat er een tweede reden die het ingewikkeld maakt uit te leggen of het 'goed' gaat. Zoals eerder in deze rapportage is beschreven, is de afgelopen jaren een nieuw afreken criterium dominant in de praktijk van bestuurlijke en justitiële handhaving. Niet enkel het 'goed doen van de zaak' is van belang. De nadruk komt steeds sterker te liggen, gegeven de inherente schaarste van de opsporingscapaciteit, op het doen van 'de goede zaak'. Deze gedachte ligt deels ten grondslag aan de bestuurlijke aanpak, waar de gedachte is dat 'erge' zaken strafrechtelijk dienen te worden aangepakt, opdat momentum wordt geschapen om een bestuurlijke aanpak te doen activeren / slagen. Volgens deze logica sorteert een 'zaak' op twee manieren effect. Aan de ene kant wordt ordeherstel nagejaagd, aan de andere kant dient van een zaak preventie uit te gaan en bestuurlijke optreden te activeren opdat (méér) maatschappelijk effect wordt bereikt. Met als uiteindelijk doel: de veiligheid verhogen. Middels deze dubbele doelstelling wordt een zaak *'betekenisvol'* — een term uit de koker van het Openbaar Ministerie, maar evengoed relevant in bijvoorbeeld het domein van de bestuurlijke aanpak van de RIECs.

De vertekenende effecten gecombineerd met de moeilijk vast te stellen effecten van de inspanningen, leiden tot enkele problemen. Allereerst blijkt in de evaluatie van veel projecten het moeilijk te ontwaren wat nu 'goed', of zelfs 'beter', is gegaan, daar het evalueren van het 'goed doen' al te vaak gericht lijkt op de vraag of concepten als programmatische aanpak hebben plaatsgevonden. Maar samenwerking in bijvoorbeeld een programmatische aanpak is in zichzelf geen doel; het concept is gefundeerd in de veronderstelling dat er méér aan een maatschappelijk probleem wordt gedaan via een programmatische aanpak. Niet of nauwelijks wordt de vraag beantwoord of dit 'surplus'-effect ook is/wordt gerealiseerd. De LC ontwaart een paradox. Het beleidsidoom achter de bovengenoemde vernieuwingen is uitermate principieel van aard en ageert (al dan niet impliciet) tegen een technocratische organisatie logica: het maatschappelijk probleem dicteert de vorm van de organisatie en de betrokken partners. En niet omgekeerd. De verantwoording ten aanzien van de beleidsresultaten van dit niet-technocratisch streven oogt nog te vaak technocratisch. Zonder een dergelijk fundamenteel (in)zicht dreigt het beleidsidoom teveel in zichzelf gekeerd te raken. En niet alleen beleidsidoom keert in zichzelf: wanneer resultaten slecht kunnen worden gerelateerd aan (de kwaliteit van) samenwerking, ontstaat de prikkel voor betrokkenen om zich terug te trekken op het bekende terrein van de 'core business'. Binnen de biotoop van de corebusiness is het doorgaans eenvoudiger om resultaten zichtbaar te maken van het eigen handelen, wat een belangrijke drijfveer is voor handelen.

### 3.4.2: Cognitieve problemen bij niet-overheidsdiensten

De volgende cognitieve problemen spelen niet zozeer bij de diverse overheidsdiensten die de verwevenheid tussen boven- en onderwereld bestrijden, als wel daarbuiten. Het archetypische cognitieve probleem bezit hier de volgende vorm: had actor X geweten wat actor Y wist, had actor X (waarschijnlijk) anders gehandeld. Deze cognitieve problemen spelen vaak op het terrein van de verwevenheid tussen de boven- en onderwereld, waar OM, BOD-en en Politie, gegeven hun bijzondere opsporingsmiddelen, soms beter dan medewerkers in een bepaalde branche of hun branchevertegenwoordigers, criminogene omstandigheden kunnen ontwaren. De reden voor het 'slechte' zicht aldaar is tweeledig en niet altijd, zoals door de opsporingspartners wel eens wordt gedacht, een resultaat van naïviteit. Aan de ene kant zijn de kosten om 'erachter' te komen soms hoog. Een notaris zou meer kunnen weten over de achtergrond van zijn cliënt, ware het niet dat dit disproportioneel veel werk kost. Een tweede oorzaak is gelegen in het feit dat organisaties die criminaliteit *zouden kunnen* belemmeren, niet vanuit dat perspectief hun organisatieprocessen inrichten. In beide gevallen is een versterkt bewustzijn nuttig. Een mooi voorbeeld van een cognitieve kwestie is bijvoorbeeld de beroepsvereniging van Notarissen (KNB), die zich enerzijds ziet aangesproken als 'poortwachter' richting legale structuren, maar daar anderzijds meer voor in stelling wil worden gebracht, omdat het zelf niet altijd kan zien waar de 'zwakke' plekken zitten.

### 3.5 Tot slot: adaptieve problemen

Adaptieve problemen zijn die problemen die ontstaan zodra een organisatie zich nieuwe ambities toegeëigend heeft, maar tegelijkertijd moeite heeft oude routines te verlaten. Adaptieve opgaves bevatten niet zelden een cultureel element. De adaptieve problemen worden hier kort beschreven, terwijl ze feitelijk alomtegenwoordig zijn. Het kenmerk van adaptieve problemen is echter dat ze zich vooral bevinden buiten formele kaders en zich afspelen in wat hier maar 'de kleine pijn' van het samenwerken wordt genoemd. Daarom vallen ze enigszins van de radar af in deze rapportage. Adaptieve problemen gaan hoofdzakelijk over de kwaliteit van samenwerken binnen organisaties en het vermogen om gezamenlijk veranderingen te integreren in de werkrouines. Ten tweede gaan adaptieve problemen over het vermogen om tussen organisaties goed samen te werken.

Toch heel kort: bij de investeringsprogramma's hebben de diverse 'proeftuinen' ruimte geschapen om in een bijzondere setting tot een vernieuwende aanpak te komen. Nadeel hiervan blijkt dat allerlei innovaties zich *buiten* de alledaagse organisatieroutines hebben gevormd. Het werken in een programmatische aanpak is 'bijzonder'. En nog niet helemaal 'normaal'. Dit normaliseringsproces beschouwt de LC als een van de meest belangrijke opgaven van dit moment. Dat is niet eenvoudig, gegeven de culturele verandering die veel van de vernieuwingen funderen, want pas nu nieuwe concepten zich 'normaliseren' en tot onderdeel van organisatieroutines worden gemaakt, zal de mate van 'andersheid' voelbaar worden in de confrontatie met de routines van alledag.

#### 4. Aanbevelingen en oplossingsrichtingen

In deze paragraaf worden de door de LC gedane aanbevelingen opgesomd. Wederom start deze paragraaf met een schematisch overzicht van de gedane aanbevelingen.

Soort probleem	Beknopte samenvatting	Aanbevelingen / oplossingsrichting
Institutionele problemen (par. 3.1)	Concurrerende belangen (par 3.1.1)	RIECs: verantwoordingscycli minder op Veiligheid en Justitie richten, méér resultaatverantwoordelijkheid gemeentes. (par. 4.1)
	Horizontale ambities en verticale afrekencriteria (par. 3.1.2)	Programma afpakken: hoeveelheid af te pakken geld niet naar individuele organisaties toerekenen (par 4.2)
		VIC (nu iCOV): niet enkel denken in termen van resultaatverplichting, maar 'afnemersverplichting' (par. 4.3)
Marktlogica versus overheidslogica (par 3.1.3)	Brancheorganisaties bezitten geen systeemverantwoordelijkheid, denk in termen van keurmerken (par 4.4)	
Juridische problemen (par. 3.2)	Samenloop (par. 3.2.2)	Overweeg een landelijke kaderwet (par 4.5)
Cognitieve problemen (par 3.3)	Cognitieve problemen bij overheidsdiensten (par. 3.3.1)	Organiseer empirisch inzicht op 'surplus-effect effect (par 4.6)
		Denk volgens het variëteitsbeginsel i.p.v. het spiegelcriterium (par 4.7)
	Cognitieve problemen bij niet-overheidsdiensten (par. 3.3.2)	Organiseer professionaliteit in de terugkoppelsystemen van OM / Opsporingsdiensten richting de brancheorganisaties (par 4.8)

#### *4.1 Andere verantwoordingsstructuur RIECs*

Het landelijk 'uitrollen' van de RIECs vanuit het departement, met de daarbij behorende financieringswijze, blijkt soms als belemmerend te worden ervaren. De verantwoording is bovendien niet optimaal. Daar het departement niet per gemeente de doelstellingen van het RIEC kan en moet bepalen, blijken de verantwoordings-mechanismen van het RIEC hoofdzakelijk procesmatig en te weinig inhoudelijk.

Dit illustreert niet zozeer een slecht ingerichte verantwoordingsstructuur: veeleer wordt hierin het signaal afgegeven dat de RIECs in de toekomst 'minder' van het departement moeten worden en 'méér' van de gemeenten die in de RIECs participeren. De geïntegreerde aanpak heeft immers op het oog het bestuur in stelling te brengen. Dit kan worden bereikt, doordat gemeentes van de RIECs resultaatverantwoordelijkheid mogen vragen, wat henzelf echter direct dient te verplichten tot actieve participatie. Resultaatverplichting van het RIEC en bestuurlijk committent vormen twee zijdes van dezelfde munt. Een sterke verantwoording richting het bestuur die zichzelf als actieve opdrachtgever opstelt, lijkt de LC een logische volgende stap in de ontwikkeling van de RIECs als knooppunt voor de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld.

#### *4.2 Organiseer een andere soort verdeelmechanisme in programma afpakken*

In het programma afpakken ontstaat soms onterecht de vraag: 'wie heeft wat afgepakt'. Het Openbaar Ministerie bezit eigen 'afpakdoelstellingen', evenals de Belastingdienst. Wanneer crimineel vermogen 'samen' blijkt te zijn afgepakt, dient dit in de verantwoordingskanalen desondanks vertaald te worden in termen van 'organisatie a heeft x' afgepakt en 'organisatie b heeft y' afgepakt. Zo ontstaat de situatie waarin samenwerkende partijen elkaars concurrenten worden. Dit creëert een onzalige dynamiek. Afpakken is een rijksbrede ambitie en zou daarom geholpen zijn met rijksbrede doelstellingen. Dat getal moet in zijn geheel omhoog. Er is geen enkele dwingende noodzaak dat dit stijgingspercentage per deelnemende partij hetzelfde is. In de verantwoording moet dan wel ervoor gewaakt worden dat het stijgen van organisatie 1, niet de gebrekkige inspanningen verhult van de ander. Dit vergt echter (de toch al bestaande) verplichting tot een gedegen verantwoording.

#### *4.3 Bijzondere samenwerkverbanden: naast resultaatverplichting ook afnemersverplichtingen*

In paragraaf 3.1.2 is uitgelegd hoe VIC (in te toekomst iCOV) in een spagaat terecht kwam doordat de innovatieve producten en ambities intern niet vanzelfsprekend resoneerden bij de partijen waarvoor het diensten diende te leveren. Het VIC schijnt de LC in dat opzicht toe als een 'klein' verhaal met 'grotere' betekenis: door nieuwe, innovatieve organisatieopgaven in bijzonder organisatievorm te plaatsen, dreigen diverse partners hun eigen verantwoordelijkheid te externaliseren teneinde het *business-as-usual*-proces te beschermen. Dat gebeurt niet bewust, maar blijkt wel het resultaat. Bijzondere organisaties met bijzondere doelen, zoals BOOM, FEC etc. hebben moeite hun aansluiting te realiseren. Dit kan worden voorkomen, door niet enkel te denken in termen van 'resultaatverplichting' van het bijzondere samenwerkingsverband, in dit geval het VIC, maar door tevens een 'afnemersverplichting' in te stellen van de participerende, samenwerkende partners.

#### *4.4 Geen systeemverantwoordelijkheid, denk in keurmerken*

Wie (in een programmatische aanpak) met marktpartijen samenwerkt, krijgt onherroepelijk te maken met kwesties rondom representatie. De overheid is immers volgens een representatiebeginsel georganiseerd, terwijl de organisatielogica van de markt als geheel is georganiseerd rondom de principes van competitie en variëteit. Dit betekent enerzijds dat marktpartijen wél moeten worden betrokken het schoonhouden van de financieel-economische structuren, maar van hen niet kan worden verwacht dat hun representanten systeemverantwoordelijkheid bezitten. Tenzij een branche klein en homogeen is, zal het 'betrekken van de branche' altijd leiden tot segmentatie in 'zij die meedoen' en zij 'die niet (wensen) mee te doen'. De 'probleemgevallen' bevinden zich niet zelden in de laatste groep. Voor de interventiemogelijkheden van de overheid betekent dit dat gedacht kan worden in termen van 'keurmerken': 'zij die wel meedoen' kunnen, indien aan enkele voorwaarden is voldaan, 'gekend' en eventueel 'beloond' worden (door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een keurmerk op te nemen in de voorwaarden tot aanbesteding). Wanneer financiële voordelen kleven aan het actief meewerken aan de integriteit van een financieel stelsel, of financiële risico's ontstaan wanneer niet wordt geparticipeerd in het verbeteren aan de integriteit, raken de waarde van de integriteit en de waarde van nastreven van winst met elkaar verknoot. Dat lijkt de LC de best mogelijke interventiestrategie voor de overheid wanneer het samenwerkt met marktpartijen.

#### *4.5 Overweeg een landelijke kaderwet*

Informatiedelen is en blijft een lastig punt in de samenwerking. De in paragraaf 3.2 geconstateerde, juridische problemen worden gelukkig wel steeds breder onderkend. De Politie (VtsPN) is begonnen met het in kaart brengen van alle samenwerkingsverbanden, waarbij het proces van informatie-uitwisseling wordt gepaard aan het vastleggen van de organisatieprocessen. Binnen het Openbaar Ministerie is een handreiking geschreven voor het omgaan met informatie-uitwisseling in samenwerkingsverbanden. Het LIEC werkt aan een landelijk informatieconvenant, waarbij de deelnemende partijen er tevens bewust van worden gemaakt dat zij zelf ook hun eigen (wettelijke) middelen in kaart moeten brengen. Ook het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het initiatief genomen om geleerde lessen uit eerdere samenwerkingsverbanden samen te brengen.

Binnen deze activiteiten verdient het aanbeveling na te denken over de totstandkoming van een landelijke kaderwet. Een kaderwet die visie biedt voor het opzetten van een goede samenwerking binnen wettelijke kaders. Hierbij dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan a) de mogelijke (rechts)vormen (met of zonder (publiekrechtelijke /privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, stichting etc.) b) de mogelijke samenwerkingsvormen (casusoverleg, geautomatiseerde kruispuntbank, bestandsvergelijking etc). c) de formele en materiële normen uit de Wbp. d) en voor verschillende algemene leerstukken die relevant zijn bij samenwerking tussen toezicht en opsporing zoals sfeercumulatie

(Saunders/Funke), dubbele petten-problematiek en het objectief verdenkingscriterium en, tot slot e) geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Er zijn overigens reeds initiatieven om te komen tot nieuwe wetgeving rond informatie-uitwisseling. Zie hiervoor de concept-amvb rond de Wabo. In Wet op de jeugdzorg is inmiddels voorzien in een uitgebreid juridisch kader voor informatie-uitwisseling, Dit zijn initiatieven op sectoraal niveau. V&J heeft het WODC de opdracht gegeven tot het onderzoeken van de mogelijkheid om te komen tot een overheidsbrede wet die ziet op het uitwisselen van informatie. Dit is positief: het krachtenveld van politie, Belastingdienst, justitie, gemeentes, inspecties etc was 50 jaar geleden heel anders, evenals de destijds nagestreefde balans tussen geheimhouding en openbaarheid tussen organisaties onderling. Een algemene wettelijke regeling kan nuttig zijn voor de legitimering van de uitwisseling (noodzakelijkheid, doelbinding en sfeerovergang) en voor een eventuele verplichting tot uitwisselen. Een dergelijke regeling kan daarnaast zowel het zicht op 'doorverstrekking' en doelbinding verbeteren, als zicht op de kwaliteit van de geleverde gegevens.

#### *4.6 Organiseer empirisch zicht op 'surplus' effect van een programmatische aanpak*

In paragraaf 3.3.1 is gesproken over een veel voorkomende paradox. Het beleidsidoom dat gekoppeld is aan vernieuwende wijze van opsporen (zie paragraaf 2) is uitermate principieel van aard en ageert (al dan niet impliciet) tegen een technocratische organisatieloga: het maatschappelijk probleem dicteert de vorm van de organisatie en de betrokken partners. Tegelijkertijd blijkt de verantwoording over deze niet-bureaucratische organisatiewijze vaak nog te bureaucratisch. De LC wil met daarom name het Openbaar Ministerie, die de programmatische aanpak steeds breder probeert in te zetten, aanbevelen wetenschappelijk onderzoek te (doen) verrichten naar de vraag: wat is het 'surplus' effect dat wordt gerealiseerd door het programmatische handhaven als alternatieve interventiestrategie ten opzichte van het niet-programmatische handhaven. Of, iets anders geformuleerd, wat gebeurt er 'meer' en 'anders' en waarom is dit meer-deel van meer-waarde? Ten tweede dient het OM na te denken over de vraag hoe het deze effecten zichtbaar maakt. Een dergelijk empirisch fundament ontbrak bij de evaluatie van de intensiveringsprogramma's en zou een programma als ondermijning niet misstaan. Met empirisch word overigens niet vanzelfsprekend een kwalitatief-empirisch inzicht bedoeld. Het 'goed' en 'beter' is niet altijd in deze termen te vangen, want vermoedelijk vooral een kwalitatieve te duiden term. Een dergelijk onderzoek zou zich daarom óók kunnen richten op de vraag langs welke kwantitatieve én kwalitatieve indicatoren gesteld kan worden dat een 'effect' is gecreëerd.

#### *4.7 Denk tevens volgens het variteitsbeginsel náást het spiegelcriterium*

In paragraaf 3.4.1 is uitgelegd dat het zicht op de verwevenheid tussen verwevenheid tussen boven en onderwereld omgeven is met vertekende effecten. Wie zoekt, vindt van alles: opsporingsdiensten zijn kwetsbaar om in een bepaald probleem verstrikt te raken. De LC merkt in dit kader dat veel intelligence erop gericht lijkt alle maatschappelijke problematiek in kaart te brengen, welke zich evenredig dient door te vertalen in de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Idealiter weerspiegelt zich dan in de intelligence alle problemen



zoals deze bestaan rondom ondermijnende criminaliteit. Deze kennis wordt weer weerspiegelt in de zaken die (bestuurlijk of strafrechtelijk) worden afgedaan.

Dit “spiegelcriterium” is onhaalbaar. Haalcriminaliteit bezit altijd een intrinsieke mate van onkenbaarheid. In dat licht is het verstandig de trits maatschappelijke problematiek — intelligence — opsporing niet enkel langs het spiegelcriterium te ordenen, want eveneens volgens het variëteitsbeginsel. Een voorbeeld werkt hier verhelderend. De LC is veelvuldig met niet-overheidspartijen in gesprek geweest en beluisterde daar soms de klacht dat actoren in de bestuurlijke en strafrechtelijke opsporing teveel en te lang achter eenzelfde soort gekend probleem aanrennen. Een goed voorbeeld hiervan is de zorgfraude. De PGB-fraude is binnen de zorg een gekend probleem. Naast opsporing en vervolging zijn er belemmeringen en barrières neergelegd via wetswijzigingen. Recent is een bestuurlijke rapportage verschenen. Sommige actoren in de zorgwereld wezen de LC er echter op dat de PGB een beperkt deel uitmaakt van de totale uitgaven aan zorg. Het merendeel van de gelden (zo’n 90%) wordt elders besteed, terwijl de PGB als het meest gecriminaliseerd geldt. Een groot aantal geïnterviewde toonden zich vermoeid ten aanzien van de kwestie van de PGB, maar benieuwd naar de criminaliteit in het andere deel van de zorg. De LC acht dit een reële wens die van justitie mag worden verwacht. Het streven naar variëteit als sturend criterium in het selecteren van zaken, náást het spiegelcriterium, stelt stevige eisen aan de intelligence en informatiehuishouding van verschillende partijen. Het OM zal, als coördinerende partij, op dit punt, sterker moeten investeren in het overzicht het totaal aantal zaken dat wordt gedaan. Dit overzicht is een noodzakelijke randvoorwaarde om te constateren wat, naast wat reeds gebeurd, ook zou kunnen gebeuren. Er zit overigens wel een principiële kwestie aan het nastreven van de variëteit van soorten zaken, namelijk: waar ligt de grens tussen variëteit als streven en willekeur?

#### *4.8. Organiseer (meer) professionaliteit in de terugkoppelsystemen richting brancheorganisaties*

Branches zouden soms meer kunnen doen aan het verbeteren van de integriteit van het stelsel, maar zijn zich niet altijd voldoende bewust van dreigende problematiek. Dat bewustzijn komt niet uit de lucht vallen: de veiligheidspartners kunnen hier behulpzaam in zijn. Het OM, BOD-en en de Politie kunnen, gegeven hun bijzondere opsporingsmiddelen, achter de ogenschijnlijk normale werkelijkheid kijken en de buitenwereld (departementen, maar ook bedrijven) tonen waar onbedoeld fraude in de hand wordt gewerkt. Deze terugkoppeling wordt teveel als een ‘bijzaak’ gezien: vanuit hun aard en primaire doelstellingen zijn OM, Politie en BOD-en zaaksgeoriënteerd, hoewel de LC observeert dat ‘omgevingsoriëntatie’ een opmars maakt in organisaties in het veiligheidsdomein. De bron voor dit ‘terugkoppelen’ kan zaaksinformatie en restinformatie zijn. Het blijkt vooralsnog dat het productief maken van (met name de) restinformatie een grote opgave is.

OM, BOD-en en politie kunnen hun maatschappelijke effectiviteit vergroten door te streven naar goed functionerende informatiesystemen die periodiek systematisch in kaart brengen welke branches (binnen en buiten de overheid) onbedoeld fraude faciliteren. Over een dergelijke terugkoppeling kunnen met branche- of interne toezicht organisaties bilaterale afspraken gemaakt worden. In dit licht is het bijvoorbeeld goed dat het LP, als onderdeel van

programma ondermijning, het MKB beter wil voorlichten in hun (veelal) onbewuste rol als facilitator.

## 5. Reflectie ten aanzien van de LC

### 5.1 *Verschuivende rolopvatting: van coördinator naar rapporteur*

De LC is momenteel een ruime twee jaar werkzaam. De LC is ontstaan in reactie op de het rapport van de Commissie Joldersma (2009), waarin de Tweede Kamer nadrukkelijk verzocht om een aparte functionaris met doorzettingsmacht en bevoegdheden. Van deze wens is de naamgeving, de landelijk coördinator, een resultante. Tegelijkertijd bezit de Landelijk Coördinator geen doorzettingsmacht, hetgeen, binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid, ook onmogelijk en onwenselijk blijkt. Feitelijk opereert de Landelijk Coördinator, anders dan de naamgeving suggereert, in de rol van een speciale rapporteur.

### 5.2 *Meerwaarde ten aanzien van de verschillende problemen*

In deze hoedanigheid ontmoet de Landelijk Coördinator tal van problemen — eerder in dit document is daarvan een typologie gegeven (technisch, institutioneel, juridisch, cognitief en adaptief). De vraag die ontstaat, is welke meerwaarde een rapporteur kan bieden ten aanzien van deze verschillende soorten problemen.

Ten aanzien van technische problemen heeft de LC beperkte meerwaarde: organisaties zijn van zichzelf ook probleemoplossend. Ten aanzien van institutionele problemen is de meerwaarde eveneens beperkt. Zoals reeds gesteld: de overheid is samengesteld uit een complex van concurrerende belangen, die niet verdwijnen door ze te constateren. Wél kan de LC knelpunten opschalen, waardoor een afweging wordt heroverwogen. Ongelukkig in dit licht is het feit dat de LC niet als een neutrale observant wordt gezien, gegeven diens positionering bij het OM. Ten aanzien van de juridische problemen kan de LC wél meerwaarde bieden, ieder geval waar het technisch-juridische vraagstukken betreft. Dit jaar heeft de LC, net als vorig jaar, geconstateerd dat het nuttig is een landelijk kaderwet te overwegen. Tegelijkertijd constateert de LC dat de kwestie op verschillende beleidsagenda's is verschenen. De LC hoeft niet te ambiëren 'eigenaar' te worden van deze thematiek.

Meerwaarde heeft de LC afgelopen jaar kunnen bieden in het detecteren en bespreken van adaptieve problemen: waar blijken organisatieroutines achter de gewenste werkelijkheid aan te hobbelen? In deze rol blijkt de LC welhaast een externe observant, zoals bijvoorbeeld de rapporteur Nieuwspoor, die zijn verwondering én ongemakkelijke inzichten deelt met betrokkenen. De grootste potentie tot slot, zij het goeddeels onaangeroerd, ligt op het vlak van de cognitieve problemen: het bieden van (wetenschappelijke) kennis en beleidsevaluaties teneinde invloed uit te oefenen op de (kwaliteit van de) beleidsontwikkeling en de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Dit is een rol die bijvoorbeeld wordt ingenomen door de landelijk rapporteur mensenhandel, die in deze hoedanigheid een uiterst positieve kracht vormt in het krachtenveld.

### *Advies: geen coördinator meer, eventueel een rapporteur*

De verwevenheid tussen boven- en onderwereld is inmiddels een gekende problematiek en maakt, inmiddels onder de noemer 'ondermijning, geruime tijd een opmars op diverse

beleidsagenda's. In 2009 gold de LC als een van de weinigen die deze specifieke problematiek onder de arm diende te nemen, inmiddels is de verwevenheid breder gekend en ingebed. Ten tweede is de LC feitelijk geen coördinator, maar een rapporteur en in deze hoedanigheid geleidelijk verder af komen staan van de verwachtingen zoals deze in 2009 bestonden. Aanbevolen wordt daarom om de *coördinator*functie te beëindigen.

Het gehele beleidsveld overziend zou de grootste meerwaarde van een enkeling-buiten-de organisaties-om kunnen liggen in het adresseren van cognitieve problemen: het (laten) doen van wetenschappelijk onderzoek en het verrichten van beleidsevaluaties. Wanneer een onafhankelijke functionaris dergelijke, soms ongemakkelijke inzichten, onder de arm neemt en deze actief verspreid in het krachtenveld, zou dat een inhoudelijke impuls vormen op de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dat vergt wel een herpositionering, bijvoorbeeld richting het WODC. Naar analogie van de landelijk rapporteur mensenhandel dient deze functionaris immers neutraal te worden gepositioneerd en over een eigen, jaarlijks vastgesteld onderzoeksbudget te beschikken. Complicerende factor is dat een landelijk rapporteur verwevenheid / ondermijning te maken heeft met een veel minder sterk omlijnde thematiek dan mensenhandel, waardoor het te evalueren beleidsveld onhanteerbare proporties kan aannemen. Met dit euvel heeft de LC de afgelopen jaren zelf ook gekampt. Dit kan worden vermeden door jaarlijks, in samenwerking met de belangrijkste spelers in het domein van de ondermijning (OM, Belastingdienst, Bijzondere Opsporingsdiensten, Departement, etc.), een onderzoeksagenda vast te stellen. Een rapporteur kan jaarlijks de bevindingen aanbieden aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

Naar de mening van de LC ligt hier potentie. De afweging die vooraf dient te gaan aan het instellen van een dergelijke (kennis-) figuur, is de vraag of een aparte functionaris meerwaarde biedt, of een gat opvult, ten aanzien van de vele activiteiten, onderzoeken en lectoraten die er al bestaan.

Met deze onbeantwoorde vraag sluit de LC graag de rapportage graag af.