

SAMENVATTING REKENKAMERONDERZOEK

Investeren en regisseren

Een onderzoek naar de aanpak van ondermijning door de gemeente Amersfoort

De onderzoeksuitkomsten

Net als in andere steden is er in Amersfoort serieuze ondermijningsproblematiek. Onder meer haar centrale ligging, de goede bereikbaarheid, aanwezigheid van bedrijventerreinen en een jonge bevolking bieden een voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit. Ondermijnende jeugdcriminaliteit, veelal drugsgerelateerd, is in Amersfoort een serieus probleem. Jongeren worden verleid door het snelle geld dat verdiend kan worden met drugshandel en vormen de jonge aanwas voor de georganiseerde criminaliteit. Ook de autobranche, met name op bedrijventerrein De Isselt, vormt een risico voor criminele activiteiten zoals witwassen van crimineel verkregen gelden. Daarnaast zijn volgens betrokkenen ook mensenhandel en zorgfraude verschijningsvormen van ondermijning in Amersfoort.

Een belangrijke conclusie die uit het onderzoek naar voren komt is dat de gemeente te weinig capaciteit heeft voor de aanpak van ondermijning, zowel voor coördinerende taken als voor de juridische aspecten en het toezicht. Er is maar één beleidsmedewerker die zich bezighoudt met het beleid, de regie en de coördinatie van de aanpak van ondermijning, waarbij dat maar een onderdeel van haar werkpakket is. Daarnaast houden twee handhavingsjuristen, vier boa's en een sociaal rechercheur zich expliciet bezig met de aanpak van ondermijning; voor allemaal geldt dat het een (soms klein) onderdeel is van een breder takenpakket. Er wordt door de betrokken medewerkers hard gewerkt en er worden successen behaald – zo worden er met regelmaat panden gesloten in verband met illegale prostitutie – maar de opgaven zijn te groot voor de capaciteit die daarvoor beschikbaar is. In vergelijking met vergelijkbare gemeenten en (kleinere) gemeenten in de regio is de ambtelijke capaciteit voor de aanpak van ondermijning zeer beperkt. Er is geen Bibob-coördinator aangesteld.

De gemeente heeft in haar *Integraal Veiligheidsprogramma 2020-2022 (IVP)* aandacht voor het thema weerbaarheid en ondermijning. De aanpak van ondermijning wordt niet uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsplannen waarin de concrete taken en activiteiten van de verschillende partners worden beschreven en die als uitgangspunt en handelingskader voor de aanpak kunnen dienen. Dat leidt er in de praktijk toe dat er veelal volgens de waan van de dag wordt gewerkt en weinig programmatisch of op basis van prioritering.

Het zicht op ondermijning in de gemeente is beperkt. Betrokkenen waarmee is gesproken zijn niet naïef als het gaat om de ernst en omvang van de problematiek, maar men is ook realistisch; veel ondermijning en de netwerken die daarachter schuilgaan, zijn nog niet in beeld. Voor haar informatiepositie leunt de gemeente op de politie terwijl er volop kansen zijn om de eigen gemeentelijke informatie te ontsluiten en te benutten bij het vormen van een beeld van de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit. De gemeente heeft geen analist die (interne) informatiestromen kan inventariseren, analyseren en verrijken.

Achtergrondinformatie

Het onderwerp

De aanpak van ondermijning in Amersfoort.

Doel

Inzicht geven in de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit, in de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit en in de rol van de raad.

De centrale vraag

In hoeverre hanteert de gemeente zowel qua beleid als qua uitvoering een adequate aanpak in de bestrijding van ondermijning?

Looptijd

September 2022 - februari 2023.

Definitie ondermijning

De gehanteerde definitie in dit onderzoek is dat er bij ondermijning altijd een gronddelict is waarmee (veel) geld verdiend wordt en dat boven- en onderwereld met elkaar verweven zijn.

Scope

De scope van dit onderzoek ligt op:

- de aanpak van ondermijning door de gemeente Amersfoort.
- de regierol van de gemeente in de integrale aanpak met andere partners, zoals

De praktische uitvoering van de integrale aanpak is vormgegeven in het lokaal overleg ondermijning waarover de gemeente de regie voert. Daar zijn partners van binnen en buiten de gemeente vertegenwoordigd. Tweewekelijks worden nieuwe signalen en lopende casuïstiek besproken en gezamenlijk interventies worden bepaald. Dit is een mooie basis om informatie bijeen te brengen, gezamenlijk te beoordelen en interventies toe te passen. In de praktijk worden vooral kleinere signalen besproken, die niet altijd ondermijningsgerelateerd zijn. Er wordt niet altijd doorgepakt; signalen worden regelmatig doorgeschoven naar volgende overleggen. Dat kan mede verklaard worden door tijdsgebrek en omdat niet geëxpliciteerd is wat ieders rol is, welke bevoegdheden de partners tot hun beschikking hebben en met welke belangen van elk van de deelnemers rekening moet worden gehouden.

Naast deze reguliere aanpak hebben de afgelopen jaren verschillende thematische projecten plaatsgevonden, met wisselend succes. Verschillende oorzaken hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat een programma als Straatwaarden, dat erop was gericht via een netwerkbenadering de drugsriminaliteit te bestrijden, voortijdig is stopgezet. Onduidelijke doelen, verschillende verwachtingen en strijdige belangen waren daar debet aan.

De gemeente staat samen met haar veiligheidspartners aan de lat om ondermijning te voorkomen en te bestrijden in een brede, integrale aanpak. Het regisseren van de integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit is een van de belangrijkste gemeentelijke taken ten aanzien van dit onderwerp. De gemeente kan en moet hier nog meer in investeren. Oftewel: investeren en regisseren.

Hoofdconclusie: De gemeente kan haar regierol bij de aanpak van ondermijning onvoldoende waarmaken

De regierol van de gemeente is de afgelopen jaren onvoldoende waargemaakt. Vooral het gebrek aan capaciteit en richtinggevend beleid en uitvoeringsplannen, maar ook onvoldoende zicht op de aard en omvang zorgen ervoor dat de Amersfoortse aanpak onvoldoende is opgewassen tegen de uitdagingen waarvoor ze gesteld staat. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen kunnen hopelijk bijdragen aan het versterken van de aanpak, de samenwerking en het onderling vertrouwen dat daarvoor de basis moet vormen.

Conclusie 1: De gemeente Amersfoort heeft onvoldoende capaciteit voor de aanpak van ondermijning

De capaciteit voor de aanpak van ondermijning is te beperkt. Een beleidsmedewerker, twee handhavingsjuristen, vier boa's en een sociaal onderzoeker houden zich expliciet bezig met de aanpak van ondermijning, maar voor allemaal geldt dat het een (soms klein) onderdeel is van een breder takenpakket. Er is geen Bibob-coördinator aangesteld die de uitvoering van de Wet Bibob binnen de gemeente coördineert. Voor alle ondermijningsgerelateerde taken wordt aangegeven dat de beschikbare capaciteit tekortschiet, gelet op de hoeveelheid werkzaamheden en de omvang van de ondermijningsproblematiek. Qua omvang hebben vergelijkbare gemeenten en kleinere gemeenten in de regio meer formatie expliciet belegd voor de aanpak van ondermijning. Dat betekent dat degenen die zich bezighouden met de aanpak van ondermijning moeten roeien met de riemen die ze hebben. In november 2022 heeft de raad geld beschikbaar gesteld voor extra formatie; de wijze waarop deze formatie wordt ingevuld ondervangt het tekort deels maar niet volledig.

de politie en het Openbaar Ministerie.

- de inzet van het bestuurlijke instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat in de aanpak tegen ondermijning
- projecten en programma's van de gemeente om ondermijning aan te pakken.

Buiten scope

Het onderzoek richt zich niet op:

- de aanpak van de ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid.

Normenkader

- De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van ondermijning.
- De gemeente beschikt over samenhangend beleid of programmatische aanpak van ondermijning.
- Voor de uitvoering van het beleid is voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat beschikbaar.
- De gemeente beschikt over adequate organisatorische voorzieningen.
- De gemeentelijke projecten en programma's worden adequaat uitgevoerd.
- Het bestuurlijke instrumentarium wordt adequaat ingezet.
- De resultaten en effecten worden gemonitord en er wordt over gerapporteerd.

Conclusie 2: Het beleid is onvoldoende richtinggevend; prioritering en concrete uitvoeringsplannen ontbreken

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voeren van regie op het gebied van veiligheid. Daartoe stelt de gemeente het integraal veiligheidsbeleid vast waarin ambities staan beschreven. De uitwerking in uitvoeringsprogramma's ontbreekt, waardoor er niet concreet per jaar wordt uitgewerkt welke activiteiten worden ontplooid om de ambities te realiseren. Dat leidt tot een werkwijze waarbij onvermijdelijk de waan van de dag leidend is. Een gevolg is ook dat er geen verantwoording kan worden afgelegd over de doelrealisatie: als geen (meetbare) doelen gesteld worden, kan immers ook niet beoordeeld worden of deze doelen gerealiseerd worden. Het ontbreken van concreet beleid, een uitvoeringsplan en een visiedocument hangt mede samen met het ontbreken van capaciteit (conclusie 1).

Conclusie 3: Er is beperkt zicht op ondermijnende criminaliteit in Amersfoort

De gemeente Amersfoort heeft beperkt zicht op ondermijnende criminaliteit in de gemeente. Omdat het zicht op ondermijning onvoldoende is en criminele netwerken buiten beeld blijven, beperkt de aanpak zich tot symptoombestrijding. De gemeente leunt voor haar informatiepositie vooral op de politie, terwijl gemeenten over talrijke informatiebronnen beschikken die een bijdrage kunnen leveren aan het zicht op de aard en omvang van ondermijning. Die bronnen zijn nog onvoldoende benut bij de aanpak van ondermijning. Dat hangt deels ook samen met conclusie 1, namelijk dat er te weinig capaciteit is om hier structurele aandacht aan te geven. Zo heeft de gemeente bijvoorbeeld geen analist die verantwoordelijk is voor het bijeenbrengen van informatie over ondermijning, deze te analyseren en verrijken zodat fenomenen zichtbaar worden en netwerken worden blootgelegd.

Conclusie 4: De raad is terughoudend in zijn kaderstellende en controlerende rol

Ondermijning is geen onderwerp waar de gemeenteraad zich sterk mee bezighoudt. Het heeft behoudens het vaststellen van het Integraal Veiligheidsprogramma geen beleidsmatige kaders, accenten of prioriteiten gesteld voor de aanpak van ondermijning en er worden nauwelijks raadvragen over gesteld. De raad heeft ook geen wensen of informatiebehoefte over dit onderwerp uitgesproken richting de burgemeester. In die context is de informatievoorziening door de burgemeester adequaat. Wel bleek in het kader van dit rekenkameronderzoek dat meer informatie van de burgemeester of de politie over de aard en omvang van de ondermijningsproblematiek op prijs

De aanbevelingen

Uit voorgaande conclusies kan een aantal aanbevelingen worden geformuleerd. Daarin maken we het onderscheid tussen aanbevelingen aan het college en aanbevelingen aan de raad. Deze staan hieronder weergegeven.

Aanbevelingen aan het college

1. Zorg op het gebied van ondermijning voor formatiegrootte die aansluit bij de grootte van de gemeente en de aard van de problematiek. Stel een Bibob-coördinator aan.
2. Stel jaarlijks uitvoeringsplannen op waarin de prioriteiten uit het nieuwe IVP worden uitgewerkt met concrete acties en doelen. Benoem specifieke rollen, taken en verantwoordelijkheden.

- De in het beleid geformuleerde doelen worden gerealiseerd.
- De gemeente voert regie op integrale uitvoeringsactiviteiten.
- Er is een heldere samenwerkingsstructuur.
- Veiligheidspartners werken adequaat samen.
- De gemeente heeft een adequate informatiepositie.
- Informatie van samenwerkingspartners wordt adequaat en binnen de wettelijke mogelijkheden gedeeld.
- De gemeenteraad heeft de kaders van het beleid gesteld.
- De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het beleid.

Aanpak

- Deskresearch
- 25 interviews
- Bijwonen controle arbeidsuitbuiting en integrale controle
- Nabespreking lokaal overleg ondermijning
- Casestudy's

Gesproken met

- Gemeente
- Politie
- Openbaar Ministerie
- RIEC

3. Neem de regierol over het lokaal overleg ondermijning door ervoor te zorgen dat voor de deelnemers helder is met welke doelen, verwachtingen en bevoegdheden een ieder aan tafel zit. Stel een document op over de mogelijkheden om in het lokaal overleg ondermijning gegevens te delen.
4. Vergroot de gemeentelijke informatiepositie door een analist aan te stellen die als taak heeft gemeentelijke informatie te ontsluiten en te verrijken. Het instellen van een centraal intern gemeentelijk meldpunt draagt hier ook aan bij.

Aanbevelingen aan de raad

5. Organiseer jaarlijks een raadsinformatiebijeenkomst waarin bijvoorbeeld de politie of de burgemeester uitgenodigd wordt om inzicht te geven in de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit, en de raad te informeren over de voortgang van de realisatie van de uitvoeringsplannen.
6. Geef op basis van dit inzicht meer invulling aan de kaderstellende rol en bepaal welke accenten er in het beleid moeten zitten.

Overige aanknopingspunten

Naast de hierboven geformuleerde aanbevelingen biedt dit onderzoek meer aanknopingspunten voor bijvoorbeeld de invulling van de gemeentelijke regierol en de integrale controles om de aanpak van ondermijning te verbeteren. Benut ook deze aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling ervan.

Uitvoering

pro facta

Rekenkamer
AMERSFOORT