pro facto

Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur

Groningen, 1 september 2017

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en op verzoek van de directie Strafrechtketen, beide van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleiders: prof. dr. Heinrich Winter, mr. Nicolette Woestenburg
Onderzoekers: mr. Niko Struiksma, mr. Charlotte Akerboom, mr. Christian Boxum
Met medewerking van dr. J.M. Smits (Arena Consulting)

Begeleidingscommissie:
Prof. dr. mr. W. Huisman (voorzitter), hoogleraar VU
dr. A.D.N. Kerkhoff, Universiteit Leiden
mr. I. Siereveld, ministerie van Veiligheid en Justitie
drs. M.H. Donia, ministerie van Veiligheid en Justitie (NCTV)
drs. T. L. van Mullekom, ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt evenmin voor het ministerie van Veiligheid en Justitie en zijn minister.

© 2017 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

SAMENVATTING 1

INLEIDING 11

1.1 AANLEIDING EN CONTEXT 11
1.2 DOEL EN VRAAGSTELLING 14
1.3 CENTRALE BEGRIPPEN 14
1.3.1. Criminele beïnvloeding van lokale besluitvorming 14
1.3.2. Drie vormen van beïnvloeding 15
1.3.3. Gevolgen van de criminele beïnvloeding (ondermijning) 16
1.4 METHODE EN VERANTWOORDING 16
1.4.1. Opzet van het onderzoek 16
1.4.2. Respons en verantwoording 17
1.4.3. Beperkingen van het onderzoek 19

BEDREIGINGEN 21

2.1 INLEIDING 21
2.2 BURGEMEESTERS 21
2.2.1. Aard en omvang 21
2.2.2. Criminele context 23
2.2.3. Gemeentelijke context 24
2.3 WETHOUDERS 25
2.3.1. Aard en omvang 25
2.3.2. Criminele context 26
2.3.3. Gemeentelijke context 27
2.4 RAADSLEDEN 28
2.4.1. Criminele context 29
2.4.2. Gemeentelijke context 29
2.5 AMBTENAREN OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID 30
2.6 GRIFFIERS 33
2.7 GEMEENTESECRETARISSEN 34
2.8 SAMENVATTING 34

OMKOPING 37

3.1 INLEIDING 37
3.2 RESULTATEN 37
3.3 SAMENVATTING 40

INFILTRATIE 41

4.1 INLEIDING 41

4.2 BEVINDINGEN 41
4.3 SAMENVATTING 46

KWETSBARE FUNCTIES EN PROCESSEN 47

5.1 INLEIDING 47
5.2 KWETSBARE FUNCTIES 47
5.2.1. Functies 47
5.2.2. Processen 50
5.3 SAMENVATTING 52

IMPACT EN EFFECTEN OP LOKALE (BESLUITVORMINGS)PROCESSEN EN OP DE NATIONALE VEILIGHEID 53

6.1 INLEIDING 53
6.2 INVLOED OP LOKALE (BESLUITVORMINGS)PROCESSEN 53
6.2.1. Bedreiging 53
6.2.2. Omkoping 55
6.2.3. Infiltratie 55
6.2.4. Invloed op (besluitvormings)processen 56
6.3 IMPACT OP GEMEENTE 56
6.4 IMPACT OP NATIONALE VEILIGHEID 57
6.4.1. Theoretisch kader en methode 57
6.4.2. Impact en waarschijnlijkheid 58
6.4.3. Aantasting van het functioneren van instituties 60
6.5 SAMENVATTING 61

MAATREGELEN 63

7.1 INLEIDING 63
7.2 DE PRAKTIJK 63
7.2.1. Bespreken 63
7.2.2. Aangifte 64
7.2.3. Screening 65
7.2.4. Organisatorische voorzieningen 66
7.3 MOGELIJKE MAATREGELEN 67
7.4 SAMENVATTING 71

CONCLUSIES EN DISCUSSIE 73

8.1 INLEIDING 73
8.2 AARD EN OMVANG 74
8.2.1. Onderzoeksvraag 74
8.2.2. Bedreigingen 74
8.2.3. Omkoping 76
8.2.4. Infiltratie 78
8.2.5. Aard en omvang van beïnvloeding 80
8.3 PROCESSEN EN POSITIES 80
8.3.1. Onderzoeksvraag 80
8.3.2. Processen 80

8.3.3. Posities 80
8.4 ONDERMIJNING OP LOKAAL NIVEAU 82
8.5 IMPACT OP DE NATIONALE VEILIGHEID 84
8.6 MAATREGELEN 85
8.7 SLOTBESCHOUWING 86

BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN 89

BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE BRONNEN 91

Samenvatting

Inleiding

In de media en in de politiek wordt steeds meer gesproken over mogelijke vervlechting van bovenwereld en onderwereld en de mogelijke ondermijning van het lokale gezag en de nationale veiligheid door de georganiseerde criminaliteit. In 2015 heeft de Volkskrant een aantal artikelen gepubliceerd over (vermeende) misstanden in de provincie Noord-Brabant, waarbij onder meer infiltratie en bedreiging als middelen werden genoemd waarmee de georganiseerde criminaliteit zich toegang probeert te verschaffen tot het lokale openbaar bestuur. Daarnaast zouden criminelen door het bedreigen van lokale bestuurders en ambtenaren besluitvorming(sprocessen) proberen te beïnvloeden.

De laatste jaren is er in de media dus de nodige aandacht voor het omkopen van lokale bestuurders en voor de wijze waarop criminelen lokale besluitvorming(sprocessen) proberen te beïnvloeden door middel van bedreiging of infiltratie. Die was echter vooral gestoeld op individuele gevallen en op impressies. Er is in Nederland nog geen diepgravend onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de beïnvloeding door criminelen van het lokale openbaar bestuur.

De bezorgdheid over het omkopen van lokale bestuurders en over de wijze waarop criminelen lokale besluitvorming(sprocessen) zouden proberen te beïnvloeden door middel van bedreiging of infiltratie vormde voor de minister van BZK en de minister van Veiligheid en Justitie aanleiding om bij brief van 6 november 2015 een fenomeenonderzoek over dit onderwerp aan de Tweede Kamer toe te zeggen. In dit onderzoek is daaraan gevolg gegeven door een grootschalig enquêteonderzoek uit te voeren onder bestuurders, raadsleden en ambtenaren in het lokale openbaar bestuur, aangevuld met verdiepende interviews.

Onderzoeksvraag en methode

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt:

> *Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur met een crimineel oogmerk, welke kwetsbaarheden kunnen hierbij aangewezen worden, in hoeverre heeft de beïnvloeding impact op besluitvorming(sprocessen) en de nationale veiligheid en welke maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt om beïnvloeding tegen te gaan?*

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

1. Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
2. In hoeverre zijn de democratische processen en posities op lokaal niveau gevoelig voor beïnvloeding en waar zitten de kwetsbaarheden?
3. Als er sprake is van verwevenheid en beïnvloeding tussen de criminaliteit en het lokale openbaar bestuur, in hoeverre heeft dit dan een ondermijnend effect voor de lokale democratie?

4. Wat is de aard en omvang van een rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau?
5. In hoeverre heeft beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur en rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau impact op de nationale veiligheid?
6. Welke maatregelen worden er momenteel genomen ter bestrijding van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
7. Welke concrete maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt?

Het onderzoek bestaat daarmee uit de volgende onderdelen:

- Aard en omvang
- Kwetsbaarheden (van functies en processen)
- Impact (op besluitvorming(sprocessen) en de nationale veiligheid)
- Maatregelen

De aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur zijn primair in kaart gebracht door middel van digitale enquêtes onder zes groepen respondenten: burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren OOV, griffiers en gemeentesecretarissen. In totaal zijn 11.395 personen benaderd, daarvan hebben 3.959 gereageerd. De respons is in onderstaande tabel opgenomen:

TABEL 1: RESPONS ENQUÊTE

	BRUTO POPULATIE	ONBESTEL-BAAR RETOUR	NETTO POPULATIE	RESPONS ABSOLUUT	RESPONS PERCENTAGE
Burgemeesters	390	14	**376**	225	**60%**
Wethouders	1.381	74	**1.307**	658	**50%**
Raadsleden	8.513	306	**8.207**	2.445	**30%**
Ambtenaren openbare orde[1]	350	8	**342**	209	**61%**
Griffiers	382	10	**372**	238	**64%**
Gemeentesecretarissen	369	20	**349**	184	**53%**

Het doel was om te achterhalen in hoeverre bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren ten gevolge van hun werk in het lokale openbaar bestuur te maken hebben met beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Het gaat om ondermijnende *gevolgen* van de beïnvloeding op de lokale besluitvorming(sprocessen). Bedreigingen zonder crimineel oogmerk, bijvoorbeeld in het kader van de opvang van asielzoekers in de gemeente of door een burger die een persoonlijk geschil heeft met de gemeente, vallen uitdrukkelijk niet onder dit onderzoek.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we criminele beïnvloeding geoperationaliseerd naar drie verschillende vormen van beïnvloeding: bedreiging, omkoping en infiltratie. Het gaat om drie brede vormen van beïnvloeding. Bij bedreiging gaat het om alle vormen van geweld of agressie waarmee criminelen proberen (besluitvormings)processen te beïnvloeden. Bij (poging tot) omkoping gaat het om alle vormen van verleiding waarbij een bestuurder, raadslid of ambtenaar door middel van financiële voordelen of niet-financiële voordelen, verleid wordt om een beslissing te nemen die niet in overeenstemming is met het algemeen belang, maar met het crimineel belang. Onder (poging tot) infiltratie worden alle manieren

[1] Per gemeente is de ambtenaar openbare orde en veiligheid voor de enquête benaderd die als contactpersoon van het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC) fungeert. Er zijn tien RIEC's, die het lokale openbaar bestuur ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

verstaan om te participeren in het lokale openbaar bestuur, waarbij het doel is om met een crimineel oogmerk lokale processen en besluitvorming te kunnen beïnvloeden.

Voorafgaand aan de digitale enquête zijn oriënterende interviews gevoerd met bestuurders en deskundigen over het onderwerp, met als doel meer informatie over de onderzoeksthema's te verzamelen voor het opstellen van de enquête. Aansluitend aan de enquête is met negentien respondenten gesproken die in de enquête aangegeven hebben met een poging tot beïnvloeding in aanraking te zijn gekomen en daarover bereid waren een nader gesprek te voeren. In de tweede fase van het onderzoek is over de resultaten van het vragenlijstonderzoek van gedachten gewisseld met vertegenwoordigers van belangenorganisaties en opsporingsdiensten. Ook heeft een expertmeeting plaatsgevonden om te reflecteren op de onderzoeksresultaten en om een nadere duiding te geven aan de uitkomsten van het onderzoek.

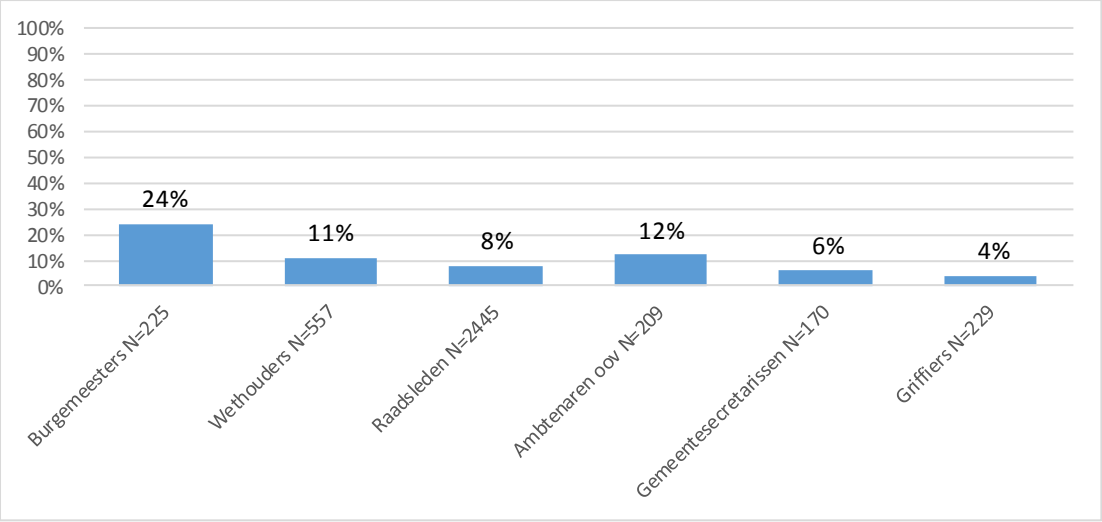
Aard en omvang

Zoals aangegeven onderscheiden we drie varianten van beïnvloeding, te weten bedreiging, omkoping en infiltratie. De respondenten moesten zelf beoordelen of een crimineel oogmerk aanleiding was voor de beïnvloeding.

Bedreiging

In het onderstaande figuur is weergegeven hoeveel respondenten hebben aangegeven in hun huidige functie bedreigd te zijn.

FIGUUR 2: PERCENTAGES MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGDE FUNCTIONARISSEN



Burgemeesters hebben het vaakst aangegeven dat zij met een crimineel oogmerk bedreigd zijn. Bedreigingen komen in het hele land voor; bij de ene groep functionarissen (bijvoorbeeld burgemeesters) zijn er relatief veel bedreigingen met een crimineel oogmerk in de ene provincie, maar voor een andere groep (bijvoorbeeld raadsleden) zijn het er in diezelfde provincie dan weer relatief weinig. Wanneer alle groepen gezamenlijk bekeken worden, blijken bedreigingen overal in het land voor te komen en zich niet te beperken tot enkele provincies. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte, behalve dan bij burgemeesters; bij burgemeesters vindt bedreiging met een crimineel oogmerk in grotere gemeenten relatief vaker plaats.

Wat betreft de aard van de bedreigingen zijn er duidelijk gradaties, van daadwerkelijk (levens)bedreigend tot anonieme bedreigingen op social media waar de ene burgemeester zich wel bedreigd door zal voelen en de andere niet. Bedreigingen met fysiek geweld zijn niet in de praktijk gebracht; voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen zijn er geen lokale bestuurders, volksvertegenwoordigers of ambtenaren daadwerkelijk mishandeld of anderszins fysiek iets aangedaan.

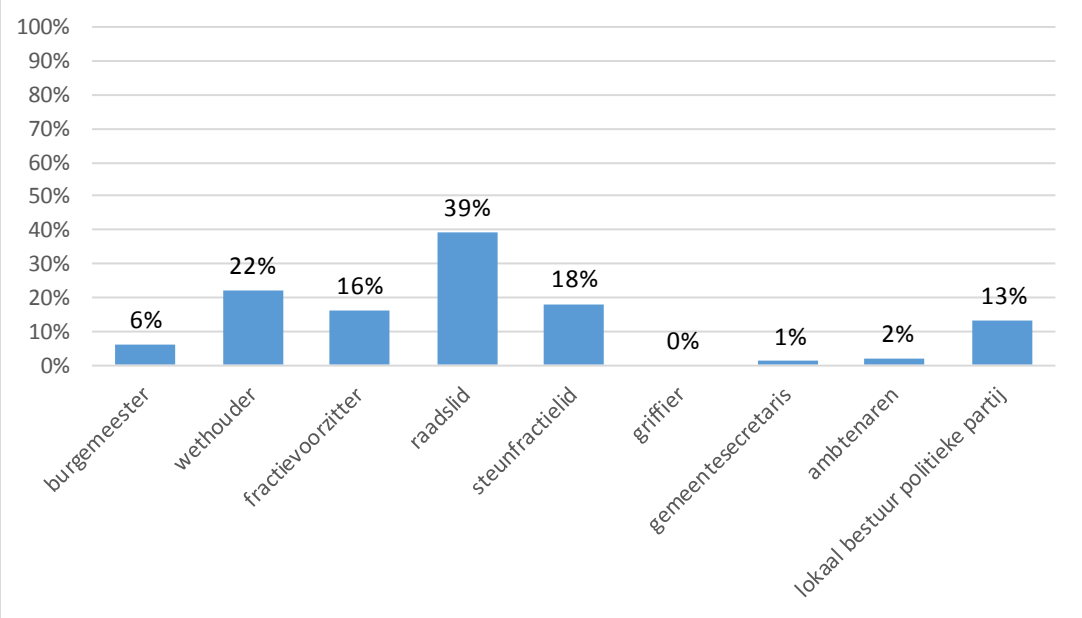
Omkoping

Omkoping met een crimineel oogmerk komt veel minder voor dan bedreigingen. Van de verschillende respondentgroepen geeft 0% - 2% aan dat er een poging is gedaan om hen met een crimineel oogmerk om te kopen. Wat betreft de aard van de gevallen van (pogingen tot) omkoping met een crimineel oogmerk geldt dat deze als relatief licht kunnen worden aangemerkt. Het aantal gevallen waarin door het Openbaar Ministerie strafrechtelijke vervolging is ingezet, is zeer beperkt. Bij de in onze enquête en interviews genoemde voorbeelden waarin sprake was van omkoping met een crimineel oogmerk ging het meestal ook niet om grote bedragen.

Infiltratie

In de enquête is aan alle respondentgroepen gevraagd of ze weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie met een crimineel oogmerk. In bijna een kwart van de gemeenten geven één of meer respondenten aan dat zij weten of vermoeden dat er in de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een poging om in het openbaar bestuur te infiltreren. Daarbij was er volgens hen vooral sprake van infiltrerende raadsleden, zoals blijkt uit figuur 3.

FIGUUR 3: DE DOOR RESPONDENTEN GENOEMDE FUNCTIES WAARVAN ZE WETEN OF VERMOEDEN DAT ER IN DE AFGELOPEN VIJF JAAR SPRAKE IS GEWEEST VAN INFILTRATIE[2] (N=124)



De figuur moet *niet* zo gelezen worden dat bijvoorbeeld 39% van de raadsleden met een crimineel oogmerk in het openbaar bestuur geïnfiltreerd zou zijn. De juiste interpretatie van de figuur is dat van degenen die weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (ge-

[2] De percentages in de figuur betreffen het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren openbare orde en veiligheid hierover in de enquête hebben gegeven.

weest) van infiltratie, het in 39% van de gevallen om een raadslid ging dat volgens de respondenten heeft geïnfiltreerd.

Infiltratie met een crimineel oogmerk komt in alle provincies voor en in de meeste provincies is het percentage gemeenten waar infiltratie voorkomt tussen de 20% en 30%. Opvallend is dat respondenten van grotere gemeenten vaker aangeven dat infiltratie voorkomt dan respondenten in kleinere gemeenten. Als het gaat om de aard van de infiltratie zijn in het onderzoek vooral voorbeelden genoemd die gestoeld zijn op 'de schijn tegen hebben'. Infiltratie is door de respondenten derhalve breed opgevat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de broer van een ondernemer die verdacht werd van milieucriminaliteit die gesolliciteerd heeft als beleidsmedewerker milieu bij een gemeente of een stagiair van de juridische afdeling van een gemeente die vlak voor het begin van de stage opgepakt werd in verband met grootschalige handel in harddrugs. Bewijzen voor infiltratie zijn lastig te vinden, omdat niet duidelijk is met welk oogmerk iemand bestuurder, raadslid of ambtenaar van een gemeente wil worden. Toch geeft een derde van de respondenten die zeggen dat er sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk in hun gemeente, aan dit zeker te weten. Voorbeelden waarin onomstotelijk is komen vast te staan dat iemand met een crimineel oogmerk werkzaam wilde worden in het lokale openbaar bestuur, zijn in de enquête niet gemeld.

Kwetsbaarheden

Het handhaven van regels en voorschriften, vergunningverlening en handhaving van de openbare orde en veiligheid zijn volgens respondenten de meest kwetsbare processen in een gemeente. Uit de toelichtingen bij de enquête en de verdiepende interviews blijkt echter dat het niet zozeer bepaalde processen zijn die kwetsbaar zijn, maar de randvoorwaarden bij die processen. Daarbij kan gedacht worden aan de afstand tussen de beoordelend ambtenaar en degene die de vergunning aanvraagt. De aandacht moet dus niet zozeer gericht worden op bepaalde processen, maar op randvoorwaarden binnen de organisatie en de maatregelen die daartegen ondernomen kunnen worden.

Volgens respondenten zijn vrijwel alle posities (functies) in het lokale openbaar bestuur vatbaar voor pogingen tot beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Het gaat dan met name om de burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren OO&V. Daarvoor geven zij de volgende overwegingen:

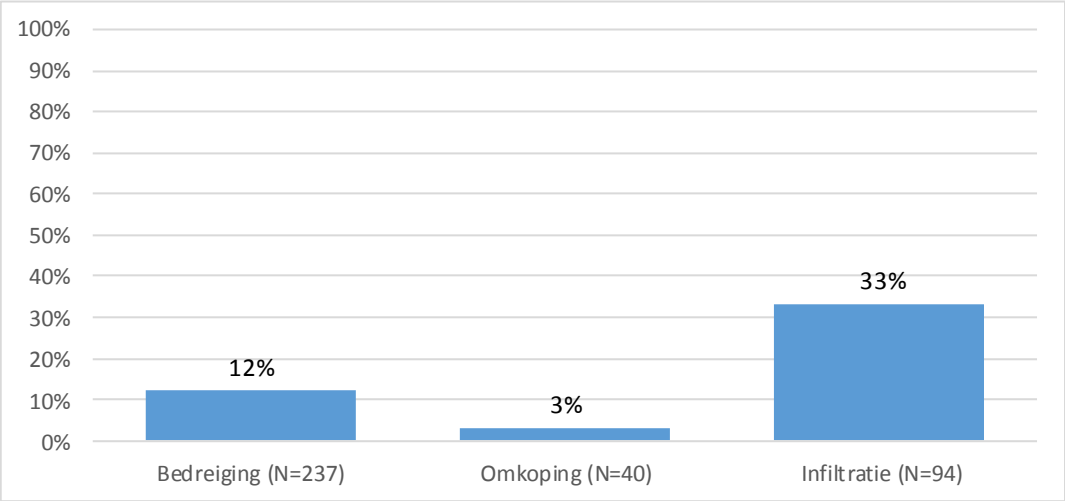
- Burgemeester: is het boegbeeld en vaak het bekendste gezicht van 'de gemeente' en heeft daarnaast bevoegdheden die criminelen rechtstreeks kunnen raken bij de uitoefening van hun criminele activiteiten;
- Wethouder: heeft directe invloed op besluitvormingsprocessen, heeft een relatief grote afwegingsruimte in concrete dossiers en kan om te worden herbenoemd vatbaar zijn voor maatschappelijke druk;
- Raadslid: kan invloed uitoefenen op gemeentelijke beslissingen in het kader van zijn kaderstellende rol; kan door korte lijnen met beslissers als de burgemeester en wethouder ook in individuele gevallen invloed uitoefenen en kan vatbaar zijn maatschappelijke druk om te worden herkozen;
- Ambtenaar: heeft vaak rechtstreeks contact met externen en beschikt over veel informatie die relevant is voor criminelen. Voor ambtenaren openbare orde en veiligheid geldt specifiek dat ze de burgemeester ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en daardoor barrières kunnen opwerpen voor criminelen.

Ook de verwevenheid van kleine gemeenschappen met het lokale openbaar bestuur wordt door meerdere geïnterviewden als kwetsbaar en problematisch aangemerkt. Besturen van lokale organisaties en clubs hebben door familie- en zakelijke banden nauwe contacten met de politiek en het bestuur en (daardoor) niet altijd goed in staat om afstand te bewaren en persoonlijke en politiek-bestuurlijke belangen afwegingen goed en integer te maken.

Impact op (besluitvormings)processen en nationale veiligheid

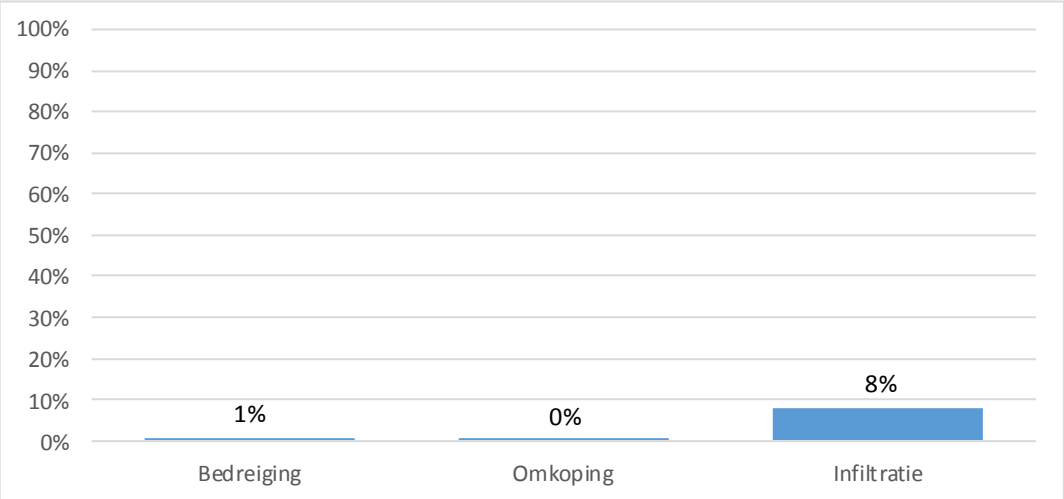
In dit onderzoek is aan respondenten gevraagd in hoeverre de bedreiging, (poging tot) omkoping en/of (poging tot) infiltratie ondermijnende gevolgen voor de lokale democratie heeft en daarnaast is gekeken of beïnvloeding op lokaal niveau ook gevolgen heeft. Dit is in het onderstaande figuur opgenomen. Bij bedreiging en omkoping gaat het om personen, bij infiltratie om gemeenten.

FIGUUR 4: PERCENTAGES WAARIN POGINGEN TOT BEÏNVLOEDING ONDERMIJNENDE EFFECTEN HEBBEN GEHAD



In het bovenstaande figuur gaat het om de keren dat de beïnvloeding gevolgen heeft gehad in de eigen gemeente. Als we deze gegevens afzetten tegen het totaal aantal respondenten (dus niet alleen de respondenten die met beïnvloeding in aanraking zijn gekomen), komen we op de volgende figuur:

FIGUUR 5: PERCENTAGES VAN ALLE FUNCTIONARISSEN IN HET LOKALE OPENBAAR BESTUUR WAARBIJ DAADWERKELIJK SPRAKE WAS VAN ONDERMIJNENDE EFFECTEN ALS GEVOLG VAN (POGING TOT) BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK (N=3.966)



Oftewel, ter toelichting: van alle functionarissen in het lokale openbaar bestuur die onze enquête hebben ingevuld (burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers en ambtenaren openbare orde en veiligheid) is bij 1% (zonder afronding: 0,7%) sprake van dat ze met een crimineel oogmerk bedreigd zijn waarbij dat geleid heeft tot ondermijnende effecten. In 8% van de gemeenten kennen of vermoeden respondenten dat er in hun gemeente gevallen zijn waarin functionarissen met een crimineel oogmerk in het lokale openbaar bestuur zijn geïnfiltreerd waarbij dat heeft geleid tot ondermijnende effecten.

Het kader om de impact op de nationale veiligheid te kunnen bepalen, is opgenomen in de *Strategie Nationale Veiligheid* en het *Nationaal Veiligheidsprofiel.* Hierin zijn vijf vitale belangen opgenomen; de nationale veiligheid hangt sterk samen met deze vijf vitale belangen. De informatie die in dit onderzoek is verzameld – in hoeverre worden bestuurders, raadsleden en ambtenaren beïnvloed door criminelen? – geeft informatie over de impact op de 'sociale en politieke stabiliteit'. Wanneer beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur slaagt, is er sprake van aantasting van het functioneren van instituties, waardoor er impact is op dit vitale belang en daardoor op de nationale veiligheid.

Van aantasting van een institutie is sprake op het moment dat bij een belangenafweging de criminele belangen zwaarder wegen dan op het moment dat de beïnvloeding niet zou hebben plaatsgevonden. De impact op de nationale veiligheid is groter wanneer meerdere instituties (meerdere personen binnen dezelfde gemeente en/of meerdere gemeenten) structureel aangetast worden. Het in de brand steken van de auto van een burgemeester is daarmee dus nog geen aantasting. Pas als de burgemeester als gevolg daarvan in zijn besluitvorming de belangen van criminelen zwaarder laat wegen dan hij oorspronkelijk zou doen, is er sprake van aantasting en ondermijning.

Hiervoor is aangegeven dat volgens eigen ervaringen van respondenten de invloed van bedreigingen, (pogingen tot) omkoping en (pogingen tot infiltratie) op de lokale (besluitvormings)processen gering is. In deze fenomeenstudie is derhalve niet geconstateerd dat structureel democratische instituties worden aangetast. Dit laat overigens onverlet dat er wel op lokaal niveau problemen bestaan.

Wel zijn in deze fenomeenstudie een aantal factoren naar voren gekomen die laten zien dat beïnvloeding van actoren in het lokale openbaar bestuur in potentie een behoorlijke impact kan hebben. Dit komt vooral door de risico's die bestaan wanneer de poging tot beïnvloeding van criminelen vaker succesvol zal zijn, zoals reputatieschade, ondermijning van het democratische proces en onveiligheidsgevoelens van burgers. Aan de andere kant lijkt het belang voor criminelen om via de overheid (besluitvormings)processen te beïnvloeden, minder groot dan het belang van criminelen is om andere groepen in de samenleving te beïnvloeden. Daarnaast zijn de weerbaarheid van het lokale openbaar bestuur en de kwetsbaarheid van verschillende functies belangrijke indicatoren.

Maatregelen

In ongeveer een derde van de gevallen waarin sprake is geweest van bedreiging met een crimineel oogmerk, is aangifte gedaan. Van een (poging tot) omkoping met een crimineel oogmerk wordt vrijwel nooit aangifte gedaan. Er wordt door de respondenten een aantal redenen en motieven genoemd om geen aangifte van bedreiging te doen. Deze zijn voor alle groepen respondenten dezelfde en grotendeels als volgt te categoriseren:

- de bedreiging of omkoping was volgens de persoon in kwestie niet ernstig of concreet genoeg;
- de bedreiging of omkoping was (mede door het vorige punt) strafrechtelijk moeilijk te bewijzen en moeilijk vervolgbaar;
- er hebben gesprekken met de bedreiger(s) plaatsgevonden en dat was voor de betrokkene afdoende;
- door aangifte te doen zou de situatie (mogelijk) verder escaleren.

Veel van de maatregelen of voorzieningen die gemeenten al hebben getroffen, hebben betrekking op integriteit. Zo geeft 49% van de raadsleden tot 71% van de burgemeesters aan dat er in hun gemeente een integriteitsbeleid aanwezig is voor hun functie dat mede gericht is op het tegengaan van beïnvloeding met een crimineel oogmerk (bij de overige functies liggen de percentages daar tussenin) en wordt 53% van de burgemeesters, 64% van de wethouders en 29% van de raadsleden gescreend op integriteit. Opvallend is dat de percentages voor zowel screening als integriteitsbeleid voor raadsleden het laagst liggen, terwijl het in 39% van de gevallen waarin sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk juist – zoals eerder aangegeven – om raadsleden gaat. Juist bij raadsleden zou er daarom meer nadruk kunnen liggen op screening en integriteitsbeleid.

In het kader van het onderzoek is door diverse geënquêteerden en gesprekspartners input gegeven voor maatregelen. Op basis van de onderzoeksgegevens is ook duidelijk geworden dat een aantal bestaande maatregelen geïntensiveerd zou kunnen worden, zoals hiervoor geschetst. Eerder in dit hoofdstuk, in paragraaf 8.3, is ingegaan op de kwetsbare processen. Welke maatregelen gewenst of zinvol zijn hangt niet af van de aard van de processen. Ze hangen wel af van de fase van de beïnvloedingspoging. Dit is weergegeven in tabel 6.

TABEL 6: MAATREGELEN TEGEN TYPEN BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK

FASE BEÏNVLOEDING MET CRIMINEEL OOGMERK	MAATREGELEN/ACTIES
Voorkómen bedreiging	Verantwoord gebruik social media Spreiding risico's (meerdere gezichten naar buiten)
Indien bedreigd	Aangifte doen én opnemen Openbaarheid Toepassing mediation in het strafrecht Protocol/richtlijn

Voorkomen dat iemand omgekocht wordt	Integriteitsbeleid, waaronder: Screening Bewustwording Database integriteit
Voorkomen (poging tot) infiltratie	Screening Bewustwording Database integriteit
Voorkomen dat beïnvloeding tot ondermijning leidt	Toepassen vier-ogen-principe Screening Database integriteit

Slotbeschouwing

Dit onderzoek is het eerste diepgravende fenomeenonderzoek in Nederland naar de aard en omvang van beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur. Door middel van een grootschalig vragenlijstonderzoek onder burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren openbare orde en veiligheid, gemeenteraadsleden en griffiers is achterhaald in hoeverre pogingen worden ondernomen bestuurders en ambtenaren te beïnvloeden met een crimineel oogmerk, waarbij gekeken is naar bedreiging, omkoping en infiltratie, en wat de aard van deze beïnvloeding is. Het onderzoek geeft een eerste *kwantitatieve* indruk van criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur en de eigen ervaringen van respondenten met de impact die deze beïnvloeding op de besluitvorming heeft.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur plaatsvindt, zij het dat de ene vorm van beïnvloeding meer plaatsvindt dan het andere, maar dat er geen sprake is van grootschalige beïnvloeding. Impact op de nationale veiligheid kan dan ook op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Evengoed is er wel sprake van een nationaal probleem; op lokaal en regionaal niveau wordt impact op de lokale democratie gevoeld en uit dit onderzoek komt naar voren dat beïnvloeding met een crimineel oogmerk in alle provincies en zowel bij grote als bij kleine gemeenten voorkomt. Bij de bestrijding van beïnvloeding is het dan ook belangrijk om met name maatregelen in te zetten op dit lokale en regionale niveau.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In de media en in de politiek wordt steeds meer gesproken over mogelijke vervlechting van bovenwereld en onderwereld en de mogelijke ondermijning van het lokale gezag en de nationale veiligheid door de georganiseerde criminaliteit. In 2015 heeft de Volkskrant een aantal artikelen gepubliceerd over (vermeende) misstanden in de provincie Noord-Brabant, waarbij onder meer infiltratie en bedreiging als middelen werden genoemd waarmee de georganiseerde criminaliteit zich toegang probeert te verschaffen tot het lokale openbaar bestuur. Daarnaast zouden criminelen door het bedreigen van lokale bestuurders en ambtenaren besluitvorming(sprocessen) proberen te beïnvloeden.[3] Deze artikelen hebben een vervolg gekregen in het samen met Tromp door hoogleraar bestuurskunde Pieter Tops geschreven boek *De achterkant van Nederland.*[4] Tops en Tromp beschrijven aan de hand van verschillende voorbeelden de invloed die criminaliteit op de overheid uitoefent.

In de media verschijnen ook af en toe artikelen en reportages over individuele bestuurders die bedreigd worden. In juli 2017 werd de burgemeester van Woerden met de dood bedreigd. De doodsbedreigingen waren, ondertekend door drugsdealers, met graffiti op de openbare weg gekalkt.[5] De burgemeester van Gilze-Rijen bijvoorbeeld liet zich voor de krant, radio en televisie interviewen over de zware bedreigingen waaraan hij enkele malen heeft blootgestaan. Hij had aangifte gedaan van bedreiging maar die zaak werd aanvankelijk tot zijn grote onvrede geseponeerd.[6] In juli 2017 heeft de rechtbank echter bepaald dat de zaak toch onderzocht moet worden.[7] De loco- (en op dat moment waarnemend) burgemeester van Emmen is in maart 2017 op advies van het Openbaar Ministerie drie weken in Engeland ondergedoken nadat een ernstige bedreiging tegen hem was ontdekt. Deze bedreiging zou volgens het OM te maken hebben gehad met de sluiting door de locoburgemeester van het clubhuis van een motorclub in verband met drugshandel.[8] In de gemeente Waalre werd in 2012 een brand in het gemeentehuis, nadat het door twee auto's

[3] J. Tromp, 'Hoe onder- en bovenwereld versmelten', in: *Volkskrant*, 28 maart 2015.
[4] P. Tops & J. Tromp, De achterkant van Nederland, Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken, Amsterdam, 2017.
[5] https://nos.nl/artikel/2184754-doodsbedreigingen-burgemeester-woerden-en-politie-op-weg-gekalkt.html geraadpleegd: 28 juli 2017.
[6] Op grond van art. 58 Sr jo 63 Sr wordt het misdrijf met de laagste straf van de samenlopende misdrijven geseponeerd, nu de hoogste straf al vermeerderd is met een derde.
[7] https://www.trouw.nl/home/-zware-crimineel-jan-b-komt-niet-weg-met-bedreiging~afde5bd6/ geraadpleegd: 1 augustus 2017.
[8] http://www.dvhn.nl/drenthe/Locoburgemeester-Emmen-ondergedoken-na-doodsbedreiging-22243547.html

geramd werd, gelinkt aan de georganiseerde criminaliteit. In 2010 moest de burgemeester van Helmond na bedreigingen onderduiken. In augustus 2017 verscheen in NRC Handelsblad een artikel over infiltratie in de lokale politiek. In het artikel wordt de Commissaris van de Koning van Gelderland geciteerd, die waarschuwt dat criminelen de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 kunnen aangrijpen om te proberen om hun invloed op het lokale bestuur te vergroten.[9]

Er is (beperkt) Nederlandse en internationale literatuur beschikbaar over ondermijning, de organisatiestructuur en werkwijze van criminele organisaties (netwerkverbanden) en hoe de vervlechting van onder- en bovenwereld er uitziet, maar deze literatuur gaat voornamelijk in op contacten met het bedrijfsleven, waaronder de notaris en makelaar. Daarnaast is er een Zweedse onderzoek *The Politicians' Safety Survey* van de Zweedse Nationale Raad voor Criminaliteitspreventie (Bra).[10] In dat onderzoek is voornamelijk ingegaan op geweld dat gebruikt wordt om het lokaal bestuur te beïnvloeden.

De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit gebeurt niet alleen via de strafrechtelijke weg, maar ook via de bestuurlijke weg. Het kabinet Balkenende IV heeft daarvoor een impuls gegeven in het programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (2008). Een belangrijk aandachtspunt daarin is de verbetering van de bestuurlijke aanpak bij het opwerpen van barrières voor 'gelegenheidsstructuren' voor criminele praktijken. De gemeente – en dan met name de burgemeester – beschikt over een groeiend aantal instrumenten om invulling te geven aan de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, zoals sluiting van panden op grond van de Gemeentewet, de Woningwet, de Opiumwet, onteigening op grond van de Onteigeningswet of het uitvoeren van een Bibob-toets[11] en eventueel op basis van die toets intrekken, weigeren of stellen van voorwaarden aan een beschikking (zoals een vergunning).

Uit twee onderzoeken die Pro Facto samen met Arena Consulting in opdracht van het WODC heeft verricht[12] naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is gebleken dat het *bewustzijn* van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit bij gemeenten in de afgelopen jaren gestegen is. Vooral op het gebied van hennepteelt is het bewustzijn groot. Niet alle gemeenten zijn even actief bij de daadwerkelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, zo bleek uit het onderzoek uit 2017. Van de gemeentelijke respondenten (ambtenaren openbare orde en veiligheid) zei 55% dat hun gemeente een min of meer passieve aanpak kent, namelijk grotendeels op basis van incidenten en dus reactief. Door de overige 45% van de gemeentelijke respondenten is aangegeven dat min of meer actief uitvoering wordt gegeven aan de bestuurlijke aanpak door actieve regievoering of actief proberen zicht te houden op ontwikkelingen en daarnaar te handelen.

Dat criminelen binnen het lokale openbaar bestuur contacten hebben, blijkt ook weer uit een rapport van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), waar in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is geïnventariseerd

[9] NRC Handelsblad, 1 augustus 2017.
[10] S. Wallin & L. Wallin, The Politicians' Safety Survey, exposure to harassment, threats and violence, 2014.
[11] Op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) kan een bestuursorgaan (zoals de burgemeester) besluiten het bureau Bibob van het ministerie van Veiligheid en Justitie in te schakelen. Het Bureau Bibob onderzoekt dan of er een kans bestaat dat een vergunning, subsidie of overheidsopdracht misbruikt wordt of misbruikt zal worden voor criminele activiteiten. Is dat het geval, dan kan de aanvraag op die grond geweigerd worden.
[12] J. Smits en N. Struiksma, Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek stand van zaken 2016, WODC, 2017; J. Smots, A Sibma, L.T. Schudde, J. Roodnat, Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek stand van zaken 2014, WODC, Deventer/Groningen, 2015.

hoe de decentrale partners die zich bezighouden met de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit aankijken tegen de rol van de rijksoverheid.[13]

Van der Vorm is in zijn proefschrift uit 2016 over de toepassing van de Wet Bibob tevens ingegaan op beïnvloeding door de georganiseerde misdaad van politici en (semi-)overheidsfunctionarissen in de vorm van corruptie.[14] Dit was een kwalitatief en niet – zoals ons onderzoek – een kwantitatief onderzoek. In de *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016* van het ministerie van BZK wordt onder meer ingegaan op processen in het openbaar bestuur die het meest kwetsbaar zijn voor aantasting van integriteit door misbruik, belangenverstrengeling en/of oneigenlijke beïnvloeding.[15] Huisman en Gorsira[16] hebben kwantitatief onderzoek gedaan naar (de neiging tot) corruptie bij ambtenaren en werknemers uit het bedrijfsleven. Ons onderzoek is enerzijds breder (het gaat ook over bedreiging) en anderzijds meer afgebakend, namelijk alleen gericht op vertegenwoordigers van het lokale openbaar bestuur en alleen beïnvloeding (waaronder aan corruptie gerelateerde onderwerpen) met een crimineel oogmerk.

Er is echter geen Nederlandse (en voor zover ons bekend ook geen buitenlandse) literatuur beschikbaar die specifiek en in (ook) in kwantitatieve zin ingaat op de *aard en omvang* van beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur in de vorm van bedreiging, omkoping en infiltratie. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) heeft in samenwerking met Nieuwsuur in 2015 een enquête uitgezet onder alle burgemeesters, waarbij gevraagd is in hoeverre zij in 2014 en 2015 met geweld en/of agressie in aanraking zijn gekomen.[17] Daaruit bleek dat circa 45% van de burgemeesters wel eens met geweld en/of agressie in aanraking komt. De enquête richtte zich echter op geweld en agressie in brede zin en niet op beïnvloeding door criminelen of de georganiseerde misdaad. Ons onderzoek richt zich specifiek daar op.

De laatste jaren is er in de media dus de nodige aandacht voor het omkopen van lokale bestuurders en voor de wijze waarop criminelen lokale besluitvorming(sprocessen) proberen te beïnvloeden door middel van bedreiging of infiltratie. Die aandacht was echter vooral gestoeld op individuele gevallen en op impressies. Er is in Nederland nog geen diepgravend onderzoek gedaan naar de aard en omvang van de beïnvloeding door criminelen van het lokale openbaar bestuur.

De bezorgdheid voor het omkopen van lokale bestuurders en voor de wijze waarop criminelen lokale besluitvorming(sprocessen) proberen te beïnvloeden door middel van bedreiging of infiltratie vormde voor de minister van BZK en de minister van Veiligheid en Justitie VenJ aanleiding om bij brief van 6 november 2015 een fenomeenonderzoek aan de Tweede Kamer toe te zeggen.[18] Dit rapport vormt de weerslag van dat onderzoek. In de volgende paragraaf worden de onderzoeksvragen beschreven.

[13] M. van der Steen, J. Schram, N. Chin-A-Fat en J. Scherpenisse, Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, 2016.
[14] B. van der Vorm, Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob, Oisterwijk, 2016.
[15] J. Bouwmeester e.a., *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016*, (I&O Research), Amsterdam, 2016.
[16] W. Huisman en M. Gorsira, 'Strafrecht als probleemgerichte aanpak van corruptie? Studies naar de responsiviteit van anticorruptiebeleid in Nederland en Roemenië', *Tijdschrift voor bijzonder strafrecht & handhaving*, 2015, afl. 6, p. 235-244.
[17] Enquêteresultaten Nieuwsuur, 2015.
[18] *Kamerstukken II* 2015-2016, 29911, nr. 120 (brief van 6 november 2015 van de minister van BZK en de minister van VenJ over onder meer de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit).

1.2 Doel en vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt:

> *Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur, welke kwetsbaarheden kunnen hierbij aangewezen worden, in hoeverre heeft de beïnvloeding impact op besluitvorming(sprocessen) en de nationale veiligheid en welke maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt om beïnvloeding tegen te gaan?*

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

8. Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
9. In hoeverre zijn de democratische processen en posities op lokaal niveau gevoelig voor beïnvloeding en waar zitten de kwetsbaarheden?
10. Als er sprake is van verwevenheid en beïnvloeding tussen de criminaliteit en het lokale openbaar bestuur, in hoeverre heeft dit dan een ondermijnend effect voor de lokale democratie?
11. Wat is de aard en omvang van een rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau?
12. In hoeverre heeft beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur en rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau impact op de nationale veiligheid?
13. Welke maatregelen worden er momenteel genomen ter bestrijding van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
14. Welke concrete maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt?

Het onderzoek bestaat daarmee uit de volgende onderdelen:

- Aard en omvang
- Kwetsbaarheden (van functies en processen)
- Impact (op besluitvorming(sprocessen) en de nationale veiligheid)
- Maatregelen

1.3 Centrale begrippen

1.3.1. Criminele beïnvloeding van lokale besluitvorming

Het beleidsproces wordt in de bestuurskunde ingedeeld in verschillende elkaar opeenvolgende fasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (hierna: (besluitvormings)processen).[19] In al deze fasen kan door personen en organisaties invloed worden uitgeoefend op het beleidsproces door wensen, problemen, meningen en ideeën aan te geven bij de overheid. Daarnaast is het de bedoeling dat de overheid een open en ontvankelijke houding heeft tijdens het gehele beleidsproces en deze wensen, problemen, meningen en ideeën meeweegt.[20]

[19] O.a. B. van Gestel, *Nieuws, beleid en criminaliteit, over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*, Aksant: Amsterdam 2006, A. Hoogerwerf en M. Herweijer *Overheidsbeleid,* Kluwer, 2003.
[20] B. van Gestel, *Nieuws, beleid en criminaliteit, over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*, Aksant: Amsterdam 2006.

Een centraal begrip in dit onderzoek is 'beïnvloeding'. Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, is beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur op zichzelf onderdeel van het democratisch proces. De overheid moet immers tijdens de fasen van het beleidsproces de wensen, problemen, meningen en ideeën van burgers meewegen. Allerlei belangengroeperingen zullen een beroep doen op de overheid om bijvoorbeeld een onderwerp op de agenda te plaatsen en/of gebruik maken van mogelijkheden om hun mening te geven bij de besluitvorming. Op dezelfde wijze kunnen ook criminele groepen op een legitieme manier invloed uitoefenen; ook zij kunnen – net als burgers en belangengroeperingen – hun wensen en ideeën overbrengen aan het lokale openbaar bestuur.

Het wordt anders wanneer criminelen proberen de besluitvorming te beïnvloeden met als doel om criminele doeleinden te faciliteren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bedreiging bij de aanvraag van een vergunning voor een pand van waaruit criminelen van plan zijn om drugs te verhandelen. De beïnvloeding vindt in dat geval op zodanige wijze plaats dat de bestuurder, het raadslid of de ambtenaar niet meer conform het *publiek* belang beslist, maar dat door criminele inmenging conform de belangen van de criminele groepering wordt beslist. Het gaat met andere woorden om het oogmerk waarmee wordt beïnvloed; als dit enkel en alleen een crimineel *oogmerk* is, is sprake van een poging tot criminele beïnvloeding. We spreken van een crimineel oogmerk wanneer de beïnvloeding gebruikt wordt om projecten of activiteiten die (mede) bedoeld zijn om misdrijven te plegen, doorgang te laten vinden, of juist te laten stoppen.

1.3.2. Drie vormen van beïnvloeding

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we criminele beïnvloeding geoperationaliseerd naar drie verschillende vormen van beïnvloeding: bedreiging, omkoping en infiltratie. Het gaat om drie brede vormen van beïnvloeding. Deze vormen zijn hieronder verder toegelicht:

Bedreiging

Bij bedreiging gaat het om alle vormen van geweld of agressie waarmee criminelen proberen (besluitvormings)processen te beïnvloeden. Daarbij gaat het niet alleen om geweld en agressie zelf, maar ook om het dreigen hiermee. Voorbeelden hiervan zijn dreigend telefoon/mail-/briefverkeer, fysieke bedreiging, chantage en intimidatie. Ook bedreiging van naasten van bestuurders, raadsleden of ambtenaren valt hieronder.

Omkoping

Bij (poging tot) omkoping gaat het om alle vormen van verleiding waarbij een bestuurder, raadslid of ambtenaar door middel van financiële voordelen of niet-financiële voordelen, verleid wordt om een beslissing te nemen die niet in overeenstemming is met het algemeen belang, maar met het crimineel belang. Voorbeelden hiervan zijn het ontvangen van cadeaus, het krijgen van een voorkeursbehandeling of het ontvangen van een geldbedrag.

Infiltratie

Onder (poging tot) infiltratie worden alle manieren verstaan om te participeren in het lokale openbaar bestuur, waarbij het doel is om met een crimineel oogmerk lokale processen en besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Voorbeelden van participatie zijn het lidmaatschap van een politieke partij, het vervullen van een wethouderschap of het raadslidmaatschap.

Bij bedreiging en omkoping gaat het om manieren van beïnvloeding die op zichzelf ook een misdrijf zijn. Bij infiltratie gaat het om een manier om invloed uit te oefenen die op zichzelf legaal is, maar er kunnen criminele doeleinden meespelen. Wanneer beoogd is te beïnvloe-

den met het oogmerk criminele doeleinden te bereiken of te vergemakkelijken, is sprake van beïnvloeding in het kader van dit onderzoek.

1.3.3. Gevolgen van de criminele beïnvloeding (ondermijning)

Niet elke bedreiging, omkoping of infiltratie leidt ook daadwerkelijk tot een beïnvloeding van het beleidsproces. Sommige bestuurders melden bijvoorbeeld de bedreiging bij de politie of het Openbaar Ministerie en de gemeentelijke (besluitvormings)processen worden er niet door beïnvloed. Wanneer een crimineel infiltreert in de gemeenteraad leidt dit op zichzelf ook niet automatisch tot andere besluitvorming. Het is daarom belangrijk om ook te kijken naar de gevolgen die de criminele poging tot beïnvloeding heeft; pas wanneer de poging leidt tot aanpassing van (besluitvormings)processen is sprake van ondermijning. Dit sluit aan bij de definitie van ondermijning die ook door de ministers gekozen is bij de aankondiging van dit onderzoek in de Kamerbrief van 6 november 2015. Volgens deze brief is er sprake van ondermijning door criminelen “wanneer zij erin slagen de besluitvorming op gemeentelijk niveau op een onrechtmatige wijze in hun voordeel te beïnvloeden of informatie vergaren om hun eigen handelen daarop af te stemmen”[21].

Bij ondermijning in het kader van dit onderzoek gaat het om de *gevolgen* die criminele beïnvloeding heeft; heeft het de besluitvorming ook daadwerkelijk beïnvloed? Zijn er andere besluiten genomen dan wanneer er geen criminele inmenging zou zijn? Wanneer deze vorm van ondermijning vaker voorkomt, zal steeds meer sprake zijn van een aantasting van de democratie en daarmee van het lokale openbaar bestuur.

1.4 Methode en verantwoording

1.4.1. Opzet van het onderzoek

Aan het begin van het onderzoek hebben we een aantal oriënterende interviews gevoerd met bestuurders en deskundigen over het onderwerp. Daarbij ging het onder meer over hun inschattingen en percepties van de aard en omvang, kwetsbaarheden, maatregelen en impact, over thema’s die in de digitale enquête (hierover hierna meer) aan de orde zouden moeten komen. Ook werd naar suggesties gevraagd voor verdere gesprekspartners. De gesprekspartners van deze interviews zijn weergegeven in bijlage 1.

De aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur is primair in kaart gebracht door middel van digitale enquêtes onder zes groepen respondenten:

- Burgemeesters
- Wethouders
- Raadsleden
- Ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV)
- Gemeentesecretarissen
- Griffiers

Het doel was om te achterhalen in hoeverre bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren ten gevolge van hun werk in het lokale openbaar bestuur te maken hebben met beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Het gaat om ondermijnende *gevolgen* van de beïnvloeding op de lokale besluitvorming(sprocessen). Bedreigingen zonder crimineel oogmerk, bijvoorbeeld in het kader van de opvang van asielzoekers in de gemeente of door een

[21] *Kamerstukken II* 2015-2016, 29911, nr. 120 (brief van 6 november 2015 van de minister van BZK en de minister van VenJ over onder meer de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit).

burger die een persoonlijk geschil heeft met de gemeente, vallen uitdrukkelijk niet onder dit onderzoek.

In de vragenlijsten is gevraagd naar de *eigen ervaringen* van de respondenten met bedreigingen en pogingen tot omkoping met een crimineel oogmerk en dus niet op geluiden van 'horen zeggen' of over ervaringen van anderen. We hebben gekozen voor deze focus op eigen ervaringen om te voorkomen dat we bij de analyse niet kunnen onderscheiden of een situatie vaker voorkomt of dat meerdere respondenten in dezelfde gemeente naar hetzelfde voorval verwijzen. Ook wordt hiermee voorkomen dat (onbewezen) geruchten als feit worden gebracht. Wat betreft het onderwerp infiltratie is gevraagd naar gevallen waarvan de respondent weet of vermoedt dat er in zijn of haar eigen gemeente sprake van is (geweest) en dus niet naar eigen ervaringen. De reden is dat het onwaarschijnlijk is dat iemand zal zeggen dat hij- of zijzelf in het lokale bestuur heeft geïnfiltreerd.

Aansluitend is met negentien respondenten gesproken die in de enquête aangegeven hebben met een poging tot beïnvloeding in aanraking te zijn gekomen en daarover bereid waren een nader gesprek te voeren. Het ging daarbij om vijf burgemeesters, vier wethouders, drie raadsleden, vier ambtenaren (waaronder een gemeentesecretaris) en twee griffiers. Met hen is met name ingegaan op hun eigen 'casus': wat is er gebeurd, hoe is gehandeld, welke acties zijn ondernomen, welke maatregelen zijn getroffen, welke impact heeft het gehad, et cetera. Daarnaast is in algemene zin ingegaan op de aard en omvang van bedreigingen, kwetsbare functies en processen, evenals welke maatregelen en acties zouden kunnen helpen. De impact van de bedreigingen op de persoon was en is soms groot en het onderwerp ligt vaak nog steeds gevoelig en emotioneel. Een aantal gesprekspartners is nog steeds bang en wil niet in de openbaarheid treden over de bedreigingen. Om die reden hebben we alle gesprekspartners met wie we hebben gesproken over hun eigen bedreigingen of over de pogingen om hen om te kopen absolute vertrouwelijkheid toegezegd. Om die reden worden hun namen niet genoemd in een lijst met respondenten. Sommige gesprekken zijn op een vertrouwelijke locatie gevoerd. In dit rapport zijn enkele citaten en specifieke bevindingen uit deze vertrouwelijke gesprekken opgenomen. Deze zijn ontdaan van een context die de citaten of bevindingen op personen herleidbaar kunnen maken. In alle gevallen zijn de opgenomen passages letterlijk aan de gesprekspartners voorgelegd met de vraag of de passage in deze vorm in het rapport mocht worden opgenomen. Dat heeft er in één geval toe geleid dat een voorbeeld niet in het rapport is opgenomen.

In de tweede fase van het onderzoek is over de resultaten van het vragenlijstonderzoek van gedachten gewisseld met vertegenwoordigers van belangenorganisaties en opsporingsdiensten. Daarbij is onder meer ingegaan op de effecten die een poging tot beïnvloeding heeft op de lokale democratie en welke impact dit kan hebben op de nationale veiligheid. Ook heeft er een expertmeeting plaatsgevonden met zes deelnemers, waaronder drie (oud)-burgemeesters, een officier van justitie, iemand van de Rijksrecherche en een hoogleraar. Het doel van de expertmeeting was om te reflecteren op de onderzoeksresultaten en om een nadere duiding te geven aan de uitkomsten van het onderzoek.

1.4.2. Respons en verantwoording

In totaal zijn 11.395 personen benaderd. Zij hebben per e-mail een uitnodiging en twee herinneringen ontvangen, waarin een link naar de enquête was opgenomen. De digitale enquête was online beschikbaar op een (beveiligde en afgeschermde) server. In de onderstaande tabel is de respons per groep opgenomen.

TABEL 1.1: RESPONS ENQUÊTES

	BRUTO POPULATIE	ONBESTEL-BAAR RETOUR	NETTO POPULATIE	RESPONS ABSOLUUT	RESPONS PERCENTAGE
Burgemeesters	390	14	**376**	225	**60%**
Wethouders	1.381	74	**1.307**	658	**50%**
Raadsleden	8.513	306	**8.207**	2.445	**30%**
Ambtenaren openbare orde[22]	350	8	**342**	209	**61%**
Griffiers	382	10	**372**	238	**64%**
Gemeentesecretarissen	369	20	**349**	184	**53%**

Onder alle doelgroepen is er sprake van een hoge respons en is de respons hoger dan gebruikelijk bij enquêtes onder deze doelgroepen. Er is bovendien sprake van een goede geografische spreiding en spreiding naar gemeentegrootte. Waar de respons van burgemeesters van grote steden bijvoorbeeld nog wel eens wil achterblijven in dit soort enquêtes, hebben in dit onderzoek acht van de twaalf burgemeesters van de provinciehoofdsteden de enquête ingevuld. In de enquête zijn respondenten vertegenwoordigd van gemeenten die actief zijn bij de bestuurlijke aanpak en gemeenten die dat niet zijn, bestuurders/medewerkers die al langere tijd in het lokale openbaar bestuur werkzaam zijn en pas kort. Het responspercentage voor raadsleden (30%) is achtergebleven bij dat van de andere categorieën respondenten. Toch is ook een respons van 30% relatief niet laag; in andere onderzoeken is de respons onder raadsleden bij een digitale enquête vaak niet hoger dan 20%. De respons van raadsleden in dit onderzoek is in vergelijking met de andere categorieën respondenten vooral laag omdat de respons onder die andere categorieën hoger is dan gebruikelijk. Het absolute aantal raadsleden dat de enquête heeft ingevuld, is met bijna 2.500 wel hoog. Ook de resultaten van de enquête onder raadsleden zijn daardoor valide. De respons kan in de verschillende figuren in dit rapport afwijken van de hierboven vermelde aantallen. Dat komt omdat niet alle respondenten alle vragen hebben ingevuld.

Het onderzoek richt zich specifiek op beïnvloeding *met een crimineel oogmerk* en dus niet op 'gewone' beïnvloeding zonder dat oogmerk. In de vragenlijsten is dat steeds benadrukt. Desondanks hebben sommige respondenten in de vragenlijst aangegeven dat ze persoonlijk ervaring hebben met beïnvloeding met een crimineel oogmerk, terwijl uit de verdere beantwoording bleek dat er sprake was van beïnvloeding zonder crimineel oogmerk. Dat bleek bijvoorbeeld uit de toelichtingen, waarin ze bijvoorbeeld stelden dat ze bedreigd werden door een boze burger over zijn uitkeringssituatie of dat een burger protesteerde tegen de komst van een asielzoekerscentrum en zich daarbij dreigend uitliet. We hebben de respons daarop gecontroleerd en gecorrigeerd. Oftewel, als bleek dat er sprake was van beïnvloeding *zonder* crimineel oogmerk hebben we het antwoord dat er sprake was van beïnvloeding *met* crimineel oogmerk, niet meegenomen.

Dit is het eerste diepgravende fenomeenonderzoek in Nederland naar de aard en omvang van beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokaal bestuur. Dit onderzoek kan geen volledig onderbouwd en uitgebreid antwoord geven op alle onderzoeksvragen, daarvoor is verder onderzoek noodzakelijk. Zoals eerder in dit hoofdstuk aangegeven zijn er wel andere onderzoeken over ondermijning en bedreiging van lokale bestuurders verricht, maar dat is nog niet gebeurd over dit specifieke onderwerp. Voor een fenomeenonderzoek is het uitvoeren van een enquête een geschikte methode. De diverse betrokken actoren (burge-

[22] Per gemeente is de ambtenaar openbare orde en veiligheid voor de enquête benaderd die als contactpersoon van het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC) fungeert. Er zijn tien RIEC's, die het lokale openbaar bestuur ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

meesters, wethouders, ambtenaren, raadsleden, griffiers, gemeentesecretarissen) weten zelf als beste of ze te maken hebben gehad met beïnvloeding in de vorm van bedreiging of omkoping. Door hen door middel van een (grotendeels kwantitatieve) digitale enquête te bevragen over hun ervaringen komen we uit bij de bron zelf en zijn we niet afhankelijk van secundaire bronnen. Een voorwaarde is wel dat de respons hoog is. Dat is voor de meeste typen respondenten het geval met responses van 50% tot 66%. Alleen voor de raadsreden geldt dat met een respons van 30% minder, maar daar is de absolute respons (8.207) dermate hoog dat ook deze uitkomsten valide zijn.

1.4.3. Beperkingen van het onderzoek

Als het gaat om *omkoping* zijn we wat terughoudender over de validiteit van de enquêtegegevens. Er zijn slechts weinig respondenten die in de enquête aangegeven hebben dat ze omgekocht zijn en we weten niet wat daarvan de reden is. Mogelijk is het voor respondenten lastig om aan te geven dat zij omgekocht zijn of dat een poging daartoe is ondernomen, omdat dit mogelijk iets zegt over hun integriteit. Een poging tot omkoping komt immers vaak niet uit de lucht vallen. Er kan al sprake zijn van een glijdende schaal van vriendjespolitiek en te amicale verhoudingen, die uiteindelijk gepaard gaan met financiële gunsten waar een tegenprestatie tegenover komt te staan. We kunnen naar deze beweegredenen alleen maar gissen en dat doen we niet. Daarnaast is een poging tot omkoping voor derden vaak niet goed zichtbaar, dus ook uit de tweede hand is hier weinig informatie over. Dit alles maakt dat we enigszins terughoudend zijn wat betreft de validiteit van de enquête als het gaat om pogingen tot omkoping. Dat geldt ook voor de derde vorm van beïnvloeding, infiltratie. Het belangrijkste probleem hierbij is dat infiltratie niet altijd zichtbaar is omdat de criminele motieven van iemand die om die reden in het lokale bestuur actief wil zijn, niet altijd duidelijk of bekend zijn. Het gaat immers om anderen. Waar bij bedreiging en omkoping wel kan worden gevraagd naar eigen ervaringen (bent u weleens bedreigd? is er weleens geprobeerd u om te kopen?), kan in een enquête moeilijk gevraagd worden of iemand zelf geïnfiltreerd heeft in het lokale openbaar bestuur.

Ondanks deze beperkingen geven de cijfers over omkoping en infiltratie met een crimineel oogmerk van het lokale bestuur naar ons oordeel een goede indicatie van de aard en omvang van het probleem. Dat komt mede doordat de bevindingen ook zijn voorgelegd aan deskundigen en personen die beroepsmatig inzicht in de omvang van het probleem kunnen hebben en doordat daarnaast gebruik is gemaakt van relevante literatuur en cijfers uit andere onderzoeken. Deze gaan weliswaar niet over exact hetzelfde onderwerp, maar ze bieden wel referentiemateriaal.

2

Bedreigingen

2.1 Inleiding

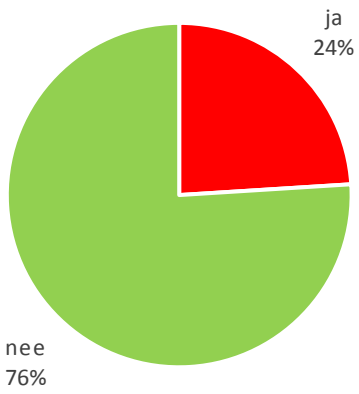
Dit hoofdstuk gaat over bedreigingen. De respondentgroepen is gevraagd naar verschillende aspecten van bedreiging en of zij hiermee in hun huidige functie te maken hebben gehad. Er is gekeken in welke provincies bedreiging van bestuurders en ambtenaren het meest voorkomt, met welke criminele activiteiten de bedreigingen verband houden en op welke gemeentelijke activiteiten, processen of producten de bedreigingen zijn gericht. In het hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen de resultaten van burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers en ambtenaren OOV.

2.2 Burgemeesters

2.2.1. Aard en omvang

Bijna een kwart van de burgemeesters (24%) is in de huidige functie wel eens met een crimineel oogmerk bedreigd. De meeste van deze burgemeesters geven aan in de afgelopen vijf jaar eenmaal of twee keer bedreigd te zijn in hun huidige functie (62%). De rest is vaker bedreigd, waarvan de meesten maximaal vijf keer. Drie burgemeesters hebben aangegeven tien keer bedreigd te zijn en één burgemeester zelfs vijftig keer. In de meeste gevallen ging het om hetzelfde dossier (49%) of om twee verschillende dossiers (31%).

FIGUUR 2.1: BENT U MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGD? (N=225)



Opvallend is dat burgemeesters van grotere gemeenten relatief vaker aangeven te worden bedreigd dan die van kleinere gemeenten. In tabel 2.2 is dit nader uitgesplitst.

TABEL 2.2: PERCENTAGE BURGEMEESTERS DAT MET EEN CRIMINEEL OOGMERK IS BEDREIGD, UITGESPLITST NAAR GEMEENTEGROOTTE (N=53)[23]

<25.000 INWONERS	25.001-50.000 INWONERS	50.001-100.000 INWONERS	>100.000 INWONERS	TOTAAL
16%	26%	32%	46%	24%

In onderstaande tabel 2.3 is weergegeven hoeveel burgemeesters per provincie aangeven met een crimineel oogmerk bedreigd te zijn.

TABEL 2.3: AANTAL MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGDE BURGEMEESTERS PER PROVINCIE

PROVINCIE	AANTAL GEMEENTEN	AANTAL AAN ENQUÊTE DEELGENOMEN BURGEMEESTERS	AANTAL BEDREIGDE BURGEMEESTERS
Groningen	23	16	2
Friesland	24	18	1
Drenthe	12	7	1
Overijssel	25	13	2
Gelderland	54	32	10
Utrecht	26	13	4
Noord-Holland	48	23	6
Zuid-Holland	60	30	7
Zeeland	13	9	1
Noord-Brabant	66	40	10
Limburg	33	21	8
Flevoland	6	3	1
Totaal	**390**	**225**	**53**

Veel bedreigingen worden geuit via social media als Twitter. Dit wordt veelvuldig aangemerkt als 'open riool', maar ook bedreigingen die hier worden gedaan worden als intimiderend ervaren en ze hebben veel impact op betrokkenen. De aard van de bedreigingen was divers. Verschillende keren is dreiging met brandstichting als voorbeeld genoemd, waaronder het in de brand steken van een auto. Andere voorbeelden zijn het achterlaten van een bompakket, bezoek aan de voordeur en uitschelden. Eén burgemeester is naar aanleiding van de bedreigingen thuis bewaakt.

De voorbeelden van bedreigingen die in de enquêtes en interviews zijn genoemd zijn het heftigst bij burgemeesters die zeer actief zijn bij de bestrijding van criminelen. Er is een burgemeester bij wie in zijn huis zogenoemde 'saferooms' zijn ingericht waar hij en zijn gezin in geval van nood veilig zijn. Bij dezelfde burgemeester is op basis van politietaps eerder gebleken dat er vanuit het criminele circuit aan een specifiek persoon opdracht is gegeven zijn huis in de brand te steken. Dit betreft een burgemeester die zeer actief is bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Er zijn gradaties en verschillen in bedreigingen, van

[23] De N verwijst naar het aantal burgemeesters dat in de enquête heeft aangegeven bedreigd te zijn. Dat waren er 53. In de tabellen hierna is te zien dat de N soms varieert. Dit komt doordat niet alle respondenten alle vragen hebben beantwoord.

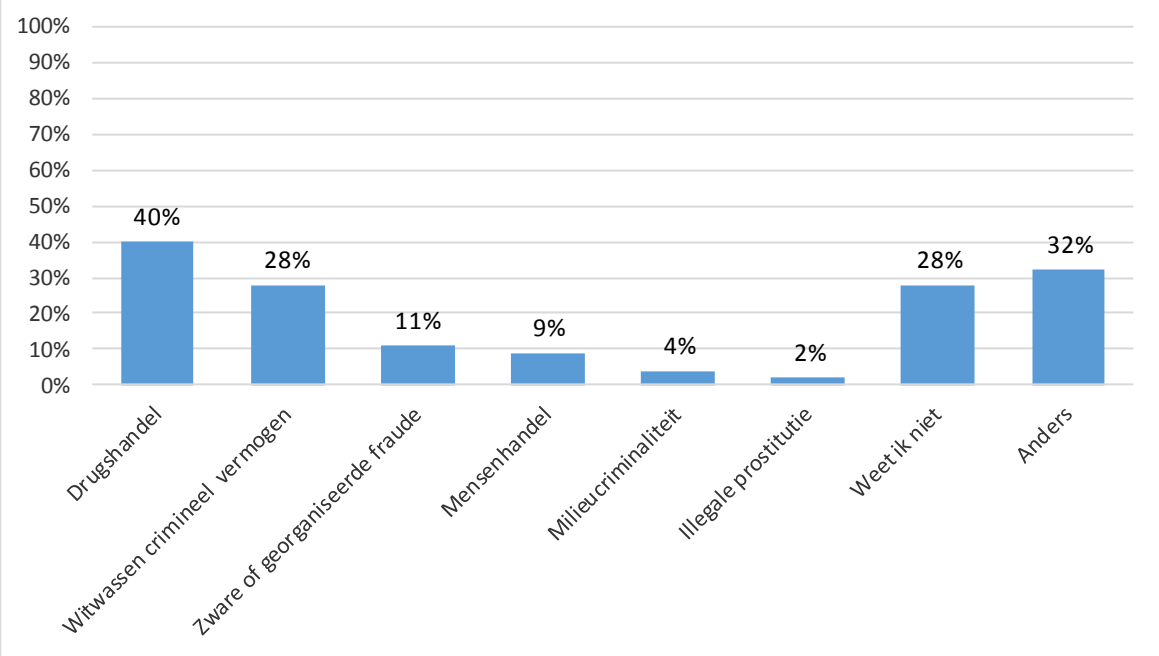
(doods)bedreigingen in persoon tot anonieme bedreigingen op social media waar de ene burgemeester zich wel bedreigd door zal voelen en de andere niet.

Overigens is het oogmerk van een bedreiging of intimidatie niet altijd duidelijk, ook niet als het voor de hand lijkt te liggen dat er een link bestaat met de georganiseerde criminaliteit. Zo zijn in 2015 in Sint Willibrord de auto's van een toezichthouder en de burgemeester in brand gestoken. Het OM heeft onderzoek gedaan maar niet kunnen vaststellen wie het gedaan hebben. Volgens een gesprekspartner van het OM kan het ook door een andersoortige boze burger zijn gedaan, het hoeft niet per se met een crimineel oogmerk te zijn gebeurd.

2.2.2. Criminele context

In de onderstaande figuur 2.4 is weergegeven met welke criminele activiteiten de bedreiging volgens de bedreigde burgemeesters verband hield.

FIGUUR 2.4: CRIMINELE ACTIVITEITEN WAARMEE BEDREIGINGEN VERBAND HIELDEN (N=47) (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



De meeste bedreigingen houden dus verband met drugshandel. Dat komt vooral voort uit de aanpak van burgemeesters van hennepteelt en drugshandel en het in het kader daarvan sluiten van panden en oprollen van hennepplantages. Een burgemeester hierover:

> *"Een sluiting van een drugslab, dat laten criminelen niet zomaar gebeuren. Dan gaan ze er alles aan doen om het te voorkomen, waaronder de burgemeester bedreigen."*

Het sluiten van panden (woningen, horecagelegenheden) is een bevoegdheid die burgemeesters hebben op grond van het zogenaamde Damoclesbeleid.

Een burgemeester heeft op grond van artikel 13b Opiumwet de bevoegdheid om over te gaan tot toepassing van bestuursdwang wegens geconstateerde drugshandel indien in een

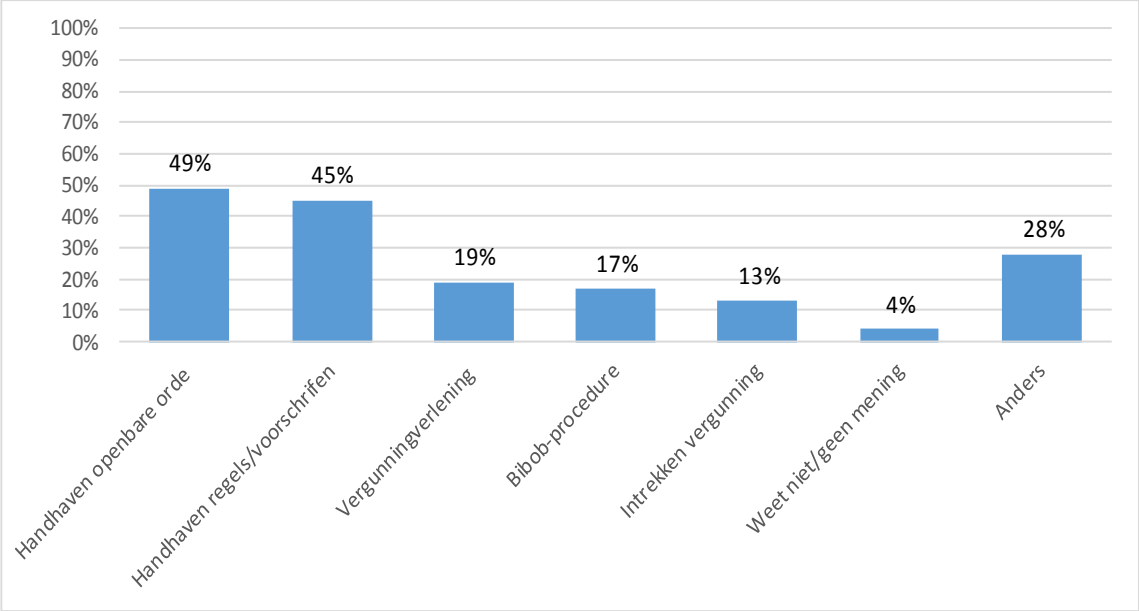
woning of ander pand een middel als bedoeld in lijst I of II bij de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt of daartoe aanwezig is. De Wet Damocles is de aanduiding in het spraakgebruik van de Opiumwet, artikel 13b.

Het witwassen van crimineel vermogen is in iets meer dan een kwart van de gevallen de achtergrond van de bedreiging. Dat heeft deels ook met drugshandel te maken, bijvoorbeeld doordat daarmee verkregen gelden worden geïnvesteerd in vastgoed. In eveneens iets meer dan een kwart van de gevallen weet de burgemeester de achtergrond van de bedreiging niet. Bij de categorie 'anders' zijn onder andere outlaw motorcycle gangs (OMG's; motorclubs) genoemd en het onrechtmatig verwerven van eigendom.

2.2.3. Gemeentelijke context

In figuur 2.5 is weergegeven op welke gemeentelijke activiteiten, processen of producten de bedreigingen zijn gericht. Oftewel, wat deed de gemeente wat de criminelen ertoe bracht een burgemeester te bedreigen?

FIGUUR 2.5: GEMEENTELIJKE ACTIVITEITEN WAARMEE BEDREIGINGEN VERBAND HIELDEN (N=47) (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



Het is dus meestal het handhaven van de openbare orde en van regels en voorschriften wat aanleiding geeft om een burgemeester te bedreigen. Dat is niet verrassend. De burgemeester is op grond van artikel 172 Gemeentewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in zijn of haar gemeente en raakt hiermee belangen van criminelen. Dat geldt ook voor de handhaving van regels en voorschriften. De in figuur 2.4 weergegeven criminele activiteiten zijn hier vaak strijdig mee. Het niet-verlenen of intrekken van vergunningen kan ook rechtstreeks van invloed zijn op criminele belangen, bijvoorbeeld als het gaat om horecagelegenheden waar in drugs wordt gehandeld. Ook de zogenaamde Bibob-procedure heeft betrekking op vergunningverlening.

Op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob) kan een bestuursorgaan (zoals de burgemeester) besluiten het bureau Bibob van het ministerie van Veiligheid en Justitie in te schakelen. Het Bureau Bibob onderzoekt dan of er een kans bestaat dat een vergunning, subsidie of overheidsopdracht misbruikt wordt of misbruikt zal worden voor crimi-

nele activiteiten. Is dat het geval, dan kan de aanvraag op die grond geweigerd worden.

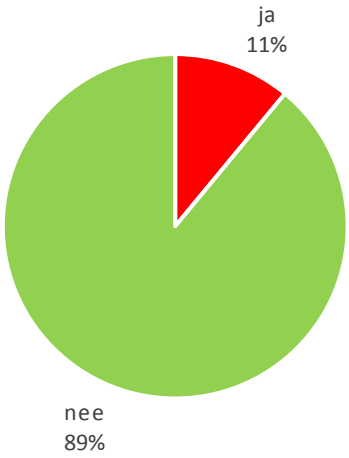
Onder de categorie 'anders' vallen onder meer situaties met betrekking tot locaties (woonruimte, verkoop gronden en woonwagenlocatie). Ook wordt eenmaal motorclubs (OMG's) als antwoord genoemd. De overige antwoorden zijn divers en niet onder bepaalde categorieën te scharen.

2.3 Wethouders

2.3.1. Aard en omvang

Door 11% van de 658 wethouders die de enquête hebben ingevuld is aangegeven dat zij in hun huidige functie persoonlijk te maken hebben gehad met bedreiging met een crimineel oogmerk. In de meeste gevallen was er daarbij sprake van meerdere bedreigingen, bijvoorbeeld twee of drie keer. Eén wethouder is vijf keer bedreigd en twee wethouders tien keer. In de meeste gevallen ging het om hetzelfde dossier (52%) of om twee verschillende dossiers (35%).

FIGUUR 2.6: BENT U MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGD? (N=658)



Wethouders van grotere gemeenten worden relatief niet vaker bedreigd dan van kleinere gemeenten, zoals bij de burgemeesters wel het geval was.

De aard van de bedreigingen was divers. De bedreiging kon in persoon zijn gedaan, telefonisch, via social media, of middels een dreigbrief. Het kon gaan om concrete fysieke bedreiging van de wethouder zelf of richting diens partner of kinderen of om intimiderende teksten. Er is een voorbeeld van een wethouder wiens auto is bekrast en waarvan spijkers onder de banden lagen, twee weken later gevolgd door een dreigbrief in de bus met een strekking van 'als je niet stopt, moet je voor altijd achterom blijven kijken'.

In onderstaande tabel 2.7 is per provincie weergegeven hoeveel wethouders aangeven te zijn bedreigd.

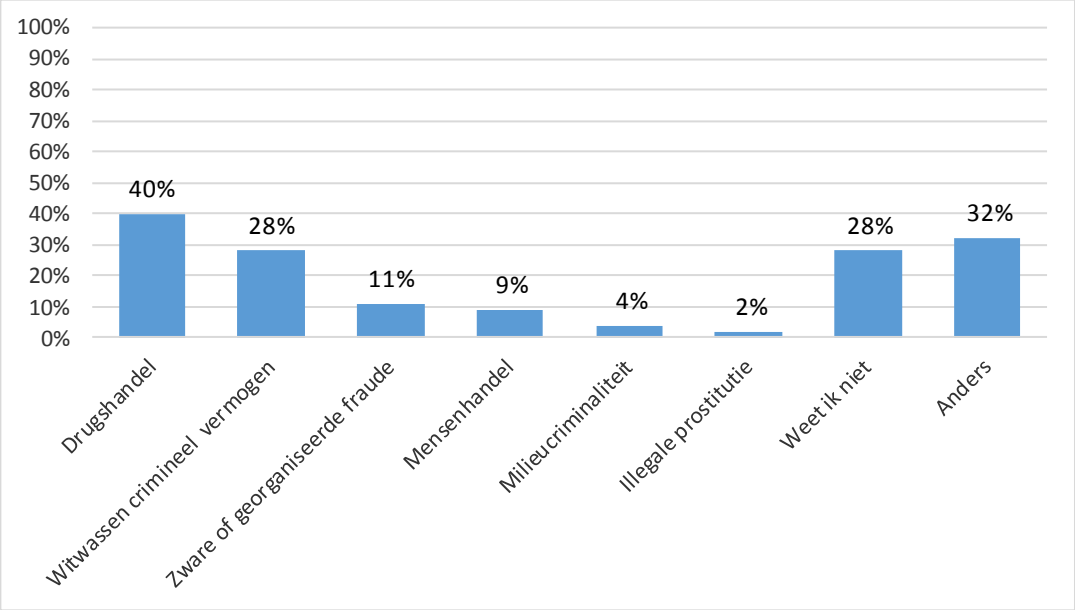
TABEL 2.7: AANTALLEN MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGDE WETHOUDERS

PROVINCIE	AANTAL AAN DE ENQUÊTE DEELGENOMEN WETHOUDERS	AANTAL BEDREIGDE WETHOUDERS
Groningen	33	2
Friesland	35	1
Drenthe	21	3
Overijssel	44	2
Gelderland	111	13
Utrecht	31	5
Noord-Holland	82	12
Zuid-Holland	111	15
Zeeland	23	3
Noord-Brabant	105	10
Limburg	53	4
Flevoland	7	0
Totaal	**658**	**70**

2.3.2. Criminele context

In de onderstaande figuur 2.8. is weergegeven met welke criminele activiteiten de bedreiging volgens de bedreigde wethouders verband hield.

FIGUUR 2.8: CRIMINELE ACTIVITEITEN WAARMEE BEDREIGINGEN VERBAND HIELDEN (N=51)[24] (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



Respondenten konden in de vragenlijst kiezen uit een aantal mogelijke onderwerpen. Door 40% van de respondenten is aangegeven dat de bedreiging verband hield met drugshandel en door 28% is aangegeven dat de bedreiging verband hield met het witwassen van crimineel verkregen vermogen. 11% van de respondenten gaf aan dat het ging om zware en georganiseerde fraude. Ruim een kwart van de respondenten wist niet wat het crimineel

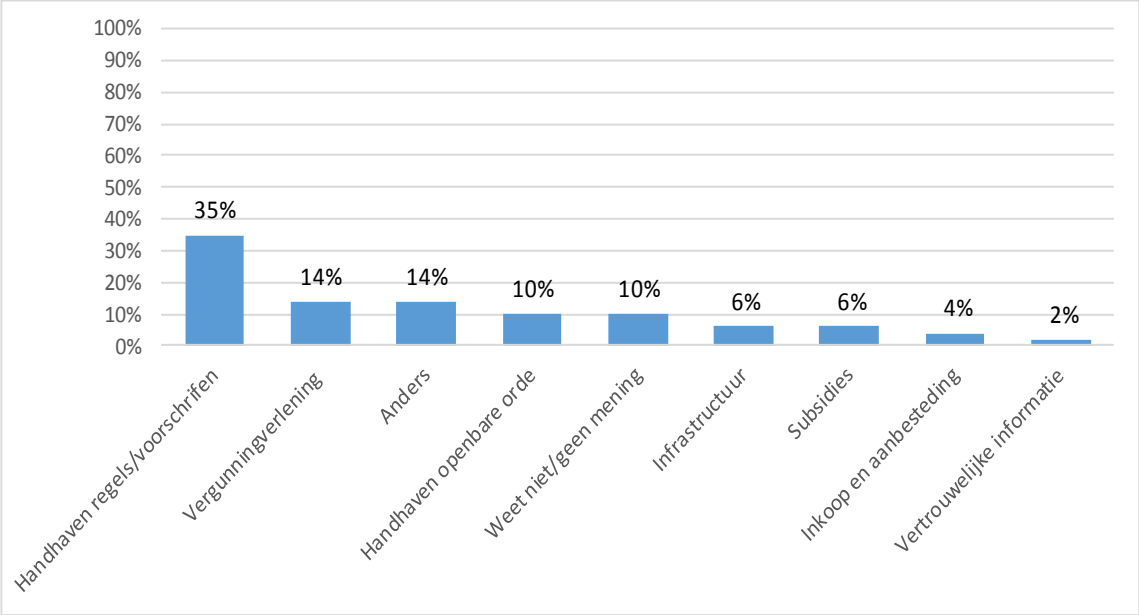
[24] De N verwijst naar het aantal wethouders dat in de enquête heeft aangegeven bedreigd te zijn. Dat waren er 70. In de tabellen hierna is te zien dat de N soms varieert. Dit komt doordat niet alle respondenten alle vragen hebben beantwoord.

oogmerk van de bedreiging was. Door 32% van de wethouders is aangegeven dat het antwoord 'anders' was. Bij dat antwoord zijn uiteenlopende toelichtingen gegeven, waarbij het niet altijd om een crimineel oogmerk ging maar om de handeling die uitgevoerd werd of het proces waar het om ging. Zo is er gezegd dat het ging om bederven van het woongenot, beïnvloeding van besluitvorming, dat het politiek getint was en dat het ging om intimidatie en geweld. De overige antwoorden zijn vaag of niet te categoriseren.

2.3.3. Gemeentelijke context

In figuur 2.9 is weergegeven op welke gemeentelijke activiteiten, processen of producten de bedreigingen zijn gericht. Oftewel, wat deed de gemeente wat de crimineel aanleiding heeft gegeven om over te gaan tot het bedreigen van de wethouder?

FIGUUR 2.9: GEMEENTELIJKE ACTIVITEITEN WAARMEE BEDREIGINGEN VERBAND HIELDEN (N=51)
MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK



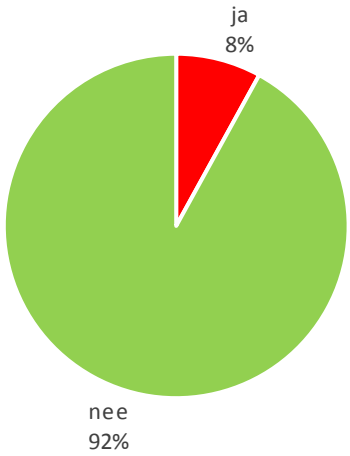
Het onderwerp van bedreiging is dus vaak het handhaven van regels en/of voorschriften, zoals regels over bestemmingsplannen, bouwvergunningen of drank- en horecavergunningen (35%). Daarnaast is ook het verlenen van een vergunning (14%) en het handhaven van de veiligheid en openbare orde (10%) een onderwerp. Zeven respondenten hebben 'anders' ingevuld; daarbij is onder andere aangegeven dat het ging om de aankoop van vastgoed en gronden. Eén wethouder heeft aangegeven dat het doel van de bedreiging was om te voorkomen dat hij/zij in de politieke functie zou blijven functioneren.

Aan de wethouders is gevraagd de situatie te beschrijven waarin zij bedreigd waren. De bedreiging vond bijvoorbeeld verbaal plaats naar aanleiding van handhavingsacties of het niet verlenen van vergunningen, waarbij gezegd werd dat "de persoon mij wist te vinden" of dat "hij me nog wel zou krijgen" of dat "het een kwestie zal worden van altijd achterom kijken". Ook vond de bedreiging plaats via e-mail, via social media, via de post of door in de buurt van het huis van de wethouder te posten met vrienden. De inhoud van de bedreiging was bijvoorbeeld doodsbedreigingen, foto's van pistolen en blauw geslagen personen of bekrassing van auto's. Soms ging het verder in de vorm van een brandstichting of inbraak op het privéadres.

2.4 Raadsleden

Door 8% van de raadsleden is aangegeven dat zij in hun huidige functie persoonlijk te maken hebben gehad met bedreiging, de meeste maximaal één keer. Zes raadsleden zeggen in de afgelopen vijf jaar tien keer te zijn bedreigd. Bij 45% van de bedreigde raadsleden ging het om één dossier. In 22% van de gevallen ging het om twee dossiers.

FIGUUR 2.10: BENT U MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGD? (N=2445)



Net als de wethouders worden raadsleden van grotere gemeenten niet relatief vaker bedreigd dan raadsleden van kleinere gemeenten. De aard van de bedreigingen is vergelijkbaar met die van de burgemeester en wethouders. Zo vonden er (doods)bedreigingen plaats via social media, per telefoon en per briefpost, zijn er persoonlijke bezittingen vernield tot aan brandstichting van een auto en een caravan toe.

In onderstaande tabel 2.11 is aangegeven hoeveel procent van de raadsleden per provincie is bedreigd met een crimineel oogmerk.

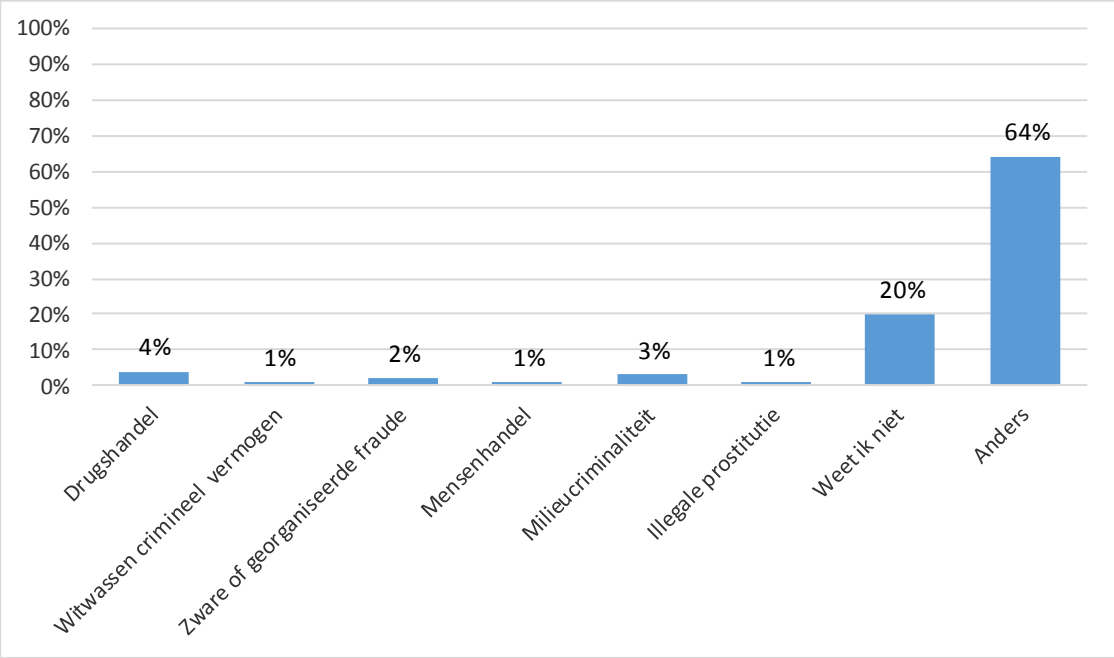
TABEL 2.11: AANTALLEN U MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGDE RAADSLEDEN

PROVINCIE	AANTAL AAN DE ENQUÊTE DEELGENOMEN RAADSLEDEN	AANTAL BEDREIGDE RAADSLEDEN
Groningen	119	14
Friesland	125	9
Drenthe	87	5
Overijssel	127	9
Gelderland	359	29
Utrecht	189	9
Noord-Holland	336	36
Zuid-Holland	442	27
Zeeland	75	8
Noord-Brabant	370	26
Limburg	157	18
Flevoland	51	2
Provincie onbekend	8	3
Totaal	**2.445**	**195**

2.4.1. Criminele context

In de onderstaande figuur 2.12 is weergegeven met welke criminele activiteiten de bedreiging volgens de bedreigde raadsleden verband hield. In bijna twee derde van de gevallen is door raadsleden 'anders' ingevuld. Daarbij zijn uiteenlopende toelichtingen gegeven. Zo is bijvoorbeeld een aantal keer politieke beïnvloeding als reden genoemd, financiële belangen en de ontruiming van een pand. Ook wordt meerdere keren 'bestemmingsplan' of 'bouwplan' als antwoord gegeven. Veel antwoorden die gegeven zijn zien echter niet op het oogmerk van de bedreiging maar op de aard van de bedreiging. De overige antwoorden zijn naar hun aard niet goed te categoriseren of zijn te onduidelijk omschreven.

FIGUUR 2.12: CRIMINELE ACTIVITEITEN WAARMEE BEDREIGINGEN VERBAND HIELDEN (N=144)[25]

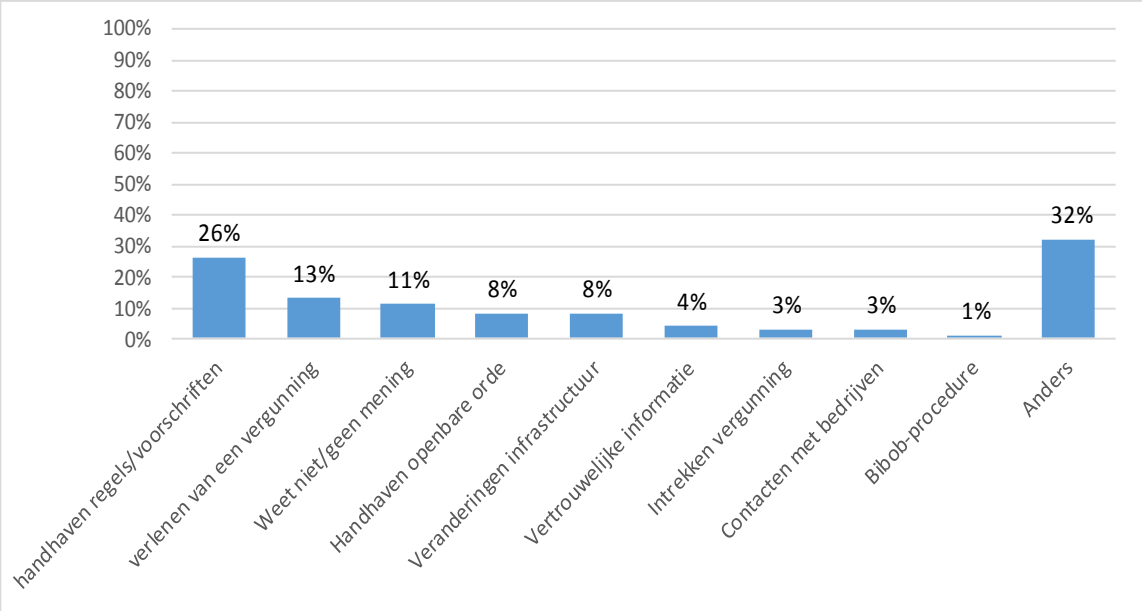


2.4.2. Gemeentelijke context

In figuur 2.13 is weergegeven op welke gemeentelijke activiteiten, processen of producten de bedreigingen zijn gericht. Oftewel, wat deed de gemeente wat de crimineel aanleiding heeft gegeven om over te gaan tot het bedreigen van het raadslid? De respondenten konden steeds meerdere antwoorden geven.

[25] De N verwijst naar het aantal raadsleden dat in de enquête heeft aangegeven bedreigd te zijn. Dat waren er 195. In de tabellen hierna is te zien dat de N soms varieert. Dit komt doordat niet alle respondenten alle vragen hebben beantwoord.

FIGUUR 2.13: GEMEENTELIJKE ACTIVITEITEN WAARMEE BEDREIGINGEN VERBAND HIELDEN (N=144)
MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK

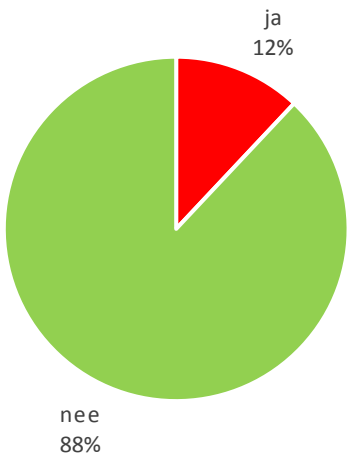


In bijna een derde van de gevallen was het onderwerp van de bedreiging een andere dan de antwoorden waaruit gekozen kon worden. Daarbij is onder andere aangegeven dat het ging om de aanpak van een criminele groep, het verplaatsen van woonwagens en het functioneren van een raadslid. De overige antwoorden die hier zijn gegeven zijn dusdanig uiteenlopend of onduidelijk opgeschreven dat deze moeilijk te categoriseren zijn. In ruim een kwart van de gevallen hield de bedreiging verband met handhaving van regels of voorschriften, zoals regels over bestemmingsplannen, bouwvergunningen of drank- en horecavergunningen. In 13% van de gevallen had de bedreiging betrekking op het verlenen van een vergunning.

2.5 Ambtenaren openbare orde en veiligheid

Door 12% van de ambtenaren OOV (N=209) is aangegeven dat zij in hun huidige functie persoonlijk te maken hebben gehad met bedreiging. Van de respondenten die bedreigd zijn geeft 22% aan één keer bedreigd te zijn in de afgelopen vijf jaar en 44% geeft aan twee keer bedreigd te zijn in de afgelopen vijf jaar. De overige ambtenaren zijn de afgelopen vijf jaar meerdere keren bedreigd, waarbij één ambtenaar aangeeft tien keer bedreigd te zijn. In de meeste gevallen ging het om hetzelfde dossier (36%) of twee verschillende dossiers (36%). Slechts een klein gedeelte geeft aan dat het om terugkerende bedreigingen ging uit dezelfde groep.

FIGUUR 2.14: BENT U MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGD? (N=209)



In onderstaande tabel 2.15 is aangegeven hoeveel ambtenaren openbare orde en veiligheid per provincie met een crimineel oogmerk zijn bedreigd.

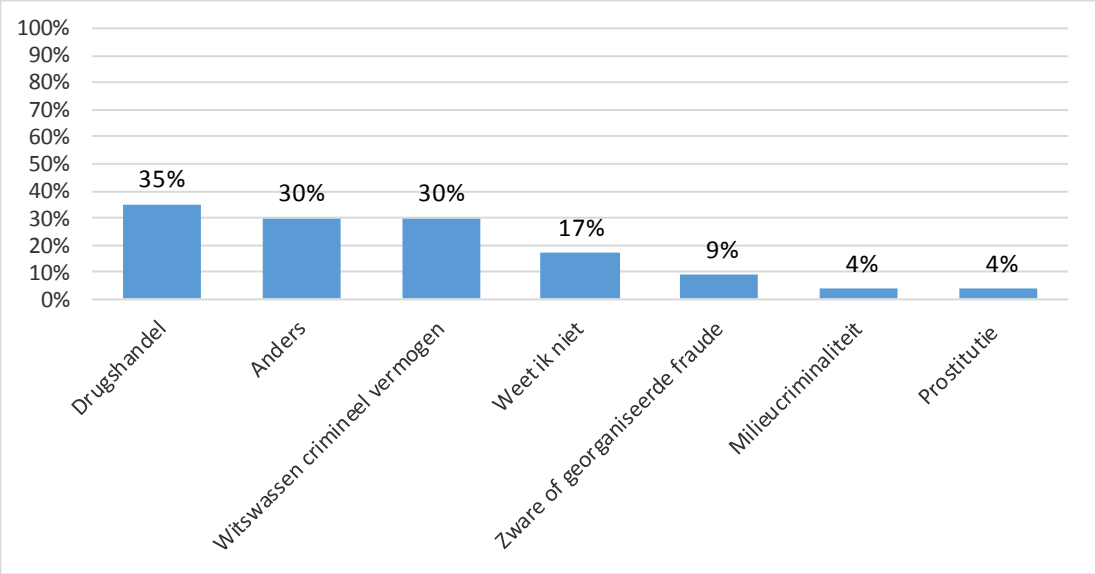
TABEL 2.15: AANTAL MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGDE AMBTENAREN OOV

PROVINCIE	AANTAL GEMEENTEN[26]	AANTAL AAN DE ENQUÊTE DEELGENOMEN AMBTENAREN	AANTAL BEDREIGDE AMBTENAREN
Groningen	23	14	1
Friesland	24	9	0
Drenthe	12	6	0
Overijssel	25	9	0
Gelderland	54	35	2
Utrecht	26	13	0
Noord-Holland	48	23	2
Zuid-Holland	60	34	6
Zeeland	13	8	3
Noord-Brabant	66	35	8
Limburg	33	19	3
Flevoland	6	4	0
Totaal	**390**	**209**	**25**

In de onderstaande figuur 2.16 is weergegeven met welk crimineel oogmerk deze bedreigingen plaats hebben gevonden. Respondenten konden in de vragenlijst kiezen voor een aantal onderwerpen, maar ruim een kwart van de respondenten heeft aangegeven dat het oogmerk anders was dan deze onderwerpen. Bij dat antwoord zijn uiteenlopende toelichtingen gegeven, waarbij niet altijd een crimineel oogmerk is benoemd maar soms alleen de activiteit; zoals de aanpak van vrijplaatsen, het beschuldigen van lekken en discriminatie.

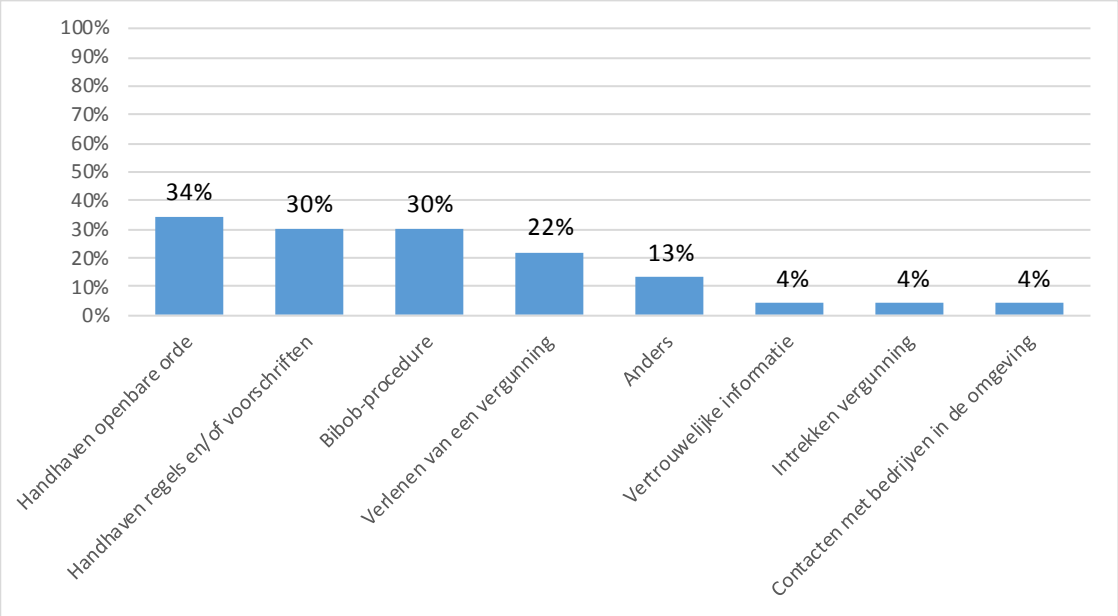
[26] Per gemeente is de ambtenaar openbare orde en veiligheid voor de enquête benaderd die als contactpersoon van het regionaal informatie- en expertisecentrum (RIEC) fungeert. Er zijn tien RIEC's, die het lokale openbaar bestuur ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

FIGUUR 2.16: MET WELK CRIMINEEL OOGMERK HEEFT DE BEDREIGING PLAATSGEVONDEN? (N=23)[27] (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



Het onderwerp van bedreiging is vaak het handhaven van de veiligheid en openbare orde (34%). Daarnaast wordt als onderwerp van de bedreiging genoemd het handhaven van regels en/of voorschriften (30%), Bibob-procedure (30%) en het verlenen van een vergunning (22%). Door vier respondenten is aangegeven dat de bedreiging in het kader van iets anders werd geuit, maar dit is door de respondenten niet gespecificeerd; er is bijvoorbeeld tweemaal aangegeven dat het om woonwagenzaken ging en dat werd door de respondenten geassocieerd met criminele activiteiten.

FIGUUR 2.17: IN HET KADER WAARVAN WERD DE BEDREIGING GEUIT? (N=23) (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



[27] De N verwijst naar het aantal ambtenaren OOV dat in de enquête heeft aangegeven bedreigd te zijn. Dat waren er 25. In de tabellen hierna is te zien dat de N soms varieert. Dit komt doordat niet alle respondenten alle vragen hebben beantwoord.

Ambtenaren konden de situatie omschrijven waarin zij bedreigd waren. Zo worden bedreigingen geuit in het kader van vergunningprocedures, waarbij een aantal keren specifiek de horeca wordt genoemd. Bedreigingen worden face-to-face, via social media, maar ook schriftelijk en telefonisch geuit. Ook achtervolgingen en intimiderend gedrag worden genoemd als bedreigend.

> *"Dit ging door bedreigende en smadelijke opmerkingen op internet, vreemde telefoontjes ('s nachts) naar mijn zakelijke mobiele telefoon. Een ondernemer/crimineel probeert al langere tijd een horecavergunning te bemachtigen."*

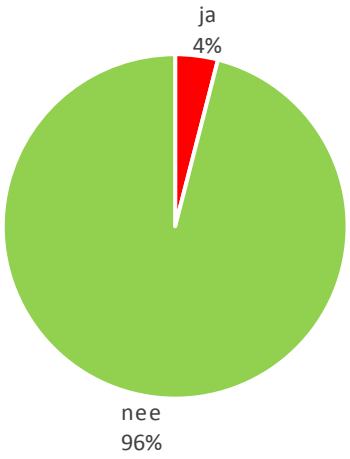
> *"Dreigen met opwachten na werktijd, opwachten bij auto en dreigen om thuis opgezocht te worden."*

Ook het toepassen van de Wet Bibob wordt een aantal malen genoemd als reden van de bedreiging. Daarnaast wordt het inzetten van artikel 13b Opiumwet[28] een aantal malen genoemd. Als bron van de bedreiging wordt een keer een motorclub (outlaw motorcycle gang) genoemd. Een aantal keren wordt genoemd dat er sprake is van bedreigingen uit een woonwagenkamp.

2.6 Griffiers

Door 4% van de griffiers die de vraag hebben beantwoord (N=229) is aangegeven dat zij in hun huidige functie persoonlijk te maken hebben gehad met bedreiging met een crimineel oogmerk. Daarbij ging het vrijwel altijd om één dossier.

FIGUUR 2.18: BENT U MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGD? (N=229)



In totaal acht griffiers geven aan te zijn bedreigd. Drie zeggen niet te weten waarmee de bedreiging verband hield. De overige vijf griffiers gaven verschillende redenen aan waarmee de bedreiging volgens hen verband hield. Twee griffiers antwoorden dat de bedreiging is

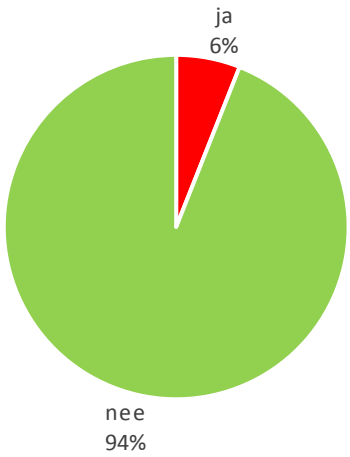
[28] Een burgemeester heeft op grond van artikel 13b Opiumwet de bevoegdheid om over te gaan tot toepassing van bestuursdwang wegens geconstateerde drugshandel indien in een woning of ander pand een middel als bedoeld in lijst I of II bij de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt of daartoe aanwezig is.

geuit in het kader van handhaving van regels of voorschriften, bijvoorbeeld omtrent de wijziging van een bestemmingsplan of het verkrijgen van een bouwvergunning die nodig was voor criminele activiteiten. De overige griffiers geven allen een ander antwoord.

2.7 Gemeentesecretarissen

Door 6% van de gemeentesecretarissen die de vraag heeft beantwoord (N=170) is aangegeven dat zij in hun huidige functie te maken hebben gehad met bedreiging. In zes gevallen ging het om een enkel dossier en in één geval ging het om twee dossiers.

FIGUUR 2.19: BENT U MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGD? (N=170)

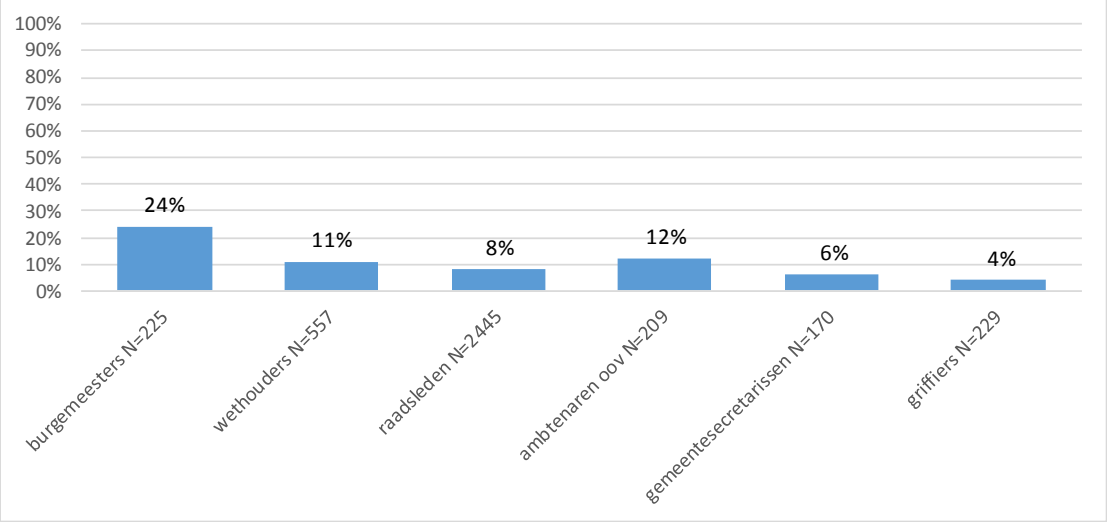


Vier van de tien bedreigde gemeentesecretarissen zeggen niet te weten met welk crimineel oogmerk de bedreiging is geuit. De andere zes respondenten gaven allen een verschillend antwoord. Zo hielden bedreigingen verband met drugshandel, het witwassen van crimineel verkregen vermogen en mensenhandel. De respondenten geven verschillende antwoorden op de vraag in het kader waarvan de bedreiging met een crimineel oogmerk is geuit. In vier gevallen ging het om handhaving van regels of voorschriften door de gemeente. De overige antwoorden waren verschillend van aard.

2.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is per type functionaris weergegeven hoeveel procent aangeeft met een crimineel oogmerk te zijn bedreigd. In onderstaande figuur 2.20 zijn de resultaten naast elkaar gezet.

FIGUUR 2.20: PERCENTAGES FUNCTIONARISSEN DIE MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGD ZIJN



Burgemeesters hebben dus het meest te maken met bedreigingen met een crimineel oogmerk. De aard van de bedreigingen loopt uiteen van bedreigingen via Twitter tot een concrete (door middel van politietaps achterhaalde) opdracht om het huis van een burgemeester in brand te steken. Gemeentesecretarissen en griffiers komen het minst in aanraking met bedreigingen. Bedreigingen komen verder in het hele land voor; bij de ene groep functionarissen (bijvoorbeeld burgemeesters) zijn er relatief veel bedreigingen met een crimineel oogmerk in de ene provincie, maar voor een andere groep (bijvoorbeeld raadsleden) zijn het er in diezelfde provincie dan weer relatief weinig. Wanneer alle groepen gezamenlijk bekeken worden, blijken bedreigingen overal in het land voor te komen en zich niet te beperken tot enkele provincies. Er zijn geen verschillen naar gemeentegrootte, behalve dan bij burgemeesters; bij burgemeesters vindt bedreiging met een crimineel oogmerk in grotere gemeenten relatief vaker plaats.

Bedreigingen van burgemeesters en van ambtenaren openbare orde en veiligheid houden voor een belangrijk gedeelte verband met drugshandel, bij de andere typen functionarissen was de criminele context meer uiteenlopend. Dat kan verklaard worden doordat burgemeesters als bestuursorgaan specifieke bevoegdheden hebben om drugshandel te bestrijden. Ze worden hierin ondersteund door de ambtenaren openbare orde en veiligheid.

Handhaving van de openbare orde en veiligheid is voor alle typen functionarissen de gemeentelijke activiteit waar de bedreigingen verband mee houden. Dat geldt dus niet alleen voor de burgemeesters (die daar als bestuursorgaan verantwoordelijk voor zijn), maar ook voor de andere functionarissen.

3

Omkoping

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn aparte paragrafen gewijd aan alle verschillende typen functionarissen. Dat doen we in dit hoofdstuk over omkoping niet. De reden hiervoor is dat de omvang van bedreigingen door criminelen groter is dan die van omkoping. Er valt dus minder te zeggen over omkoping met een crimineel oogmerk dan over bedreigingen door criminelen. Dat rechtvaardigt een korter hoofdstuk.

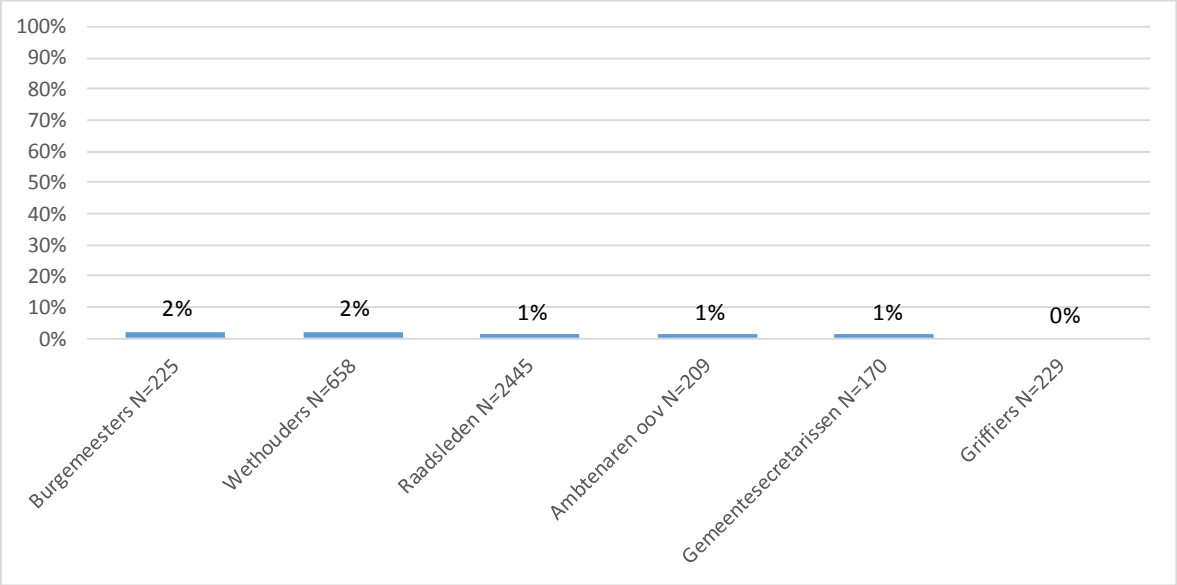
De bevindingen zijn door het kleine aantal gevallen waarin respondenten hebben aangegeven dat ze te maken hebben gehad met (een poging tot) omkoping meer illustratief en anekdotisch dan dat dat er trends of grote lijnen zijn waar te nemen in de gevallen waarin wel sprake is van (pogingen tot) omkoping. Om die reden hebben we in dit hoofdstuk ook de indeling van hoofdstuk 2, met paragrafen over de criminele en gemeentelijke context, losgelaten.

Paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het onderzoek met betrekking tot omkoping. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aard en omvang, de criminele context en de gemeentelijke context. Het gaat daarbij steeds om passieve omkoping, dus om lokale bestuurders of ambtenaren die zich laten omkopen of waarbij dat geprobeerd wordt. Actieve omkoping is dat de betreffende personen zelf anderen omkopen. Daarover gaat dit onderzoek niet.

3.2 Resultaten

In figuur 3.1 zijn de percentages weergegeven van de verschillende categorieën functionarissen die aangeven dat ze zelf te maken hebben gehad met een poging tot omkoping.

FIGUUR 3.1: PERCENTAGES FUNCTIONARISSEN DAT ZELF TE MAKEN HEEFT GEHAD MET POGING TOT OMKOPING



Het gaat om zeer lage percentages, waarbij er geen verschil is tussen de gemeentegrootten. In totaal hebben veertig van de in totaal 3.959 respondenten aangegeven dat ze persoonlijk te maken hebben gehad met een poging tot omkoping. Deze lage cijfers zouden deels verklaard kunnen worden doordat respondenten die te maken hebben gehad met een poging tot omkoping, de vragenlijst over dit onderwerp misschien niet naar waarheid hebben ingevuld. De eventuele redenen hiervoor zijn in paragraaf 1.4.3 aangegeven.

Gesprekspartners in interviews en groepsgesprekken die we hebben gevoerd hebben verschillende percepties over de validiteit van deze lage cijfers. Een hoofd van een RIEC stelt dat het werkelijke percentage hoger zou zijn. Nog afgezien van de neiging die er wellicht bestaat om hierover in de enquête sociaal wenselijke antwoorden te geven, zegt hij:

> *"Er zijn misschien ook respondenten die niet weten dat er sprake is van omkoping terwijl het henzelf overkomt. Omkoping gaat vaak erg sluimerend, vooral in kleine gemeenten. Dan heb je het niet zo snel door dat het je overkomt."*

Een burgemeester zegt iets soortgelijks:

> *"Omkoping gaat vaak indirect, mensen hebben het niet altijd door als ze worden omgekocht. Ik zat een keer op een terras en ging afrekenen. De drankjes bleken al betaald door een ondernemer op milieugebied. Dat noemde hij investeren in een relatie. Dat heb ik met een telefoontje afgedaan, door te zeggen dat ik daar niet van ben gediend. Omkoping is als een fuik. Als je de eerste ringen niet hebt gezien, kun je niet meer terug."*

Het OM heeft vooral zicht op de 'zware' gevallen van omkoping, waarbij sprake is van een misdrijf. Een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie zegt dat hem geen signalen

bereiken, ook niet vanuit geheime criminele inlichtingen, dat de percentages uit figuur 3.1 niet aannemelijk zouden zijn.

Hieronder wordt per categorie respondenten ingegaan op de gevallen van omkoping die in het onderzoek aan de orde zijn gesteld.

Burgemeesters
Vier burgemeesters geven aan dat zij persoonlijk te maken hebben gehad met een poging tot omkoping. Slechts twee burgemeesters hebben de vervolgvragen beantwoord. Eén van de burgemeesters geeft aan dat de poging tot omkoping plaatsvond in het kader van het verlenen van een vergunning.

> *"De suggestie van de persoon was dat het hem heel wat waard was om de vergunning te verkrijgen en dat daar gerust iets tegenover mocht staan."*

Wethouders
In de enquête is door tien wethouders[29] aangegeven dat zij te maken hebben gehad met een poging tot omkoping. Bij twee van deze wethouders ging het om een poging tot omkoping langer dan vijf jaar geleden. Eén wethouder heeft twee keer in de afgelopen vijf jaar met een poging tot omkoping te maken gehad, bij de rest ging het om één keer. In de helft van de gevallen vond de poging tot omkoping plaats bij het verlenen van een vergunning of het wijzigen van de bestemming. Bij drie wethouders vond de poging tot omkoping plaats in het kader van het handhaven van regels en/of voorschriften en bij één wethouder gebeurde het bij inkoop en aanbesteding. In één beschreven geval werd een cadeaubon in de brievenbus gevonden zodat de bezwaren van de omgeving niet zouden worden gehonoreerd, in een ander geval werd – eveneens bij bezwaren bij de vergunningverlening – een bloemstuk met een doos bonbons bezorgd. Bij het derde voorbeeld werd gezegd dat als de vergunning verleend werd, een ander project van de gemeente door deze persoon gefinancierd zou worden. Twee keer is aangegeven dat het ging om het witwassen van crimineel vermogen. De andere wethouders wisten geen crimineel oogmerk aan te geven.

Raadsleden
In de enquête is door 23 raadsleden aangegeven dat ze te maken hebben gehad met een poging tot omkoping. Bij dertien raadsleden heeft er eenmaal in de afgelopen vijf jaar een poging tot omkoping plaatsgevonden. Bij twee raadsleden is hiervan in de afgelopen vijf jaar twee maal sprake geweest en in één geval is er in de afgelopen vijf jaar drie keer sprake geweest van (poging tot) omkoping. Voorbeelden van de in de enquête en interviews genoemde pogingen tot omkoping waren:

- een raadslid werd benaderd om tegen betaling zijn invloed aan te wenden om een vergunning voor een coffeeshop mogelijk te maken;
- een raadslid werd € 5.000 geboden om mee te werken aan een bestemmingsplanwijziging;
- een raadslid is geld aangeboden indien de gemeente zou afzien van een bestuursrechtelijke procedure;
- een raadslid is een plek in de Raad van Toezicht aangeboden indien hij zou meewerken aan een vastgoedproject.

[29] Eén wethouder heeft de vervolgvragen niet ingevuld.

Ambtenaren openbare orde en veiligheid
In de enquête is door twee ambtenaren aangegeven dat zij één keer te maken hebben gehad met een poging tot omkoping in hun huidige functie. In het ene geval werden gratis maaltijden aangeboden, in het andere geval was het een gemeentebestuurder die een ambtenaar erop wees dat deze veel geld kon verdienen als hij bepaalde informatie zou aanbieden aan bepaalde personen. In het ene geval was het oogmerk van de poging tot omkoping prostitutie en in het andere geval drugshandel. Op de vraag in het kader waarvan de poging tot omkoping plaatsvond zijn meerdere antwoorden gegeven. Handhaven van regels/en of voorschriften, handhaven van veiligheid en openbare orde, Bibob-procedure, verstrekken van vertrouwelijke en/of privacygevoelige informatie en contacten met bedrijven in de omgeving worden genoemd.

Gemeentesecretarissen
In de enquête is door één gemeentesecretaris aangegeven dat hij of zij te maken heeft gehad met een poging tot omkoping in zijn of haar huidige functie. Het ging daarbij om twee verschillende dossiers. Dit voorbeeld is door de betreffende gemeentesecretaris niet toegelicht in de enquête.

Griffiers
Geen enkele griffier die de enquête heeft ingevuld geeft aan dat hij ooit in zijn huidige functie te maken heeft gehad met een poging tot omkoping.

3.3 Samenvatting

Uit de enquête blijkt dat zeer weinig respondenten aangeven dat er een poging is gedaan om hen met een crimineel oogmerk om te kopen. In totaal hebben veertig van de 3.959 respondenten aangegeven dat ze persoonlijk te maken hebben gehad met een poging tot omkoping. Met inachtneming van de kleine aantallen, betreft het iets vaker burgemeesters en wethouders (beide 2% tegen 0% tot 1% voor de andere groepen functionarissen). Deze lage cijfers zouden wellicht deels verklaard kunnen worden doordat respondenten die te maken hebben gehad met een poging tot omkoping, de vragenlijst over dit onderwerp niet naar waarheid hebben ingevuld. Ook wordt door gesprekspartners aangegeven dat mensen het niet altijd doorhebben als ze worden omgekocht; het gaat vaak indirect en sluimerend. Een gesprekspartner hierover: “Omkoping is als een fuik. Als je de eerste ringen niet hebt gezien, kun je niet meer terug.”

4

Infiltratie

4.1 Inleiding

In de enquêtes hebben we de verschillende categorieën respondenten gevraagd of ze hetzij weten hetzij vermoeden dat er binnen het lokale openbaar bestuur (ambtelijke organisatie, college, raad) sprake is (geweest) van infiltratie met als doel zelf rechtstreeks met een crimineel oogmerk besluitvorming(sprocessen) te kunnen beïnvloeden. Dit gaat over infiltratie door anderen.

4.2 Bevindingen

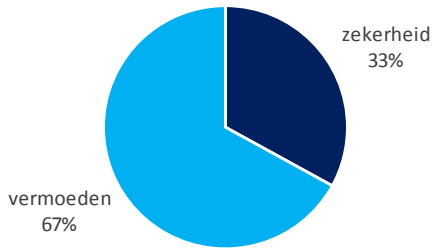
In de enquête is aan alle respondentgroepen gevraagd of ze weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie met een crimineel oogmerk. Vervolgens hebben we gekeken in welke gemeenten deze respondenten werkzaam zijn; alle gemeenten waar een vermoeden is hebben we meegeteld. Dit resulteert in een percentage van 24% (N=390) van alle gemeenten waarbij een of meerdere respondenten hebben aangegeven dat in de afgelopen vijf jaar (vermoedelijk) een of meer gevallen van infiltratie hebben plaatsgevonden. Daarbij is geen onderscheid gemaakt naar het type respondent.

Het bovenstaande percentage is als volgt berekend. Aan alle respondenten is in de enquête gevraagd of ze weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie in het college, de raad of het ambtelijke apparaat. Van alle respondenten die daarop bevestigend hebben geantwoord, hebben we de gemeenten waarin ze actief zijn op een rij gezet. Dat leverde een lijst op van gemeenten waaruit één of meerdere respondenten hebben aangegeven dat ze weten of vermoeden dat er sprake is (geweest) van infiltratie. Daarbij ging het in totaal om 95 gemeenten. Dubbelingen zijn eruit gehaald, oftewel gemeenten waarin meerdere respondenten dat hebben aangegeven tellen in de berekening één keer. Alle 390 gemeenten die Nederland telde toen de enquête is uitgevoerd, zijn in onze respons vertegenwoordigd.

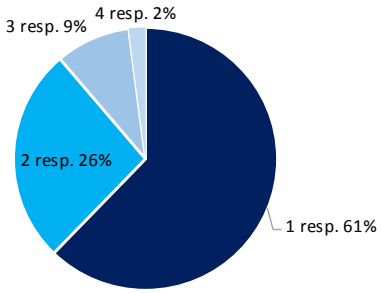
In bijna een kwart van de gemeenten zijn er dus één of meer respondenten die weten of vermoeden dat er in de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een poging om in het openbaar bestuur te infiltreren. In de figuren 4.2 en 4.3 is nadere informatie opgenomen

over de gevallen waarin sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk.[30] Figuur 4.1 betreft de vraag of de respondenten weten dan wel vermoeden of er sprake is van infiltratie en figuur 4.2 gaat over het aantal respondenten dat in een gemeente aangeeft dat er (vermoedelijk) sprake is van infiltratie.

FIGUUR 4.1: VERMOEDEN OF ZEKERHEID OVER INFILTRATIE MET CRIMINEEL OOGMERK? (N=85)



FIGUUR 4.2: AANTAL RESPONDENTEN IN GEMEENTE WAARIN SPRAKE IS VAN VERMOEDEN OF ZEKERHEID OVER INFILTRATIE (N=95)



Infiltratie met een crimineel oogmerk komt in alle provincies voor. In drie provincies betreft het meer dan 30% van de gemeenten (maximaal 38%), in twee provincies is het minder dan 20% van de gemeenten. In de meeste provincies is het percentage dus tussen de 20% en 30%.

Opvallend is dat respondenten van grotere gemeenten vaker aangeven dat infiltratie voorkomt dan respondenten in kleinere gemeenten. In tabel 4.3 is dit nader uitgesplitst.

TABEL 4.3: PERCENTAGE GEMEENTEN WAAR RESPONDENTEN AANGEVEN DAT INFILTRATIE PLAATSVINDT, UITGESPLITST NAAR GEMEENTEGROOTTE (N=95)

<25.000 INWONERS	25.001-50.000 INWONERS	50.001-100.000 INWONERS	>100.000 INWONERS	TOTAAL
16%	24%	41%	48%	24%

Het feitelijke percentage zou hoger kunnen liggen dan 24% van de gemeenten. Niet alle gevallen van infiltratie zullen herkend en onderkend zijn door anderen. De (werkelijke) motieven om een functie in het openbaar bestuur te vervullen zijn niet altijd bekend. Aan de andere kant zullen niet alle vermoedens terecht zijn. Een complicatie is dat er geen registratie plaatsvindt van infiltrerende personen. Een gesprekspartner van de politie zegt hierover:

> *"Het schort aan het vastleggen van niet-integer gedrag. Het is op die manier lastig om signalen te bewaren, want het blijft maar bij twee of drie mensen hangen. Als die mensen dan een andere baan krijgen en de persoon probeert weer te beïnvloeden bij de nieuwe mensen, dan ben je weg. Die signalen zijn dan niet meer terug te vinden. Ik weet bijvoorbeeld van een gedeputeerde die een aantal jaren terug als hoge beleidsmedewerker duidelijk beïnvloed werd door criminelen. Deze persoon is*

[30] De N in figuur 4.2 is lager dan in figuur 4.3 omdat in figuur 4.2 de griffiers en gemeentesecretarissen ontbreken. Bij deze groepen is in de vraagstelling geen onderscheid gemaakt tussen wetenschap of vermoeden van infiltratie.

doorgegroeid, maar niemand weet daar nu nog iets van."

Door een deelnemer bij de expertmeeting is het volgende gezegd:

"Het nut van infiltratie in het openbaar bestuur is niet zo groot. Waarom zou je dat als crimineel willen? Infiltreren bij de politie is goed voor te stellen. Zij hebben waardevolle informatie. Bij gemeenten kan het misschien gaan om vergunningen en subsidies. Dan kan het zijn dat criminelen een graantje willen meepikken. Daarvoor heb je echter geen zware infiltratietechnieken voor nodig. Infiltreren als raadslid of wethouder kost namelijk veel tijd. Het is nogal wat om lokale besluitvorming naar je hand te zetten. Dat krijg je niet zomaar voor elkaar. Er is bovendien weinig wat daarvoor interessant is. Alleen iets met bestemmingsplannen misschien."

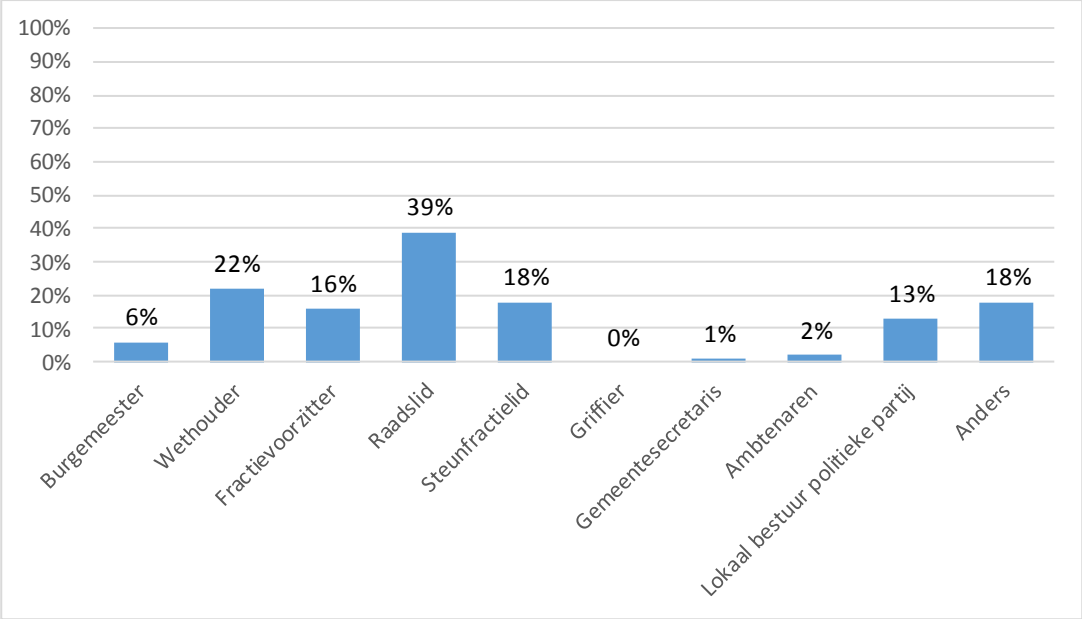
Een andere deelnemer aan de expertmeeting hierover:

"Coffeeshops hebben vaak banden met de onderwereld. Dan kan het wel nuttig zijn om iemand bijvoorbeeld in de raad te hebben die het beleid misschien zodanig kan beïnvloeden dat dit ten goede komt van de coffeeshops en de organisaties die daar achter zitten."

Zo zijn er in de expertmeeting dus twee voorbeelden genoemd waarvoor infiltratie een vanuit crimineel oogpunt geschikt middel zou kunnen zijn, namelijk coffeeshops (criminele context) en bestemmingsplannen (gemeentelijke context).

In welke functies wordt volgens de respondenten die weten of vermoeden dat er sprake is van infiltratie, geïnfiltreerd? Dat blijkt uit de figuur 4.4.

FIGUUR 4.4: DE DOOR RESPONDENTEN GENOEMDE FUNCTIES WAARVAN ZE WETEN OF VERMOEDEN DAT ER IN DE AFGELOPEN VIJF JAAR SPRAKE IS GEWEEST VAN INFILTRATIE[31] (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



De infiltrerende criminelen verwachten hun criminele activiteiten te kunnen stimuleren door zelf een functie in het openbaar bestuur te vervullen en zo direct invloed te kunnen uitoefenen op besluitvorming(sprocessen). De veruit meest genoemde functie waarvan de respondenten weten of vermoeden dat er de afgelopen jaren sprake is geweest van infiltratie betreft die van raadslid. Ook daaraan verwante functies zoals fractievoorzitters (die uiteraard ook raadsleden zijn) en steunfractieleden worden relatief vaak genoemd door respondenten. Daarnaast is ook het percentage van de wethouders relatief hoog. In de categorie 'anders' konden respondenten zelf een antwoord formuleren. Daarin zijn grofweg drie soorten antwoorden te onderscheiden:

- 'Iedereen loopt evenveel risico, bestuurders én ambtenaren'
- 'Niemand loopt veel risico'
- 'Onbekend/weet niet welke functie veel risico loopt'

Een griffier zegt in de enquête in algemene zin over infiltratie:

> *"Infiltratie van gemeenteraden is een groot probleem. De lijn tussen democratie en ondermijning wordt steeds dunner. Immers, criminelen hebben ontdekt dat ze rechtstreeks (o.a. door zichzelf verkiesbaar te stellen) en indirect (via familiebanden, netwerken, etc.) grote invloed kunnen verkrijgen. Lokaal, regionaal en landelijk."*

Ook de verwevenheid van kleine gemeenschappen met het lokale openbaar bestuur wordt door meerdere geïnterviewden als kwetsbaar en problematisch aangemerkt. Besturen van lokale organisaties en clubs hebben door familie- en zakelijke banden nauwe contacten met de politiek en het bestuur. Deze zijn daardoor niet altijd in staat om afstand tot de gemeen-

[31] De percentages in de figuur betreffen het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, ambtenaren openbare orde en veiligheid en griffiers hierover in de enquête hebben gegeven.

schap te bewaren en om persoonlijke en politiek-bestuurlijke belangen afwegingen goed en integer te maken. Een gesprekspartner zegt hierover:

> *"Besturen van dergelijke organisaties gaan als het moet gewoon van collegelid naar collegelid, er is altijd wel iemand die ze van dienst wil zijn. De ambtenaren in de organisatie willen over het algemeen wel via de rechtmatige weg beleid en beslissingen maken, het college is de zwakke plek. Iedereen in de samenleving kent elkaar en kent elkaars zwakke plekken. In de dorpen is het meer de samenleving die de dienst uitmaakt dan de politiek. Dat komt met name omdat in veel kleinere gemeenten de lijnen kort zijn. In die gemeenten denken aanvragers vaak 'de wethouder kan gewoon een handtekening zetten en dan krijg ik mijn vergunning'. Bestuurders in kleine gemeenschappen willen burgers dan toch vaak tevreden stellen."*

Strikt genomen is hier geen sprake van infiltratie maar is de sociale structuur in een gemeenschap de oorzaak van ongewenste beïnvloeding met onder meer criminele oogmerken. De criminelen hebben immers geen functie in het lokale bestuur verworven, dat hebben ze niet nodig om hun invloed te kunnen aanwenden. Naar zijn aard is er echter wel een duidelijke overeenkomst met infiltratie. Niet het algemene belang wordt gediend maar het belang van criminele individuen of groepen. Raadsleden vervullen hun functie in feite niet 'zonder last of ruggespraak'. In dezelfde lijn ligt het volgende voorbeeld, genoemd door een burgemeester.

> *"Wat de laatste jaren steeds meer opkomt is dat er raadsleden zijn die een maatschappelijke positie hebben en die het raadslidmaatschap gebruiken om eigen doelen of doelen voor anderen te bereiken. Vervolgens zetten zij ambtenaren onder druk. Dit kan bijvoorbeeld op de sportclub onder de douche gebeuren. (…) Ik maak me ook grote zorgen over de invloed die raadsleden hebben op benoemingen, ook van de burgemeester. Dat maakt dat je om beslissingen te nemen steviger in je schoenen moet staan als burgemeester. Dat doet niet iedereen. De invloed die raadsleden hebben op de benoeming van de burgemeester is volgens mij niet meer in verhouding tot de mate waarin beïnvloeding kan plaatsvinden. Het handhaven van de openbare orde moet je als burgemeester los kunnen doen van andere zaken die spelen, zoals ook je herbenoeming. Je bent dan mede afhankelijk van een raadslid die je bestuurlijk de voet dwars hebt gezeten."*

Andere voorbeelden van mogelijke (pogingen tot) infiltratie die in de enquête en in interviews genoemd zijn, zijn:

- de broer van een ondernemer die werd verdacht van milieucriminaliteit heeft gesolliciteerd als beleidsmedewerker milieu bij een gemeente;
- een stagiair bij een juridische afdeling bij een gemeente werd vlak voor het begin van de stage opgepakt in verband met grootschalige handel in harddrugs;
- een wethouder was voor zijn aantreden twee keer voorgekomen bij de Ondernemingskamer vanwege het doorsluizen van geld van BV's naar het buitenland en hij had bij zijn aantreden een groot aantal nevenfuncties verzwegen, waaronder die

van de Raad van Toezicht van een organisatie die via een grote aanbesteding een opdracht binnenhaalde;
- een wethouder blijkt (achteraf) meerdere panden in bezit te hebben die nu gelinkt worden aan motorgangs, gokpanden en hennep en de wethouder blijkt destijds zeer coulant te zijn geweest met het verstrekken van vergunningen aan personen die actief zijn in het criminele circuit;
- een horecaondernemer die een hennepkwekerij heeft gehad en overtredingen pleegde met de vergunningen en de brandveiligheid, is raadslid geworden.

4.3 Samenvatting

In de enquête is aan alle respondentgroepen gevraagd of ze weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie met een crimineel oogmerk. In 24% van alle gemeenten is door ten minste één respondent aangegeven dat er zich in de afgelopen vijf jaar in hun gemeente (vermoedelijk) een of meer gevallen van infiltratie hebben voorgedaan. Het gaat daarbij om de inschatting van de respondenten, bewezen hoeft het niet te zijn. Er kan dus ten onrechte sprake zijn van een vermoeden van infiltratie. Aan de andere kant zullen niet alle daadwerkelijke gevallen van infiltratie herkend en onderkend zijn door anderen. De (werkelijke) motieven om een functie in het openbaar bestuur te vervullen zijn immers niet altijd bekend.

De veruit meest genoemde functie waarvan de respondenten weten of vermoeden dat er de afgelopen jaren sprake is geweest van infiltratie betreft die van raadslid. Ook daaraan verwante functies zoals fractievoorzitters (die uiteraard ook raadsleden zijn) en steunfractieleden worden relatief vaak genoemd door respondenten. Daarnaast is ook het percentage van de wethouders relatief hoog.

Ook de verwevenheid van kleine gemeenschappen met het lokale openbaar bestuur wordt door meerdere geïnterviewden als kwetsbaar en problematisch aangemerkt. Besturen van lokale organisaties en clubs hebben door familie- en zakelijke banden nauwe contacten met de politiek en het bestuur, die niet altijd in staat zijn afstand te bewaren en die niet altijd persoonlijke en politiek-bestuurlijke afwegingen goed en integer maken. Strikt genomen is hier geen sprake van infiltratie maar is de sociale structuur in een gemeenschap de oorzaak van ongewenste beïnvloeding met onder meer criminele oogmerken. De criminelen hebben immers geen functie in het lokale openbaar bestuur verworven; dat hebben ze niet nodig om hun invloed te kunnen aanwenden. Naar zijn aard is er echter wel een duidelijke overeenkomst met infiltratie. Niet het algemene belang wordt gediend, maar het belang van criminele individuen of groepen.

5

Kwetsbare functies en processen

5.1 Inleiding

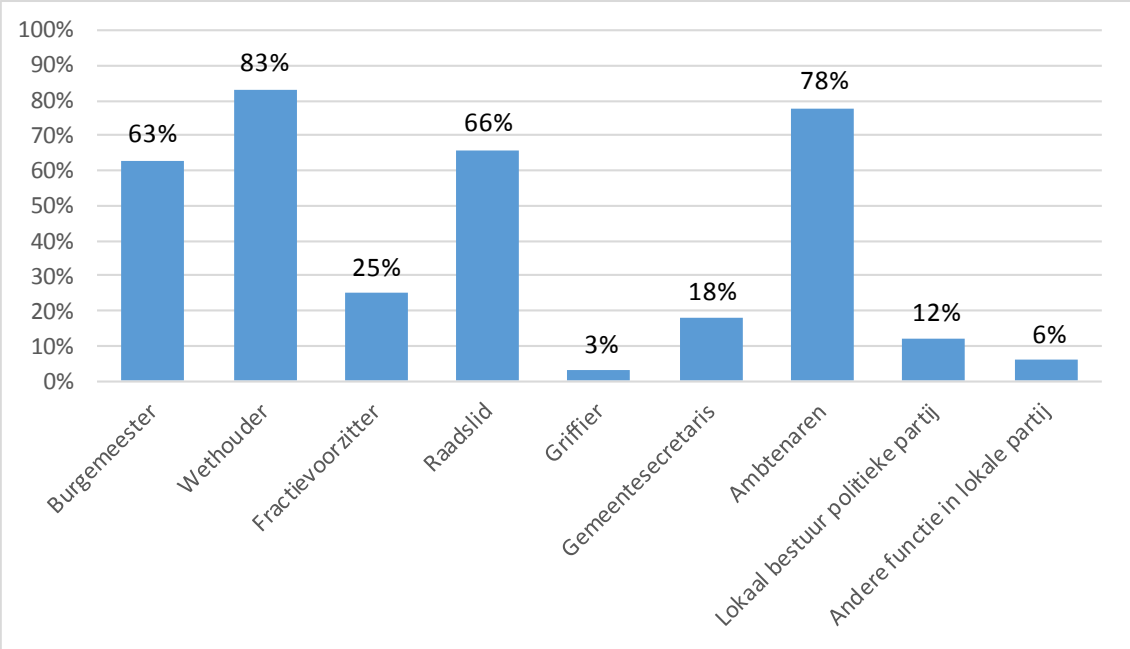
Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken wat in de praktijk de meest kwetsbare functies zijn. Daarnaast is de respondenten gevraagd om in algemene zin in te gaan op de vraag welke functies in het openbaar bestuur kwetsbaar zijn voor bedreiging, pogingen tot omkoping en pogingen tot infiltratie. Dat komt aan de orde in paragraaf 5.2 van dit hoofdstuk. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op kwetsbare *processen* binnen het openbaar bestuur. Waar de voorgaande hoofdstukken strikt beschrijvend waren, is dit hoofdstuk meer analyserend van aard.

5.2 Kwetsbare functies

5.2.1. Functies

In de enquête is aan de respondenten gevraagd welke van de genoemde functies binnen het lokale openbaar bestuur naar hun aard veel risico lopen om vanuit een crimineel oogpunt bedreigd en/of omgekocht te worden. In figuur 5.1 zijn de resultaten opgenomen.

FIGUUR 5.1: FUNCTIES DIE NAAR HUN AARD VEEL RISICO LOPEN OM MET EEN CRIMINEEL OOGMERK TE WORDEN BEDREIGD OF OMGEKOCHT [32] (N=3.604) (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



Uit de figuur blijkt dat de functies van wethouder, burgemeester, raadslid en ambtenaar naar hun aard het meest risicovol worden geacht voor pogingen tot beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Dit komt overeen met wat in de voorgaande hoofdstukken naar voren kwam; bij het hoofdstuk over bedreiging kwam naar voren dat de functie van burgemeester het meest kwetsbaar is en bij het hoofdstuk over infiltratie kwam naar voren dat gemeenteraadslid en wethouder kwetsbare functies zijn.

Wat maakt de verschillende functies kwetsbaar? Per categorie gaan we daarop in. Daarbij beschrijven we waar de mogelijke risico's en kwetsbaarheden vooral in zitten. Deze risico's en beschrijvingen zijn gebaseerd op de antwoorden van onze gesprekspartners en respondenten van de enquête en daarmee op hun verwachtingen, oordelen én eigen ervaringen. In onderstaande tekst spreken we veelvuldig van "kunnen" (bijvoorbeeld "wethouders kunnen kwetsbaar zijn…") omdat de feitelijke risico's en kwetsbaarheden afhangen van onder meer de persoon en manier van optreden van de functionaris, lokale omstandigheden en kwesties en de aanwezigheid van de georganiseerde criminaliteit binnen de gemeente.

Burgemeester

De burgemeester is op grond van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid in zijn of haar gemeente. Zoals eerder aangegeven beschikt de gemeente in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder over een groeiend aantal instrumenten voor de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit, zoals sluiting van panden op grond van de Gemeentewet, Woningwet, Opiumwet, onteigening op grond van de Onteigeningswet of het uitvoeren van een Bibob-toets en eventueel op basis van die toets intrekken, weigeren of stellen van voorwaarden aan een beschikking (zoals een vergunning). De burgemeester heeft dus bevoegdheden die criminelen rechtstreeks

[32] De percentages in de figuur betreffen het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, ambtenaren oov en griffiers hierover in de enquête hebben gegeven.

kunnen raken bij de uitoefening van hun criminele activiteiten en omkoping en (vooral) bedreiging zou de burgemeester er in de redenering van criminelen van kunnen weerhouden om deze bevoegdheden in te zetten. Dat vooral maakt dat voor burgemeesters het risico relatief groot is om te worden bedreigd.

In meerdere interviews is gesuggereerd dat de mate waarin burgemeesters bedreigd worden, samenhangt met de mate waarin ze actief zijn in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. “Wie criminelen aanpakt, wordt bedreigd en wie wegkijkt wordt niet bedreigd”, aldus een burgemeester. Deze stelling wordt niet gestaafd op basis van onze enquêtegegevens. In de enquête hebben we gevraagd naar de mate waarin de georganiseerde criminaliteit bestuurlijk wordt aangepakt (bijvoorbeeld door sluiten van panden, het intrekken of weigeren van vergunningen of het toepassen van de Bibob-procedure). Er blijkt geen statistisch verband te zijn tussen de mate waarin georganiseerde criminaliteit volgens de burgemeester bestuurlijk wordt aangepakt en de mate waarin burgemeesters met een crimineel oogmerk bedreigd worden. Er worden relatief net zo vaak burgemeesters bedreigd die in de enquête aangeven dat hun gemeente niet of nauwelijks actief is met de bestuurlijke aanpak als burgemeesters die aangeven dat hun gemeente zeer actief is met de bestuurlijke aanpak. Daarbij geldt wel dat de aard van de bedreiging verschilt. De bedreigingen gericht aan burgemeesters die zeer actief zijn met het bestrijden van criminelen door middel van de bestuurlijke aanpak zijn doorgaans zwaarder.

Behalve bestrijder van (georganiseerde) criminaliteit en hoeder van de openbare orde en veiligheid is de burgemeester ook vaak het boegbeeld en bekendste gezicht van de gemeente. Als een activiteit of handeling van ‘de gemeente’ een crimineel niet aanstaat, is de burgemeester vaak de eerste waaraan gedacht wordt om de frustratie op bot te vieren door middel van een bedreiging. Dat is de tweede reden dat het risico op bedreigingen relatief hoog is voor burgemeesters.

Wethouder

Wethouders dragen verantwoordelijkheid voor en hebben directe invloed op besluitvormingsprocessen, wat hen kwetsbaar maakt voor beïnvloeding, bijvoorbeeld met betrekking tot bestemmingsplannen. Ook is de afwegingsruimte voor wethouders vaak relatief groot, waardoor voor criminelen de mogelijkheid bestaat om invloed uit te oefenen. Daarnaast kunnen wethouders vatbaar zijn voor maatschappelijke druk. Zijn partij moet bij de volgende verkiezingen voldoende stemmen krijgen om weer in het college te komen en de wethouder zelf wil weer tot wethouder benoemd worden. Dit kan ertoe leiden dat er te veel naar de gunst van de kiezer wordt gestreefd en dat de wethouder zich ook laat beïnvloeden door de kiezer met een crimineel oogmerk.

Raadslid

Raadsleden kunnen minder dan wethouders besluitvorming in uitvoerende zin beïnvloeden, maar door de kaderstellende rol van de raad wel in meer algemene zin. Dat kan voor criminelen reden zijn om raadsleden te bedreigen of om te kopen. Toch kan een raadslid ook in individuele dossiers invloed uitoefenen. De lijnen naar ‘beslissers’ zoals de burgemeester of wethouders zijn vaak kort en zeker raadsleden van collegepartijen kunnen invloed hebben op ‘hun’ wethouder. Fractievoorzitters zijn extra kwetsbaar omdat ze vaak een doorslaggevende en bepalende rol hebben bij het formuleren van fractiestandpunten, en ook overigens een sterke positie hebben in de gemeenteraad en ten opzichte van het college. Dit zorgt ervoor dat er een risico is dat raadsleden (en vooral fractievoorzitters) bedreigd of omgekocht worden en ook dat criminelen proberen te infiltreren als raadslid. Zoals eerder aangegeven vindt infiltratie volgens respondenten relatief weinig plaats, maar is vooral de functie van raadslid daarbij kwetsbaar.

Inherent aan het raadslidmaatschap is dat het raadslid overlegt met lokale bedrijven, ondernemers en initiatiefnemers; dat is onderdeel van zijn rol als volksvertegenwoordiger. Daaronder zullen ook personen met een crimineel oogmerk zijn, hetgeen een risico voor beïnvloeding door hen oplevert. Daarnaast kan een risico op omkoping ook de volgens sommigen lage vergoeding[33] voor het werk dat zij uitvoeren zijn en het feit dat zij als raadslid herkozen willen woren. Al deze factoren maken niet per definitie dat elk raadslid beïnvloed kan worden, maar maken dat deze functie makkelijker benaderbaar is dan andere functies in het openbaar bestuur.

Ambtenaar
Ambtenaren kunnen kwetsbaar zijn voor pogingen tot beïnvloeding, omdat ze veelal rechtstreeks contact hebben met externen en over veel informatie beschikken die relevant is voor criminelen. Het risico is des te groter bij ambtenaren die lang op dezelfde positie zitten zonder dat collega's hen controleren. Posities die binnen de ambtelijke organisaties specifiek als potentieel kwetsbaar worden genoemd, zijn vergunningverleners, toezichthouders, handhavers en subsidieverstrekkers. Ambtenaren zeggen hier zelf in de enquête over:

> *"Met name bij formele besluiten (vergunningen, bestuurlijke besluiten ed) kan de invloed van externen op bestuurders en/of ambtenaren groot zijn, omdat daarbij vaak financiële of bedrijfsmatige belangen een grote rol spelen."*

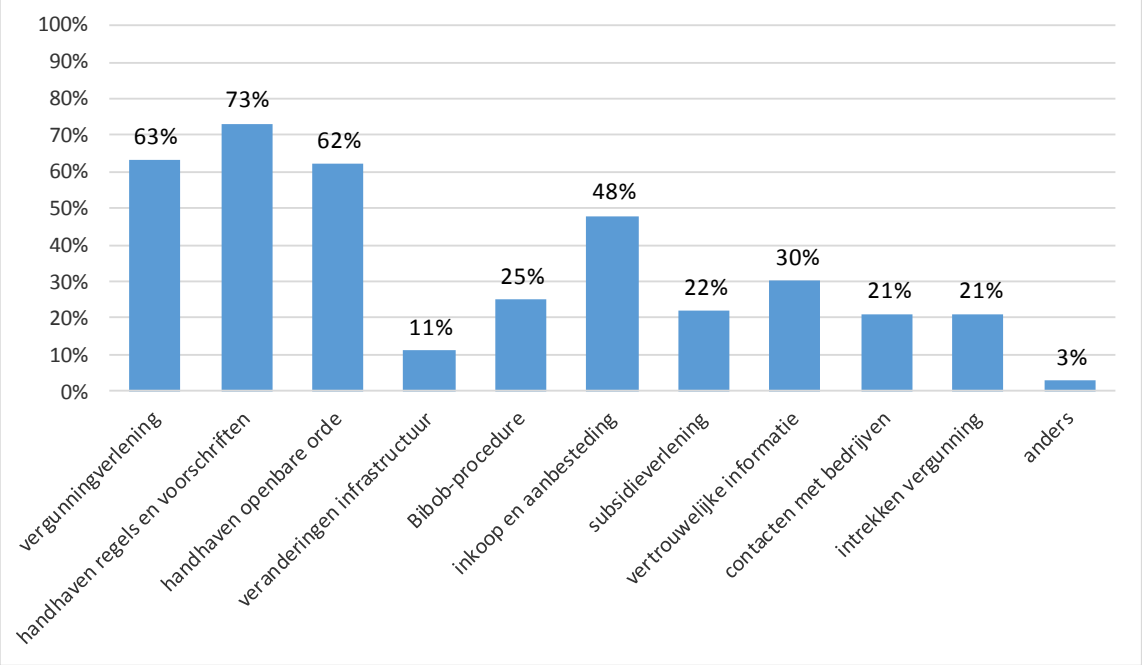
> *"'In principe zijn alle functies kwetsbaar. Afhankelijk van wat-ie nodig heeft zal de crimineel de juiste zoeken en hem proberen te beïnvloeden."*

5.2.2. Processen

In figuur 5.2 is weergegeven welke gemeentelijke processen volgens de respondenten gemiddeld het meest kwetsbaar zijn voor pogingen van criminelen om deze te beïnvloeden.

[33] "Veel gemeenteraadsleden zijn ontevreden over de vergoeding die zij ontvangen voor hun werkzaamheden. Het gaat om ongeveer de helft van de gemeenteraadsleden. Dit blijkt uit onderzoek van bestuurskundig adviesbureau Daadkracht." http://www.ontslag-als-ambtenaar.nl/nieuws/te-lage-vergoeding-voor-gemeenteraadslid.html

FIGUUR 5.2: KWETSBARE PROCESSEN[34] (N=3.604)
(*meerdere antwoorden mogelijk)*



Uit de figuur blijkt dat vooral het handhaven van regels en voorschriften, vergunningverlening en de handhaving van de openbare orde en veiligheid aangemerkt worden als kwetsbare proces. Dit komt overeen met de processen die bedreigde respondenten hebben aangegeven (zie daarvoor hoofdstuk 2). In de monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur uit 2016 door het ministerie van BZK[35] is respondenten ook gevraagd welke processen volgens hen het meest kwetsbaar zijn voor aantasting van integriteit door misbruik, belangenverstrengeling en/of oneigenlijke beïnvloeding door medewerkers, het bestuur, volksvertegenwoordiging of externe belanghebbenden. Daaruit kwamen vergelijkbare antwoorden naar voren, zij het dat inkoop en aanbesteding bij deze monitor hoger scoort (60%). Opvallend is wel dat het handhaven van openbare orde en veiligheid in deze BZK-monitor minder vaak genoemd is (15%). Dit is mogelijk verklaarbaar doordat in deze monitor ook andere lagen van het openbaar bestuur bevraagd zijn; naast gemeenten ook provincies en waterschappen. Ook de doelgroepen die bevraagd zijn, waren in deze monitor anders.

Wat maakt deze processen kwetsbaar? In meer algemene zin is als belangrijk argument voor de kwetsbaarheid genoemd het geldelijk gewin dat verkregen kan worden bij deze processen. Zodra het belang voor de bedreiger of omkoper groot is, zoals bij de meeste van de genoemde processen het geval is, is de kans dat criminelen hierop actie ondernemen groter. Meerdere respondenten geven aan dat criminelen de bovenwereld nodig hebben en daarom altijd zullen zoeken naar kwetsbaarheden om hun zaken veilig te stellen.

'Kwetsbaarheden kunnen dan in het proces, bij personen en in systemen zitten.'

[34] De percentages in de figuur betreffende het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, ambtenaren oov en griffiers hierover in de enquête hebben gegeven.

[35] Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2016, p. 84.

Hieronder worden de processen beschreven die door respondenten als meest kwetsbaar zijn aangewezen. Het gaat daarbij, net als bij de beschrijving van de kwetsbare functies hierboven, om de verwachtingen, oordelen én eigen ervaringen van onze gesprekspartners en respondenten.

Vergunningverlening, handhaven van regels en voorschriften en handhaven van openbare orde en veiligheid worden door veel respondenten alle drie genoemd. In deze gevallen moet een besluit genomen worden, waarbij zowel bestuurders als ambtenaren beïnvloed kunnen worden. Deze processen betekenen voor criminelen barrières om hun eigen activiteiten doorgang te laten verlenen. Respondenten geven aan dat er grote (financiële) belangen op het spel staan. Ook de afwegingsruimte die moeilijk vast te leggen is wordt als reden genoemd voor kwetsbaarheid. Over het handhavingsproces wordt voorts gemeld dat het het financiële gevolgen heeft en dat het vaak subjectief is en ook niet kan worden toegepast.

Door de respondenten wordt verder in de toelichtingen die gegeven zijn meer ingegaan op de randvoorwaarden dan op concrete processen. Respondenten wijzen bijvoorbeeld op gevaar in kleine gemeenten dat ‘men elkaar kent’ en vanwege de ‘goede relatie’ verwacht dat men niet te lang hoeft na te denken over het verlenen van een vergunning. De afstand is in dergelijke gemeenten kleiner tussen degene die een verzoek doet voor een vergunning ten opzichte van degene die een vergunning verleent.

Voorts heeft een groot aantal respondenten aangegeven dat inkoop en aanbesteding een kwetsbaar proces is. Dit is nauwelijks toegelicht door respondenten, behalve dat veel geld gemoeid is met deze procedures waardoor het aantrekkelijk is voor criminelen om daarbij invloed uit te oefenen op bestuurders of ambtenaren.

5.3 Samenvatting

Uit de enquête blijkt dat de functies van wethouder, burgemeester, raadslid en ambtenaar naar hun aard het meest risicovol worden gedacht voor pogingen tot beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Bij de processen zijn volgens respondenten met name vergunningverlening, handhaving van de openbare orde en veiligheid en handhaving van regels en voorschriften kwetsbaar. In meer algemene zin is een belangrijk argument voor de kwetsbaarheid het geldelijk gewin dat verkregen kan worden bij deze processen. Zodra het belang voor de bedreiger of omkoper groot is, zoals bij de meeste van de genoemde processen het geval is, is de kans dat criminelen hierop actie ondernemen groter.

6

Impact en effecten op lokale (besluit-vormings)processen en op de nationale veiligheid

6.1 Inleiding

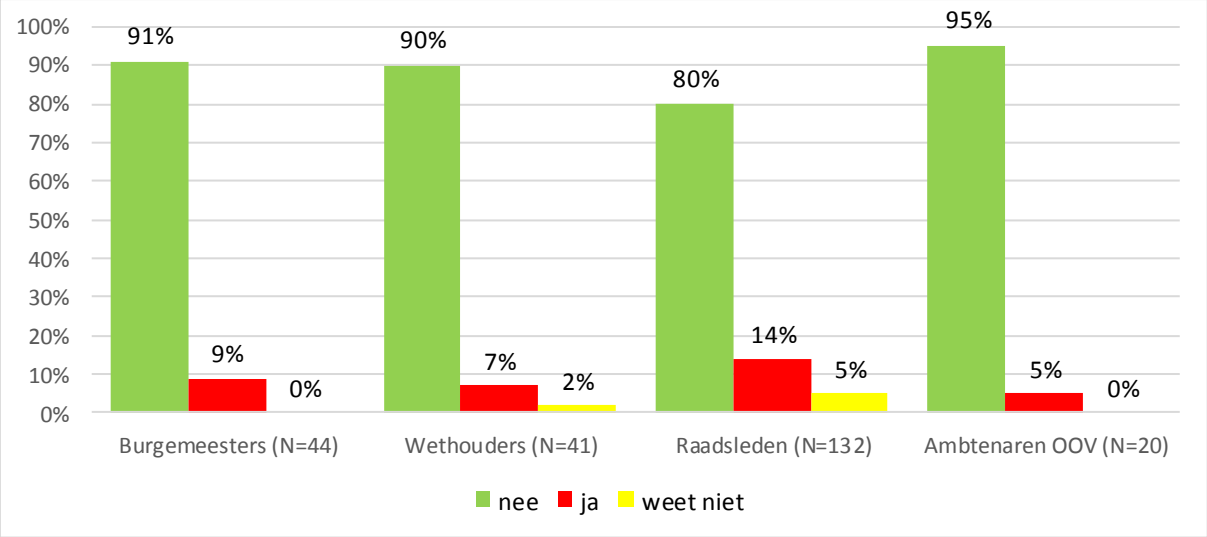
Dit hoofdstuk gaat over de impact en effecten van criminele beïnvloeding op lokale (besluit-vormings)processen en nationale veiligheid. Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre criminele beïnvloeding effect heeft op de inhoud of uitkomst van (besluit-vormings)processen en welke maatschappelijke risico's criminele beïnvloeding met zich mee kan brengen. In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de impact en effecten van criminele beïnvloeding op de nationale veiligheid besproken, waarbij de Strategie Nationale Veiligheid en het Nationaal Veiligheidsprofiel als uitgangspunt worden gebruikt.

6.2 Invloed op lokale (besluitvormings)processen

6.2.1. Bedreiging

Bedreigingen met een crimineel oogmerk worden gedaan om besluitvorming(sprocessen) te beïnvloeden. Aan de bedreigde respondenten is gevraagd of deze bedreiging invloed heeft gehad op de lokale besluitvorming. In figuur 6.1 zijn de uitkomsten weergegeven. De gemeentesecretarissen en griffiers staan er niet bij, omdat binnen die groep respondenten het aantal personen dat bedreigd is erg laag is.

FIGUUR 6.1: HEEFT DE BEDREIGING INVLOED GEHAD OP DE INHOUD OF UITKOMST VAN HET (BESLUITVORMINGS)PROCES?[36]



Uit de figuur blijkt dat veruit de meeste bedreigde respondenten aangeven dat de bedreiging geen invloed heeft gehad op de inhoud of uitkomst van het (besluitvormings)proces. Bij deze uitkomst gelden twee nuanceringen. In de eerste plaats bestaat het risico op een sociaal wenselijke beantwoording. Bedreigde respondenten zullen niet graag toegeven dat de bedreiging wel invloed op de besluitvorming heeft gehad en daarmee in feite zijn doel bereikt heeft. In de tweede plaats kan een bedreiging ook een uitgesteld effect hebben. In het concrete geval waarin de bedreiging geuit is (bijvoorbeeld wegens het sluiten van een drugspand), wordt wel doorgepakt en heeft de bedreiging geen direct effect, maar de bedreiging kan wel een dusdanige impact hebben gehad op de betrokkene dat hij er bij een nieuw, soortgelijk geval voor kiest om bijvoorbeeld de bestuurlijke aanpak van een crimineel achterwege te laten. Een geïnterviewde gemeentesecretaris die zelf bedreigd is, zegt bijvoorbeeld over de eveneens bedreigde burgemeester van dezelfde gemeente:

> *"In de dossiers waar de bedreigingen over gingen is wel doorgepakt, maar er is in deze gemeente geen algemene bestuurlijke cultuur om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Dit zou best door bedreigingen kunnen komen. De burgemeester is wat angstig aangelegd en heeft ook niet veel steun van de raad."*

We sluiten om bovengenoemde redenen niet uit dat bedreigingen vaker invloed hebben op (besluitvormings)processen bij het lokale openbaar bestuur dan uit de cijfers van figuur 6.1 blijkt.

Aan de andere kant hebben we ook diverse bestuurders gesproken die door de bedreigingen nog eerder fanatieker de (georganiseerde) criminaliteit zeggen te gaan bestrijden dan dat ze zich er door laten weerhouden. *"Als we onze rug niet recht houden, is het einde zoek",* aldus een burgemeester.

Hieronder worden per type functionaris de gevallen beschreven waarin de bedreigingen (deels) invloed hebben gehad op (besluitvormings)processen binnen de gemeente. De toelichtingen zijn soms kort doordat open antwoorden in de enquête dat ook waren.

[36] Respondenten konden uit vier antwoorden kiezen: ja, nee, deels, weet niet. De categorieën ja en deels zijn in de figuur samengevoegd.

Burgemeesters
Door één bedreigde burgemeester is aangegeven dat de bedreiging invloed heeft gehad op de besluitvorming. Doordat een dossier tijdelijk niet bespreekbaar was in de raad, was de democratie volgens deze burgemeester aangetast. Drie burgemeesters hebben aangegeven dat de bedreiging deels invloed heeft gehad op de besluitvorming, onder andere doordat 'velen bang zijn' en omdat bedreiging 'je voorzichtiger maakt' als burgemeester.

Wethouders
Volgens één bedreigde wethouder heeft de bedreiging invloed gehad op acties van de gemeente doordat een handhavingszaak niet is doorgezet. Twee bedreigde wethouders hebben aangegeven dat het deels invloed heeft gehad, omdat de gemeenteraad erop aandrong om tot een goede oplossing te komen met betrokkenen en omdat de plannen zijn vervallen en naar elders verplaatst.

Ambtenaren
Door één bedreigde ambtenaar is aangegeven dat de bedreiging invloed heeft gehad op meerdere acties en activiteiten van de gemeente: vergunningen zijn verstrekt terwijl deze niet verstrekt hadden moeten worden en handhavingsacties zijn afgeblazen. Er is een voorbeeld genoemd dat een groep burgers jarenlang geen huur aan de gemeente betaalde. Geen van de ambtenaren wilde dat na eerdere bedreigingen doen, onder het mom van "laten we het hen maar niet te moeilijk maken, dan maken ze het ons ook niet moeilijk".

Raadsleden
Door zes bedreigde raadsleden is aangegeven dat de bedreiging invloed heeft gehad op de besluitvorming. Zo is bijvoorbeeld handhaving niet doorgezet en bleef de illegale situatie gedoogd. In dertien gevallen is geantwoord dat de bedreiging de besluitvorming deels heeft beïnvloed.

6.2.2. Omkoping

In één gemeente heeft volgens een respondent een geval van omkoping plaatsgevonden dat invloed heeft gehad op de inhoud of uitkomst van het (besluitvormings)proces. In de overige gevallen was dat dus niet het geval. De betreffende respondent heeft zijn antwoord niet toegelicht en in de enquête niet aangegeven bereid te zijn tot een nadere toelichting. In totaal hadden veertig personen in de enquête aangegeven dat er een poging heeft plaatsgevonden om hen om te kopen, maar deze hebben – op één geval na – volgens de respondenten niet geleid tot aangepaste (besluitvormings)processen. Hierbij geldt dezelfde nuancering als bij bedreiging; het is mogelijk dat sociaal wenselijke antwoorden zijn gegeven.

6.2.3. Infiltratie

Ook bij infiltratie is gevraagd in hoeverre de infiltratie invloed heeft gehad op de besluitvorming. De antwoorden zijn gerelateerd aan het totaal aantal gemeenten in Nederland en niet aan het totaal aantal gemelde infiltratie-vermoedens. In 8% van de gemeenten in Nederland blijkt de infiltratie van invloed te zijn geweest op de inhoud of uitkomst van het (besluitvormings)proces. Als voorbeelden werden genoemd:

- "Het besluitvormingsproces is voorzichtiger doorlopen dan anders."
- "Er is misbruik gemaakt van verkregen informatie."
- "Het besluitvormingsproces is ernstig vertraagd."
- "Zaken die normaal geen doorgang vinden zijn op slinkse wijze doorgedrukt."
- "Vergunningen zijn verleend en handhaving is niet doorgezet."

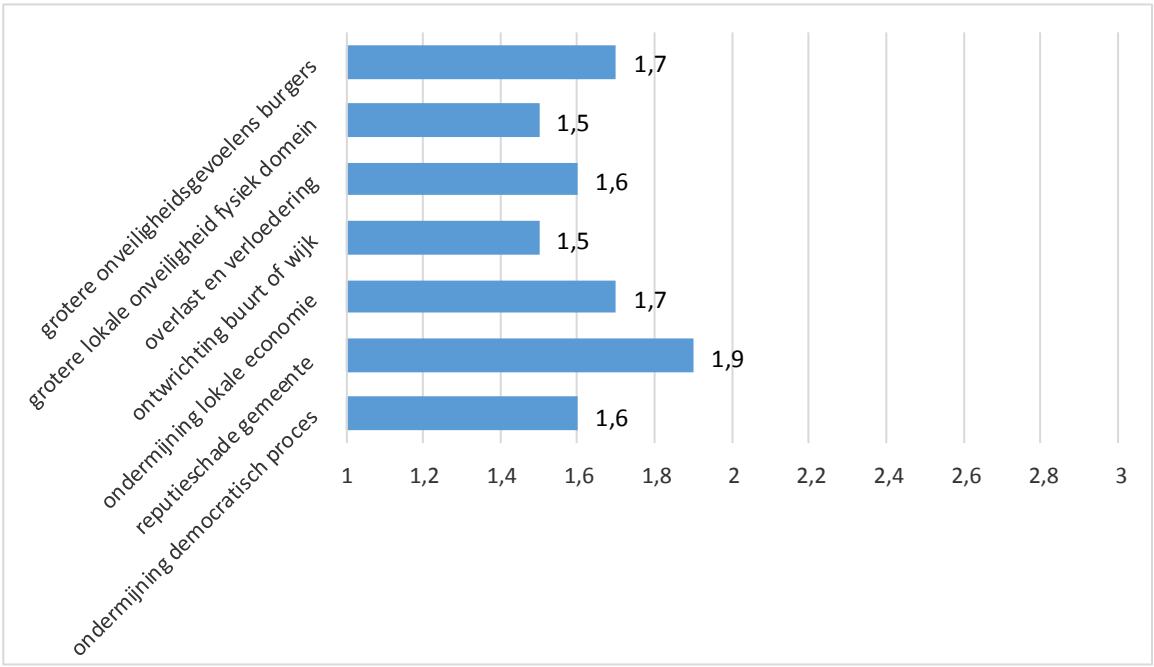
6.2.4. Invloed op (besluitvormings)processen

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de invloed van bedreiging, omkoping en infiltratie op de besluitvorming van het lokale openbaar bestuur beperkt is. De bedreiging of infiltratie heeft in de meeste gevallen geen invloed gehad op de inhoud of uitkomst van het (besluitvormings)proces, zo geven respondenten aan.

6.3 Impact op gemeente

Ook in meer algemene zin, dus los van concrete dossiers of functionarissen, kunnen bedreiging, omkoping en infiltratie gevolgen hebben voor de gemeente. Aan de respondenten is gevraagd welke gevolgen van beïnvloeding zij (voor)zien in de eigen gemeente. In figuur 6.2 zijn deze gevolgen weergegeven, Respondenten is gevraagd hoe groot men het risico acht dat deze gevolgen zich zullen voordoen. Er waren daarbij drie antwoordcategorieën: 'geen risico', 'enig risico' en 'groot risico'. We hebben deze antwoorden omgezet in een kwantitatieve schaal van 1 (geen risico) tot 3 (groot risico). De gemiddelde scores zijn weergegeven in figuur 6.2.

FIGUUR 6.2: RISICO-INSCHATTING DAT GENOEMDE MOGELIJKE GEVOLGEN VAN BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK ZICH IN DE GEMEENTE VAN RESPONDENT ZULLEN VOORDOEN OP EEN SCHAAL VAN 1 (GEEN RISICO) TOT 3 (GROOT RISICO) [37] (N=3394)



Een gevolg van (vermoedens van) infiltratie en omkoping is overigens ook dat leden van colleges, ambtenaren, griffiers of raadsleden zich soms beperkt voelen om bepaalde onderwerpen aan de orde te stellen, bijvoorbeeld omdat ze betrekking hebben op de portefeuille van de (vermeende) niet-integere collega en dan niet vertrouwelijk worden behandeld.

Hoewel in de vorige paragraaf is aangegeven dat de gevolgen van bedreiging, omkoping en infiltratie door respondenten als laag ingeschat worden, zijn er volgens respondenten wel risico's aanwezig wanneer de beïnvloeding slaagt. Bij alle voorgelegde risico's heeft een deel

[37] De percentages in de figuur betreffende het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, ambtenaren oov en griffiers hierover in de enquête hebben gegeven.

van de respondenten aangegeven dat er een groot of enig risico bestaat dat dit risico zich verwezenlijkt. Het meest aannemelijk achten respondenten het dat de gemeente reputatieschade oploopt door de beïnvloeding.

In de interviews is ook aandacht besteed aan rechtstreekse beïnvloeding van nationale actoren, bijvoorbeeld richting de Rijksrecherche en het OM. Gesprekspartners geven allen aan deze rechtstreekse beïnvloeding niet te zien. We hebben in dit onderzoek daarom geen aanwijzingen gekregen dat beïnvloeding van nationale actoren voorkomt, maar zij zijn niet – zoals actoren op het lokale niveau – met een enquête door ons bevraagd.

6.4 Impact op nationale veiligheid

6.4.1. Theoretisch kader en methode

Het kader om de impact op de nationale veiligheid te kunnen bepalen is opgenomen in de *Strategie Nationale Veiligheid* en het *Nationaal Veiligheidsprofiel*.[38] Aan de hand van deze twee documenten zijn belangen en factoren vastgesteld die meespelen bij de vraag in hoeverre er risico bestaat dat de nationale veiligheid bedreigd wordt, wat de mogelijke impact is en welke waarschijnlijkheid bestaat dat dit risico zich verwezenlijkt.

In de Strategie Nationale Veiligheid zijn vijf vitale belangen[39] aangewezen. Het gaat om:

1. Territoriale veiligheid
2. Economische veiligheid
3. Ecologische veiligheid
4. Fysieke veiligheid
5. Sociale en politieke stabiliteit.

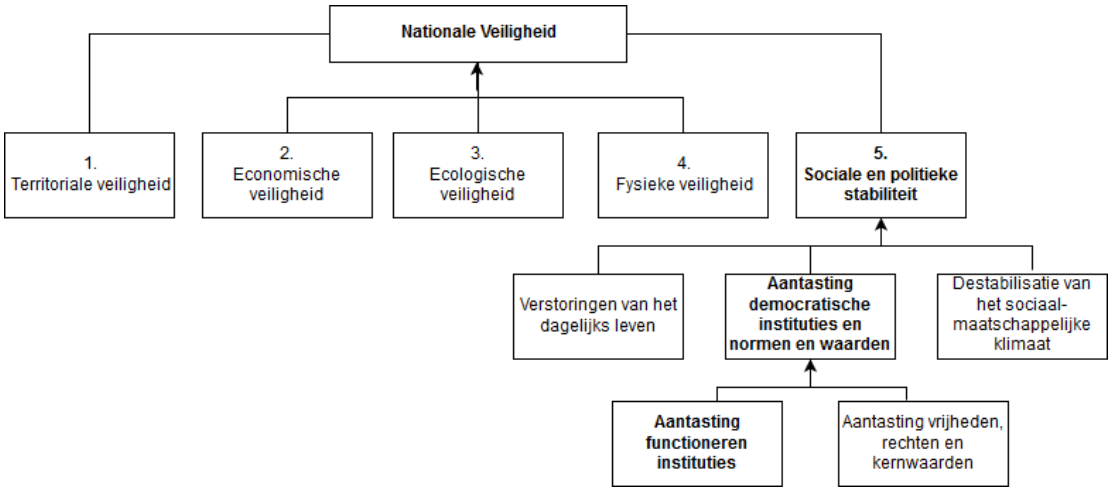
Aantasting van één of meer van deze vitale belangen kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting en daarmee de nationale veiligheid in gevaar brengen. De nationale veiligheid hangt sterk samen met de vijf vitale belangen; aantasting van één of meer van deze belangen zorgt voor aantasting van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en wanneer kernwaarden worden aangetast is er impact op de nationale veiligheid.[40] In onze enquête hebben we een vraag opgenomen in hoeverre en op welke wijze respondenten met een crimineel oogmerk worden beïnvloed. Dit biedt informatie die aansluit bij één van de impactcriteria die aan het vitale belang 'sociale en politieke stabiliteit' zijn gekoppeld in het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, welke zijn:

1. Verstoringen van het dagelijks leven van de bevolking
2. Aantasting van democratische instituties en normen en waarden
3. Destabilisatie van het sociaal-maatschappelijk klimaat in onze samenleving.[41]

In dit onderzoek is – door de focus van het onderzoek op leden van het lokale openbaar bestuur – informatie verzameld waarmee een oordeel gegeven kan worden over een deel van impactcriterium 2: de aantasting van democratische instituties.

[38] Strategie Nationale Veiligheid 2007, Nationaal Veiligheidsprofiel 2016.
[39] In het Nationaal Veiligheidsprofiel 2016 worden deze vitale belangen aangeduid als nationale veiligheidsbelangen. Wij houden hier de terminologie van de Strategie Nationale Veiligheid aan.
[40] Strategie Nationale Veiligheid 2007, p. 10.
[41] Nationaal Veiligheidsprofiel 2016, p. 191.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



De onderdelen waarover dit onderzoek informatie geeft zijn dikgedrukt. Het geeft een oordeel over de impact van de beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur op de nationale veiligheid. Wanneer beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur slaagt, is er sprake van aantasting van het functioneren van instituties, waardoor er impact is op de sociale en politieke stabiliteit en daardoor impact op de nationale veiligheid.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de waarschijnlijkheid en impact die de beïnvloeding van criminelen op lokaal niveau kan hebben op de nationale veiligheid. Hierbij wordt de informatie gebruikt die uit het empirisch onderzoek over de impact op de lokale (besluitvormings)processen en het lokale openbaar bestuur naar voren is gekomen (paragraaf 6.2 en 6.3).

6.4.2. Impact en waarschijnlijkheid

Van aantasting van een institutie is sprake op het moment dat bij een belangenafweging de criminele belangen zwaarder wegen dan op het moment dat de beïnvloeding niet zou hebben plaatsgevonden. De impact op de nationale veiligheid is groter wanneer meerdere instituties (meerdere personen binnen dezelfde gemeente en/of meerdere gemeenten) structureel aangetast worden. Het in de brand steken van de auto van een burgemeester is daarmee dus nog geen aantasting. Pas als de burgemeester als gevolg daarvan in zijn besluitvorming de belangen van criminelen zwaarder laat wegen dan hij oorspronkelijk zou doen, is er sprake van aantasting en ondermijning.

In paragraaf 6.2 is aangegeven wat de invloed van de bedreigingen, (pogingen tot) omkoping en (pogingen tot) infiltratie zijn geweest op de lokale (besluitvormings)processen. Daaruit blijkt dat de eigen ervaring van de respondenten is dat deze invloed gering is. De beïnvloeding heeft in de meeste gevallen geen invloed gehad op de inhoud of uitkomst van het (besluitvormings)proces. Een belangrijke vraag hierbij is of het inderdaad geen invloed heeft gehad op de besluitvormingsprocessen of dat respondenten daar een te ‘naïef’ beeld bij hebben.

De impact op de nationale veiligheid kan volgens de methode in het Nationaal Veiligheidsprofiel niet alleen geduid worden aan de hand van kwantitatieve gegevens. Belangrijk is de ‘waarschijnlijkheid’ dat de criminele beïnvloeding de nationale veiligheid raakt. Deze waarschijnlijkheid wordt bepaald aan de hand van een scenariobeschrijving, bepalende factoren en een analyse van de kwetsbaarheden. Een analyse van de kwetsbaarheden (functies en

processen) heeft plaatsgevonden in hoofdstuk 5. Daaruit kwam naar voren dat meerdere functies in het lokale openbaar bestuur en meerdere processen kwetsbaar zijn voor criminele beïnvloeding. De scenariobeschrijving is gebaseerd op een aantal casussen die in ons onderzoek door gesprekspartners naar voren zijn gebracht.

Fictief voorbeeld: In een dorpsgemeente werd zo'n tien jaar geleden een ontwikkeling zichtbaar waarbij personen met criminele invloeden naar de gemeente trokken om te ondernemen. De vergunning werd aangevraagd, uit de Bibob-procedure volgde een negatief oordeel, maar de aangevraagde vergunning voor de onderneming werd wel verleend. Al snel bleek de nieuwe onderneming ook voor overlast in de gemeente te zorgen, zoals dubbel geparkeerde auto's en geluidsoverlast, overtreding van sluitingstijden, overtreding van de Drank- en Horecawet en drugshandel. Ook waren er signalen van verstrekking van drugs en seksueel misbruik van minderjarigen. Ondanks vele klachten vond handhaving niet plaats. De verantwoordelijke bestuurder voor de vergunning en de niet uitgevoerde handhaving was dezelfde persoon. Het leek erop dat deze bestuurder criminele contacten in zijn privékring had. De 'handel' binnen de onderneming kon op deze manier jarenlang plaatsvinden en de overlast duurde voort. Binnen de gemeente waren verschillende personen op de hoogte, maar deze wuifden signalen weg of hielden hun mond. De situatie duurt voort totdat uiteindelijk drugshandel bewezen kon worden en de onderneming gesloten werd.

Dit fictieve voorbeeld toont aan dat beïnvloeding van één functionaris – in dit geval een bestuurder – jarenlange doorwerking kan hebben in de gemeente. In de interviews met bedreigde respondenten en respondenten die (pogingen tot) infiltratie hebben gemeld komen dergelijke situatie weinig voor, maar wanneer dergelijke voorbeelden meer zullen voorkomen, neemt de waarschijnlijkheid op impact op de nationale veiligheid toe.

Het derde onderdeel van de waarschijnlijkheid zijn de zogenoemde 'bepalende factoren'. Naast een mogelijk scenario en de kwetsbaarheden gaat het om factoren die van invloed zijn op de kans dat beïnvloeding door criminelen plaatsvindt. Tijdens de verdiepende gesprekken zijn verschillende variabelen naar boven gekomen die bij deze hypothese gebruikt kunnen worden. Het betreft factoren die zien op de waarschijnlijkheid dat beïnvloeding binnen het lokale openbaar bestuur een rol zal gaan spelen. Het gaat om:

- Weerbaarheid[42]
- Het belang van criminelen om te beïnvloeden
- Risico's wanneer beïnvloeding slaagt

Deze factoren die de waarschijnlijkheid kunnen vergroten, worden hieronder kort toegelicht.

Weerbaarheid

Bij gemeenten bestaat een groeiend bewustzijn over de georganiseerde criminaliteit, de bestuurlijke aanpak die hiertegen wordt ingezet en de mogelijkheid dat bestuurders, raadsleden of ambtenaren in gemeenten beïnvloed kunnen worden. Overal in het land worden bijeenkomsten georganiseerd waar over dit thema gesproken wordt. Het boek van Tromp en Tops dat begin 2017 uitkwam[43] en een beschrijving geeft van onder meer de drugscriminaliteit in Noord-Brabant werd door de media en de politiek geschokt gereageerd. Uit de reacties valt op te maken dat het bewustzijn over de criminaliteit nog niet tot iedereen was doorgedrongen. Na het verschijnen van dit boek is onder andere door vijf burgemeesters en

[42] Deze factor alsmede kwetsbaarheid van functies komen ook aan de orde in het rapport van de NSOB. J. Bouwmeester e.a., *Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016*, (I&O Research), Amsterdam, 2016, p. 71 e.v.

[43] P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland, Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam: Uitgeverij balans 2017.

de commissaris van de Koning een deltaplan tegen georganiseerde drugscriminaliteit opgesteld. In de media werd uitgebreid hierop ingegaan.[44]

Belangen van criminelen

Een belangrijke vraag is waarom een crimineel de overheid zou willen beïnvloeden. Ten opzichte van andere functies waar invloed op uitgeoefend kan worden, zoals notarissen, makelaars of functies binnen bedrijven, lijkt de overheid een minder interessante partner. Tijdens de gesprekken is het fenomeen van de 'alternatieve overheid' aan de orde gekomen, zoals dit bij de Italiaanse maffia wordt gekend. De kenmerken die we tegenkomen in Nederland passen daar echter niet bij. Desondanks zien we in dit onderzoek dat er wel degelijk door criminelen getracht wordt invloed uit te oefenen op het lokale openbaar bestuur. Het kan op sommige momenten handig zijn voor criminelen om toch invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld met betrekking tot bestemmingsplannen, vergunningen of subsidies.

Risico's wanneer beïnvloeding slaagt

In meer algemene zin hebben respondenten aangeven dat wanneer de beïnvloeding slaagt, zij zeker risico's zien voor de gemeente (paragraaf 6.3). De meerderheid van de respondenten ziet reputatieschade van de gemeente, ondermijning van het democratisch proces, ondermijning van de lokale economie, overlast en verloedering en grotere onveiligheidsgevoelens van burgers als een risico.

Ook worden kleinere gemeenten als kwetsbaar aangemerkt, omdat daar de bevoegdheden of de uitvoering vaak bij één persoon belegd zijn. Het aantal kwetsbare functies maakt dat de waarschijnlijkheid dat criminele beïnvloeding de nationale veiligheid raakt toeneemt, omdat criminelen afhankelijk van hun belangen verschillende functies kunnen aanspreken.

Met deze factoren is een hypothese geschetst van de variabelen die invloed hebben op de waarschijnlijkheid dat criminele beïnvloeding de nationale veiligheid raakt.

6.4.3. Aantasting van het functioneren van instituties

Zoals in paragraaf 6.4.1 is aangegeven wordt de impact op de nationale veiligheid gemeten door te kijken in hoeverre democratische instituties worden aangetast. In deze fenomeenstudie is dit niet op grote schaal geconstateerd. Er is echter wel degelijk sprake van aantasting van enkele lokale instituties doordat sommige (besluitvormings)processen door inmenging van criminelen anders gelopen zijn dan wanneer criminelen zich hier niet mee bemoeid hadden. Ook is het aantal bedreigingen en het aantal vermoedens van infiltratie dat in dit onderzoek naar voren komt dusdanig dat er een reëel risico is dat aantasting van instituties op lokaal niveau wel mogelijk is. We hebben in veel van de genoemde voorbeelden gesproken met de bedreigde persoon of de persoon die de infiltratie gemeld heeft. Tijdens de interviews bleek dat de gemelde gevallen van bedreiging en infiltratie eenmalige gebeurtenissen waren waarbij het (besluitvormings)proces beïnvloed werd of het proces vertraging opliep, maar dat deze beïnvloeding geen structurele vormen zou aannemen en niet zou overslaan naar andere gemeenten.

In deze fenomeenstudie zijn enkele factoren naar voren gekomen die laten zien dat beïnvloeding van actoren in het lokale openbaar bestuur in potentie een behoorlijke impact kan hebben. Dit komt vooral door de risico's die bestaan wanneer de poging tot beïnvloeding van criminelen vaker succesvol zal zijn. Wanneer de beïnvloeding impact heeft op de (be-

[44] O.a. https://universonline.nl/2017/05/01/duiken-de-drugswereld , http://www.bd.nl/tilburg/officier-van-justitie-brabant-is-een-soort-van-sodom-en-gomorra~ab079fbb/ , http://www.ed.nl/nieuws/boek-van-hoogleraar-en-journalist-criminaliteit-grijpt-de-macht-in-brabant~aa5da08b/ .

sluitvormings)processen zal al snel sprake zijn van aantasting van het functioneren van het lokale openbaar bestuur als gevolg van reputatieschade, ondermijning van het democratische proces en onveiligheidsgevoelens van burgers. Aan de andere kant lijkt het belang voor criminelen om via de overheid (besluitvormings)processen te beïnvloeden, minder groot dan het belang van criminelen om andere groepen in de samenleving te beïnvloeden. Daarnaast zijn de weerbaarheid van het lokale openbaar bestuur en de kwetsbaarheid van functies belangrijke indicatoren. Uit de onderzoeksgegevens komt naar voren dat op dit moment vrijwel alle functies als kwetsbaar gezien worden. Burgemeesters en wethouders vanwege de directe invloed op besluitvormingsprocessen en ambtenaren omdat ze veelal rechtstreeks contact hebben met externen en over veel informatie beschikken die relevant is voor criminelen. Raadsleden zijn onder andere kwetsbaar vanwege hun verwevenheid met lokale belangen, waaronder ook criminele belangen kunnen zijn. De weerbaarheid van bestuurders, raadsleden en ambtenaren verschilt per gemeente, maar in het algemeen geldt dat de impact op de lokale (besluitvormings)processen gering is (zie paragraaf 6.2), omdat de meerderheid van de bedreigde bestuurders, raadsleden en ambtenaren niet meegaat met de wensen van criminelen. Hieruit blijkt een zekere weerbaarheid van het lokale openbaar bestuur, hoewel deze nog verder versterkt kan worden.

Hierboven is beredeneerd welke factoren en kwetsbaarheden binnen het lokale openbaar bestuur gelden. Deze factoren, kwetsbaarheden en het geschetste scenario geven gezamenlijk een indicatie hoe waarschijnlijk impact op de nationale veiligheid door criminele beïnvloeding op het lokale openbaar bestuur is. De beïnvloeding op het lokale openbaar bestuur heeft volgens de respondenten bij onze enquête (bestuurders, raadsleden en ambtenaren in het lokale openbaar bestuur) weinig impact op de invloed of uitkomst van het (besluitvormings)proces gehad. Wel zijn er factoren en kwetsbaarheden in dit hoofdstuk geschetst die bijdragen aan de waarschijnlijkheid dat de nationale veiligheid in de toekomst mogelijk wel beïnvloed zal worden.

6.5 Samenvatting

De respondenten is gevraagd in hoeverre de beïnvloeding met een crimineel oogmerk invloed heeft gehad op de inhoud of de uitkomst van het (besluitvormings)proces. In veruit de meeste gevallen heeft het volgens respondenten geen invloed gehad. Bij bedreiging geven burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren OOV in veruit de meeste gevallen aan dat het geen invloed heeft gehad; percentages van respondenten die aangeven dat het wel invloed heeft gehad, lopen uiteen van 5% onder ambtenaren OOV tot 14% onder raadsleden. Bij omkoping heeft één respondent aangegeven dat het invloed heeft gehad op de inhoud of uitkomst van het (besluitvormings)proces. Infiltratie heeft in 8% van alle Nederlandse gemeenten invloed gehad op de inhoud of uitkomst van het (besluitvormings)proces.

Daarnaast is respondenten gevraagd een inschatting te maken van de risico's van de gevolgen van criminele beïnvloeding. Bij alle door voorgelegde, mogelijke risico's heeft een deel van de respondenten aangegeven dat er een groot of enig risico bestaat dat dit risico zich verwezenlijkt. Het meest aannemelijk achten respondenten het dat de gemeente reputatieschade oploopt door de beïnvloeding.

Vervolgens is in dit onderzoek gekeken in hoeverre de effecten op de lokale (besluitvormings)processen ook impact hebben op de nationale veiligheid. In deze fenomeenstudie zijn enkele factoren naar voren gekomen die laten zien dat beïnvloeding van actoren in het lokale openbaar bestuur in potentie een behoorlijke impact kan hebben. Dit komt door de risi-

co's die bestaan wanneer beïnvloeding van (besluitvormings)processen slaagt, de kwetsbaarheid van verschillende functies binnen het lokale openbaar bestuur, de weerbaarheid en de belangen van criminelen om te beïnvloeden. De beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur heeft volgens de respondenten in onze enquête (bestuurders, raadsleden en ambtenaren in het lokale openbaar bestuur) weinig impact op de invloed of uitkomst van het (besluitvormings)proces gehad. In deze studie is derhalve niet geconstateerd dat structureel democratische instituties worden aangetast. Dit laat overigens onverlet dat er wel op lokaal niveau problemen bestaan.

7

Maatregelen

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over acties en maatregelen gericht tegen criminele beïnvloeding. Ten eerste wordt in paragraaf 7.2 ingegaan op datgene wat gemeenten en individuen al doen om beïnvloedingspogingen met een crimineel oogmerk tegen te gaan of hoe ze handelen als het zich heeft voorgedaan. Paragraaf 7.3 bevat vervolgens aanbevelingen en suggesties daarover. De eerste paragraaf is ontleend aan algemene gegevens uit de enquête, de tweede paragraaf komt voort uit meer individuele input uit de enquête en van gesprekspartners.

7.2 De praktijk

7.2.1. Bespreken

Wat vrijwel alle bedreigden doen is de bedreiging met een crimineel oogmerk, behalve privé, ook bespreken met directe collega's (bijvoorbeeld in het college van B&W) en andere professionele contacten. In tabel 7.1 is per type functionaris weergegeven wat de 'top 3' is met wie bedreigingen met een crimineel oogmerk besproken worden. Slechts een beperkt aantal bedreigde personen bespreekt het met niemand. Bij gemeentesecretarissen en griffiers was het aantal bedreigingen dermate beperkt dat de respons op deze vraag onvoldoende is om in de tabel te worden opgenomen.

TABEL 7.1: DERDEN WAARMEE BEDREIGINGEN MET EEN CRIMINEEL OOGMERK ZIJN BESPROKEN *(MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK)*

BURGEMEESTERS	WETHOUDERS	RAADSLEDEN	AMBTENAREN OOV
Politie (89%)	College B&W (54%)	Burgemeester (49%)	Burgemeester (65%)
College B&W (69%)	Politie (46%)	Griffier (31%)	Politie (61%)
Openbaar Min. (65%)	Burgemeester (46%)	Politie (26%)	Leidinggevende (57%)

Door met anderen te spreken over bedreigingen en andere vormen van beïnvloeding, zoals niet-integere ambtenaren of wethouders, wordt de eigen positie minder kwetsbaar. In dit verband wordt bij burgemeesters ook wel gesproken van 'institutionele eenzaamheid'[45];

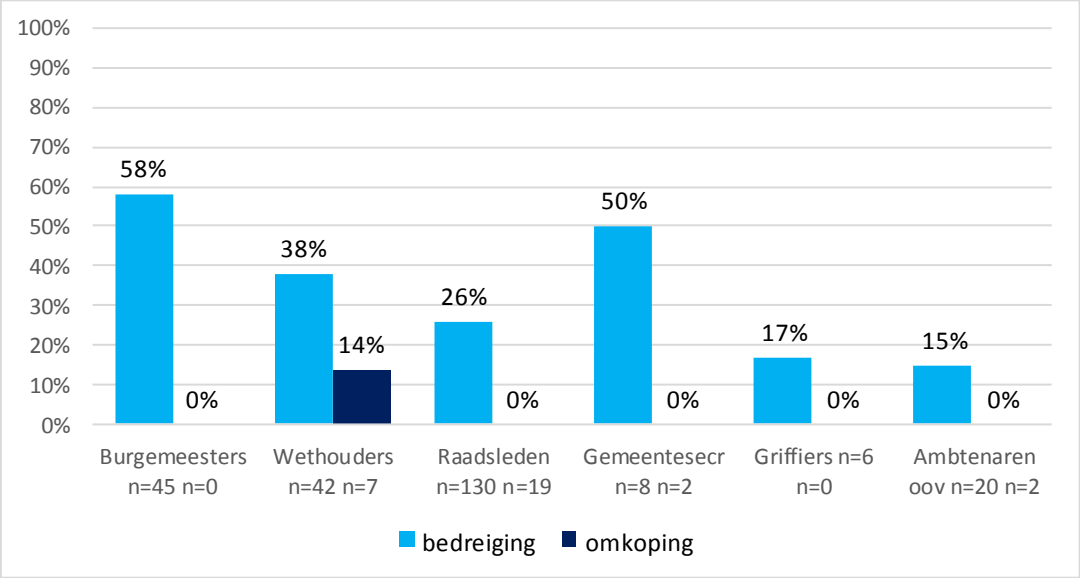
[45] D. de Cloe, C. Fijnaut, P. Tops, *Een onveilige en intimiderende werkomgeving? Rapport over de werkomstandigheden van burgemeester J.G.M.T. Ubachs van Laarbeek in de jaren 2011-2014*, januari 2015.

doordat de burgemeester een belangrijke rol heeft in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit kan de burgemeester soms in een dergelijke eenzame positie terecht komen. Door het bespreken met anderen wordt deze eenzaamheid verminderd. In een aantal provincies wordt jaarlijks een themabijeenkomst aan het onderwerp 'bedreigde burgemeesters' gewijd. Ook dit soort bijeenkomsten zorgen ervoor dat ervaringen kunnen worden gedeeld en dat de bewustwording wordt vergroot. Ze blijken in de praktijk bij burgemeesters in een grote behoefte te voorzien.

7.2.2. Aangifte

In figuur 7.2 is weergegeven in welke mate aangifte wordt gedaan van bedreigingen en (pogingen tot) omkoping met een crimineel oogmerk. Aangifte van infiltratie is niet mogelijk omdat het participeren in het lokale openbaar bestuur als zodanig geen misdrijf is.

FIGUUR 7.2: PERCENTAGE RESPONDENTEN DAT AANGIFTE HEEFT GEDAAN VAN HUN BEDREIGING DAN WEL POGING TOT OMKOPING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK



Van bedreiging wordt dus vaak geen aangifte gedaan en van omkoping slechts zelden. Er wordt door de respondenten een aantal redenen en motieven genoemd om geen aangifte van bedreiging te doen. Deze zijn voor alle groepen respondenten dezelfde en grotendeels als volgt te categoriseren:

- de bedreiging of omkoping was volgens de persoon in kwestie niet ernstig of concreet genoeg;
- de bedreiging of omkoping was (mede door het vorige punt) strafrechtelijk moeilijk te bewijzen en moeilijk vervolgbaar;
- er hebben gesprekken met de bedreiger(s) plaatsgevonden en dat was voor de betrokkene afdoende;
- door aangifte te doen zou de situatie (mogelijk) verder escaleren.

Wat door meerdere bedreigde respondenten is genoemd, is dat geen aangifte kan worden gedaan omdat de politie en/of het Openbaar Ministerie er 'niets mee gaat doen'. In dit onderzoek is verschillende malen naar voren gekomen dat respondenten die bedreigd zijn wel hebben overlegd met de politie en/of het Openbaar Ministerie, maar dat er niet voldoende informatie en bewijs beschikbaar was om aangifte te doen en vervolging te starten. Door de betreffende respondenten werd deze ontmoediging als onbevredigend ervaren.

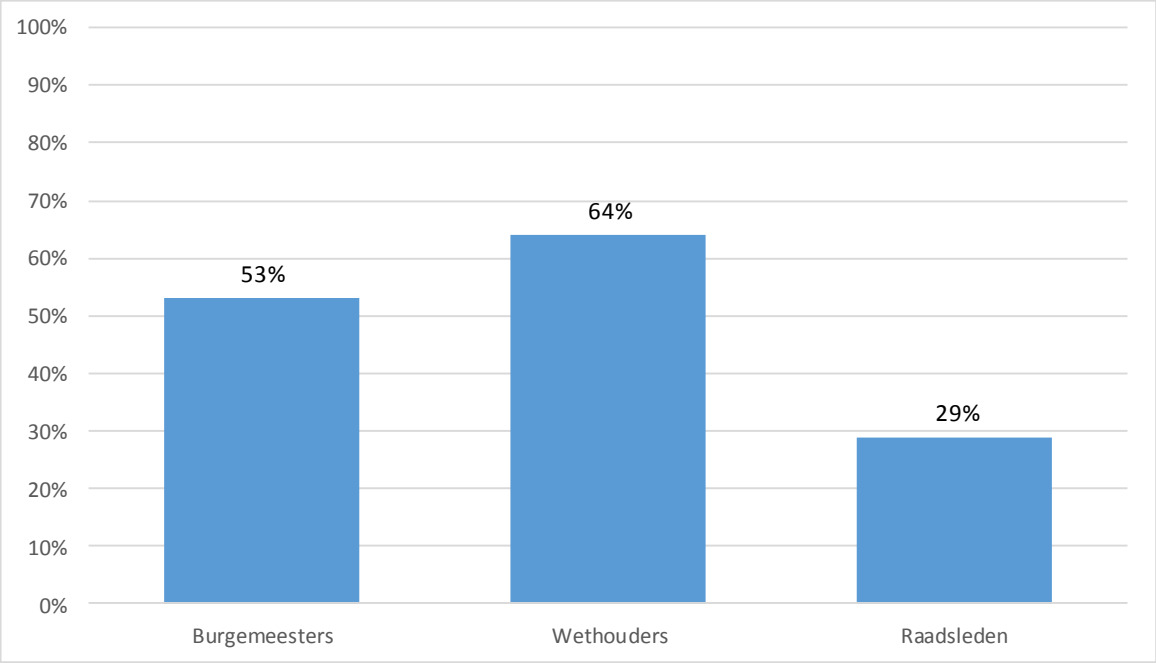
Een geïnterviewde burgemeester die wel aangifte heeft gedaan van (ernstige) bedreiging was ernstig ontstemd toen de zaak van de bedreiging geseponeerd werd door het Openbaar Ministerie. De reden is dat de verdachte veroordeeld was voor twee andere misdrijven.[46] Met een veroordeling voor de bedreiging zou de opgelegde straf niet hoger kunnen uitvallen dan al was opgelegd. Bij omkoping was de reden om geen aangifte te doen dat er volgens betrokkenen niet voldoende bewijs was voor de omkoping.

Wat in ons onderzoek *niet* als argument is genoemd om geen aangifte te doen is dat men geen aangifte durfde te doen.

7.2.3. Screening

Omkoping en infiltratie heeft duidelijke raakvlakken met integriteit. Iemand die zich laat omkopen is niet integer en dat geldt uiteraard ook voor personen die met een crimineel oogmerk (proberen te) infiltreren in het lokale openbaar bestuur. Het vooraf screenen van kandidaten op (onder meer) integriteit zou daarom een optie kunnen zijn om beïnvloeding te voorkomen. In figuur 7.3 is weergegeven hoeveel procent van de betreffende functionarissen aangeeft dat hun functie in de gemeente waar zij werkzaam zijn op integriteit gescreend wordt.

FIGUUR 7.3: PERCENTAGE VAN DE FUNCTIONARISSEN DAT AANGEEFT DAT HUN FUNCTIE OP INTEGRITEIT GESCREEND WORDT (N=3.271)



Uit de bovenstaande figuur is op te maken dat wethouders relatief gezien het vaakst worden gescreend en raadsleden het minst vaak. De aard van de screening varieert. Bij politieke ambtsdragers, en met name raadsleden, is het lastig om te screenen omdat het democratisch proces daaraan in de weg staat. Bij raadsleden vindt de screening daarom vaak door de eigen politieke partij plaats en niet door de gemeente. Voor politieke ambtsdragers is na de raadsverkiezingen in 2010 een speciale Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) ontwikkeld.

[46] Op grond van art. 58 Sr jo 63 Sr wordt het misdrijf met de laagste straf van de samenlopende misdrijven geseponeerd, nu de hoogste straf al vermeerderd is met een derde.

Daarbij wordt gekeken naar specifieke risico's en wordt naslag gedaan in bestanden van justitie, politie en reclassering. Hiervan wordt dus lang niet altijd gebruik gemaakt, zoals blijkt uit figuur 7.2.

Het is opvallend dat raadsleden relatief weinig op integriteit gescreend worden, terwijl, zo bleek uit tabel 4.3, juist bij deze categorie relatief vaak sprake is van (pogingen tot) infiltratie. Zoals gezegd gebeurt het screenen van raadsleden met name door de eigen politieke partij. Een vertegenwoordiger van een geïnterviewde politieke partij geeft aan dat als iemand zich kandideert voor een vertegenwoordigende functie, door de kiescommissie de antecedenten worden getoetst, onderzoek wordt gedaan naar uitingen op social media en vaak om een VOG wordt gevraagd. De screening van potentiële raadsleden gebeurt doorgaans door de eigen partij en niet door de gemeente. Dat geldt in zekere mate ook voor wethouders.

Dat laat onverlet dat screening van wethouders wel mogelijk is via het openbaar bestuur zelf. De aard van de screening maakt daarbij ook uit. Een commissaris van de Koning over het screenen van wethouders:

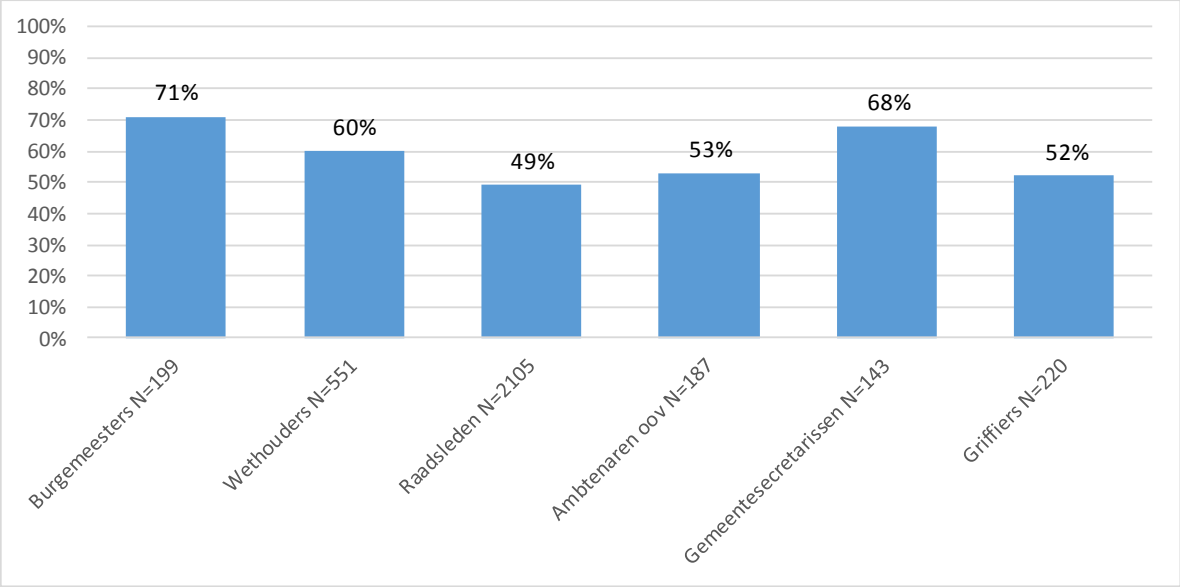
> *"Het gaat om een goed gesprek met de aankomend wethouder, de screener moet de juiste vragen stellen. Soms weten mensen zelf niet dat ze kwetsbaar zijn of op welk terrein. Als de juiste vragen gesteld worden kan de aankomend wethouder beslissen om bijvoorbeeld af te zien van een bepaalde portefeuille. Ik adviseer wethouders om de uitkomsten van het screeningrapport met hun fractievoorzitter te bespreken. Benoeming is iets voor de eigen partij, dus dat kan alleen vanuit de partij tegengehouden en gereguleerd worden."*

Screening blijkt met andere woorden nog geen gemeengoed in alle gemeenten of voor alle functies. Ook wanneer wel gescreend wordt, verschilt de inhoud van deze screening.

7.2.4. Organisatorische voorzieningen

Binnen gemeenten worden ook voorzieningen getroffen om het risico op beïnvloeding met een crimineel oogmerk te onderkennen en te voorkomen. Dat betreft in de eerste plaats integriteitsbeleid dat specifiek gericht is op beïnvloeding met een crimineel oogmerk en hoe daarmee om te gaan. Dit beleid kan gericht zijn op verschillende typen functionarissen binnen de gemeente. In figuur 7.4 is per type functionaris aangegeven in hoeverre een dergelijk beleid in de eigen gemeente aanwezig is. Aan de respondenten is niet gevraagd te specificeren om welk type beleid het gaat, maar is in algemene zin gevraagd óf er beleid is.

TABEL 7.4: PERCENTAGE RESPONDENTEN DAT AANGEEFT DAT EIGEN GEMEENTE INTEGRITEITSBELEID HEEFT GERICHT OP TEGENGAAN BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK



Verder blijkt uit de enquête dat in 40% van de gemeenten een meldpunt aanwezig is dat er (mede) op gericht is om bedreiging, (poging tot) omkoping en infiltratie met een crimineel oogmerk te melden. Op welk wijze dit meldpunt ingericht is of hoeveel meldingen er binnenkomen, is niet door respondenten aangegeven.

7.3 Mogelijke maatregelen

Inleiding

Uit de vorige paragraaf blijkt dat er bij gemeenten maatregelen worden genomen om beïnvloeding met een crimineel oogmerk te voorkomen en/of te ermee om te kunnen gaan, maar dat er ook nog het nodige te winnen valt. Dat wordt in deze paragraaf beschreven. Daarnaast komen in deze paragraaf ook andere suggesties en verbetermogelijkheden aan de orde die in interviews en de enquête zijn genoemd.

Openbaarheid

Door diverse gesprekspartners is aangegeven dat het belangrijk is om de openbaarheid te zoeken in geval van (serieuze) bedreigingen. Ook bij sommige politieke partijen is dit een standaardadvies. Door een bedreiging naar buiten te brengen is de kans kleiner, zo is de veronderstelling, dat de bedreiging in de praktijk wordt gebracht. Indien er daadwerkelijk iets met de bedreigde persoon gebeurt, zal dit immers direct worden gelinkt aan de bedreiging en zal een politie-onderzoek zich daar ook snel(ler) op kunnen toespitsen. Een ander voordeel van het in de openbaarheid brengen van een bedreiging is dat derden ook scherper gefocust zijn op eventuele verdachte personen of omstandigheden. Openbaarmaking van bedreigingen moet uiteraard niet strijdig zijn met een eventueel politie-onderzoek.

Aangiftebereidheid

Gemiddeld heeft een derde van alle respondenten die met een crimineel oogmerk zijn bedreigd, aangifte gedaan (in figuur 7.2 is dit per respondentgroep weergegeven). Soms maakten de bedreigden zelf de afweging om geen aangifte te doen, soms werd het ontraden

door de politie. Voor dat laatste kan een gerede grond zijn, maar wordt door bedreigde vertegenwoordigers van het lokale openbaar bestuur vaak als ontmoedigend ervaren.

De effectiviteit van het doen van aangifte staat of valt erbij dat er wat mee gedaan wordt door politie en OM. In het voormalige programma Veilige Publieke Taak van de rijksoverheid wordt prioriteit gegeven aan de aanpak van fysiek en verbaal geweld tegen mensen met een publieke taak en is er speciale aandacht voor de aanpak van daders.[47] Het niet opnemen van aangiftes en het seponeren van strafzaken past hier niet bij. Mogelijk kan dit leiden tot een hogere aangiftebereidheid van personen die met een crimineel oogmerk bedreigd zijn, onder meer door een grotere bereidheid bij de politie om aangiftes op te nemen, ook als de bewijsvoering lastig is.

Mediation in het strafrecht

Een alternatief voor strafrechtelijke vervolging is toegepast in het volgende geval waarbij een burgemeester werd bedreigd wegens de strenge handhaving op een vakantiepark waar sprake was van illegale prostitutie.

> *"Ik werd bedreigd via social media. Binnen een maand of drie, vier werden de bedreigingen steeds explicieter in de wijze waarop men mij zou doden. Ik heb contact gezocht met de officier van justitie, die mij heeft geadviseerd om aangifte te doen. Vervolgens heb ik een gesprek gevoerd met de twee verdachten, waarbij ook een rechercheur aanwezig was. We hebben toen besloten art. 51h Sv toe te passen, dat is mediation in het strafrecht. Er is toen een overeenkomst gesloten waarin staat dat de betreffende personen zich nooit meer op een dergelijke wijze mogen uitlaten over mij. Ik koos hiervoor omdat ik geen zin had om een levenslange opponent binnen de gemeente te hebben."*

Toepassing van artikel 51h van het Wetboek van Strafvordering leidt in vergelijking met een strafzaak ook tot een kortere en voor het slachtoffer wellicht minder belastende procedure.

Artikel 51 Sv luidt als volgt:

1. Het openbaar ministerie bevordert dat de politie in een zo vroeg mogelijk stadium het slachtoffer en de verdachte mededeling doet van de mogelijkheden tot bemiddeling.

2. Indien een bemiddeling tussen het slachtoffer en de verdachte tot een overeenkomst heeft geleid, houdt de rechter, indien hij een straf en maatregel oplegt, daarmee rekening.

3. Het openbaar ministerie bevordert bemiddeling tussen het slachtoffer en de veroordeelde, nadat het zich ervan heeft vergewist dat dit de instemming heeft van het slachtoffer.

Vier-ogen-principe

Voor ambtenaren geldt dat functieroulatie de aard en omvang van bedreigingen zou kunnen beperken. Indien dezelfde ambtenaar zich bijvoorbeeld jarenlang bezighoudt met de uitvoering van het veiligheidsbeleid, is hij of zij vaak bekend bij criminelen die eventueel last hebben van diens handelen of nalaten en zal, zo wordt in onze gesprekken gesuggereerd, ook eerder sprake zijn van bedreiging. Een burgemeester:

[47] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geweld-tegen-werknemers-met-publieke-taak/aanpak-geweld-tegen-werknemers-met-publieke-taak

"In een kleine gemeente kunnen mensen veertig jaar zitten en moeten mensen handhaven waar ze zijn opgegroeid en bij mensen met wie ze op voetbal zitten. Dat werkt niet."

Het vier-ogen-principe helpt ook om integriteitsschendingen met een crimineel oogmerk te ondervangen: een collega of leidinggevende kijkt mee bij bijvoorbeeld vergunningverlening of handhaving van regelgeving. In hoeveel gemeenten dit plaatsvindt is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht, maar uit interviews blijkt dat het in veel gemeenten staand beleid is.

Spreiding van risico's

Om bedreigingen te voorkomen wordt vooral vanuit andere organisaties die zich bezighouden met de (bestuurlijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit het delen van functies en verantwoordelijkheden toegepast.

Een gesprekspartner van het Openbaar Ministerie stelde dat er bij het OM bewust voor gekozen wordt om zaken tegen bijvoorbeeld drugshandelaren en motorclubs steeds door andere officieren van justitie te laten behandelen, soms zelfs in dezelfde zaak. Dit heeft volgens de gesprekspartner tot gevolg dat het door criminelen niet zinvol wordt geacht om een officier van justitie te bedreigen, omdat duidelijk zou worden dat strafzaken niet afhangen van één persoon. Een andere gesprekspartner van het OM stelde overigens dat bedreigingen van officieren van justitie in strafzaken aan de orde van de dag zijn.

Een andere officier van justitie zei op een bijeenkomst over bedreigde bestuurders het volgende:

"Het is belangrijk dat de crimineel het niet ziet als 'deze bestuurder of officier moet mij hebben', maar dat hij het gewoon ziet als rechtshandhaving. Criminelen weten ook dat rechtshandhaving nou eenmaal iets is wat bestaat. Wissel degene die in de openbaarheid treedt: wij doen dat zowel bij zittingen als bij wie de brieven verstuurt: steeds andere namen."

Een andere officier van justitie ziet de volgende manier om risico's te spreiden:

"Alle diensten moeten de handen ineen slaan. De burgemeester sluit een pand, de Belastingdienst legt een aanslag op, het OM vervolgt de drugsmannen erachter. Iedereen slaat de handen ineen. Eén overheid, samen vooruit! Het is belangrijk om het samen te doen, want die criminelen gaan echt niet iedereen bedreigen. Politie, OM, Belastingdienst, burgemeester, dat is veel te veel werk."

Screening

Screening van bestuurders, raadsleden en ambtenaren gebeurt in lang niet alle gemeenten. In dit onderzoek wordt screening breed uitgelegd; het kan zowel gaan om een gesprek waarin kwetsbaarheden van het eigen functioneren met de desbetreffende functionaris worden besproken, verklaringen omtrent het gedrag zoals eerder in dit hoofdstuk benoemd of bijvoorbeeld strafrechtelijke screening. Een gesprekspartner van de politie zegt hierover:

"Het schort aan screening. Dat kan al een goed gesprek zijn met iemand waarin kwetsbaarheden benoemd kunnen worden, waarin wordt gevraagd naar het verle-

den van de persoon en waarin signalen bespreekbaar worden gemaakt. Nu is men bij zo'n aanstelling geneigd om de ogen er eerder voor te sluiten. Men denkt, het ziet er goed uit, dus het zal wel goed zijn."

In vier van de tien gemeenten die recentelijk kampten met integriteitskwesties bij wethouders of raadsleden was geen verklaring omtrent gedrag nodig, zo bleek in 2014 uit onderzoek van NRC Handelsblad.[48] Dit cijfer komt dus overeen met de gegevens over screening op integriteit uit figuur 7.3.

Uit onze enquête blijkt dat ongeveer driekwart van de burgemeesters, raadsleden en wethouders die niet gescreend zijn, er voorstander van is dat dat wel gebeurt. Een geïnterviewde commissaris van de Koning is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het screenen van wethouders (ook) bij de burgemeester zou moeten liggen. Hij heeft deze boodschap begin 2014 in een brief ter kennis gesteld aan de burgemeesters in zijn provincie, maar deze werd niet algemeen omarmd. Een burgemeester (uit een andere provincie) hierover:

"Het screenen van wethouders en raadsleden moet juist niet bij de burgemeester liggen. Als ik bedenkingen tegen iemand heb of iemand niet wil maar die wordt toch benoemd, heb ik daar de rest van de collegeperiode last van en zal diegene er alles aan doen om mij te laten sneuvelen als burgemeester. Wanneer de burgemeester iemand afwijst en die persoon duikt als gemeenteraadslid op, dan heb je daarmee een enorme bom in je gemeenteraad zitten."

Over wie het doet (de burgemeester of juist niet, de politieke partij of anderen) lopen de meningen dus uiteen, maar een groot deel van de respondenten geeft aan dat in elke gemeente vastgelegd zou moeten worden dat functionarissen met publieke functies (burgemeester, wethouders, raadsleden) gescreend worden op integriteit.

Database

Het wordt door sommige gesprekspartners als een gemis ervaren dat er geen registratie is van niet-integer gedrag van vertegenwoordigers van het lokale openbaar bestuur. Er is een voorziening in oprichting waarmee daarin voorzien moet worden. Dit betreft een themaregister corruptie dat beheerd gaat worden door de Nationale Recherche. Die kan signalen met betrekking tot personen en bedrijven in het algemeen, maar ook vertegenwoordigers van het lokale openbaar bestuur in het bijzonder, vastleggen en bewaren met als doel deze gegevens te kunnen combineren en veredelen en eventueel opplussen om er vervolgens strafrechtelijk onderzoek of andere interventies op te ondernemen. Het register beoogt ook preventief te werken in de zin dat het meegenomen kan worden in de screening van bestuurders.

Bewustwording

Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat bewustwording van de problemen met criminele beïnvloeding belangrijk is. Tijdens een bijeenkomst voor burgemeesters zei één van de deelnemers:

"Het is belangrijk om je als burgemeester voor te bereiden vóórdat er iets aan de hand is. Dus bespreek het met de omgeving. Onderzoek waar je kwetsbaar bent.

[48] NRC Handelsblad, 22 maart 2014: *Wethouders gaan zonder screening het college in.* https://www.nrc.nl/nieuws/2014/03/22/wethouders-gaan-zonder-screening-het-college-in-a1426349

Kijk welke dossiers gevoelig zijn en waar je voorbereid zou moeten zijn. Bespreek van tevoren met de gemeenteraad dat er een budget is voor beveiliging [van personen] wanneer nodig."

Meerdere gesprekspartners hebben aangegeven dat er weinig aandacht aan bewustwording van beïnvloeding met een crimineel oogmerk wordt besteed in bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders. Hoe herken je bijvoorbeeld beïnvloeding, hoe ga je om met de soms dunne lijntjes tussen bestuur en maatschappij, wat zijn de mogelijke gevaren waar je mee te maken krijgt en hoe moet je daarmee omgaan? Respondenten zijn van mening dat het onderwerp bespreekbaar zou moeten zijn en in elk college aan de orde zou moeten komen.

Protocol

In het verlengde van het voorgaande blijken veel bedreigde respondenten behoefte te hebben aan een protocol of richtlijn wat te doen bij bedreigingen. Wat moet je doen en wat juist niet? Met wie moet je erover praten? Is er een vertrouwenspersoon voor zoiets? Wat is nog acceptabel en behoort tot 'het risico van het vak' en wat niet? Elke gemeente zou een dergelijk protocol moeten hebben, aldus respondenten.

Gebruik social media

Als het gaat om bedreigingen geldt dat hieraan 'aan de voorkant', bij de selectie en benoeming van kandidaten, weinig kan worden gedaan. Zeker voor personen met een publieke functie, zoals burgemeesters, wethouders en raadsleden geldt dat bedreigingen met een crimineel oogmerk moeilijk te voorkomen zijn. Het heeft weinig te maken met de integriteit van de functionaris zelf, maar met de mate waarin deze zichtbaar is voor 'kwaadwillenden'. Contact- en adresgegevens zijn vaak gemakkelijk te vinden door deze personen. Een terughoudend gebruik van social media kan het aantal bedreigingen wel beperken. Het is volgens respondenten raadzaam geen onbekenden toe te laten tot een persoonlijk Facebook-profiel en geen foto's van of gegevens over het gezin of de familie te plaatsen. Een ambtenaar geeft in de enquête aan nog verder te gaan:

"Ik mijd social media vanwege mijn werkfunctie. Ik ga niet op publieksfoto's en mijd dat ik met naam en toenaam in persstukken wordt genoemd. Als je mijn naam googelt vind je vrijwel niks en dat is precies mijn bedoeling."

7.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op datgene wat gemeenten en individuen doen om beïnvloedingspogingen met een crimineel oogmerk tegen te gaan of hoe ze handelen als het zich heeft voorgedaan. Wat vrijwel alle bedreigden doen is om de bedreiging met een crimineel oogmerk, behalve privé, ook te bespreken met directe collega's (bijvoorbeeld in het college van B&W) en andere professionele contacten.

Gemiddeld wordt onder alle respondentgroepen in ongeveer een derde van de gevallen waarin sprake is geweest van bedreiging met een crimineel oogmerk is aangifte gedaan. Van een (poging tot) omkoping met een crimineel oogmerk wordt vrijwel nooit aangifte gedaan. Er wordt door de respondenten een aantal redenen en motieven genoemd om geen aangifte van bedreiging te doen. Deze zijn voor alle groepen respondenten dezelfde en grotendeels als volgt te categoriseren:

- de bedreiging of omkoping was volgens de persoon in kwestie niet ernstig of concreet genoeg;
- de bedreiging of omkoping was (mede door het vorige punt) strafrechtelijk moeilijk te bewijzen en moeilijk vervolgbaar;
- er hebben gesprekken met de bedreiger(s) plaatsgevonden en dat was voor de betrokkene afdoende;
- door aangifte te doen zou de situatie (mogelijk) verder escaleren.

Screening van burgemeesters, wethouders en raadsleden gebeurt in resp. 53%, 64% en 29% van de gevallen. Opvallend is dat raadsleden relatief weinig op integriteit gescreend worden, terwijl, zo bleek uit tabel 4.3, juist bij deze categorie relatief vaak sprake is van (pogingen tot) infiltratie. Als het gebeurt, gebeurt het vrijwel altijd door de eigen politieke partij.

Binnen gemeenten worden ook voorzieningen worden getroffen om het risico op beïnvloeding met een crimineel oogmerk te onderkennen en te voorkomen. Dat betreft in de eerste plaats integriteitsbeleid dat specifiek gericht is op beïnvloeding met een crimineel oogmerk en hoe daarmee om te gaan. Voor raadsleden is in minder dan de helft van de gemeenten (49%) een dergelijk beleid aanwezig, voor burgemeesters in 71% van de gemeenten. De percentages van de overige typen functionarissen liggen daar tussenin.

De volgende maatregelen zouden volgens respondenten het voorkomen van beïnvloedingspogingen met een crimineel oogmerk en het handelen indien het zich voordoet kunnen verbeteren:

- openbaarheid zoeken
- een grotere aangiftebereidheid én een grotere bereidheid bij de politie om aangifte op te nemen
- toepassen mediation in het strafrecht
- toepassen vier-ogen-principe
- spreiding van risico's door als gemeenten functies en verantwoordelijkheden bij verschillende functionarissen te leggen
- altijd screenen van bestuurders en volksvertegenwoordigers
- betere bewustwording en bespreekbaar maken van beïnvloeding
- database integriteit
- aanwezigheid protocol of richtlijn over wat te doen bij bedreigingen
- verantwoord gebruik social media

8

Conclusies en discussie

8.1 Inleiding

In dit rapport hebben we op basis van een grootschalige enquête en verdiepende interviews de bevindingen beschreven van ons onderzoek over de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur. De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

> *Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur, welke kwetsbaarheden kunnen hierbij aangewezen worden, in hoeverre heeft de beïnvloeding impact op besluitvorming(sprocessen) en de nationale veiligheid en welke maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt om beïnvloeding tegen te gaan?*

Beïnvloeding met een crimineel oogmerk hebben we geoperationaliseerd naar drie verschillende vormen van beïnvloeding: bedreiging, omkoping en infiltratie. Het gaat om drie brede vormen van beïnvloeding. Deze vormen zijn hieronder verder toegelicht:

Bedreiging

Bij bedreiging gaat het om alle vormen van geweld of agressie waarmee criminelen proberen (besluitvormings)processen te beïnvloeden. Daarbij gaat het niet alleen om geweld en agressie zelf, maar ook om het dreigen hiermee. Voorbeelden hiervan zijn dreigend telefoon/mail-/briefverkeer, fysieke bedreiging, chantage en intimidatie. Ook bedreiging van naasten van de bestuurder, het raadslid of de ambtenaar vallen hieronder.

Omkoping

Bij (poging tot) omkoping gaat het om alle vormen van verleiding waarbij een bestuurder, raadslid of ambtenaar door middel van financiële voordelen of niet-financiële voordelen, verleid wordt om een beslissing te nemen die niet in overeenstemming is met het algemeen belang, maar met het crimineel belang. Voorbeelden hiervan zijn het ontvangen van cadeaus, het krijgen van een voorkeursbehandeling of het ontvangen van een geldbedrag.

Infiltratie

Onder (poging tot) infiltratie worden alle manieren verstaan om te participeren in het lokale openbaar bestuur, waarbij het doel is om met een crimineel oogmerk lokale processen en besluitvorming te kunnen beïnvloeden. Voorbeelden van participatie zijn het lidmaatschap van een politieke partij, het vervullen van een wethoudersfunctie of het raadslidmaatschap.

Bij infiltratie gaat het om een manier om invloed uit te oefenen die op zichzelf legaal is, maar er kunnen criminele doeleinden meespelen. Wanneer beoogd is te beïnvloeden met het oogmerk criminele doeleinden te bereiken of te vergemakkelijken, is sprake van beïnvloeding in het kader van dit onderzoek.

In het kader van het onderzoek zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

1. Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
2. In hoeverre zijn de democratische processen en posities op lokaal niveau gevoelig voor beïnvloeding en waar zitten de kwetsbaarheden?
3. Als er sprake is van verwevenheid en beïnvloeding tussen de criminaliteit en het lokale openbaar bestuur, in hoeverre heeft dit dan een ondermijnend effect voor de lokale democratie?
4. Wat is de aard en omvang van een rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau?
5. In hoeverre heeft beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur en rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau impact op de nationale veiligheid?
6. Welke maatregelen worden er momenteel genomen ter bestrijding van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
7. Welke concrete maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt?

In de volgende paragrafen worden deze vragen beantwoord.

8.2 Aard en omvang

8.2.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

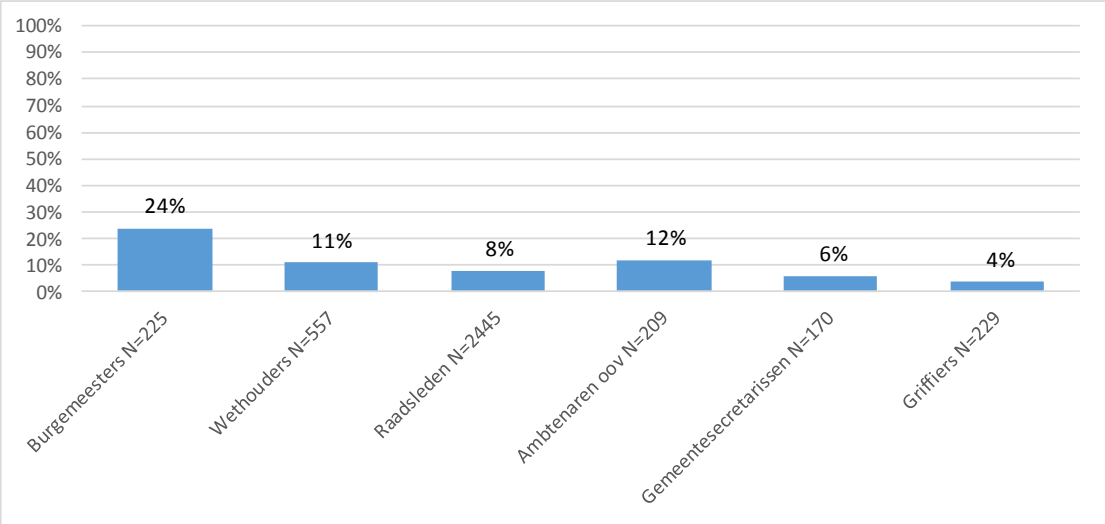
Wat is de aard en omvang van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?

Zoals aangegeven onderscheiden we drie varianten van beïnvloeding, te weten bedreiging, omkoping en infiltratie. De respondenten moesten zelf beoordelen of een crimineel oogmerk aanleiding was voor de beïnvloeding.

8.2.2. Bedreigingen

In tabel 8.1 is weergegeven hoeveel procent van de verschillende categorieën functionarissen aangeeft met een crimineel oogmerk bedreigd te zijn.

FIGUUR 8.1: PERCENTAGES MET EEN CRIMINEEL OOGMERK BEDREIGDE FUNCTIONARISSEN



Burgemeesters hebben het vaakst aangegeven dat zij met een crimineel oogmerk bedreigd zijn. Daarbij geldt dat burgemeesters van grotere gemeenten relatief vaker aangeven met dit oogmerk te worden bedreigd dan die van kleinere gemeenten.

TABEL 8.2: PERCENTAGE BURGEMEESTERS DAT MET EEN CRIMINEEL OOGMERK IS BEDREIGD, UITGESPLITST NAAR GEMEENTEGROOTTE (N=53)

<25.000 INWONERS	25.000-50.000 INWONERS	50.001-100.000 INWONERS	>100.000 INWONERS	TOTAAL
16%	26%	32%	46%	24%

Voor de andere categorieën functionarissen is een dergelijk verband tussen gemeentegrootte en omvang van bedreigingen met een crimineel oogmerk niet aanwezig. Voorts vindt bedreiging met een crimineel oogmerk niet in bepaalde provincies meer plaats dan in andere provincies. Wel bestaan er verschillen dat een bepaalde groep functionarissen meer bedreigd wordt in een bepaalde provincie, maar een andere groep functionarissen in diezelfde provincie juist niet.

Wat betreft de aard van de bedreigingen zijn er duidelijk gradaties, van daadwerkelijk (levens)bedreigend tot anonieme bedreigingen op social media waar de ene burgemeester zich wel bedreigd door zal voelen en de andere niet. Bedreigingen met fysiek geweld zijn niet in de praktijk gebracht; voor zover wij in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen zijn er geen lokale bestuurders, volksvertegenwoordigers of ambtenaren daadwerkelijk mishandeld of anderszins fysiek iets aangedaan.

Bedreigingen kunnen veel impact hebben op de bedreigden en hun naasten. Dat is gebleken uit diverse interviews die we gevoerd hebben met bedreigde bestuurders, ambtenaren en raadsleden. Benadrukt moet echter worden, zo is ook door verschillende geïnterviewde bestuurders én wetenschappers aangegeven, dat er in Nederland geen sprake is van “Italiaanse toestanden” zoals geïllustreerd in het volgende tekstblok.

In een artikel op de website van de NOS is het volgende over de Italiaanse maffia beschreven: [49]

[49] http://nos.nl/artikel/2134696-ambtenaren-italie-onder-maffia-druk-ik-voel-me-vaak-depressief.html

Doodsbedreigingen, brandstichting, kogelbrieven of dode dieren voor de deur. Het is dagelijkse kost voor veel overheidsfunctionarissen in de Zuid-Italiaanse regio Calabrië. Dag in dag uit hebben zij te maken met de dreiging van verschillende maffiabendes.

Zo ook Benedetto Zoccola, locoburgemeester in de gemeente Mondragona. Een maffiabaas liet als vergelding voor zijn arrestatie een bom plaatsen onder het bureau van Zoccola. De bom ontplofte minder dan een meter van de locoburgemeester. Naast een gehoorbeschadiging hield hij er ook een posttraumatische stress-stoornis aan over.

"Ik kan mijn vrienden inmiddels op een hand tellen", zegt Zoccola tegen persbureau Reuters. "Ik voel me vaak depressief en geïsoleerd. Soms ben ik zo down dat ik geen zin meer heb om te leven." Afgelopen maand ontving Zoccola opnieuw tientallen doodsbedreigingen. Hij wordt sinds drie jaar 24 uur per dag bewaakt.

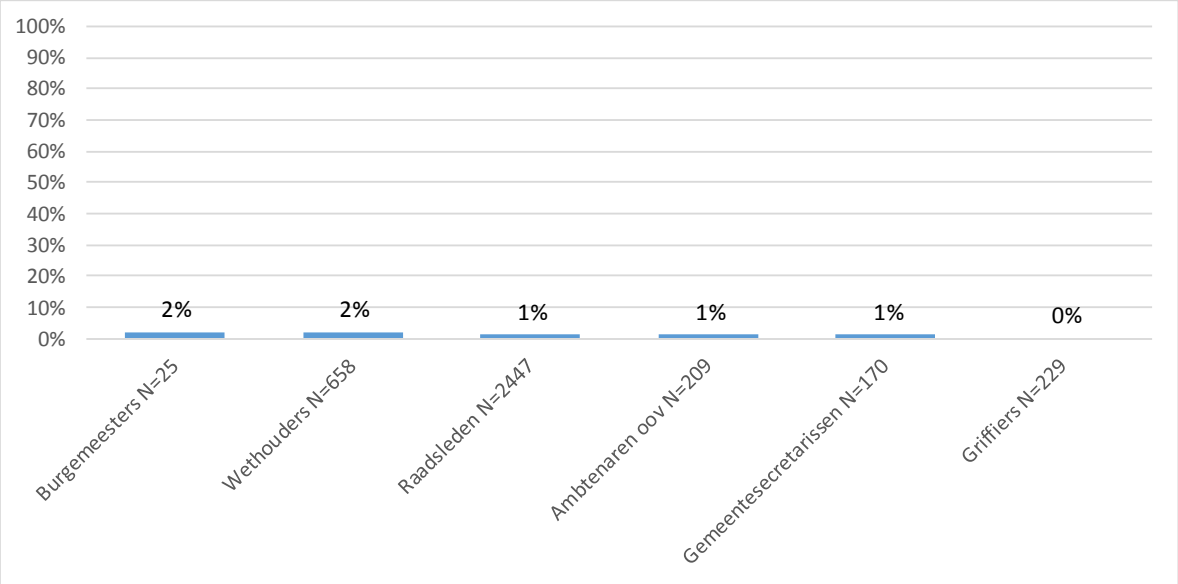
Zoccola is lang niet de enige die dit doormaakt. Ook Francesca De Vito, burgemeester van Calimera, ontving een envelop met twee kogels. Net als Michele Tripodi, burgemeester van de gemeente Polistena. De auto van Rosario Rocca, burgemeester van Benestare, werd in brand gestoken. En soms blijft het niet bij dreigementen; de afgelopen vier decennia zijn er 132 bestuurders vermoord door de maffia.

Vergeleken met de hier beschreven situatie zijn de aard en de omvang van met een crimineel oogmerk bedreigde bestuurders, raadsleden en ambtenaren in Nederland beperkter. In algemene zin geven we geen oordeel over de omvang in Nederland van de bedreigingen met een crimineel oogmerk.

8.2.3. Omkoping

In figuur 8.3 zijn de percentages weergegeven van de verschillende categorieën functionarissen die aangeven zelf te maken hebben gehad met een poging tot omkoping.

FIGUUR 8.3: PERCENTAGES FUNCTIONARISSEN DAT ZELF TE MAKEN HEEFT GEHAD MET POGING TOT OMKOPING



Het gaat om zeer lage percentages, waarbij er geen verschil is tussen de gemeentegrootten. In totaal hebben veertig van de in totaal 3.959 bestuurders, raadsleden en ambtenaren die deze enquête hebben ingevuld aangegeven dat ze persoonlijk te maken hebben gehad met een poging tot omkoping. Deze lage cijfers zouden deels verklaard kunnen worden doordat respondenten die te maken hebben gehad met een poging tot omkoping, de vragenlijst over dit onderwerp misschien niet naar waarheid hebben ingevuld. Hoewel dat een mogelijkheid is, sluiten onze onderzoeksresultaten over omkoping wel aan bij andere, meer en minder recente onderzoeken over corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Uit literatuur over (ambtelijke) corruptie in Nederland bij de overheid komt ook het beeld naar voren dat omkoping niet vaak voorkomt en dat de in figuur 8.3 gepresenteerde cijfers over omkoping met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur dus aannemelijk zijn. Deze literatuur is in het onderstaande kader weergegeven.

Berndsen, Huberts en Van Montfort (2009) geven aan dat het lastig is om de aard en omvang van overtredende overheden vast te stellen, maar naar hun mening zijn er geen aanwijzingen dat deze problematiek erg omvangrijk is.[50]

Huisman en Gorsira[51] hebben kwantitatief onderzoek gedaan naar (de neiging tot) corruptie bij ambtenaren en werknemers uit het bedrijfsleven. In dat onderzoek kwam naar voren dat 15% van de ambtenaren in aanraking kwam met corruptie (waaronder omkoping). Het percentage in dat onderzoek is wellicht hoger omdat allerlei soorten ambtenaren zijn bevraagd en in dit onderzoek alleen ambtenaren OOV.

In 2014 hebben De Graaf en Strüwer[52] gepubliceerd over integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid. In een enquête onder 7315 ambtenaren geeft 22% aam het gevoel een misstand te

[50] S. Berndsen, L. Huberts & A. van Montfort, *Het openbaar bestuur en de wet: overtredende overheden in perspectief*, Bestuurswetenschappen 2009, p.25.
[51] W. Huisman en M. Gorsira, 'Strafrecht als probleemgerichte aanpak van corruptie? Studies naar de responsiviteit van anticorruptiebeleid in Nederland en Roemenië', *Tijdschrift voor bijzonder strafrecht & handhaving*, 2015, afl. 6, p. 235-244.
[52] G. de Graaf en T. Strüwer, *Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid*, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, 2014.

hebben meegemaakt die als integriteitsschending kan worden gekwalificeerd. Daarbij ging het vooral om "redelijk 'kleine' vergrijpen als algemeen profiteren van de organisatie door werkuren niet na te leven of middelen van de organisatie te misbruiken en om ongewenste omgangsvormen. Van de respondenten geeft 7% aan dat ze te maken hebben gehad of kennis hebben van corruptie/omkoping. Daarbij ging het om alle vormen van corruptie/omkoping en niet om omkoping/corruptie met een crimineel oogmerk.

Van der Vorm[53] stelt in 2016 dat empirisch onderzoek lijkt uit te wijzen dat het gevaar van een systematische corrumpering van het openbaar bestuur zich niet heeft verwezenlijkt.

De percentages van omkoping in ons onderzoek zijn dus laag, maar om een waardeoordeel aan de cijfers te geven zijn – net als bij bedreigingen het geval was – referentiecijfers uit andere landen of eerdere jaren nodig. Die zijn er niet.

Wat betreft de aard van de gevallen van (pogingen tot) omkoping met een crimineel oogmerk geldt dat deze als relatief licht kunnen worden aangemerkt. Het aantal gevallen waarin door het Openbaar Ministerie strafrechtelijke vervolging is ingezet, is zeer beperkt. Bij de in onze enquête en interviews genoemde voorbeelden waarin sprake was van omkoping met een crimineel oogmerk ging het meestal ook niet om grote bedragen. Het ging dan bijvoorbeeld om een cadeaubon, een bloemstuk of een etentje dat door een crimineel betaald werd. In een aantal gevallen ging het om geldbedragen. Het bedrag werd niet altijd genoemd, € 5.000 was het hoogste bedrag dat wel concreet door een raadslid is genoemd waarbij een poging werd gedaan hem om te kopen als hij zou meewerken aan de wijziging van een bestemmingsplan.

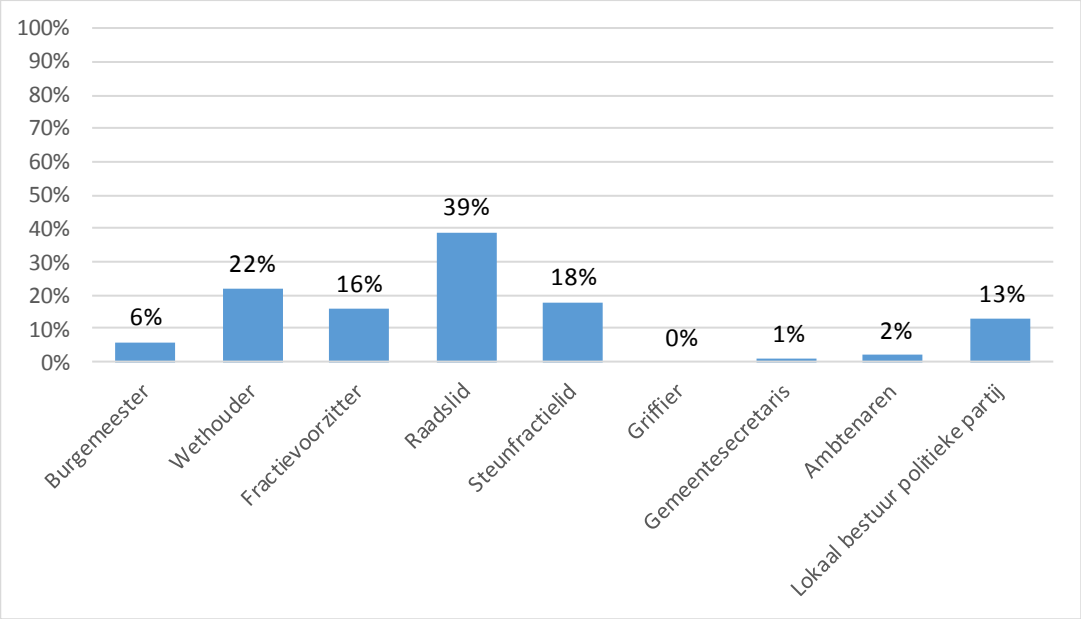
Ook pogingen tot omkoping waarbij het om lage bedragen gaat zijn echter niet zonder risico. Door gesprekspartners is aangegeven dat mensen het niet altijd doorhebben als ze worden omgekocht, het gaat vaak indirect en sluimerend. Een gesprekspartner hierover: *"Omkoping is als een fuik. Als je de eerste ringen niet hebt gezien, kun je niet meer terug."* Desondanks kan, mede door het vrijwel ontbreken van strafrechtelijke vervolgingen, de conclusie luiden dat (pogingen) tot omkoping met een crimineel oogmerk van bestuurders, raadsleden of ambtenaren qua omvang beperkt is.

8.2.4. Infiltratie

In de enquête is aan alle respondentgroepen gevraagd of ze weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie met een crimineel oogmerk. In bijna een kwart van de gemeenten geven één of meer respondenten aan dat zij weten of vermoeden dat er in de afgelopen vijf jaar sprake is geweest van een poging om in het openbaar bestuur te infiltreren. Daarbij was er volgens hen vooral sprake van infiltrerende raadsleden, zoals blijkt uit figuur 8.4.

[53] B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*, Oisterwijk: (WRP) 2016 p. 426.

FIGUUR 8.4: DE DOOR RESPONDENTEN GENOEMDE FUNCTIES WAARVAN ZE WETEN OF VERMOEDEN DAT ER IN DE AFGELOPEN VIJF JAAR SPRAKE IS GEWEEST VAN INFILTRATIE[54] (N=124)



De figuur moet *niet* zo gelezen worden dat bijvoorbeeld 39% van de raadsleden met een crimineel oogmerk in het openbaar bestuur geïnfiltreerd zou zijn. De juiste interpretatie van de figuur is dat van degenen die weten of vermoeden dat er in hun gemeente sprake is (geweest) van infiltratie, het in 39% van de gevallen om een raadslid ging dat volgens de respondenten heeft geïnfiltreerd.

Infiltratie met een crimineel oogmerk komt in alle provincies voor en in de meeste provincies is het percentage gemeenten waar infiltratie voorkomt tussen de 20% en 30%. Opvallend is dat respondenten van grotere gemeenten vaker aangeven dat infiltratie voorkomt dan respondenten in kleinere gemeenten

Net als bij omkoping en bedreiging het geval was, spreken we geen waardeoordeel (is het hoog of laag?) uit over dit percentage. Om het percentage in perspectief te zien zouden cijfers uit het buitenland of uit eerdere Nederlandse onderzoeken beschikbaar moeten zijn.

Als het gaat om de aard van de infiltratie zijn in het onderzoek vooral voorbeelden genoemd die gestoeld zijn op 'de schijn tegen hebben'. Infiltratie is door de respondenten derhalve breed opgevat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de broer van een ondernemer die verdacht werd van milieucriminaliteit die gesolliciteerd heeft als beleidsmedewerker milieu bij een gemeente of een stagiair van de juridische afdeling van een gemeente die vlak voor het begin van de stage opgepakt werd in verband met grootschalige handel in harddrugs. Bewijzen voor infiltratie zijn lastig te vinden omdat niet duidelijk is met welk oogmerk iemand bestuurder, raadslid of ambtenaar van een gemeente wil worden. Toch geeft een derde van de respondenten die zeggen dat er sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk in hun gemeente, aan dit zeker te weten. Voorbeelden waarin onomstotelijk is komen vast te staan dat iemand met een crimineel oogmerk werkzaam wilde worden in het lokale openbaar bestuur, zijn in de enquête niet gemeld.

[54] De percentages in de figuur betreffen het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren openbare orde en veiligheid hierover in de enquête hebben gegeven.

8.2.5. Aard en omvang van beïnvloeding

In dit onderzoek onderscheiden we drie varianten van beïnvloeding, te weten bedreiging, omkoping en infiltratie. De mate waarin respondenten bedreigd worden verschilt per respondentgroep; burgemeesters worden het meest met een crimineel oogmerk bedreigd (24% van deze groep is dat overkomen), griffiers met 4% het minst. De andere groepen zitten daar tussen in: ambtenaren OOV 12%, wethouders 11%, raadsleden 8% een gemeentesecretarissen 6%. Omkoping komt veel minder voor; 0% - 2% van de verschillende respondentgroepen geeft aan dat er een poging is gedaan om hen met een crimineel oogmerk om te komen. In bijna een kwart van alle gemeenten weten of vermoeden respondenten dat (een poging) tot infiltratie heeft plaatsgevonden met een crimineel oogmerk.

We oordelen niet over de vraag of het aantal bedreigingen, (pogingen tot) omkoping en (pogingen tot) infiltratie hoog of laag is, dat kan alleen worden beoordeeld aan de hand van referentiecijfers. Die zouden kunnen bestaan uit cijfers over beïnvloeding met een crimineel oogmerk in meerdere landen of uit cijfers uit eerdere jaren over Nederland. Beide zijn niet voorhanden. Om de omvang van beïnvloeding in perspectief te kunnen bezien, zou het goed zijn om dit onderzoek periodiek, bijvoorbeeld tweejaarlijks, te herhalen.

8.3 Processen en posities

8.3.1. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

In hoeverre zijn de democratische processen en posities op lokaal niveau gevoelig voor beïnvloeding en waar zitten de kwetsbaarheden?

8.3.2. Processen

Processen die naar hun aard kwetsbaar zijn, zijn volgens respondenten voornamelijk het handhaven van regels en voorschriften, vergunningverlening en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Uit de toelichtingen bij de enquête en de verdiepende interviews blijkt echter dat het niet zozeer bepaalde processen zijn die kwetsbaar zijn, maar de randvoorwaarden bij die processen. Daarbij kan gedacht worden aan de afstand tussen de beoordelend ambtenaar en degene die de vergunning aanvraagt. De aandacht moet dus niet zozeer gericht worden op bepaalde processen, maar op randvoorwaarden binnen de organisatie en de maatregelen die daartegen ondernomen kunnen worden (zie daarvoor paragraaf 8.6).

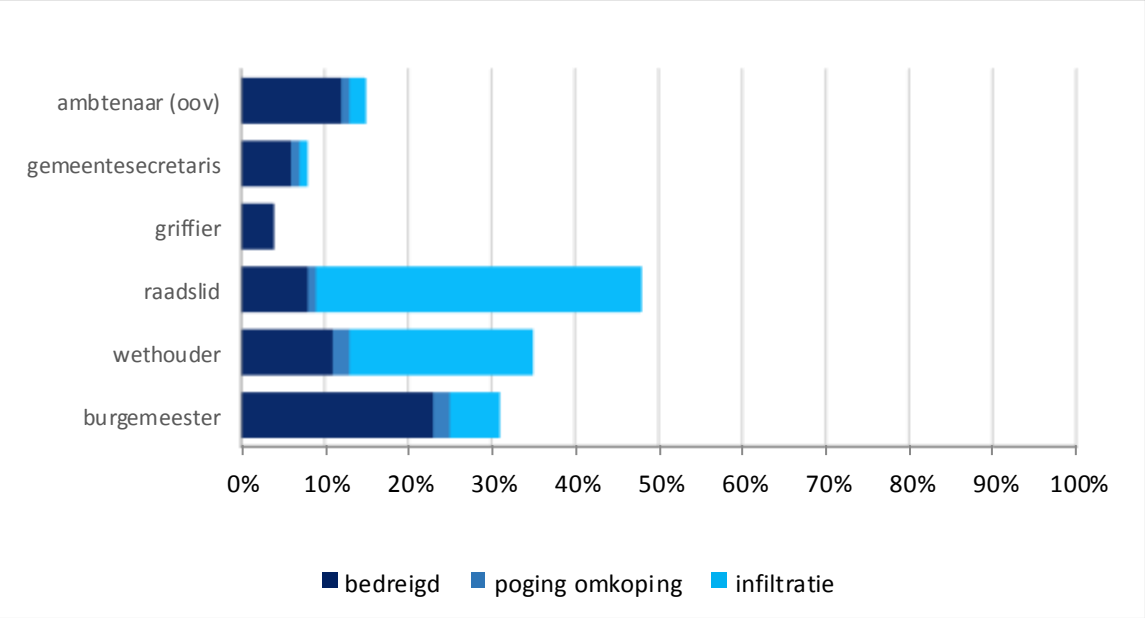
8.3.3. Posities

In dit rapport is op diverse plaatsen aandacht besteed aan de posities (functies) die in de praktijk vatbaar blijken te zijn voor pogingen tot beïnvloeding met een crimineel oogmerk of die volgens betrokkenen naar hun aard risico lopen om beïnvloed te worden. Concreet ging het daarbij om:

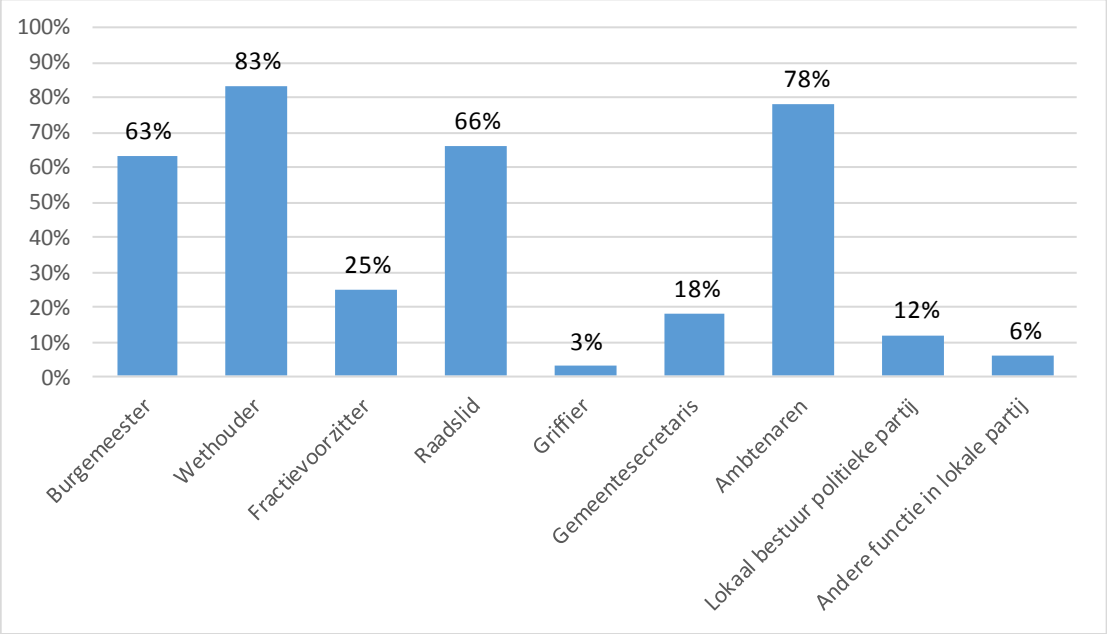
- de percentages functionarissen die met een crimineel oogmerk bedreigd zijn;
- de percentages functionarissen waarbij (een poging tot) omkoping met een crimineel oogmerk heeft plaatsgevonden;
- functies waarbij respondenten weten of vermoeden dat er sprake is (geweest) van infiltratie;
- functie die volgens respondenten naar hun aard veel risico lopen om met een crimineel oogmerk te worden bedreigd of omgekocht.

In figuur 8.6 zijn de resultaten van de eerste drie van de genoemde enquêtevragen samengevoegd voor wat betreft de categorieën functies die bij al deze vragen aan de orde zijn gesteld. In figuur 8.7 zijn de antwoorden van de vierde enquêtevraag opgenomen.

FIGUUR 8.6: FUNCTIONARISSEN DIE BEDREIGD ZIJN, EEN (POGING TOT) OMKOPING HEBBEN MEEGEMAAKT EN EEN (POGING TOT) INFILTRATIE HEBBEN GEMELD (N=3.966)



FIGUUR 8.7: FUNCTIES DIE NAAR HUN AARD VEEL RISICO LOPEN OM MET EEN CRIMINEEL OOGMERK TE WORDEN BEDREIGD OF OMGEKOCHT [55] (N=3.604) (*MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK*)



[55] De percentages in de figuur betreffen het gemiddelde van de percentages van de antwoorden die de burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, ambtenaren oov en griffiers hierover in de enquête hebben gegeven.

Het beeld dat uit de antwoorden op deze vragen naar voren komt is dat vrijwel alle functies in het openbaar bestuur kwetsbaar zijn in die zin dat er een risico is dat criminelen kunnen proberen invloed uit te oefenen. Wat maakt deze functies kwetsbaar?

- Burgemeester: is het boegbeeld en vaak het bekendste gezicht van 'de gemeente' en heeft daarnaast bevoegdheden die criminelen rechtstreeks kunnen raken bij de uitoefening van hun criminele activiteiten;
- Wethouder: heeft directe invloed op besluitvormingsprocessen, heeft een relatief grote afwegingsruimte in concrete dossiers en kan om te worden herbenoemd vatbaar zijn voor maatschappelijke druk;
- Raadslid: kan invloed uitoefenen op gemeentelijke beslissingen in het kader van zijn kaderstellende rol; kan door korte lijnen met beslissers als de burgemeester en wethouder ook in individuele gevallen invloed uitoefenen en kan vatbaar zijn maatschappelijke druk om te worden herkozen;
- Ambtenaar: heeft vaak rechtstreeks contact met externen en beschikt over veel informatie die relevant is voor criminelen. Voor ambtenaren openbare orde en veiligheid geldt specifiek dat ze de burgemeester ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en daardoor barrières kunnen opwerpen voor criminelen.

Ook de verwevenheid van kleine gemeenschappen met het lokale openbaar bestuur wordt door meerdere geïnterviewden als kwetsbaar en problematisch aangemerkt. Ook de verwevenheid van kleine gemeenschappen met het lokale openbaar bestuur wordt door meerdere geïnterviewden als kwetsbaar en problematisch aangemerkt. Besturen van lokale organisaties en clubs hebben door familie- en zakelijke banden nauwe contacten met de politiek en het bestuur. Deze zijn daardoor niet altijd in staat om afstand tot de gemeenschap te bewaren en om persoonlijke en politiek-bestuurlijke belangen afwegingen goed en integer te maken.

8.4 Ondermijning op lokaal niveau

De onderzoeksvraag die in deze paragraaf wordt beantwoord, is:

> *Als er sprake is van verwevenheid en beïnvloeding tussen de criminaliteit en het lokale openbaar bestuur, in hoeverre heeft dit dan een ondermijnend effect voor de lokale democratie?*

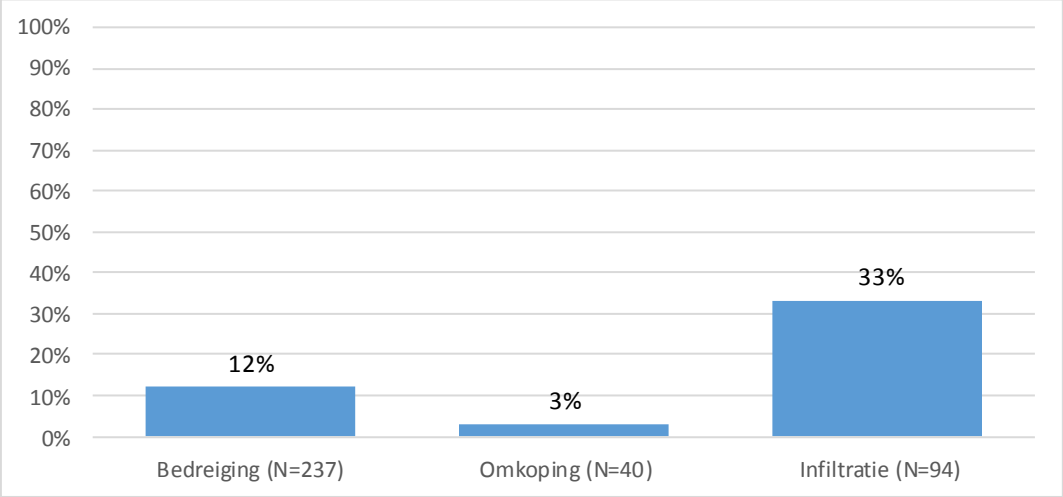
Het gegeven dat er geprobeerd wordt om vanuit een crimineel oogmerk (besluitvormings)processen te beïnvloeden betekent niet dat deze processen ook daadwerkelijk beïnvloed worden. Er is pas sprake van ondermijning volgens de definitie van de ministers van BZK en V&J wanneer criminelen erin slagen de besluitvorming op gemeentelijk niveau op een onrechtmatige wijze in hun voordeel te beïnvloeden of informatie vergaren om hun eigen handelen daarop af te stemmen.[56]

Indien respondenten in de enquête hebben aangegeven dat er (vermoedelijk) sprake is geweest van bedreiging, omkoping of infiltratie is hen vervolgens gevraagd of dit invloed heeft gehad op (besluitvormings)processen. In figuur 8.7 is voor elk van de drie vormen van beïnvloeding weergegeven hoeveel procent van alle respondenten dit bevestigend heeft beant-

[56] *Kamerstukken II* 2015-2016, 29911, nr. 120 (brief van 6 november 2015 van de minister van BZK en de minister van VenJ over onder meer de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit).

woord. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat het bij bedreiging en omkoping gaat om de eigen ervaringen van de respondenten (zijn ze zelf met een crimineel oogmerk bedreigd of is er een poging gedaan om hen met een crimineel oogmerk om te kopen?) en bij infiltratie gaat het om wetenschap of vermoeden dat anderen in hun gemeente met een crimineel oogmerk hebben geïnfiltreerd. Bij bedreiging en omkoping gaat het om personen, bij infiltratie om gemeenten. In de tabel is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën respondenten.

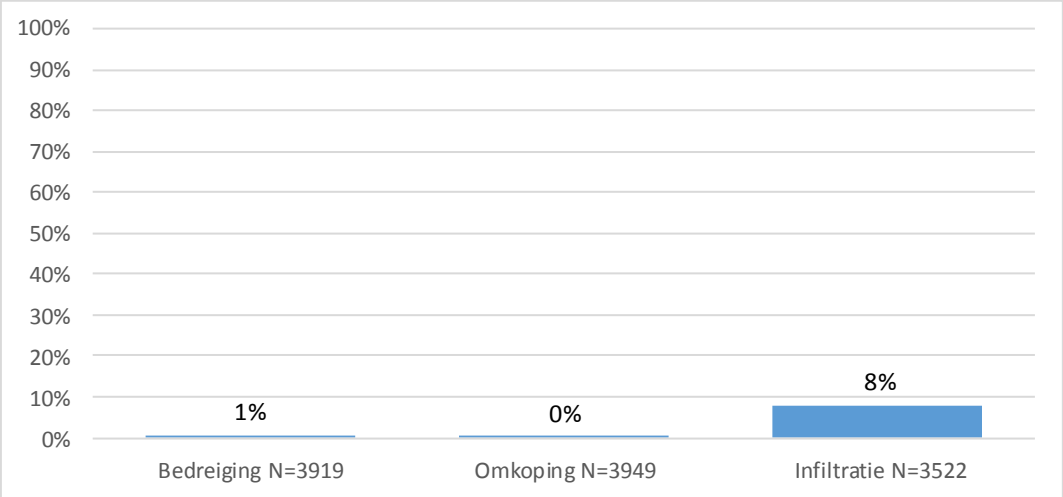
FIGUUR 8.8 PERCENTAGES WAARIN POGINGEN TOT BEÏNVLOEDING ONDERMIJNENDE EFFECTEN HEBBEN GEHAD



In de figuur is te zien hoeveel van de beïnvloedingspogingen hebben geleid tot ondermijnende effecten, in die zin dat de besluitvorming door de beïnvloeding op onrechtmatige wijze in het voordeel van criminelen is beïnvloed. Ter illustratie: van de respondenten die hebben aangegeven dat ze met een crimineel oogmerk bedreigd zijn geeft 12% aan dat het heeft geleid tot een ondermijnend effect. Van de gemeenten waarin één of meer respondenten hebben aangegeven dat er sprake is (geweest) van infiltratie met een crimineel oogmerk is in 33% van de gemeenten als gevolg daarvan sprake van ondermijnende effecten.

Wanneer we de keren dat de beïnvloeding heeft geleid tot het op onrechtmatige wijze in het voordeel van criminelen beïnvloeden van de (besluitvormings)processen afzetten tegen het totale aantal respondenten en niet alleen de respondenten die met bedreiging of omkoping in aanraking zijn gekomen of een (poging tot) infiltratie hebben gemeld, komen we op de volgende figuur.

FIGUUR 8.9: PERCENTAGES VAN ALLE FUNCTIONARISSEN IN HET LOKALE OPENBAAR BESTUUR WAARBIJ DAADWERKELIJK SPRAKE WAS VAN ONDERMIJNENDE EFFECTEN ALS GEVOLG VAN (POGING TOT) BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK



Oftewel, ter toelichting: van alle functionarissen in het lokale openbaar bestuur die onze enquête hebben ingevuld (burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers en ambtenaren openbare orde en veiligheid) is er bij 1% (zonder afronding: 0,7%) sprake van dat ze met een crimineel oogmerk bedreigd zijn waarbij dat geleid heeft tot ondermijnende effecten. In 8% van de gemeenten kennen of vermoeden respondenten dat er in hun gemeente gevallen zijn waarin functionarissen met een crimineel oogmerk in het lokale openbaar bestuur zijn geïnfiltreerd waarbij dat heeft geleid tot ondermijnende effecten.

8.5 Impact op de nationale veiligheid

De onderzoeksvragen die in deze paragraaf worden beantwoord, zijn:

> *Wat is de aard en omvang van een rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau?*
>
> *In hoeverre heeft beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur en rechtstreekse beïnvloeding van actoren op nationaal niveau impact op de nationale veiligheid?*

Actoren op nationaal niveau zijn door ons niet met een enquête bevraagd, waardoor hierover niet op hetzelfde niveau antwoord gegeven kan worden als over personen in het lokale openbaar bestuur. In de gesprekken met actoren die op nationaal niveau werkzaam zijn, zoals de Rijksrecherche en het Openbaar Ministerie, zijn echter geen aanwijzingen naar voren gekomen dat beïnvloeding van nationale actoren veel voorkomt. Nader onderzoek hiernaar op vergelijkbare manier als bij actoren op lokaal niveau, is de aangewezen manier om hier informatie over te verzamelen.

Het kader om de impact op de nationale veiligheid te kunnen bepalen, is opgenomen in de *Strategie Nationale Veiligheid* en het *Nationaal Veiligheidsprofiel.* Hierin zijn vijf vitale belangen opgenomen; de nationale veiligheid hangt sterk samen met deze vijf vitale belangen. De informatie die in dit onderzoek is verzameld – in hoeverre worden bestuurders, raadsle-

den en ambtenaren beïnvloed door criminelen? – geeft informatie over de impact op de 'sociale en politieke stabiliteit'. Wanneer beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur slaagt, is er sprake van aantasting van het functioneren van instituties, waardoor er impact is op dit vitale belang en daardoor op de nationale veiligheid.

Van aantasting van een institutie is sprake op het moment dat bij een belangenafweging de criminele belangen zwaarder wegen dan op het moment dat de beïnvloeding niet zou hebben plaatsgevonden. De impact op de nationale veiligheid is groter wanneer meerdere instituties (meerdere personen binnen dezelfde gemeente en/of meerdere gemeenten) structureel aangetast worden. Het alleen in de brand steken van de auto van de burgemeester is daarmee dus nog geen aantasting. Pas als de burgemeester als gevolg daarvan in zijn besluitvorming de belangen van criminelen zwaarder laat wegen dan hij oorspronkelijk zou doen is er sprake van aantasting en ondermijning.

Hiervoor is aangegeven dat volgens eigen ervaringen van respondenten de invloed van bedreigingen, (pogingen tot) omkoping en (pogingen tot infiltratie) op de lokale (besluitvormings)processen gering is. In deze fenomeenstudie is derhalve niet geconstateerd dat structureel democratische instituties worden aangetast. Dit laat overigens onverlet dat er wel op lokaal niveau problemen bestaan.

Wel zijn in deze fenomeenstudie een aantal factoren naar voren gekomen die laten zien dat beïnvloeding van actoren in het lokale openbaar bestuur in potentie een behoorlijke impact kan hebben. Dit komt vooral door de risico's die bestaan wanneer de poging tot beïnvloeding van criminelen vaker succesvol zal zijn, zoals reputatieschade, ondermijning van het democratische proces en onveiligheidsgevoelens van burgers. Aan de andere kant lijkt het belang voor criminelen om via de overheid (besluitvormings)processen te beïnvloeden, minder groot dan het belang van criminelen is om andere groepen in de samenleving te beïnvloeden. Daarnaast zijn de weerbaarheid van het lokale openbaar bestuur en de kwetsbaarheid van verschillende functies belangrijke indicatoren.

8.6 Maatregelen

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

> *Welke maatregelen worden er momenteel genomen ter bestrijding van de beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?*
>
> *Welke concrete maatregelen kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt?*

In ongeveer een derde van de gevallen waarin sprake is geweest van bedreiging met een crimineel oogmerk is aangifte gedaan. Van een (poging tot) omkoping met een crimineel oogmerk wordt vrijwel nooit aangifte gedaan. Er wordt door de respondenten een aantal redenen en motieven genoemd om geen aangifte van bedreiging te doen. Deze zijn voor alle groepen respondenten dezelfde en grotendeels als volgt te categoriseren:

- de bedreiging of omkoping was volgens de persoon in kwestie niet ernstig of concreet genoeg;
- de bedreiging of omkoping was (mede door het vorige punt) strafrechtelijk moeilijk te bewijzen en moeilijk vervolgbaar;
- er hebben gesprekken met de bedreiger(s) plaatsgevonden en dat was voor de betrokkene afdoende;

- door aangifte te doen zou de situatie (mogelijk) verder escaleren.

De effectiviteit van het doen van aangifte staat of valt erbij dat er wat mee gedaan wordt door politie en het Openbaar Ministerie. Om de aanpak van fysiek en verbaal geweld tegen mensen met een publieke taak – wat in het voormalig programma Veilige Publieke Taak van de rijksoverheid als doelstelling was gesteld – gevolg te geven is een logische vertaalslag om de aangiftebereidheid van slachtoffers van bedreiging met een crimineel oogmerk én de bereidheid van de politie om aangifte op te nemen, te vergroten.

Veel van de maatregelen of voorzieningen die gemeenten al hebben getroffen, hebben betrekking op integriteit. Zo geeft 49% van de raadsleden tot 71% van de burgemeesters aan dat er in hun gemeente een integriteitsbeleid aanwezig is voor hun functie dat mede gericht is op het tegengaan van beïnvloeding met een crimineel oogmerk (bij de overige functies liggen de percentages daar tussenin) en wordt 53% van de burgemeesters, 64% van de wethouders en 29% van de raadsleden gescreend op integriteit. Opvallend is dat de percentages voor zowel screening als integriteitsbeleid voor raadsleden het laagst liggen, terwijl het in 39% van de gevallen waarin sprake is of zou zijn van infiltratie met een crimineel oogmerk juist – zoals eerder aangegeven – om raadsleden gaat. Juist bij raadsleden zou er daarom meer nadruk kunnen liggen op screening en integriteitsbeleid.

In het kader van het onderzoek is door diverse geënquêteerden en gesprekspartners input gegeven voor maatregelen. Op basis van de onderzoeksgegevens is ook duidelijk geworden dat een aantal bestaande maatregelen geïntensiveerd zou kunnen worden, zoals hiervoor geschetst. Eerder in dit hoofdstuk, in paragraaf 8.3, is ingegaan op de kwetsbare processen. Welke maatregelen gewenst of zinvol zijn hangt niet af van de aard van de processen. Ze hangen wel af van de fase van de beïnvloedingspoging. Dit is weergegeven in tabel 8.10.

TABEL 8.10 MAATREGELEN TEGEN TYPEN BEÏNVLOEDING MET EEN CRIMINEEL OOGMERK

FASE BEÏNVLOEDING MET CRIMINEEL OOGMERK	MAATREGELEN/ACTIES
Voorkómen bedreiging	Verantwoord gebruik social media Spreiding risico's (meerdere gezichten naar buiten)
Indien bedreigd	Aangifte doen én opnemen Openbaarheid Toepassing mediation in het strafrecht Protocol/richtlijn
Voorkomen dat iemand omgekocht wordt	Integriteitsbeleid, waaronder: Screening Bewustwording Database integriteit
Voorkomen (poging tot) infiltratie	Screening Bewustwording Database integriteit
Voorkomen dat beïnvloeding tot ondermijning leidt	Toepassen vier-ogen-principe Screening Database integriteit

8.7 Slotbeschouwing

Dit onderzoek is het eerste diepgravende fenomeenonderzoek in Nederland naar de aard en omvang van beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur.

Door middel van een grootschalig vragenlijstonderzoek onder burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren openbare orde en veiligheid, gemeenteraadsleden en griffiers is achterhaald in hoeverre pogingen worden ondernomen bestuurders en ambtenaren te beinvloeden met een crimineel oogmerk, waarbij gekeken is naar bedreiging, omkoping en infiltratie, en wat de aard van deze beïnvloeding is. Het onderzoek geeft een eerste *kwantitatieve* indruk van criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur en de eigen ervaringen van respondenten met de impact die deze beïnvloeding op de besluitvorming heeft.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur plaatsvindt, zij het dat de ene vorm van beïnvloeding meer plaatsvindt dan het andere, maar dat er geen sprake is van grootschalige beïnvloeding. Impact op de nationale veiligheid kan dan ook op basis van dit onderzoek niet worden vastgesteld. Evengoed is er wel sprake van een nationaal probleem; op lokaal en regionaal niveau wordt impact op de lokale democratie gevoeld en uit dit onderzoek komt naar voren dat beïnvloeding met een crimineel oogmerk in alle provincies en zowel bij grote als bij kleine gemeenten voorkomt. Bij de bestrijding van beïnvloeding is het dan ook belangrijk om met name maatregelen in te zetten op dit lokale en regionale niveau.

Bijlage 1: geïnterviewde personen

De onderstaande personen zijn in algemene zin geïnterviewd over beïnvloeding, waarbij ingegaan is op onder meer aard en omvang, kwetsbaarheden, maatregelen en impact. In dit overzicht zijn *niet* de personen opgenomen die persoonlijk te maken hebben gehad met beïnvloeding, dat wil zeggen, zelf bedreigd zijn of vermoedens of zekerheid hadden over omgekochte of geïnfiltreerde personen. Deze gesprekken waren vertrouwelijk van aard en het opnemen van hun naam in de lijst met respondenten zou ze in de problemen kunnen brengen. Het ging daarbij om vijf burgemeesters, vier wethouders, drie raadsleden, drie ambtenaren openbare orde en veiligheid, één gemeentesecretaris en twee griffiers.

Een aantal personen uit onderstaand overzicht heeft sinds het interview een andere functie. In het overzicht zijn de toenmalige functies van de gesprekspartners genoemd. In het overzicht zijn ook personen opgenomen die deel hebben genomen aan de expertmeeting die in het kader van dit onderzoek georganiseerd is.

Ruud van Bennekom	Directeur Genootschap van burgemeesters
Wim van de Donk	Commissaris van de Koning Noord-Brabant
Adger van Helden	CDA partijbestuur
Fons Jacobs	Oud-burgemeester Helmond
Jacqueline Kalk	Secretaris Centrum voor lokaal bestuur Partij van de Arbeid
Jeroen van der Kolk	CDA partijbestuur
Jaap Kuin	Burgemeester Pekela
Bert Mellema	Plv. hoofd informatie en specialisme Rijksrecherche
Ina Middelkamp	Griffier, Vereniging van Griffiers
Jirko Patist	Informatieofficier van justitie
Johan Remkes	Commissaris van de Koning Noord-Holland
Ton Roerig	Directeur Wethoudersvereniging
Roelant Schenk	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Henny Schilders	Senior adviseur LIEC
Hessel Schuth	Plv. hoofdofficier van justitie, Noord-Nederland
Pieter Tops	Hoogleraar bestuurskunde Tilburg University
Charles van der Voort	Hoofdofficier van justitie, Zeeland – West Brabant
Hilde Westera	CDA partijbestuur
Fred Westerbeke	Hoofdofficier van justitie, Landelijk Parket
Jacqueline van Wijk	Hoofd RIEC Noord
Nicole Zandee	Hoofdofficier van justitie, Oost-Brabant

Met enkele medewerkers van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) is een groepsgesprek gevoerd.

Bijlage 2: geraadpleegde bronnen

Literatuur

S. Berndsen, L. Huberts & A. van Montfort, *Het openbaar bestuur en de wet: overtredende overheden in perspectief*, Bestuurswetenschappen, 2009.

J. Bouwmeester e.a., Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016, (I&O Research), Amsterdam, 2016.

D. de Cloe, C. Fijnaut, P. Tops, *Een onveilige en intimiderende werkomgeving? Rapport over de werkomstandigheden van burgemeester J.G.M.T. Ubachs van Laarbeek in de jaren 2011-2014,* 2015.

B. van Gestel, *Nieuws, beleid en criminaliteit, over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*, Aksant: Amsterdam 2006.

G. de Graaf en T. Strüwer, *Aard en omvang van integriteitsschendingen binnen de Nederlandse overheid*, Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, 2014.

A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid,* Kluwer, 2003.

W. Huisman en M. Gorsira, 'Strafrecht als probleemgerichte aanpak van corruptie? Studies naar de responsiviteit van anti-corruptiebeleid in Nederland en Roemenië', *Tijdschrift voor bijzonder strafrecht & handhaving*, 2015, afl. 6.

J. Smits, A. Sibma, L.T. Schudde, N. Struiksma, J. Roodnat, *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek stand van zaken 2014,* WODC, 2015.

J. Smits, N. Struiksma, L.T. Schudde, *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek stand van zaken 2016*, WODC, 2017.

M. van der Steen, J. Schram, N. Chin-A-Fat en J. Scherpenisse, *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, NSOB, 2016.

P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland, Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam: Uitgeverij balans 2017.

B. van der Vorm, *Ernstig gevaar: Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2016.

S. Wallin & L. Wallin, *The Politicians' Safety Survey, exposure to harassment, threats and violence*, Bra: Zweden 2014.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2015-2016, 29911, nr. 120.

Internetbronnen
http://nos.nl/artikel/2172605-om-voorman-hells-angels-achter-autobrand-burgemeester-haarlem.html

http://nos.nl/artikel/2134696-ambtenaren-italie-onder-maffia-druk-ik-voel-me-vaak-depressief.html

http://www.dvhn.nl/drenthe/Locoburgemeester-Emmen-ondergedoken-na-doodsbedreiging-22243547.html

https://www.nrc.nl/nieuws/2014/03/22/wethouders-gaan-zonder-screening-het-college-in-a1426349

Krantenartikelen
J. Tromp, 'Hoe onder- en bovenwereld versmelten', in: *Volkskrant*, 28 maart 2015.

Overige
Enquêteresultaten Nieuwsuur 2015

Strategie Nationale Veiligheid 2007

Nationaal Veiligheidsprofiel 2016

pro facto