



bijlage

Kennisagenda Ondernijning

**Directoraat-Generaal
Ondernijning**

Contactpersoon
M 06 311 090 04
m.j.m.tibbe@minjenv.nl

Datum
15 maart 2022

De Kennisagenda Ondernijning is een samenwerking tussen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Directoraat-Generaal Ondernijning (DGO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Middels dit document wordt informatie verstrekt over de achtergronden, doelen en uitgangspunten van deze agenda.

Achtergrond en doel

**Directoraat-Generaal
Ondermijning**

Datum
15 maart 2022

Beleidskeuzes in en het debat over bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit hebben een empirisch fundament nodig. Nu versterkt ingezet gaat worden op die bestrijding, is een goed inzicht in de aard, omvang en ernst van ondermijnende criminaliteit en inzicht in de uitwerking van verschillende aanpakmodaliteiten, meer dan ooit van belang. Het vergroten van dat inzicht is het doel van de *Kennisagenda Ondermijning*, voor het gemak ook wel afgekort als *KO*.

In september 2019 is het idee voor het opstellen en uitvoeren van de *KO* al besproken in de bestuursraad. Jaap de Waard en Edwin Kruisbergen zijn de grondleggers van de *KO*. Om te bepalen welke activiteiten bij zo'n agenda passen en de basis te leggen voor de uitvoering daarvan, zijn verschillende fasen doorlopen. Zo is een eerste inventarisatie gemaakt van bestaande bronnen, met name met betrekking tot georganiseerde drugscriminaliteit en criminele geldstromen. Vervolgens is verkend welke kennisvragen nog open liggen. Hiertoe zijn en worden sessies belegd met wetenschappers, beleidsmakers en andere betrokkenen. Er wordt enkele malen per jaar een bijeenkomst georganiseerd met een groep mensen, bestaande uit onderzoekers aan universiteiten en andere experts op het gebied van georganiseerde misdaad. Deze groep wordt ook wel de 'kenniskring' genoemd. Daarnaast is er in de beginfase van de totstandkoming van de *KO* met succes een belangrijke kennisvraag op het terrein van ondermijning aangedragen voor plaatsing op de Nationale Wetenschapsagenda. Het gaat om de vraag naar toetredings- en doorgroeimechanismen van jongeren in de zware en georganiseerde criminaliteit. Ook is een aantal eerste onderzoekswensen op de onderzoeksprogrammering van het WODC geplaatst.

Inmiddels heeft de *KO* een plaats gekregen in het Brede Offensief tegen Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit (Botoc). Daarmee is een structureel, jaarlijks budget van € 1 miljoen gemoeid.¹ De *KO* is één van de initiatieven die worden ontwikkeld om de bestrijding van georganiseerde criminaliteit van een gedegen kennisfundament te voorzien. Andere initiatieven zijn onder meer de oprichting van een Strategisch Kenniscentrum (SKC) en de ontwikkeling van 'Landelijke fenomeentafels' vanuit het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Verder zijn er tal van binnen- en buitenlandse kennisinstituten actief op dit terrein.

De directeur van het WODC en de directeur programma anti-ondermijning² hebben gevraagd een voorstel te maken voor (onder meer) de verdere totstandkoming, uitvoering en governance van de *KO*. Dit document gaat in op deze aspecten.

¹ Brief aan de TK, 18 juni 2020, kenmerk 2946123.

² In september 2020 is dit programma omgezet naar het programma Directoraat-Generaal Ondermijning (DGO).

De inhoud

Directoraat-Generaal
Ondermijning

Datum
15 maart 2022

Ondermijning is natuurlijk een erg breed begrip. Het aanbrengen van een focus is noodzakelijk. Die focus ligt voorlopig op georganiseerde criminaliteit in relatie tot drugshandel/-productie (en gerelateerde verschijnselen), criminele geldstromen en de aanpak van deze criminele activiteiten en verschijnselen.

De KO heeft drie functies:

1. Systematische analyse van bestaande kennis en bundeling en vertaling naar actuele vraagstukken zoals die bij beleidsmakers of professionals in de praktijk leven;
2. Nieuw empirisch onderzoek ter beantwoording van openliggende kennisvragen;
3. Monitoring van kwantitatieve gegevens, zoals drugsgebruik, -productie, -smokkel en -prijzen en cijfers ten aanzien van opsporing, vervolging en afpakken.

Hier onder zal elke functie toegelicht worden.

1. Systematische analyse van bestaande kennis en bundeling en vertaling naar actuele vraagstukken zoals die bij beleidsmakers of professionals in de praktijk leven.

De kennisagenda is meer dan een onderzoeksagenda. Bestaand onderzoek naar georganiseerde criminaliteit heeft al veel kennis opgeleverd. Beleids- en kennisvragen zijn bovendien niet altijd uniek. Soms is in eerdere periodes, andere sectoren en/of andere landen al nagedacht over en onderzoek gedaan naar dezelfde of soortgelijke vraagstukken. Op het brede terrein van justitie en veiligheid bestaan dan ook al veel wetenschappelijke inzichten in criminele verschijnselen en de werking van verschillende typen beleidsinstrumenten. Een belangrijk onderdeel van de kennisagenda is daarom het systematisch analyseren van eerder binnen- en buitenlands onderzoek en het vertalen van de inzichten van dat onderzoek naar actuele vraagstukken. Dit wordt onder meer gedaan door het (laten) uitvoeren van zogenoemde systematische reviews. De uitvoering/uitbesteding daarvan is aan het WODC. Het gaat hier nadrukkelijk om meer dan het verzamelen en analyseren van bestaand onderzoek. Uitkomsten van wetenschappelijke publicaties, die vaak van buitenlandse herkomst zijn, krijgen alleen dan betekenis wanneer ze worden afgezet tegen de Nederlandse (beleids)praktijk. Dat betekent dat uitkomsten van onderzoek in meer letterlijke zin vertaald worden naar begrijpelijk Nederlands, maar dat bovendien en vooral wordt ingegaan op hun betekenis in het licht van actuele vraagstukken.

Alle inspanningen om mooi onderzoek te verrichten en bestaande kennis systematisch te ontsluiten zijn, vanuit het perspectief van kennisbenutting, vruchteloos wanneer de uitkomsten hun publiek niet bereiken of aldaar niet worden gebruikt. Niet of matig verspreide kennis is vanuit dit perspectief nutteloze kennis. De mate waarin wetenschappelijke kennis beschikbaar is voor en wordt gebruikt bij de beleidsvoorbereiding en de praktijk kan door verschillende activiteiten worden verbeterd. Een aantal activiteiten en voorwaarden kunnen door de onderzoeker(s) en beleidsmedewerker(s) die bij de uitvoering van de KO betrokken zijn, in

samenwerking en afstemming met de afdeling communicatie van het WODC, zelf ter hand worden genomen.

**Directoraat-Generaal
Ondermijning**

Het gaat dan om de volgende activiteiten en voorwaarden:

Datum
15 maart 2022

- Opnemen van voorwaarden omtrent actieve kennisverspreiding in contracten met externe onderzoekspartijen (WODC);
- Idem voor startnotities voor intern onderzoek (WODC);
- Nazorg bij afronding van onderzoek, zoals uitleg, presentatie, gerichte verspreiding (WODC/DGO);
- Organiseren van expertmeetings tussen deelnemers aan beleid, praktijk en onderzoek (WODC/DGO);
- Inhoudelijke presentaties tijdens bijeenkomsten van bijvoorbeeld de Brede Bestuursraad, het Strategisch Beraad Ondermijning en MTDG's (WODC);
- Organiseren van lunchlezingen, pitches e.d. en daarmee actieve verspreiding van kennis bevorderen (WODC/DGO);
- Uitkomsten van onderzoek presenteren aan de vaste Kamercommissie voor J&V (WODC/DGO);
- Andere activiteiten, zoals: actieve verspreiding van een 'parel van de maand' van beleidsrelevant onderzoek; uitnodigen van sprekers uit andere disciplines/kenniscentra (DGO);
- Actieve confrontatie van aannames die aan beleid ten grondslag liggen met empirische inzichten (DGO);
- Gevraagd en ongevraagd voeden van het beleidsproces met kennis (DGO);
- Beter 'verkopen' van wetenschapsproducten door vormgeving (WODC).

Vanuit de KO wordt er alles aan gedaan om kennis te genereren en actief en gebruiksvriendelijk te verspreiden. Andere voorwaarden en activiteiten gaan het bereik van de KO te buiten en vallen onder de verantwoordelijkheid van het bredere beleidsdepartement. Het gaat er dan onder meer om of de kennis die via de KO wordt gegenereerd en verspreid ook daadwerkelijk wordt gebruikt.

2. Nieuw empirisch onderzoek ter beantwoording van openliggende kennisvragen.

Op deelterreinen waarop minder kennis voorhanden is, wordt nieuw empirisch onderzoek uitgezet. Dit wordt of uitbesteed aan een externe partij via het WODC of intern uitgevoerd door het WODC. Na uitgebreide consultatierondes met experts op het terrein van georganiseerde misdaad, zijn een aantal langjarige (onderzoek)thema's gekozen. Het betreft de volgende vier thema's:

- Toetredings- en doorgroeimechanismen die ertoe bijdragen dat individuele personen bij zware en georganiseerde criminaliteit betrokken raken;
- Gelegenheidsstructuren die ertoe bijdragen dat criminele activiteiten zich ontwikkelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bewuste en onbewuste facilitering van georganiseerde criminaliteit vanuit de legale omgeving en het 'vestigingsklimaat' voor georganiseerde criminaliteit in Nederland.
- Resultaten, uitvoering en effecten van verschillende aanpakmodaliteiten.
- Criminele geldstromen en de opsporing daarvan.

De onderzoeken die uitgezet worden, kunnen een uitwerking zijn van één of meer van de bovenstaande thema's. Er is veel en divers onderzoek mogelijk dat onder bovenstaande thema's kan vallen. Mocht het echter zo zijn dat er goede redenen bestaan voor het uitvoeren van een onderzoek dat formeel gezien niet binnen één van deze thema's past, dan zou dat ook mogelijk zijn.

**Directoraat-Generaal
Ondermijning**

Datum
15 maart 2022

3. Monitoring van kwantitatieve gegevens, zoals drugsgebruik, -productie, -smokkel en -prijzen en cijfers ten aanzien van opsporing, vervolging en afpakken.

Behalve een analyse (en 'vertaling') van bestaande en productie van nieuwe wetenschappelijke inzichten, voorziet de KO in het op gang brengen van een periodieke informatievoorziening aan de hand van met name kwantitatieve indicatoren. Het gaat hier om het monitoren van ontwikkelingen op (onder meer) drugsmarkten en in de aanpak daarvan. Zoals hiervoor al benoemd, heeft de KO in eerste instantie een focus op georganiseerde criminaliteit in relatie tot drugshandel/-productie (en gerelateerde verschijnselen), criminele geldstromen en de aanpak van deze criminele activiteiten en verschijnselen. Tot op zekere hoogte kan drugshandel worden beschouwd als een markt, een criminele markt, waarop vraag en aanbod elkaar vinden. Overheidsingrijpen is vanuit dat perspectief gericht op het verstoren van die markt. Voor beleidsmakers, uitvoerders en eigenlijk iedereen die op de één of andere manier bij dat ingrijpen is betrokken, is inzicht in basale marktgegevens dan ook van belang. Op dit moment worden door verschillende rechtshandavingsorganisaties (politie, douane, Kmar), maar ook door organisaties als het Trimbos-instituut, het WODC en het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), belangrijke gegevens verzameld (en deels gepubliceerd). Toch bestaat tot op heden geen integraal beeld van zelfs maar de totale hoeveelheid inbeslaggenomen drugs in Nederland, laat staan dat er periodieke overzichten bestaan waarin hoeveelheden inbeslaggenomen drugs worden gecombineerd met andere indicatoren. Evenzo ontbreekt momenteel een periodiek, integraal beeld van de inzet en resultaten van verschillende afpakinstrumenten. Hoe vaak worden bijvoorbeeld ontnemingsmaatregelen, (afroom)boetes en schikkingen in het kader van afpakken ingezet en hoeveel van de opgelegde bedragen wordt daadwerkelijk geïncasseerd? Afzonderlijke elementen van deze informatie zijn aanwezig, maar een integrale en periodieke analyse ervan ontbreekt tot op heden. Vanuit het perspectief van *evidence informed policy*, en vanuit het perspectief van een versterkte aanpak van ondermijning waarmee vele tientallen miljoenen euro's zijn gemoeid, is het wenselijk dat de huidige kennisinfrastructuur beter voorziet in dergelijke basale inzichten. Een belangrijk onderdeel van de kennisagenda is daarom het bijeenbrengen en verder ontwikkelen van periodieke informatievoorziening op dit terrein. Het gaat dan zowel om kwantitatieve kerngegevens ten aanzien van het gebruik van drugs, de productie en smokkel ervan en gehanteerde prijzen, als ook om kwantitatieve kerngegevens ten aanzien van het opsporen en afpakken. Kwantitatieve beleidsinformatie over deze onderwerpen zal zeker niet leiden tot het antwoord op alle vragen, maar het stelt wel in staat resultaten van het beleid en de aanpak (output) beter inzichtelijk te maken en meer/betere indicaties voor effectiviteit (outcome) te verkrijgen, ontwikkelingen op de markt te volgen en de juiste vragen te stellen. Op de volgende bladzijde wordt dit via een conceptueel model toegelicht.

Bij de monitoring is van belang, net zoals dat geldt voor meer verdiepend onderzoek, dat een focus wordt aangebracht. Het zoeken naar *de* indicator voor *de* effectiviteit van *de* aanpak van *ondermijning* is niet zinvol. Zinnige meting op een aantal kernindicatoren zou misschien *wel* mogelijk kunnen zijn wanneer wordt ingezoomd op bijvoorbeeld deelterreinen binnen de drugscriminaliteit en specifieke instrumenten binnen de aanpak. Een eerste stap die hier wordt gezet, bestaat uit het onderzoeken van mogelijke kwantitatieve kernindicatoren waarop de monitoring zich kan richten en het onderzoeken van de wijze waarop over die kernindicatoren kan worden gerapporteerd. Dit betreft een uit te voeren haalbaarheidsstudie, waarbij de vraag centraal staat of, en zo ja, welke kernindicatoren kunnen worden gebruikt voor

- 1) het periodiek vaststellen van de omvang van ondermijning en
- 2) het periodiek vaststellen van de effectiviteit van de aanpak die gericht is op ondermijning.

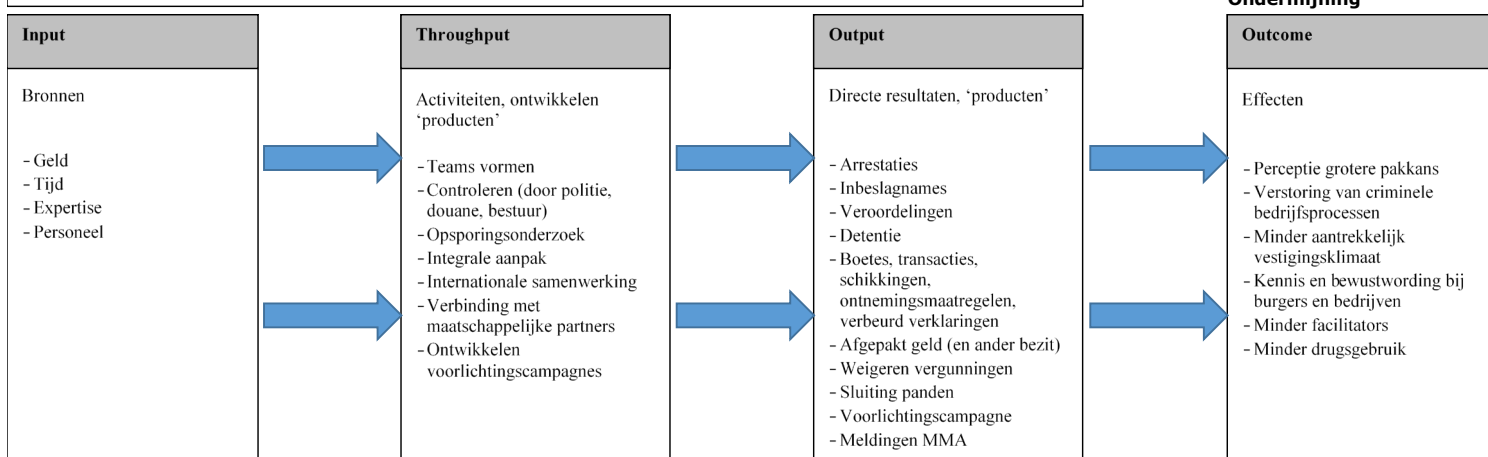
Uit de haalbaarheidsstudie moet ook duidelijk worden op welke wijze mogelijke kernindicatoren periodiek kunnen worden verkregen. Uit de studie moet tevens naar voren komen in hoeverre het mogelijk is om een structuur op te stellen van een klein aantal tabellen en/of grafieken (of een dashboard) waarin kernindicatoren overzichtelijk worden gecombineerd. Dan wordt duidelijk in welke informatiestroom de monitor kan gaan voorzien. Een eventuele volgende, tweede stap is het periodiek in- en aanvullen van die tabellen en grafieken met gegevens. Een derde stap die dan volgt, is het beknopt analyseren van en het rapporteren over de gegevens. De eerste stap is op aanvraag van DGO inmiddels door het WODC uitbesteed aan DSP-groep. De vervolgstappen, inclusief het aanvragen van onderzoek dat betrekking heeft op de analyse en duiding van verkregen gegevens bij het WODC, zullen worden uitgevoerd door DGO.

Een goed inzichtelijke beeld op de uitvoering, resultaten (output) en effecten (outcome) van beleid dat gericht is op de aanpak van ondermijning ontstaat pas wanneer uitkomsten van kwantitatieve monitoring zoals zojuist omschreven, worden geïntegreerd met uitkomsten van verdiepend onderzoek. Uitkomsten van monitoring zijn dan ook een belangrijke input voor nieuw uit te voeren empirisch onderzoek (en andersom).

**Directoraat-Generaal
Ondermijning**

Datum
15 maart 2022

Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit en criminele geldstromen: input, throughput, output en outcome



Directoraat-Generaal Ondernijning

Dit is een zeer onvolledig conceptueel model dat vooral dient als illustratie van hoe over de samenhang tussen middelen (input), werkzaamheden (throughput), resultaten (output) en effecten (outcome) nagedacht (en gerapporteerd) kan worden.

Dit kan kort worden toegelicht aan de hand van een concreet voorbeeld. Stel dat we op moment t besluiten meer in te gaan zetten (**input**) op de aanpak van de productie van hennep in Nederland. Speciale teams richten zich op het opsporen (en verstoren) van plantages en daders (en het criminele bedrijfsproces als geheel) (**throughput**). Deze teams, en de vervolgstappen die zij in de justitiële keten bewerkstellingen, brengen onder meer de volgende directe resultaten voort: ontruimde plantages, arrestaties, inbeslagnames, veroordelingen en afgepakt geld en ander bezit (**output**). De stand van zaken op deze (en andere) indicatoren wordt periodiek, vanaf moment t, in kaart gebracht (**monitor**). Wanneer vanaf moment t daadwerkelijk met versterkte inzet hennepproductie wordt aangepakt en deze aanpak wordt voortgezet, zou je mogen verwachten worden dat, ceteris paribus, het aantal ruimingaanvankelijk stijgt (want je controleert meer en spoort meer op), om naar verloop van tijd te dalen (want daders passen hun modus operandi aan), waarbij het aantal planten per plantage mogelijk ook daalt (omdat daders zich van de versterkte inzet bewust zijn en voorzichtiger worden). Indien die ontwikkeling zich daadwerkelijk voordoet, is dat een voorzichtige indicatie voor een effect van de versterkte aanpak. Die indicatie wordt overtuigender wanneer die samengaat met bijvoorbeeld een door energiebedrijven gerapporteerd kleinere omvang van diefstal van elektriciteit (**outcome**). Eventuele veranderingen van modus operandi (verplaatsing naar andere regio's, landen, locaties (woon- of bedrijfsruimtes, containers, natuurgebieden etc.) kunnen vervolgens worden onderzocht in aanvullend, empirisch onderzoek. NB. Natuurlijk kunnen er verschillende omstandigheden zijn waaronder de geschetste, verwachte ontwikkeling zich niet voordoet. Maar dat onderstreept eigenlijk alleen maar het belang van een dergelijke monitor. Alleen inzicht in de resultaten en (indicaties voor) de effectiviteit van je aanpak kan leiden tot onderbouwde vervolgstappen en vervolgvragen.

De vaststelling

Het WODC en DGO hebben een convenant getekend waarin randvoorwaarden zijn opgesteld waaronder de activiteiten vanuit de KO worden uitgevoerd. In het convenant stelt DGO zich garant voor de financiering van de KO voor een periode van in eerste instantie vijf jaar. De KO is geen statisch document, maar biedt tot op zekere hoogte ruimte voor verandering of verschuiving van inhoudelijke aandachtspunten. Criminele fenomenen zijn immers ook niet statisch. Bepaalde delicten worden bijvoorbeeld obsoleet en nieuwe delicten dienen zich aan. Veranderingen doen zich ook voor in de handhaving, opsporing en interventies. De relevantie van de KO wordt steeds beschouwd in het licht van actuele ontwikkelingen. Om te toetsen of deze dynamiek aanleiding moet zijn voor (tussentijdse) aanpassingen, blijft er voortdurend contact met experts op het gebied van georganiseerde misdaad. Er wordt gepolst wat zij van bepaalde ontwikkelingen vinden en de voortgang van activiteiten die vanuit de KO worden uitgevoerd, wordt met hen besproken.

De uitvoeringsstructuur

De uitvoering van de onderzoeksactiviteiten op de KO, dat wil zeggen de uitwerking van het aangevraagde onderzoek in concrete onderzoeksvragen, de opzet, uitvoering (intern en extern) en rapportage van uit te voeren empirische

onderzoeken, de uitvoering van bij het WODC aangevraagde systematische reviews en de aspecten ten aanzien van de kwantitatieve monitoring die middels aanvraagformulieren bij het WODC worden aangevraagd, vallen onder de verantwoordelijkheid van het WODC.

**Directoraat-Generaal
Ondermijning**

Datum
15 maart 2022

Bij de uitvoering van de activiteiten op het terrein van kennisverspreiding speelt het DGO een initiërende rol. Voor de uitvoering van bij het WODC aangevraagde onderzoeken (inclusief reviews) gelden de gebruikelijke regels/procedures, zoals die zijn opgesteld in de relevante documenten.³ De onderzoeken worden deels intern uitgevoerd en deels uitbesteed. Het WODC heeft op dit onderzoeksveld een sterke en internationaal unieke positie, onder meer vanwege de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. Deze monitor zal waar mogelijk worden gebruikt voor de kennisdoelen van de KO. De uitvoering van de KO profiteert van de sterke kennisinfrastructuur bij het WODC op dit terrein. Daarbij is zowel de interne onderzoekslijn als de aanbesteding essentieel. De projectleiders (IWB) en projectbegeleiders (EWB) van de uit te voeren onderzoeken zijn aanspreekpunt voor het betreffende onderzoek. Daarnaast zal bij zowel IWB als EWB een vast aanspreekpunt zijn voor de KO.

De uitvoering van de kwantitatieve monitoring bestaat zoals beschreven uit drie stappen: voor stap 1, het vaststellen van indicatoren, zal door het WODC een haalbaarheidsstudie worden uitgevoerd. Voor de stappen daarna is DGO verantwoordelijk. Deze stappen zullen genomen worden op basis van de uitkomsten van de haalbaarheidsstudie.

Verbinding leggen en onderhouden

Voor het welslagen van de kennisagenda is de aansluiting met vele betrokkenen uit de wereld van wetenschap, beleid en uitvoering essentieel. Er bestaat binnen DGRR/DGO en het WODC al een groot netwerk op het brede terrein van georganiseerde criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Binnen Nederland zijn er nauwe contacten met onder meer vele betrokkenen bij rechtshandavingsorganisaties en overheden en met kennisorganisaties die actief zijn op dit brede onderwerp (universiteiten, hogescholen, kennisinstellingen, particuliere onderzoeksorganisaties).

Het bestaan van de kennisagenda wordt actief uitgedragen. Dit wordt gedaan met de genoemde sessies met wetenschappers, maar ook via bezoeken aan en presentaties bij onder andere de politie en het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO).

Verdere verbinding wordt verzorgd via onder andere:

- Structureel contact met het MIT, het Strategisch Kenniscentrum (SKC), de LIEC/RIEC-verbanden en de aldaar te formeren 'fenomeentafels' en

³ Kader voor omgang tussen medewerkers van het Ministerie van JenV en het WODC in de opeenvolgende fasen van een onderzoek. Vastgesteld door de secretaris-generaal van het Ministerie van JenV en de directeur van het WODC. Den Haag: Ministerie van Justitie & Veiligheid, 5 december 2019.

Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming van 25 november 2019 nr. 2710533 betreffende de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Regeling wetenschappelijke onafhankelijkheid WODC) Regeling van de wetenschappelijke onafhankelijkheid WODC, Staatscourant, no. 65402, 2019.

afzonderlijke bij bestrijding en preventie betrokken partijen (politie, OM, douane, Kmar, Belastingdienst, FIOD, gemeenten);

- Actief verspreiden van inzicht in de voortgang en resultaten van de KO, via seminars e.d. maar ook via online instrumenten (zoals website WODC);
- Andere instrumenten ter verspreiding van kennis.

**Directoraat-Generaal
Ondermijning**

Datum
15 maart 2022

Governance

Zowel het WODC als DGO stellen één keer per jaar een verantwoordingsrapportage op die wordt verzonden aan de DG Ondermijning en de directeur WODC.

Voor ieder uit te voeren onderzoek zal, zoals gebruikelijk, een afzonderlijke begeleidingscommissie worden ingesteld.

De betrokken interne onderzoekers, EWB-ers en DGO-kenniscoördinator leggen verantwoording af aan hun respectievelijke leidinggevenden zoals ze altijd doen.