Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

33 199 Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 55 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2026

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de onderzoeksopzet van de in 2027 te verschijnen Periodieke Rapportage (PR) over de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.

In de strijd tegen ondermijning is in de afgelopen jaren een robuust fundament neergezet langs de lijnen voorkomen, doorbreken, bestraffen en beschermen. Het dit jaar verschenen Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland laat zien dat de aanpak op de juiste punten ingrijpt, maar ook dat deze met kracht moet worden doorgezet en op punten moet worden aangescherpt.[1] Er is de afgelopen jaren samen met partners fors geïnvesteerd in het versterken van toezicht, handhaving, opsporing en vervolging. Mede op basis van de inzichten van het dreigingsbeeld richt de aanpak zich de komende periode nog sterker op het aan de voorkant dichtzetten van de systeemkwetsbaarheden in de samenleving.

De uitvoering van deze PR is opgenomen in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). De rapportage gaat over de inzet van middelen en instrumenten die vallen onder artikel 33.3 van de JenV-begroting (specifiek de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit). Deze PR wordt benut om terug te kijken op hoe de inzet tot nu toe heeft gewerkt. Daarbij richt de evaluatie zich niet op de hele breedte van de aanpak, maar op een aantal subthema's die raken aan de versterking van toezicht, handhaving, opsporing en vervolging. Deze subthema's zijn beleidsmatig zo ver ontwikkeld dat ze goed geëvalueerd kunnen worden. De rapportage wordt in 2027 uitgevoerd en opgeleverd door een nog te selecteren extern onderzoeksbureau.

In de PR van 2030 komen andere subthema's aan bod, die op dit moment nog een relatief korte beleidsmatige historie hebben.

[1] Kamerstukken II 2025/2026, 29 911, nr. 505

kst-33199-55
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Aanleiding en doel

De verplichting om eens in de vier tot zeven jaar een dergelijke rapportage uit te voeren, volgt uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)[2]. De rapportage toetst of de doelstellingen van de afgelopen jaren zijn gehaald, gaat in op knel- en leerpunten en doet aanbevelingen.

Onderzoek doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ondermijningsbeleid is complex. Zoals in de evaluatieliteratuur over complexe veiligheidsaanpakken wordt benadrukt, is het niet goed mogelijk om eenduidige uitspraken te doen over «de effectiviteit van de totale aanpak». Beleidsmaatregelen beogen de schadelijke effecten van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit te beperken, in de wetenschap dat de aard en werkwijzen van criminele netwerken continu veranderen. Dat vraagt om adaptief beleid; een PR kan hierbij ondersteunen door inzicht te bieden in doeltreffendheid en doelmatigheid door systematisch terug te kijken en als basis te dienen voor bijsturing.

Deze PR bekijkt of de beoogde doelen doeltreffend en doelmatig zijn gerealiseerd en onder welke randvoorwaarden. Met randvoorwaarden wordt gedoeld op de condities die nodig zijn om beleid effectief en efficiënt te laten werken. Denk daarbij aan heldere doelstellingen en een consistente interventielogica, toereikende implementatie en capaciteit bij uitvoerders, goede gegevenskwaliteit en monitoring, effectieve samenwerking in de keten, continuïteit van financiële middelen en uitvoerbaarheid en proportionaliteit van maatregelen.

Afbakening

De aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit is één van de overkoepelende beleidsthema's op de SEA van het Ministerie van JenV. De aanpak is breed, maar omvat op de SEA momenteel de volgende subthema's[3]:

1. Aanpak drugssmokkel via mainports
2. Strafrechtelijke aanpak van ondermijning
3. Aanpak Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)
4. Preventie met Gezag
5. Criminele geldstromen
6. Anti-corruptieaanpak
7. Terugdringen vraag en aanbod illegale drugs

De PR wordt in twee delen uitgevoerd. Deze eerste PR, waarvan de oplevering in 2027 gepland staat, richt zich specifiek op drie subthema's:

– de aanpak drugssmokkel via mainports;
– de strafrechtelijke aanpak van ondermijning, beleidsmatig specifiek de werking van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit (2022);
– de aanpak van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's).

Bij de opbouw van de aanpak heeft in de eerste jaren de nadruk gelegen op het versterken van toezicht, handhaving, opsporing en vervolging. De bovenstaande subthema's hangen hiermee samen en zijn beleidsmatig zo ver ontwikkeld dat ze geëvalueerd kunnen worden in een PR in 2027. In de rapportage wordt per subthema ingegaan op (voorwaarden voor)

---

[2] wetten.nl – Regeling – Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970

[3] De brede ondermijningsaanpak bestaat uit meer subthema's dan hier staan opgenomen; hier gaat het alleen om de subthema's die momenteel op de SEA staan. Andere subthema's zullen waarschijnlijk de komende jaren aan de SEA worden toegevoegd.

doeltreffendheid en doelmatigheid en worden overkoepelende conclusies en lessen gedeeld.

In de tweede PR, waarvan de oplevering in 2030 gepland staat, staan de andere (SEA) subthema's centraal:
– Preventie met gezag
– Criminele geldstromen
– Anti-corruptieaanpak
– Terugdringen vraag en aanbod illegale drugs

Deze worden in de SEA en in een Harbersbrief in 2029 toegelicht. Omdat een deel van deze subthema's een relatief korte beleidsmatige historie heeft, is het nu nog te vroeg om onderbouwde uitspraken te doen over (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid. Het beleid moet eerst voldoende zijn geïmplementeerd en uitgekristalliseerd en het beschikbare evaluatieonderzoek waarop de periodieke rapportage kan steunen moet toereikend zijn.

Doelen per subthema

De aanpak van ondermijning is opgebouwd langs de lijnen voorkomen, doorbreken, bestraffen en beschermen. De drie subthema's die centraal staan in deze PR beogen eraan bij te dragen dat criminelen optimaal worden gehinderd of belemmerd in de uitvoering van hun activiteiten, zodat de schade die zij toebrengen aan de samenleving wordt geminimaliseerd. Nederland moet onaantrekkelijk zijn voor criminelen en weerbaar zijn tegen georganiseerde criminaliteit met ondermijnende effecten.

De doelstellingen van de drie subthema's luiden als volgt:
- Het doel van de aanpak drugssmokkel via mainports is drieledig: 1) de weerbaarheid tegen drugscriminelen binnen de logistieke sector verhogen; 2) de fysieke en technische mogelijkheid tot drugssmokkel via logistieke knooppunten terugdringen; 3) inspelen op veranderende criminele bedrijfsprocessen en anticiperen op verplaatsingseffecten.
- Het doel van de strafrechtelijke aanpak is het vergroten van de pakkans van criminelen die georganiseerde, ondermijnende criminaliteit plegen en een effectieve(re) inzet van het strafrecht bij de aanpak van ondermijning.
- Het doel van de integrale aanpak van OMG's is het ontwrichten van criminele structuren middels strafrechtelijke vervolging, civiele verboden, bestuurlijke maatregelen en fiscale controles.

Onderzoeksopzet en methode

De onderzoeksopzet richt zich op oplevering van de PR in 2027 en aanbieding van de beleidsreactie op de PR aan uw Kamer, naar verwachting in het eerste deel van 2028. De beleidsreactie wordt bij een halfjaarbrief gevoegd die uw Kamer periodiek ontvangt. Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de eerdere evaluaties als onderdeel van de SEA (zie bijlage 2) en van andere bronnen, zoals relevante onderzoeken van universiteiten, onderzoeksbureaus en kennisinstellingen en partners. Daarnaast wordt aanvullend onderzoek gevraagd voor zover noodzakelijk en mogelijk. De organisatie die de PR gaat uitvoeren, stelt de onderzoekmethode vast.

Onderzoeksvragen

De overkoepelende onderzoeksvraag luidt: In hoeverre was het beleid gericht op georganiseerde, ondermijnende criminaliteit (met focus op de

drie subthema's) doeltreffend en doelmatig in de periode van 2020 tot en met 2026?

Mogelijke deelvragen

1. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsactiviteiten binnen de SEA-subthema's?
2. Welke lessen kunnen worden getrokken uit deze synthese voor het ondermijningsbeleid en de rolinvulling daarbij van de Rijksoverheid?
3. Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid geweest van de aanpak van het gevoerde beleid?
4. Hoe kunnen doeltreffendheid en doelmatigheid van het ondermijningsbeleid ten aanzien van de drie subthema's verhoogd worden?
5. Welke (positieve en negatieve) neveneffecten heeft het beleid teweeggebracht?
6. In welke mate hebben de activiteiten bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de ondermijningsaanpak als geheel?

De verplichte RPE-vragen zijn integraal opgenomen in bijlage 3 en dienen tevens in de PR beantwoord te worden. Het onderzoeksbureau dat deze PR zal gaan uitvoeren, scherpt de bovenstaande onderzoeksvragen aan en werkt deze uit tot toetsbare vragen en een meetbaar beoordelingskader, inclusief definities en datagebruik.

Budgettaire grondslag en 20%-besparingsvariant

Deze PR richt zich op de JenV-middelen die aan de drie subthema's zijn toe te rekenen binnen het relevante begrotingsartikel (art. 33.3 – Ondermijning). Deze zijn over de periode 2020–2027:

bedragen x € 1 mln.

Subthema	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Aanpak drugssmokkel via mainports	€ -	€ -	€ 15,7	€ 23,6	€ 31,1	€ 41,1	€ 45,3	€ 45,4
Aanpak Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Strafrechtelijke aanpak van ondermijning	€ -	€ -	€ 1,9	€ 2,4	€ 2,4	€ 2,4	€ 2,4	€ 2,4

Een deel van de budgetten in bovenstaande tabel is overgeheveld naar de begrotingen van de uitvoerende organisaties zoals CJIB, nationale politie en OM en is daarom geen onderdeel meer van artikel 33. In het onderzoek worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven op de betreffende subthema's voor het totaal in beeld gebracht, dus ook voor het deel van de middelen dat aan partnerorganisaties is toegekend. Het budget voor de strafrechtelijke aanpak van ondermijning betreft de scope van dit subthema: de werking van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit (2022). Voor de aanpak van OMG's is geen extra beleidsbudget benodigd geweest. Wel zijn er uitgaven gedaan voor de landelijke fenomeentafel OMG's en het WODC-onderzoek naar de effecten van civiele verboden op OMG's.

In de offerteaanvraag aan het externe bureau wordt de kwantitatieve budgettaire grondslag gemotiveerd afgebakend: welke posten en instrumenten vallen binnen scope en welke niet. De opdrachtnemer werkt de RPE-verplichting uit in:

- Een onderbouwd overzicht van uitgaven (2019/2020–2026), inclusief toerekening en eventuele verantwoord bijstellingen;
- Beleidsopties om circa 20% te besparen op de grondslag zoals voorgeschreven in de RPE, met inschatting van effecten op doeltreffendheid en doelmatigheid en eventuele mitigerende maatregelen.

Onafhankelijkheids- en kwaliteitsborging

De PR wordt uitgezet bij een externe partij/onderzoeksbureau. Er komt een begeleidingscommissie en een onafhankelijk deskundige (die deel uitmaakt van de begeleidingscommissie) conform de vereisten in de RPE.

Tot slot

Criminele netwerken binnen de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit zijn voortdurend in beweging en passen zich snel aan. Het beleid moet deze dynamiek volgen. De PR is daarbij samen met de periodieke dreigingsbeelden van het Strategisch Kennis Centrum en de kennis en ervaring van operationele partners een sleutelinstrument om te bepalen wat werkt en waar verbetering nodig is.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

BIJLAGE 1: PLANNING

Fase	Wanneer	Activiteit
Voorbereiding uitvoering PR	September/oktober 2026	Voorbereiding aanbesteding voor uitvoeren PR
Uitvoering PR	Oktober/november 2026	Start uitbesteding opdracht
	Oktober/november 2026 t/m september 2027	Uitvoering PR
Afronding PR	Medio september 2027	Ontvangst en vaststelling definitief rapport
	Eind september 2027	Oordeel onafhankelijk deskundige opvragen en toevoegen
	December 2027/Januari 2028	Aanbieding PR aan Tweede Kamer
	Eerste deel 2028	Aanbieding beleidsreactie aan Tweede Kamer

BIJLAGE 2: EVALUATIEONDERZOEKEN ONDERSTEUNEND AAN DE PR

- *Strafrechtelijke aanpak van ondermijning*
  Evaluatie Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit (Wet ondermijning I)

Onderzoek loopt

- *Aanpak van Outlaw Motor Gangs (OMG's)*
  «Effecten van het civiel verbod op «outlaw motorcycle gangs»», Ruitenburg, T. van; Deuren, S. van; Blokland, A.; Roks, R.; Ter Weijden, C.; Groot, A. de; Kleemans, E, Gepubliceerd 1 september 2025
- *Aanpak drugssmokkel via mainports*
  Evaluatie aanpak mainports

Onderzoek loopt

BIJLAGE 3:

VERPLICHTE VRAGEN VANUIT DE RPE

In de PR worden de volgende vragen beantwoord:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?