

GEMEENTE
VIJF
HEE
REN
LAN
DEN



DE AANPAK VAN ONDERMIJNING IN VIJFHEERENLANDEN

Rekenkamer Vijfheerenlanden

Definitieve versie

Rekenkamer Vijfheerenlanden, januari 2025

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	0
<i>Kernboodschap.....</i>	<i>0</i>
<i>Conclusies</i>	<i>1</i>
<i>Aanbevelingen.....</i>	<i>2</i>
<i>Bestuurlijke reactie</i>	<i>4</i>
<i>Nawoord.....</i>	<i>7</i>
Nota van bevindingen.....	8
1. <i>Inleiding en onderzoeksaanpak</i>	9
1.1. <i>Inleiding</i>	9
1.2. <i>Onderzoeksdoel en afbakening</i>	10
1.3. <i>Onderzoeksverantwoording.....</i>	11
1.4. <i>Leeswijzer</i>	11
2. <i>Ondermijning en het openbaar bestuur</i>	12
2.1. <i>Welke criminaliteit brengt ondermijning met zich mee voor een gemeente? ...</i>	12
2.2. <i>Gemeente en ondermijning.....</i>	13
2.3. <i>De verwevenheid en noodzakelijkheid van een bestuurlijke plus strafrechtelijke aanpak</i>	16
3. <i>Beleid</i>	19
3.1. <i>Definiëring.....</i>	19
3.2. <i>Beleidsvorming aanpak ondermijning</i>	20
3.3. <i>Beleidsmogelijkheden.....</i>	22
3.4. <i>Bevindingen beleid samengevat.....</i>	23
4. <i>Aanpak van ondermijning in de praktijk</i>	24
4.1. <i>Bewustzijn van ondermijning</i>	24
4.2. <i>Aanpak van ondermijning</i>	29
4.3. <i>Samenwerking in de praktijk.....</i>	38
4.4. <i>Resultaten van de aanpak.....</i>	42
<i>Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur</i>	46
<i>Bijlage 2 Lijst van respondenten</i>	47
<i>Bijlage 3 De zeven subdoelstellingen in het uitvoeringsprogramma ondermijning ...</i>	48

Colofon

Rekenkamer Vijfheerenlanden

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Collin Hoogeveen

Lies van Aelst

Tegenlezer:

Rob Paulussen

De Rekenkamer Vijfheerenlanden bestaat uit:

Lies van Aelst (lid)

Collin Hoogeveen (lid)

Rob Paulussen (voorzitter)

Eveline Ten Caat (ambtelijk secretaris)

Bestuurlijke nota

Kernboodschap

De gemeente Vijfheerenlanden heeft de afgelopen jaren een stevige ondermijningsaanpak op poten gezet. Er is op slimme wijze geïnvesteerd in samenwerking: met veel inzet op onderling vertrouwen tussen professionals draagt de investering bij aan effectieve informatieuitwisseling. Er is sprake van een pragmatische samenwerking op concrete casuïstiek. De duidelijke doe-mentaliteit van waaruit dit wordt gedaan, zien we ook terug in het beleid. De doelstellingen zijn concreet en niet te abstract.

Er is steeds beter zicht op de fenomenen die zich in de gemeente voordoen, maar dit zicht zit nog in sterke mate in hoofden van professionals. Het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) speelt nog geen grote rol bij het realiseren van een ondermijningsbeeld. Na een periode van relatief weinig samenwerking, wordt nu in toenemende mate gebruik gemaakt van de ondersteuning van het RIEC.

De rekenkamer ziet dat een brede aanpak is vormgegeven waarin veel grote controles samen met veel samenwerkingspartners worden uitgevoerd. Veel gemeentelijke afdelingen worden betrokken in de aanpak met als doel de bewustwording steeds verder te vergroten. Dit doet de gemeente Vijfheerenlanden ook met veel verschillende doelgroepen die kwetsbaar kunnen zijn voor ondermijning. Het aantal signalen over ondermijning is de afgelopen jaren toegenomen en regelmatig worden in casussen (kleine of grotere) successen geboekt, bijvoorbeeld in de vorm van pandsluitingen ter bestrijding van ondermijnende activiteiten. Bestuurlijke maatregelen worden in toenemende mate ingezet.

Betrokkenheid van raadsleden bij het thema richt zich met name op het werken aan bewustwording over de (herkenning van) risico's.

De rekenkamer ziet veel, volgens wetenschappelijk onderzoekers noodzakelijke, dimensies terug in de aanpak van ondermijning met een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen. Vijfheerenlanden pakt relatief veel casuïstiek aan en manifesteert zich regelmatig als een motor voor samenwerking in de regio.

Conclusies

Algemeen

1. De gemeentelijke organisatie van Vijfheerenlanden heeft ondermijning goed op de kaart staan en heeft hier binnen de organisatie aandacht voor.

Door het thema ondermijning telkens opnieuw onder de aandacht te brengen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, slaagt de gemeente Vijfheerenlanden erin om de aanpak breed vorm te geven. Er wordt actief gewerkt aan zicht krijgen op fenomenen, aan het ophalen van signalen en aan een concrete gezamenlijke aanpak in casuïstiek.

2. Het thema ondermijning en de rol en taak van raadsleden en burgemeester wordt jaarlijks met de gemeenteraad besproken.

Het beleid op het thema ondermijning is pragmatisch vormgegeven en al enkele jaren niet gewijzigd. Wel wordt er ieder jaar een nieuw uitvoeringsplan opgesteld. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij beleidsvorming is relatief beperkt gebleven de afgelopen jaren. Wel is er tenminste eenmaal per jaar aandacht voor het thema ondermijning in relatie tot bestuurders in een bijeenkomst met raadsleden en de portefeuillehouder.

Samenwerking

3. Vanuit een sterke 'doe-mentaliteit' legt Vijfheerenlanden de nadruk op samenwerking.

De gemeente Vijfheerenlanden loopt voorop in de regio. Zowel in beleid als in de uitvoeringspraktijk ziet de gemeente dat de sleutel voor een effectieve aanpak ligt in goede op-maat samenwerking met partners. Deze gerichtheid op samenwerking uit zich in een pro-actieve instelling en in veel gezamenlijk georganiseerde periodieke controles op zoek naar nieuwe signalen/casussen en in samenwerking binnen de aanpak van casuïstiek.

Signalering

4. Er is door het plegen van veel investeringen in samenwerking intern en extern een sterke signaleringsstructuur opgebouwd.

Om ondermijning aan te kunnen pakken is de gemeente grotendeels afhankelijk van de signalen die vanuit gemeentelijke afdelingen en verschillende samenwerkingspartners binnenkomen. Bij veel gemeentelijke afdelingen wordt ondermijning periodiek onder de aandacht gebracht. De gemeente Vijfheerenlanden zoekt de partners intern en extern

veelvuldig op zodat inmiddels effectieve samenwerkingsrelaties zijn opgebouwd. Dit zorgt ervoor dat signalen steeds gemakkelijker hun weg vinden en bij de gemeente terechtkomen zodat een aanpak kan worden overwogen en vervolgens zo nodig vormgegeven.

Informatiepositie

5. De gemeente en politie hebben criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor ondermijning in de gemeente steeds beter in beeld.

De afgelopen jaren is een steeds scherper beeld van de verschillende criminele fenomenen binnen het thema ondermijning opgebouwd. Dit ondermijningsbeeld zit nu nog vooral in hoofden van professionals; het RIEC is bij het opbouwen ervan in beperkte mate betrokken.

(Juridische) capaciteit

6. Door toename van ondermijningsgerelateerde zaken is het werk voor de handhavingsjuristen in de afgelopen vijf jaar flink toegenomen.

Maatregelen / Bibob

7. De Wet Bibob en de mogelijkheden die de screenings bieden in de strijd tegen ondermijning wordt nog niet breed in de organisatie ingezet.

Exploitatievergunningen en alcoholwetvergunningen worden standaard Bibob getoetst, bij commerciële vergunningen. Bibob is nog niet bij de andere afdelingen uitgerold, zoals bijvoorbeeld bij subsidies en omgevingsvergunningen. De laatste actualisatie van de Bibob-beleidsregels stamt uit 2019.

Aanbevelingen

Aan raad en college

Algemeen:

- 1. Zorg, naast de huidige jaarlijkse bijeenkomsten, voor voldoende onderlinge reflectie tussen bestuurders/raadsleden ten aanzien van het omgaan met ondermijnende mechanismen.**

Aan raad

- 2. Verzoek de portefeuillehouder om periodiek de raad te informeren op specifieke onderwerpen zoals ontwikkelingen ten aanzien van inzet bestuurlijke maatregelen, capacitaire inzet op ondermijning en een overzicht van resultaten van gezamenlijke inzet in casuïstiek.**
- 3. Volg de gemeentelijke inzet op ondermijning en stimuleer de burgemeester en het College van B&W om zo breed en effectief mogelijk gebruik te maken van de inzet van instrumenten in de strijd tegen ondermijning. Besef als raad dat je hierin in beginsel ook een rol hebt door samen met de portefeuillehouder een vuist te maken tegen ondermijning**

Aan het college en /of de organisatie

Signalering:

- 4. Ga na of herstart van een breed periodiek signalenoverleg meerwaarde kan opleveren.**
- 5. Onderzoek of het mogelijk is om een gemeente brede analyse uit te voeren waarbij werkprocessen per afdeling door de ondermijningsbril worden bekeken en waar nodig aangepast.**

(Juridische) capaciteit:

- 6. Houdt de capaciteit in het team van handhavingsjuristen op peil en overweeg, op grond van concrete cijfers van casuïstiek en werkbelasting, een uitbreiding van de formatie.**
- 7. Als het mogelijk is het aantal signalen te doen toenemen, investeer hier dan op en pas de capaciteit aan op wat nodig is om de signalen op te volgen.**

Maatregelen / Bibob:

- 8. Ga na of een update van het Bibob-beleid kan zorgen voor bredere inzet; en of integriteitsscreeningen (nog) effectiever ingezet kunnen worden door waar nodig een specifieke branche vergunningplichtig te maken.**

Bestuurlijke reactie



Gemeente Vijfheerenlanden
T.a.v. de leden van de Rekenkamer
Postbus 11
4140 AA LEERDAM

Ons kenmerk : 1419496

Datum : 4 februari 2025

Onderwerp : Bestuurlijke reactie
rekenkamerrapport

Geachte leden van de rekenkamer,

Het college heeft uw rapport "De aanpak van Ondernijning in Vijfheerenlanden" in goede orde ontvangen en met veel interesse gelezen.

Het is een compliment om te lezen dat wij als gemeente een "stevige ondernijnings-aanpak op poten hebben gezet". Met deze aanpak schakelen we voortdurend, doordat je als overheid afhankelijk bent van nieuwe (criminele) ontwikkelingen. Een goed voorbeeld hiervan is de toename van woningexplosies: explosieven die aan de voordeur van huizen worden gehangen om (criminele) zakelijke conflicten op te lossen. Een nieuwe ontwikkeling die vraagt om een passende aanpak. De gemeente, politie en OM werken hierin nauw samen. Ondernijning vraagt om een aanpak en een samenwerking die voortdurend meebeweegt.

Het Integraal Veiligheidsbeleid van Vijfheerenlanden legt de focus voor wat betreft ondernijning op twee onderwerpen, namelijk drugs en de aanpak van mensenhandel. Om verwarring te voorkomen, is het goed om te benoemen dat het team Integrale Veiligheid binnen de gemeente een andere definitie hanteert ten aanzien van het thema zorgfraude, dan wat de rekeningkamer aangeeft in het rapport. In het rapport wordt op meerdere plekken aangegeven dat de aanpak van zorgfraude en de resultaten minder bekend zijn binnen de gemeente. Het thema zorgfraude wordt echter niet vanuit team Integrale veiligheid, maar vanuit het team Sociaal Domein opgepakt. De aanpak vanuit het Sociaal Domein maakt geen onderdeel uit van dit rekenkameronderzoek. De rekenkamer heeft hier een apart onderzoek naar gedaan, zie hiervoor RIB van 21 januari 2025 met kenmerk 1329928. Het team Integrale veiligheid is nog zoekende naar een passende aanpak richting zelfstandig ondernemers, die zich onder valse voorwendselen hebben ingeschreven als zorgverlener, daarmee frauderen met het persoonsgebonden budget (PGB) en de zorguren om hun crimineel vermogen te verduisteren. Hierover wordt de gemeenteraad op de hoogte gebracht via de reguliere bestuursrapportages (P&C-cyclus).

Het college kan zich vinden in de aanbevelingen die gegeven worden door de Rekenkamer. Vijf punten worden hieronder extra benadrukt en toegelicht:



Gemeente Vijfheerenlanden / Postbus 11 / 4140 AA Leerdam / 088 – 599 7000 / vijfheerenlanden.nl / info@vijfheerenlanden.nl

1. Punt 1: Zorg, naast de huidige jaarlijkse bijeenkomsten, voor voldoende onderlinge reflectie tussen bestuurders/raadsleden ten aanzien van het omgaan met ondermijnende mechanismen.

Ondermijnende criminaliteit betreft een ethisch probleem. Enerzijds wil je als overheid zoveel mogelijk inspelen op het terugdringen van deze problematiek, anderzijds hecht de inwoner waarde aan privacy en wenst deze geen betuttelende overheid. Men wil de vrijheid hebben om bepaalde keuzes te maken. De stelling: "een pilletje op zijn tijd moet geen kwaad kunnen" wordt vaak gehoord. Helaas realiseert men zich niet of onvoldoende welke ondermijnende criminaliteit hiermee wordt gefaciliteerd. Zolang er vraag is naar drugs, zal er altijd aanbod zijn en dus productie, handel en alle bijkomende gevolgen. Waar trekt de (lokale) overheid de grens? De kans is groot dat in bepaalde casuïstiek verschillende waarden met elkaar botsen. Hoe ver is de overheid bereid te gaan en met welk doel? Het is belangrijk dat het gesprek over gevoeligheden gaande blijft.

2. Punt 2: Verzoek de portefeuillehouder om periodiek de raad te informeren op specifieke onderwerpen zoals ontwikkelingen ten aanzien van inzet bestuurlijke maatregelen, capacitaire inzet op ondermijning en een overzicht van resultaten van gezamenlijke inzet in casuïstiek.

De portefeuillehouder van Openbare Orde en Veiligheid informeert waar mogelijk de raad op het gebied van de aanpak van ondermijning. Indien gewenst kan in 2025 onderzocht worden hoe dit verder naar behoefte in te vullen. Hierbij rekening houdend met de AVG en privacy van individuele personen en ondernemingen. De behandeltijd van een casus kan maanden in beslag nemen. Wanneer een casus is afgerond, wordt daar in de meeste gevallen in de media aandacht aan gegeven.

3. Punt 4: Ga na of herstart van een breed periodiek signalenoverleg meerwaarde kan opleveren.

In de opstartfase van de aanpak Ondermijning heeft het team Integrale Veiligheid ervoor gekozen om structureel met diverse afdelingen bij elkaar te komen om signalen van ondermijning met elkaar te delen. Na ongeveer drie jaar merkte het team dat het "enthousiasme" voor de bijeenkomsten minder werd, doordat collega's het team Ondermijning prima zelfstandig en tussentijds wisten te vinden. Het structurele signalenoverleg werd daarmee overbodig. Het team is daarom op zoek gegaan naar een nieuwe, laagdrempelige methodiek om collega's te informeren en enthousiasmeren om belangrijke signalen te blijven delen. In 2024 hebben zij dit bijvoorbeeld gedaan door een grote Ondermijningssessie te organiseren voor alle collega's en bestuursleden in Helsdingen. Daarnaast gaat de gemeente vanaf 2025 nieuwe collega's bij indiensttreding direct informeren over het thema ondermijning als onderdeel van het inwerken.

4. Punt 6: Houdt capaciteit in het team van handhavingsjuristen op peil

Het team integrale Veiligheid APV & Bijzondere wetten krijgt ondersteuning van twee handhavingsjuristen. In de praktijk betekent dit dat deze twee juristen vooral ingezet worden op ondermijningszaken. Er heeft een grote groei plaatsgevonden op het gebied van de aanpak van ondermijning binnen de gemeente (maar ook bij onze partners van de Omgevingsdienst en de politie). Dit wordt teruggezien in een explosieve toename in het aantal zaken en in de toename van de zwaarte van de casuïstiek ten opzichte van 2019. Er is gestart met een actieve ondermijningsaanpak. Dit zorgt voor een grote stijging in het aantal benodigde juridische uren om in te kunnen spelen op alle ondermijnende signalen. Vrijwel iedere casus impliceert het nemen van bestuurlijke maatregelen (besluiten), waarbij valt te denken aan: het opleggen van dwangsommen, intrekken van vergunningen en het sluiten van woningen. Wat wordt opgevolgd door voorlopige voorzieningen, bezwaar- en beroepsprocedures. De huidige juridische capaciteit is amper toereikend. Dat betekent dat regelmatig geprioriteerd moet worden



en soms niet alles kan worden opgepakt. Wij herkennen ons zeer in de aanbevelingen over de capaciteit. We merken elke dag dat de samenleving steeds meer vraagt en dat het verstandig is daar de capaciteit beter op af te stemmen.

5. Punt 8: Ga na of een update van het Bibob-beleid kan zorgen voor bredere inzet; en of integriteitsscreeningen (nog) effectiever ingezet kunnen worden door waar nodig een specifieke branche vergunning plichtig te maken.

Met de komst van de Omgevingswet en de ontwikkelingen op het gebied van de Wet Bibob, wordt er momenteel gewerkt aan een actueel Bibob-Beleid. De zogenoemde Bibob-toets geeft overheidsinstanties (zoals een gemeente) de mogelijkheid om de achtergrond van bedrijven en personen met wie zij zakendoen, te screenen. Een Bibob-onderzoek kan voorkomen dat een vergunning, subsidie of andere beslissing van de overheid wordt misbruikt. Als uit het Bibob-onderzoek blijkt dat er een risico is dat een vergunning wordt misbruikt voor criminele doeleinden kan de bevoegde overheidsinstantie de vergunningaanvraag weigeren of de reeds verleende vergunning intrekken. Zo wordt de integriteit van de overheid beschermd.

In 2018 is bestuurlijk afgesproken dat de functie van de Bibob-coördinator ondergebracht wordt binnen het team Integrale Veiligheid voor vier uur per week. Hierbij is eerst gefocust op Bibob onderzoeken bij horeca-bedrijven en organisaties. Momenteel vindt standaard bij alle Alcoholwet- en exploitatievergunningen een Bibob-toets plaats. Ondertussen is de Wet Bibob uitgebreid, waardoor het mogelijk is Bibob onderzoeken uit te voeren op andere vergunningen zoals subsidies, vastgoedtransacties, grondaankopen, overheidsopdrachten en/of aanbestedingen. Relatief veel criminelen zijn actief binnen de horeca. Er zou echter nog meer gerechercheerd kunnen worden op witwassen. Dit soort ondermijning zit vooral op vastgoed en bouwprojecten. Met het vaststellen van het nieuwe Bibob-beleid wordt de mogelijkheid geboden om het instrument Bibob-toets breder binnen de organisatie in te gaan zetten.

Het college kan zich volledig in de andere aanbevelingen van de rekenkamer vinden. De aanbevelingen zullen dan ook waar mogelijk worden geïmplementeerd.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Vijfheerenlanden,

de secretaris,

Signed by: j.de.jonge@vijfheerenlanden.nl
046220025 13:43:46 CEST
E: 15164646-6100-45161616-6100-45161616
Auth: Consent



W.J. (Judith) de Jonge

de burgemeester,

Signed by: s.froehlich@vijfheerenlanden.nl
046220025 13:47:22 CEST
E: 15164646-6100-45161616-6100-45161616
Auth: Consent



S. (Sjors) Fröhlich



Nawoord

Geachte raad en college,

De rekenkamer dankt het college voor haar reactie en enthousiasme, de rekenkamer is verheugd dat het college de aanbevelingen graag ter hand neemt bij dit belangrijke thema. Mede door het onderzoek naar ondermijning overweegt de rekenkamer komend jaar het thema zorgfraude nogmaals op te pakken en verder te verdiepen en updaten.

Namens de rekenkamer,
Rob Paulussen, voorzitter.

Nota van bevindingen

1. Inleiding en onderzoeksaanpak

1.1. Inleiding

Ondermijning, en de bestrijding ervan, zien we meer en meer terug in allerlei berichten en artikelen in de (sociale) media. Gemeenten zijn inmiddels een belangrijke partner van organisaties zoals politie en Openbaar Ministerie, in de strijd om ondermijning tegen te gaan. De gemeente Vijfheerenlanden werd de afgelopen jaren al diverse keren opgeschrikt door explosies, die mogelijk gerelateerd konden worden aan de georganiseerde criminaliteit. Dit zijn duidelijk zichtbare voorbeelden van de maatschappelijk effecten van ondermijning.

Ondermijning, zo zien we, is vaak drugs gerelateerd. De gemeente Vijfheerenlanden maakt zich hard om de uitwassen en gevolgen van de criminaliteit die gepaard met georganiseerde criminaliteit die vaak gerelateerd is aan de handel in drugs te bestrijden. Deze criminaliteit neemt in Nederland nog niet af. De huidige premier Dick Schoof benoemde tijdens een congres Ondermijning enige tijd geleden, in zijn toenmalige rol van Secretaris Generaal Veiligheid en Justitie, dat de productie van coke in landen als Colombia juist alleen maar verder lijkt toe te nemen. Dit heeft een directe invloed op Nederland en laat zien dat overheden ook de komende jaren verder door moeten met versterking van de aanpak en van de samenwerking die hiervoor onontbeerlijk is.

Om de gemeente Vijfheerenlanden te ondersteunen heeft de Rekenkamer Vijfheerenlanden in de periode oktober 2023 – november 2024 een onderzoek uitgevoerd naar de aanpak van ondermijning door de gemeente. Het onderzoek richt zich op de verschillende fenomenen die onderdeel zijn van ondermijning:

- Mensenhandel en -smokkel;
- Georganiseerde hennepcultuur;
- Misbruik en fraude binnen de vastgoedsector;
- Witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit;
- Criminele (motor)bendes.

Naast deze geprioriteerde thema's, zijn de bestrijding van zorgfraude, aan drugsproductie en -handel gerelateerd geweld en andere criminaliteit eveneens actuele thema's die onder de noemer van ondermijning gerekend kunnen worden. Al met al een zeer breed palet van fenomenen, hetgeen de zware opdracht onderstreept die er bij gemeenten ligt. We kijken in dit onderzoek hoe de gemeente Vijfheerenlanden hierop inzet en wat de opbrengsten zijn. In een eerder rapport van de rekenkamer Vijfheerenlanden, was zorgfraude al onderwerp van onderzoek.

1.2. Onderzoeksdoel en afbakening

Het doel van dit onderzoek is om met een analyse van het ondermijningsbeleid zicht te geven op de uitvoeringspraktijk van de aanpak van ondermijning door de gemeente Vijfheerenlanden. En om de gemeenteraad inzicht te bieden in dit beleid en in de mogelijkheden die er zijn op het vlak van interventies en aanpakken van ondermijning.¹

Onderzoeksvraag en deelvragen

Uit de doelstelling komt de volgende vraagstelling voort in het onderzoek:

Hoofdvraag

Welke keuzes maakt de gemeente Vijfheerenlanden bij de preventie en bestrijding van ondermijning; hoe verhoudt dit zich tot de mogelijkheden die de gemeente heeft op dit thema en wat is hierbij de rol van de raad?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen.

1	<i>Wat is in grote lijnen het ondermijningsbeeld van de gemeente Vijfheerenlanden (aard en omvang problematiek)?</i>
2	<i>Hoe ziet de gemeente zijn rol bij de aanpak en samenwerking op het vlak van ondermijning?</i>
3	<i>Op welke manier werkt de gemeente Vijfheerenlanden in de uitvoeringspraktijk aan het tegengaan van ondermijning en hoe worden beschikbare instrumenten daarbij ingezet?</i>
4	<i>Hoe verhoudt de inzet op ondermijning zich tot de mogelijkheden die een gemeente heeft in de bestrijding van ondermijning?</i>
5	<i>Op welke manier is de raad betrokken bij de aanpak van ondermijning?</i>
6	<i>Welke maatschappelijke partijen worden bij de aanpak van ondermijning betrokken?</i>
7	<i>Welke resultaten of effecten van het ondermijningsbeleid zijn zichtbaar en hoe wordt het succes van de ingezette activiteiten bepaald?</i>

¹ Het is belangrijk te benoemen dat dit onderzoek gericht is op het uitleggen van het fenomeen 'ondermijning', het in kaart brengen van zowel mogelijkheden als van de aanpak door de gemeente. Daarom wordt in dit onderzoek geen gebruik gemaakt van een normenkader, maar zijn de onderzoeksvragen leidend voor het onderzoek.

1.3. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door de volgende methoden in te zetten. Allereerst is er zowel bij de start van het onderzoek als gedurende het verdere verloop literatuur bestudeerd om zicht te krijgen op de mogelijkheden in de aanpak van ondermijning in brede zin. In gesprekken met de direct betrokkenen binnen de gemeente (afdeling Openbare Orde en Veiligheid OOV) is nagegaan hoe beleid en uitvoering in Vijfheerenlanden zijn vormgegeven en hoe dit in de praktijk verloopt. Na een ambtelijke inventarisatie van casuïstiek is een selectie van 9 casussen gemaakt waarop verdiepend is ingegaan. De selectie is gedaan zowel in gesprekken als door het verzamelen van informatie op enkele kenmerken en aspecten van deze casuïstiek. Vervolgens zijn betrokkenen bij de aanpak binnen de gemeente (zoals afdelingen Burgerzaken, Toezicht en Handhaving) geïnterviewd. De rekenkamer heeft ook enkele belangrijke partners in de aanpak gesproken, zoals politie en Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC) die de netwerkpartners ondersteunen bij ondermijning. In de interviews is enerzijds de focus gelegd op keuzes en resultaten in de gezamenlijke aanpak. Anderzijds is verdiepend gesproken over de aanpak in concrete casuïstiek, die steeds geanonimiseerd is besproken.

1.4. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd: Eerst wordt uitgebreid ingegaan op de rol van de gemeente in algemene zin (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt het beleid van de gemeente Vijfheerenlanden beschreven (hoofdstuk 3). Op grond van de documentanalyse, interviews en casusanalyse wordt daarna omschreven op welke manier de gemeente gebruik maakt van haar mogelijkheden ondermijning aan te pakken en te bestrijden. Het vierde hoofdstuk wordt afgesloten met de resultaten van de aanpak en een terugblik op doelstellingen.

2. Ondermijning en het openbaar bestuur

2.1. Welke criminaliteit brengt ondermijning met zich mee voor een gemeente?

Als we het hebben over criminaliteit en de ondermijnende effecten van criminaliteit, dan gaat het voor het overgrote deel om drugscriminaliteit en alle daaruit voortkomende delicten die worden gepleegd. We zetten de verschillende soorten criminaliteit waarop lokaal ondermijningsbeleid in een willekeurige gemeente zich zou kunnen richten op een rij.² Allereerst zijn de productie, het verhandelen en vervoeren van drugs strafbaar. Criminelen gebruiken wapens en handelen erin voor hun eigen veiligheid en om anderen te intimideren en bedreigen. Deels gaat het ook om angst aanjagen met het plaatsen van explosieven zoals vuurwerkbommen, hetgeen een grote vlucht heeft genomen de afgelopen paar jaar, ook in de gemeente Vijfheerenlanden.³ Ook komt het in Nederland regelmatig voor dat bestuurders of raadsleden worden geïntimideerd of bedreigd.⁴

Om locaties voor drugsproductie en gerelateerde activiteiten te verkrijgen worden bedrijven opgezet als dekmantel. Dit wordt ook gedaan om drugsgeld de legale economie in te loodsen (witwassen). Om anderen te dwingen mee te werken in de illegale drugseconomie (er zijn veel mensen nodig om dit werk te doen) gebruiken criminelen afpersing en ook van het afhankelijk maken van anderen via arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting. Ook dwingen drugscriminelen (vooral) vrouwen tot sekswerk in de illegale prostitutie, vooral om drugsinvesteringsgeld te kunnen genereren. Deze en andere vormen van mensenhandel (dit is een verzamelnaam voor alle vormen van uitbuiting) zijn een wezenlijk onderdeel van de 'business case' van drugscriminelen. Verder wordt er door criminelen fraude gepleegd, zoals identiteitsfraude. Er worden nog meer delicten gepleegd om investeringsgeld te verkrijgen voor het inkopen van de (te verhandelen) drugs, zoals inbraken en rofovervallen. Ook wordt drugsafval geloosd (milieucriminaliteit) naast de bekende (hard)drugs worden via dezelfde aan-, doorvoer- en verkooplijnen ook nog eens vuurwerk, sigaretten en medicijnen verhandeld.

Bij al deze soorten van criminaliteit is de ruimte die de lokale overheid biedt (voor gronden, panden, vergunningen, voortbestaan van illegale activiteiten op bepaalde

² Zie ook Tops en Van der Torre (2024), p18 e.v.

³ Met de kanttekening dat we niet zeker weten dat het telkens gerelateerd is aan drugscriminaliteit: sinds de zomer is het ongeveer eens per maand raak in de gemeente. Na wat langere tijd geleden Hoef en Haag, volgden explosies in Vianen (juli en september 2024) en Leerdam (oktober 2024).

⁴ Deze vorm van ondermijning komt in dit rapport niet aan de orde, maar wordt na afloop van dit onderzoek met raadsleden en B&W besproken.

plekken, ontbreken van toezicht, et cetera) mogelijk medebepalend voor het uitvoeren van al deze illegale activiteiten. Al met al is het een breed palet van fenomenen waar de gemeente een rol heeft (gekregen) in het tegengaan ervan. Mensen die zich bezighouden met dergelijke vormen van criminaliteit ervaren daarnaast een lagere drempel naar andere vormen van criminaliteit. Waardoor de criminele vaardigheden ook worden ingezet voor zaken als zorgfraude (regelmatig direct gerelateerd aan personen die hennepkwekerijen bestieren).⁵ En daarnaast is ook digitale criminaliteit onder deze personen een populaire bron van inkomsten of bijverdiensten.

2.2. Gemeente en ondermijning

2.2.1. De burgemeester als spil van de aanpak

Als het gaat om ondermijning en de aanpak door de gemeente, dan gaat het nagenoeg altijd over de burgemeester als de centrale figuur en bestuurlijke entiteit van de aanpak. De handhaving van de openbare orde is een taak die bij de burgemeester is belegd. Dit is niet bij de burgemeester als onderdeel van B&W (het College van Burgemeester en Wethouders), maar als de eenhoofdige Openbare Orde en Veiligheid-taak van de burgemeester zoals vastgelegd in het centrale artikel van de Gemeentewet (artikel 172)⁶. Wat precies moet worden verstaan onder de openbare ordetaak is lang onderwerp geweest van discussie. Maar sinds 2019 is, door een toelichting van de Raad van State⁷ duidelijk, dat het bij deze rol niet alleen gaat om preventie. Het gaat ook om het opwerpen van barrières en het voorkomen van misbruik van gemeentelijke voorzieningen, alsmede het inzetten van bestuurlijk instrumentarium om dit misbruik te voorkomen. Bij het inzetten van het instrumentarium is, in verband met mogelijke gerechtelijke tegenprocedures van de vermeend misbruikers, de argumentatie die de gemeente aandraagt voor inzet van een instrument in toenemende mate van belang geworden de afgelopen jaren⁸. Illustratief is de uitspraak van een gerenommeerd rechtsgeleerde Jan Brouwer in 2019 hierover: "*Het bestuursrecht is 'meedogenloos' "*, vindt hij. Onder meer omdat de burgemeester een grote vrijheid geniet. Verder stelt hij: "*....Maar dat is tegelijkertijd ook het aantrekkelijke. Als het strafrecht niet werkt, dan moeten we andere methoden kiezen om de samenleving in zijn greep te houden. Dus*

⁵ Zie: IKZ, 2020. En verder ook een eerder rekenkamerrapport van de Rekenkamer Vijfheerenlanden: <https://www.rekenkamers.nl/rapport/weerbaarheid-tegen-zorgfraude/>.

⁶ Zie ook: <https://www.burgemeesters.nl/themas/bevoegdheden/algemene-bevoegdheid-ter-handhaving-openbare-orde/>.

⁷ Zoals gesteld door de Raad van State in een Voorlichting over de rol van de gemeente bij de aanpak van ondermijning (2 april 2019)

⁸ Zie ook: Pommer & Tops, 2021.

geven we de burgemeester meer bevoegdheid."⁹ Met de toenemende ruimte die de burgemeester heeft gekregen, is het langzamerhand wel belangrijker geworden dat de inzet van instrumentarium ook heel goed wordt beargumenteerd, om bij de rechter stand te kunnen houden.

2.2.2. Taakgebied gemeente versus opsporingsinstanties

Om de rol van de gemeente in de aanpak van ondermijning te begrijpen is het allereerst nodig om goed onderscheid te maken tussen de georganiseerde misdaad en ondermijning. De verhouding ligt als volgt. Georganiseerde misdaad enerzijds gaat over het ontstaan van criminele samenwerkingsverbanden en hoe ze functioneren en bestreden kunnen worden. Dit is primair de taak van opsporingsinstanties, met daarin voorop de politie en het Openbaar Ministerie. Anderzijds is er het fenomeen ondermijning dat gaat over de schadelijke effecten van de georganiseerde misdaad op de samenleving. En daar heeft de burgemeester als vertegenwoordiger van het lokaal bestuur een cruciale rol in de aanpak. En natuurlijk hebben de beide partijen (gemeente en de 'strafpartners') elkaar nodig om samen te werken in de strijd tegen criminele samenwerkingsverbanden en tegen ondermijning. Voor een goede aanpak is het nodig dat helder is waar de gemeente (in casu de burgemeester) wél van is en waar hij niet van is. Tops en Van der Torre stellen terecht dat 'ondermijning' niet van oudsher tot het takenpakket van gemeenten behoort.¹⁰ Het is belangrijk om in de gaten te houden waar de gemeente wel en waar deze niet van is, juist omdat de aanpak en daarmee de kaders of grenzen waarin de gemeente zich beweegt bij die aanpak, zich sterk heeft ontwikkeld in de afgelopen pak hem beet tien jaar.

2.2.3. Acht dimensies voor de gemeentelijke aanpak

Gemeenten kunnen zich op verschillende manieren richten op de bestrijding van ondermijning. Tops en Van der Torre onderscheiden hierbij acht dimensies.¹¹ We zullen in dit onderzoek nagaan welke we in de gemeente Vijfheerenlanden terugzien. De dimensies op een rij:

1. Inzet bestuursrechtelijke instrumenten¹²: de oorspronkelijke vorm van de bestuurlijke aanpak;
2. Misbruik gemeentelijke activiteiten tegengaan door gemeente brede oplettendheid (inclusief Burgerzaken, uitkeringen, vastgoed);

⁹ Bron: De Gelderlander, 30 november 2019, pag. 4,5.

¹⁰ Bron: Tops en Van der Torre (2024).

¹¹ Idem

¹² Bibob, APV, art. 13b Opiumwet. In bijlage 4 zijn alle instrumenten op een rij gezet.

3. Analyseren van bijeengebrachte informatie vanuit verschillende afdelingen om een informatiepositie op te bouwen;
4. Toezicht en handhaving: controles uitvoeren en waar nodig sancties opleggen;
5. Integraal gecoördineerde interventies via Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) of driehoek;
6. Maatregelen tegen oneigenlijke druk of bedreiging: weerbaarheid vergroten;
7. Preventie breed (drugsvoorlichting) en specifiek (persoonsgerichte aanpak) samen met partners;
8. Campagnes voor maatschappelijke bewustwording (voorlichting) en maatschappelijke en publiek-private coalities.

De activiteiten die hierboven worden benoemd hebben als rode draad dat de gemeenten als 'veiligheidsorganisatie' op alle plekken mogelijk wordt versterkt. Er zou op verschillende afdelingen systematisch naar werkprocessen gekeken moeten worden door een 'ondermijningsbril'. Daarbij staan de vragen centraal welke risico's er binnen de gemeente zijn en of het mogelijk is om werkprocessen zo in te richten dat die risico's verkleind worden. En dan natuurlijk zonder dat de kerntaken van elke afdeling al te zeer erdoor worden aangetast. Dat dit een spanningsveld op kan leveren, illustreren we met het volgende voorbeeld: Bij Burgerzaken is het jarenlang primair gegaan over het verbeteren van klantvriendelijkheid. Dit betekent onder meer het versnellen van procedures. En met de ondermijningsbril op, is het soms juist nodig om te vertragen. Want een strengere controle op aanvragen brengt met zich mee dat bijvoorbeeld meer personen meekijken in de procedure. En dan duurt deze juist wat langer.

2.2.4. De brede betrokkenheid van de gemeente

Zoals de lezer ook in de vorige paragraaf kon zien, is er een preventieve kant en een bestuurlijke kant te onderscheiden in de aanpak. Enerzijds kan de gemeente proberen de voedingsbodem voor ondermijning te verminderen. Bijvoorbeeld met een wijkaanpak of met beleid gericht op jeugd en jongeren. Anderzijds is er de bestuurlijke kant, waarin de gemeente direct ingrijpt op mogelijkheden van kwaadwillenden of criminelen om misbruik te maken van gemeentelijke faciliteiten. Denk hierbij aan vergunningverlening, zoals bij het starten van een bedrijf dat eigenlijk is bedoeld als vehikel voor witwaspraktijken. En met integriteitsbeoordelingen die de gemeente (op grond van de Wet Bibob¹³) kan uitvoeren heeft ze de mogelijkheid om een vergunning (bijvoorbeeld op

¹³ Op grond van de Wet Bibob kan de gemeente iemand die bijvoorbeeld een vergunning aanvraagt screenen op de achtergrond van deze persoon of bedrijf en of er strafrechtelijke antecedenten zijn. De uitkomsten van de screening kan worden betrokken in het besluit om een vergunning al dan niet te verlenen of te verlengen.

grond van criminele antecedenten) niet te verlenen, verlengen of in te trekken. Met deze en andere bestuurlijke instrumenten doet de gemeente aan rechtshandhaving zonder dat sprake is van het opleggen van 'straffen' aan betrokkenen, hoewel de betrokkenen dat (denk aan een opgelegd gebiedsverbod of een pandsluiting) soms wel als straf zullen ervaren. De burgemeester heeft de bevoegdheden om verschillende maatregelen te treffen om de eigen inwoners te kunnen beschermen door het verstoren of verminderen van mogelijkheden van criminelen om voet aan de grond te krijgen in de gemeente.

Een andere belangrijke taak die de gemeente heeft binnen de aanpak van ondermijning is het zoeken en steunen van de slachtoffers van ondermijnende praktijken. Denk hierbij aan slachtoffers van arbeidsuitbuiting of seksuele exploitatie en misbruik, ook wel 'mensenhandel'¹⁴ genoemd. Hier zien we naar voren komen dat binnen de gemeente veel verschillende afdelingen betrokken zijn bij de aanpak van ondermijning. Want als het gaat om toezien op goede woonomstandigheden van bijvoorbeeld arbeidsmigranten dan kunnen veel afdelingen op enig moment in het proces betrokken zijn. Denk aan 'Bouw en Woningtoezicht' (de regels ten aanzien van huurwoningen), maar ook 'Burgerzaken' (is iemand wel formeel in de gemeente ingeschreven?), 'VTH'¹⁵ (is er een vergunning om kamers te mogen verhuren?), 'OOV'¹⁶ (overlast in de buurt?). En als het gaat om misbruik van vastgoed, dan kan dus ook, eerder in een proces, al sprake zijn van betrokkenheid van 'Vastgoed' en 'Grondzaken'. Dit illustreert de brede betrokkenheid van de gemeente bij zaken die gerelateerd kunnen zijn aan ondermijning. Er is dus een brede blik en veel en slimme onderlinge afstemming nodig. Dit geeft ook aan hoe complex de aanpak kan zijn.

Voor het terugdringen van criminele organisaties zijn uiteindelijk twee zaken nodig: Politie en justitie om op te sporen, aan te pakken en te bestraffen. En daarnaast een overheid die de ruimte voor criminelen om te kunnen groeien zo klein mogelijk maakt.

2.3. De verwevenheid en noodzakelijkheid van een bestuurlijke plus strafrechtelijke aanpak

2.3.1. Elkaar ondersteunende aanpakken

¹⁴ Mensenhandel is de uitbuiting van personen op het vlak van arbeid, gedwongen seksuele diensten en criminele uitbuiting. De gemeente heeft de taak deze slachtoffers te helpen traceren en hen hulp en opvang te bieden.

¹⁵ Afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

¹⁶ Afdeling Openbare orde en veiligheid.

De georganiseerde misdaad en ondermijning houden elkaar in evenwicht. Een groot probleem is het feit dat, door het geld dat met georganiseerde misdaad verdiend kan worden, er steeds weer nieuwe potentiële drugscriminelen aan te werven zijn. Het zijn vaak mensen die de gevolgen van hun handelen niet overzien op het moment dat ze erin stappen. Personen die licht verstandelijk beperkt en daardoor beïnvloedbaar zijn, meelopers en jonge gelukszoekers kunnen erin stappen als ze kansen denken te zien. Het is niet zo dat de criminaliteit waar ze instappen enkel bedreigend is voor hen.¹⁷ Een andere manier om ernaar te kijken is vanuit het feit dat het ook kansen biedt om minder afhankelijk te zijn van de overheid, van onderwijsinstellingen of van werkgevers.

Soms staat de strafrechtelijke aanpak voorop (aanpakken criminele samenwerkingsverbanden) en ondersteunt het lokaal bestuur. En soms staat juist de lokale aanpak voorop en ondersteunt het strafrecht (bijvoorbeeld als stok achter de deur). Zoals bij de aanpak van jonge aanwas of van huisjesmelkers.

De verbinding is cruciaal en betekent dus dat er in de praktijk veel samengewerkt moet worden. In de vorm van informatie-uitwisseling en ondersteunende aanpakken. Hetgeen betekent dat medewerkers van de gemeente en de agenten in de wijk maar ook officieren van justitie en andere partners elkaar goed moeten weten te vinden. En goed weten wat ze aan elkaar kunnen hebben. Een samenwerking die noodzakelijk, maar zeker nog niet overal in den lande vanzelfsprekend is.¹⁸ Vaak als politie en justitie optreden tegen een groep criminelen, hoort de burgemeester vlak voor de dag ('klapdag') dat een netwerk opgerold gaat worden (aanhoudingen) en kan hij vervolgens, zo nodig, binnen zijn rol zorgen voor pandsluitingen en dergelijke. En andersom, als ondersteuning bij de gemeentelijke aanpak van risicojongeren, wordt een dealende oudere klasgenoot aangehouden door politie ter ondersteuning van de aanpak op een specifieke groep jongeren. Échte en meer intensieve samenwerking komt er tot stand om te zorgen dat criminelen op een bedrijventerrein of bij een beroepsgroep (denk aan boeren) geen voet aan de grond krijgen om aan panden te komen. Dit kan alleen worden bestreden als er een goed signaleringsnetwerk bestaat. Doordat er dan onderling wordt samengewerkt. Bijvoorbeeld doordat er een korte lijn is tussen politie, boa's, ondermijningsspecialisten bij OOV en ondernemers om in de gaten houden dat er nergens criminelen actief worden. Of dat boeren voldoende weerbaar worden gemaakt tegen criminelen die schuren of loodsen willen 'huren'. In hoeverre in het samenspel tussen opsporing en gemeente de ene of de andere partij aan zet is, hangt telkens af van

¹⁷ Zie het betoog van Tops en Van der Torre (2024) op p. 26.

¹⁸ Noordanus, 2021.

de situatie. Hiervoor bestaat geen vaste menukaart, hetgeen dus steeds de nodige creativiteit en flexibiliteit vraagt van de partijen.

2.3.2. Faciliteren van 'integrale samenwerking': rol van RIEC's

Er moet dus worden samengewerkt. En om dit te faciliteren zijn er sinds ongeveer 15 jaar Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Het RIEC moet moeten zorgen dat informatie van verschillende partners bij elkaar komt, dat er analyses worden uitgevoerd (zowel van risico's op lokaal niveau als mogelijke interventies binnen casussen) en ook dat partijen bij elkaar komen om af te stemmen met elkaar. Binnen het RIEC wordt allerlei informatie verzameld over een gemeente, district of regio om hier vervolgens een analyse op uit te voeren. Dit leidt dan tot een zogenoemd 'ondermijningsbeeld' dat duidelijk maakt waar specifieke risico's worden gezien en wat dit betekent voor de lokale of regionale aanpak. Het is de bedoeling dat signalen worden aangebracht bij het RIEC en deze vervolgens worden uitgewerkt in een concrete aanpak met interventieadviezen. Maar niet zelden is van 'integrale samenwerking' eigenlijk geen sprake omdat juist in RIEC-verband er soms blokkades bestaan en het hele proces veel tijd kost. Partijen gaan zich dan soms over de eigen taakgrenzen heen met anderen bemoeien.¹⁹ Zoals ook in veel andere samenwerkingsverbanden (denk aan de zorg- en veiligheidshuizen) hangt de effectiviteit van de samenwerking sterk af van *personen* en hun onderling vertrouwen. Is dat in orde dan kan de samenwerking in RIEC-verband ook zeker meerwaarde hebben, maar dan wel op maat bepaald, van casus tot casus.

2.3.3. Hoe kan 'samenwerking' van meerwaarde zijn?

Nu weten we welke concrete instrumenten de gemeente heeft. We zagen eerder al (in de twee voorafgaande paragrafen) dat er zowel *binnen* als *buiten* de gemeente veel spelers zijn waarmee rekening gehouden moet worden bij het vormgeven van een aanpak. Als je alle gemeentelijke afdelingen naast alle potentiële partners op een rij zet, dan duizelt het haast zoveel functionarissen komen er in beeld voor die enkele OOV-medewerker die de aanpak operationeel en tactisch uitvoert vanuit een 'kleine' gemeente als Vijfheerenlanden. Valt er iets te zeggen op voorhand 'hoe' de samenwerking dan eruit moet zien? In ieder geval bevestigen Tops en Van der Torre dat het "*...veel vraagt van ambtelijke trekkers van de ondermijningsaanpak*". En ook dat "*...de aandacht voor georganiseerde misdaad en ondermijning moet concurreren met andere activiteiten*" van de gemeente. Maar ten aanzien van de interne samenwerking zijn er vier breekijzers

¹⁹ Bron: Tops en Van der Torre (2024), p. 31.

waarmee de gemeente kan werken.²⁰ Dit zijn allereerst de afdelingen die van de Wet Bibob gebruik maken en waarmee alertheid voor misbruik actief wordt ingebouwd en ingezet. Ten tweede is dit door gezamenlijk (Burgerzaken en OOV, maar ook de boa's) na te gaan wie er in de gemeente (komen) wonen en wat hun woon- en werkomstandigheden zijn of gaan worden. Het signaleren van slachtoffers en hen hulp en ondersteuning bieden is een derde onderdeel (sociaal domein) waarop intern alleen in samenwerking kan worden gehandeld. En ten vierde gaat het dan om gezamenlijk veiligheid te organiseren en stimuleren op allerlei mogelijke risicolocaties in de gemeente (denk aan vakantieparken, bedrijventerreinen, boerenschuren). Steeds is ook de samenwerking met politie hier aan de orde, want zonder hen is het lastig om in voldoende mate aan signalen te kunnen komen. Ook allerlei andere partners zijn nodig. Maar belangrijk is om ons te realiseren dat waar het gaat om 'integraal beleid', het niet moet gaan om (wat Tops en Van der Torre noemen) een 'praatcircus'. Maar het moet gaan om meervoudigheid in de aanpak (dus combineren van juridische en veiligheidskennis; of van veiligheids- en zorgkennis). En er moet veel ruimte zijn voor uitvoeringspraktijken om precies op de momenten en in de casus *waar dit nodig is* tot samenwerking te komen. Daarbij is ook bestuurlijke rugdekking (van de burgemeester) een heel belangrijke randvoorwaarde om de vier hiervoor genoemde 'breekijzers' effectief te kunnen inzetten.²¹

3. Beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op het ondermijningsbeleid van de gemeente Vijfheerenlanden en maken we een vergelijking met beleidsdoelen die elders in Nederland worden geformuleerd.

3.1. Definiëring

De gemeente verstaat onder ondermijning het volgende:

"Criminaliteit die de formele (rechtsstaat) en informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast. Voorbeelden zijn illegale georganiseerde hennepsteelt, witwassen, mensenhandel- en smokkel, fraude, drugshandel, bedreiging, intimidatie etc."

²⁰ De breekijzers worden genoemd in Tops en Van der Torre (2021), p. 91.

²¹ Van Spijker & Tops, 2021.

Over ondermijning wordt in de beleidsstukken gesteld dat het *'niet altijd zichtbaar is'*, maar dat het wel *'zichtbare gevolgen voor de [...] burger heeft'*. Dan gaat het bijvoorbeeld om verloedering op straat, verwaarlozing van panden en ook om afpersing.

Er is voorts toegelicht op welke manier er bij ondermijning sprake is van verwevenheid van de onder- en bovenwereld. En dat criminele ondernemers, afhankelijk van voorzieningen in de bovenwereld, legale structuren misbruiken. Hierbij is de gemeente betrokken bijvoorbeeld als vergunning- en subsidieverlener.

3.2. Beleidsvorming aanpak ondermijning

Voor het opstellen van het beleid is al eind 2021 nagegaan aan welke onderdelen de raad prioriteit zou willen geven onder andere middels een VHL-plein. Hierin werden onder meer de thema's mensenhandel, drugshandel en jonge aanwas als prioriteiten aangegeven door de gemeenteraad. Hiermee is in 2022 aan de slag gegaan. Bij het opstellen van het integraal veiligheidsbeleid IVB voor de periode 2023-2026 is in 2022 niet opnieuw een sessie met de gemeenteraad geweest. Er is aan de raad gevraagd om met dezelfde prioriteiten voort te mogen gaan. Met een hamerstuk is de raad hiermee akkoord gegaan.

In het *Integraal Veiligheidsbeleid 2023-2026* (IVB) heeft de gemeente ruim aandacht voor het thema 'ondermijning'. Dit beleid is uitgewerkt in een *Uitvoeringsprogramma ondermijning* dat jaarlijks een update krijgt. In het IVB wordt nadrukkelijk benoemd dat het werken in dit beleidsveld veel dynamiek kent en dat een hoge mate van flexibiliteit wordt gevraagd van degenen die werken aan het verbeteren van veiligheid. De aanpak is volgens het IVB gericht op *'het vergroten van weerbaarheid en integriteit van onze medewerkers en inwoners'*. Daarmee legt het beleid vooral de nadruk op de *preventie*-kant van ondermijnende criminaliteit. Twee andere elementen uit het IVB zijn:

1. De gemeente beoogt te werken aan een goede samenwerking met partners, zoals politie en het Openbaar Ministerie;
2. De gemeente wil graag sterk inzetten op voorlichting met speciale aandacht voor kwetsbare groepen (denk aan agrariërs en ondernemers).

3.2.1. Doelstelling in het uitvoeringsprogramma

Het programma ondermijning kent de volgende doelstelling:

"Het samen met onze partners voorkomen en bestrijden van de onzichtbare criminaliteit die ons gezag ondermijnt en het vertrouwen van de samenleving in de autoriteiten aantast"

Uitgangspunten in de aanpak zijn om de criminaliteit *'transparant en consequent aan te pakken'*, de *'criminele gelegenheidsstructuren tot een minimum te beperken'* en om *'onze partners, ondernemers en inwoners bewust te maken van en weerbaar te maken tegen deze vorm van criminaliteit'*. Het programma richt zich zowel op de aanpak van de criminaliteit, op het stimuleren van integriteit (ambtelijk en bestuurlijk) en om bij burgers en organisaties de weerbaarheid te vergroten.

In het uitvoeringsprogramma is de doelstelling uitgewerkt in zeven subdoelstellingen (zie bijlage 3). We zien hierin elementen als inzet op bewustwording en meldingsbereidheid en de aanpak van criminaliteit via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Bibob²² en op basis van de Opiumwet.

3.2.2. Aandacht voor 'jonge aanwas'

De aanpak van ondermijning heeft in het IVB een hoge prioriteit: er wordt gesteld dat het *'lokaal op nummer 1 staat'*. Daarnaast is *'Jeugd en Veiligheid'* een tweede beleidsterrein dat direct aan dit thema raakt. De gemeente richt zich op jongeren die kwetsbaar zijn door problemen thuis, op school of met gedrags- of verslavingsproblemen. In het beleid wordt het risico benoemd dat jongeren verstrikt raken in de georganiseerde drugscriminaliteit door de aantrekkingskracht van *'het snelle en grote geld'* en het feit dat drugs relatief makkelijk te verkrijgen zijn. De gemeente Vijfheerenlanden is al in 2022 begonnen, samen met Nieuwegein en IJsselstein, deel te nemen aan de bovenlokale aanpak van jonge aanwas. Deze aanpak is gericht op scholen. Ook hier zien we weer dat op het vlak van doelstellingen ingezet wordt op samenwerking. De aanpak *'richt zich op het duurzaam verbinden van lokale partners en samenwerking met ouders en jongeren 'met als doel 'het terugdringen van jonge aanwas (...) en betrokken jongeren eruit te krijgen en te houden'*. De aanpak van *'jonge aanwas'* heeft jarenlang geleund op tijdelijke financiering. Sinds dit jaar (2024) is er structureel budget voor vrijgemaakt.

We zien dat in de beleidsnota IVB meteen wordt verwezen naar de flexibiliteit die nodig is in de aanpak, met name in de uitvoeringspraktijk. Daarmee wordt als het ware op voorhand enige nuance aangebracht in het er na beschreven beleid. De relativering zit hem erin dat er best veel doelen kunnen worden bedacht en activiteiten gepland, uiteindelijk is het de kunst *'om ook in te kunnen spelen op de actuele situatie en die het hoofd te bieden'*, zoals in het IVB verwoord. We zien dat de beleidsstukken pragmatisch zijn vormgegeven. Ze

²² Bibob: de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

zijn niet breedspakig geformuleerd, maar de nadruk ligt op de concrete activiteiten die uitgevoerd zullen worden in de bestrijding van ondermijning.

3.3. Beleidsmogelijkheden

3.3.1. Mogelijke beleidsdoelen

Om het beleid van de gemeente Vijfheerenlanden in context te plaatsen, kijken we welke beleidsdoelen gemeenten in Nederland hanteren in de aanpak van ondermijning. In onderstaande tabel hebben we ze op een rij gezet.²³

ehanteerde beleidsdoelen door gemeenten in Nederland	
	% gemeenten in NL (2022)
Voorkomen vermenging boven- en onderwereld	89%
Voorkomen (onbedoeld) zelf faciliteren	86%
Voet aan de grond krijgen voorkomen	86%
Vergroten veiligheidsgevoel burgers	78%
Voorkomen dat kwetsbaren worden meegezogen	77%
Bestrijden van uitwassen	74%
Doorbreken machtsposities	48%
Uitvoeren wettelijke taak	32%

We zien dat de doelen die elders worden gebruikt op een wat hoger abstractieniveau liggen dan de doelen van de gemeente Vijfheerenlanden. Doelen van Vijfheerenlanden zijn in het algemeen concreter ('bevorderen samenwerking', 'vergroten weerbaarheid') en staan daarmee dicht bij de hiervoor te ondernemen activiteiten. Meer algemene doelen zoals bijvoorbeeld 'vergroten veiligheidsgevoel burgers' worden niet binnen het ondermijningsbeleid zo geëxpliciteerd, maar zien we dan wel terug in het integraal veiligheidsbeleid. Het doel gericht op kwetsbaren zien we wel concreet terug in het ondermijningsbeleid van de gemeente Vijfheerenlanden.

²³ Bron: Pro Facto, p. 37 (2023).

3.4. Bevindingen beleid samengevat

Ondermijningsbeleid is op pragmatische wijze gevormd. De doelen zijn concreet en niet van een al te hoog abstractieniveau. Het beleid is al jaren onveranderd en krijgt elk jaar een update met een nieuw uitvoeringsprogramma. De nadruk ligt op preventie, bewustwording en op samenwerking. Sinds 2024 is er structureel budget om jonge aanwas in de (drugs)criminaliteit te voorkomen.

4. Aanpak van ondermijning in de praktijk

4.1. Bewustzijn van ondermijning

4.1.1. Ondermijningsbeeld

Voordat we ingaan op het ondermijningsbeeld in Vijfheerenlanden, vragen we ons af: hoe staat het *elders* met het zicht op ondermijning en de verschillende fenomenen? Landelijk gezien neemt het zicht hierop jaar na jaar flink toe. De periodieke monitor die voor het laatst in 2022 door Pro Facto werd uitgevoerd, laat zien dat bijvoorbeeld het beeld van de aanwezigheid van mensenhandel tussen 2016 en 2022 flink is verbeterd.²⁴ In 2016 had nog meer dan de helft van de gemeenten geen zicht op, terwijl dat in 2022 in den lande tot tientallen procentpunten is verbeterd. Hetzelfde geldt voor fenomenen als witwaspraktijken en misbruik van vastgoed. Alleen voor wat betreft de hennepteelt was het beeld in 2016 al vrij goed en in 2022 nog steeds. In Vijfheerenlanden (en wellicht inmiddels ook elders in Nederland) zien we dat het beeld van hennepteelt juist minder goed aan het worden is. We zijn in dit onderzoek afhankelijk van het beeld dat in interviews is geschetst door mensen in de praktijk. Het RIEC dat in de regio actief is, heeft voor de gemeente Vijfheerenlanden geen ondermijningsbeeld beschikbaar.

In hoeverre komen de fenomenen in Vijfheerenlanden voor? Politiecijfers van aantallen delicten zijn beschikbaar en presenteren we hieronder, al hebben ze relatief weinig zeggingskracht ten aanzien van de ondermijningsfenomenen. De aantallen delicten variëren enigszins jaar na jaar en we zien geen trend. De aantallen zijn bekeken voor de periode 2019 tot en met 2023 en zijn als volgt:

- Het aantal gewelds- en seksuele misdrijven varieert tussen 135 en 175 per jaar;
- Het aantal drugsdelicten ligt tussen 15 en 30 per jaar;
- Vuurwapenmisdrijven zijn er tussen 15 en 20 elk jaar;
- Openbare orde misdrijven variëren flink en liggen tussen 20 en 60 per jaar;
- Andere misdrijven zoals levensmisdrijven (enkele elk jaar; rond 5), mensenhandel (verwaarloosbaar aantal geregistreerd) of witwassen (ook rond 5 per jaar) liggen zeer laag.

Bij deze cijfers moeten we ons bedenken dat het gaat om de misdrijven die we zien en die de politie ook registreert, er is ook een deel misdaad niet in beeld en niet in de registratie.

²⁴ Smits et al. (2022), p. 26 e.v.

We zijn in de gesprekken (zie bijlage 2) nagegaan wat het beeld van betrokkenen is voor wat betreft de aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit in de gemeente. Dit levert een veel 'rijker' beeld, dat we hierna zullen beschrijven.

Hennepteelt

Dit komt zeker voor in Vijfheerenlanden, maar het aantal productielocaties dat wordt gevonden is in tien jaar tijd drastisch gedaald. Waar het jaren geleden gemakkelijk tien of meer per jaar betrof, ligt dit aantal tegenwoordig soms dicht bij één per jaar. Het aantal gevonden wietplanten neemt navenant af. Dat lag jaren geleden soms wel op 800 in een jaar. Ten tijde van de interviews werd een aangetroffen wietplantage aangehaald waar slechts 6 planten werd aangetroffen. Een relatief nieuw fenomeen is het aantreffen van plantages bij boeren die afhankelijk zijn geworden van criminelen vanwege schulden. Belangrijk is hier het feit dat in de gesprekken is aangegeven dat het zicht op hennepteelt in de gemeente slechter is geworden.

Witwassen

'*Dit komt veel voor*' is een inschatting van een van de praktijkdeskundigen die we hebben geïnterviewd. Het is een beeld dat is gebaseerd op signalen die de gemeente ontvangt. Het lastige is, zo wordt aangegeven, dat de gemeente graag documenten zou willen vorderen bij zaken waar zich signalen voordoen, maar dat ze hier geen tools voor hebben. En dit komt weer doordat veel van de zaken waar het om gaat niet vergunningplichtig zijn. Bibob leunt in Vijfheerenlanden primair op 'kan-bepalingen' in plaats van op 'zal-bepalingen'. Dit betekent dat in veel branches alleen een screening wordt gedaan als hier een aanleiding voor is (bijvoorbeeld informatie van politie over een ondernemer), dan 'kan' er een Bibob-screening volgen. Het is in de Wet Bibob ook mogelijk dat een gemeente een hele branche vergunningplichtig maakt²⁵. Dan 'zal' er voor elke ondernemer een Bibob-screening worden uitgevoerd. De gemeente heeft sommige soorten ondernemingen waar zich ondermijnende activiteiten kunnen voordoen, of de straten of gebieden waar ze zich bevinden, niet als vergunningplichtig opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening. Ten tijde van het onderzoek wordt in Vijfheerenlanden, waar het Bibob-beleid in 2019 de meest recente update kreeg, wel overwogen om bepaalde branches toch vergunningplichtig te gaan maken. Er zijn overigens ook argumenten om dat *juist* niet te doen: het brengt een flinke capaciteitsdruk met zich mee als voor een hele branche in de APV wordt opgenomen dat screenings standaard worden uitgevoerd. Anderzijds is het intrekken van een eenmaal

²⁵ Elders is bijvoorbeeld het starten van een kapsalon vergunningplichtig, als de inschatting is dat in deze branche relatief veel ondermijningsactiviteiten gepleegd worden.

verleende vergunning bepaald niet gemakkelijk. De 'bewijslast' die de rechter vraagt is doorgaans zwaar.²⁶

Misbruik van vastgoed

Er worden regelmatig pogingen ondernomen door criminelen of stromannen om voet aan de grond te krijgen in de gemeente. In hoeverre dat lukt is niet bekend. In toenemende mate zijn ondernemers in de agrarische sector hiervan het slachtoffer, blijkt uit de toename van signalen uit die hoek die politie en gemeente ontvangen. Ook in bedrijfsverzamelgebouwen komt het voor, evenals in leegstaande of gekraakte panden. Zo werd in de eerste helft van 2024 nog in een leegstaand pand een wietkwekerij aangetroffen. Dit bleek een oude inmiddels lang geleden ontmantelde kwekerij met circa 1000 planten.

Criminele families

Er zijn in de gemeente families die formeel geen inkomsten hebben, maar waar desondanks voldoende of veel geld aanwezig is. En waarbij politie signalen heeft dat deze middelen via criminele activiteiten tot stand komen. De informatiepositie van de gemeente (en van politie) is de afgelopen jaren op dit punt sterk verbeterd. Op dit vlak is er een goede samenwerking met het sociaal domein. Als de politie een de gemeente op de hoogte stelt dat er zorgen zijn met betrekking tot deze families, dan wordt zo'n melding opgevolgd met preventieve actie. Soms wordt een lokale persoonsgebonden aanpak (pga) gestart.

Coke-handel en productie/handel in synthetische drugs

In de interviews komt naar voren dat bij de cokehandel steeds jongere (voornamelijk) jongens betrokken zijn. We zien dat het in de gemeente redelijk vaak voorkomt dat signalen worden ontvangen en/of er een drugslocatie of drugslab door de politie kan worden opgerold. De gemeente wordt in deze gevallen tevoren op de hoogte gesteld. Hierbij is er wel een verschil of een zaak door de regionale eenheid van politie wordt uitgevoerd of wanneer het de LE (Landelijke Eenheid) betreft. De landelijke eenheid staat verder weg hetgeen met zich meebrengt dat gemeente vaak minder (snel) wordt betrokken. In het algemeen heeft de gemeente, maar vooral politie, steeds beter zicht op de netwerken. Toename van de MMA (Meld Misdaad Anoniem) meldingen helpen hierbij.

²⁶ De gemeente Vijfheerenlanden had dit nog redelijk recent ondervonden in een casus waar uiteindelijk volgens de rechter 'schijnconstructie' niet afdoende kon worden aangetoond door de gemeente.

Mensenhandel

Waar het gaat om seksuele uitbuiting zien we dat de informatiepositie van de gemeente te wensen over laat. Het is een erg lastig fenomeen. Hoewel er wel af en toe signalen komen is er nog geen manier gevonden om hiermee effectief om te kunnen gaan. Vaak volgt een gesprek met de (vaak) vrouw om wie het gaat. In dit gesprek wordt aangegeven welke mogelijkheden het vermeende slachtoffer heeft en dan stopt de interventie eigenlijk. Er wordt wel geprobeerd om samen met de wijkagent contact te leggen. Een brief wordt gestuurd en ook wordt een slachtoffer via whatsapp geïnformeerd. In de praktijk betekent dit eigenlijk dat een slachtoffer (dat zich niet zelf heeft gemeld doorgaans) uit beeld verdwijnt. De mensenhandelaren erachter blijven onbekend en buiten schot. Prostitutie is in de APV op zo'n manier opgenomen, dat de gemeente enkel in actie kan komen als sprake is van 'overlast'. Dan mag de gemeente het pand binnentreden voor een controle. Daarna kan het (bij nieuwe meldingen van overlast) proportioneel worden opgebouwd, maar zover komt het vrijwel nooit omdat iemand (zoals hiervoor al gezegd) weer uit beeld verdwijnt doorgaans.

Arbeidsuitbuiting is een thema waar vaker signalen over komen. Het is overigens niet bij de afdeling OOV ondergebracht, maar bij Toezicht en Handhaving. Het komt vrij veel voor en in verschillende sectoren van de arbeidsmarkt. Ook hier geldt dat overlast een belangrijke reden is om tot actie over te gaan. We zien in brede zin waar het om uitbuiting gaat, dat de gemeente 'overlast' primair als uitgangspunt gebruikt om al dan niet tot actie over te gaan. Het is niet de 'zorgplicht' voor slachtoffers die voorop lijkt te staan.

Georganiseerde zorgfraude

De omvang hiervan is onbekend, maar net als elders in Nederland zal het ook in Vijfheerenlanden vrij regelmatig voorkomen. Uit de gesprekken komt naar voren dat, voor zover het de betrokkenheid van OOV bij de aanpak betreft, de gemeente nog zoekende is naar een goede aanpak van dit fenomeen.²⁷ De aanpak, voor zover het de betrokkenheid van het sociaal domein betreft, is regionaal georganiseerd. De rekenkamer Vijfheerenlanden heeft hier een agenderend onderzoek naar uitgevoerd.

Geweld in het criminele circuit

²⁷ Zie ook het rekenkamerrapport van Rekenkamer Vijfheerenlanden :
<https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/rekenkamer-vijfheerenlanden-maak-bestrijding-zorgfraude-prioriteit/>

De gemeente heeft de afgelopen jaren in toenemende mate last van geweld in het criminele circuit. De meeste impact gaat uit van de (vuurwerk)bommen die de afgelopen jaren in aantal steeds meer toenemen.

Overige fenomenen

Tot slot: de gemeente heeft nauwelijks last van motorbendes. Waar dit enkele jaren geleden telkens om enkele motorbendes ging is dit op dit moment in de gemeente geen issue. Georganiseerde milieucriminaliteit is vooral in beeld bij de ODRU en minder bij de gemeente. Regelmatig is er wel sprake van drugsdumpingen.

4.1.2. Bevindingen ondermijningsbeeld

- Het bredere ondermijningsbeeld van de gemeente Vijfheerenlanden is er, maar zit enkel in hoofden van mensen en is daardoor sterk afhankelijk van de personele bezetting. Het RIEC heeft zo'n beeld niet beschikbaar voor Vijfheerenlanden. Het zicht van betrokken professionals op de fenomenen van ondermijning is de afgelopen jaren steeds scherper geworden. Alleen het zicht op illegale hennepteelt zou minder goed worden²⁸.
- Op grond van de casuïstiek waar de gemeente mee te maken heeft, zien we dat fenomenen als witwassen en misbruik van vastgoed regelmatig voorkomen. De informatiepositie van de gemeente (en van politie) is op het vlak van criminele netwerken de afgelopen jaren sterk verbeterd.
- Bij de cokehandel lijken steeds jongere jongens betrokken te zijn.
- Er komen regelmatig signalen binnen ten aanzien van mogelijke situaties van arbeidsuitbuiting. In de vaak complexe dossiers lukt het nog onvoldoende om hieraan effectief gevolg te geven.
- Op georganiseerde zorgfraude is het zicht beperkt: ook hier is de gemeente nog zoekende naar een aanpak van dit fenomeen.

²⁸ Het is ook mogelijk dat dit veel minder voorkomt in de praktijk, dat weten we niet.

4.2. Aanpak van ondermijning

4.2.1. De aanpak in grote lijnen

De gemeente heeft de afgelopen jaren een flinke ontwikkeling doorgemaakt, waarbij verschillende afdelingen in toenemende mate zijn betrokken bij de aanpak. Het heeft erin geresulteerd dat het aantal signalen is toegenomen.

De ambtelijke sturing op het thema ondermijning is belegd bij één portefeuillehouder ambtelijk, ondersteund door een functionaris die vooral uitvoerend op het thema werkt. Er is ondersteuning van twee handhavingsjuristen. De beide OOV-ers werken aan ondermijning op een afdeling die de afgelopen jaren flink is gegroeid. Medio 2024 werken er 8 personen bij de afdeling OOV.

In de loop van de jaren heeft de gemeente geleerd dat je in complexe ondermijningscasuïstiek de partners nodig hebt. Vooral omdat anders bepaalde onderbouwing bij de rechter geen standhoudt. De rechtmatigheid van de verkregen informatie moet onomstotelijk zijn aangetoond.

In de aanpak kunnen de volgende centrale elementen worden onderscheiden:

- Investeren in bewustwording en weerbaarheid;
- Toezicht, controles en aanpak van risicolocaties;
- Bestuurlijk optreden op grond van de Opiumwet en APV;
- Inzetten van integriteitsscreeningen als instrument (Wet Bibob).

4.2.2. Investeren in bewustwording en weerbaarheid

De gemeente zet veel in op het creëren van bewustwording van ondermijning. Op welke signalen mensen moeten letten, wanneer en hoe ze kunnen melden en wat ze zelf kunnen doen om risico's op ondermijnende criminaliteit in de eigen omgeving te voorkomen. Bijeenkomsten die worden georganiseerd met de eigen gemeentelijk medewerkers kunnen rekenen op een grote opkomst; en ook als er voor de inwoners een voorlichting is dan komen mensen in vrij grote getale opdagen. Er wordt voorlichting gegeven op scholen, waarbij ook actief een zelf ontwikkelde crimegame wordt verspreid waarin jeugd wordt geïnformeerd over en gewaarschuwd voor de risico's van ondermijnende criminaliteit. Deze crimegame heeft de gemeente zelf ontwikkeld, hiermee loopt de gemeente voorop. En hoewel we de effectiviteit niet kennen (het is geen wetenschappelijk getoetste interventie), horen we in de interviews positieve

feedback op de game. Er zit veel waarschuwendende elementen in, zo wordt benadrukt. De gemeente gaat ook regelmatig op pad om groepen ondernemers voor te lichten over de risico's van ondermijning. Er worden speciale ondermijningsinformatieavonden georganiseerd, onder meer voor de beroepsgroep agrariërs. Al met al zien we een erg pro-actieve en op 'doen' gerichte aanpak.

4.2.3. Toezicht, controles en aanpak van risicolocaties

Veel signalen komen van Toezicht en Handhaving. Ook wordt hierbij gebruik gemaakt van Kadasterinformatie en gegevens over bedrijven verstrekt door de Kamer van Koophandel. Vanuit de signalen komen er elk jaar ongeveer 4 à 5 grotere zaken langs die aangepakt worden. In de aanpak spelen Bibob-procedures een belangrijke rol. Een deel wordt aangepakt door Toezicht en Handhaving. Sommige zaken worden eerst doorgespeeld naar de politie. Als er juridische grond voor gevonden kan worden dan wordt op een locatie waar ondermijnende criminaliteit wordt vermoed, een integrale controle uitgevoerd. Partnerorganisaties sluiten op maat aan en de coördinatie ligt bij de gemeente. De informatie die het oplevert kan een goed startpunt zijn voor de aanpak. Soms leidt het tot een gezamenlijke aanpak, maar het komt ook voor dat (bijvoorbeeld bij een signaal van zwartwerken of arbeidsuitbuiting) een signaal wordt doorgezet naar de NLA (Arbeidsinspectie) die verder met een casus aan de slag gaat als de gemeente verder weinig meer kan doen na de controle.

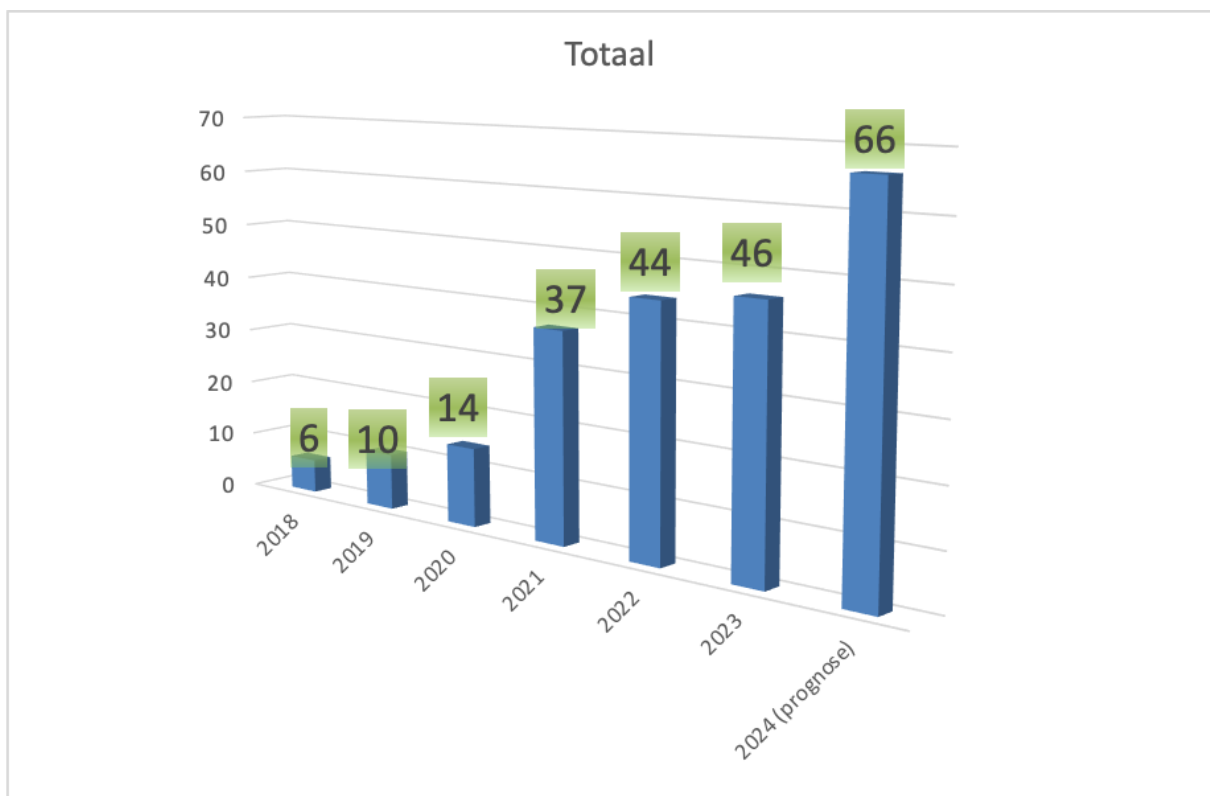
Er zijn circa 10 controledagen per jaar. De gemeente controleert dan diverse panden en bedrijven naar mogelijke overtredingen op verschillende facetten, zoals op milieuvoorschriften, bedrijfsvoorraad, brandveiligheid, gebruik van elektriciteit en dergelijke. Bij de controles komt de gemeente met partners regelmatig ondermijnende activiteiten op het spoor. Drie van de tien controledagen zijn de 'grote controles'. Dit zijn integrale controles waarbij een flink aantal deelnemers meegaat langs de te controleren locaties en adressen. Dit zijn Afdeling OOV, Afdeling Bouw- en Woningtoezicht, ODRU, politie, Stedin, Douane.

Casus flatcontrole

Eind 2022 werd een integrale controle uitgevoerd van enkele flatgebouwen. Hierbij zijn betrokken OOV naast politie ook de woningcorporatie (Lekstede Wonen in dit geval), de afdeling VTH en een slotenmaker. Er worden drugshonden ingehuurd. De werkwijze is als volgt. Alle schuurtjes/bergingen worden van buitenaf bekeken. Zo mogelijk wordt door het raam met camera's naar binnen gekeken. De drugshonden 'besnuffelen' elke berging. De bewoner wordt in kennis gesteld en krijgt een half uur om de ruimte zelf te komen openen. Anders verschaft de slotenmaker de toegang. Bij zo'n controle wordt vooraf bepaald welke ruimtes (aselecte

steekproef) sowieso geopend worden en welke enkel op signaal. Resultaat van deze actie: drugs (1x); illegaal vuurwerk (2x); illegale tabak (1x).

Een belangrijke basis voor de aanpak is het bijhouden van een actuele lijst van risicolocaties. Een uitvloeisel van alle signalen die intern en extern bij de gemeente worden aangebracht. Dit zijn de plekken waaruit vervolgens gekozen kan gaan worden bij de integrale en reguliere controles. De totaalaantallen geregistreerde risicolocaties zijn sinds 2018 structureel toegenomen, zien we in de grafiek hieronder.

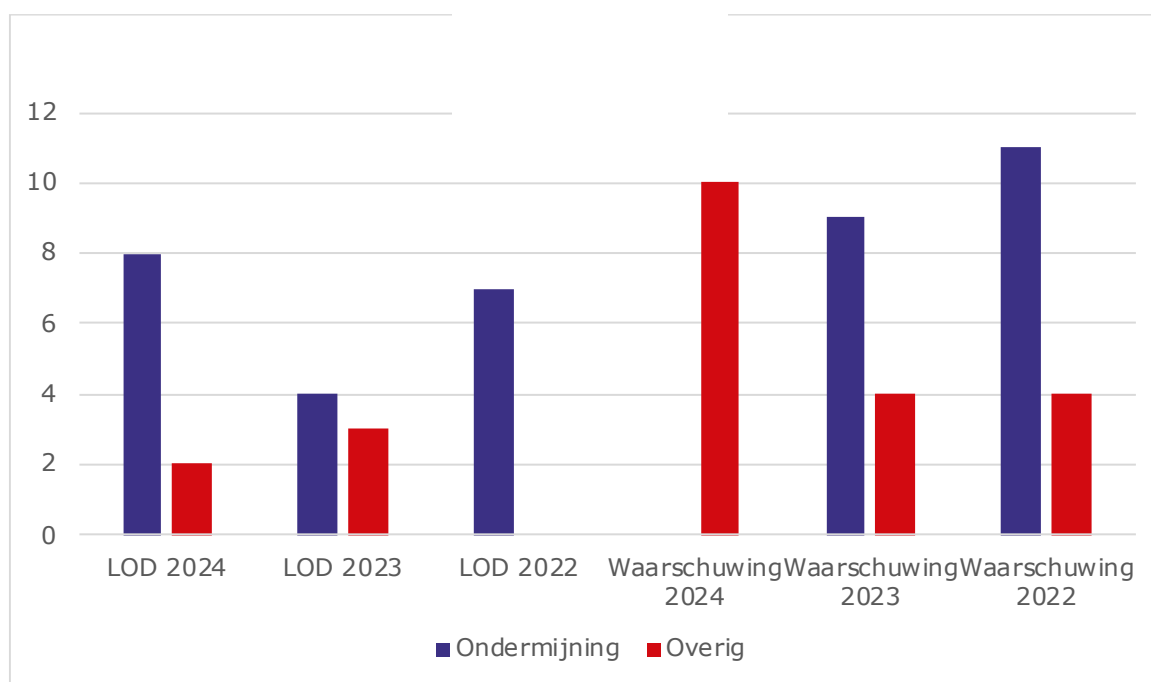


Als we een vergelijking maken van de aantallen controles die Vijfheerenlanden uitvoert met andere gemeenten in het district, dan zien we grote verschillen. Op grond van cijfers van het RIEC kunnen we stellen dat Vijfheerenlanden met kop en schouders uitsteekt boven de andere gemeenten, voor wat betreft de kwantiteit van de controles. Vijfheerenlanden controleert significant vaker dan andere gemeenten.

4.2.4. estuurlijk optreden op grond van de Opiumwet en APV

De gemeente heeft in Opiumwet, de APV en de Gemeentewet verschillende mogelijkheden om op te treden. Bij de bestrijding van ondermijning is, vanwege het feit dat in veel gevallen het aantreffen van drugs onderdeel is van de aangetroffen situatie, de Opiumwet het belangrijkste. Het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs kan

onder voorwaarden al voldoende zijn om een pandsluiting te realiseren.²⁹ De gemeente Vijfheerenlanden kijkt op maat per casus welke maatregel ingezet moet worden. In de regel is de eerste stap het sturen van een waarschuwing. Dit wordt gedaan als iemand in de fout is gegaan, maar als het tegelijkertijd niet proportioneel is om een bestuurlijke maatregel in te zetten. Er kan gekozen worden een bestuurlijke boete op te leggen. Of er wordt voor gekozen een last onder dwangsom op te leggen. Daarmee kan bepaald gedrag worden afgedwongen, zoals het afzien van de handel in drugs in een specifiek pand onder dreiging van een boetebedrag (de dwangsom). Voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom bestaan geen wettelijke regels. De gemeente hanteert als maatstaf bij het bepalen van het bedrag onder meer het (geschatte) financiële voordeel dat de overtreding oplevert. Het moet de overtreder in ieder geval voldoende prikkelen om niet nogmaals in de fout te gaan. De gemeente Vijfheerenlanden zet regelmatig succesvol in op het sluiten van een pand waar criminele activiteiten plaatsvinden. Bij zo'n sluiting moet altijd aangetoond worden dat de voorgestelde maatregel 'geschikt', 'noodzakelijk' en 'evenredig' is.³⁰

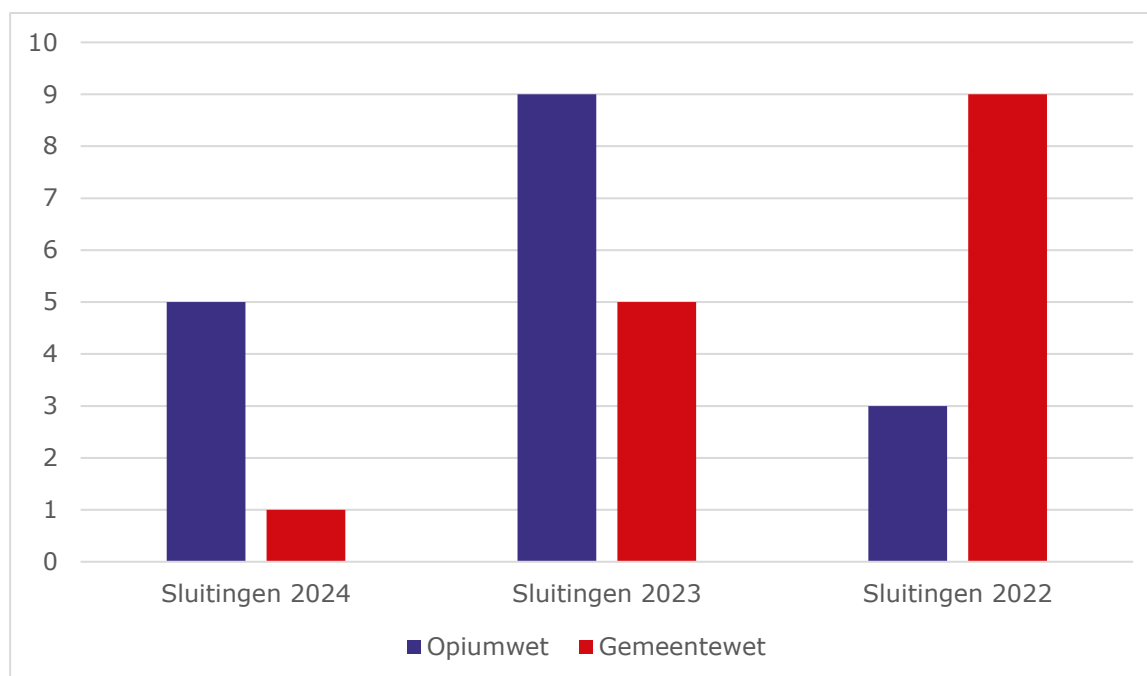


²⁹ Per 1998 is hiervoor artikel 13b aan de Opiumwet toegevoegd. Dit wetsartikel en de mogelijkheden ervan worden in de volksmond ook wel de 'Wet Damocles' genoemd. Een erg belangrijke uitbreiding van de bestuurlijke mogelijkheden van de burgemeester.

³⁰ Dit wordt de 'drietrapsraket uit de Harderwijkzaak' genoemd, de manier om de evenwichtigheid van een sluiting te beoordelen.

LOD = last onder dwangsom

We zien dat de aantallen waarschuwingen met betrekking tot ondermijnende activiteiten het afgelopen jaar flink zijn gedaald. Tegelijkertijd steeg recent de aantallen casussen waarin een dwangsom werd opgelegd. Dit lag de afgelopen jaren steeds tussen 4 en 8.



Het aantal pandsluitingen lag de afgelopen jaren steeds boven de tien. De getallen voor 2024 hebben betrekking op de eerste helft (tot en met juni) en moeten dus verdubbeld worden voor een prognose van het totaal voor het gehele jaar (eveneens meer dan tien). We zien in de grafiek dat sinds 2023 vaker een beroep wordt gedaan op de Opiumwet bij het afdwingen van een pandsluiting.

4.2.5. Inzetten van integriteitsscreeningen als instrument (Wet Bibob)

Inzet van de Wet Bibob zien we wel af en toe terug in casuïstiek, maar het valt op dat dit relatief wat minder vaak³¹ naar voren komt als instrument ter bestrijding van ondermijning. Exploitatievergunningen en alcoholwetvergunningen worden standaard Bibob getoetst, bij commerciële vergunningen. En jaarlijks worden er gemiddeld twee casussen aangedragen bij het Landelijk Bureau Bibob om een uitgebreid bibob onderzoek te laten verrichten. Bibob is nog niet bij de andere afdelingen uitgerold, zoals bijvoorbeeld bij subsidies en omgevingsvergunningen. We zien dat de juridische expertise bij de gemeente op peil is en hebben daarmee ook de verwachting dat dit

³¹ Er is geen cijfermatige informatie beschikbaar over inzet van dit instrument.

instrument in de toekomst zeker een belangrijker plek gaat innemen in het gehele palet van maatregelen.

4.2.6. Aanpak in casuïstiek

We hebben voor het onderzoek de gemeente gevraagd in totaal tien casussen te selecteren voor nadere analyse. Het is gelukt om informatie te verkrijgen van in totaal negen casussen. Dit zijn de relatief grote en langer lopende casussen waar de gemeente de afgelopen jaren mee te maken heeft gehad. Het geeft een beeld van het soort van casussen waar de gemeente met partners samen aan werkt; de mate waarin bepaalde interventies en bestuurlijke maatregelen worden ingezet; en met wie er door de gemeente wordt samengewerkt in de casusgerichte strijd tegen ondermijning. Bij het interpreteren van de cijfers moeten we natuurlijk wel bedenken dat dit slechts betrekking heeft op een deel van de casuïstiek.

Fenomenen in 9 grote casussen

Fenomenen waar de gemeente in 9 grotere casussen mee te maken heeft	
	Aantal casussen
Vermoedens drugsproductie	6
Misbruik van vastgoed	6-7
Criminele families	3-4
Mensenhandel	1
Georganiseerde zorgfraude	0
Criminele motorbendes	0
Georganiseerde milieucriminaliteit	1-2
Geweld in het criminele milieu	1-2
Overig: illegale sigarettenfabriek	1

We zien dat de nadruk in de casuïstiek sterk ligt op productielocaties van (meestal synthetische hard-)drugs. Daarbij is eigenlijk altijd ook sprake van misbruik van vastgoed. In de helft van deze geanalyseerde gevallen gaat het om criminaliteit waarbij binnen de familie wordt samengewerkt. Casuïstiek met betrekking tot uitbuiting (mensenhandel) komt minder vaak voor en er is niet of nauwelijks sprake van het

casusgericht aanpakken van zorgfraude. Criminele motorbendes komen waarschijnlijk in de gemeente niet of nauwelijks voor (zoals eerder al benoemd).

Samenwerking in 9 grote casussen

Samenwerkingspartners in de 9 bestudeerde casussen	
	Aantal casussen
Politie	9
Omgevingsdienst ODRU	5
RIEC	3
Belastingdienst	2
Douane	2
Arbeidsinspectie	1
Woningbouwvereniging/-corporatie	1
AVIM ³²	1
Openbaar Ministerie	1
RUD	1
NVWA	1

In alle casussen wordt met politie samengewerkt. Verder zien we dat de omgevingsdienst een belangrijke partner is van de gemeente in de aanpak van ondermijning. Met het RIEC wordt iets minder vaak samengewerkt. Verder illustreert de lijst met samenwerkingspartners de breedte van de aanpak. Naast de in de tabel genoemde partners, werkt de gemeente ook samen met de brandweer. Die gaat bijvoorbeeld mee bij controles gericht op de brandveiligheid in panden waar veel arbeidsmigranten worden gehuisvest.

³² AVIM staat voor Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel.

Ingezette interventies en instrumenten in 9 grote casussen

Inzet instrumentarium	
	Aantal casussen
(Maatregelen gericht op mogelijke) pandsluiting	6
Last onder dwangsom	2-4 ³³
Verbeuring dwangsom	0-1
Bestuurlijk afpakken	0
Bibob-vergunningen	1
Vergunningcontrole	1
Vervolg in politie-onderzoek en/of strafrechtelijke vervolging	4
Inzet sociaal team	1

Af en toe ziet de gemeente dat bepaalde personen die de delicten plegen dat onder sterke dreiging of invloed van anderen lijken te doen. Bij mogelijke gevallen van criminele uitbuiting zet de politie soms een politiebombericht in. Dit betekent dat betrokkenen een telefoonnummer krijgen aangereikt met de mededeling dat als ze uit de criminaliteit willen stappen, ze bij dat nummer ondersteuning en meer informatie kunnen krijgen. Deze bomberichten zijn veelal weinig effectief: in de gesprekken zijn geen voorbeelden genoemd dat hierop een positieve reactie kwam of anderszins enig effect kon worden gezien.

³³ Inzetten van dwangsommen als instrument gaat in enkele casussen mogelijk verderop in de tijd nog worden ingezet. Sommige betrokkenen beschikken over meerdere ondernemingen, die in de toekomst nog aangepakt zullen/kunnen gaan worden.

4.2.7. Bevindingen aanpak samengevat

- De gemeente zet veel in op het creëren van bewustwording van ondermijning. Men is enthousiast over de crimegame, die overigens niet is getoetst aan de wetenschappelijke uitgangspunten. De gemeente is met deze zelfgemaakte game een vernieuwende voorloper.
- Het aantal gesignaleerde risicolocaties neemt jaar na jaar toe. De gemeente voert, in vergelijking met regiogemeenten, veel controles uit van risicolocaties. Het uitvoeren van integrale controles met partners is een belangrijke pilaar van de aanpak, waar ook relatief veel casuïstiek uit voorkomt.
- De gemeente Vijfheerenlanden zet regelmatig succesvol in op het sluiten van een pand waar criminele activiteiten plaatsvinden. Pandsluitingen zijn belangrijke maatregelen waar de aanpak op steunt.
- Inzet van de Wet Bibob zien we wat minder vaak terug in casuïstiek.

4.3. Samenwerking in de praktijk

4.3.1. Samenwerking met de politie en Openbaar Ministerie

Enige tijd was er ten aanzien van ondermijning geen vaste contactpersoon bij politie voor de gemeente Vijfheerenlanden. Dit bemoeilijkte de samenwerking enigszins. Desondanks was de gemeente erg actief in het onderhouden van korte lijnen met alle agenten binnen de gemeentegrenzen. Er is al langere tijd veel (ook informeel) overleg. De afdeling OOV zit tenminste tweewekelijks om tafel met (de) wijkagent(en) en/of de operationeel expert op het thema. Daarnaast is er eveneens tweewekelijks driehoeksoverleg (Burgemeester, Openbaar Ministerie en politie) en eens per vier weken een overleg met het RIEC.

Op de samenwerking met politie wordt veel geïnvesteerd door de gemeente. Dit heeft er bijvoorbeeld in geresulteerd dat er vanuit OOV gezamenlijk politietrainingen worden gegeven aan agenten die Vijfheerenlanden binnen hun werkgebied hebben. Het zorgt voor toename van de expertise bij de politie, maar ook voor steeds sterkere verbindingen tussen gemeente en de politie. De trainingen zorgen voor meer effectiviteit van de gehele aanpak omdat aan agenten wordt geleerd wat de bestuurlijke aanpak inhoudt en ook wat de gemeente van politie nodig heeft om deze goed uit te kunnen voeren. Dat dit soort activiteiten lonend is, merkt de gemeente omdat het aantal signalen dat vanuit de politie komt sinds dit soort initiatieven flink is toegenomen.

Voor het inzetten van een bestuurlijke maatregel (zoals bijvoorbeeld een pandsluiting) doet de gemeente regelmatig een beroep op een bestuurlijke rapportage waarin het Openbaar Ministerie de input levert (op basis van politie informatie). De kwaliteit van bestuurlijke rapportages is niet altijd optimaal vanuit het perspectief van de gemeente. Soms ontbreekt belangrijke contextinformatie die bij de rechter net de doorslag kan geven. Als voorbeeld geven de juristen van de gemeente, dat het Openbaar Ministerie vaak geen fotomateriaal in de bestuurlijke rapportages opneemt. Onder verwijzing naar andere arrondissementen, waar dit wel gebeurt, geven ze aan dat het OM hiermee de kwaliteit van de rapportages zou kunnen verbeteren.

4.3.2. Samenwerking met het RIEC

Het RIEC is een regionale ondersteuningsorganisatie die partijen bij elkaar aan tafel brengt en de samenwerking mede coördineert. Als aan de RIEC-convenant eisen is voldaan en er is sprake van een 'handelingsperspectief', dan kan een casus door het

Districtelijk Team Ondernijning (DTO) worden aangenomen opgeschaald naar een RIEC-aanpak.³⁴

Er was lange tijd een zeswekelijks overleg waarbij zowel RIEC als politie aanschoven. Onder meer doordat een operationeel expert van politie vertrok is dit bredere operationeel overleg op enig moment gestopt. De samenwerking met het RIEC verminderde daardoor. Voor het aandragen van signalen van ondernijning zijn gemeenten in hoge mate afhankelijk van politie. Dit is ook zo in het district West-Utrecht. Het RIEC geeft aan dat casuïstiek dat in RIEC-verband wordt aangepakt, langere tijd op een laag pitje heeft gestaan. Er kwamen, noch van politie, noch van anderen, voldoende signalen binnen waarop gezamenlijk een RIEC-ondersteunde aanpak kon worden vormgegeven. Tegelijkertijd zagen we in die periode dat de gemeente Vijfheerenlanden wel degelijk met casuïstiek te maken kreeg omdat het zelf stappen zetten in de aanpak.

Verder is de samenstelling van de stuurgroep bij het RIEC de afgelopen jaren veranderd. In het verleden hing het wat teveel af van behandelende personen of aangemelde casussen wel of niet als RIEC-casus werden aangenomen. Gevolg was dat er weliswaar tijd en energie in samenwerking werd gestoken, maar dat dit dan niet leidde tot een RIEC-aanpak. De gemeente Vijfheerenlanden zoekt altijd naar de meest effectieve manier om samen te werken op casussen. Dit heeft gedurende enkele jaren betekend dat er relatief vaak casussen zijn aangepakt zonder hierin het RIEC-convenant te betrekken. Het is niet persé zo dat de gemeente Vijfheerenlanden bij deze keuzes (wel/geen RIEC aanmelding) bepalend was. Ook politie speelt een rol en het feit dat in het gehele district Utrecht-West de aantallen RIEC-casussen jarenlang achterbleven laat ook zien dat dit geen lokale maar een regionale aangelegenheid betrof. De doorlooptijd van aangedragen casuïstiek was relatief lang. Het feit dat een opgeleverd informatiebeeld door de gemeente weinig informatief werd gevonden speelde destijds ook een rol. Inmiddels wordt de weg naar het RIEC wel weer meer gevonden. Ten tijde van het onderzoek waren gelijktijdig maar liefst 4 casussen ondergebracht in een RIEC-aanpak, een relatief groot aandeel in vergelijking met de jaren ervoor.

Of het RIEC betrokken wordt in een casus, hangt niet enkel af van de ondersteuning die het RIEC zelf kan bieden. Het gaat vooral om de meerwaarde die al dan niet wordt gezien in het betrekken van partijen zoals de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie. Dit is

³⁴ Dit betekent dat het RIEC een ondersteunende rol vervult bij het organiseren van afstemming en bij de analyse en het samenbrengen van informatie.

een van de partners waar de gemeente niet rechtstreeks (dus buiten het RIEC-verband om) terecht kan met een informatievraag. Pas als een casus door het Districtelijk Team Ondermijning (kortweg: DTO) is aangenomen als RIEC-casus, is dit mogelijk. De gemeente Vijfheerenlanden heeft ervaren dat de belastingdienst bij casuïstiek waar het om (voor de belastingdienst) relatief lagere bedragen gaat, minder inzet zou plegen in de samenwerking. Inmiddels zou dit al enige tijd niet meer het geval zijn, hetgeen betekent dat samenwerking zoeken met de belastingdienst weer effectiever kan zijn.

De gemeente realiseert zich goed dat als er financieel inzicht noodzakelijk is in een casus, het RIEC betrokken dient te worden om van de inzet van genoemde organisaties goed gebruik te kunnen maken. Maar er moet wel vooraf goed duidelijk gemaakt worden dat de informatie van de Belastingdienst onontbeerlijk is voor de aanpak, voordat de Belastingdienst daadwerkelijk in beweging komt. Dat er grote potentie zit en meerwaarde in deelname van de Belastingdienst in het RIEC samenwerkingsverband ziet de gemeente bijvoorbeeld als ze met collega's in den lande spreken. Bijvoorbeeld in Flevoland worden soms op lokaal of regionaal niveau tientallen casussen enkel vanuit de Belastingdienst aangeleverd.

4.3.3. Samenwerking met afdelingen binnen de gemeente

Burgerzaken

Er is op twee manieren samenwerking met de afdeling Burgerzaken. Allereerst worden medewerkers van deze afdeling erin getraind om signalen van ondermijning te kunnen onderkennen. Daarnaast heeft de gemeente een combinatiefunctie gecreëerd waarin een outreachend werkende adresonderzoeker (namens afdeling Burgerzaken) tevens part-time werkt op de afdeling OOV.

Sociaal Domein

Sinds enige tijd wordt ook flink geïnvesteerd in het opzetten van structurele samenwerking tussen Sociaal Domein en de afdelingen die zich met veiligheid bezighouden. Dit resulteert er bijvoorbeeld in dat er nu, meteen nadat Handhaving bij een gezin langs is geweest, er ook vanuit het wijkteam wordt gekeken wat er in dat gezin nodig is aan ondersteuning.

De afdeling OOV sluit elk kwartaal aan bij verschillende afdelingen aan in overleg om met hen over de voortgang van de aanpak ondermijning te spreken en af te stemmen over signalen, controles, activiteiten en maatregelen.

Er was langere tijd een breed periodiek intern overleg ondermijning vanuit Burgerzaken met OOV en ook andere afdelingen zoals VTH. Ongeveer sinds begin 2023 is hiermee gestopt. In verschillende interviews is de behoefte aangegeven om weer een gremium te hebben waar in wat breder verband met elkaar over signalen, ontwikkelingen in fenomenen en eventueel ook over nieuwe wetgeving en de mogelijkheden ervan met elkaar kan worden gesproken.

4.3.4. Samenwerking in de regio

Vijfheerenlanden is actief als aanjager in de regio. Zo is er bijvoorbeeld een netwerk van juristen opgezet dat sinds dit jaar ongeveer eens per kwartaal bij elkaar komt om ervaringen te delen op het thema. In dit netwerk is ook de gemeente Utrecht aangeschoven. Er is met Utrecht relatief veel contact hetgeen eraan bijdraagt dat in Vijfheerenlanden de juiste expertise 'gehaald' kan worden waar dat nodig is. Het past in het bredere beeld dat Vijfheerenlanden probeert om andere gemeenten mee te krijgen in de ontwikkeling van hun ondermijningsaanpak.

4.3.5. Bevindingen samenwerking samengevat

- Er wordt met uiteenlopende partners samengewerkt in de aanpak van casuïstiek.
- De gemeente Vijfheerenlanden vervult in de regio een voortrekkersrol als het gaat om het stimuleren van uitwisseling van expertise en van samenwerking in het algemeen.
- De samenwerking is niet altijd gemakkelijk, maar door voortdurende investering is in Vijfheerenlanden sprake van een sterk netwerk in de aanpak van ondermijning.
- Politie is verreweg de belangrijkste partner waar dan ook op ambtelijk niveau erg veel en effectief in wordt geïnvesteerd.
- Casuïstiek dat in RIEC-verband wordt aangepakt, heeft langere tijd op een laag pitje gestaan. Er kwamen, noch van politie, noch van anderen, voldoende signalen binnen waarop gezamenlijk een RIEC-ondersteunde aanpak kon worden vormgegeven. Sinds enkele jaren wordt het RIEC weer steeds meer gevonden in de samenwerking.
- Samenwerking met de belastingdienst is soms lastig, terwijl deze organisatie cruciaal is voor het verkrijgen van voldoende informatie over een casus maar ook voor de aanpak.
- Bij de binnengemeentelijke samenwerking wordt handig gebruik gemaakt van een combinatiefunctie (OOV en Burgerzaken) om signalen op te kunnen pikken.
- Door periodiek aan te sluiten bij teamoverleggen van afdelingen zorgt OOV voor goede verbindingen en aldus voor meer bewustwording en het ophalen van signalen. Een periodiek breed overleg zou hierin aanvullend van nut kunnen zijn.

4.4. Resultaten van de aanpak

4.4.1. Doelbereik

In hoeverre worden doelen bereikt? En in hoeverre worden de ter beschikking staande instrumenten ook ingezet? We zien dat de gemeente goed op weg is om de doelen ten aanzien van **bewustwording, weerbaarheid en signalering**³⁵ te behalen. Belangrijk is dat de gemeente zich in de activiteiten richt op verschillende kanalen en verschillende doelgroepen: gemeentemedewerkers, gemeentebestuur inclusief raadsleden, inwoners, jeugd op scholen en ondernemers. Richting raadsleden zijn er (soms meerdere) bijeenkomsten per jaar, met een voorlichting over weerbaarheid en integriteit. Er wordt niet alleen in deze maatschappelijke groepen geïnvesteerd. Ook de bewustwording bij belangrijke ketenpartners (politie!) wordt gestimuleerd door ook hier voorlichting te geven over de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente. De afdeling OOV is actief op de intranetpagina met berichten ter bevordering van de bewustwording.

De gemeente committeert zich aan de regionaal gestelde **DTO**³⁶-doelen. In 2023 was Vijfheerenlanden met Stichtse Vecht de enige gemeente die de doelstellingen van vier RIEC-casussen heeft gehaald. In de andere acht gemeenten in het politiedistrict bleef het aantal RIEC-casussen steken op maximaal twee.

Voor de doelstellingen ten aanzien van **onzichtbare criminaliteit tegengaan en toezicht op risicolocaties** is de gemeente eveneens op de goede weg. Het aantal integrale controles is structureel hoog. De aantallen risicolocaties, waarvan het overgrote deel in controles wordt meegenomen, neemt de afgelopen zes jaar gemiddeld met 50% per jaar toe. Het team van boa's die buiten op straat de ogen en oren van de gemeente zijn, is beperkt (wat betreft hun kwalificaties) maar groeiend. Tussen medio en eind 2024 is het aantal gegroeid van drie of vier boa's naar zeven boa's die toezicht houden in de openbare ruimte. De bevoegdheden van de meeste boa's zijn relatief beperkt, vanwege het nog ontbreken van met gevolgde opleidingen gepaard gaande bevoegdheden. De regelmatig uitgevoerde integrale controles leveren relatief vaak resultaten op. De creativiteit van de gemeente wordt geïllustreerd aan de hand van onderstaand voorbeeld.

Casus lachgasopslag

³⁵ We hebben de eerste drie subdoelstellingen (zie bijlage 3) samengenomen.

³⁶ DTO staat voor Districtelijk Team Ondermijning.

Tijdens een integrale controle van de gemeente (afdeling OOV en Toezicht en Handhaving), ODRU (Omgevingsdienst), politie, Openbaar Ministerie en Douane is de opbrengst zeer gering. De groep is zeer snel klaar met de controles van vooraf geselecteerde panden. Een van de deelnemers vertelt dat er in de buurt een leegstaand pand is waar personen zijn gesignaleerd die zich eerder met lachgashandel bezighielden. Er wordt besloten hier een bezoek te brengen. Er werden in de 'kantoorruimte' van het verder 'leegstaande' pand, drugsresten aangetroffen. Er stond zelfs een whiteboard met de wietverkoopdoelen. Dit was juridisch nog onvoldoende om de overige ruimtes open te mogen maken. De Douane (reeds op weg naar huis) kwam terug met drugshonden (politie had deze niet beschikbaar) en de honden sloegen aan op de aanwezigheid van drugs. Hierop gaf de officier van justitie toestemming de overige ruimtes open te maken. De vangst bestond uit een flinke hoeveelheid drugs inclusief de administratie van helingspraktijken (handelslijsten). Het pand werd op last van de burgemeester gesloten. Betrokkenen werden veroordeeld voor de handel in drugs. Een mooi voorbeeld van het samenspel van bestuurlijk en strafrechtelijk optreden.

Belangrijk onderdeel van het beleid van de gemeente zijn de inspanningen gericht op risicojeugd. We geven nog een voorbeeld uit een casus om te illustreren hoe dit, naast de hiervoor reeds genoemde preventieve inspanningen, ook met repressieve maatregelen tot resultaten kan leiden.

Casus logo op slaapkamer

Op aangeven van de ODRU wordt een oude koelcel geopend op aangeven van de extern gehuurde drugshond bij een integrale gezamenlijke controle. Kenteken van aangetroffen auto is bij politie bekend (handel hennep). Vanwege aanwezige handvuurwapens en henneproductie-attributen wordt de woning van de eigenaar van de auto doorzocht. In de koelcellen werd 5 kg hasj aangetroffen met een logo dat overeenkomt met het logo op de slaapkamer van de auto-eigenaar. Hoewel bewijstechnisch een lastige zaak (meerdere personen hadden toegang tot de koelcellen) resulteert het toch in een veroordeling van een jongeman die mogelijk kan worden beschouwd als 'jonge aanwas'.

De gemeente treedt regelmatig op met gebruikmaking van verschillende wetten die de inzet van bestuurlijke maatregelen ondersteunen. Er wordt daarmee goed gewerkt aan de doelstelling ten aanzien van **bestuurlijk optreden middels Opiumwet en APV**. Het is een gegeven dat inzet op sluiting van panden de criminaliteit en ook de effecten ervan niet helemaal kunnen wegnemen. Maar het betekent wel dat de gemeente zich flink inzet om effecten op de inwoners van buurten in de gemeente proberen zoveel mogelijk te minimaliseren.

Inzet van de Wet Bibob zien we wel af en toe terug in casuïstiek, maar het valt op dat dit relatief wat minder vaak naar voren komt als een instrument ter bestrijding van ondermijning. De juridische expertise is bij de gemeente op peil en daarmee is er ook de verwachting dat dit instrument in de toekomst een belangrijker plek gaat innemen in het gehele palet van maatregelen.

Al met al beluisteren we in de interviews dat de gemeente een '*doortastende gemeente*' wordt genoemd. Er wordt een houding gezien die getypeerd wordt door '*we springen erin en kijken hoever we komen*'. Er wordt niet met handelen gewacht tot alles in z'n geheel juridisch is dichtgetimmerd. Soms wordt dit meer werkendeweg gerealiseerd. Daardoor komt de gemeente wel tot resultaten, maar haalt ze ook wel eens bakzeil bij de rechter als een pandsluiting voor een bepaalde periode toch niet proportioneel wordt gevonden door de rechter. Belangrijke kanttekening bij deze 'doe-mentaliteit' is te vermelden dat de gemeente '*...geen cowboy speelt*'. Er wordt dus, volgens de partners, in voldoende mate zorgvuldig gewerkt.

In paragraaf 3.1 zijn verschillende mogelijke dimensies benoemd van een gemeentelijke aanpak. Als we kijken naar de manier waarop Vijfheerenlanden ondermijning aanpakt, dan zien we eigenlijk alle dimensies hierin in mindere of juist sterkere mate terug.

Als we de verschillende fenomenen van ondermijning bezien, dan valt de grote nadruk op gevolgen van drugscriminaliteit. De informatiepositie wordt steeds beter en (mede hierdoor) zal ook het aantal casussen hier toenemen. In veel casussen gaat het om drugshandel of -productie. Er ligt wat minder nadruk op fenomenen als zorgfraude en seksuele uitbuiting. In bredere zin zien we dat op het thema mensenhandel de aanpak nog enigszins 'beleidsarm' is. Waar de VNG al jaren van gemeenten vraagt om de basis op orde te brengen (ook beleidsmatig), richt Vijfheerenlanden zich op 'doen' veelal in de vorm van voorlichting, bewustwording en controles zoals dat in bredere zin ook op de andere thema's wordt gedaan. Een beleidsprogramma specifiek voor 'mensenhandel', een van de basiseisen die de VNG stelt aan een aanpak, zou het overwegen waard zijn om een meer gerichte aanpak op mensenhandel vorm te kunnen geven. We zien dat, waar het gaat om arbeidsuitbuiting, de gemeente redelijk goed zicht heeft op welke plekken hiervan sprake kan zijn. Maar een aanpak vormgeven is erg lastig. Als er wordt gehandhaafd op het feit dat in een bepaald pand tegen de regels kamers worden verhuurd aan arbeidsmigranten, dan is de kans reëel dat de werkgever zijn heil elders zoekt. De woonsituatie van de arbeidsmigranten verbetert hierdoor ook in principe niet. Hiervoor blijkt vooralsnog geen oplossing voorhanden. Het ontwikkelen van beleid kan hieraan wellicht bijdragen.

4.4.2. Resultaten van de aanpak samengevat

- Er wordt flink ingezet op bewustwording (input), en tegelijk is zichtbaar dat het aantal binnenkomende signalen mede hierdoor toeneemt (output).

- Activiteiten richten zich op verschillende kanalen en verschillende doelgroepen, waarbij de raad wordt betrokken met tenminste een en soms twee bewustwordingsbijeenkomsten per jaar.
- Vijfheerenlanden is een van de weinige gemeenten in de regio die de DTO-doelen haalt, met een aantal van tenminste vier in breed (RIEC-)samenwerkingsverband aangepakte casussen.
- Hoewel de gemeente hier hard aan werkt, blijft het lastig (vooral ook door tekort aan personeel met de juiste expertise) om kwalitatief genoeg BOA-capaciteit op straat te krijgen.
- Er worden resultaten bereikt door creatieve inzet van partners. Met stevige inzet op pandsluitingen waar mogelijk zet de gemeente goed in op het minimaliseren van negatieve effecten van ondermijning op buurten.
- Er wordt, vanuit een doe-mentaliteit, maximaal³⁷ ingezet door steeds pragmatisch en waar het kan voortvarend de juridische mogelijkheden te gebruiken. Alle mogelijke dimensies van een gemeentelijke aanpak zijn in enige of sterkere mate in de aanpak van ondermijning terug te zien.
- Aan de resultaten zien we dat de nadruk ligt op de aanpak van drugscriminaliteit. Over resultaten op het vlak van de aanpak van mensenhandel of bijvoorbeeld zorgfraude is minder bekend.

^B Binnen de huidige mogelijkheden die Bibob de gemeente biedt vanuit de geldende Bibob-beleidsregels.

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur

Informatieknooppunt Zorgfraude (IKZ) (2020). Verwevenheid zorg & criminaliteit. IKZ, Utrecht.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). Kennisagenda Ondernijning. Directoraat-Generaal Ondernijning, Den Haag.

Noordanus, P., E.J. van der Torre, P.W. Tops & J.Kester (2021). Preventie met gezag, een strategie voor weerbare wijken. Den Haag.

Olthof, Manon (2020). Verschillende visies op de strijd tegen ondernijning in relatie tot de Wet Bibob. Op welke manier passen gemeenten de Wet Bibob toe in de strijd tegen witwassen door horecaondernemers? Tilburg University, Tilburg.

Pro Facto (2023). Investeren en regisseren. Een onderzoek naar de aanpak van ondernijning door de gemeente Amersfoort. Rekenkamer Amersfoort, Amersfoort.

Pommer, F.A. & P.W. Tops (2021). Rechtsontwikkeling en toepassingspraktijk van artikel 13b Opiumwet. Ervaringen uit Midden- en West-Brabant (2016-2018). De gemeentestem 2021. Wolters Kluwer, Deventer.

Smits, John, Niko Struiksma, Marieke Diekema & Bart Venrooij (2022). Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De stand van zaken in 2022. WODC / Arena Consulting / Pro Facto, Den Haag/Deventer/Groningen.

Spapens, Toine & Dike van der Mheen (2022). Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland. WODC, Den Haag.

Spijker, W. Van & P.W. Tops (2021). Het verhaal van NPRZ. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren. Stichting Maatschappij en Veiligheid, Den Haag.

Wolsink, Joey & Edward van der Torre (2024). Actiegericht pionieren. Rekenkameronderzoek naar de aanpak van ondernijning in de gemeente Barneveld. Rekenkamer Vallei & Veluwerand, Barneveld.

Olthof, Manon (2020). Scriptieonderzoek: Verschillende visies op de strijd tegen ondernijning in relatie tot de Wet Bibob. Op welke manier passen gemeenten de Wet Bibob toe in de strijd tegen witwassen door horecaondernemers? Tilburg University, Tilburg.

Bijlage 2 Lijst van respondenten

Gemeente Vijfheerenlanden

Strategisch Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid

Beleidsadviseur OOV / Toezichthouder BRP (Basisregistratie Personen)

Medewerker Burgerzaken 2^e lijn

Medewerker Beleidsuitvoering Burgerzaken

Buitengewoon Opsporingsambtenaar/Toezichthouder AWB / taakaccent Ondermijning

Juridisch adviseur handhaving

Juridisch adviseur handhaving

Ketenpartners

RIEC - Programmamanager Districtelijk Team Ondermijning West-Utrecht

RIEC – Operationeel Coördinator Districtelijk Team Ondermijning West-Utrecht

RIEC – Intel specialist Taskforce RIEC

Politie – Operationeel Expert Ondermijning Basisteam Lekpoort

Douane kantoor Arnhem – Coördinator Fysiek Toezicht / Transport Facilitated Organized Crime

Bijlage 3 De zeven subdoelstellingen in het uitvoeringsprogramma ondermijning

- 1) Investeren in bewustwording binnen de eigen organisatie;
- 2) Investeren in bewustwording van private partijen en burgers;
- 3) Het bevorderen van de meldingsbereidheid;
- 4) De doelstellingen behalen die gesteld zijn in het Districtelijk Team Ondermijning (DTO)
- 5) Het investeren in het voorkomen en bestrijden van de onzichtbare criminaliteit;
- 6) Het bestuurlijk optreden tegen overtredingen op basis van de Opiumwet en de APV;
- 7) Uitvoering geven aan de taken die vallen onder de functie van de Bibob-coördinator.

Bijlage 4 Zes soorten bestuurlijke instrumenten ter bestrijding van ondermijning

We kunnen zes verschillende groepen van bestuurlijke instrumenten onderscheiden in de aanpak van de gemeente.

Clusters van instrumenten bestuurlijke aanpak ondermijning	
Cluster	Toelichting
Handhaving, Awb, APV en bijzondere wetten	LOD (last onder dwangsom), preventieve dwangsom, intrekken begunstigende beschikking, bestuurlijke boete/strafbeschikking
Sluiting en onteigening op grond van bijzondere wetten	Sluiting op grond van de Gemeentewet, Woningwet, Opiumwet en onteigening op grond van de Onteigeningswet
Preventieve instrumenten	Voorlichting toezicht, preventieve doorlichting gebruik bestuurlijke rapportage
Lokale regelgeving	Opnemen van regels en bevoegdheden in lokale regelgeving (APV)
Inzet Wet Bibob	Bibob-toetsen vergunningen, ontheffingen, subsidies, vastgoedtransacties en vervolgens intrekken/weigeren/voorwaarden beschikking
Overige instrumenten	Fysieke en sociaal-economische herstructurering van wijken; bestuurlijk afpakken