



Investeren en regisseren

Een onderzoek naar de aanpak van ondermijning door de gemeente Amersfoort

Colofon

Uitgavedatum: 17 mei 2023

Foto omslag: Simon Lamme



Rekenkamer Amersfoort
Stadhuisplein 5
3811 LM Amersfoort
033 469 43 12
rekenkamer@amersfoort.nl
www.amersfoort.nl/rekenkamer



Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
050 313 98 53
profacto@pro-facto.nl
www.pro-facto.nl

INHOUDSOPGAVE

DEEL 1	BESTUURLIJK RAPPORT	3
1	DOELSTELLING ONDERZOEK	4
2	CONCLUSIES	5
3	AANBEVELINGEN	7
DEEL 2	NOTA VAN BEVINDINGEN	9
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	10
1.1	INLEIDING	10
1.2	DOEL EN VRAAGSTELLING	10
1.3	ONDERZOEKSOPZET	10
1.4	NORMENKADER	11
1.5	SCOPE EN AFBAKENING	11
1.6	LEESWIJZER	11
HOOFDSTUK 2	ONDERMIJNING IN AMERSFOORT	12
2.1	INLEIDING	12
2.2	ZICHT OP ONDERMIJNING	12
2.3	BELANGRIJKSTE VORMEN VAN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT	13
2.4	NORMENKADER	15
HOOFDSTUK 3	BELEID	16
3.1	INLEIDING	16
3.2	VASTGESTELDE BELEIDSDOCUMENTEN	16
3.3	BEGRIJSBEPALING	17
3.4	GEMEENTELIJKE TAAKOPVATTING	17
3.5	DOELEN EN SPEERPUNTEN ONDERMIJNINGSAANPAK	18
3.6	REGIONAAL ACTIEPLAN <i>WIE PRAAT, DIE GAAT</i>	20
3.7	SAMENHANG VAN HET BELEID	21
3.8	NORMENKADER	21
HOOFDSTUK 4	ORGANISATIE EN CAPACITEIT	22
4.1	INLEIDING	22
4.2	GEMEENTELIJKE ORGANISATIE	22
4.3	TOEREIKENDHEID CAPACITEIT VOOR DE AANPAK	24
4.4	NORMENKADER	25
HOOFDSTUK 5	REGIEROL EN SAMENWERKING	26
5.1	INLEIDING	26
5.2	DE REGIEROL VAN DE GEMEENTE	26
5.3	BESTUURLIJKE EN REGIONALE SAMENWERKING	27
5.4	LOKAAL OVERLEG ONDERMIJNING	27
5.5	INTEGRALE CONTROLES	30
5.6	NORMENKADER	32
HOOFDSTUK 6	DE GEMEENTELIJKE AANPAK IN DE PRAKTIJK	33
6.1	INLEIDING	33
6.2	INZET BESTUURLIJK INSTRUMENTARIUM	33
6.3	PROJECTEN EN PROGRAMMA'S	35

6.4 NORMENKADER	40
HOOFDSTUK 7 BETROKKENHEID VAN DE GEMEENTERAAD	41
7.1 INLEIDING	41
7.2 BETROKKENHEID	41
7.3 INFORMATIE	41
7.4 NORMENKADER	42
DEEL 3 BIJLAGEN	43
BIJLAGE 1 DEELVRAGEN	44
BIJLAGE 2 NORMENKADER	45
BIJLAGE 3 ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING	46
BIJLAGE 4 GEÏNTERVIEWDEN	47
BIJLAGE 5 OVERZICHT GEBRUIKTE DOCUMENTEN	48

DEEL 1 BESTUURLIJK RAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding

Ondermijnende criminaliteit tast de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aan. Het speelt in heel Nederland en ook in de gemeente Amersfoort verweven criminele structuren met de legale maatschappij. Voor de aanpak van ondermijning is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. De aanleiding voor onderhavig onderzoek is dat de rekenkamer van Amersfoort inzicht wil geven in de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit binnen de gemeente Amersfoort en in de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak in de bestrijding daarvan. Daarnaast is dit onderwerp ook aan de orde gekomen tijdens de bezoeken van de rekenkamer aan de verschillende raadsfracties in 2021. Deze rapportage bevat de onderzoeksbevindingen. Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamer uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto tussen september 2022 en februari 2023.

Doel en centrale vraag

Het doel van dit onderzoek is driedelig, namelijk om inzicht te geven in de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit, in de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit en in de rol van de raad.

De centrale vraag van het onderzoek is:

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

Scope van het onderzoek

Het onderzoek gaat over de aanpak van ondermijning van de gemeente Amersfoort. In de opvatting van de gemeente is er bij ondermijning altijd een gronddelict waarmee (veel) geld verdiend wordt en zijn boven- en onderwereld met elkaar verweven.¹ Dit is ook de definitie die in dit rapport gebruikt wordt. Er zijn veel verschillende gronddelicten waarbij sprake kan zijn van ondermijning, denk bijvoorbeeld aan drugshandel, mensensmokkel, witwassen en zorgfraude.

Onder de gemeentelijke aanpak van ondermijning vallen veel verschillende activiteiten. In dit onderzoek wordt de aanpak van de gemeente zo volledig mogelijk beschreven. Belangrijk onderdeel daarvan is de regierol van de gemeente in de integrale aanpak met andere partners, zoals de politie en het Openbaar Ministerie. Ook de inzet van het bestuurlijke instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat in de aanpak van ondermijning wordt beschreven. Daarnaast besteden we aandacht aan projecten en programma's van de gemeente om ondermijning aan te pakken. De aanpak van de ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid vallen buiten de scope van het onderzoek.

Onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek hebben we een documentstudie uitgevoerd, waarbij we alle relevante beschikbare beleidsdocumenten van de gemeente over de aanpak van ondermijning hebben bestudeerd en geanalyseerd. Ook hebben we een evaluatie van het integraal veiligheidsplan in 2021 tot ons genomen en diverse projectevaluaties. Er zijn interviews gehouden met 25 mensen (zie bijlage 4). Enerzijds zijn er gesprekken gevoerd met gemeentemedewerkers die betrokken zijn bij de aanpak en daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met externen, zoals met de politie en het Openbaar Ministerie. Met hen is gesproken over de ondermijningsproblematiek, de gemeentelijke aanpak van

¹ Raadsinformatiebrief 2020-031.

ondermijning en onderlinge samenwerking. Twee keer hebben we na afloop van het lokaal overleg ondermijning het overleg nabesproken met een selecte groep aanwezigen bij dit overleg. Daarbij is gesproken over het verloop van het overleg en wat er zoal aan de orde kwam. Daarnaast zijn twee controles bijgewoond, een controle van arbeidsuitbuiting en een integrale controle. Ook zijn twee casussen besproken met gemeentemedewerkers die daarbij betrokken zijn geweest.

2 CONCLUSIES

Algemene beschouwing over de onderzoeksbevindingen

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

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

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

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

De praktische uitvoering van de integrale aanpak is vormgegeven in het lokaal overleg ondermijning waarover de gemeente de regie voert. Daar zijn partners van binnen en buiten de gemeente

vertegenwoordigd. Tweewekelijks worden nieuwe signalen en lopende casuïstiek besproken en gezamenlijk interventies worden bepaald. Dit is een mooie basis om informatie bijeen te brengen, gezamenlijk te beoordelen en interventies toe te passen. In de praktijk worden vooral kleinere signalen besproken, die niet altijd ondermijningsgerelateerd zijn. Er wordt niet altijd doorgepak; signalen worden regelmatig doorgeschoven naar volgende overleggen. Dat kan mede verklaard worden door tijdsgebrek en omdat niet geëxpliciteerd is wat ieders rol is, welke bevoegdheden de partners tot hun beschikking hebben en met welke belangen van elk van de deelnemers rekening moet worden gehouden.

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

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

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

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

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

De capaciteit voor de aanpak van ondermijning is te beperkt. Een beleidsmedewerker, twee handhavingsjuristen, vier boa's en een sociaal rechercheur houden zich expliciet bezig met de aanpak van ondermijning, maar voor allemaal geldt dat het een (soms klein) onderdeel is van een breder takenpakket. Er is geen Bibob-coördinator aangesteld die de uitvoering van de Wet Bibob binnen de gemeente coördineert.² Voor alle ondermijningsgerelateerde taken wordt aangegeven dat de beschikbare capaciteit tekortschiet, gelet op de hoeveelheid werkzaamheden en de omvang van de ondermijningsproblematiek. Qua omvang hebben vergelijkbare gemeenten en kleinere gemeenten in de regio meer formatie expliciet belegd voor de aanpak van ondermijning. Dat betekent dat degenen die zich bezighouden met de aanpak van ondermijning moeten roeien met de riemen die ze hebben. In november 2022 heeft de raad geld beschikbaar gesteld voor extra formatie; de wijze waarop deze formatie wordt ingevuld ondervangt het tekort deels maar niet volledig.

² De Bibob-coördinator is verantwoordelijk voor de toepassing van de wet Bibob (integriteitsonderzoeken). De coördinator fungeert als aanspreekpunt en vraagbaak voor gemeentemedewerkers, adviseert de organisatie en het bestuur over toepassing van het Bibob-beleid en voert regie op de uitvoering. De Bibob-coördinator zorgt ervoor dat de Bibob-toets organisatiebreed op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd en toegepast.

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

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

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

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

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

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

3 AANBEVELINGEN

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

Aanbevelingen aan het college

1. Zorg op het gebied van ondermijning voor formatiegrootte die aansluit bij de grootte van de gemeente en de aard van de problematiek. Stel een Bibob-coördinator aan.
2. Stel jaarlijks uitvoeringsplannen op waarin de prioriteiten uit het nieuwe IVP worden uitgewerkt met concrete acties en doelen. Benoem specifieke rollen, taken en verantwoordelijkheden.
3. Neem de regierol over het lokaal overleg ondermijning door ervoor te zorgen dat voor de deelnemers helder is met welke doelen, verwachtingen en bevoegdheden een ieder aan tafel

zit. Stel een document op over de mogelijkheden om in het lokaal overleg ondermijning gegevens te delen.

4. Vergroot de gemeentelijke informatiepositie door een analist aan te stellen die als taak heeft gemeentelijke informatie te ontsluiten en te verrijken. Het instellen van een centraal intern gemeentelijk meldpunt draagt hier ook aan bij.

Aanbevelingen aan de raad

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

Overige aanknopingspunten

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

Tot slot

Naast bovenstaande inhoudelijke aanbevelingen op het gebied van ondermijning, vraagt de rekenkamer aandacht voor eerdere besluitvorming van de raad over de opvolging van de aangenomen aanbevelingen. Deze zijn hieronder weergegeven:

- Zet de opdrachten vanuit de raad i.c. de door de raad overgenomen aanbevelingen uit dit rekenkamerrapport, expliciet als opdrachten door naar de organisatie.³
- Rapporteer binnen drie maanden aan de raad over de aanpak of implementatie van de opdrachten.
- Vul de raadsinformatiebrief (die na drie maanden aan de raad wordt gestuurd met daarin een plan van aanpak voor de uitvoering van de aangenomen aanbevelingen) na een jaar aan met de laatste stand van zaken ten aanzien van de uitvoering en borging, waarna deze aan de raad wordt gezonden.⁴
- Informeer de raad gedurende langere tijd actief over de stand van zaken bij de uitvoering. Dit kan door, gelijk aan de werkwijze met moties en toezeggingen, een overzicht te genereren met de stand van zaken van de uitvoering en borging van de aangenomen aanbevelingen (conform A-13.1b). Voor de continuïteit zou daarbij tot drie jaar teruggeblikt moeten worden.

³ De eerste twee bullets zijn afkomstig uit het op 9 juli 2013 tijdens Het Besluit overgenomen aanbevelingen uit het overall rapport over de doorwerking van aanbevelingen uit rekenkamerrapporten, met inachtneming van het aangenomen amendement.

⁴ De derde en vierde bullet zijn afkomstig uit motie 2019-065M Monitoren uitvoering aanbevelingen rekenkamer, welke de gemeenteraad op 28 mei 2019 heeft aangenomen.

DEEL 2 NOTA VAN BEVINDINGEN

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

De gemeente Amersfoort hanteert geen concrete definitie van ondermijning, maar stelt dat er twee elementen zijn die in diverse beschrijvingen van het begrip ondermijning steeds terugkomen. Ten eerste is er altijd sprake van een gronddelict waarmee (veel) geld wordt verdiend. Ten tweede zijn bij ondermijning de boven- en onderwereld met elkaar verweven.⁵ Wij hanteren in dit rapport dezelfde beschrijving. Ondermijnende criminaliteit tast de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aan. Het speelt in heel Nederland en ook in de gemeente Amersfoort zijn criminele structuren verweven met de legale maatschappij.

Bij de aanpak van ondermijning is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten. Dit geldt ook voor de gemeente Amersfoort. De ambitie van de gemeente op het gebied van ondermijning is het duurzaam terugdringen of voorkomen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit door gezamenlijk barrières op te werpen en criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken.

De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht krijgen in de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit binnen de gemeente Amersfoort en de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak in de bestrijding daarvan. Pro Facto heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de rekenkamer tussen september 2022 en februari 2023. In deze nota van bevindingen presenteren we de uitkomsten van het onderzoek. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de doelen en de vraagstelling van het onderzoek, de onderzoeksopzet en de scope.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in:

1. De aard en omvang van ondermijnende criminaliteit
2. De effectiviteit van de gemeentelijke aanpak in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit
3. De rol van de raad

De centrale onderzoeksvraag van het rekenkameronderzoek luidt:

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

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn deelvragen geformuleerd (zie bijlage 1).

1.3 Onderzoeksopzet

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- Deskresearch: bestuderen en analyseren van beleid en overige documenten zoals evaluaties en eerder uitgevoerd onderzoek. Daarnaast een kwantitatieve inventarisatie van relevante gegevens in het licht van de aanpak van ondermijning.
- Interviews: met medewerkers binnen de gemeente en met veiligheidspartners.

⁵ Raadsinformatiebrief 2020-031.

- Observatie: nabespreken van het lokaal overleg ondermijning.
- Observatie: bijwonen van de controle arbeidsuitbuiting en integrale controle.
- Casestudy's: nabespreken concrete casussen met betrokkenen.

In bijlage 3 vindt u per methode een uitgebreide toelichting.

1.4 Normenkader

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is een normenkader gehanteerd (zie bijlage 2). Elk hoofdstuk begint met een overzicht van de onderzoeksvragen die in dat hoofdstuk beantwoord worden. Het hoofdstuk eindigt met een overzicht waarin de relatie wordt gelegd tussen de normen en de beoordeling. De beoordeling wordt gegeven naar de mate waarin er aan de norm wordt voldaan (rood, oranje, groen, grijs). Rood betekent dat er niet aan de norm voldaan wordt en verbeteringen noodzakelijk zijn. Oranje wijst erop dat er deels aan de norm wordt voldaan en dat er verbeteringspotentieel is. En groen wil zeggen dat er (grotendeels) aan de norm voldaan is. Met grijs wordt aangegeven dat de realisatie ten opzichte van de norm niet door de rekenkamer te beoordelen is.

1.5 Scope en afbakening

Het onderzoek gaat over de aanpak van ondermijning door de gemeente Amersfoort. In de opvatting van de gemeente is er bij ondermijning altijd een gronddelict waarmee (veel) geld verdiend wordt en zijn boven- en onderwereld met elkaar verweven.⁶ Er zijn veel verschillende gronddelicten waarbij sprake kan zijn van ondermijning, denk bijvoorbeeld aan drugshandel, mensensmokkel, witwassen en zorgfraude.

Onder de gemeentelijke aanpak van ondermijning vallen veel verschillende activiteiten. In dit onderzoek wordt de aanpak van de gemeente zo volledig mogelijk beschreven. Belangrijk onderdeel daarvan is de regierol van de gemeente in de integrale aanpak met andere partners, zoals de politie en het Openbaar Ministerie. Ook de inzet van het bestuurlijke instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat in de aanpak tegen ondermijning wordt beschreven. Daarnaast besteden we aandacht aan projecten en programma's van de gemeente om ondermijning aan te pakken. De aanpak van de ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid vallen buiten de scope van het onderzoek.

1.6 Leeswijzer

Deze nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op de aard en omvang van ondermijning in Amersfoort en het zicht erop door de gemeente. Hoofdstuk 3 gaat over het beleid van de gemeente en hoofdstuk 4 over de organisatorische invulling van de aanpak en de beschikbare capaciteit ervoor. De invulling van de gemeentelijke regierol en de samenwerking met partners in de veiligheidsketen komt aan de orde in hoofdstuk 5. Regionale samenwerking, het lokaal overleg ondermijning en de integrale controles zijn hier onderdeel van. In hoofdstuk 6 gaan we in op de aanpak van ondermijning in de praktijk, waarbij specifiek aandacht is voor de inzet van het bestuurlijke instrumentarium en voor de programma's en acties. Hoofdstuk 7 ten slotte gaat over de rol van de gemeenteraad.

⁶ Raadsinformatiebrief 2020-031.

HOOFDSTUK 2 ONDERMIJNING IN AMERSFOORT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Welke vormen van ondermijning zijn dominant aanwezig in Amersfoort en wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten?
- Wat kan specifiek gezegd worden over de jongerenproblematiek?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews en documentstudie.

2.2 Zicht op ondermijning

Een belangrijk instrument om inzicht te krijgen op de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in een gemeente is het zogenaamde ondermijningbeeld. Dit zijn analyses van het RIEC⁷ waarin op basis van gesprekken binnen de gemeente en met de politie een schets wordt gegeven welke vormen van georganiseerde criminaliteit aanwezig zijn binnen een gemeente en wat de risico's en kwetsbaarheden zijn. Het RIEC Midden-Nederland heeft in 2017 een dergelijk ondermijningsbeeld opgesteld voor de gemeente Amersfoort. Alleen de (procesmatige) aanbevelingen zijn aan ons beschikbaar gesteld, de inhoudelijke analyse (aard en omvang, kwetsbaarheden en risico's) niet. In andere gemeenten waar Pro Facto onderzoek heeft gedaan naar ondermijning en weerbaarheid is het ondermijningsbeeld doorgaans wel volledig (onder geheimhouding) verstrekt. Met het ondermijningsbeeld zou een beter beeld zijn verkregen van de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Amersfoort.

Na 2017 is het ondermijningbeeld niet geactualiseerd en zijn er ook anderszins geen activiteiten ontplooid binnen de gemeente om op een gestructureerde wijze inzicht te krijgen in de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Amersfoort, de trends die daarbij te onderscheiden zijn en de belangrijke fenomenen die in Amersfoort spelen. Wel wordt gebruik gemaakt van een risico-inventarisatie van het RIEC en van het openbare dashboard www.zichtopondermijning.nl. Deze geven inzicht in mogelijke risico's op basis van risico-indicatoren, maar bieden geen inzicht in de feitelijke aard en omvang van ondermijning in Amersfoort. De politie heeft in 2020 wel een ondermijningsbeeld voor Amersfoort opgesteld. Ook heeft de gemeente een fluïde jeugdmonitor van de gemeente, zie paragraaf 2.3. Sinds medio 2022 is het wel de bedoeling dat eens per maand aansluitend aan het lokaal overleg ondermijning (LOO) een half uur wordt gesproken over trends en fenomenen die spelen in Amersfoort. In de praktijk moet dit laatste nog verder vorm en inhoud krijgen, meer hierover in paragraaf 5.4.

De meeste gesprekspartners geven aan dat het zicht op ondermijning beperkt is bij de gemeente Amersfoort. Eén van de gesprekspartners denkt dat slechts tien procent bekend is van wat er daadwerkelijk speelt en een andere zegt dat er zich veel afspeelt wat zich aan het zicht onttrekt. Weer een andere gesprekspartner zegt in dit kader dat een analist ontbreekt die die verbanden kan leggen tussen verschillende signalen, die nader inzoomt op de (criminele) organisatie achter de casus. 'Er is niemand die signalen kan beoordelen, verrijken en verbanden leggen. Dit gebeurt nu tezamen in het

⁷ De Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) ondersteunen gemeenten met capaciteit en deskundigheid bij het uitwisselen van informatie, het uitvoeren van analyses, advisering van het bestuur en het bieden van ondersteuning bij bijvoorbeeld de inzet van het Bibob-instrumentarium. Daarnaast moeten de RIEC's de continuïteit en uniformiteit in de bestuurlijke aanpak borgen en bijdragen aan een structurele kennis- en ervaringsopbouw. Er zijn tien RIEC's in Nederland, de gemeente Amersfoort is onderdeel van het RIEC Midden-Nederland.

LOO, maar eigenlijk wil je een analist die zich hier primair mee bezig houdt.’ Een andere gesprekspartner zegt hierover echter dat het maken van ondermijningsbeelden en -analyses een taak is van het RIEC: ‘We zijn geen full swing detectivebureau.’ De (on)mogelijkheden om informatie te delen, het gebrek aan kennis hierover, het ontbreken van een data-analist en van een goed informatiesysteem zijn barrières voor de informatiepositie van de gemeente. Zie meer hierover in hoofdstuk 5.

De informatiepositie van de gemeente is al met al beperkt en versnipperd. Een gesprekspartner geeft aan dat de gemeente voor haar informatie sterk leunt op de politie en het RIEC. Een andere gesprekspartner zegt hierover dat de gemeente nog weinig gebruik maakt van de eigen informatiesystemen en -bronnen. Door onder meer het gebrek aan een data-analist kan deze informatie niet goed ontsloten worden.

Het inzicht in de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit is overigens in veel gemeenten beperkt. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de *Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit* van Pro Facto en Arena Consulting.⁸ Het bewustzijn van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en de risico’s ervan is bij de gesprekspartners overigens groot. Er is geen sprake van ontkenning of naïviteit.

De beelden die geïnterviewden hebben bij de aard van de georganiseerde criminaliteit in Amersfoort worden in de volgende paragraaf beschreven.

2.3 Belangrijkste vormen van georganiseerde criminaliteit

Ondermijnende jeugdcriminaliteit

Amersfoort is een relatief jonge stad, met veel jeugd en volwassenen onder de 25 jaar. Gesprekspartners van zowel de gemeente als externe veiligheidspartners signaleren een toename in het gebruik van en de handel in drugs onder jongeren. Het risico is dan levensgroot dat deze jongeren afglijden in de criminaliteit. Dat zorgt voor zogenaamde jonge aanwas.

Typeringen jeugdcriminaliteit

Bij ‘jonge aanwas’ gaat het om jongeren van doorgaans 8-23 jaar, met nog geen criminele carrière in de cocaïnehandel of andere drugssoorten. Er zijn minimaal twee van de volgende risico-indicatoren aanwezig: (a) schulden, (b) kwetsbare gezinssituatie (denk aan psychische problematiek, opvoedproblemen) (c) sociale omgeving die crimineel actief is (dwz. vrienden/jeugdgroep, criminele familierelaties), (d) middelengebruik (soft/harddrugs), (e) schoolverzuim, (f) gedragsproblemen, (g) beïnvloedbaar, (h) zucht naar status en geld. Jonge aanwas vervult (nog) geen of een minimale rol, veelal ‘kleinere’ klusjes’ (pakketjes aannemen, op uitkijk staan etc.).⁹

Bij ‘rising stars’ gaat het kort gezegd om (boven)lokaal aanstormend crimineel talent. Het risico bestaat dat leden van deze groep zich zullen doorontwikkelen richting de ‘harde kern’. Dit zijn beroepscriminelen met een stevige verzameling antecedenten én een grote actieradius. Zij zijn vaak bovenlokaal (en zelfs internationaal) actief.¹⁰

⁸ Arena Consulting en Pro Facto 2022.

⁹ Programma Straatwaarde(n).

¹⁰ Bureau Beke 2021, p. 10.

In 2017 heeft de gemeente een extern onderzoek door bureau Beke¹¹ gestart naar de aard en omvang van de jeugdcriminaliteit in Amersfoort. Aanleiding waren rellen tijdens de jaarwisseling door jeugd. De term 'fluïde jeugdnetwerken' kwam in die tijd steeds meer naar voren; klassieke jeugdgroepen in vaste samenstellingen waren aan het verdwijnen als gevolg van digitalisering en sociale media. In totaal werden 211 criminele jongeren geïdentificeerd waarvan veel 'rising stars'. Er waren daarbij vrijwel altijd vermoedens van drugshandel. De conclusie was dat de gemeente deze problematiek moest aanpakken vanuit een ondermijningsoogpunt.

Vanuit de gemeente is vervolgens een monitor voor fluïde jongeren-netwerken ontwikkeld. Hierbij is ingezoomd op in totaal dertien leidende figuren, zogenaamde 'kopstukken', in vijf Amersfoortse wijken. Dit was een klein deel van het totaal; de politie had in het eerdere onderzoek in 2017 zestig kopstukken aangewezen. De beoogde jeugdgroepenaanpak is vervolgens gestrand door problemen die ontstonden bij het project 'Straatwaarden' (zie paragraaf 6.3.5). Een actueel inzicht in de omvang van de jeugdproblematiek is er niet, mede door het vertrek begin 2022 van de medewerker die verantwoordelijk was voor het jeugdveiligheidsbeleid. In november 2022 is een nieuwe medewerker begonnen. Gebiedsmanagers hebben een (gefragmenteerd) beeld van de jeugdproblematiek, maar zij zijn niet actief betrokken bij de aanpak van ondermijning en nemen bijvoorbeeld niet deel aan het LOO.

Drugscriminaliteit

In alle gesprekken is aangegeven dat drugsgerelateerde criminaliteit een probleem is in Amersfoort. Er wordt een toename gesignaleerd in het gebruik van en handel in drugs door jongeren. Deze jongeren glijden sneller af in de criminaliteit, zo geeft een gesprekspartner aan. 'De politie is er erg druk mee.' De drugshandel vindt plaats op straat en vanuit woningen. 'Het is schokkend hoeveel dealers er zijn, ook jonge dealers', aldus een gesprekspartner. Er is echter ook veel wat politie en gemeente niet weten, geeft een andere gesprekspartner aan, bijvoorbeeld als het gaat om het netwerk achter de straatdealers. 'Dat zijn vaak maar loopjongens.' Drugscriminaliteit in woonwijken is ook een vorm van ondermijningsproblematiek die voorkomt, zo blijkt uit gesprekken. Concrete uitingsvormen van georganiseerde drugscriminaliteit waren twee liquidaties en een opgerold drugsclub dat tot de grootste van Nederland behoorde.

Autobranche / bedrijventerrein De Isselt

De autobranche wordt in veel gesprekken genoemd als kwetsbaar voor ondermijning. De risico's zijn volgens gesprekspartners enerzijds gelegen in verborgen ruimtes in de auto's voor drugs, geld of wapens en anderzijds als dekmantel om crimineel verkregen gelden wit te wassen. Met name De Isselt wordt in dit verband genoemd door gesprekspartners. De Isselt is een bedrijventerrein in het westen van Amersfoort, aan de rand van de stad, gelegen aan de Eem. De Isselt zou ook aantrekkelijk zijn vanwege de anonimiteit en het gebrek aan sociale controle. Ook hebben relatief veel eigenaren van bedrijfspanden en autobedrijven volgens sommige gesprekspartners criminele antecedenten.

Overig

Volgens gesprekspartners zijn ook witwassen en mensenhandel vormen van georganiseerde criminaliteit die in Amersfoort voorkomen. Mensenhandel vindt plaats in de vorm van illegale prostitutie en arbeidsuitbuiting. Ook de horeca is kwetsbaar, waarbij vooral sprake zou zijn van drugscriminaliteit. Daarnaast valt het sommige gesprekspartners op hoeveel thuiszorgbedrijven er zijn binnen de gemeente, soms meerdere op één adres. Dit zou een indicatie kunnen zijn van georganiseerde zorgfraude.

¹¹ Onderzoek 'Jeugdnetwerken in beeld'. Dit onderzoek hebben we niet ingezien.

Impact

Wat concreet in Amersfoort het effect en de impact van bovenstaande vormen van georganiseerde criminaliteit zijn, is niet vast te stellen. Uit recent onderzoek¹² onder medewerkers OOV van Nederlandse gemeenten is gebleken dat overlast en verloedering volgens hen het hoogst scoren qua impact. Dit is een zichtbaar en voor de burger direct merkbaar effect van ondermijning. Ook het risico op het meezuigen van jongeren en kwetsbaren wordt relatief hoog ingeschat. Andere effecten van georganiseerde criminaliteit die de medewerkers OOV van de verschillende gemeenten hebben genoemd, zijn ontwrichting van een buurt en straatterror.

2.4 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van ondermijning.	Er bestaan bij alle gesprekspartners wel beelden over de aard van de ondermijning in Amersfoort, maar de omvang is onduidelijk.
De gemeente heeft een adequate informatiepositie.	De informatiepositie van de gemeente is versnipperd; gestructureerde data-analyse vindt niet plaats.

¹² Arena en Pro Facto 2022.

HOOFDSTUK 3 BELEID

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Wat verstaat de gemeente Amersfoort onder ‘ondermijning’, hoe breed ziet de gemeente de taak voor zichzelf?
- In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid of programmatische aanpak ten aanzien van ondermijning?
- Welke doelen worden in het beleid geformuleerd?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op documentenstudie en interviews.

3.2 Vastgestelde beleidsdocumenten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de vastgestelde beleidsdocumenten over de ondermijningsaanpak. Een deel van de genoemde documenten is vastgesteld door de gemeenteraad van Amersfoort, een ander deel door het college van de gemeente Amersfoort. Voor twee documenten geldt dat het gaat om beleidsplannen die in regionaal verband zijn opgesteld en dus niet alleen gelden binnen de gemeente Amersfoort. Deze documenten zijn in blauwe tekst weergegeven.

Tabel 3.1 Vastgestelde beleidsdocumenten aanpak ondermijning in de gemeente Amersfoort

<i>Algemene documenten</i>
Integraal Veiligheidsprogramma 2020-2022 (IVP)
Wie praat, die gaat. Actieplan tegen ondermijnende drugscriminaliteit in Midden-Nederland
<i>Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving</i>
VTH-beleidsplan 2019-2022
Uitvoeringsprogramma VTH 2021
<i>Wet Bibob¹³</i>
Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2021
<i>Drugsbeleid</i>
Beleidsregel sluiting lokalen en woningen o.g.v. artikel 13b Opiumwet
Beleidsregels ten aanzien van het in behandeling nemen van aanvragen voor het vestigen van een coffeeshop in Amersfoort
Beleidsregel van het college van de burgemeester van de gemeente Amersfoort houdende regels omtrent sluiting horecabedrijven en voor publieke openstaande gebouwen
Beleidsregel Sluiting van horecabedrijven en voor het publiek openstaande gebouwen
Hennepconvenant Midden-Nederland 2019-2022
<i>Prostitutiebeleid</i>
Nota prostitutiebeleid 2000
<i>Jeugdbeleid</i>
Uitvoeringsprogramma Jeugd en Onderwijs 2022-2024

¹³ De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt voor criminele doeleinden, dan kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

De belangrijkste documenten over ondermijning worden in dit hoofdstuk verder toegelicht. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat niet alle gesprekspartners op de hoogte zijn van het bestaan en de inhoud van het IVP 2020-2022. Een aantal gesprekspartners heeft zelfs expliciet aangegeven in voorbereiding op het gesprek voor het eerst gehoord te hebben van het IVP. Andere gesprekspartners gaven aan te weten dat er een IVP is, maar er bij hun dagelijkse werkzaamheden weinig aan te hebben omdat er geen concrete doelstellingen en actiepunten instaan.

De beleidsdocumenten die betrekking hebben op specifieke deelgebieden van de ondermijningsaanpak – bijvoorbeeld het Bibob-beleid en prostitutiebeleid – zijn bij gesprekspartners veelal bekend. Ook ten aanzien van deze documenten komt in de gesprekken het signaal naar voren dat de concreetheid en toepasbaarheid van deze documenten in de praktijk soms wordt gemist.

3.3 Begripsbepaling

In het Integraal Veiligheidsprogramma 2020-2022 (IVP) wordt geen definitie gegeven van ondermijning, maar wel van het begrip bestuurlijke weerbaarheid. In de *Raadsinformatiebrief 2020-031* is wel aandacht besteed aan de vraag wat ondermijning precies is. Hierin wordt benadrukt dat er geen vastgestelde definitie van ondermijning is, maar dat er twee elementen zijn die in diverse beschrijvingen van het begrip ondermijning steeds terugkomen. Ten eerste is er altijd sprake van een gronddelict waarmee (veel) geld wordt verdiend. Ten tweede zijn bij ondermijning de boven- en onderwereld met elkaar verweven. In de raadsinformatiebrief wordt daarnaast aangegeven dat ondermijning vaak wordt gezien als een 'veelkoppig monster' vanwege de vele vormen waarin het zich manifesteert. Dat is blijkens de informatiebrief ook het geval in Amersfoort.

Uit Raadsinformatiebrief 2020-031

'Ondermijning wordt vaak een "veelkoppig monster" genoemd, vanwege de vele vormen waarin het zich manifesteert. Het adagium "je gaat het pas zien, als je het doorhebt" is hier zeker van toepassing. Dat blijkt ook in Amersfoort: hoe meer focus er komt op de aanpak van ondermijning, des te meer vormen van ondermijning en des te groter de omvang die we waarnemen. Daarmee dringt ook het besef door dat ondermijning geen taak van enkel de afdeling Veiligheid is, maar over veel domeinen gaat en een integrale aanpak behoeft.'

3.4 Gemeentelijke taakopvatting

In het IVP wordt niet ingegaan op de vraag hoe breed de gemeente haar taak ziet bij het tegengaan van ondermijning. Dat gebeurt wel in de *Raadsinformatiebrief 2020-031*. Hierin wordt benadrukt dat de gemeente een essentiële partij is in de aanpak van ondermijning. Er moet sprake zijn van een gezamenlijke aanpak met gemeenten, Belastingdienst, douane en andere partners. Welke rol de gemeente precies voor zichzelf ziet wordt echter niet duidelijk uit deze informatiebrief. Ook in het IVP wordt niet aangegeven welke rol de gemeente Amersfoort precies voor zichzelf ziet. In de raadsinformatiebrief wordt wel aangegeven dat 'de gemeente groeit in haar rol'. Welke rol dit is, wordt dus niet geëxpliciteerd. De gemeente wil investeren in een netwerkgerichte aanpak, zodat interventies meer in samenhang plaatsvinden en elkaar versterken. Ook in het coalitieakkoord van het in 2022 aangetreden college wordt benadrukt dat de aanpak van ondermijning vraagt om een gezamenlijke aanpak waarbij meerdere partijen (integraal) met elkaar samenwerken.

Uit het coalitieakkoord 2022-2026

'Zo is ondermijning, bijvoorbeeld niet meer weg te denken in Amersfoort. Hierop is extra inzet noodzakelijk. In de aanpak hiervan gaat het om het voorkomen dat mensen in de criminaliteit

komen, het doorbreken van criminele netwerken en verdienmodellen en het bestraffen en beschermen van kwetsbare mensen. Om tegen te gaan dat georganiseerde criminaliteit onze veilige samenleving ondermijnt, is zowel een landelijke als een regionale en lokale aanpak nodig met gemeenten, politie, Openbaar Ministerie (OM), maar ook met ondernemers en buurtbewoners. We werken als Amersfoort samen met het Regionale informatie- en expertise centrum (RIEC) in de aanpak van ondermijning.'

3.5 Doelen en speerpunten ondermijningsaanpak

3.5.1 Algemene aandachtsgebieden in het IVP

In het IVP staan algemene doelen en taken geformuleerd: 'Het voorkomen en verminderen van overlast en criminaliteit, het bewaken en herstellen van de openbare orde en het voorkomen en bestrijden van crises of rampen en bewaken van fysiek veilige woon- en leefomgeving.'

Er zijn daarbij drie aandachtsgebieden aangewezen:

1. Werken aan een weerbare stad en organisatie tegen ondermijning.
2. Verbeteren van de verbinding tussen zorg en veiligheid.
3. Onderzoeken van de aard en omvang van cybercriminaliteit en onderzoeken welke rol de gemeente hierin kan nemen om dit terug te dringen.

Dit onderzoek richt zich op de aanpak van ondermijning door de gemeente Amersfoort. Daarom gaat dit hoofdstuk alleen in op het eerste aandachtsgebied.

3.5.2 Ambitie ondermijningsaanpak

In het IVP wordt apart aandacht besteed aan het thema weerbaarheid en ondermijning. Op dit thema is de volgende algemene ambitie geformuleerd: 'Het duurzaam terugdringen of voorkomen van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit door gezamenlijk barrières op te werpen en criminele samenwerkingsverbanden aan te pakken.' Concreet betekent dit dat het de ambitie is om met een intensieve gezamenlijke inzet te komen tot een effectieve aanpak om georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

In het IVP wordt aangegeven dat de focus ten aanzien van het aanpakken van ondermijning ligt op het bestrijden van (drugs)criminaliteit. De reden hiervoor is dat deze vorm(en) van ondermijning het grootste risico vormen. Om deze criminaliteit aan te pakken, wordt ingezet op de volgende punten:

1. Het vergroten van de weerbaarheid.
2. Het intensiveren van de lokale, integrale aanpak en de aanpak van problematische jeugdnetwerken.
3. Het tegengaan van criminele doorgroeimogelijkheden van jongeren.

Voor het vergroten van de weerbaarheid zet de gemeente in op bewustwording, een veilige publieke taak en werkomgeving, een veilige en effectieve informatiedeling, -voorziening en -verwerking en een effectief gebruik van wet- en regelgeving.

De in het IVP genoemde ambitie is niet nieuw, deze werd ook al in een raadsbrief uit 2018 uitgesproken. Wat opvalt is dat de uitgesproken ambitie in het IVP zelf niet wordt doorvertaald in concrete, meetbare doelstellingen en speerpunten. Er is bijvoorbeeld geen uitvoeringsplan waarin concrete acties beschreven staan. De vrij algemene formulering van de doelen en speerpunten geeft weinig richting op operationeel niveau. Vrijwel alle gesprekspartners die meewerkten aan dit onderzoek hebben aangegeven dat het wenselijk zou zijn om bij een nieuw IVP ook een duidelijk

uitvoeringsprogramma en plan van aanpak op te stellen dat handvatten meegeeft voor de (operationele) praktijk.

Wat de precieze doelstellingen en speerpunten zijn wordt uit het IVP dus niet helder. In twee raadsbrieven wordt wel dieper ingegaan op de speerpunten van de ondermijningsaanpak.

3.5.3 Speerpunten ondermijningsaanpak

De speerpunten die de gemeente heeft ten aanzien van de aanpak van ondermijning zijn terug te vinden in *Raadsinformatiebrieven 2018-115*. Deze brief dateert van voor de periode dat het IVP 2020-2022 gold, maar volgens *Raadsinformatiebrieven 2020-031* zijn dit nog steeds de geldende speerpunten. De speerpunten van de ondermijningsaanpak zijn dus niet herijkt met de komst van het IVP 2020-2022. In *Raadsinformatiebrieven 2018-115* wordt gesproken over de volgende drie speerpunten:

1. *Het vergroten van de weerbaarheid van het bestuur, de ambtelijke organisatie en de stad Amersfoort.*

Dit speerpunt richt zich onder andere op bewustwording, een veilige publieke taak en werkomgeving, veilige en effectieve informatiedeling,-voorziening en informatieverwerking en effectief gebruik wet- en regelgeving.¹⁴

2. *Het intensiveren van de lokale integrale aanpak.*

Voor een intensieve aanpak die leidt tot het duurzaam terugdringen en verstoren van georganiseerde criminaliteit en de daaruit voortvloeiende overlast, moet volgens de raadsinformatiebrieven de bestaande gezamenlijke aanpak geïntensiveerd en systematischer ingericht worden. De gemeente zet daarbij in op het aanpakken van specifieke branches waarvan bekend is dat die gevoelig zijn voor ondermijnende activiteiten. Welke specifieke branches dit zijn, wordt niet genoemd in de raadsinformatiebrieven. Uit de interviews is duidelijk geworden dat het dan bijvoorbeeld gaat om de autobranche. Daarnaast wordt ingezet op het aanpakken van specifieke gebieden in Amersfoort en het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden.

3. *De aanpak van problematische jeugdnetwerken en het tegengaan van criminele doorgroeimogelijkheden van jongeren.*

In de raadsinformatiebrieven wordt aangegeven dat er een nieuwe preventieve jeugd- en veiligheidsaanpak in ontwikkeling is, de aanpak fluide jeugdnetwerken. Voor deze aanpak worden problematische jeugdnetwerken (overlastgevend en/of crimineel) in beeld gebracht. Een belangrijk onderdeel van de plannen vormt de persoonsgerichte aanpak (PGA) van individuele jongeren en hun gezins- en familieleden (criminele families).

In *Raadsinformatiebrieven 2020-031* wordt voor elk van de drie speerpunten een update van de stand van zaken aan de raad gegeven. Na deze raadsinformatiebrieven uit 2020 heeft er geen herijking van de speerpunten van de lokale ondermijningsaanpak plaatsgevonden. Parallel aan het nieuw IVP wordt een nieuw plan van aanpak ondermijning opgesteld met onderliggende uitvoeringsplannen. In het in 2022 gesloten coalitieakkoord zijn eveneens geen concrete, aanvullende speerpunten ten aanzien van het tegengaan en aanpakken van ondermijning geformuleerd. Het IVP voor de periode na 2022 was ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet gereed en een concept ervan is ons niet ter beschikking gesteld.

¹⁴ Raadsinformatiebrieven 2018-115, p. 2.

3.5.4 Aanwezigheid van ondermijningsbeleid in Amersfoort

Uit de voorgaande paragrafen komt naar voren dat het grootste deel van de gemeentelijke doelstellingen en speerpunten ten aanzien van de ondermijningsaanpak is neergelegd in raadsinformatiebrieven. Deze brieven zijn door het college naar de raad gestuurd.

Wat verder opvalt is dat er geen concrete uitvoeringsplannen en plannen van aanpak voor de aanpak van ondermijning zijn vastgesteld tijdens de periode waarin het IVP 2020-2022 gold. In januari 2018 is het *Plan van aanpak ondermijning 2018-2019* vastgesteld. Dit plan van aanpak is dus vastgesteld voordat het IVP 2020-2022 van kracht was. In 2022 is het *Uitvoeringsplan 2022 ondermijning en weerbaarheid* opgesteld. Dit is een zeer globaal document (iets meer dan twee A4) met vijf bullets over de lokale integrale aanpak en de governance daarvoor.

Tabel 3.2 Lokale integrale aanpak en governance

2	Lokale integrale aanpak		
2.1	Casuïstiek	Continue Continue	Lokaal overleg ondermijning + integrale controles Casuïstiek in RIEC verband
2.2	RIEC thema's	Continue 2022 2022	Inzet op thema autobranche M Campagne bedrijventerrein Pilot Allerto bedrijventerrein
3	Governance		
	Ontwikkeling	2022	Nieuw PVA ondermijning
	Hennepconvenant	2022	Regionale werkgroep evaluatie hennepconvenant & ontwikkeling drugsconvenant
	Gremia	Continue	DIS Werkgroep GOC Ambtenaren OOV ondermijning district Oost Leerkring weerbaarheid (BZK)

Bron: Uitvoeringsplan 2022 ondermijning en weerbaarheid

Tijdens de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek werd het beeld bevestigd dat er de laatste jaren geen uitvoeringsplannen of plannen van aanpak ten aanzien van ondermijning zijn vastgesteld. Regelmatig kwam in de gesprekken naar voren dat dit tot gevolg heeft dat het lastig is om in de praktijk uitvoering te geven aan het beleid ten aanzien van de ondermijningsaanpak. Eind 2022 werd zowel gewerkt aan een nieuw IVP als aan een nieuw plan van aanpak ondermijning (met onderliggende uitvoeringsplannen). Het IVP en nieuwe plan van aanpak ondermijning voor de periode na 2022 waren nog niet gereed, ook niet in concept.

Op deelonderwerpen (bedrijventerrein De Isselt, project Straatwaarden) zijn wel plannen gemaakt. Deze projecten worden later in dit rapport toegelicht.

3.6 Regionaal actieplan *Wie praat, die gaat*

In 2018 is door de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland het regionaal actieplan *Wie praat, die gaat* vastgesteld.¹⁵ Dit actieplan richt zich op het tegengaan van ondermijnende drugscriminaliteit in de

¹⁵ De Veiligheidscoalitie Midden-Nederland is een samenwerkingsverband van 38 gemeenten, het Openbaar Ministerie, de politie, het RIEC, het Veiligheidshuis en van andere organisaties in het veiligheidsdomein.

regio Midden-Nederland. In het actieplan staan een aantal algemene aandachtspunten voor de gehele regio Midden-Nederland en een aantal punten voor deelgebieden opgenomen. Voor de regio waar Amersfoort onder valt (Oost-Utrecht) zijn buitengebied en autobranche als districtelijke prioriteiten benoemd.

Het regionale actieplan is door Amersfoort niet vertaald in concrete doelstellingen in het IVP of een uitvoeringsplan. Wel is de autobranche als aandachtsgebied genoemd in het IVP.

In september 2022 is door de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland *Wie praat, die gaat 3.0* aangeboden aan de minister van Veiligheid en Justitie. Van dit plan is een publieksversie aan onderzoekers beschikbaar gesteld. Dit plan bevat een korte evaluatie van het eerdere plan en gaat in de op de te volgen strategie. De algemene ambitie van het actieplan 3.0 is het vergroten van weerbaarheid en het terugdringen van criminele samenwerkingsverbanden. Een van de aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie van het actieplan uit 2018 is het zo concreet mogelijk maken van de gewenste resultaten. Het RIEC zal hier nadere invulling aan geven.

3.7 Samenhang van het beleid

Het beleid ten aanzien van de ondermijningsaanpak kent slechts in beperkte mate samenhang. Er is specifiek beleid aanwezig ten aanzien van een aantal deelgebieden die in het IVP worden genoemd (Wet Bibob, jeugd, bestrijding van drugscriminaliteit). In deze beleidsdocumenten wordt echter niet of nauwelijks expliciet verwezen naar het IVP. Zoals in de vorige twee paragrafen al aan de orde kwam, is het IVP ook niet doorvertaald in concrete uitvoeringsprogramma's en plannen van aanpak.

3.8 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
De gemeente beschikt over samenhangend beleid of programmatische aanpak van ondermijning.	De gemeente heeft beleid ten aanzien van de aanpak van ondermijning. Er zijn geen concrete, uitgewerkte uitvoeringsplannen waarin voor de praktijk handvatten worden gegeven ten aanzien van de ondermijningsaanpak. Op deelonderwerpen zijn wel uitvoeringsplannen. Het beleid is slechts in zeer beperkte mate samenhangend. Het ontbreken van een concreet en uitgewerkt beleidsplan leidt ertoe dat het niet mogelijk is te toetsen en monitoren of het beleid effectief is.

HOOFDSTUK 4 ORGANISATIE EN CAPACITEIT

4.1 Inleiding

Voorwaarden voor een goede aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn dat er voldoende mensen zijn die zich ermee bezig houden, op de juiste plekken binnen de gemeentelijke organisatie met de benodigde expertise. In deze paragraaf beschrijven we de organisatorische inrichting van de gemeente op het gebied van ondermijning.

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Is de organisatie qua capaciteit, kennis, kunde en mandaat voldoende geëquipeerd voor de uitvoering van het beleid?
- Zijn er adequate organisatorische voorzieningen getroffen in de gemeente voor de aanpak en zo ja, hoe functioneren deze in de praktijk?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews en observaties.

4.2 Gemeentelijke organisatie

Gemeentelijke organisatie voor ondermijning

Binnen het team Veiligheid (afdeling Bestuur, Strategie & Veiligheid) houdt één medewerker zich specifiek bezig met taken op het gebied van ondermijning (de beleidsmedewerker bestuurlijke weerbaarheid/ondermijning). Deze medewerker heeft een variëteit aan taken, waaronder ook activiteiten op districtelijk/regionaal niveau die bijdragen aan het versterken van de (lokale) aanpak ondermijning. Lokaal gaat het onder meer om het opstellen van en uitvoering geven aan ondermijningsbeleid, waaronder het lokaal overleg ondermijning, (DTO) casuïstiek, en geprioriteerde thema's. De medewerker fungeert daarnaast ook als contactpersoon/aanspreekpunt voor medewerkers binnen de gemeente en externen, zoals de politie. Naast taken op het gebied van de aanpak van ondermijning houdt deze medewerker zich bezig met het bevorderen van de ambtelijke en de bestuurlijke weerbaarheid en de weerbaarheid van de stad.

Ook bij sommige andere afdelingen houden medewerkers zich bezig met de aanpak van ondermijning, al is dit altijd als deeltaak. Er zijn twee handhavingsjuristen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de juridische aspecten rondom de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Zij onderzoeken welke acties de gemeente kan inzetten naar aanleiding van een signaal van ondermijning en handhaven vervolgens op grond van de APV en bijzondere wetten, zoals met het opleggen van dwangsommen of het sluiten van woningen waarin drugs worden aangetroffen (Wet Damocles). Voor de twee gemeentelijke handhavingsjuristen is 0,5 fte specifiek beschikbaar voor ondermijning.

Daarnaast is er voor de gemeentelijke boa's (team Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH)) een rol weggelegd in de ondermijningsaanpak. In totaal werken er 28 boa's bij de gemeente, waarvan vier een taakaccent 'ondermijning' hebben (in totaal 0,3 fte). De concrete inzet op het gebied van de boa's met het taakaccent ondermijning zou moeten bestaan uit het verrichten van waarnemingen naar aanleiding van signalen, reguliere controles (prostitutie, coffeeshops) en integrale controles. In de praktijk hebben ze hiervoor echter niet of nauwelijks tijd. De andere boa's hebben formeel geen taak op het gebied van de aanpak van ondermijning, maar hebben wel een signalerende rol.

Ook de sociale recherche (afdeling Werk, Inkomen en Zorg) heeft een rol in de aanpak van ondermijning. De capaciteit (0,4 fte) is formeel belegd bij één sociaal rechercheur. Deze coördineert de

integrale ondermijningscontroles. De Bibobtoets¹⁶, waarmee de gemeente kan onderzoeken of de aanvrager van een vergunning integer is, wordt uitgevoerd door de gemeentelijke vergunningverleners op het gebied van horeca, seksinrichtingen en coffeeshops. Daarnaast heeft de gemeente een lokaal overleg ondermijning (LOO) ingesteld om ondermijningssignalen te beoordelen en te verrijken. Het overleg vindt een keer in de twee weken plaats. Voor de aanwezigen bij het overleg is een rol weggelegd in de aanpak. Meer over het LOO in paragraaf 5.4.

Onderstaand overzicht geeft de formatie (op papier) voor de aanpak voor ondermijning weer.

Tabel 4.1 Formatie voor de aanpak van ondermijning

Functie	Beschikbare fte
Beleidsmedewerker weerbaarheid/ondermijning	0,89
Handhavingsjuristen	0,5
Gemeentelijke boa's	0,5
Sociale recherche	0,4
Totaal	2,3

De beleidsmedewerker weerbaarheid/ondermijning heeft een aanstelling van 0,89 fte, waarvan het grootste deel beschikbaar is voor ondermijning en een deel benut wordt voor de aanpak van weerbaarheid. Daarnaast dient elke boa zich bezig te houden met signalering op het gebied van ondermijning.

Intern gemeentelijk meldpunt

Gemeentemedewerkers kunnen signalen van ondermijning opvangen tijdens het uitoefenen van hun functie. Een voorbeeld is dat een balie-medewerker bij de balie iemand te woord staat en diegene een taalprobleem heeft, niet weet waar hij of zij gaat wonen en er een begeleider mee is die alle vragen beantwoordt. Dit zijn signalen die mogelijk kunnen duiden op arbeidsuitbuiting. Het is essentieel dat medewerkers deze signalen ergens kwijt kunnen.

Een centraal, breed gecommuniceerd gemeentelijke meldpunt waar gemeentemedewerkers signalen van ondermijning kunnen melden draagt daaraan bij. Meldingen bij een dergelijk meldpunt kunnen binnenkomen bij bijvoorbeeld de beleidsmedewerker ondermijning, die het kan inbrengen bij het lokaal overleg ondermijning (zie paragraaf 5.4). Daar kan het signaal verder worden verrijkt en kan worden besloten om al dan niet te interveniëren. De signalen die worden gemeld kunnen worden geregistreerd en daarmee bijdragen aan de informatiepositie van de gemeente. Een dergelijk gemeentelijk meldpunt zou algemeen bekend moeten zijn bij de medewerkers en bij moeten dragen aan de meldingsbereidheid binnen de gehele gemeentelijke organisatie.

Er is een e-mailadres als meldpunt voor signalen van ondermijning. Via het e-mailadres komen er nauwelijks meldingen binnen. De deelnemers van het lokaal overleg ondermijning dragen ieder eigen signalen aan bij het overleg. Van overige gemeentemedewerkers binnen de organisatie komen weinig signalen binnen. In de praktijk blijken signalen van andere gemeentemedewerkers het lokaal overleg ondermijning in sommige gevallen wel te bereiken, maar dat gaat via verschillende wegen (beleidsadviseur ondermijning, boa-coördinator, handhavingsjuristen).

¹⁶ De Bibob-toets is een bestuursrechtelijk instrument waarmee de gemeente de integriteit kan onderzoeken van de aanvrager van een vergunning, subsidie of aanbesteding en deze bij misbruik kan weigeren of intrekken.

4.3 Toereikendheid capaciteit voor de aanpak

In de gesprekken is een terugkerend punt het gebrek aan capaciteit voor de aanpak van ondermijning binnen de gemeente. Slechts één beleidsmedewerker houdt zich bezig met het onderwerp, maar houdt zich daarnaast ook nog bezig met het creëren van ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid. 'Gekkenwerk', aldus een van de gesprekspartners. De huidige capaciteit is onvoldoende om de aanpak van ondermijning vorm te geven.

De gebrekkige capaciteit leidt ertoe dat de beleidsmedewerker ondermijning niet alle taken kan oppakken die wel opgepakt zouden moeten worden. Er blijven daardoor zaken liggen. Er is bijvoorbeeld alleen capaciteit om meldingen op te pakken, maar structurele analyses en onderzoek blijven achterwege. Er is geen data-analist. Ook voor het voorkomen van jonge aanwas en het in kaart brengen van jeugdnetwerken (een van de gemeentelijke speerpunten) is onvoldoende capaciteit. Begin 2023 is hiervoor wel een vacature opengesteld. De huidige beperkte capaciteit leidt ertoe dat de gemeente onvoldoende daadkrachtig optreedt en het schort aan pro-activiteit. Ook externe partners van de gemeente spreken hun zorgen uit over de beperkte capaciteit voor de aanpak van ondermijning.

Kwetsbaarheid eenpittersfunctie

Dat de taken op het gebied van ondermijning bij één medewerker zijn belegd is bovendien zeer kwetsbaar met het oog op gemeentelijke weerbaarheid; bij een eenpittersfunctie is het niet mogelijk om binnen de eigen organisatie te sparren met anderen over specifieke vraagstukken en er is geen vier-ogenprincipe.

De capaciteit van de gemeentelijke boa's op het gebied van ondermijning is onvoldoende, zo blijkt uit de gesprekken. De gemeentelijke boa's met het 'taakaccent' ondermijning hebben een breed takenpakket en een grote werkvoorraad. Zij houden zich bijvoorbeeld ook bezig met reguliere taken, waaronder het parkeertoezicht. Uit de gesprekken blijkt dat zij onvoldoende tijd hebben om serieus met ondermijning aan de slag te gaan, terwijl ze dat graag willen en het belangrijk vinden. Zij kunnen niet alle signalen behandelen en komen niet toe aan het doen van onderzoek. 'Zelfs als het aantal fte's wordt verdubbeld zou dit nog te weinig zijn', wordt benoemd in een van de gesprekken.

De beperkte capaciteit geldt ook voor de gemeentelijke handhavingsjuristen. De werkvoorraad van de juristen is dusdanig groot dat niet alle taken op het gebied van ondermijning kunnen worden opgepakt. Dit heeft gevolgen voor de praktijk; de gemeentelijke boa's wenden zich niet altijd tot de handhavingsjuristen met signalen om de werkvoorraad voor de juristen behapbaar te houden. Dit betekent dat bepaalde zaken, die normaliter zouden worden opgepakt door de handhavingsjuristen, de tafel van de juristen niet bereikt.

Ook voor het uitvoeren van de Bibob-toets wordt geconstateerd dat er te weinig capaciteit is om daaraan serieuze invulling te geven. De Bibob-toets wordt momenteel alleen uitgevoerd door vergunningverleners op het gebied van horeca, seksinrichtingen en coffeeshops en blijft liggen op andere terreinen (omgevingsvergunningen, evenementen, subsidies, vastgoedtransacties). In het nieuwe beleid is ruimte gecreëerd om meer domeinen te kunnen toetsen. In deze gemeentelijke domeinen is er vooralsnog onbekendheid met het instrument. Het schort daar aan kennis om de Bibob-toets adequaat toe te passen. Ondermijningssignalen worden daardoor niet herkend. De gemeente heeft de functie van Bibob-coördinator niet belegd. Dit wordt in de gesprekken als knelpunt in de aanpak aangegeven.

De rode draad is dat er in de gemeente sprake is van een capaciteitsgebrek, waardoor de aanpak niet volwaardig vorm krijgt (zowel beleidsmatig als in de uitvoering). In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat andere gemeenten meer capaciteit beschikbaar hebben voor ondermijning. Ter vergelijking: in de gemeente Amersfoort (158.00 inwoners) is 2,3 fte belegd voor de aanpak van ondermijning, terwijl de

gemiddelde gemeente (41.000 inwoners) 3,5 fte beschikbaar heeft voor ondermijning.¹⁷ ‘Amersfoort is een grote stad en de capaciteit is ingesteld op de omvang van een dorp’, constateert een gesprekspartner. In de gesprekken wordt een vergelijking gemaakt met de gemeente Veenendaal (65.000 inwoners), waar vijf medewerkers zich met grotendeels met de aanpak van ondermijning bezighouden.

In november 2022 heeft de gemeenteraad extra budget beschikbaar gesteld om de capaciteit voor de aanpak van ondermijning te verhogen met 3 fte. De extra capaciteit wordt ingezet in de vorm van een beleidsadviseur criminele aanwas, een extra boa die zich volledig bezig zal houden met ondermijning en een handhavingsjurist. Ondersteuning voor de beleidsmedewerker ondermijning/weerbaarheid en de functie van Bibob-coördinator zijn met de capaciteitsverhoging niet gerealiseerd. Met de uitbreiding op het gebied van de juridische handhaving komt ook capaciteit beschikbaar voor de uitvoering van het Bibob-beleid. De beleidsmedewerker ondermijning/weerbaarheid zal zich weer (bijna) volledig richten op weerbaarheid en zal voor het ondermijningsdeel in deeltijd opgevolgd worden door een collega. Functies als die van data-analist en Bibob-coördinator zijn nog niet gecreëerd.

4.4 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
Voor de uitvoering van het beleid is voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat beschikbaar.	Ten tijde van het onderzoek is de beschikbare capaciteit voor de aanpak van ondermijning zeer beperkt en dus onvoldoende. Door de aangekondigde uitbreiding van de capaciteit zal dit probleem minder worden, maar niet worden opgelost. Essentiële functies zoals de functie van Bibob-coördinator en een data-analist zijn daarmee niet ingevuld.
De gemeente beschikt over adequate organisatorische voorzieningen.	De gemeente beschikt over een e-mailadres als meldpunt voor signalen. De functies van Bibob-coördinator en data-analist zijn bijvoorbeeld niet belegd. Er is wel een lokaal overleg ondermijning, zie hoofdstuk 5.

¹⁷ Arena Consulting en Pro Facto 2022, p. 41-42.

HOOFDSTUK 5 REGIEROL EN SAMENWERKING

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de regierol van de gemeente in de integrale aanpak van ondermijning en aan de samenwerking met partners. De gemeentelijke regierol krijgt onder meer vorm in het LOO. In dit hoofdstuk is ook aandacht voor het lokaal overleg en voor de integrale controles, waar verschillende organisaties samen tot actie over gaan.

De volgende deelvragen staan daarbij centraal:

- Is er een heldere structuur (inclusief voorzieningen en randvoorwaarden) waarbinnen de gemeente haar regisserende rol op het gebied van ondermijning kan uitvoeren?
- Wordt er adequaat samengewerkt met lokale veiligheidspartners om ondermijning aan te pakken?
- Is de informatiedeling tussen de betrokken partijen zodanig dat de gemeente een goede informatiepositie heeft om de eigen taak uit te voeren?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews en observaties.

5.2 De regierol van de gemeente

De aanpak van ondermijning vraagt om een brede integrale aanpak, waarbij diverse relevante overheidsorganen met elkaar samenwerken om ondermijnende criminaliteit te voorkomen en tegen te gaan. De gemeente, de politie, het OM, Belastingdienst en het RIEC vormen de basis van de integrale aanpak van ondermijning. Daarnaast worden andere (convenant)partners betrokken als dat relevant is, bijvoorbeeld de RUD, inspectiediensten, de provincie, de Kansspelautoriteit, de FIOD, et cetera. De aanpak kan repressief, curatief en preventief van aard zijn. Bij de integrale aanpak wordt gekeken wie van de partners de beste kaarten in handen heeft om te interveniëren. Het kan daarbij gaan om het inzetten van strafrechtelijke maatregelen door politie en justitie, maar ook om bestuurlijke, fiscale en privaatrechtelijke instrumenten. Een voorbeeld van een bestuurlijk instrument van de gemeente is het sluiten van een drugspand of het opleggen van een last onder dwangsom. Soms wordt bewust gekozen niet repressief op te treden, maar een waarschuwing te geven en hulpverlening aan te bieden.

Gemeenten zijn in Nederland verantwoordelijk voor de regievoering op het gebied van veiligheid. Ook op het gebied van ondermijning heeft de gemeente een coördinerende rol in het realiseren van een integrale aanpak. De regierol houdt onder meer in dat de gemeente inzicht heeft in ondermijning in de gemeente (paragraaf 2.2) en in afstemming met partners prioriteiten stelt in het beleid (hoofdstuk 3). De regierol bestaat er daarnaast uit dat er lokaal een structuur is waarbinnen de gemeente haar regisserende rol kan oppakken en dat er binnen deze structuur adequaat wordt samengewerkt door in afstemming met partners maatregelen vast te leggen en uit te voeren. De regierol van de gemeente betekent verder dat de samenwerking bij integrale activiteiten in goede banen wordt geleid. Deze aspecten komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Andere vormen van samenwerking en de regierol van de gemeente komen ook tot uitdrukking in lokale samenwerkingsprojecten, waarvan het project Straatwaarden en project over autohandel en bedrijventerrein De Isselt voorbeelden zijn. Deze projecten worden beschreven in het volgende hoofdstuk, in paragraaf 6.3.

5.3 Bestuurlijke en regionale samenwerking

5.3.1 Bestuurlijke samenwerking

Om de integrale aanpak vorm te geven is het van belang dat bestuurlijke samenwerking met andere organisaties goed verloopt. Op lokaal niveau speelt bestuurlijke samenwerking zich af in de driehoek waaraan de burgemeester, de officier van justitie en de teamchef van de politie deelnemen. In dit overleg worden afspraken gemaakt over de inzet van de politie op de lokale prioriteiten en de aanpak van (ondermijnende) criminaliteit. Die samenwerking verloopt naar tevredenheid, zo blijkt uit de gesprekken, en de verhoudingen zijn goed.

5.3.2 Regionale samenwerking

De integrale aanpak speelt zich af op verschillende schaalniveaus. In sommige gesprekken wordt met name het belang van de regionale aanpak onderstreept. Deze gesprekspartners benadrukken dat ondermijning een grensoverschrijdend fenomeen is dat vraagt om een grensoverschrijdende aanpak. Naast regionale inzet is ook de lokale aanpak van groot belang. Ondermijnende criminaliteit is immers sociaal genesteld op lokaal niveau. Overigens is er in de aanpak van ondermijning sprake van een wisselwerking tussen lokaal en regionaal niveau; signalen van lokaal niveau kunnen opgeschaald worden naar regionaal (of hoger) niveau. Zo speelt drugshandel zich lokaal af, maar de netwerken die er achter schuilgaan opereren vaak op regionaal, landelijk of zelfs internationaal niveau.

Op regionaal niveau wordt er uitvoering gegeven aan het actieplan *Wie praat, die gaat*; de taskforce GOC stuurt op deze uitvoering. Vanuit Amersfoort neemt de burgemeester deel aan de taskforce Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit (GOC) en wordt Amersfoort ambtelijk vertegenwoordigd in de werkgroep GOC. Op districtelijk niveau zijn onderliggende districtelijke plannen gemaakt waar het DTO uitvoering aan geeft. De Districtelijke Integrale Weegploeg weegt, stuurt en kiest in de aanpak van districtelijke casuïstiek. De burgemeester van Amersfoort is voorzitter van de DIS en lid van de taskforce GOC.

De ontwikkelde regionale structuur is erop gericht om vanuit de regierol van de gemeente ontwikkelingen te initiëren die bijdragen aan de lokale aanpak ondermijning. Zo is vanuit Amersfoort het initiatief genomen een regionale Bibob-beleidslijn te ontwikkelen (die later in Amersfoort is vastgesteld) waar een leerkring uit ontstaan is. Daarnaast is er een regionale werkgroep ter verbetering van bestuurlijke rapportages geïnitieerd en wordt op aangeven van Amersfoort verkend of het wenselijk is het hennepconvenant te verbreden naar een drugsconvenant.

5.4 Lokaal overleg ondermijning

5.4.1 Opzet van het lokaal overleg ondermijning

De ambtelijke uitvoering op tactisch en operationeel niveau wordt op lokaal niveau vormgegeven in het lokaal overleg ondermijning (LOO) waarover de gemeente de regie voert. Aan tafel bij het overleg zijn diverse gemeentelijke domeinen en externe partners vertegenwoordigd. Vanuit de gemeente zijn de beleidsmedewerker ondermijning/weerbaarheid, een vertegenwoordiging van de boa's, een medewerker burgerzaken, een sociaal rechercheur, beide handhavingsjuristen en een medewerker van de gemeentelijke belastingen aanwezig. Externe partners die standaard aansluiten zijn het RIEC en de politie.

In de gesprekken wordt aangegeven dat het sociaal domein en de Belastingdienst in het lokaal overleg ondermijning worden gemist als belangrijke partners. Privacy en informatiedeling blijken de belangrijkste overwegingen van de gemeente om deze partners niet bij het overleg te laten aansluiten. In toenemende mate wordt samenwerking gevonden met externe (convenant)partners, zoals de

Nederlandse Arbeidsinspectie en de Voedsel- en Warenautoriteit. Dergelijke externe partners hebben toezichthoudende bevoegdheden, zodat overdracht of samenwerking plaats kan vinden.

Het lokaal overleg ondermijning komt één keer per twee weken bij elkaar. Tijdens het overleg worden nieuwe signalen van ondermijning ingebracht en wordt lopende casuïstiek besproken. Nieuwe signalen kunnen afkomstig zijn van de eigen gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld als een boa iets op straat signaleert. Signalen die worden besproken worden daarnaast door externe partners ingediend, of door burgers via een melding van Meld Misdaad Anoniem (MMA). De site van de gemeente bevat een pagina over georganiseerde ondermijnende criminaliteit, met voorbeelden en hoe signalen gemeld kunnen worden (politie, MMA en een gemeentelijk e-mailadres). Het e-mailadres levert in de praktijk jaarlijks een zeer beperkt aantal meldingen op.

In het overleg worden de nieuw ingebrachte signalen van ondermijning onderzocht en verrijkt met informatie van de aanwezigen. Om het signaal te verrijken met informatie kunnen de individuele deelnemers daarvoor interne systemen of open bronnen raadplegen. Informatie van individuele deelnemers wordt op deze manier samengebracht, waardoor een zo compleet mogelijk gemeenschappelijk beeld ontstaat van een subject of object. Ook kan tijdens het overleg worden besloten om de boa's op straat meer informatie te laten verzamelen.

Als er voldoende informatie is over een casus dan kan er een actie worden bepaald. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een prostitutiecontrole, een integrale controle met diverse partijen of een bestuurlijke interventie zoals een last onder dwangsom of het sluiten van een drugspand. Bij (vermoedens van) zwaardere casuïstiek, zoals grote criminele netwerken, wordt de casus doorgeleid naar het Districtelijk Team Overleg Ondermijning (DTOO), onder de vlag van het RIEC. Dit is een soortgelijke overlegconstructie op districtelijk niveau, waarbij er meer partners aanschuiven met meer informatie en bevoegdheden en mogelijkheden om informatie te delen. Of een casus daarvoor in aanmerking komt hangt onder meer af van de feiten en omstandigheden van een casus, zoals het type signaal en de hardheid en zwaarte van het signaal.

5.4.2 Signalen die worden besproken

Het LOO werkt signaalgericht. Wel is er het voornemen uitgesproken om een keer per maand na afloop van het overleg met de aanwezigen te spreken over trends en fenomenen van ondermijning, maar dat staat nog in de kinderschoenen. Het voornemen is daarnaast om in dit halfuur ook de voortgang van projecten te bespreken.

Het gemiddelde aantal nieuwe signalen dat wordt ingebracht bij een lokaal overleg wordt ingeschat op ongeveer acht tot tien. De meeste signalen zijn afkomstig van MMA, een onafhankelijk meldpunt waar burgers anoniem signalen over misdaad en criminaliteit kunnen inbrengen. Het aantal signalen dat afkomstig is van het meldpunt MMA is de afgelopen jaren in Amersfoort gestegen, in tegenstelling tot de trend in district Oost waar een daling zichtbaar is. In de regio Midden-Nederland als geheel is een lichtere stijging dan in Amersfoort zichtbaar. Daarnaast worden er ook regelmatig nieuwe signalen ingebracht door deelnemers van het lokaal overleg, zoals door Burgerzaken. In de gesprekken wordt opgemerkt dat de boa's sinds zij een taakaccent ondermijning hebben, vaker melding maken dan voordat zij dit taakaccent hadden. Signalen komen hoofdzakelijk van de deelnemers van het LOO en niet van andere medewerkers van de gemeente. Er is tijdens het overleg vaak onvoldoende tijd om alle signalen goed te behandelen en om vervolgstappen te bespreken.

Tijdens het overleg komen alle MMA-meldingen aan de orde. Dit betekent dat niet alleen meldingen over ondermijning worden besproken, maar ook meldingen met een meer algemene strekking, zoals een melding over vuurwerkoverlast. Er vindt geen voorschifting plaats om op voorhand signalen te filteren waarbij geen sprake is van ondermijning.

5.4.3 Ervaringen met het lokaal overleg

Het LOO is in beginsel een geschikte voorziening om de lokale integrale aanpak van ondermijning vorm te kunnen geven; de structuur van het overleg waarbij diverse partners aan tafel zitten leent zich voor een adequate aanpak en invulling van de gemeentelijke regierol. Er zijn echter ook kritische geluiden over de praktische invulling van het overleg en over de gemeentelijke regierol. Daar ligt ruimte voor verbetering.

Het lokaal overleg valt onder de regie van de beleidsmedewerker ondermijning/weerbaarheid van de gemeente, die de bijeenkomsten voorziet. Voorafgaand aan het overleg ontvangen de deelnemers van het overleg een agenda en naderhand wordt een actielijst opgesteld, wat bijdraagt aan een gestructureerde aanpak en de effectiviteit van het overleg. In de praktijk verloopt het overleg informeel, waarbij de verschillende deelnemers laagdrempelig met elkaar in gesprek kunnen.

Dit heeft als keerzijde dat het lokaal overleg soms wat minder gestructureerd verloopt en ook niet altijd wordt doorgepakt. Nadat een signaal aan bod is gekomen wordt er niet altijd duidelijk besproken wat de vervolgstappen precies zijn en/of welke acties er worden ondernomen. Signalen blijven ook regelmatig liggen, worden doorgeschoven naar een volgend overleg of helemaal niet opgepakt.

Wat mogelijk met het voorgaande samenhangt is tijdsgebrek tijdens het lokaal overleg, wat in de gesprekken expliciet wordt benoemd als knelpunt. Er is te weinig tijd tijdens het overleg om alle meldingen goed te behandelen en om de vervolgstappen te bespreken. Het is per signaal iedere keer puzzelen wat een passende vervolgstap is en dat kost tijd, geven deelnemers van het overleg aan. Bovendien zoeken deelnemers van het lokaal overleg tijdens het overleg informatie op in hun systemen om een signaal te verrijken in plaats van dat al van tevoren gebeurt. Doordat er te weinig capaciteit is voor een goede voorselectie en er geen analist is die zorgt voor een goede voorbereiding, verloopt het LOO minder efficiënt dan wenselijk is.

Het lokaal overleg ondermijning leidt regelmatig tot waarnemingen, interventies of integrale controles. Door gesprekspartners wordt de winst van het lokaal overleg met name gezien in het samen oppakken van 'kleinere' signalen¹⁸ en interveniëren naar aanleiding daarvan.

5.4.4 Samenwerking en informatiedeling tijdens het overleg

Uit de gesprekken komen wisselende beelden naar voren over de kwaliteit van de samenwerking tijdens het lokaal overleg. De uitgangspunten, doelen en verwachtingen over het overleg zijn nog niet geëxpliciteerd en vastgelegd. Er is door tijdsgebrek nog niet goed geïnventariseerd en besproken welke rol, taken, belangen en bevoegdheden de partners hebben en welke type informatie zij kunnen inbrengen. Het ontbreekt daardoor bij sommige deelnemers aan een overall beeld welk repertoire de deelnemers gezamenlijk ter beschikking hebben en hoe zij dat willen inzetten. Andere deelnemers geven aan dat ze dat beeld wel hebben.

In de gesprekken komt de onbekendheid met elkaars werelden expliciet aan de orde. 'Niet iedereen weet wat de ander kan en mag', legt een gesprekspartner uit. Deze onbekendheid resulteert soms in onbegrip en/of in onrealistische verwachtingen, wat een effectieve integrale samenwerking in de weg staat en er niet altijd wordt doorgepakt. De wil om hier verandering in aan te brengen en met elkaar het gesprek over te voeren is er overigens wel, blijkt ook uit de gesprekken.

Dat deelnemers niet precies weten wat een ander kan en mag wordt ook zichtbaar rondom informatiedeling. Het is voor deelnemers van het overleg niet altijd helder welke informatie anderen mogen en kunnen delen, wat tot onduidelijkheid en onrealistische verwachtingen leidt. Een voorbeeld

¹⁸ Grotere signalen worden regionaal opgepakt onder de vlag van het RIEC in het Districtelijk Team Ondermijning (DTO).

dat wordt aangehaald is dat de politie niet kan prijsgeven als er een opsporingsonderzoek loopt over een bepaald(e) persoon, bedrijf of locatie, waardoor in het midden blijft of een signaal wel of niet voor de politie belangrijk is of dat er aanvullende informatie is. Voor de gemeente is het dan niet duidelijk of ze de casus dan zelf zou moeten oppakken. Ondanks begrip voor elkaars situatie en afwegingskader wordt er dan toch doorgevraagd. Er is geen convenant of ander document over de (on)mogelijkheden voor het delen van informatie in het overleg.

5.5 Integrale controles

Voor de aanpak van ondermijning is het streven om iedere maand een integrale ondermijningscontrole uit te voeren, blijkt uit de gesprekken. Dit zijn controles onder regie van de gemeente waarbij verschillende partners gezamenlijk optrekken en elke partner vanuit zijn eigen taken en bevoegdheden een bijdrage levert aan de controle. Partners die deelnemen zijn gemeentelijke toezichthouders waaronder boa's en bouw- en woningtoezicht, de politie, de omgevingsdienst, de Belastingdienst en de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Het is de bedoeling om aan het begin van het jaar alle data gepland te hebben waarop de acties zullen plaatsvinden. Om de workload te beheersen en te plannen worden verspreid over het jaar dagen gereserveerd voor deze controles. In februari 2023 was de jaarplanning voor dit jaar echter nog niet beschikbaar. In de praktijk blijkt verder dat controles niet altijd doorgang vinden, ondanks dat zij ruimschoots van tevoren gepland staan. Het is namelijk vaak lastig voor deelnemende partijen om mensen te leveren die kunnen deelnemen aan de controle. Spontane, meer ad hoc acties, bijvoorbeeld in verband met een acuut signaal zijn nog moeilijker om te realiseren. Het bijeenbrengen van de verschillende roosters blijkt vaak een te lastige opgave. De gemeente houdt het aantal integrale controles en het onderwerp van de controles en de deelnemers eraan niet bij en kon hierover daardoor geen informatie voor het jaar 2022 verstrekken.

Er zijn verschillende typen integrale controles die worden uitgevoerd. Zo zijn er acties op bedrijventerreinen, bij coffeeshops, horeca en in panden of woningen waarvan signalen zijn dat er zich criminele activiteiten voordoen. Wat opvalt is dat verschillende betrokkenen aangeven dat de doelen van een integrale controle niet altijd even helder zijn en dat deze ook per type controle kunnen verschillen. De rollen, taken, verantwoordelijkheden en de doelen worden in zijn algemeenheid, maar ook voorafgaand aan controles niet altijd uitgesproken en geëxpliciteerd, zo blijkt uit de gesprekken. Dit zou kunnen bijdragen aan meer eenduidigheid en rolvastheid tijdens de controles. Bij grotere integrale controle wordt wel een draaiboek gemaakt en (de)briefing gehouden.

Casus integrale controle

In het kader van een controle op illegale arbeid en bewoning is een integrale controle uitgevoerd bij een autozaak. Aanleiding waren twee MMA-tips. In totaal deden twaalf medewerkers van de gemeente (boa's), de politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie mee. Voorafgaand aan de controle was er een briefing door een boa die de leiding had bij de controle. De briefing ging over de lokale omstandigheden, de aard van de meldingen en de verschillende aandachtspunten van de deelnemers bij de controle. Zo was de politie voornamelijk aanwezig als 'sterke arm', voor de veiligheid van de andere deelnemers. Illegale arbeid behoort voornamelijk tot de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Arbeidsinspectie, die op basis van de waarnemingen een onderzoek gestart is naar de illegale tewerkstelling.

Er wordt vrijwel altijd wat aangetroffen tijdens de controles. Voorbeelden daarvan zijn dat nepsigaretten zijn aangetroffen, iemand zonder een geldige werkvergunning of bewoners die niet staan ingeschreven op een adres. Het is daarbij overigens niet altijd duidelijk of het daadwerkelijk om

ondermijning gaat. De meerwaarde van de integrale controles zit volgens betrokkenen vooral in het preventieve karakter ervan; de gemeente en haar partners geven hiermee een signaal af dat ze aanwezig zijn en als één overheid actief optreden. Daarnaast zijn de integrale controles bedoeld om informatie te verzamelen over bijvoorbeeld een bedrijf of bepaalde personen. Hoewel het voorkomt dat er overtredingen worden geconstateerd, bijvoorbeeld overtredingen van vergunningvoorwaarden, leiden integrale acties op zichzelf niet direct tot aanhoudingen en is dit ook niet het primaire doel.

De integrale controles worden als waardevol ervaren door de deelnemers. Het is daarbij wel van belang dat er een zekere mate van regelmaat in zit. Deelnemende partners moeten op elkaar ingespeeld raken, snappen wat ze aan elkaar hebben en er moet overeenstemming zijn over de doelen die met de acties gediend moeten zijn. Er moet een vaste werkwijze ontwikkeld worden. Die werkwijze en structuur komen niet optimaal tot stand wanneer acties te vaak geen doorgang vinden. De reden dat de acties niet doorgaan is volgens gesprekspartners niet zozeer een gebrek aan urgentie, maar is vooral een capaciteitsprobleem.

Casus controle over arbeidsuitbuiting

Bij een controle naar mogelijke mensenhandel (arbeidsuitbuiting) hebben twee sociaal rechers bewoners van een pand gehoord, waarbij de vraag was of er niet meer buitenlandse werknemers woonden dan was toegestaan. Het tegengaan van mensenhandel of arbeidsuitbuiting behoort op zich niet tot de werkzaamheden van sociaal rechers, maar zij namen de controle voor hun rekening omdat een van de sociaal rechers een aanstelling van 0,4 fte heeft voor de aanpak van ondermijning en ook toezichthouders zijn voor Basisregistratie Personen. Ze werden wel binnengelaten door de bewoners, maar kregen geen toestemming om op de bovenverdieping te kijken. De bewoners werkten mee en beantwoordden met behulp van een tolkentelefoon de vragen naar tevredenheid van de sociaal rechers. De controle duurde ongeveer twintig minuten.

Prostitutiecontroles zijn een vorm van integrale controles. Deze zijn specifiek gericht op het opsporen van illegale prostitutie en mensenhandel. Het toezicht op de niet-vergunde prostitutie is reactief. De controles worden uitgevoerd op basis van signalen die in het LOO zijn besproken. Dat kan bijvoorbeeld gaan om buurtbewoners die veel aanloop zien naar een bepaalde woning. Ook de politie brengt geregeld signalen in die duiden op illegale prostitutie.

Vanuit de gemeente zijn de boa's betrokken bij de controles. De boa's maken een bestuurlijke rapportage op van de controle op basis waarvan een handhavingstraject kan worden gestart dat kan leiden tot het sluiten van een woning. De boa's laten zich zoveel mogelijk vergezellen door Stichting Belle, zodat een slachtoffer van seksuele uitbuiting (mensenhandel) hulp kan krijgen. Het proces rondom woningsluitingen vanwege illegale prostitutie verloopt naar tevredenheid, maar de terugkoppeling naar de deelnemers van lokaal overleg laat soms nog te wensen over. Zo wordt er niet altijd teruggekoppeld wat er tijdens een controle is aangetroffen en wat de vervolgstappen zijn of waren.

Casus prostitutiecontrole

Via Meld Misdaad Anoniem kwam er bij de gemeente een melding over illegale prostitutie op een bepaald adres. Over datzelfde adres ontving de wijkboa een melding van een buurtbewoner dat er mogelijk sprake zou zijn van prostitutie. Daar bleek dat er geen informatie bekend was over dit adres, maar de twee meldingen tezamen vormden voldoende aanleiding om te gaan posten bij dat adres. De boa's hebben enige tijd geobserveerd bij de woning en stelden vast dat er inderdaad sprake zou kunnen zijn van illegale prostitutie. Daarop heeft de burgemeester een machtiging tot binnentreden verleend waarop de boa's samen met politie en maatschappelijke hulpverlening ter

plekke is gaan controleren. Tijdens de controle bleek dat de aanwezige vrouwen rondtrokken door Nederland en steeds tijdelijk ergens anders werkzaam waren. Dat zou erop kunnen duiden dat er niet alleen sprake is van illegale prostitutie, maar ook van mensenhandel. De bevindingen zijn vervolgens besproken tijdens het LOO waar ook de Vreemdelingenpolitie aan tafel zat. De burgemeester heeft op basis van alle informatie de woning gesloten en de hoofdhuurder heeft een last onder bestuursdwang opgelegd gekregen.

5.6 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
Er is een heldere samenwerkingsstructuur waardoor de gemeente haar regisserende rol kan uitvoeren	Met het lokaal overleg ondermijning is er een heldere samenwerkingsstructuur. De invulling is op onderdelen nog voor verbetering vatbaar.
Veiligheidspartners werken adequaat samen.	De bestuurlijke samenwerking is positief. Op ambtelijk/operationeel vlak heeft de samenwerking tussen partners en onderlinge relaties in het verleden schade opgelopen (zie hoofdstuk 6). Aan dat herstel wordt momenteel gewerkt en dat zit in een positieve opwaartse richting. Gebrek aan tijd en aan kennis over elkaars taken, bevoegdheden, rollen en belangen zorgt ervoor dat de samenwerking nog onvoldoende functioneert.
Informatie van samenwerkingspartners wordt adequaat en binnen de wettelijke mogelijkheden gedeeld.	Er is veel onduidelijkheid over welke informatie er wel gedeeld mag worden en welke niet, wat leidt tot onduidelijkheid en onrealistische verwachtingen. Er zijn geen afspraken vastgelegd over het delen van informatie in het LOO.

HOOFDSTUK 6 DE GEMEENTELIJKE AANPAK IN DE PRAKTIJK

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's?
- Worden de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft adequaat ingezet?
- Worden de resultaten en effecten van de uitvoering gemonitord en wordt erover gerapporteerd?
- Wat waren de resultaten en hoe verhouden die zich tot de gestelde doelen?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op documentenstudie en interviews.

6.2 Inzet bestuurlijk instrumentarium

6.2.1 Inleiding

Een van de manieren waardoor Amersfoort weerbaar wil zijn tegen ondermijning is het inzetten van het zogenoemde bestuurlijk instrumentarium. Met de term 'bestuurlijk instrumentarium' wordt bedoeld op de mogelijkheden die de burgemeester heeft om ten aanzien van ondermijnende activiteiten bestuursrechtelijk te handhaven. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inzet van het bestuurlijke instrumentarium door de gemeente in de periode van het IVP 2020-2022.

6.2.2 Ambities ten aanzien van het bestuurlijk instrumentarium

In het IVP heeft de gemeente ambities opgenomen ten aanzien van de inzet van het bestuurlijk instrumentarium. Er wordt de ambitie uitgesproken actief gebruik te maken van de inzet van de Wet Bibob, de APV en de Omgevingswet om ondermijnende activiteiten tegen te gaan. Ook wordt ingezet op regionale afstemming van wet- en regelgeving. Daarnaast wil de gemeente de mogelijkheid onderzoeken van een vergunningplicht voor de autobranche. Uit onderzoek van Bureau Broekhuizen in 2022 blijkt dat deze ambities uit het IVP de afgelopen jaren ten uitvoer zijn gebracht.¹⁹ Zo is het gemeentelijke Bibob-beleid verruimd en up-to-date vastgesteld. De wenselijkheid en mogelijkheid van het inzetten van een vergunningplicht in de autobranche is onderzocht, maar vanwege met name de disproportionaliteit wordt hiervan afgezien.

Opvallend is dat in het IVP en in andere beleidsdocumenten geen concrete en meetbare doelen worden vermeld ten aanzien van de inzet van het bestuurlijk instrumentarium. Ook de in hoofdstuk 3 besproken raadsinformatiebrieven bevatten dergelijke concrete doestellingen niet. In de periode 2020-2022 zijn er geen uitvoeringsprogramma's opgesteld ten aanzien van het bestuurlijk instrumentarium.

6.2.3 Cijfers over de inzet van het bestuurlijk instrumentarium

Er zijn verschillende bestuurlijke instrumenten die door de burgemeester ingezet kunnen worden. De belangrijkste instrumenten zijn de sluiting van drugspannen op grond van de Opiumwet, het opleggen

¹⁹ Bureau Broekhuizen 2022.

van lasten onder dwangsom, bestuurlijk afpakken en de inzet van de Wabo, de Wet Bibob en de APV in het kader van handhaving.²⁰

Gedurende de looptijd van het IVP zijn door de burgemeester verschillende bestuurlijke instrumenten ingezet voor de aanpak van ondermijning. Het meest is er gebruik gemaakt van het opleggen van een last onder dwangsom op grond van de APV. Het minst gebruik is gemaakt van sluitingsmogelijkheden op grond van de APV. In tabel 6.1 is aangegeven hoe vaak verschillende bestuurlijke instrumenten door de burgemeester zijn ingezet in de periode 2020-2022.

Tabel 6.1 Inzet van het bestuurlijk instrumentarium in de periode 2020-2022²¹

	2020	2021	2022
Opgelegde lasten onder dwangsom	34	18	11
Drugsdealen op straat	19	12	10
Illegale prostitutie	1	2	0
Vervoer inbrekerswerktuigen	14	4	1
Waarschuwingen	6	10	7
Waarschuwing - 13b Opiumwet	6	5	6
Waarschuwing – Illegale prostitutie	0	5	1
Sluitingen	5	7	7
Sluiting woning/bedrijfspan – 13b Opiumwet	2	4	5
Sluiting - Illegale prostitutie	3	3	2
Overige sluitingen o.g.v. APV	0	0	0

De coronaperiode had in deze periode invloed op de inzet van het bestuurlijke instrumentarium. Horecagelegenheden en andere bedrijven waren in sommige periodes (deels) gesloten en boacapaciteit werd voor een belangrijk deel ingezet voor de handhaving van de coronamaatregelen.

Ten aanzien van het opleggen van een last onder dwangsom is tijdens de gesprekken aangegeven dat er steeds vaker een last onder dwangsom wordt opgelegd, maar dat het daadwerkelijk aantal verbeuringen achter blijft. Dat hoeft echter niet negatief te zijn, het opleggen van een last onder dwangsom heeft namelijk een preventief karakter. Als iemand een activiteit niet opnieuw begaat, wordt er geen dwangsom verbeurd. Dat is mogelijk een van de redenen dat het aantal verbeurde dwangsommen lager is dan het aantal opgelegde lasten onder dwangsom. In tabel 6.1 is het aantal opgelegde lasten onder dwangsom opgenomen. Hoeveel van deze lasten onder dwangsom daadwerkelijk verbeurd zijn is bij ons niet bekend.

6.2.4 Sluiting van panden

In de gesprekken is door meerdere gesprekspartners aangegeven dat Amersfoort de laatste jaren erg succesvol is in de aanpak van ondermijnende criminaliteit door het sluiten van panden. Met name ten aanzien van illegale prostitutie zijn maatregelen getroffen. Tijdens de gesprekken werd aangegeven dat de rechterlijke toets ten aanzien van het sluiten van panden strenger is geworden de afgelopen jaren, zo moet de motivering steeds scherper en uitgebreider. Deze ontwikkeling heeft invloed op de inzet van sluitingen als instrument.

²⁰ Wabo staat voor Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Als de Omgevingswet in werking treedt is dit één van de wetten die zal vervallen.

²¹ Bron van de cijfers voor 2020 en 2021: Bureau Broekhuizen 2022, p. 16. De cijfers over het jaar 2022 zijn aangeleverd door de ambtelijke organisatie.

6.2.5 Inzet van de Wet Bibob

Exacte cijfers over de inzet van de Wet Bibob zijn niet beschikbaar. Een gesprekspartner schat dit aantal in op ongeveer veertig per jaar. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het geactualiseerde Bibob-beleid meer mogelijkheden biedt voor Amersfoort, maar dat met name bij vastgoedtransacties en aanbestedingen in het zorgdomein nog onvoldoende aandacht is voor de Bibob-toets.

In de praktijk wordt er een Bibob-toets uitgevoerd bij aanvragen voor horecaverunningen, seksinrichtingen en coffeeshops. Bij alle aanvragen van nieuwe ondernemers (nieuwvestiging en overname) doet de gemeente eigen Bibob-onderzoek. In het eigen Bibob-onderzoek wordt justitiële informatie opgevraagd en wordt gekeken naar de financiering van het betreffende bedrijf. Wanneer daar aanleiding toe is, wordt er uitgebreider onderzoek gedaan door bijvoorbeeld het RIEC of het LBB in te schakelen.²² De inschatting is dat dit ongeveer vijf gevallen per jaar betreft.

Bij Wabo-besluiten en subsidieverstrekingen vindt er geen Bibob-toets plaats. Dat komt (deels) door de beschikbare capaciteit die hiervoor beschikbaar is en een gebrek aan kennis om de toets toe te passen. Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat er te weinig capaciteit is om op serieuze wijze invulling te kunnen geven aan de bevoegdheid om Bibob-toetsen uit te voeren. Het is nu een taak die iemand erbij krijgt naast diens reguliere werkzaamheden. De gemeente heeft op dit moment bijvoorbeeld geen Bibob-coördinator. Meerdere gesprekspartners gaven aan dat er op het gebied van de inzet van de Wet Bibob kansen liggen als daar meer aandacht voor zou zijn en meer capaciteit voor beschikbaar is. Het Bibob-beleid is met de nieuw vastgestelde beleidsregels dus op orde, maar de uitvoering laat nog te wensen over en verloopt niet zoals beoogd was met de nieuwe beleidsregels.

Het is de afgelopen twee jaar niet voorgekomen dat een vergunning is geweigerd dan wel ingetrokken met toepassing van de Wet Bibob. Wel zijn er in een enkel geval extra voorwaarden opgenomen in de vergunning naar aanleiding van Bibob-onderzoek. In 2021 heeft een vennoot zich teruggetrokken naar aanleiding van een door de gemeente uitgevoerd Bibob-onderzoek.

6.2.6 Bestuurlijk afpakken

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er ook gebruik gemaakt wordt van het instrument bestuurlijk afpakken. Zo wordt er bij signalen van ondermijning bijvoorbeeld bekeken of de betrokkene een uitkering krijgt zodat deze met prioriteit ingetrokken en teruggevorderd kan worden. De bevoegdheden om dit te doen, worden ontleend aan de Participatiewet. Exacte cijfers hoe vaak dit in de periode 2020-2022 is gebeurd, zijn niet bekend.

6.3 Projecten en programma's

6.3.1 Inleiding

De aanpak ten aanzien van bepaalde vormen van ondermijning heeft de afgelopen jaren gestalte gekregen in de vorm van programma's en projecten. In deze paragraaf worden de verschillende typen acties beschreven binnen de aanpak en wordt een aantal projecten en programma's toegelicht.

6.3.2 Autobranche en bedrijventerrein De Isselt

In 2018 is in regionaal verband besloten om de autobranche als speerpunt te benoemen in de gezamenlijke aanpak van ondermijning. Om zicht te krijgen op de autobranche zijn de bedrijven in

²² Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) is onderdeel van Justis en voert op verzoek van overheden integriteitscreeningen uit aan de hand van de Wet Bibob.

kaart gebracht op basis van digitale informatie, door fysiek te gaan kijken en door controles uit te voeren. De controles die werden uitgevoerd, brachten geen ondermijnende criminaliteit aan het licht, maar het beeld dat er 'dingen niet kloppen' werd bevestigd. Zo werden velerlei milieuovertredingen vastgesteld, overtredingen van de arbeidsomstandigheden, maar ook andere verdachte signalen kwamen aan het licht: auto's onder een dikke laag stof, veel meer of juist minder medewerkers aanwezig dan logisch lijkt of autogarages die vaker dicht zijn dan open. Ook in publiek-private samenwerking zijn in het kader van de aanpak acties in gang gezet. Zo zijn initiatieven ondernomen om te starten met een Keurmerk Veilig Bedrijventerrein. De aanpak bleek te weinig vruchten af te werpen. Bij betrokkenen rees de vraag of de aanpak de juiste was en of het effect voldoende in balans was met de gedane inspanning. Daarnaast ontstond behoefte om de aanpak uit te breiden met het versterken van het ondernemersklimaat en vergroten van de heterdaadkracht.

Daarom is ervoor gekozen om het speerpunt 'autobranche' te verbreden naar het bedrijventerrein De Isselt. Diverse organisaties werkten daarvoor samen in het projectteam bedrijventerrein, namelijk het RIEC, de politie, de Belastingdienst en diverse gemeentemedewerkers. Besloten werd om een bredere aanpak te formuleren, waarbij het niet langer alleen gaat over het opsporen van criminele activiteiten, maar ook preventieve acties worden ondernomen. De aanpak zou moeten leiden tot een beter vestigingsklimaat en een schoner bedrijventerrein en het wegnemen van de voedingsbodem voor ondermijnende activiteiten. Strenger handhaven op milieunormen en vergunningvoorschriften is deel van de aanpak. Met de aanpak zet de gemeente in op meer onderlinge verbondenheid tussen ondernemers op het bedrijventerrein en meer sociale controle. De gemeente probeert ondernemers te trainen in het herkennen van signalen en te stimuleren om deze te melden. Dat gebeurde bijvoorbeeld door een social media campagne en het plaatsen van een nep-hennepcontainer waar uitleg werd gegeven over het herkennen van signalen van hennepteelt. Ook is er in 2022 een proef gestart waarbij beveiligingsbedrijven die actief zijn op De Isselt signalen van ondermijning direct kunnen melden bij de gemeente.

6.3.3 Jongerenaanpak

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, deden zich bij de jaarwisseling van 2016-2017 ernstige ongeregelde zaken voor in een wijk in de gemeente waarbij 45 jongeren werden opgepakt. Een jaar eerder vonden tijdens de jaarwisseling ook al rellen plaats. Deze gebeurtenissen vormden de aanleiding om beter zicht te krijgen op de jongeren (groeperingen) in de stad. Dit leidde tot een andere aanpak, op basis van fluide jeugdnetwerken. In totaal werden 211 criminele jongeren en 'rising stars' van het criminele circuit geïdentificeerd waarbij tevens vermoedens waren van drugscriminaliteit.

Alle geselecteerde jongeren waren al bekend bij de gemeente of andere samenwerkende partners, maar ze konden nog niet aan een bepaalde groep worden gelieerd. Jeugdgroepen waren fluide geraakt en veranderden steeds van samenstelling. Via een onderbouwde systematiek zijn de meest overlastgevendende kopstukken en hun sociale relaties in beeld gebracht. Dat gebeurde aan de hand van (kwalitatieve) straatinformatie van professionals in de wijk, zoals wijkagenten, jongerenwerkers, boa's, in combinatie met (kwantitatieve) systeeminformatie van de politie. Er is een analyse van de informatie gemaakt onder leiding van een data-analist van de politie onder toezicht van het Openbaar Ministerie. Vervolgens is een tool ontwikkeld om de informatie op bruikbare wijze te ontsluiten. Met deze innovatieve aanpak liep Amersfoort voorop in hun jongerenaanpak.

Op basis van de tool zijn vervolgens dertien kopstukken in vijf verschillende wijken geïdentificeerd waarop een aanpak is geformuleerd. Het uitgangspunt was om de in het onderzoek getoetste werkwijze te borgen als een regulier onderdeel van de jeugdgroepoverleggen. Deze aanpak die aanvankelijk kansrijk was is uiteindelijk gestrand vanwege problemen binnen het project Straatwaarden waarin de ontwikkelde jongerenaanpak een belangrijke pijler zou moeten vormen (zie paragraaf 6.3.5). De grote inspanningen die zijn geleverd om de Amersfoortse jeugdnetwerken op systematische wijze in kaart te brengen hebben al met al tot weinig tastbaar resultaat geleid.

De gemeente heeft in zeven wijken een kernteam jeugdoverleg. Een kernteam kan een analyse maken van de jeugdgroepen waar zorgen over zijn. Als er aanleiding is kan er een jeugdgroepaanpak worden geformuleerd. Momenteel wordt er in de noordelijke wijken een analyse gemaakt van gemeenschappelijke problematiek in jeugdgroepen, maar er is nog geen aanpak.

6.3.4 Project criminele netwerkaanpak

De criminele netwerkaanpak is een lokale netwerkgerichte aanpak die bestond uit verschillende onderdelen, casussen en interventies. Het project startte in 2018 nadat een analist van de politie de belangrijkste spelers van een drugsnetwerk in kaart had gebracht. De criminele netwerkaanpak is gestart onder de RIEC-samenwerking en na ontwikkeling van de huidige regionale structuur ondergebracht in het DTO. Het was een samenwerking tussen de gemeente (OOV, PGA-jeugd²³, boa's), politie en de Belastingdienst. Het team ging voortvarend en met energie van start. In de beginfase van het project kwam verschillende personen in beeld en werden de contouren van een netwerk en haar faciliteerders zichtbaar, bijvoorbeeld doordat bepaalde personen hun belangen allemaal bij dezelfde notaris lieten behartigen of allemaal met regelmaat in hetzelfde café gesignaleerd werden. Eens per twee weken kwam het projectteam bij elkaar om informatie bijeen te brengen en om acties te bepalen. Uit het netwerk werden bepaalde personen en panden uitgelicht waarop acties werden ingezet. Er hebben verscheidene acties en interventies plaatsgevonden; zo is er veel gepost door politie en toezichthouders, zijn lasten onder dwangsom opgelegd, een pand gesloten, een gebiedsverbod opgelegd, versneld geïnd door de Belastingdienst bij een financiële facilitator, vergunningcontroles en drugscontroles uitgevoerd. Daarnaast is een vergunning ingetrokken en is het netwerk gefrustreerd. Door de criminele netwerkaanpak is vooral inzicht ontstaan in de werking van ondermijnende criminaliteit en de aanknopingspunten voor ons als gemeente. Ook kwam bijvoorbeeld via de netwerkaanpak zorgfraude voor het eerst concreet in beeld.

De uitdaging zat vooral in de afbakening en de focus van het project, maar ook het delen van informatie verliep steeds moeizamer. Dat had onder meer met vertrouwen te maken; er vonden personele wisselingen plaats binnen het projectteam, waardoor specifieke kennis over het netwerk verloren ging en het eigenaarschap werd steeds onduidelijker. Het 'laaghangend fruit' was bovendien al geplukt en het kostte steeds meer energie om op basis van nieuwe informatie en inzichten tot acties te komen. De kansen om gericht het netwerk te kunnen verstoren namen af. Omdat de kosten en de baten niet meer tegen elkaar opwogen is besloten het project stop te zetten. Vanuit de gemeente wordt desondanks overwegend positief teruggekeken op het project.

6.3.5 Programma Straatwaarden

Jongeren in met name kwetsbare en kansarme wijken laten zich verleiden door het snelle geld dat met de handel in harddrugs kan worden verdiend. In de gemeente is daarom gestart met het programma Straatwaarden waarbij drie hoofddoelen werden geformuleerd:

- Preventie: het voorkomen van jonge aanwas en het aanjagen van een maatschappelijke tegenbeweging.
- Repressie: het verstoren van criminele netwerken en ondermijnende gelegenheidsstructuren, waarbij het Team Straatwaarden over eigen researchcapaciteit beschikt, een eigen officier van justitie en een zogenaamd Quick Response Team.
- Curatief: het aanpakken van sleutelfiguren in de cocaïnehandel, door middel van dwang- en dranginterventies vanuit de persoonsgerichte aanpak op het snijvlak van zorg en veiligheid.

Het project kende een lange aanloop, startte uiteindelijk in 2020, maar werd in 2022 stopgezet. Uit een tussenevaluatie uit 2021 blijkt dat een duidelijk fundament voor het programma ontbrak. Er was

²³ Persoonsgerichte Aanpak. Zie daarover paragraaf 6.3.8.

weliswaar een projectplan met doelen langs de hierboven genoemde lijnen, maar er was geen duidelijke en gezamenlijke probleemstelling gedefinieerd. De doelen waren onvoldoende doordacht en uitgewerkt en daarnaast was niet benoemd voor welke uitdagingen de deelnemende partners staan. Mede daardoor is er in de samenwerking vanuit verschillende verwachtingen geopereerd en zijn er onduidelijkheden ontstaan. Bovendien was bij aanvang van het project een aantal basale randvoorwaarden niet aanwezig. Zo was bijvoorbeeld de verslaglegging van vergaderingen niet geregeld en er was geen duidelijkheid over de wijze van informatieopslag en -deling. Uit de tussenevaluatie blijkt dat de mensen in de uitvoering aangeven voldoende zicht te hebben op hun eigen rol, taak en verantwoordelijkheid en ook op die van de vertrouwde samenwerkingspartners, maar dat er in de samenhang tussen de verschillende programmaonderdelen onduidelijkheid bestond.²⁴ In de praktijk leidde dat nogal eens tot tegenstrijdigheden; daar waar bijvoorbeeld de politie langs het spoor van de repressie wilde doorpakken en tot aanhoudingen wilde overgaan, hield de gemeente dit vanuit preventieve of curatieve doelstellingen tegen. Dat leidde tot onderlinge frictie en beschadigde de samenwerking en het onderling vertrouwen, met name tussen politie en gemeente. De verschillende snelheden en belangen die onvoldoende op elkaar waren afgestemd leidde uiteindelijk tot het stilleggen van het programma. Het is voorsnog onduidelijk of het programma in de toekomst weer zal worden hervat. Overigens is geïnvesteerd in de samenwerking en deze loopt inmiddels goed.

Ondanks de strubbelingen zijn er in het kader van Straatwaarden wel aanhoudingen verricht, jongeren vervolgd en jongeren uit de criminaliteit gehaald.

6.3.6 De weerbaarheid van de stad

Een van de speerpunten uit het beleid is het vergroten van de weerbaarheid van de stad. De kern van deze aanpak bestaat uit een communicatiestrategie. De strategie is er met name op gericht dat er publiekelijk aandacht aan wordt besteed als zich iets voordoet op het gebied van ondermijning. Een voorbeeld is dat de gemeente als er een pand wordt gesloten of een hennepkwekerij wordt opgerold daaraan reuring geeft in een persbericht en/of via Twitter en LinkedIn. Met teksten zoals 'Zou u dit herkennen?' wil de gemeente inwoners tot nadenken zetten. Daarnaast worden inwoners in deze berichten aangemoedigd om melding te maken als zij iets verdachts constateren. De gemeente plaatst verder twee keer per jaar een hennepcontainer, waar inwoners informatie kunnen krijgen en bewust worden gemaakt wat hennepsteelt inhoudt en hoe signalen daarvan herkend kunnen worden. Ook worden er jaarlijks in de landelijke week van de veiligheid diverse activiteiten georganiseerd, waarvan een gedeelte over ondermijning gaat. Voorbeelden van activiteiten die dan worden ondernomen zijn workshops voor ondernemers, een veiligheidsmarkt en interviews en ervaringen in de krant. De gemeente is in 2021 aangesloten bij MMA en maakt gericht gebruik van beschikbare campagnes op geprioriteerde thema's.

Ook binnen thema's en projecten wordt ingezet op het vergroten van de weerbaarheid. Dat gebeurt bijvoorbeeld door bedrijfsbezoeken op bedrijventerreinen om ondernemers te wijzen op signalen en het belang daarvan. Ook worden op basis van de actualiteit acties ondernomen. Bij de start van opvanglocaties voor Oekraïners is er bijvoorbeeld voor gezorgd dat signalen van mensenhandel bekend waren bij vestigingscoördinatoren, hulpverleners maar ook bij de vluchtelingen zelf. Tijdens de coronapandemie zijn horecaondernemers actief benaderd om alert te zijn op criminele investeerders.

²⁴ De Man 2021.

6.3.7 Aanpak zorgfraude

Ondanks dat zorgfraude door diverse gesprekspartners als een reëel probleem wordt aangemerkt, staat de aanpak ervan nog in de kinderschoenen. Regionaal heeft zorgfraude als onderwerp geen prioriteit bij de politie en het Openbaar Ministerie en de oplossing ervoor wordt gezocht in beter toezicht en meer screening. De gemeente probeert momenteel de eerste stappen te zetten in de aanpak van zorgfraude door het gesprek er over aan te wakkeren, maar het is nog onontgonnen terrein. Sinds kort sluit de beleidsmedewerker ondermijning aan bij het fraudeoverleg van de gemeente. Signalen van de ondermijningstafel die een component zorgfraude bevatten worden door de beleidsmedewerker ingebracht bij het fraudeoverleg. Tot acties heeft het nog niet geleid. Het ontbreekt de gemeente aan handelingsperspectief als er signalen zijn. De inzet is nu gericht op het opwerpen van barrières en toezicht in samenspraak met het sociaal domein. Zorgfraude is opgenomen in het Bibob-beleid en bij afdeling inkoop is er meer oog voor het opwerpen van barrières. Concrete signalen vanuit ondermijning worden gedeeld in het fraudeoverleg. Er moet nog een handelingsperspectief worden ontwikkeld wanneer de signalen niet direct te relateren zijn aan rechtmatigheid of de kwaliteit van de zorg.

6.3.8 Persoonsgerichte aanpak jeugd (PGA-jeugd)

De gemeente heeft al langere tijd een persoonsgerichte aanpak (PGA). Mede gelet op de omvang van de gemeente en haar jonge bevolking ontstond de behoefte om een PGA speciaal voor jeugd op te zetten. Die behoefte was vooral gelegen in het feit dat de procesregie ontbrak wanneer verschillende ketenpartners met dezelfde jongeren te maken hadden. Een benadering via de persoonsgerichte aanpak zou daarvoor uitkomst moeten bieden. Binnen een PGA zitten alle partners bij elkaar aan tafel en wordt onder procesregie van de gemeente een plan opgesteld. Bij de ontwikkeling van een PGA voor jongeren kon voor wat betreft samenwerking en informatiedeling worden aangesloten bij de reguliere PGA en het convenant dat daaraan ten grondslag lag. De partners die nu ook aan de PGA voor jeugd deelnamen waren onder andere de wijkteams, Veilig Thuis, Reclassering, de GGZ en het Jeugd Interventie Team (JIT). Een van de doelen van PGA-jeugd is ervoor te zorgen dat jongeren die in aanraking komen met criminaliteit daar niet verder in afglijden. De jongeren die gekwalificeerd worden als zogenoemde *rising stars* kunnen worden aangemeld voor de Top-x aanpak binnen het Zorg- en Veiligheidshuis.

Jeugdinterventieteam (JIT)

Het JIT is ongeveer tien jaar geleden opgericht door Team Veiligheid van de gemeente. Binnen de PGA waren veel jongeren die niet openstonden voor hulpverlening. Daar moest het JIT een oplossing voor bieden. Het begon met twee medewerkers van verschillende hulpverleningsorganisaties en is inmiddels uitgebreid naar acht medewerkers met verschillende expertises. De taken van het JIT bevinden zich op het snijvlak van zorg en veiligheid. Een veelgebruikte interventie van het JIT is het afleggen van (onaangekondigde) huisbezoeken.

Het JIT is een ketenpartner binnen de PGA. Hier binnen is de inzet van het JIT een van de maatregelen die kan worden ingezet. Sommigen gemeenten hebben iets vergelijkbaars binnen de eigen organisatie belegd, maar in Amersfoort is het extern georganiseerd. Het JIT is qua werkwijze vergelijkbaar met het wijkteam, maar vooral gericht op jongerenproblematiek. Het JIT vormt een belangrijke schakel tussen de Kernteams Jeugd en de PGA-Jeugd. Het JIT zorgt ervoor dat Jonge Aanwas en Rising Stars in een passend hulpverleningstraject terecht komen.

Voordat een jongere in een PGA-traject belandt, is er vaak al veel aan de hand. Als de jongere bij een van de ketenpartners in beeld is, maar de geboden hulp niet werkt, kan de PGA uitkomst bieden. Vaak is er sprake van problemen op meerdere leefgebieden die mogelijk met elkaar verwekt zijn en elkaar versterken. Een belangrijke voorwaarde voor deelname is dat de betrokken jongere in beeld

moet zijn bij de politie. Er moet dus een veiligheidscomponent aanwezig zijn. Blijkt de PGA niet of onvoldoende te werken, dan kan worden geëscaleerd naar het Zorg- en Veiligheidshuis. De PGA heeft zich inmiddels bewezen en betrokken partners zijn positief over de samenwerking en de resultaten.

Hoewel de PGA niet primair gericht is op de aanpak van ondermijning, levert het er wel een bijdrage aan. Verschillende partners delen op grond van het convenant informatie met elkaar, daar kunnen signalen van ondermijning bij zitten. Deze signalen kunnen vervolgens worden ingebracht bij het LOO. Dat kan gaan over individuele gevallen, maar ook trends en ontwikkelingen die in PGA-verband worden gesignaleerd die relevant kunnen zijn voor het LOO. Het is overigens niet zo dat relevante informatie altijd gedeeld wordt met het LOO. PGA gaat over repressie, maar vaak ook over zorg en hulp. Die belangen zijn niet altijd te verenigen met de belangen die worden nagestreefd in het LOO. Daarin moeten altijd afwegingen worden gemaakt.

6.4 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
De gemeentelijke projecten en programma's worden adequaat uitgevoerd.	De belangrijkste en meest in het oog springende projecten van de afgelopen jaren waren een project gericht op criminele netwerkaanpak, Straatwaarden en de aanpak van bedrijventerrein De Isselt. De uitvoering en resultaten daarvan zijn wisselend geweest.
De bestuurlijke instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft worden adequaat ingezet.	De burgemeester maakt adequaat gebruik van het bestuurlijk instrumentarium dat hij heeft. Met name de last onder dwangsom wordt in de praktijk toegepast.
De resultaten en effecten van de uitvoering worden gemonitord en er wordt over gerapporteerd.	Er is inzicht in het aantal bestuurlijke maatregelen dat is ingezet. De effecten van deze maatregelen worden niet gemonitord en er wordt niet over gerapporteerd.
De in het beleid geformuleerde doelen worden gerealiseerd.	Omdat het ondermijningsbeleid/veiligheidsbeleid geen helder geformuleerde doelen heeft, kan niets gezegd worden over de doeltreffendheid. De norm kan daarom niet getoetst worden.
De gemeente voert regie op integrale uitvoeringsactiviteiten.	De gemeente voert onvoldoende de regie op programma's en projecten in de gemeente.

HOOFDSTUK 7 BETROKKENHEID VAN DE GEMEENTERAAD

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid?
- Wordt de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van ontwikkelingen?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op bestudering van raadsstukken en een werksessie op 2 februari 2023 met in totaal negen raadsleden die zitting hebben in de raadscommissies Bestuur en/of Bedrijvigheid.

7.2 Betrokkenheid

In de werksessie is gebleken dat de daaraan deelnemende raadsleden zich ervan bewust zijn dat de georganiseerde criminaliteit en daarmee samenhangende ondermijning een serieus probleem is in Amersfoort. Ook is het bewustzijn aanwezig dat raadsleden zelf ook doelwit van ondermijning kunnen zijn. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren omdat ze over (vertrouwelijke) informatie beschikken die interessant is voor een crimineel en om die reden door een crimineel bedreigd of ingepalmd worden. Infiltratie door raadsleden is dan ook een risico. Een andere mogelijkheid waarbij raadsleden doelwit van criminelen worden is dat ze door een actieve (agenderen of signalerende) houding 'in hun business' komen. Er is op deze punten geen naïviteit bij de aan de werksessie deelnemende raadsleden.

De kaderstellende rol van de raad over de aanpak van ondermijning is beperkt. Er zijn niet actief prioriteiten of accenten gesteld in bijvoorbeeld het Integraal Veiligheidsprogramma of aangedrongen op een versterkte inzet van de aanpak van ondermijning, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van extra geld. In 2021 wordt door het college gevraagd om een extra (grotendeels structureel) bedrag van ruim € 900.000 die nodig is 'voor een volwaardige ondermijningsaanpak'. Die had moeten bestaan uit onder meer een toename van casuïstiek, evaluatie van de inzet van de Wet Bibob en nieuw Bibob-beleid, het project Straatwaarden, analyse uit eigen systemen en weerbaarheid. Dat verzoek is afgewezen. In november 2022 is wel extra geld beschikbaar gesteld voor ambtelijke capaciteit.

7.3 Informatie

Het college heeft de raad de afgelopen jaren op een aantal momenten actief geïnformeerd over het onderwerp 'aanpak van ondermijning'. In een raadsinformatiebrief werden in 2018 drie speerpunten van de aanpak van ondermijning genoemd, te weten weerbaarheid, intensiveren van de lokale aanpak en de aanpak van problematische jeugdnetwerken. In 2020 wordt aangegeven dat dit nog steeds de speerpunten zijn. In de raadsinformatiebrief wordt in 2020 van elk van deze drie speerpunten een stand van zaken gegeven aan de raad. In 2020 worden ook enkele knelpunten benoemd (toename van casuïstiek, krapte in de capaciteit bij de gemeente en bij het Jongeren Interventie Team). In oktober en november 2022 zijn er door de raad rondetafelgesprekken gevoerd ter voorbereiding op het IVP 2023-2026. Tijdens De Ronde in oktober 2022 is onder andere ook de evaluatie van het IVP 2020-2022 gepresenteerd.

De PvdA heeft schriftelijke vragen gesteld in het kader van de *Meerjarenbegroting 2023-2026* over de ambtelijke capaciteit die beschikbaar is voor de aanpak van ondermijning, het aantal sluitingen van panden en de capaciteit en inzet van de Wet Bibob.

De deelnemers aan de werksessie zijn zich er zoals gezegd van bewust dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit in Amersfoort, maar hebben deze informatie vooral uit de media en door eigen initiatieven, zoals het meelopen met de politie. Er is geen (besloten) informatiesessie geweest waarin de burgemeester of de politie de raadsleden heeft geïnformeerd over de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit zoals die concreet speelt in Amersfoort, iets wat in andere gemeenten niet ongebruikelijk is. De meeste deelnemers aan de werksessie zouden hier wel prijs op stellen, maar hebben er aan de andere kant ook nog niet zelf om gevraagd. In de vorige raadsperiode zijn wel enkele meer algemene informatiebijeenkomsten geweest over fluïde jeugdnetwerken, mensenhandel en illegale prostitutie.

Of de raad voldoende wordt geïnformeerd is niet objectief te bepalen, dat hangt af van de informatiebehoefte van de geadresseerde van de informatie. Op vragen of ondermijning voldoende aandacht krijgt in de raad en of de raad adequaat wordt geïnformeerd over de effecten van de gemeentelijke aanpak liepen de meningen uiteen bij de werksessie. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de informatievoorziening op onderdelen actiever kan, maar dat de raad op dit onderwerp ook niet erg actief is in zijn kaderstellende en controlerende rol.

7.4 Normenkader

In de onderstaande tabel is het normenkader opgenomen. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de normen en de beoordeling.

Norm	Beoordeling
De gemeenteraad heeft de kaders van het beleid gesteld.	De raad heeft behoudens het vaststellen van het Integraal Veiligheidsprogramma geen beleidsmatige kaders, accenten of prioriteiten gesteld voor de aanpak van ondermijning.
De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het beleid.	In het licht van de in de Amersfoortse praktijk beperkte kaderstellende en controlerende rol over de aanpak van ondermijning en het niet uitspreken van eventuele andere informatiebehoefte naar de burgemeester, is de informatievoorziening door de burgemeester adequaat.

DEEL 3 BIJLAGEN

BIJLAGE 1 DEELVRAGEN

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd door de rekenkamer.

Algemeen

1. Wat verstaat de gemeente Amersfoort onder 'ondermijning', hoe breed ziet de gemeente de taak voor zichzelf?

Zicht op ondermijning

2. Welke vormen van ondermijning zijn dominant aanwezig in Amersfoort en wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten?
3. Wat kan specifiek gezegd worden over de jongerenproblematiek?

Beleid

4. In hoeverre beschikt de gemeente over een samenhangend beleid of programmatische aanpak ten aanzien van ondermijning?
5. Welke doelen worden in het beleid geformuleerd?

Randvoorwaarden

6. Is de organisatie qua capaciteit, kennis, kunde en mandaat voldoende geëquipeerd voor de uitvoering van het beleid?
7. Zijn er adequate organisatorische voorzieningen getroffen in de gemeente voor de aanpak en zo ja, hoe functioneren deze in de praktijk?

Uitvoering

8. Is er sprake van een adequate uitvoering van gemeentelijke projecten en programma's?
9. Worden de bestuurlijke instrumenten die de gemeente daarbij tot haar beschikking heeft adequaat ingezet?
10. Worden de resultaten en effecten van de uitvoering gemonitord en wordt erover gerapporteerd?
11. Wat waren de resultaten en hoe verhouden die zich tot de gestelde doelen?

Rol gemeente

12. Voert de gemeente voldoende regie op integrale uitvoeringsactiviteiten?
13. Is er een heldere structuur (inclusief voorzieningen en randvoorwaarden) waarbinnen de gemeente haar regisserende rol op het gebied van ondermijning kan uitvoeren?
14. Wordt er adequaat samengewerkt met lokale veiligheidspartners om ondermijning aan te pakken?

Informatiedeling

15. Is de informatiedeling tussen de betrokken partijen zodanig dat de gemeente een goede informatiepositie heeft om de eigen taak uit te voeren?
16. Hoe wordt omgegaan met het delen van informatie in het licht van de AVG? Levert dit knelpunten op?

Rol raad

17. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is zij op de hoogte (gebracht) van ontwikkelingen?
18. Wordt de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid?

BIJLAGE 2 NORMENKADER

Het toetsen van de bevindingen aan het normenkader resulteert in een overzicht waarin wordt aangegeven in welke mate in de praktijk aan de normen wordt voldaan.

Norm	Van toepassing op deelvraag
De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van ondermijning.	2, 3
De gemeente beschikt over samenhangend beleid of programmatische aanpak van ondermijning.	4
Voor de uitvoering van het beleid is voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat beschikbaar.	6
De gemeente beschikt over adequate organisatorische voorzieningen.	7
De gemeentelijke projecten en programma's worden adequaat uitgevoerd.	8
Het bestuurlijke instrumentarium wordt adequaat ingezet.	9
De resultaten en effecten worden gemonitord en er wordt over gerapporteerd.	10
De in het beleid geformuleerde doelen worden gerealiseerd.	11
De gemeente voert regie op integrale uitvoeringsactiviteiten.	12
Er is een heldere samenwerkingsstructuur.	13
Veiligheidspartners werken adequaat samen.	14
De gemeente heeft een adequate informatiepositie.	15
Informatie van samenwerkingspartners wordt adequaat en binnen de wettelijke mogelijkheden gedeeld.	16
De gemeenteraad heeft de kaders van het beleid gesteld.	17
De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over de resultaten en effecten van het beleid.	18

BIJLAGE 3 ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden hebben we verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd.

Deskresearch

Voor het onderzoek hebben we een documentstudie uitgevoerd, waarbij we alle relevante beschikbare beleidsdocumenten van de gemeente over de aanpak van ondermijning hebben bestudeerd en geanalyseerd. Ook hebben we een evaluatie van het integraal veiligheidsplan in 2021 tot ons genomen en projectevaluaties van individuele gemeentelijke projecten/programma's. Daarnaast hebben we raadsstukken bestudeerd.

We hebben niet alle documenten ontvangen waar we om gevraagd hebben, omdat er een beroep werd gedaan op de vertrouwelijkheid ervan.

Interviews

Er zijn vertrouwelijke interviews gehouden met 25 mensen (zie bijlage 4). Enerzijds zijn er gesprekken gevoerd met gemeentemedewerkers van verschillende gemeentelijke afdelingen met steeds een andere rol in de aanpak. Daarnaast hebben we gesproken met externe partners, namelijk de politie, het RIEC en het Openbaar Ministerie. In de gesprekken hebben we gesproken over de ondermijningsproblematiek in de gemeente, de gemeentelijke aanpak van ondermijning en onderlinge samenwerking. De gesprekspartners hebben het verslag van het gesprek ter fiattering toegestuurd gekregen.

Nabesprekingen lokaal overleg ondermijning

We hebben twee keer direct na afloop van een vergadering het lokaal overleg ondermijning nabesproken met een selecte groep aanwezigen bij dit overleg. Met hen is gesproken over het verloop van het desbetreffende overleg en wat er zoal aan de orde kwam. Ook is het verloop van de overleggen in het algemeen aan de orde gekomen, wat er goed gaat en waar ruimte ligt voor verbeteringen. Uit oogpunt van vertrouwelijkheid konden we niet bij het lokaal overleg zelf aanwezig zijn.

Bijwonen controles

We hebben twee ondermijningcontroles bijgewoond. De eerste controle die we bijwoonden was een controle over arbeidsuitbuiting, waarbij we meeliepen met de twee sociaal rechercheurs van de gemeente. De tweede controle was een integrale controle in de aanpak van mensenhandel/arbeidsuitbuiting, waar naast de gemeente diverse partners aanwezig waren. Daarbij is gelet op het verloop van de controles en de samenwerking.

Nabespreking concrete casussen

We hebben twee casussen nabesproken met gemeentemedewerkers die daarbij betrokken zijn geweest. De eerste casus ging over de criminele netwerkaanpak en de andere casus ging over een melding van illegale prostitutie. Met betrokkenen is gesproken over het verloop van de casussen, wat er goed ging en waar zij tegenaan liepen. Andere betrokkenen bij de criminele netwerkaanpak (zoals de politie) hebben we niet gesproken, het lukte de gemeente niet betrokkenen te pakken te krijgen.

BIJLAGE 4 GEÏNTERVIEWDEN

Tabel 1 Geïnterviewden

Organisatie en functie	
<i>Gemeente</i>	
Burgemeester	1
Afdeling Veiligheid	3
Handhavingsjuristen	2
Burgerzaken	1
Sociaal rechercheur	2
Buitengewoon opsporingsambtenaren	3
Jeugd	3
Teammanager VTH	1
Externen	
Politie	6
Openbaar Ministerie	1
RIEC	2
Totaal	25

BIJLAGE 5 OVERZICHT GEBRUIKTE DOCUMENTEN

Beleidsdocumenten

College gemeente Amersfoort, *Beleidsregel sluiting lokalen en woningen o.g.v. artikel 13b Opiumwet*, mei 2015.

College gemeente Amersfoort, *Beleidsregels ten aanzien van het in behandeling nemen van aanvragen voor het vestigen van een coffeeshop in Amersfoort*, februari 2016.

College gemeente Amersfoort, *VTH-beleidsplan 2019-2022*, maart 2019.

College gemeente Amersfoort, *Uitvoeringsprogramma VTH 2021*.

College gemeente Amersfoort, *Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2021*, december 2021.

Gemeente Amersfoort, *Nota prostitutiebeleid*, september 2000

Gemeente Amersfoort, *Integraal Veiligheidsprogramma 2020-2022*, oktober 2019.

Gemeente Amersfoort, *Uitvoeringsplan 2022 ondermijning en weerbaarheid*

Gemeente Amersfoort, *Uitvoeringsprogramma Jeugd en Onderwijs 2022-2024*, november 2021

Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, *Hennepconvenant Midden-Nederland 2019-2022*, najaar 2019.

Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, *Wie praat, die gaat. Actieplan tegen ondermijnende drugscriminaliteit in Midden-Nederland*, najaar 2019.

Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, *Wie praat, die gaat 3.0. Actieplan tegen ondermijnende drugscriminaliteit in Midden-Nederland 2023-2026*, najaar 2022

Raadsinformatiebrieven

College gemeente Amersfoort, *Raadsinformatiebrieven 2018-115*, 11 december 2018 (Aanpak ondermijning).

College gemeente Amersfoort, *Raadsinformatiebrieven 2020-031*, 7 april 2020 (Voortgang aanpak ondermijning, weerbaarheid & jeugdpreventie).

Rapporten

Arena Consulting & Pro Facto 2022

J. Smits, N. Struiksma, M. Diekema & B. Venrooij, *Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De stand van zaken in 2022*, Deventer/Groningen: Arena Consulting & Pro Facto november 2022.

Bureau Beke 2021

A. van Wijk e.a., *Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag. Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie*, Arnhem: Bureau Beke 2021.

Bureau Broekhuizen 2022

J. Broekhuizen, *Evaluatie IVP Amersfoort 2020-2022*, Amersfoort: Bureau Broekhuizen, juli 2022.

Bruijn & Vols 2021

L.M Bruijn & M. Vols, *Rapport. Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*, Groningen: Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid augustus 2021.

De Man 2021

N. de Man, *Tussenvaluatie Straatwaarden. Rapport*, Arnhem: Kern Consult 2021.

Project Straatwaarde(n)

Programma Straatwaarde(n). Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, *Definiëring. Jonge aanwas, doorgroeier, negatief rolmodel*, niet gedateerd.