



Over de (gemeentelijke) aanpak van ondermijning in Neder-Betuwe

6 november 2023



Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de
rekenkamercommissie gemeente Neder-Betuwe

Voorwoord

Ondermijning, speelt dat in Neder-Betuwe? Als rekenkamercommissie waren we nieuwsgierig geworden toen dit onderwerp werd genoemd als potentieel onderzoeksonderwerp vanuit de gemeenteraad. Dat was in oktober 2022.

Ondermijning is een onderwerp dat steeds meer aan de orde komt in de landelijke maar zeker ook in de lokale politiek. Dus ook in Neder-Betuwe. Maar hoe dan, in welke vorm, en wat kan de gemeente daarin doen? Vragen genoeg om het onderwerp ondermijning in Neder-Betuwe onder de loep te nemen! Ondermijning heeft grote invloed op de samenleving, bedreigt de veiligheid en de leefbaarheid. Het voorkomen dat de overheid meewerkt aan het mogelijk maken van criminele activiteiten is dan ook een van de belangrijkste redenen om ondermijning aan te pakken. Met het bestrijden van ondermijning moet voorkomen worden dat er een parallelle samenleving ontstaat met zeer schadelijke effecten die draait op een illegale economie. Henneplantages of drugslabs op industrieterreinen, dumpingen van drugsafval in de natuur en het frauderen met adresgegevens zijn enkele activiteiten die het gevolg zijn of bijdragen aan ondermijning. Burgemeester Kottelenberg onderstreept het belang van aandacht voor ondermijning in de gemeente Neder Betuwe: „Maar we liggen wel halverwege de route Brabant-Amsterdam” en (...) „En dat betekent dat we het op het gebied van de productie van synthetische drugs en wietkwekerijen alert moeten zijn.”.

Dit onderzoek geeft weer:

1. wat de stand van zaken is in Neder-Betuwe ten aanzien van ondermijning,
2. op welke manier de gemeente daar mee aan de slag is gegaan en,
3. richting de toekomst verdere stappen kan zetten.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Lokale Zaken, een deskundig onderzoeksbureau op het gebied van vraagstukken in het veiligheidsdomein, waaronder ondermijning. De inhoudelijke expertise van de onderzoekers Edward van der Torre en Menno van Duin op het gebied van ondermijning komt voort uit verschillende onderzoeken en projecten voor onder meer gemeenten rond dit thema.

Voor dit onderzoek werden vele documenten geraadpleegd en veel betrokkenen gesproken, zowel politiemensen, ambtenaren, de portefeuillehouder en andere professionals (b.v. jongerenwerk). Daarmee is een beeld verkregen van ondermijning in Neder-Betuwe. De verkregen informatie is gebaseerd op criminaliteitscijfers, deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op ervaringen uit de praktijk. Dit onderzoek is ook gebaseerd op het expertoordeel van Edward van der Torre en Menno van Duin en subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen.

De rekenkamercommissie bedankt iedereen voor zijn/haar openhartige bijdrage aan dit onderzoek.

Iroy Konings

Opheusden, 6 november 2023

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Een bestuurskundig-criminologische analyse	4
1.2	Over ondermijning	4
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Onderzoeksactiviteiten	5
1.5	Normenkader	6
1.6	Leeswijzer	6
2.	Ondermijning: gelegenheidsstructuren en praktijken	7
2.1	Criminele kansen	7
2.1.1	Situationele factoren	7
2.1.2	Sociaaleconomische factoren	8
2.1.3	Culturele factoren	9
2.2	Ondermijnende praktijken	11
2.2.1	Drugs	11
2.2.2	Vastgoed	16
2.2.3	Arbeidsmigranten: misstanden en mogelijke uitbuiting	17
2.2.4	Risicolocaties	18
2.2.5	Overige fenomenen	20
2.3	Afsluiting	20
3.	De (gemeentelijke) aanpak van ondermijning	21
3.1	Kaders en visie	21
3.2	Ondermijningsaanpak: uitvoeringsorganisatie en integraliteit	26
3.2.1	De OOV-organisatie (een duo)	26
3.2.2	De Boa-organisatie (een duo)	27
3.2.3	Integraliteit: interne en externe kwetsbaarheden	28
3.3	Informatie: een vicieuze cirkel	30
3.4	Politieke kaders: ambivalentie	31
4.	Conclusies en aanbevelingen	33
4.1	Conclusies	33
4.1.1	Criminologische vragen	33
4.1.2	Bestuurskundige vragen	34
4.2	Aanbevelingen	35
	Literatuur	36
	Bijlage 1	38
	Bijlage 2	40
	Bijlage 3	41
	Colofon	42
	Bestuurlijke reactie	43
	Nawoord	48

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Een bestuurskundig-criminologische analyse

Dit onderzoek, in opdracht van de Rekenkamercommissie Neder-Betuwe (verder: RKC), gaat over de ondermijnende criminaliteit én de (gemeentelijke) aanpak daarvan. Ondermijning betreft de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. Bij de preventieve en repressieve aanpak daarvan hebben gemeenten een belangrijke taak, in aanvulling op misdadbestrijding door opsporingsinstanties. Dit onderzoek combineert bestuurskunde en criminologie: empirisch onderzoek naar criminele kansen en praktijken en naar het functioneren van de gemeente (en partners). Het onderzoek stoeit op systeem-informatie, interviews waarin wordt ingegaan op lastige materie, gesprekken met burgers en observaties. Het was een uitdaging om de ondermijnende criminaliteit in de gemeente Neder-Betuwe te bestuderen. Het is een (groei)gemeente met circa 25.000 inwoners, verdeeld over verschillende dorpen. Het is een welvarende gemeente, met orde en rust en toch ook de nodige criminaliteit, al wordt daar niet graag over gesproken

1.2 Over ondermijning

De term 'ondermijning' plaatst het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit op de agenda van het lokaal bestuur. Dit begrip spreekt aan en leidt tot onduidelijkheid. Begripsverheldering is nodig. Ondermijning wordt, in het kort, door ons opgevat als de schadelijke (lokale) effecten van georganiseerde criminaliteit.¹ Ondermijning gaat over de schadelijke effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Zij tast de beoogde en legale werking van het samenlevingssysteem aan. Ondermijning is georganiseerde criminaliteit die op een nare en schadelijke manier dichtbij komt. Een belangrijk ondermijnend effect is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat met (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven (LIEC, 2019). Dit kan resulteren in bewegingen van de 'onderwereld' naar de 'bovenwereld'.

De kern van het begrip ondermijning is dus dat het niet alleen gaat om georganiseerde criminaliteit *an sich*, maar om de maatschappelijke schade daarvan. Deze criminaliteit is bedreigend vanwege onder meer het risico op verslaving, geweld, slachtofferschap (bijvoorbeeld uitbuiting) of oneerlijke concurrentie. Tegelijkertijd gaat er aantrekkingskracht uit van de criminele wereld (Tops en Tromp, 2017). Met drugshandel, drugsproductie, arbeidsuitbuiting en fraude kan veel geld worden verdiend. Criminelen investeren in bedrijven, zorgen voor illegale en semilegale werkgelegenheid of leveren (te) goedkope arbeidskrachten.

Ondermijnende criminaliteit is georganiseerde criminaliteit die dichtbij komt voor burgers, lokale bestuurders en gemeenteambtenaren (Tops en Van der Torre, 2015). Criminelen schermen praktijken af, maar georganiseerde criminelen hebben de legale wereld hard nodig, waaronder het lokaal bestuur. Bijvoorbeeld voor vergunningen (zoals een horeca- of een bouwvergunning), voor een wijziging van een bestemmingsplan, om arbeidsmigranten in te schrijven, om BSN-nummers aan te vragen, voor een subsidieaanvraag, om vastgoedprojecten te ontwikkelen of om zorgcontracten af

¹ Omschrijvingen van het begrip georganiseerde criminaliteit bevatten doorgaans de volgende elementen: het gaat om groepen die gericht zijn op illegaal gewin, die stelselmatig delicten plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en die in staat zijn deze delicten af te schermen met geweld of corruptie (Fijnaut e.a., 1996). Inmiddels is de communis opinio dat de georganiseerdheid het best kan worden opgevat als een netwerk van groepen en groepjes, die allemaal hun specifieke positie of functie hebben in een soort los-vast netwerk.

te sluiten. Het is daarom belangrijk dat zaken niet alleen juridisch of economisch worden ingeschat door ambtenaren en bestuurders, maar ook op ondermijningsrisico's. Het betekent ook dat 'ondermijning' niet een kwestie is van alleen de burgemeester of van ambtenaren op het terrein van openbare orde en veiligheid en van toezicht, handhaving en vergunningverlening. Ondermijning raakt veel afdelingen of teams. Naast klassieke veiligheidsafdelingen gaat het in bijzonder om de 'harde sector' (vastgoed, projectontwikkeling, economische zaken), het sociaal domein, burgerzaken en allerhande ambtenaren of (ingehuurde) professionals die vanwege hun taak op straat komen. De consequentie is dat behoefte bestaat aan 'gemeentelijke integraliteit': ambtelijke afdelingen die samenwerken en informatie delen.

1.3 Onderzoeksvragen

Criminologische vragen

1. Wat zijn belangrijke criminele gelegenheidsstructuren in Neder-Betuwe?
2. Welke vormen van ondermijnende criminele praktijken doen zich voor in Neder-Betuwe? Wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten en over de locaties en branches die het betreft?

Bestuurskundige vragen

3. Wat is beleidstheorie bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning?
4. Hoe (doelmatig) wordt door gemeente, politie en partners invulling gegeven aan de uitvoering bij de aanpak van ondermijning?
5. Welke problemen, knelpunten, kansen en effecten zien professionals en burgers?
6. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de ondermijningsaanpak (kaders stellen en controle)? In hoeverre is de raad zich bewust van zijn eigen rol bij (het voorkomen van) ondermijning?

1.4 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd, namelijk:

- Een startbijeenkomst met ambtenaren en met de burgemeester
- Een (start)bijeenkomst met de gemeenteraad. Raadsleden vroegen om aandacht (in het onderzoek) voor de lokale drugsproblematiek.
- Interviews en (groeps-)interviews met twaalf ambtenaren, inclusief een leerplichtambtenaar en een jongerenwerker
- Een interview met de burgemeester
- Een interview met twee RIEC-medewerkers
- We hebben drie politiefunctionarissen gesproken
- Op een avondbijeenkomst spraken we met drie ondernemers, waaronder twee vertegenwoordigers van de stichting achter de app-groep
- We hebben documenten opgevraagd en mediaberichten opgezocht en gelezen
- Van de politie ontvingen we registraties van drugsincidenten en van vermogensdelicten
- We hebben data gebruikt in het kader van het zogenoemde project 'Zicht op Ondermijning'

- We hebben observaties verricht in de gemeente.

Door de opzet van deze studie worden open bronnen, registraties (van de politie en in het kader van 'Zicht op Ondernijning') gecombineerd met de kennis en inzichten van (ook uitvoerende) professionals.² Straatinformatie en vakkennis van politiemensen, ambtenaren en andere professionals (b.v. jongerenwerk) zijn onmisbaar om het lokale gezicht van de georganiseerde misdaad levensecht in kaart te brengen (Tops en Van der Torre, te verschijnen). Voor de beschrijvingen van ondernijning in de gemeente Neder-Betuwe in deze studie zijn de informatie en inschattingen van respondenten dus een belangrijke bron. De aldus verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op ervaringen, onder meer bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen, al hebben we zelf geen dossiers bestudeerd. Daarnaast baseren onze respondenten zich op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis, verstrekten ze ook informatie over mogelijke criminaliteit en overtredingen die niet zijn bewezen. Zo dient de tekst dus steeds te worden gelezen, namelijk als een weergave van professionele ervaringen, inzichten en inschattingen wat betreft georganiseerde criminaliteit en ondernijning. Ook vertelden respondenten over criminele kansen. Respondenten zijn uiteraard bevestigd over de beleidsmatige en organisatorische gang van zaken.

1.5 Normenkader

Ten behoeve van onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van ondernijning hanteren we een normenkader dat we door de jaren heen hebben ontwikkeld. Het gaat daarbij om de kwalitatieve en kwantitatieve slagkracht van de gemeentelijke (veiligheids-)organisatie bij het voorkomen en bestrijden van ondernijning, *afgezet* tegen lokale criminele kansen en praktijken. Er gelden dus geen absolute normen, al is kaderstelling mogelijk. Het is bedoeld als houvast bij de (beoordeling van de) ontwikkeling van maatwerk bij de ondernijningsaanpak. Het helpt bij het onderkennen van verbeteren ontwikkelpunten. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1 en bestaat uit zes onderdelen, namelijk: 1.) Beleidstheorie; 2.) Informatie: inzicht, signalen, overzicht en analyse; 3.) De (kern van de) ambtelijke uitvoeringsorganisatie; 4.) Gemeentelijke integraliteit; 5.) Externe netwerkvorming: publiek en privaat; en 6.) Politieke verantwoording en sturing.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de criminele kansen en praktijken. Hoofdstuk 3 heeft een bestuurskundig perspectief en gaat in op de kaders, uitvoeringsorganisatie en interne en externe samenwerking. Hoofdstuk 4 beantwoordt de onderzoeksvragen, formuleert aanbevelingen en kan worden gelezen als samenvatting.

² De werkwijze stemt, op hoofdlijnen, overeen met de manier waarop ondernijningsbeelden worden uitgevoerd in RIEC-verband (we stelden tientallen van dergelijke ondernijningsbeelden op) en met de methodologische gang van zaken bij de zogenoemde Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast (Beke e.a., 2009). Met die scans werden in het politieveld een tijd lang misdaadpatronen in kaart gebracht en verklaard. Bij een studie naar de criminaliteit in de grootste Brabantse gemeenten is deze scan-methodiek, enigszins aangepast, benut. Dat hielp om de aandacht – bij politie, justitie en gemeenten – deels te verleggen van aangiftedelicten naar (ook) georganiseerde misdaad (zie Beke, Van der Torre en Van Duin, 2011).

Hoofdstuk 2

Ondermijning: gelegenheidsstructuren en praktijken

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de criminele gelegenheidsstructuren (paragraaf 2.1) en gaat daarna in op ondermijnende praktijken (paragraaf 2.2).

2.1 Criminele kansen

Voor de bestudering van criminele kansen in een bepaald gebied kan onderscheid worden gemaakt tussen vier factoren, namelijk: situationeel; sociaaleconomisch; cultureel en de beleidsmatige en organisatorische slagkracht van de veiligheidsorganisatie. Dit laatste komt in hoofdstuk 3 aan bod. De overige factoren worden in deze paragraaf gerelateerd aan de gemeente Neder-Betuwe.

2.1.1 Situationele factoren

Door het aanzienlijke oppervlakte van Neder-Betuwe (68 km²) en van het gehele basisteam De Waarden van de politie - met daarbinnen zeven gemeenten - geldt dat de pakkans bescheiden is. Naast Neder-Betuwe gaat het om de gemeenten Tiel, Culemborg, West Betuwe, Buren, Maasdriel en Zaltbommel. De beschikbare formatie van politie en gemeenten is in de kern gebaseerd op inwonertallen. Neder-Betuwe telt ruim 25.000 inwoners, verdeeld over zes dorpen: Dodewaard, Echteld, IJzerdoorn, Kesteren, Ochten en Opheusden. Het (centrale) politiebureau staat in Tiel; het basisteam beschikt over zogenoemde steunpunten, onder meer in Ochten. Over dit steunpunt in de gemeente Neder-Betuwe vermeldt de politie-website: *“Dit steunpunt is uitsluitend geopend na afspraak met de (wijk)agent. Bel hiervoor het algemene nummer 0900-8844.”*

De landelijke norm van een wijkagent op 5.000 inwoners is beter geschikt voor een dichtbebouwde wijk dan voor dorpen met enkele duizenden inwoners (Van der Torre e.a., 2023). Neder-Betuwe, met ruim 25.000 inwoners, telt overigens vier wijkagenten en dus geen vijf, zoals valt te verwachten op basis van de landelijke norm. In dorpen en uitgestrekte gebieden zijn politiemensen, inclusief wijkagenten of boa's (daarvan zijn er twee in Neder-Betuwe), niet snel een invloedrijke factor (Van der Torre e.a., 2023). Temeer omdat, zo wordt in de interviewronde benadrukt, de dorpen in Neder-Betuwe een gesloten karakter hebben.

Neder-Betuwe ligt op een soort eiland, ingeklemd tussen water (de Neder-Rijn en de Waal) en de A50. De A15 verdeelt de gemeenten in tweeën; aan de ene kant Kesteren en Opheusden en aan de andere kant Ochten en Dodewaard. Neder-Betuwe ligt in de “uithoek” van het werkgebied van basisteam De Waarden. In gesprekken die we hebben gevoerd valt op dat er kritiek is op de (geringe) aanwezigheid en (lange) aanrijtijden van de politie. Het thema wordt ook ongevraagd aan de orde gesteld door respondenten. Hoewel deze probleemsignalering krachtiger is dan we gewend zijn, sluit het aan op bevindingen bij empirisch onderzoek naar ondermijning op het Groningse platteland (Van der Torre, Tops en Jongepier, 2023) en in de politieliteratuur. In 2017 werd in twee onderzoeken geconstateerd dat de politiesterkte op het platteland problematisch is. Van der Torre en Van Valkenhoef (2017) constateren dat de politie - ook volgens politiemensen zelf - op twee (voor dit rapport relevante) punten onder elke reële ondergrens is beland. Het betreft de politieaanwezigheid in het buitengebied en de lokale opsporing. Het rapport ‘Vanaf de Zijlijn Bekeken’ constateert in 2017 dat de Nationale Politie te veel is gericht op de Randstad (Wiegant, 2017). Er dreigt “politieeloosheid” op het platteland, waar de geüniformeerde politie (‘blauw’) te vaak ontbreekt, net als voldoende researchcapaciteit. Dit resulteert in criminele kansen: “Als je als crimineel carrière wil maken, doe je er verstandig aan naar landelijke gebieden te gaan, daar is nauwelijks politie” (citaat in: Wiegant,

2017, p. 17).³

In 2015 ontstaat in Neder-Betuwe, onder ondernemers en bewoners, bezorgdheid en verontwaardiging over de geringe beschikbaarheid van de politie. Er is in het bijzonder kritiek op trage politiereacties op enkele heterdaadmeldingen, onder meer over diefstal van diesel. Het mondt uit in de oprichting van de stichting Veilig Neder-Betuwe die de zogenoemde app-groep in het leven roept. De appgroep is een georganiseerde groep die reageert op meldingen van burgers en die ook surveilleert en toezicht houdt. Burgers kunnen de app-groep vragen om assistentie via het particuliere Alarmnummer 0488-70027 (zie: <https://st-vnb.nl/>).⁴ Dit wordt betaald door ondernemers/burgers en er is een eenmalige subsidie door de gemeente verstrekt. Als de appgroep reageert op meldingen waarvoor anders een politie-eenheid naar Neder-Betuwe was gekomen, is dat een rem op lokale politieaanwezigheid.⁵ De politie reageerde – aldus informatie die is verstrekt voor het basisteam - in 2022 gemiddeld op 5,6 meldingen per dag in de hele gemeente Neder-Betuwe, met zes dorpen en buitengebied.

Neder-Betuwe ligt te midden van gemeenten met een aanzienlijk, stevig en soms hoog niveau van drugscriminaliteit. Het gaat om criminele netwerken die bovenlokaal en lokaal actief zijn, zowel met drugsproductie als drugshandel. Bijvoorbeeld afkomstig uit Tiel, Maasdriel, Culemborg of Nijmegen. Ook Noord-Brabant is hemelsbreed niet ver weg, al is de bereikbaarheid over de weg niet goed.⁶

Neder-Betuwe wordt geconfronteerd met ongunstige verplaatsingseffecten. In het kader van twee bovenlokale projecten⁷ worden door heel Gelderland heen vakantieparken aangepakt. Deels via controle en handhaving en deels door ‘*upgrading*’ van parken, zodat ze in economische zin weer levensvatbaar worden. Dit heeft gunstige effecten, al resulteert het ook in verplaatsingsrisico’s, onder meer naar vakantiepark Rivieren-dal (Ochten) en in mindere mate naar Rijk van Batouwe (Kesteren). Arbeidsmigranten (gehuysvest door uitzendbureaus) en personen die geen reguliere woning kunnen vinden, strijken hier neer.

2.1.2 Socioeconomische factoren

De lokale economie in Neder-Betuwe is vitaal en draagt bij aan de welvaart. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de goede staat van onderhoud van straten en panden. Het is voor vastgoedeigenaren tamelijk gemakkelijk om winkel- en bedrijfspanden te verhuren aan ondernemers die een goede omzet kunnen realiseren. Door de goed draaiende economie zijn tal van ‘gewone’ en bonafide bedrijven geïnteresseerd in bedrijfspanden. Deze economische welvaart en het sterk ontwikkelde arbeidsethos verminderen de investeringsruimte voor louche of criminele bedrijven. Er resteren wel twee criminele kansen: **1.)** er wordt door gemeenteambtenaren snel uitgegaan van de goede bedoelingen van lokale investeerders of bedrijven; en **2.)** eventuele misstanden - de vuile was -

³ Ook aan de vooravond van de nationalisering van de politie, in 2010, waren raadsleden al kritisch op de lokale politiesterkte. In een survey (ingevuld door 647 raadsleden; respons van 36 procent) is 68 procent het (zeer) oneens met de stelling ‘De politie heeft in mijn gemeente voldoende menskracht’. Bron: Van der Torre-Eilert e.a., 2010.

⁴ In de communicatie naar buiten toe vanuit de Appgroep (over acties, inzetten, meldingen etc.) nadrukkelijk(er) vermelden dat men altijd eerst het algemene alarmnummer moet bellen, namelijk 1-1-2 of geen spoed wel politie, namelijk 0900-8844

⁵ Er zijn afspraken over de werkwijze van de app-groep; zie bijlage 3.

⁶ Dit baseren we op de gespreksronde, op mediaberichten (met name over Maasdriel en Tiel), op een reeks publicaties over de misdaad in Noord-Brabant en op onderzoeksactiviteiten die we in het (recente) verleden hebben verricht in onder meer ‘s-Hertogenbosch, het Land van Altena en Nijmegen. Zie bijvoorbeeld Beke, van der Torre en Van Duin, 2011 en zie ook Tops en Tromp, 2017.

⁷ Het betreft het project Ariadne (aanpak ondermijning) en het project veilige vakantieparken (optreden bij parken met economische malaise).

worden bepaald niet snel gemeld bij de overheid. Criminele kansen schuilen in de volgende omstandigheden:

- **Veel vraag naar goedkope arbeid.** De agrarische sector (teelt van fruit en bomen) is groot in Neder-Betuwe en heeft behoefte aan goedkope arbeidskrachten. Dat geldt ook voor enkele grote en gerenommeerde bedrijven. Een inventarisatie uit 2019 (uitgevoerd door bureau Legitiem) laat zien dat in het eerste kwartaal ongeveer vijfhonderd arbeidsmigranten in Neder-Betuwe werken en verblijven. Dit is een structureel gegeven. Er zijn daarnaast in het hoogseizoen, van augustus tot en met oktober, tijdelijk ongeveer duizend extra seizoenwerkers in Neder-Betuwe. Deze toestroom van arbeidsmigranten resulteert in de opdracht om arbeidsmigranten te huisvesten. Dit is noodzakelijk voor de lokale economie. Het leidt ook tot een risico op overtredingen of strafbare feiten bij de arbeidsomstandigheden en/of bij huisvesting (zie daarover LIEC, 2019). Voorts wordt het verdienmodel bedreigd door de hoge energieprijzen en door het lage loonniveau van concurrenten in het buitenland. Het risico bestaat dat dit, via (onrechtmatige) kostenbesparing, wordt ‘afgewenteld’ op de arbeidsmigranten (zie Boerman e.a., 2017).
- **Risicobranches.** Het project ‘Zicht op ondermijning’ wijst op vier risicobranches die bovengemiddeld vaak zijn gevestigd in Neder-Betuwe. *Ten eerste* ‘goederenvervoer’ over de weg, met 26,8 vestigingen per 10.000 inwoners in de gemeente, met een piek (33,6 vestigingen) in Dodewaard. Het Gelderse gemiddelde is 10,4 en voor heel Nederland ligt dit op 10. *Ten tweede* de categorie ‘groothandel in bloemen en planten’: 5,3 vestigingen per 10.000 in Neder-Betuwe (en 7,8 in Kesteren), tegenover gemiddeld 1 in Gelderland en 1,7 als Nederlands gemiddelde. *Ten derde* de branche ‘bouwnijverheid’. Per 10.000 inwoners zijn er 180,7 vestigingen in Neder-Betuwe. Dat is veel meer dan gemiddeld in Gelderland (116) en Nederland (124,4). *Ten vierde* ‘handel in en verhuur van onroerend goed’. Het aantal vestigingen in Neder-Betuwe per 10.000 inwoners (28,4) ligt dichtbij de gemiddeldes in Gelderland en Nederland, maar ligt op een hoger niveau in Dodewaard: 42,6 (in totaal zijn dat twintig vestigingen).
- **Recreatieparken.** Er bestaat in Nederland, ook Gelderland, een overschot aan recreatieparken of campings.⁸ Een categorie is economisch kwetsbaar en daarmee vatbaar voor criminele investeringen of voor illegale (permanente) bewoning (zie Van der Torre en Spoorendonk, 2020). Door de schaarste aan (goedkope of betaalbare en snel beschikbare) woningen kunnen kwetsbare parken fungeren als een soort vluchtheuvel: een plek om kwetsbare personen te huisvesten en een locatie waar naartoe criminelen kunnen uitwijken. De gemeente Neder-Betuwe staat geen permanente bewoning toe op de parken, al gebeurt dat wel. Vooral Rivieren-dal (Ochten) komt in beeld vanwege aanzienlijke veiligheidsproblemen, inclusief criminaliteit. Zie verder paragraaf 2.2.

2.1.3 Culturele factoren

Het arbeidsethos is sterk ontwikkeld. Voor velen is het vanzelfsprekend om hard te werken. Als een soort deugd en als motor van de lokale economie. Dit draagt bij aan de vitale lokale economie (in de

⁸ Dit vraagstuk staat al lang op de agenda van de provincie Gelderland en van Gelderse gemeenten. Een citaat uit een Gelderse expertmeeting uit 2014: “Gedeputeerde van Dijk van de provincie Gelderland ging onder meer in op zowel het kwantitatief overschot als het kwaliteitstekort van de recreatieparken. Daarnaast stipte Van Dijk het lastige vraagstuk van de schrijnende sociale gevallen aan.” Bron: <https://flexwonen.nl/impressie-expertmeeting-recreatieparken/>

bovenwereld). Vanuit de invalshoek van ons onderzoek komen culturele patronen in beeld die criminele kansen opleveren:

- **Geslotenheid en zelfredzaamheid.** De dorpen in Neder-Betuwe hebben met elkaar gemeen dat ze gesloten zijn, waardoor politie en gemeente weinig te horen krijgt over overlast of criminaliteit. Hetzelfde geldt in veel opzichten bij sociale problematiek. Geslotenheid gaat gelijk op met een hoge mate van zelfredzaamheid. Dat is in de lokale gemeenschappen een norm: je hoort jezelf te redden, zonder de overheid. Er is krachtige private preventie: ook als jongeren problemen hebben ondervonden of veroorzaakt, blijven er kansen op de lokale arbeidsmarkt. Dit patroon is herkenbaar in min of meer vergelijkbare gemeenten, aldus een onderzoek naar politie, bestuur en handhaving in de zogenoemde Bible Belt (Van Duin e.a., 2010).
- **Vier kernen en buitengebied: anonimiteit.** Dodewaard neemt een bijzondere plaats in: het wordt getypeerd als gesloten en “eigenzinnig”. Dodewaard is op Overbetuwe gericht. De afstand tot de andere dorpen blijkt uit het feit dat de app-groep hier volgens respondenten minder actief is. In Ochten wordt een nieuwe wijk gebouwd. Kesteren en Opheusden zijn (net als delen van Ochten) het meest beeldbepalend voor de gemeente: christelijk, trouw aan de woonplaats (ook hoogopgeleiden blijven hier wonen) en met een sterk ontwikkelde ondernemerscultuur. Naast deze kernen is er buitengebied. De consequentie is dat de dun bezette politie en gemeente voet aan de grond moeten zien te krijgen in vijf fysieke omgevingen. Dat lukt mondjesmaat en resulteert in anonimiteit.
- **Lokale status: hard werken en (succesvol) ondernemerschap.** Wie hard werkt, heeft status. Wie met hard werk veel geld verdiend, heeft nog (veel) meer status. Deze statusoekening heeft consequenties, want het resulteert in verhoudingen waarbij (grote) bedrijven minimaal gelijkwaardig zijn aan de lokale overheid. Bedrijven dienen geen ‘last’ te hebben van de overheid, zo typeren respondenten een gangbare opvatting. Het lokaal bestuur dient het bedrijfsleven - als een soort politiek verlengstuk - te faciliteren, zo wordt gedacht.⁹ Dit is een rem op controle en handhaving. Dit betekent dat normen van lokale ondernemers in hoge mate bepalen wat er gebeurt. Bijvoorbeeld bij de behandeling van arbeidsmigranten. De meeste gemeenterespondenten hebben een groot vertrouwen in de moraliteit van het bedrijfsleven.
- **Een lokale drugsmarkt.** Voor drugsdealers is Neder-Betuwe een aantrekkelijke gemeente: een lage pakkans (zie 2.1.1), klanten met voldoende of veel contant geld en culturele taboes op drugsgebruik hebben aan betekenis verloren.
- **Een kleine (volkse) onderklasse.** Er is in de gemeente een kleine volkse onderklasse die laag is opgeleid, met daaronder drugsgebruikers of -verslaafden. Bijvoorbeeld in kwetsbare delen van Kesteren en Dodewaard.
- **Sociale media: veranderingen in het jeugdleven.** Het kenmerkt Neder-Betuwe dat het zowel een plattelandsgemeente is als een groeigemeente. Dit heeft culturele gevolgen, zeker in combinatie met de invloed van sociale media. Het christelijke jeugdleven breekt als het ware open en sluit langzaam meer aan op patronen in het moderne of stedelijke stadsleven.

⁹ We zijn vaker op dit cultuurpatroon gestuit bij veldwerk. Zie bijvoorbeeld Van Duin e.a., 2010; Van der Torre-Eilert e.a., 2011.

Dit komt onder meer tot uitdrukking in het aanbod (en gebruik) van drugs, zowel via sociale media als in directe contacten, zoals in het onderwijssysteem. Drugsgebruik wordt getypeerd als taboe en als een lokaal verschijnsel onder jongeren en twintigers.

- **Gemengde gevoelens over handhaving.** In de lokale gemeenschap(pen) zou men graag zien dat maatschappelijk krediet meeweegt bij controle en handhaving. In die zin dat mensen die lokaal hard werken en ondernemen coulanter worden behandeld bij een overtreding dan mensen die hun sporen niet hebben verdiend. Dit is een lokale realiteit al botst het met het gelijkheidsbeginsel dat geldt bij handhavingsbeleid.

2.2 Ondermijnende praktijken

Inleiding

We zoomen in op ondermijnende praktijken. Hierbij dient te worden bedacht dat een kleine groep of categorie verantwoordelijk is voor het overgrote deel van de problematiek.

2.2.1 Drugs

Deze sub-paragraaf gaat eerst in op (lokale) drugshandel en beschrijft vervolgens de drugsproductie.

Drugshandel

Het drugsgebruik wordt zichtbaar en geagendeerd in de coronaperiode, als jongeren meer tijd op straat doorbrengen en hanggroepen drugs gebruiken en kopen bij dealers die het bezorgen. In augustus 2020 waarschuwt de wijkagent van Opheusden en Dodewaard voor drugsgebruik en drugshandel, onder meer (en dat is niet voor het eerst) op de Biezenwei en omgeving in Opheusden. Hij noemt geld verdienen (door drugshandelaren) ten koste van de verslaving van dorpsgenoten “ontzettend fout”. Hij waarschuwt inwoners van Neder-Betuwe dat drugsgebruik “ook aan de orde is in die gemeente”. De wijkagent wil optreden op hotspots “(...) al realiseer ik me dat dit tot gevolg heeft dat het probleem zich verplaatst. Waterbede effect noemen ze dat. Vraag en aanbod. Waar de vraag naar drugs en drank blijft, volgt het aanbod”.¹⁰

De geschiedenis herhaalt zich. De signalen over drugsgebruik zijn niet alleen recent geuit (tijdens de coronaperiode in 2020), want ruim tien jaar geleden werd dit vraagstuk ook al geagendeerd. In mei 2011 besteedt het Reformatorisch Dagblad, in een lang artikel, aandacht aan overlast en drugsgebruik bij sporthal de Biezenwei in Opheusden.¹¹ Op een ontmoetingsplaats van “tientallen jongeren” wordt drugshandel “vermoed” en drugsgebruik geconstateerd. De SGP-fractievoorzitter toonde zich bezorgd over het drugsgebruik en over het tekort aan politie (“blauw”) op straat. In datzelfde jaar (2011) agenderen bewoners van Dodewaard de drugshandel “aan de rand van het dorp”. Ze zijn bezorgd over het cocaïnegebruik en spreken over “het witte dorp”.¹²

Het aantal politieregistraties inzake drugshandel ligt, tussen 2018 en 2022, op een laag niveau: vijf vanwege harddrugshandel en vier voor softdrugshandel. Zie tabel 2.1. Dit zegt op zich (heel) weinig over de (omvang van de) lokale drugshandel, omdat de registraties ook het product zijn van de inzet, strafrechtelijke actie en aanwezigheid van de politie in Neder-Betuwe. Respondenten leveren kritiek op de strafrechtelijke aanpak van drugshandel; volgens hen is de pakkans voor drugsdealers laag in Neder-Betuwe. Een respondent benadrukt dat drugscriminelen uit Tiel dit inmiddels goed weten en misbruiken.

¹⁰ *De Gelderlander*, Wijkagent waarschuwt voor drugsgebruik in Neder-Betuwe: ‘Niet echt reclame wat ik nu vertel’, 20 augustus 2020.

¹¹ *Reformatorisch Dagblad*, Tijd voor actie tegen drugsoverlast Opheusden, 26 mei 2011.

¹² *De Gelderlander*, Zorgen over drugshandel Dodewaard, 31 maart 2011; *Omroep Gelderland*, Dodewaard is ‘Colombia aan de Waal’, 26 augustus 2011.

Er zijn in dezelfde periode (2018-2022) wat meer registraties voor drugsbezit: 28 keer harddrugs en tien keer softdrugs. Het komt voor dat personen die feitelijk in drugs handelen louter worden aangepakt voor drugsbezit, omdat ze een kleine hoeveelheid drugs bij zich hebben.

Het drugsgebruik in Neder-Betuwe gaat hand in hand met drugshandel. Dealers profiteren van de lage pakkans. Respondenten met relevante straatkennis schetsen de hoofdlijnen. Uit diverse gemeenten komen drugsdealers (per auto) naar Neder-Betuwe om, vaak op bestelling, drugs te verkopen. Genoemd worden Rhenen, Tiel, Maasdriel en Veenendaal. De lokaal actieve dealers komen deels ook uit dorpen in Neder-Betuwe. De dealers die in Neder-Betuwe verkopen zijn voornamelijk van autochtone komaf. Volgens een respondent hebben allochtone dealers van buitenaf wel de nodige ‘vaste klanten’ in Neder-Betuwe.

Het drugsaanbod komt fysiek dichtbij voor gebruikers. Dat geldt ook voor het aanbod via sociale media, zoals snapchat. Via sociale media worden niet alleen verschillende soorten drugs (softdrugs en harddrugs) aangeboden, maar ook sterke drank, illegale sigaretten, e-sigaretten en snus.¹³ Daarnaast wordt langs deze kanalen illegaal vuurwerk verkocht. In de interviewronde worden de sociale media-adressen opgesomd waar dit kan worden besteld. Het is allemaal ongezond of gevaarlijk, te koop en wordt afgeleverd bij de klant.

De drugslocaties op het publieke domein zijn slecht in beeld bij de meeste respondenten. In algemene zin gaat het om parkeerplaatsen en om locaties bij afritten (van de A15 of van een N-weg). Op hangplekken van jongeren en jongvolwassenen worden drugs gebruikt, onderling verkocht of bezorgd door dealers. Drankketen zijn vandaag de dag locaties waar ook drugs worden gebruikt, al is dit afgeschermd en niet goed in beeld. Drugsgebruik (met name coke) kan helpen om het drinken en/of werken vol te houden. In de interviewronde wordt gewezen op bedrijven waar (jonge autochtone) medewerkers coke gebruiken. Drugsgebruik komt ook voor onder zwaar belaste arbeidsmigranten. Een kleine categorie arbeidsmigranten wordt als drugsklant gesignaleerd op deallocaties op straat.

Neder-Betuwe telt veel vervoerders. Dit biedt de mogelijkheid om illegale goederen in te voeren die goedkoop zijn in het buitenland, maar een hoge prijs hebben in Gelderland. Bijvoorbeeld sigaretten of vuurwerk. Ook kunnen illegale goederen worden uitgevoerd, zoals drugs. Voor respondenten is internationale (drugs)smokkel een blinde vlek. Er wordt wel gewezen op ‘bij-smokkel’ door chauffeurs. Hiermee wordt bedoeld dat in het buitenland bijvoorbeeld goedkope sigaretten worden ingekocht om deze vervolgens lokaal te verkopen. Het resulteert in kleine partijen illegale sigaretten die lokaal worden verkocht.

Tabel 2.1: Politieregistraties voor bezit en handel van softdrugs en harddrugs in de periode van 2018 tot en met 2022 en tot en met medio april 2023 (Bron: BVH-systeem van de politie).¹⁴

	'18	'19	'20	'21	'22	Tot.	'23
Bezit harddrugs	7	4	7	3	7	28	1
Bezit softdrugs	3	1	4	0	2	10	0

¹³ Snus is een soort theezakje dat onder de bovenlip wordt gestopt. Het is een methode waarbij je nicotine binnenkrijgt zonder te roken en is van oorsprong afkomstig uit Zweden. Via bloedvaatjes in de bovenlip en mond komt de nicotine in het bloed terecht. Het gebruik van snus kan een verslavende werking hebben.

¹⁴ Na afronding van de dataverzameling (medio april 2023) verrichtte de politie later in april drie aanhoudingen voor “handel/bezit harddrugs”: twee in Ochten en één in Echteld.

Handel e.d. harddrugs	1	1	2	0	1	5	0
Handel e.d. softdrugs	2	2	0	0	0	4	0

Drugsproductie

Er zijn (begin 2023) sinds 2018 twee drugslabs aangetroffen in Neder-Betuwe. Voor de zeven gemeenten in De Waarden liggen de registraties voor ‘vervaardigen harddrugs’ op 24. Zie tabel 2.2. Dat is voor het gehele gebied een aanzienlijk aantal, al gaat het bij deze aantallen te ver om te spreken over verplaatsing vanuit Noord-Brabant naar de ‘hoek’ van Gelderland. Zeker voor Neder-Betuwe kan die conclusie niet worden getrokken, al geldt dat inspanningen om beter zicht te krijgen op hennepsteelt bijna als vanzelf ook geschikt zijn om de informatie over eventuele drugslabs een impuls te geven.

In Neder-Betuwe worden tussen 2018 en 2022 in totaal 43 registraties geteld voor ‘vervaardigen softdrugs’. In 2018 en 2019 waren het er bij elkaar 23 en in 2021 en 2022 in totaal vijftien. Zie tabel 2.2. Deze afname is in lijn met de landelijke trend en met die in het gehele basisteam. In basisteam De Waarden worden in 2018 nog 170 registraties geteld tegenover veertig in 2022. Dat is een afname van 76 procent. De politie kent nog wel een hennepsteam, terwijl dit op veel plaatsen in het land afschaft.

De afname van de registraties inzake ‘vervaardigen softdrugs’ in De Waarden en in Neder-Betuwe betekent niet dat de hennepsteelt¹⁵ daadwerkelijk afneemt, laat staan met dit soort percentages. Op landelijk niveau daalt de geregistreerde hennepsteelt ook, al blijft de stroomdiefstal ongeveer op hetzelfde niveau. Dit wordt gezien als een indicatie voor een stabiele trend wat betreft hennepproductie.¹⁶ Experts (van de politie) geven drie algemene (landelijke) verklaringen voor de afname van het aantal hennepkwekerijen, terwijl er waarschijnlijk niet minder wordt geteeld.¹⁷ Ten eerste schermen criminelen de plantages beter af, waardoor ze bijvoorbeeld niet zijn te detecteren met warmtemetingen en er ook minder stank is. Voorts wordt gewerkt met klimaatcontrole-systemen, waardoor productielocaties minder vaak hoeven te worden bezocht. Er is dan minder (verdachte of opvallende) aanloop bij een pand met een hennepkwekerij. Tevens wordt de aanleg van hennepplantages vaker goed ingebed in legale activiteiten, zoals bouwwerkzaamheden, regulier onderhoud of regulier werkverkeer, dus passend bij een bedrijfspand, woning of agrarisch bedrijf. Ten tweede is bij de politie de prioriteit voor hennepsteelt afgenomen. Andere (drugs)delicten, zoals cocaïnehandel of grof geweld, krijgen bijvoorbeeld voorrang. Basisteam De Waarden telt wel een hennepsteam. Ten derde maken burgers (onder meer bij Meld Misdaad Anoniem) minder vaak melding van hennepsteelt. Dit kan deels worden verklaard door de betere afscherming van kwekerijen; burgers zien of ruiken het dan immers minder snel.

Als in het politiesysteem een registratie wordt aangemaakt voor ‘vervaardigen softdrugs’, wil dit niet zeggen dat er daadwerkelijk een hennepkwekerij zat of is aangetroffen. In die zin dat het mogelijk

¹⁵ Een registratie voor ‘vervaardigen softdrugs’ is niet een synoniem van een hennepkwekerij. Zie de bijlage 2 voor een toelichting op politieregistraties

¹⁶ Bron: *Nationale Politie*, Nationaal Overzicht Drugslocaties 2022, 2023; *Platform Veilig Ondernemen Brabant-Zeeland*, Weer meer drugslabs in 2022, 26 april 2023, geraadpleegd via: <https://pvo-brabant-zeeland.nl/weer-meer-drugslabs-in-2022-vooral-in-brabant/>

¹⁷ Zie voor een korte toelichting (onder meer door een politiefunctionaris) op deze drie verklaringen bijvoorbeeld deze video (“In 2022 werden fors minder wietplantages ontdekt. Toch werd er waarschijnlijk niet minder gekweekt. Hoe dat kan leggen we uit in deze video”): <https://www.ad.nl/video/productie/steeds-minder-wietplantages-ontdekt-zo-komt-het-391463>

gaat om een melding, terwijl er geen kwekerij is aangetroffen. Bijvoorbeeld omdat deze al weg was of er nooit heeft gezeten. De gemeente Neder-Betuwe meldt dat er in 2019 zeven hennepkwekerijen zijn aangetroffen (tegenover elf registraties) en in 2020 en 2021 in totaal zes kwekerijen (versus twaalf registraties). In 2022 meldt de gemeente Neder-Betuwe dat er geen enkele hennepkwekerij is aangetroffen, terwijl er acht registraties zijn inzake 'vervaardigen softdrugs'.¹⁸

Tabel 2.2: Politieregistraties voor het vervaardigen van softdrugs en harddrugs in de periode van 2018 tot en met 2022 en tot en met medio april 2023. (Bron: BVH-systeem van de politie).¹⁹

	'18	'19	'20	'21	'22	Tot.	'23
Gemeente Neder-Betuwe							
Vervaardigen harddrugs	1	0	1	0	0	2	0
Vervaardigen softdrugs	12	11	5	7	8	43	0
Basisteam De Waarden							
Vervaardigen harddrugs	5	5	6	3	5	24	0
Vervaardigen softdrugs	170	65	39	39	40	353	12

Tabel 2.3: Registraties inzake 'vervaardigen softdrugs' van 2018 tot en met 2022 in zeven gemeenten in absolute zin en per 10.000 inwoners. (Bron: BVH-systeem van de politie).

	Buren	Culemborg	Maasdriel	Neder-Betuwe	Tiel	West Betuwe	Zaltbommel
Aantal inwoners	27.719	29.732	26.041	25.457	42.672	52.742	30.315
Vervaardigen softdrugs	32	46	58	43	92	52	30
<i>Per 10.000 inwoners</i>	11,5	15,5	22,3	16,9	21,6	9,9	9,9

Als in de zeven gemeenten in basisteam De Waarden wordt gekeken naar de registraties 'vervaardigen softdrugs' in de periode van 2018 tot en met 2022, dan staat Neder-Betuwe op plaats 4: met 43 registraties. De top-3 bestaat uit de 'geijkte' gemeenten, namelijk Tiel (92), Maasdriel (58) en Culemborg (46). Als wordt gecorrigeerd naar inwonertal, staat Neder-Betuwe op plaats 3, met 16,9 registraties voor 'vervaardigen softdrugs' per 10.000 inwoners. Dat is (duidelijk) minder dan in Maasdriel (22,3) en Tiel (21,6), maar meer dan in Culemborg (15,5).

In het kader van het project 'Zicht op ondermijning' is - mede op basis van daadwerkelijk *aangetroffen* hennepkwekerijen - een modelmatige schatting gemaakt van de mate waarin er een (verhoogd) risico is dat *woningen* worden gebruikt voor een hennepkwekerij.²⁰ Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met het woonoppervlakte en met de WOZ-waarde van een woning. De gemiddelde score voor Nederland komt uit op 9,3 en voor de provincie Gelderland op 7,2. De score

¹⁸ De politie zoekt uit hoeveel hennepkwekerijen volgens haar bronnen precies zijn aangetroffen in de gemeente Neder-Betuwe.

¹⁹ Na afronding van de dataverzameling (medio april 2023) werden in juli 2023 twee hennepkwekerijen aangetroffen: één in Opheusden en één in Echteld. In augustus 2023 werd drugsafval gevonden in Echteld.

²⁰ Zie voor uitleg: <https://www.zichtopondermijning.nl/>

van Neder-Betuwe is 6,4 en ligt dus onder het Gelders gemiddelde.²¹ Dat geldt niet voor Dodewaard (7,8) en Echteld (7,4).

Al met al is onzeker wat de lokale situatie is wat betreft hennepsteelt. Dit komt mede door het dubbele karakter van de gelegenheidsstructuren. Aan de ene kant veel legale kansen en inkomsten, sociale controle en schaarste aan bedrijfspanden en woningen. Dit is een rem op hennepsteelt. Aan de andere kant fysieke afscherming van bedrijfsactiviteiten, sociale afstand tot de overheid (een lage meldingsbereidheid), bedrijven die kunnen dienen als dekmantel, beschikbare *know how* (uit reguliere branches) om hennepkwekerijen op te zetten en een laag niveau van publiek toezicht. De balans valt moeilijk op te maken, al staat vast dat hennepsteelt veel geld oplevert. Een doorsnee-kwekerij met 200 planten levert in de tussenhandel bijvoorbeeld ongeveer € 23.000,- op (Functioneel Parket Afpakken, 2016), met de mogelijkheid om vijf keer per jaar te oogsten. Dit hoge bedrag komt doordat Nederlandse criminelen handelen op de internationale markt, waar hoge prijzen worden betaald voor de kwalitatief goede Hollandse hennep (Noordanus, Tops en Van der Torre e.a., 2020).

Voor zover hennepkwekerijen zijn aangetroffen in Neder-Betuwe, verschaffen concrete casus de nodige informatie over de lokale kenmerken van deze drugscriminaliteit:²²

- *Eenvoudige kwekerijen of een partij hennep in een doorsnee-woning.* In Opheusden werd bijvoorbeeld een 65-jarige man aangehouden omdat de “stank” van een partij hennepzakken in zijn huis opviel. Tegelijk werd een dertiger aangehouden: een man uit Meteren (gemeente West Betuwe).²³ In Dodewaard werd in de Fruitstraat op de vliering een hennepkwekerij met 166 planten aangetroffen.
- *Professionele kwekerijen, (ook) met of door bovenlokale criminele netwerken.* Er worden meer omvangrijke en professionele kwekerijen aangetroffen. Dit kan een lokale aangelegenheid zijn, al komen daarnaast bovenlokale criminele netwerken in beeld. Zo werd aan de Nobelweg in Dodewaard een hennepkwekerij aangetroffen met ongeveer 22.000 stekjes en circa 280 moederplanten. De straatwaarde werd geschat op een miljoen euro.²⁴ Hiervoor worden drie mannen (een vader en twee zonen) veroordeeld uit Nijmegen. Bij de politie-inval werd een doorgeladen vuurwapen gevonden. De mannen maken deel uit van een omvangrijker netwerk, met onder meer een andere kwekerij in Weurt, met 10.000 planten (met een opbrengst per oogst van ongeveer een miljoen). De aanhoudingen in Dodewaard mondden uit in geweld en ontvoering van een familielid van een verdachte. Onderzoek naar dit geweld en naar de kwekerij resulteerde in drie arrestaties: een 29-jarige

²¹ De gemeentescores van Tiel (6,9), Culemborg (6,7) en Maasdriel (6,6) liggen ook onder het Gelderse gemiddelde.

²² Doordat er in de afgelopen vijf jaren weinig hennepkwekerijen zijn aangetroffen, gebruiken we (ook) ‘oudere’ voorbeelden. Criminele structuren en werkwijzen zijn duurzaam, zeker bij hennepsteelt: het verdienmodel is riant; de *know how* is aanwezig in veel criminele en sociale kringen en het is daarom een toegankelijke misdaadmarkt; de pakkans is klein voor de organisatoren en de strafmaat is gering voor uitvoerders of katvangers; en er is in stedelijke gebied en in het buitengebied een grote voorraad met panden die (kunnen) worden gebruikt bij hennepsteelt. Zie voor een meer uitgebreide uitleg van het duurzame karakter van hennepsteelt in Nederland: Noordanus, Tops en Van der Torre, 2020.

²³ *Gelderlander*, Duo vast voor hennep in woning Opheusden, 21 september 2012; *112Rivierenland*, Regiopolitie ruimt hennep op, 11 oktober 2010.

²⁴ *Gelderlander*, Jaren cel geëist tegen vader en zoons voor hennepstekkerij Dodewaard, 3 februari 2015; *Omroep Gelderland*, Tot 1,5 jaar cel voor wietkwekerij Dodewaard, 17 februari 2015.

man uit Lent, een 39-jarige man uit Nijmegen en een 30-jarige man zonder vaste verblijfplaats. Twee van de drie verdachten zijn lid van de OMG No Surrender.²⁵

- *Een hennepkwekerij in een bedrijfspand.* Bedrijfspanden kunnen worden gebruikt voor hennepsteelt, met name als ze redelijk afgeschermd liggen of als legale activiteiten gebruikt kunnen worden als dekmantel. In de media vinden we hier in Neder-Betuwe weinig voorbeelden van. Een wijkagent twitterde wel dat een kwekerij was gevonden in een bedrijfspand in Kesteren, aan de Boveneindsestraat. De Gelderlander nam dit over.²⁶ Op een bijzondere locatie werd ook hennepsteelt vastgesteld, namelijk in het oude stationsgebouw in Kesteren. Twee tieners en een jonge twintiger werden gearresteerd: een 16-jarige uit Kesteren, een 17-jarige uit Tiel en een 21-jarige uit Maurik.²⁷
- *Hennepkwekerijen in de buitenlucht.* Kwekerijen worden niet alleen opgezet in panden, maar ook in de buitenlucht. In Dodewaard stonden, langs de Linge, in een bosschage bijvoorbeeld tien planten van 1,5 meter hoog en 1 meter doorsnee. Ook vond de Waterpolitie in de uiterwaarden langs de Waal, ter hoogte van Ochten, een hennepplantage.²⁸ Het betrof een goed verstopte plantage met 55 planten tot 3,5 meter hoog. De planten waren oogstrijp met een geschatte opbrengst van circa € 55.000,-.

In 2008 werd in Echteld een uitzonderlijke kwekerij aangetroffen, op een bijzondere plaats, namelijk in een koker onder de Prins Willem-Alexanderbrug. Daar werd een mega-hennepkwekerij in aanbouw ontdekt. De apparatuur (lampen en een bewateringsinstallatie) en potgrond waren al in positie toen deze criminaliteit *bij toeval* werd ontdekt, namelijk door een elektriciteitsstoring.²⁹ Volgens bronnen had het - als dit tijdens het bouwproces onopgemerkt was gebleven - de grootste (ontdekte) hennepkwekerij ooit kunnen worden in Europa.³⁰ We weten niet of dit juist is, maar op foto's en beelden valt te zien dat de ruimte enorm groot is. De waarde van één oogst werd geschat op ongeveer 1 miljoen euro.³¹ Hoewel deze exceptionele kwekerij geen patroon blootlegt, laat het wel zien dat er - ook in Neder-Betuwe - grote criminele belangen zijn gemoeid met hennepsteelt.

Bovenlokale netwerken

Bij drugshandel komen bovenlokale criminele praktijken in beeld. Er rijden drugsdealers op en neer vanuit gemeenten of dorpen in de omgeving naar Neder-Betuwe. Ook blijken criminelen uit Nijmegen (afkomstig uit een netwerk met daarbinnen een Outlaw Motorcycle Gang) hennepsteelt te organiseren in Neder-Betuwe. Bij die Nijmeegse casus is de lokale betrokkenheid niet duidelijk, al is in elk geval een pand gehuurd in Neder-Betuwe.

Bij een casus met productie van synthetische drugs wordt duidelijk dat lokale criminelen een sturende rol kunnen hebben in bovenlokale criminele netwerken. Een man uit Opheusden wordt (voor zeven jaar) veroordeeld vanwege het - samen met een man uit Beneden-Leeuwen - organiseren van drugslabs in Haaften, Overasselt, Apeldoorn, Veeningen en Sint Kruis.³² Het betreft een criminele

²⁵ *Nieuwsuitnijmegen.nl*, Ontvoeringen en hennep: invallen in Nijmegen en regio, 13 januari 2015.

²⁶ *Gelderlander*, Hennepkwekerij gevonden in bedrijfspand in Kesteren, 15 maart 2016.

²⁷ *Gelderlander*, Drie jongeren vast na vondst wietkwekerij in oude station Kesteren, 12 maart 2018.

²⁸ *112Rivierenland*, Regiopolitie ruimt hennep op, 11 oktober 2010; *Omroep Gelderland*, Hennepplantage langs Waal opgerold, 26 september 2011.

²⁹ *De Gelderlander*, Hennepkwekerij in brugkoker ontmanteld, 1 maart 2008.

³⁰ Zie deze video: <https://www.youtube.com/watch?v=EUqjLpSLn5k>

³¹ Idem.

³² *Gelderlander*, Zeven jaar cel voor man (33) uit Opheusden die leiding gaf aan criminele organisatie en meerdere drugslabs onderhield, 16 maart 2022.

organisatie met een hoge omzet. Het resulteert in een, voor Nederlandse begrippen, hoge gevangenisstraf van zeven jaar. De veroordeling werd mede gebaseerd op door de politie ontsleutelde criminele berichten via EncroChat.³³

Een man uit Dodewaard werd, met twee broers uit Tiel, aangehouden vanwege verdenkingen omtrent het invoeren van grote partijen wapens en cocaïne. De vijftiger uit Dodewaard zou verantwoordelijk zijn voor het transport van een onderschepte partij cocaïne. Dit maakt deel uit van een criminele organisatie die wordt verdacht (tussen 2015 en 2018) van handel in tientallen (handvuur)wapens, afkomstig uit Slowakije. Een kopstuk uit Tiel zou betrokken zijn geweest bij de smokkel van grote ladingen cocaïne, namelijk drie partijen van in totaal 2.150 kilo, bestemd voor bedrijven in Zeeland en Amsterdam. Deze partijen werden in oktober en november 2019 in beslag genomen.³⁴

Een omvangrijk landelijk politieonderzoek, met de codenaam Operatie Alfa, wordt gericht op een groot crimineel netwerk rond een criminele familie uit Oss. Nadat er doorzoekingen zijn verricht in Oss, worden de opsporingsactiviteiten verspreid over Nederland en België. In november 2019 doorzoekt de landelijke politie elf woningen en bedrijfspanden en worden vier mensen aangehouden in Tiel, Haarlem en Poppel (België). Ze worden verdacht van internationale handel in vuurwapens en verdovende middelen. Er wordt ook een pand doorzocht in Dodewaard.³⁵

2.2.2 Vastgoed

Voor de gemeente Neder-Betuwe geldt, zo blijkt uit data in het kader van het project 'Zicht op Ondernijning', dat 3,4 procent van de vastgoedeigenaren - natuurlijke personen en rechtspersonen - in tien jaar tijd (peiljaar: 2020) werd veroordeeld. Dat is minder dan het gemiddelde in Gelderland (4,1 procent) en in Nederland (4,5 procent). Als wordt gekeken naar louter vastgoed in eigendom van rechtspersonen, scoort Neder-Betuwe minder gunstig dan gemiddeld. In Neder-Betuwe is namelijk 20,2 procent veroordeeld in tien jaar tijd, tegenover 17,4 in Gelderland en 15,6 in Nederland. Bij deze score staat Neder-Betuwe in De Waarden in de top-3, achter Buren (44,8 procent) en West Betuwe (21,1 procent).

In Neder-Betuwe heeft 5,4 procent van de vastgoedeigenaren (natuurlijke personen) tussen de drie en vijf panden in bezit. Dat is iets meer dan het Gelderse gemiddelde (5,2 procent) en minder dan landelijk (6,1 procent). Meer-bezit (boven de vijf panden) komt in Neder-Betuwe minder vaak voor: 3,7 procent tegenover 6,8 procent landelijk en 5,5 procent in Gelderland.

Het is in Nederland een bekend patroon dat (witgewassen) misdaadgeld - bijvoorbeeld verdiend met drugsproductie - wordt geïnvesteerd in vastgoed (LIEC, 2019). Bij doorverkoop of verbouwingen van vastgoed wordt vervolgens deels contant betaald, waarbij ook geld wordt witgewassen. Dergelijke investeringen helpen bij de overstek van de onderwereld naar de bovenwereld. Dit patroon treffen we in Neder-Betuwe niet aan. Bronnen wijzen wel op de volgende patronen:

- **Investerings in vakantiewoningen.** Personen en rechtspersonen investeren, zo wordt geconstateerd in de interviewronde, in chalets op een vakantiepark in de gemeente en verhuren deze (voor *long stay*, dus meer dan vier maanden) aan arbeidsmigranten. Dit is illegale bewoning. Controle en handhaving van illegale bewoning stuit, zomeren

³³ *Rechtspraak.nl*, Tot 7 jaar gevangenisstraf voor betrokkenheid bij productie synthetische drugs, 16 maart 2022.

³⁴ *Gelderlander*, Jarenlange celstraffen geëist tegen Tielse broers vanwege drugs- en wapensmokkel, 10 november 2021.

³⁵ *Algemeen Dagblad*, Huiszoekingen en arrestaties in hele land voor wapenhandel en drugs, 25 november 2019.

respondenten, op discussie. Het idee is dat dit moet kunnen, omdat arbeidsmigranten goed zijn voor de lokale economie en toch ergens moeten wonen. Handhaving wordt - door een categorie burgers - niet ervaren als een vanzelfsprekende zaak.

- **Woningen om arbeidsmigranten te huisvesten.** Er wordt geïnvesteerd in woningen om arbeidsmigranten te huisvesten. Volgens een inventarisatie van bureau Legitiem gaat het om zeker 29 locaties met woonbestemming. Het Beleidsplan Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 t/m 2022 (gemeente Neder-Betuwe, september 2019) concludeert: “Het onderzoek van bureau Legitiem laat echter wel zien dat de huisvesting vaak niet voldoet aan de brandveiligheidseisen en een minimale woonkwaliteit. Dit benadrukt de urgentie om wette doen aan vele van de huidige huisvestingssituaties. Als het gaat om het niet voldoen aan de brandveiligheidseisen gaat het vaak om afwezigheid van (voldoende) brandblussers, rookmelders en vluchtroutes”.

2.2.3 Arbeidsmigranten: misstanden en mogelijke uitbuiting

De essentie van het strafrechtelijke begrip mensenhandel is dat dwang wordt uitgeoefend op personen. Sinds 2005 is ook mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Het betreft gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component, waaronder arbeidsuitbuiting. Dat is uitbuiting op het domein van werk en inkomen. De afhankelijkheidsrelatie van slachtoffers resulteert in een strafrechtelijk dilemma. Juist bij effectieve dwang is het namelijk uitermate lastig om mensenhandel vast te stellen, want slachtoffers leggen dan bepaald niet snel verklaringen af (LIEC, 2019). Dat komt door geweldsdreiging of door risico's om elementaire zaken kwijt te raken, zoals inkomen en/of huisvesting. De consequentie is dat strafrechtelijke vervolging ingewikkeld is. Als vervolging vanwege arbeidsuitbuiting niet mogelijk is, pakt de Arbeidsinspectie mogelijk wel overtredingen van arbeidswetten aan, zoals slecht werkgeverschap. Echter: “Deze aanpak past (...) niet altijd bij het opzettelijke karakter van de overtreding of bij de maatschappelijke overtuiging dat er sprake is van uitbuiting.”³⁶ Het probleem is dat de Arbeidsinspectie landelijk opereert en een beperkt aantal onderzoeken per jaar kan uitvoeren.

Naast het strafrecht bestaat een eenvoudiger perspectief op uitbuiting: personen staan onder druk en verkeren vanwege misstanden in een penibele situatie. Die misstanden gaan gepaard met signalen of informatie over overtredingen of over slechte leef- of werkomstandigheden. Vanuit die invalshoek wijzen respondenten op verschillende omstandigheden, gedragingen of signalen:

- Bij enkele grote bedrijven is het juist goed of redelijk goed geregeld wat betreft het werken en wonen van arbeidsmigranten. Er wordt gewezen op enkele bedrijven en op eengroot uitzendbureau.
- Respondenten schatten in dat er uitzendbureaus zijn die - tot op zekere hoogte - de ruimte nemen die ze geboden krijgen. Er wordt thans (begin 2023) niet veel gecontroleerd, waardoor respondenten merken dat het weer vaker voorkomt of lijkt voor te komen dat arbeidsmigranten zich niet inschrijven bij de gemeente Neder-Betuwe in de Basisregistratie Personen (BRP), terwijl dat wel zou moeten. Zodat er onder andere geen toeristenbelasting betaald hoeft te worden.
- Er zijn arbeidsmigranten die op wisselende plaatsen slapen. Ze wonen niet zozeer ergens, maar bivakkeren. Respondenten kregen van een arbeidsmigrant te horen dat hij zijn spullen

³⁶ Boerman e.a., Nationaal dreigingsbeeld 2017.

in de auto laat liggen, omdat uitpakken geen zin heeft vanwege frequente verhuizingen. Onzekerheid over wonen gaat samen met onzekerheid over werk en inkomen.

- De woonsituatie van arbeidsmigranten op een vakantiepark is volgens respondenten gemiddeld slechter dan in een woning. Dit komt door de geringe leefruimte en de slechte (gemiddelde) kwaliteit van de huisjes.
- Op de parken wordt gewoond, alsof dit wordt getolereerd. Dit motiveert uitzendbureaus en lokale investeerders om hier huisjes (chalets) te kopen en/of te (ver)huren. Er worden ook arbeidsmigranten gehuisvest die buiten Neder-Betuwe werken. Handhaving leidt tot dilemma's (waar anders huisvesten?) en stuit op weerstand, in die zin dat wordt gemeend dat de situatie als het ware wordt gedoogd en dat dit zo moet blijven.
- Er wordt gewezen op schuren of andere verblijven waar arbeidsmigranten, op het terrein van lokale ondernemers, worden gehuisvest. De ene keer lijkt het te gaan om (redelijk) goede omstandigheden en de andere keer juist niet. Respondenten vinden dit in elk geval een reden om ook daar te controleren, wat ze weten thans niet goed hoe het zit op dergelijke locaties. Daarover is weinig informatie beschikbaar en daar wordt niet gecontroleerd.
- Het komt volgens respondenten voor dat arbeidsmigranten denken dat ze een arbeidsovereenkomst tekenen, terwijl ze in feite als ZZP-er worden ingehuurd. Dit levert onzekerheden op, bijvoorbeeld bij ziekte. Het wijst op het belangrijkste patroon dat respondenten aankaarten, namelijk de onzekerheid onder arbeidsmigranten over werk, inkomen en wonen. Voor professionals is het onduidelijk wat nu precies de werk- en leefomstandigheden van de arbeidsmigranten zijn.

2.2.4 Risicolocaties

In de interviewronde worden recreatieparken en 'het buitengebied' aangewezen als risicolocaties.

Recreatieparken

De literatuur³⁷ beschrijft op hoofdlijnen vijf vormen van ondermijning op dergelijke parken:

1. Criminele praktijken (onder andere drugshandel, hennepcultuur of prostitutie) die buiten beeld blijven vanwege beperkte sociale controle en beperkt overheidstoezicht. Over Neder-Betuwe: Dit wordt geconstateerd door een bron, maar betwist door anderen. Er wordt onvoldoende gecontroleerd om hierover duidelijkheid te kunnen verschaffen.
2. Vrijplaatsen of enclavevorming: criminele families of netwerken zijn dominant. Over Neder-Betuwe: Deze classificatie gaat volgens respondenten te ver voor de parken in Neder-Betuwe. Op Rivierendal woonden, gedurende enkele maanden in 2020 en 2021, twee (gewapende) verdachten van de moord op Peter R. De Vries. Ze verbleven in een chalet dat op naam stond van een andere huurder. Ook reden ze in wagens op naam van 'katvangers.' Volgens een bron verblijven ook nu criminelen of verdachte personen op Rivierendal, al wordt dat betwist door anderen en dienen wij een slag om de arm te houden.
3. Sobere huisvesting van arbeidsmigranten die - door (rechts)personen en/of omstandigheden – vanuit een afhankelijkheidsrelatie dergelijke huisvesting accepteren, mede omdat dit is gekoppeld aan hun werk en inkomen. Over Neder-Betuwe: Arbeidsmigranten wonen onder

³⁷ Zie voor een overzichtartikel: Van der Torre en Spoorendonk, 2020.

slechte omstandigheden en illegaal in vakantiewoningen, zo wordt geconstateerd in de interviewronde. Of arbeidsmigranten worden gedwongen om onrechtmatige werkomstandigheden te accepteren, is niet duidelijk. Respondenten melden dat tegen migranten wordt verteld dat ze zich niet moeten schrijven bij de gemeente, dat arbeidsmigranten worden verplaatst (van de ene woonlocatie naar de andere) of dat ze worden ingehuurd als ZZP-per, terwijl ze denken dat ze een arbeidsovereenkomst tekenen of dachten dat dit het geval zou zijn.

4. Recreatieparken als vluchtheuvel: kwetsbare personen wijken vanwege woningnood uit naar een park om er (illegaal) langdurig te wonen. Over Neder-Betuwe: Dit komt voor, al wordt het minder door respondenten genoemd dan het vraagstuk over de (illegale) huisvesting van arbeidsmigranten.
5. Criminele investeringen in een park of in vakantiewoningen op een park. Over Neder-Betuwe: Dit staat niet vast, al worden er - gebaseerd op openbare bronnen (zie voetnoten) - kritische vragen gesteld over de eigenaar van Rivierendal. Hij is veroordeeld tot een gevangenisstraf voor valsheid in geschrifte en witwassen. Hij maakte bij aankoop van vier recreatieparken - waaronder het park in Ochten - gebruik van twee vervalste brieven van banken, waardoor hij een groot geldbedrag kon lenen. We citeren: "Een 50-jarige man uit Soest is veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht maanden voor valsheid in geschrifte en witwassen. (...) De Soester was in 2014 betrokken bij de aankoop van vier recreatieparken in Weert (Limburg), Ochten en Sinderen (Gelderland) en Schijndel (Brabant). Bij de aanvraag van een hypotheek, die nodig was voor de financiering van de parken, overhandigde hij twee brieven van de bank waarin de koopprijs was vervalst. De overeengekomen koopprijs was bijna 3,3 miljoen euro, maar in de vervalste brieven stond een koopprijs van 6 miljoen. Met de brieven lukte het de man een lening te krijgen van 4,5 miljoen euro. Met dat bedrag werden de vier recreatieparken gekocht".³⁸ De man werd in 2016 veroordeeld voor witwassen.³⁹

Buitengebied

De gemeente Neder-Betuwe kent een uitgestrekt buitengebied. Het RIEC heeft voor de gemeente een analyse uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de kwetsbaarheid van dit gebied voor ondermijning. In fase een is op basis van een set indicatoren een basisanalyse, waarna die met professionals zijn besproken. Na een verdiepende systeemanalyse mondt dit traject uit in vier (ruime) gebieden die relatief kwetsbaar zijn voor ondermijning. Twee dingen vallen op in de analyse. *Ten eerste* gaat het alles bij elkaar om vier grote gebieden en daarmee om een groot gedeelte van de gemeente. Er wordt gesproken over focusgebieden, maar het is nog maar de vraag hoe op basis van deze data-analyse focus aangebracht kan worden. *Ten tweede* bestaat er verschil tussen de data-analyse (systeemkennis) en de inschattingen van de professionals bij de gemeente. Hier vallen geen gemakkelijke conclusies aan te verbinden, want de informatiepositie van de professionals is matig ontwikkeld door de kleine formatie, het grote oppervlakte en het gesloten karakter van gemeenschappen. Voorts zijn er beperkingen aan de systeemkennis. Veel zaken worden immers niet gemeld of opgemerkt en dus ook niet vastgelegd. Ook bestaat er een aanzienlijk verschil tussen registraties van bedrijven en de praktijk. Bij een brand in een vermeend pluimveebedrijf werd bijvoorbeeld een garagebedrijf aangetroffen. Dit is een patroon, aldus een respondent die dat moet

³⁸ Citaat ontleend aan: *Gelderlander*, Celstraf voor fraude bij koop recreatiepark in Ochten, 2 oktober 2019

³⁹ *Gelderlander*, Celstraf voor fraude bij koop recreatiepark in Ochten, 2 oktober 2019; zie ook: *Omroep Gelderland*, Vakantiepark waar verdachten moord De Vries zaten moet harder worden aangepakt', 9 november 2022.

weten.

2.2.5 Overige fenomenen

Naast de hierboven beschreven ondermijnende praktijken worden andere zaken benoemd:

- **Vuurwerkhandel.** Uit landelijk onderzoek blijkt dat de illegale vuurwerkmarkt omvangrijk is en dat er verschillende soorten handelaren actief zijn (Van Essen, 2014). Op deze markt opereren georganiseerde criminelen (grote partijen, vervoer en opslag) en criminele profiteurs (op en neer rijden en losse verkoop via sociale media en in kleine sociale kring). Uiteraard zijn tussenvormen mogelijk. De illegale vuurwerkmarkt doet denken aan hennepsteelt: instappen is eenvoudig; de criminele handel (in bepaalde kringen) gerechtvaardigd door het idee dat het ‘moet kunnen’ en motivatie door de beperkte pakkans en aantrekkelijke (snelle) opbrengsten (Van der Torre e.a., 2017).

Er bestaat in Neder-Betuwe een markt voor illegale vuurwerkhandel, getuige de vondsten die elk jaar weer worden gedaan. Enkele voorbeelden. In november 2021 vindt de politie 1.250 kilo illegaal vuurwerk in een schuurtje in een woonwijk in Opheusden: “Bij ontploffing zou er sprake zijn geweest van een ramp”, aldus de wijkagent. In december 2018 werd in Opheusden een kleinere partij aangetroffen, namelijk 35 kilo illegaal vuurwerk, nadat dit was gekocht bij een Poolse webshop. Die webshop had geleverd op ongeveer tweeduizend adressen in Nederland. Langer geleden, in 2012, werd een partij van een halve ton aangetroffen. Een man uit Dodewaard had dit opgeslagen in zijn huis en auto, alsook in een opslagruimte in Ochten.

- **Illegale sigaretten.** Er worden partijen illegale sigaretten verkocht in Neder-Betuwe. Het is niet duidelijk waar dit wordt geproduceerd of wie dit invoert. Er zijn signalen dat vrachtwagenchauffeurs kleine hoeveelheden illegale sigaretten mee (terug) nemen naar Neder-Betuwe.
- **Frauderende bedrijven.** Neder-Betuwe telt veel bedrijven. Dit resulteert zo nu en dan in geconstateerde overtredingen of strafbare feiten die verband houden met de hoofdactiviteiten. Bijvoorbeeld fraude met vervuilde grond⁴⁰ of het verkopen van paardenvlees als rundvlees.⁴¹
- **Windhappen.** Er is één voorbeeld genoemd van zogenoemd “windhappen”: een ondernemer die veel te weinig omzet realiseert om de bedrijfskosten te kunnen betalen. Er wordt één horecazaak genoemd die tevens lijkt te fungeren als criminele ontmoetingsplaats.

2.3 Afsluiting

Dit hoofdstuk beschreef de criminele kansen en praktijken in Neder-Betuwe. Dit resulteert in een aanzienlijke ‘opdracht’ voor de gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Hoe gestalte wordt gegeven aan de ondermijningsaanpak komt aan bod in hoofdstuk 3.

⁴⁰ *Bijzonderstrafrecht.nl*, Aanhoudingen in onderzoek naar fraude met verontreinigde grond, 23 mei 2014, geraadpleegd via: <https://www.bijzonderstrafrecht.nl/home/aanhoudingen-in-onderzoek-naar-fraude-met-verontreinigde-grond>.

⁴¹ *Gelderlander*, De eigenaar van slachthuis Van Hattem uit Dodewaard moet de Nederlandse staat, 2 maart 2020.

Hoofdstuk 3

De (gemeentelijke) aanpak van ondermijning

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Daartoe komen eerst de beleidskaders aan bod (paragraaf 3.1). Vervolgens gaat paragraaf 3.2 in op de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie en op de (integrale) ondermijningsaanpak. Paragraaf 3.3 beschrijft de informatieprocessen en, tot slot, gaat paragraaf 3.4 over de politieke kaders.

3.1 Kaders en visie

Coalitieakkoord

Veiligheid heeft een centrale plaats in het Coalitieakkoord 2022-2026 *‘Zorgzaam, Duurzaam, Koersvast!’* Het wordt genoemd als tweede programma. Er wordt geconstateerd dat het “fijn wonen en leven” is in Neder-Betuwe. Er wordt ook gepleit voor behoud van de rust en voor het tegenhouden van een 24/7-economie.

Algemene opmerkingen op basis van het veldwerk

Bij observaties valt op hoe ordelijk de gemeente is: nette panden, een goede staat van onderhoud en een rustige en ordelijke gang van zaken. Onveiligheid komt dan niet meteen op het netvlies. Het is ordelijk. Daar schuilt echter een adder onder het gras. We noemen dit de *zelfredzaamheids-paradox*. De lokale gemeenschap is erg zelfredzaam en lost problemen - ook ordeproblemen of drugs- of alcoholproblemen - bij voorkeur zelf op. Echter, als de zelfredzaamheid tekortschiet gaat het om hardnekkige problemen waarbij ‘ineens’ de overheid wél nodig is. Op basis van hoofdstuk 2 blijkt dat het onder meer gaat om drugsgebruik (in combinatie met gebruik van alcohol) en dus om drugshandel, om misstanden op met name één vakantiepark (plus problemen op het andere park) en om een optelsom van signalen over de illegale en/of armetierige huisvesting van arbeidsmigranten. Dan blijken agenten, veiligheidsambtenaren (ambtenaren openbare orde en veiligheid en boa’s) en jongerenwerkers ineens hard nodig. Echter, de houding ten opzichte van veiligheidsambtenaren is ambivalent, zo blijkt uit de interviewronde. Het kost namelijk geld en dan gaan ze ook nog eens handhaven; niet alleen als de gemeenschap dat wenst, maar ook als wet- en regelgeving daar om vragen.

Het coalitieakkoord getuigt langs verschillende lijnen van het besef dat het nodig is om vaker grenzen te stellen:

- **Tegengaan alcohol- en drugsgebruik.** Er wordt gepleit voor preventie van alcohol- en drugsgebruik. Er wordt een onderzoek geagendeerd naar de benutting van het IJslandse model, gericht op een positieve leefomgeving van tieners. Ook wordt ingezet op betere handhaving van leeftijdsgrenzen en op openingstijden van zaken waar drank wordt verkocht en geconsumeerd.

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

Er is geen onderzoek beschikbaar naar toepassing van het IJslandse model. In interviews wordt dit model uitgelegd als voorlichting aan jongeren. Met het IJslandse model wordt volgens ons meer bedoeld, namelijk: houd jongeren bezig, voorkom verveling, zorg voor sterke betrokkenheid van ouders en veel samenwerking tussen ouders en scholen (zie Smeets, Monshouwer en De Greef, 2019). Voorts dienen er fysieke omgevingen te zijn waar jongeren zich volop vermaken, terwijl er grenzen zijn aan wat ze consumeren en hoe laat ze nog op straat rondhangen. Kortom, een plezierig jeugdleven zonder alcohol-en

drugsmisbruik. Het is - overigens niet alleen in Neder-Betuwe (zie bijvoorbeeld Van der Torre, Tops en Jongepier, 2023) – merkbaar dat handhaving van het aangescherpte alcoholbeleid een averechts effect heeft. Door de hoge prijzen en begrensde beschikbaarheid van alcohol neemt de populariteit toe van (mobiele) illegale handelaren die drank, drugs en nog wat middelen (b.v. illegaal vuurwerk en illegale sigaretten) kunnen leveren, na bestelling via sociale media.

- **Politie: een vijfde wijkagent.** Neder-Betuwe telt iets meer dan 25.000 inwoners en wenst - alleen al vanwege de norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners - een extra (vijfde) wijkagent, want er zijn er nu vier.

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

Die claim houdt verband met enkele bijzondere omstandigheden in Neder-Betuwe, namelijk: **1.)** er is onder respondenten veel kritiek op de (lage) beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie; **2.)** de pakkans van dealers ligt op een laag niveau (zie hoofdstuk 2); **3.)** Neder-Betuwe is een groeigemeente; en **4.)** de lokale jeugd, en breder de gemeenschap, dicht volgens respondenten aanzienlijk meer gezag toe aan de politie dan aan gemeenteambtenaren, zoals boa's. Agenten maken deel uit van een organisatie met een wettelijke en historische gezagspositie. Rondom ambtenaren heerst in de lokale gemeenschappen het idee dat ze moeten doen wat burgers willen. Dit constateren respondenten en is in lijn met literatuur over politie en bestuur in vergelijkbare gemeenten (Van Duin e.a., 2010). Terwijl van agenten (eerder) wordt geaccepteerd dat ze grenzen stellen, al is ook het draagvlak van een wijkagent geen rustig bezit: hij of zij dient lokale legitimering te koppelen aan de wettelijke politietaak. De consequentie is dat boa's vooral waarde hebben als ze rondom wijkagenten kunnen functioneren.

- **De politie ondersteunt actief de buurt- en app-groepen.** Het gaat om de app-groep die surveilleert en meldingen van burgers krijgt en daar opvolging aan geeft.

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

Er is afstemming tussen politie en app-groep en jaarlijks is er overleg tussen driehoekspartners (burgemeester/gemeente, officier van justitie en politiechef) en (de stichting achter) de app-groep. Dit maakt deel uit van gemaakte afspraken; zie bijlage 3. De groep selecteert de mensen waarmee ze werkt, onder meer door een Verklaring Omtrent Gedrag te vragen. De website van de stichting achter de app-groep (zie: <https://st-vnb.nl/>) vermeldt: *“De Appgroep heeft als doel, het bevorderen van een veilig leef- en werkklimaat binnen onze gemeente. Inmiddels is deze Appgroep uitgegroeid tot een goed geordend en getraind team van ca. 50 leden, die verspreid binnen het gebied kunnen worden opgeroepen”*. De website roept burgers op om te bellen met het *“alarmnummer”*: *“Bel ons bij (vermoeden van) inbraak, diefstal of elke vorm van overige criminaliteit: 0488-700207, 24/7 per dag bereikbaar”*. Op de website kunnen we geen oproep vinden om toch vooral eerst met de politie te bellen, terwijl dat één van de afspraken is die politie, gemeente en stichting/app-groep hebben gemaakt. We citeren de afspraak: *“In de communicatie naar buiten toe vanuit de Appgroep (over acties, inzetten, meldingen etc.) nadrukkelijk(er) vermelden dat men altijd eerst het algemene alarmnummer moet bellen, namelijk 1-1-2 of geen spoed wel politie, namelijk 0900-8844”*.

De app-groep draagt in bepaalde opzichten bij aan de lokale rust en orde en de inzet getuigt van een stevig staaltje lokale zelfredzaamheid. Bij enkele heterdaadaanhoudingen vanwege diefstal hebben groepsleden een verdachte overgedragen aan de politie. De app-

groep heeft een belangrijk sterk punt: ze 'zijn' er (snel) en dat voorziet in een publieke behoefte. Er zijn wel (deels principiële) kanttekeningen te maken.

Ten eerste is de appgroep een rem op lokale politieaanwezigheid, namelijk als de appgroep reageert op meldingen waarvoor anders een politie-eenheid naar Neder-Betuwe was gekomen.

Ten tweede bestaat - zo schatten wij althans in (net als enkele respondenten) - het gevaar dat de aanwezigheid en het functioneren van de app-groep het publieke beeld bevestigt dat je aan de overheid (boa's of politie) niet zoveel hebt.

Ten derde is het de vraag of de app-groep wel, zo nodig, boven de partijen staat. Lokale ondernemers investeren in de stichting en groep. Het is een staaltje lokale zelfredzaamheid, maar het is voorspelbaar dat er dilemma's ontstaan. Bijvoorbeeld door privérelaties of financieringsrelaties tussen de app-groep en de burgers of private belangen waarop ze stuiten. We geven een fictief, maar voorstelbaar voorbeeld. Stel dat de app-groep reageert op overlast van een dronken man. Ter plaatse blijkt dat het een arbeidsmigrant is die op straat is gezet door een uitzendbureau en dat dit uitzendbureau personeel levert bij gerenommeerde lokale bedrijven, waaronder sponsors van de app-groep. Wat doen ze? Een boa of agent zou vragen stellen, rapporteren en dit delen met of binnen de gemeente, als opmaat tot (mogelijke) actie. De garantie dat dit gebeurt, ontbreekt bij privaat toezicht.

Ten vierde zijn er tal van regels of procedures die burgers beschermen tegen politiemensen of politioptredens. Burgers kunnen bijvoorbeeld desgewenst bij de politieorganisatie een klacht indienen tegen een politieambtenaar.

Ten vijfde worden alle telefonische meldingen van burgers bij de meldkamer van de politie opgenomen en vastgelegd in het politiesysteem. Informatie wordt geregistreerd en dat helpt om een beeld te vormen van de lokale gang van zaken qua overlast en veiligheid. Zo nodig (bijvoorbeeld als een burger een klacht indient) kan worden teruggeluisterd. Deze zekerheden ontbreken als burgers het alarmnummer van de appgroep gebruiken.

Ten zesde worden politiemensen intensief - en volgens strakke regels en protocollen - opgeleid en getraind om incidenten en gebeurtenissen in te schatten, als basis voor een interventie. Politiemensen krijgen onder andere een voortgezette rijopleiding, onder meer om met gepaste snelheid (mogelijk met sirene en zwaailamp) én veilig (voor politie en burger) aan te rijden naar incidenten. Dit soort trajecten en garanties ontbreekt bij burgers.

- **Uitbuiting van arbeidsmigranten.** Het coalitieakkoord zoekt bij de aanpak van uitbuiting van arbeidsmigranten samenwerking met lokale bedrijven: *"wij attenderen onze inwoners en ondernemers erop alert te zijn op signalen en uitingen van mensenhandel en arbeidsuitbuiting; wij stimuleren dat zij hierover de bevoegde autoriteiten actief informeren. Wij willen mensenhandel en arbeidsuitbuiting op deze wijze actief tegengaan."*

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

De assumptie in deze benadering van dit vraagstuk is dat uitbuiting (of misstanden met arbeidsmigranten) een '**breng-delict**' is: een overtreding of strafbaar feit waarover burgers melden. Dat is doorgaans juist niet zo. Het wordt afgeschermd: het is niet meteen zichtbaar (wat wordt feitelijk per gewerkt uur betaald?) en het heeft plaats op afgelegen locaties, zoals een vakantiepark, een schuur en werkplekken. Uitbuiting van arbeidsmigranten is geen breng-delict, maar een **haal-delict**. De overheid moet bij afgeschermd delicten of overtredingen naar buiten om straatinformatie te verzamelen (Tops en Van der Torre, te verschijnen). Dat is nodig om uit te zoeken hoe het zit en om te spreken met werkgevers, uitzendbureaus en arbeidsmigranten. Er wordt samengewerkt met ondernemers en er is

beleid geformuleerd, neergelegd in het 'Beleidsplan Huisvesting Arbeidsmigranten 2020 tot en met 2022'. Dit gaat voornamelijk om huisvesting van arbeidsmigranten. In afwachting op het organiseren van de huisvesting lijkt een pas op de plaats gemaakt te worden met handhaving. Er tekent zich wél een gunstige kentering af, aldus een respondent op een centrale positie, hetgeen een goede of betere basis is voor samenwerking met ondernemers. Ondernemers wensen namelijk een 'gelijk speelveld', dat wil zeggen dezelfde arbeidskosten voor alle bedrijven.

Integraal Veiligheidsplan en Kadernota

Er is in De Waarden – door de zeven gemeenten, politie en Openbaar Ministerie - een **Integraal Veiligheidsplan** (verder: IVP) opgesteld voor de periode van 2023 tot en met 2026. Er worden vier prioriteiten genoemd. Door de lokale omstandigheden in Neder-Betuwe is er gemeentelijk pionierswerk nodig - en zeker ook intensivering aan de kant van politie en justitie – om dit van de grond te tillen, want het staat thans in de kinderschoenen. Het gaat om de volgende prioriteiten:

- **Jeugd.** Het IVP wil voorkomen dat jongeren van 10 tot 23 jaar onder groepsdruk “verkeerde keuzes” maken, waardoor ze middelen (drugs) gaan gebruiken of actief worden in de criminaliteit. Hiertoe wordt ingezet op “het realiseren van effectieve samenwerking tussen jeugdpreventie (HALT, onderwijs, jongerenwerk), sociaal domein en veiligheid”. Ook wordt aangemoedigd dat beleid wordt gebaseerd op praktijken uit een grootstedelijke context, namelijk de wijkenaanpak (gericht op kwetsbare wijken) en een aanpak op basis van een netwerkanalyse van lokale en bovenlokale (jeugd)criminaliteit.⁴²

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

De taal en inhoud van de passage in het IVP over jeugd staat op afstand van de specifieke problemen van de jeugd in Neder-Betuwe. Maatwerk is weliswaar mogelijk, maar dat rust op (enkele) lokale schouders. Het gaat in Neder-Betuwe niet om kansarme jongeren en alom kwetsbare wijken, maar om jongeren die opgroeien in een economische kansenstructuur (goed onderwijs, goed baanperspectief) en die om heel andere redenen kwetsbaar (kunnen) zijn. Ze beschikken over geld, werken vaak hard vanaf jonge leeftijd en krijgen – via *sociale media* – te maken met een aanbod van onder andere drugs. Dit betekent dat (christelijke) jongeren te maken krijgen met een cultuurs kloof en dat ouderen de neiging hebben de problematiek te onderschatten of toe te dekken, zo werd in hoofdstuk 2 geconstateerd. Dit vergt maatwerk bij de uitvoering.

- **Drugs.** Het IVP verwoordt de ambitie om te komen tot een integrale en effectieve aanpak van drugshandel en drugsproductie. Bij de aanpak wordt ingezet op het op orde brengen van het bestuurlijke instrumentarium, met intensivering van de samenwerking “op het gebied van bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak”. Ook is het de bedoeling om meer zicht te krijgen op criminele netwerken die door het plegen van georganiseerde criminaliteit omvangrijke criminele vermogens opbouwen.

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

In Neder-Betuwe is het een probleem op zich dat de (strafrechtelijke) pakkans op een laag peil ligt. In 2023 is, tot en met eind april, slechts één keer door de politie drugsbezit vastgesteld en nul keer is drugshandel of drugsproductie vastgesteld. Toch wijst

⁴² Op zo'n analyse wordt de aanpak van zogenoemde *rising stars* (snelle en jonge stijgers in de criminele wereld) gebaseerd.

straat informatie op drugsgebruik en drugshandel. Wat Neder-Betuwe betreft dienen politie, justitie, RIEC en de gemeente Neder-Betuwe te werken aan meer informatie over drugshandel en drugsproductie, zo kregen we in de interviewronde te horen.

- **Digitale veiligheid.** Het IVP vraagt aandacht voor digitale criminaliteit.

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

We hebben weinig of geen aanwijzingen gevonden voor daders (als organisator of loopjongen) van digitale criminaliteit. Slachtoffers worden ongetwijfeld gemaakt, dus is het vergroten van de bewustwording over de kans slachtoffer te worden digitale criminaliteit zeker nuttig.

- **Zorg en Veiligheid.** Er wordt aandacht gevraagd voor een kleine groep mensen met (ernstig) risicogedrag en een opeenstapeling van problemen die behoefte hebben aan passende zorg. Deze mensen ondervinden problemen, maar kunnen ze ook veroorzaken, bijvoorbeeld overlast of strafbare feiten. Dit vergt een casusgerichte aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis en samenwerking op gemeenteniveau met het jeugdnetwerk, wijkteams en veiligheidsprofessionals.

Opmerking:

De zorgtrajecten vallen buiten het bereik van deze studie, behalve het voornemen om zorgfraude te bestrijden. De gemeente ontvangt mondjesmaat signalen van zorgfraude.

De zogenoemde **Kadernota Integrale Veiligheid 2023-2026** beschrijft het veiligheidsbeleid van de gemeente Neder-Betuwe. Het format is gebaseerd op de methode Kernbeleid Veiligheid. Dit betekent dat het veiligheidsbeleid wordt opgedeeld in vijf veiligheidsvelden, namelijk: **1.)** Veilige woon- en leefomgeving; **2.)** Bedrijvigheid en veiligheid; **3.)** Jeugd en veiligheid; **4.)** Fysieke veiligheid; en **5.)** Integriteit en veiligheid. Deze vijf thema's worden vervolgens opgedeeld in niet minder dan 22 thema's. Hier komen dan nog eens bijzondere lokale opdrachten bij, zoals de veiligheid bij Luilakvieringen en bij de jaarwisseling.

Opmerkingen:

Dit format wordt al lang gebruikt, ook toen georganiseerde criminaliteit of ondermijning nog niet (hoog) op de agenda stond van het lokaal bestuur. Georganiseerde criminaliteit is één van de vijf thema's in het veld 'Integriteit en veiligheid'. Jarenlang richtten (vooral de kleinere en middelgrote) gemeenten zich met name op een veilige woonomgeving en op jeugd en veiligheid, met daarnaast aandacht voor onder meer de veiligheid in winkelgebieden of op bedrijventerreinen wat betreft overlast en diefstal. Fysieke veiligheid (onder andere crisisbeheersing) was een hoofdtaak of sub-taak van een veiligheidsambtenaar. De consequentie was dat de tijd en energie van een klein aantal ambtenaren opging aan deze thema's (Van der Torre-Eilert e.a., 2011). Met georganiseerde criminaliteit als sluitpost, met lang het idee dat dit vooral of louter een taak was van politie en justitie. In het recente verleden was dat ook zo in Neder-Betuwe, constateren respondenten, als staat ondermijning thans op de agenda; als (eerste) prioriteit. Het is daarmee een zware extra taak voor de twee OOV-ambtenaren.

De kadernota benoemt ondermijning als (eerste) prioriteit. De nota heeft oog voor de lokale criminele gelegenheidsstructuren, zoals de ligging, de ons-kent-ons-cultuur en de beperkte capaciteit voor toezicht en controle. Het is een doel om meer inzicht te krijgen in de (mate van) georganiseerde criminaliteit. Als belangrijke elementen uit de beoogde aanpak worden genoemd:

- ─ Voorlichting en andere preventieactiviteiten, gericht op bewustzijnsbevordering, zodat inwoners en ondernemers weten waar ze terecht kunnen met signalen.
- ─ Inzet toezichthoudende functies, bijvoorbeeld gerichte acties in het buitengebied, gericht op het oppikken van signalen.
- ─ Trainingen van interne en externe partners zodat ze alert zijn op signalen van mogelijke misstanden en dit melden.
- ─ Signalen tijdens het integrale intergemeentelijke project-overleg (IGP-overleg) en eventueel een casus opschalen naar de zogenoemde RIEC-tafel.
- ─ Crimineel vermogen integraal afpakken.
- ─ Handhaving op onjuist gebruik van vakantieparken, zoals permanente bewoning (door arbeidsmigranten).

Opmerkingen op basis van het veldwerk:

Vandaag de dag wordt in Neder-Betuwe onderkend dat de ondermijningsaanpak een belangrijke gemeentetaak is. Dit is echter een bescheiden ambtelijke deeltaak. Naast de ondermijningsaanpak gaan alle andere veiligheidstaken door en die vragen aandacht. De gemeentelijke ondermijningsaanpak is een zware taak die erbij komt. Een visie op die aanpak, en een daarop gebaseerd plan van aanpak, ontbreken (in april 2023).

3.2 Ondernijningsaanpak: uitvoeringsorganisatie en integraliteit

3.2.1 De OOV-organisatie (een duo)

De gemeentelijke organisatie kent naast ‘bedrijfsvoering’ twee pijlers, namelijk ‘fysiek’ en ‘sociaal’. De gemeente heeft twee ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (verder: OOV), met in totaal 1,78 fte, die zijn gepositioneerd in de sociale pijler. Dat is weinig, met in achtning van de bevolkingsgroei en het (groeierende) OOV-takenpakket. In lijn met het Normenkader hebben we met respondenten nauwgezet gesproken over de (verdeling van) OOV-taken. De ambities bij één zo’n taak - de ondermijningsaanpak - staan of vallen met de capaciteit en inrichting van de uitvoeringsorganisatie. Eén OOV-ambtenaar werkt 36 uur en deelt dit op in twee blokken, namelijk 18 uur voor rampenbestrijding en crisisbeheersing en 18 uur voor OOV-taken.⁴³ De andere beleidsmedewerker is 28 uur beschikbaar voor OOV-taken.⁴⁴ Hier komt ook voor deze ambtenaar bestuurlijke advisering bij en het externe relatiebeheer met partners, zoals politie, justitie en RIEC. Er is geen OOV-ambtenaar geheel of gedeeltelijk vrijgemaakt om de ondermijningsaanpak beleidsmatig op te zetten en vervolgens intern en extern aan te jagen en Gestalte te geven. De organisatorische positie van de gemeentelijke OOV-taak loopt tegen grenzen aan:

- ─ **Sleutelfiguren in plaats van sleutelfunctie.** Veiligheid is geen *sleutelfunctie*, ingebed in de ambtelijke organisatie. Het is een kwestie die staat of valt bij het functioneren van *sleutelfiguren*. Als sleutelfiguren wegvallen, valt er een gat. Dit is niet onrealistisch, want door

⁴³ Die OOV-taken behelzen onder meer de jaarwisseling, de Whats-app-groep, woninginbraken, concrete handhavingscasuïstiek, (externe) contacten met veiligheidspartners en bestuurlijke advisering.

⁴⁴ Deze ambtenaar geeft onder meer gestalte aan de ondermijningsaanpak, zorg en veiligheid, jeugdoverlast en verschillende projecten zoals de aanpak van de vakantieparken, de veiligheid bij de Luilak-viering en het beleid ten aanzien van arbeidsmigranten

de wol geleverde OOV-ambtenaren liggen - vanwege schaarste - goed op de arbeidsmarkt. Tijdens ons veldwerk vertrekt één van de twee OOV-ambtenaren en ontstaat een vacature.

- **OOV-taken: meer en complexer.** De gemeentelijke veiligheidstaak is omvangrijker en complexer geworden. Die ontwikkeling zet zich voort in de komende jaren, ook los van de ondermijningsaanpak (Van der Torre en Van Duin, 2022). De jeugdoverlast is hardnekkiger en dat neemt toe. De veiligheidstaken en bevoegdheden van de burgemeester zijn toegenomen in de afgelopen jaren, onder andere het Damoclesbeleid, huisverboden, de Wet Bibob, de crisismaatregel in de Wvvgz en de Wet aanpak woonoverlast. De werklast die dit voor de OOV-organisatie met zich meebrengt, is fors en groeit. Op casusniveau is steeds ambtelijke scherpste nodig vanwege gevoeligheden in de lokale gemeenschap en vanwege rechterlijke toetsing. Crises, incidenten en piekspanningen zijn gebeurtenissen met impact. Bijvoorbeeld de coronacrisis, bij de jaarwisseling en rondom de Luilakvieringen en bij de opvang van vluchtelingen uit de Oekraïne, met een groeiend aandeel van de gemeente bij die opvang. Het vergt bestuurlijke en ambtelijke inspanningen om hier goed mee om te gaan. Crisisbeheersing is een deeltaak van één ambtenaar.

Bij de ondermijningsaanpak is resultaatvolle uitvoering nog niet mogelijk. Er is nog geen plan van aanpak, met een onderliggende visie, en er is erg weinig capaciteit beschikbaar. Rekening houdend met andere taken en actualiteit komt het hooguit neer op een beperkt aantal uren per week, tenzij de ondermijningsaanpak andere taken zou verdringen. Ondermijning is geprioriteerd, maar er is nauwelijks uitvoeringscapaciteit. Uitgedrukt in fte's is ondermijning niet meer dan een bescheiden deeltaak van één van de twee OOV-ambtenaren.⁴⁵

3.2.2 De Boa-organisatie (een duo)

In 2019 is een boa (domein 1) aangesteld in Neder-Betuwe. Sinds augustus 2022 is er een tweede boa. De ene boa liep al snel tegen grenzen aan, want het is gebruikelijk dat bij bepaalde werkzaamheden wordt gewerkt in koppels. Bovendien worden boa's ingezet in weekenden, bij evenementen en op avonden. Er zijn meerdere kernen en een groot aantal taken. Grofweg vervullen de boa's vier taken: meldingen, bepaalde inhoudelijke taken, gebiedsgerichte activiteiten en bijzonderheden, zoals een integrale controle of een evenement. Een categorie burgers belt de app-groep, dus een deel van de meldingen gaat buiten de boa's om.

Boa-ervaringen wijzen op beleidsmatige achterstanden. Het ontbrak bijvoorbeeld aan zogenoemde aanwijzingsbesluiten, hetgeen een probleem was bij het optreden tegen fout parkeren. Dit is niet alleen een beleidstechnische kwestie, want bedrijven zetten hun bedrijfsvoorraad op publiek terrein en (ook grote) vrachtwagens worden illegaal geparkeerd. Er wordt illegaal gebouwd. Veel ondernemers hebben liever niet dat boa's zich met dit soort "bedrijfszaken" bemoeien. Er wordt ook illegaal afval verbrand door bedrijven, al geeft de gemeente daartoe ontheffingen. Ook dat wordt door burgers gezien als een private zaak. Uitzendbureaus "nemen een loopje met de gemeente" of spelen tactisch in op huisvestingsbeleid, zo constateert een respondent. Arbeidsmigranten mogen bijvoorbeeld wonen in woningen in woonwijken, al moeten ze dan in het BRP worden ingeschreven als ze er langer dan vier maanden wonen. Uitzendbureaus gebruiken roulatiependen: arbeidsmigranten gaan van het ene pand naar het andere.

Het bovenstaande formuleert een interne opdracht, zo concluderen respondenten die op straat werken: bestuurlijk, politiek en ambtelijk dient er meer steun te komen voor handhaving. De

⁴⁵ Deze OOV-ambtenaar werkt samen met onder meer een jurist, maar er is geen aangewezen handhavingjurist beschikbaar.

verhouding met grote of gerenommeerde bedrijven dient daartoe volgens respondenten te worden gedefinieerd, want ze schatten in dat die verhouding nu horizontaal is.

De kleine boa-organisatie heeft een beperkte rol ten aanzien van drugsoverlast. Dat is meer een taak van het jongerenwerk. Wel worden overlastlocaties in de gaten gehouden en bezocht, maar daartoe bestaat weinig tijd en ruimte. Er wordt overwogen om één of twee jeugd-boa's aan te stellen, die zijn gespecialiseerd in de omgang met jeugd en die relaties aanknopen en grenzen stellen. Andere respondenten zouden liever (of ook) zien dat er meer jongerenwerkers worden aangesteld.

3.2.3 Integraliteit: interne en externe kwetsbaarheden

De coördinatie van de ondermijningsaanpak ligt in handen van één OOV-ambtenaar die daartoe hooguit een dag per week beschikbaar heeft. Een belangrijke gemeentelijke overlegvorm is die tussen burgemeester, gemeentesecretaris en het OOV-team. Dit gaat over het brede veiligheidsthema, maar helpt bij de ondermijningsaanpak. Die aanpak vergt een lange tijdshorizon vanwege structurele drugsriminaliteit, onveiligheid en criminaliteit op een vakantiepark en misstanden met arbeidsmigranten. Hier dient een duurzame aanpak - gebaseerd op kennis, informatie en ervaring - tegenover te staan. Dit vergt intern-gemeentelijke integraliteit, dus samenwerking tussen de OOV-ambtenaar/ OOV-ambtenaren en andere ambtelijke afdelingen, zoals burgerzaken, sociaal domein, ruimtelijke ordening en economische zaken. Dat loopt tegen knellende grenzen aan:

- De aanpak van ondermijning staat op de opdrachtenlijst van de OOV-ambtenaren en -in mindere mate - van de boa's, al komen ze er nauwelijks aan toe. Het is geagendeerd door de burgemeester, aangejaagd door het RIEC en door RIEC-rapporten, zoals het ondermijningsbeeld en de zogenoemde weerbaarheidsscan. Toch staat het nog niet - zeker niet in alle scherpste - op het netvlies van andere ambtelijke afdelingen en van de ambtelijke top.
- Het Bibob-beleid is geactualiseerd in oktober 2021. Er gelden zogenoemde 'zal-bepalingen' voor geijkte risicobranches, namelijk: horeca (alcoholwet/ exploitatievergunning), gokbedrijven, seksinrichtingen of escortbedrijven. Bij 'gokbedrijven' wordt getoetst op basis van informatie en bij een omgevingsvergunning of bij een evenementenvergunning als het gaat om een risicocategorie. Ten slotte gelden 'kan-bepalingen' (toetsing als er risico's worden gezien) voor subsidies, vastgoedtransacties en aanbestedingen of overheidsopdrachten en bij overige zaken die vallen binnen het bereik van de Wet Bibob. Er is geen ambtenaar aangewezen als Bibob-coördinator. Een OOV-ambtenaar en een juridisch adviseur functioneren beiden als coördinator en zij voeren, met een collega van vergunningverlening, Bibob-toetsen uit.

Bibob-beleid en -toetsing zijn geen doel op zich, maar beogen bij te dragen aan een onderzoekende, en zo nodig kritische, ambtelijke houding naar private partijen. Uit de interviewronde blijkt dat zo'n houding ontbreekt. Enkele interne bijeenkomsten over (de gedachte achter) het Bibob-beleid hebben dat niet veranderd. Er wordt al snel vanuit gegaan dat het wel goed zit als een bekende private partij zich meldt. In een gesprek kregen we te horen dat een voorstel voor projectontwikkeling inhoudelijk en juridisch wordt getoetst, *zonder* dat wordt gekeken naar de investerende (rechts)personen. Indien geen Bibob wordt toegepast, wordt dus ook geen (open) bronnenonderzoek uitgevoerd. Er is - zo volgt uit de interviewronde - al met al nog een lange weg te gaan bij het verankeren van de gedachte achter het Bibob-instrumentarium in ambtelijke werkwijzen.

- De ambtelijke organisatie – ook voor zover die direct of indirect te maken krijgt met veiligheid – kampt met een krappe bezetting, zo werd in de interviewronde verteld. Dit is bijvoorbeeld merkbaar bij Burgerzaken. Hier was een werkwijze ontwikkeld dat bij bijzondere inschrijvingen, of juist bij uitschrijvingen of leegstand, door een medewerker controles werden uitgezet bij bureau Legitiem. Zij gaan ter plaatse – naar een woning, bedrijfspand of woning op een vakantiepark – om te kijken wie er feitelijk wonen en om te beoordelen of de situatie die ze aantreffen conform wet- en regelgeving is. Ze stuiten onder meer op illegale bewoning, onveilige of onhygiënische situaties, belastingontduiking, adresfraude of uitkeringsfraude. Op die manier werd een vinger aan de pols gehouden wat betreft de woonsituatie van arbeidsmigranten. Vanwege langdurige uitval van een medewerker bij Burgerzaken is dit op een lager pitje gezet.⁴⁶
- Er is 1,5 fte beschikbaar voor jongerenwerk in april 2023. De formatie bedraagt 2,5 fte, maar een jongerenwerker is langdurig afwezig. Het jongerenwerk wordt geconfronteerd met toenemende jeugdproblematiek: hangjeugd, blijvend hoog alcoholgebruik en drugsgebruik. Illegale handelaren bieden alcohol, lachgas en/of drugs aan. Los van problemen vanwege dergelijke illegale handel, raken jongeren knel tussen hun meer moderne levensstijl en die van een traditionele oudere generatie. Dat is arbeidsintensief, afgezet tegen de (geringe) beschikbare formatie voor het jongerenwerk. Het jongerenwerk beschikt over een lokaal netwerk onder burgers (jongeren) en er wordt samengewerkt met onder meer de zogenoemde jeugdagenten van de politie. De politie wijst op samenwerking met jongerenwerkers en handhaving bij de aanpak van jeugdoverlast.
- De voornemens om de interne organisatie te trainen en te instrueren over – het herkennen en melden van signalen over mogelijke ondermijning - zijn nauwelijks tot uitvoering gebracht. Dit is “beperkt” gedaan, gericht “op enkele contactpersonen” op de afdelingen, is ons medegedeeld. Nieuwe medewerkers krijgen de workshop inkoop- en aanbesteding, met aandacht voor (de aanpak van) ondermijning, waarbij duidelijk wordt gemaakt waar ze met signalen en vragen terecht kunnen.
- Er is door de afdeling Wonen een beleidsplan geschreven over de Huisvesting van arbeidsmigranten. Voor planvorming en -uitvoering was te weinig capaciteit, zo constateren respondenten, terwijl het in de interviewronde wordt genoemd als belangrijk dossier. Er ligt een plan over de huisvesting, maar dat is nog niet gerealiseerd. Er is thans een soort interbellum, met beperkte controle en handhaving op misstanden. Ook is het beleidsplan verlopen (tijdens ons veldwerk in het tweede kwartaal van 2023), want het liep tot 2022.

De ambtelijke trekkers van de ondermijningsaanpak werken ook extern samen, op zoek naar een integrale aanpak met partners. Hiertoe wordt deelgenomen aan verschillende overlegvormen. Een belangrijke overlegvorm is het maandelijks IGP-overleg. Naast de OOV-ambtenaren nemen daar aan deel: politie, burgerzaken, arbeidsinspectie, sociale recherche, de afdeling werk en inkomen van de gemeente Buren en de Omgevingsdienst Rivierenlanden (verder: ODR). Hier worden allerhande signalen of casus besproken. Bijvoorbeeld uitkeringsfraude, illegale bewoning, drugshandel, adresfraude of vermoedens van witwassen of omtrent het gebruik van een bedrijf als dekmantel voor georganiseerde criminaliteit.

⁴⁶ Bureau legitiem wordt maar 12 uur per week ingehuurd, terwijl ze – om veiligheidsredenen en om juridisch sterk te staan – in een duo controleren. Feitelijk wordt er dus maar 6 uur gecontroleerd. Dit heeft geleid tot bureaucratische achterstanden en tot meer ruimte voor onrechtmatige huisvesting van arbeidsmigranten.

Er worden controles uitgevoerd. In 2020 en 2021 is twee keer een integrale controle uitgevoerd op een vakantiepark (in het kader van het provinciale project Ariadne), verdeeld over de twee parken in Neder-Betuwe. Ook worden kleinere controles uitgevoerd. Dit kan informatie-gestuurd gebeuren (wetenschap over risico's) of signaal-gestuurd, op basis van (meer) concrete informatie. Er wordt bijvoorbeeld (op delen van) een bedrijventerrein gecontroleerd of specifieke bedrijfspanden.

Maandelijks wordt veiligheidsoverleg gevoerd met de politie, met ondermijning als vast agendapunt. De politie levert bestuurlijke rapportages aan over onder andere drugsproductie bij de gemeente. Dat stelt de gemeente in staat om bestuurlijke maatregelen op te leggen in het kader van het Damocles-beleid. Dit resulteerde in 2019 in drie sluitingen, in 2021 was er één sluiting en in 2023 is tot op heden (april 2023) een bedrijfspand gesloten omdat synthetische drugs is aangetroffen. De overige sluitingen waren vanwege hennepsteelt.

Er wordt één of twee keer per jaar een casus opgepakt in RIEC-verband. Het betreft bijna steeds een aanpak die wordt gericht op witwassen. Het gronddelict is meestal niet scherp in beeld, al gaat het vermoedelijk vaak om drugscriminaliteit, vastgoedfraude of fiscale fraude. Dit mondt zelden uit in een integrale interventie. Soms komt het niet tot een interventie, al onderneemt meestal één partij monodisciplinair de nodige stappen.

Gemeente-respondenten zijn al met al niet te spreken over de meerwaarde van de integrale aanpak van ondermijning. De overleggen leggen een claim op schaarse tijd en ze krijgen het gevoel dat vooral de gemeente tot actie wordt gemaand. Ze wijzen op de volgende patronen:

- De rapporten van het RIEC worden gewaardeerd, in het bijzonder het ondermijningsbeeld en de weerbaarheidsscan. Het mondt uit in aanbevelingen die de gemeente aansporen om actie te ondernemen. Het RIEC wordt ervaren als een bestuurlijk adviseur. Terwijl er weinig RIEC-casus worden opgepakt (één of twee per jaar), waarbij het eerder komt tot een monodisciplinaire interventie (door één organisatie) dan tot een integrale, terwijl de impact van de interventies tegenvalt.
- De politie spoort de gemeente Neder-Betuwe aan tot bestuurlijk handelen en inzet van het bestuursrecht, ook bij drugshandel, terwijl er weinig opsporingsonderzoeken naar drugscriminaliteit worden uitgevoerd. Bij sluitingen van panden vanwege drugshandel of drugsproductie (op basis van artikel 13b Opiumwet) is de verschuiving van politie naar gemeente goed zichtbaar. De politie stelt een bestuurlijke rapportage op bij een. De gemeente Neder-Betuwe komt op basis van zo'n politierapportage terecht in een bestuursrechtelijk traject. Dit vergt tijd en (juridische) kwaliteit, temeer omdat de bestuursrechter (strenger) toetst op het evenredigheidsbeginsel. Kan een burger bijvoorbeeld uit zijn woning worden gezet? De gemeente Neder-Betuwe treft bij (eventuele) sluiting van een pand de vastgoedeigenaren, mogelijk ook als die te goeder trouw zijn. De organiserende daders blijven strafrechtelijk vaak buiten schot, zo constateren respondenten, hetgeen in lijn is met onderzoek (zie bijvoorbeeld Van Wijk en Lenders, 2018).

3.3 Informatie: een vicieuze cirkel

We stuiten qua informatievoorziening over ondermijning op een vicieuze cirkel. Er komen vanuit de bevolking weinig meldingen over criminaliteit binnen bij politie of gemeente. Er worden proactief weinig inspanningen geleverd door de gemeente Neder-Betuwe (bijvoorbeeld controles en boatoezicht) en politie om informatie boven water te krijgen over afgeschermd praktijken. De consequentie is dat er daardoor geen overtuigende informatie is om de politie- of boa-capaciteit uit te breiden of de controles te intensiveren. De politie beschikt, aldus een respondent, over beduidend

meer meldingen en over criminele informatie (met opsporingsindicaties) in de gemeenten Tiel, Culemborg en Maasdriel dan in Neder-Betuwe. Het gevolg is dat eerder opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd naar criminele groepen en praktijken in die drie gemeenten. Vervolgens levert dit ook weer nieuwe informatie op over met name die gemeenten. Ook dit draagt bij aan de vicieuze cirkel.

Respondenten vinden dat deze vicieuze cirkel dient te worden doorbroken. Daarbij wordt onder meer geopperd om meer controles uit te voeren op locaties waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, op risicolocaties (onder andere bedrijventerreinen en recreatieparken) en om de capaciteit van het jongerenwerk en van de boa's uit te breiden. Voorts wordt een campagne gestart om Meld Misdaad Anoniem onder de aandacht te brengen. Dit wordt specifiek gericht op hennep.

Er is straatinformatie over aanzienlijk drugsgebruik en daaraan gekoppelde drugshandel, al worden daarbij vraagtekens geplaatst op beleidsniveau.

3.4 Politieke kaders: ambivalentie

In de politieke opstelling valt op dat het veiligheidsvraagstuk een prominente plaats heeft in het huidige coalitieakkoord. Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op de opdracht om het drugsgebruik terug te dringen en om de uitbuiting van arbeidsmigranten tegen te gaan, voornamelijk op basis van signalen van ondernemers. De agendering van deze twee thema's is belangrijk en laat zien dat er politiek niet wordt weggekeken voor zaken die gevoelig liggen. Deze agendering betekent immers dat lokale jongeren en (jong)volwassenen drugs gebruiken. De logische consequentie is dat er drugshandel plaatsvindt. Toch blijft politiek-bestuurlijke ambivalentie bestaan. Ja, het moet ordelijk en rustig zijn en uitwassen worden zeker niet op prijs gesteld. Maar er bestaat ook terughoudendheid rondom handhaving. Boa's zijn schaars: eerst één en sinds kort twee. Het jongerenwerk ligt ook op een laag peil, met 1,5 fte. Wat rest is een vacuüm bij problemen die burgers niet zelf op kunnen lossen. De lokale gemeenschap is zelfredzaam en lost problemen het liefst zelf op, ook ordeproblemen of drugs- of alcoholproblemen. Als die zelfredzaamheid tekortschiet bij hardnekkige problemen - zoals drugshandel, drugsgebruik en misstanden op vakantieparken en met arbeidsmigranten - is 'ineens' de overheid wél nodig, maar loopt dit vast op de formatie bij politie én gemeente.

Dit tekort heeft geresulteerd in politieke initiatieven en discussies. In de lokale politiek speelde ten *eerste* de gedachte om (de stichting achter) de app-groep een subsidie te verstrekken. Dit werd een incidentele subsidie die is verleend in 2022. Er werd besloten om geen structurele subsidie te verstrekken.

Ten *tweede* loopt een politieke discussie over de mogelijkheid te investeren in formatie-uitbreiding van het jongerenwerk. Uit de interviewronde blijkt dat tegelijk, of als alternatief, wordt gedacht aan de optie om één of twee jeugd-boa's aan te stellen. Het gaat in elk geval om het positioneren van professionals op straat.

Ten *derde* is een lijn ingezet ten aanzien van het huisvesten van arbeidsmigranten, waarbij de hoofdlijn luidt: minder huisvesting in de woonkernen en faciliteren van huisvesting op het terrein van werkgevers of op daartoe geschikte locaties.

Ten *vierde* wordt politiek gewezen op handhavingstekorten, met name op momenten of locaties dat dit zichtbaar wordt. Wat dit betreft wordt politiek onder meer striktere handhaving gevraagd op de vakantieparken, in het bijzonder op Rivierendal.⁴⁷ Dit lijkt te gaan om een casus, al

⁴⁷ *Omroep Gelderland*, Vakantiepark waar verdachten moord De Vries zaten moet harder worden aangepakt', 9 november 2022.

legt het een meer algemeen probleem bloot, namelijk de geringe formatie die op dagelijkse basis beschikbaar is voor handhaving. Voor handhaving bij ernstige kwesties is politieke steun, maar voor handhaving op meer dagelijkse basis is dat niet vanzelfsprekend.

Tot *slot* dringt de gemeenteraad aan op meer politie, met één concrete wens: een vijfde wijkagent, als lokale invulling van de landelijke norm dat er één wijkagent is op 5.000 inwoners.

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen. Paragraaf 4.1 formuleert hoofdconclusies, waarna dit per onderzoeksvraag bondig (nader) wordt toegelicht. Deze paragraaf kan worden gelezen als samenvatting. De slotparagraaf formuleert aanbevelingen.⁴⁸

4.1 Conclusies

4.1.1 Hoofdconclusies

1. Er schuilen aanzienlijke criminele kansen in de goede bereikbaarheid over de weg, de nabijheid van gemeenten met criminele (drugs)netwerken, de vraag naar goedkope arbeidskrachten, de aanwezigheid van twee kwetsbare vakantieparken en anonimiteit, met name in het buitengebied.
2. Het drugsgebruik ligt volgens straatinformatie op een aanzienlijk peil en dat gaat samen met drugshandel, al blijft uiteindelijk onduidelijk wat de omvang hiervan is. Het is onzeker wat de aard en omvang van de drugsproductie is, al worden door de jaren heen productielocaties aangetroffen: soms groot of ingebed in bovenlokale netwerken. Voorts komen misstanden of (systematische) overtredingen in beeld bij de behandeling van arbeidsmigranten. Vakantiepark Rivierendal is een vindplaats van misstanden en criminaliteit.
3. De gemeentelijke ondermijningsaanpak stoelt niet op een visie en daarop gebaseerd plan van aanpak.
4. De informatiepositie over ondermijning is matig. Er bestaan op belangrijke punten onzekerheden of discussiepunten, zoals de omvang van drugsgebruik, drugshandel en drugsproductie. Die onzekerheid is een probleem op zich, want de aanpak van het drugsgebruik is politiek geagendeerd.
5. Voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning is onvoldoende capaciteit beschikbaar, want de ambtelijke veiligheidsorganisatie heeft de handen vol met andere onderwerpen.
6. De gemeenteraad vraagt aandacht voor vormen van ondermijning (b.v. drugsgebruik of de situatie op vakantieparken), maar er bestaat politieke terughoudendheid om te investeren in publieke uitvoeringscapaciteit om dit aan te pakken.

4.1.1 Criminologische vragen

Vraag 1: Wat zijn belangrijke criminele gelegenheidsstructuren in Neder-Betuwe?

De gemeente Neder-Betuwe ligt in de nabijheid van gemeenten (zoals Tiel, Maasdriel, Culemborg en Nijmegen) met criminele drugsnetwerken (drugshandel en drugsproductie). Terwijl het publieke toezicht op straatniveau door de gemeente (er zijn twee boa's) en de strafrechtelijke pakkans op een laag peil liggen. Respondenten wijzen op zichtbare drugshandel, al telt het politiesysteem in vijf jaar tijd (tussen 2018 en 2022) slecht vijf registraties voor harddrugshandel en zelfs nul in 2021. Door

⁴⁸ Zie bijlage 1 voor puntsgewijze bevindingen op basis van het normenkader.

geslotenheid van lokale gemeenschappen, en door het uitgestrekte karakter van de gemeente, raakt informatie over misdaad of overtredingen nauwelijks bekend bij de overheid. De lokale economie is vitaal en is (deels) afhankelijk van de inzet van (goedkope) arbeidsmigranten. Er is een lokale drugsmarkt. Voor drugsdealers, uit dorpen binnen de gemeente en van buitenaf, is Neder-Betuwe een aantrekkelijke gemeente. Er zijn (potentiële) drugsklanten met voldoende contant geld en de pakkans wordt laag ingeschat. Er is publieke kritiek op de geringe aanwezigheid van de politie. Dit heeft in 2015 geresulteerd in oprichting van de stichting Veilig Neder-Betuwe met de zogenoemde app-groep die surveilleert en reageert op meldingen (van burgers) en gebeurtenissen. De consequentie is dat er incidenten zijn die privaat worden afgehandeld, waartoe anders mogelijk politiemensen naar Neder-Betuwe waren gestuurd.

Vraag 2: Welke vormen van ondermijnende criminele praktijken doen zich voor in Neder-Betuwe? Wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten en over de locaties en branches die het betreft?

Het drugsgebruik ligt op een aanzienlijk peil en dat gaat samen met drugshandel, al blijft – in de interviewronde – uiteindelijk onduidelijk wat de omvang hiervan is. Die onduidelijkheid is een probleem op zich, want de aanpak van het drugsgebruik is politiek geagendeerd. Dat is niet van vandaag of gisteren, want een fractievoorzitter agendeerde het al in 2011.

Het is onzeker wat de lokale situatie is wat betreft drugsproductie, waarbij het met name gaat om hennepsteelt. Tussen 2018 en 2022 telt Neder-Betuwe meer registraties inzake ‘vervaardigen softdrugs’ dan Culemborg: 16,9 versus 15,5 per 10.000 inwoners. Ook in Neder-Betuwe zijn grote criminele belangen gemoeid met hennepsteelt, want het gaat om veel geld. Dit onderstreepte de (toevallige) vondst van een megakwekerij in aanbouw (in de Willem Alexanderbrug te Echteld), waar de omzet meer dan één miljoen euro *per oogst* had geweest.

Een categorie arbeidsmigranten verkeert in een afhankelijkheidssituatie. Er zijn arbeidsmigranten die continu een andere slaapplek krijgen en die leven in onzekerheid over werk en huisvesting.

Personen en rechtspersonen investeren in chalets (op een vakantiepark) en in woningen om arbeidsmigranten te huisvesten. Voor Neder-Betuwe geldt dat 20,2 procent van de rechtspersonen met vastgoed in tien jaar tijd is veroordeeld. Dat is meer dan gemiddeld in Gelderland (17,4) en Nederland (15,6). Uit open bronnen blijkt dat de eigenaar van vakantiepark Rivierendal is veroordeeld.

4.1.2 Bestuurskundige vragen

Vraag 3: Wat is de beleidstheorie bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning?

De agendering van de gemeentelijke ondermijningsaanpak in onder meer het coalitieakkoord komt (nog) niet tot uitdrukking in een Plan van Aanpak, met een daaraan ten grondslag liggende visie. Dit is een rem op de interne en externe samenwerking bij de aanpak van ondermijning.

Vraag 4 en 5: Hoe (doelmatig) wordt door gemeente, politie en partners invulling gegeven aan de uitvoering bij de aanpak van ondermijning? Welke problemen, knelpunten, kansen en effecten zien professionals en burgers?

Voor de ondermijningsaanpak is te weinig ambtelijke capaciteit beschikbaar. Veiligheidsambtenaren (twee OOV-ambtenaren en twee boa's) hebben hun handen vol aan andere onderwerpen. De informatiepositie is matig ontwikkeld. Er komen vanuit de bevolking weinig meldingen en er is te weinig capaciteit beschikbaar om informatie 'op te halen'. De integrale aanpak van ondermijning loopt tegen knellende grenzen aan. De OOV-organisatie heeft het dermate druk, alleen al met

incidenten, dat het externe relatiebeheer bij de ondermijningsaanpak gering is. Er zijn overleggen met de politie en andere partners, en er is afstemming met het RIEC, maar er wordt niet structureel gestalte gegeven aan publiek-private samenwerking met ondernemers, bewoners en publieke instanties. Rapporten van het RIEC worden gewaardeerd, zoals de weerbaarheidsscan, maar er worden weinig RIEC-casus opgepakt (één of twee per jaar). Bij geconstateerde drugshandel en drugsproductie wordt door de politie aangedrongen op bestuurlijke interventies, terwijl er nauwelijks strafrechtelijk wordt geïnvesteerd; organiserende criminelen blijven al snel buiten schot.⁴⁹

De lokale gemeenschap is zelfredzaam en lost problemen het liefst zelf op, maar als dit tekortschiet - bij drugshandel, drugsgebruik en misstanden op vakantieparken of met arbeidsmigranten - is 'ineens' de overheid nodig, maar dan blijkt dat de formatie daartoe tekortschiet.

Vraag 6

Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de ondermijningsaanpak? In hoeverre is de raad zich bewust van zijn eigen rol bij (het voorkomen van) ondermijning?

Politiek wordt gewezen op handhavingstekorten als problemen zich opdringen, zoals ten aanzien van vakantiepark Rivierendal of wat betreft drugsgebruik. Er bestaat politieke ambivalentie. Er moet worden gehandhaafd bij uitwassen of ordeverstoringen, maar de publieke middelen ontbreken daartoe. In hoeverre de raad zelf alert is op ondermijnende invloeden valt op basis van de door ons uitgevoerde onderzoeksmethoden niet te beantwoorden.

4.2 Aanbevelingen

We formuleren de volgende aanbevelingen:

1. Maak, als gemeenteraad en college in Neder-Betuwe, meer werk van de aanpak van ondermijning. Voer daartoe eerst een debat over de aard en schade van de lokale ondermijning.
2. Voer vervolgens een politiek debat over de minimale capaciteit die beschikbaar dient te komen voor de ondermijningsaanpak bij OOV, voor boa-taken, voor jongerenwerk en voor controles door toezichthouders.
3. Geef politiek-bestuurlijk duidelijk aan welke thema's of locaties bij de ondermijningsaanpak prioriteit krijgen. Wat betreft bestaande prioriteiten - met name drugsgebruik, drugshandel en (fatsoenlijke) huisvesting van arbeidsmigranten - kunnen extra middelen worden benut om de daad (meer) bij het woord te voegen.
4. Gebruik de versterking van de gemeentelijke ondermijningsaanpak om te investeren in publiek-private samenwerking, waarbij een beroep wordt gedaan op publieke partners (zoals RIEC en politie) om (meer) prestaties te leveren in Neder-Betuwe. Een vijfde wijkagent is daarbij logisch, mede vanwege de bevolkingsgroei, al zou vijf wijkagenten reeds - conform de norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners - passen bij het huidige inwonertal.

⁴⁹ Vergelijk: Van Wijk en Lenders, 2018.

Literatuur

- Beke, B., Klein Hofmeijer, E., & Versteegh, P. (2009). *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast: Een methodiekomschrijving* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.
- Beke, B., Torre, E.J. van der, & Duin, M. van (2011). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI scores*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Duin, M.J., van, T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma en E.J. van der Torre, *Politie en bestuur in de Bible Belt: een verkenning*, Politie & Wetenschap, 2010.
- Fijnaut, C., & Bovenkerk, F. (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam. Enquête Opsporingsmethoden*. Bijlagen XI, Deelonderzoek IV, Kamerstuk 24072 nr. 20, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995—1996. Den Haag: SDU.
- Functioneel Parket Afpakken (2016). *Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht*. Functioneel Parket.
- LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.
- Noordanus, P., Tops, P. & Torre, E.J. van der (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Spoorendonk, J. (2020). *Recreatieparken: ondernijning Vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment*. Rotterdam/'s-Hertogenbosch: LokaleZaken/Provincie Noord-Brabant.
- Torre, E.J. van der & Duin, M.J. van (2022). *De veiligheidsorganisatie in Zoetermeer*, Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der, Tops, P. en Jongepier, T (2023). *Ondernijning in het Ommeland. Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondernijning in negen Groningse gemeenten*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Bergsma, H., Duin, M.J. van, Eilert, R. (2010). *Lokale politiek over de politie* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.
- Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Bergsma, H., Keizer, D. & Torre, E.J. van der (2011). *Aan de rand van het bestel. Een verkennende studie naar bestuurlijk veiligheidsbeleid en politiewerk in kleine gemeenten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Tops, P., & Torre, E.J. van der (2015). *Wijkenaanpak en ondernijning criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Tops, P & Torre, E.J. van der (te verschijnen). *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip.*

Wiegant, B.(2017). *Vanaf de zijlijn bekeken. Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012.* Lelystad: provincie Flevoland.

Wijk, A., & Lenders, A. (2018). *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richting voor de overheidsaanpak.* Bekereeks.

Normenkader: samenvattende bevindingen

1. Beleidstheorie

- Het coalitieakkoord 2022-2026 agendeert ondermijning, in het bijzonder drugsgebruik (en daarmee impliciet drugshandel) en de aanpak van arbeidsuitbuiting. De Kadernota Integrale Veiligheid benoemt ondermijning als prioriteit, al is het één van de vele veiligheidsdossiers.
- De agendering van de ondermijningsaanpak komt (nog) niet tot uitdrukking in een uitvoeringsorganisatie die daaraan gestalte kan geven. Het ontbreekt aan een Plan van Aanpak en daaraan ten grondslag liggende visie. Dit legt de gemeente in een spagaat, want een 'klein' ambtelijk apparaat schiet tekort als zich ernstige (ondermijnende) kwesties aandienen.

2. Informatie: inzicht, signalen, overzicht en analyse

- We stuiten qua informatievoorziening op een vicieuze cirkel. Er komen vanuit de bevolking weinig meldingen over criminaliteit en er worden proactief weinig inspanningen geleverd door gemeente (b.v. controles en boa-toezicht) en politie om informatie boven water te krijgen. De consequentie is dat er daardoor geen overtuigende informatie is om de OOV- of boa-capaciteit uit te breiden of de controles te intensiveren. Dat bestendigt vervolgens de zwakke informatiepositie.
- De gesloten cultuur en lage meldingsbereidheid zijn ook een rem op de informatiepositie van gemeente en politie.
- Er bestaat geen meldpunt binnen de gemeente Neder-Betuwe ten behoeve van signalen over mogelijke ondermijning.
- Er is straatinformatie over aanzienlijk drugsgebruik en daaraan gekoppelde drugshandel, maar daarbij worden vraagtekens geplaatst op beleidsniveau.

3. Ondermijningsaanpak: de (kern van de) ambtelijke uitvoeringsorganisatie

- De capaciteit van de ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV) ligt op 1,78 fte. Dat is voor de hele gemeentelijke veiligheidstaak (die complexer en breder is geworden, inclusief crisisbeheersing), waaronder 'ondermijning'.
- Ondermijning is een neventaak van één OOV-ambtenaar die ook andere taken heeft. Ondermijning is geprioriteerd, maar er is nauwelijks uitvoeringscapaciteit. Rekening houdend met andere veiligheidstaken (dat worden er meer en het wordt complexer) heeft de gespecialiseerde OOV-ambtenaar weinig uren per week beschikbaar.
- Veiligheid en in het bijzonder de ondermijningsaanpak is geen *sleutelfunctie*, maar een kwestie van *sleutelfiguren*.
- De gemeente Neder-Betuwe beschikt over twee boa's; de eerste boa werd pas in 2019 aangesteld en de tweede in augustus 2022. Door de grote oppervlakte van de gemeente en door de optelsom van taken komen de boa's er amper aan toe om een bijdrage te leveren aan de ondermijningsaanpak.
- Er is 1,5 fte beschikbaar voor jongerenwerk, al bedraagt de formatie 2,5 fte. Het jongerenwerk wordt geconfronteerd met toenemende jeugdproblematiek: hangjeugd, blijvend hoog alcoholgebruik en drugsgebruik.

4. Gemeentelijke integraliteit

- De aanpak van ondermijning is geagendeerd en maakt deel uit van het takenpakket van OOV, al staat het nog niet – zeker niet in alle scherp – op het netvlies van andere ambtelijke afdelingen en van de ambtelijke top. Dit komt mede door ambivalentie: uitwassen moeten worden bestreden of worden voorkomen, maar aan de horizontale relaties met (grote) lokale bedrijven moet niet (te veel) worden getoerd.
- Er is geen ambtenaar aangewezen als Bibob-coördinator. Een OOV-ambtenaar en een juridisch adviseur functioneren beiden als coördinator en zij voeren, met een collega van vergunningverlening, de Bibob-toetsen uit. Er worden vooral toetsen uitgevoerd in klassieke risicobranche, zoals de horeca. De gedachte achter Bibob-beleid is dat gemeentelijke afdelingen een kritische houding innemen tegenover (rechts)personen die gebruikmaken van gemeentelijke diensten. Er wordt snel vanuit gegaan dat het wel goed zit als een bekende partij zich meldt. Projectontwikkeling wordt bijvoorbeeld juridisch en inhoudelijk getoetst, zonder dat onderzoek wordt gedaan naar de investerende (rechts)personen.
- De krappe bezetting van de gemeentelijke organisatie staat integraliteit bij de ondermijningsaanpak in de weg; vanwege langdurig uitval van een medewerker van Burgerzaken zijn controles op locatie op een laag niveau gebracht; de afdeling Wonen heeft een beleidsplan ontwikkeld voor de huisvesting van arbeidsmigranten, maar de uitvoering kampt met personele tekorten en wordt veel meer gericht op huisvesting dan op bestrijding van arbeidsuitbuiting. Ook is het plan verlopen; in 2023 wordt een nieuw plan opgesteld.

5. Externe netwerkvorming: publiek en privaat

- De OOV-organisatie heeft het dermate druk, en wat ondermijning betreft alleen al met incidenten, dat het externe relatiebeheer bij de ondermijningsaanpak gering is. Er zijn overleggen met de politie en andere partners, en er is afstemming met het RIEC, maar er wordt niet structureel gestalte gegeven aan publiek-private samenwerking met ondernemers, bewoners en publieke instanties.
- De rapporten van het RIEC worden gewaardeerd, in het bijzonder het ondermijningsbeeld en de weerbaarheidsscan. Het mondt uit in aanbevelingen die de gemeente aansporen om actie te ondernemen. Het RIEC wordt ervaren als een bestuurlijk adviseur. Terwijl er weinig RIEC-casus worden opgepakt (één of twee per jaar), waarbij het eerder komt tot een monodisciplinaire interventie dan tot een integrale. De impact van de interventies valt vaak tegen.
- Bij drugshandel en -productie wordt door de politie aangedrongen op bestuurlijke interventies, terwijl de lokale strafrechtelijke aanpak op een laag niveau ligt.

6. Politieke verantwoording en sturing

- Ondermijning staat op de agenda, maar er bestaat politiek-bestuurlijke ambivalentie. Er is behoefte aan orde en rust, en uitwassen worden niet op prijs gesteld, maar er heerst terughoudendheid rondom handhaving. Voor noodzakelijke handhaving op casusniveau is politieke steun, maar voor handhaving op meer dagelijkse basis is die steun niet vanzelfsprekend.

Korte toelichting op politieregistraties

De politie heeft registraties aangeleverd, onder meer over drugsincidenten. Het is nuttig om kennis te nemen van deze cijfers, maar er kleven ook beperkingen aan. We baseren ons op cijfers die de politie ontleent aan het BVH-registratiesysteem. Per geregistreerde gebeurtenis telt één feit-code: de zwaarste of het feit dat als eerste is ingevoerd. Als de politie bijvoorbeeld een aanhouding verricht vanwege een drugsdeal, waarbij de verkoper en de koper (met softdrugs op zak) worden aangehouden, dan wordt dit louter geteld als handel in softdrugs (en dus niet ook als drugsbezit).

De categorisering van een drugsincident is niet zo eenduidig of helder als wellicht het geval lijkt. Een incident of gebeurtenis wordt bijvoorbeeld weggeschreven als 'vervaardigen softdrugs', omdat dit op dat moment het meest passend lijkt. Er komt bijvoorbeeld een melding binnen over een mogelijke hennepkwekerij, maar uit onderzoek blijkt dat dit niet zo is of het wordt (bijvoorbeeld bij een warmtemeting) niet bevestigd. Toch bestaat de kans dat de registratie blijft staan als 'vervaardigen softdrugs', terwijl nog niet duidelijk is dat het hennepsteelt betreft of duidelijk si of lijkt dat dit niet zo is.

De grens tussen een drugsregistratie of een andersoortige politieregistratie kan ook diffuus zijn. Wat in het systeem wordt vastgelegd als drugsoverlast of drugshandel, zou in feite bijvoorbeeld kunnen gaan om jeugdoverlast. Al komt het omgekeerde evengoed voor: achter een melding (die wordt geregistreerd als) jeugdoverlast kan in werkelijkheid drugsgebruik of drugshandel schuilgaan. Er treedt onder-registratie op in het politiesysteem. Drugshandel en drugsteelt zijn delicten die in de regel zo goed mogelijk worden afgeschermd. Bij een illegale drugsdeal hebben verkoper en koper een gedeeld belang om dit buiten het blikveld van politie of burgers te doen. Dit betekent dat veel drugshandel of drugsteelt niet wordt geregistreerd.

Onder-registratie en foute registraties zijn een structureel verschijnsel. Het doet zich met andere woorden nu voor, maar ook in voorgaande jaren. Het staat - mits er geen veranderingen optreden in de wijze van registreren - vergelijkingen (in de tijd en tussen locaties) daarmee niet noodzakelijkerwijs in de weg. Registraties in het politiesysteem geven op z'n best een indicatie van de ontwikkelingen ten aanzien van drugscriminaliteit of drugsoverlast. Er zijn tijdelijke of toevallige factoren – waaronder beleidsveranderingen - die van invloed kunnen zijn op registraties van drugsincidenten. Respondenten wijzen erop dat de politiecapaciteit voor bestrijding van hennepsteelt (mede door het opheffen van de hennepsteelt) is afgenomen, waardoor dit een (deel)verklaring is voor de afname van de geregistreerde hennepsteelt. Ook lijkt het erop dat kwekerijen beter worden beschermd tegen warmtemetingen. Vanwege dergelijke effecten is voorzichtigheid geboden om op basis van politiecijfers, bij vergelijkingen in de tijd, conclusies te trekken.

Samenwerkingsafspraken Appgroep Neder-Betuwe

Thema	Afspraak
Communicatie	<p>In de communicatie naar buiten toe vanuit de Appgroep (over acties, inzetten, meldingen etc.) nadrukkelijk(er) vermelden dat men altijd eerst het algemene alarmnummer moet bellen, namelijk 1-1-2 of geen spoed wel politie, namelijk 0900-8844</p> <p>Meldingen die bij de Appgroep binnenkomen direct doorzetten naar de politie.</p> <p>Het bevorderen van het onderlinge contact tussen het politieteam en leden van de Appgroep.</p> <p>De politie maakt inzichtelijk welke informatie op welk moment vanuit de politie gedeeld mag worden met de Appgroep en draagt hier zorg voor.</p> <p>Zorgen dat de gemaakte afspraken en kaders tussen de Appgroep en politie duidelijk zijn voor leden van de Appgroep.</p>
Organisatie appgroep	<p>De leden van de appgroep moeten allemaal een VOG aanvragen/hebben om deel te kunnen nemen aan de Appgroep Neder-Betuwe.</p> <p>De Appgroep Neder-Betuwe moet meer oefenen in de bevoegdheden die een burgerwacht heeft.</p> <p>Indien een lid persoonlijk betrokken is bij een actie, moet de betreffende lid buiten de actie gehouden worden.</p>
Periodieke afstemming	<p>Periodiek (per 3 maanden) op ambtelijk niveau een overleg inplannen tussen de Appgroep N-B, gemeente en politie over de ervaringen/incidenten afgelopen periode.</p>

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd voor dr. Edward van der Torre en dr. Menno van Duin van Lokale Zaken.

Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Neder-Betuwe
Postbus 20
4043 ZG OPHEUSDEN

uw brief van
uw kenmerk
ons kenmerk Z/23/096246/210386
behandeld door Eefje Coopmans
bijlage(n) -

Opheusden 19 oktober 2023

Onderwerp Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek inzake ondermijning

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Neder-Betuwe,

Op 3 oktober jl. ontvingen wij via de griffie het Rekenkamercommissierapport "Over (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in Neder-Betuwe", met een verzoek om uiterlijk 24 oktober 2023 een bestuurlijke reactie te geven. Op verzoek is deze termijn met een week verlengd, zodat de geldende interne (besluitvormings)procedures gevolgd konden worden.

Voorafgaand aan de bestuurlijke reactie, hebben wij in juni jl. een ambtelijke reactie in het kader van hoor en wederhoor toegestuurd. U heeft ons vervolgens bericht over de wijze waarop deze ambtelijke reactie is verwerkt in het uiteindelijke onderzoeksrapport. Wij willen u bedanken voor deze terugkoppeling en zijn blij dat een groot deel van de reactie is meegenomen in het definitieve rapport.

In deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie. Een afschrift van deze brief zal tevens worden verzonden aan de politie. In deze bestuurlijke reactie geven wij achtereenvolgens een algemene reactie op het onderzoeksrapport, een reactie op de conclusies en een reactie op de aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen maakten nog geen deel uit van de versie van het rapport waarop een ambtelijke reactie is gegeven.

Algemene reactie

De gemeente Neder-Betuwe bestaat uit 6 dorpen met daaromheen veel buitengebied. In de rapportage worden voornamelijk de 4 kernen van Opheusden, Dodewaard, Kesteren en Ochten en het buitengebied aangehaald. De dorpen IJzendoorn en Echteld lijken hiermee onderbelicht te worden. Tevens herkennen we ons niet helemaal in alle kenschetsen van de gemeente, zoals bijvoorbeeld 'de ligging als een eiland tussen water en de A50'.

Het algehele gevoel zegt dat er veel aannames zijn verwerkt in het rapport.

In paragraaf 1.4 met als titel onderzoeksactiviteiten wordt wel duiding gegeven aan de verkregen en verwerkte informatie. Hierbij wordt bijvoorbeeld benoemd dat respondenten zich baseren op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Daarbij wordt aangegeven dat de tekst dient te worden gelezen als een weergave van professionele ervaringen, inzichten en inschattingen wat betreft georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Maar in onze ogen komt dit in de geformuleerde vervolgtaksten niet altijd even goed naar voren. De stelligheid waarmee zaken zijn omschreven, leidt ertoe dat vermoedens als feitelijk worden gelezen.

Daar komt bij dat sommige resultaten uit het onderzoek kracht worden bijgezet door het gebruik van voorbeelden van incidenten die zich in onze gemeente hebben voorgedaan. Met grote regelmaat wordt hierbij (zeer) oude casuïstiek aangehaald, dit geeft in onze ogen een vertekend beeld van de huidige situatie.

Paragraaf 2.2.1 beslaat vele pagina's inzake het onderwerp drugs. Wij herkennen het thema, maar de omvangrijke omschrijving staat wat ons betreft niet in verhouding met de rest van de thema's. Op basis van feitelijke cijfers missen we context en perspectief om het (verhoudingsgewijs) zo op te nemen in het rapport.

In paragraaf 3.2.3 wordt gesproken over het per 2021 aangepaste BIBOB-beleid. Daar staat benoemd dat de gemeente Neder-Betuwe geen BIBOB-coördinator heeft. Het klopt dat er geen zelfstandige functie van BIBOB-coördinator is. Maar zoals ook in de ambtelijke reactie is aangegeven, zijn de functie van jurist, de beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid en de vergunningverlener wel degelijk aangewezen en opgeleid om deze functie te vervullen. Wij zien de verdeling van deze rol over meerdere functies juist van toegevoegde waarde.

Verder wordt in de rapportage ingegaan op de beperkte beschikbare ambtelijke capaciteit met betrekking tot het thema ondermijning. De genoemde vacature op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid is in mei 2023 reeds ingevuld. En per 1 oktober is een trainee gestart. Zij heeft als hoofdaandachtveld het thema ondermijning en werkt daarnaast mee om het brede thema veiligheid. Daarnaast biedt de recente organisatieontwikkeling, waarbij op diverse (beleids)terreinen (o.a. jeugd) in 2023 extra capaciteit beschikbaar is gekomen, extra mogelijkheden tot het gericht aanpakken van ondermijning.

Ook is er meer ruimte gekomen voor het organiseren van integrale controles. In 2023 hebben er inmiddels al meer plaatsgevonden dan in 2022 en voorgaande jaren. De focus op het thema ondermijning is dan ook bij aanvang van de nieuwe kadernota 2023-2026 versterkt en de eerste stappen tot verbetering zijn gezet. Hiermee wordt recht gedaan aan de ook door de onderzoekers genoemde urgentie op dit thema.

Als laatste willen we ingaan op paragraaf 3.4. Hierin wordt aangegeven dat wanneer de zelfredzaamheid tekortschiet bij hardnekkige problemen - zoals bij drugshandel, drugsgebruik en misstanden op vakantieparken en met arbeidsmigranten - en 'ineens' de overheid wél nodig is, dat dit vastloopt op de formatie bij politie én gemeente. Wij stellen dat het op dat moment niet alleen gaat om een formatievraagstuk, maar dat bijvoorbeeld houding en gedrag vanuit inwoners en partners eveneens een rol speelt en een concrete aanpak in de weg kan staan.

Reactie op de conclusies

We delen grotendeels uw conclusies. Naar aanleiding van de conclusies merken we het volgende op: [Conclusie 3 De gemeentelijke ondermijningsaanpak stoelt niet op een visie en daarop gebaseerd plan van aanpak.](#)

Deze conclusie vinden wij te kort door de bocht. Zowel op lokaal als regionaal niveau zijn begin 2023 de integrale veiligheidsplannen vastgesteld voor de periode 2023-2026. Hierin wordt voortgeborduurd op de voorliggende beleidsperiode (2019-2022) waarbij het thema ondermijning een steeds grotere prioriteit heeft gekregen. De daaraan gekoppelde activiteiten, afstemming in de regio en aangepaste beleidsregels zijn ingebed in de organisatie en worden in samenspraak met de diverse partners opgepakt en uitgedragen.

Conclusie 4: De informatiepositie over ondermijning is matig.

We onderschrijven dat de informatiepositie matig is, maar we herkennen ons niet volledig in de door de onderzoekers opgestelde omschrijving van de huidige situatie. Er wordt geïnsinueerd dat de omvang van het drugsprobleem groot is, maar vervolgens is het geschetste beeld diffuus. Wij stellen dat het feitelijke probleem onvoldoende in beeld is en dat daarmee niet kan worden aangegeven of en hoe groot of klein het probleem is. Daarnaast stellen we dat de stabiliteit in de feitelijke cijfers ook een waarde is. We kiezen er tot nu toe voor om de situatie goed in de gaten te houden en te acteren waar nodig (zoals bijvoorbeeld het strak optreden bij geconstateerde drugsproductie).

Conclusies 5 en 6: Voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning is onvoldoende capaciteit beschikbaar en er bestaat politieke terughoudendheid om te investeren in publieke uitvoeringscapaciteit.

Deze conclusies gaan met name in op beperkte capaciteit.

We willen hierbij nogmaals opmerken dat de recente organisatieontwikkeling, waarbij op diverse (beleids)terreinen (o.a. jeugd) in 2023 extra capaciteit beschikbaar is gekomen, extra mogelijkheden biedt tot het gericht aanpakken van ondermijning.

Reactie op de aanbevelingen

We zien de door u geformuleerde aanbevelingen als handvatten en kansen om ons beleid te versterken. Wij maken de volgende opmerkingen bij de opgestelde aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Maak meer werk van de aanpak van ondermijning.

Het voorstel om een debat te voeren, zien wij als een goed idee. De reeds vastgestelde beleidskaders bieden hier goede aanknopingspunten voor. We staan open voor suggesties voor de inhoud en vorm van het te voeren debat.

Aanbeveling 2: Voer een politiek debat over de minimale capaciteit die beschikbaar dient te komen voor de aanpak van ondermijning.

We onderschrijven dat het belangrijk is om een dergelijk debat te voeren. Wanneer we iets willen, moeten namelijk ook de randvoorwaarden gecreëerd worden. Van belang is dat, na het debat en de bijbehorende conclusies, vervolgens wordt doorgepakt.

Aanbeveling 3: Geef politiek-bestuurlijk aan welke thema's of locaties bij de ondermijningsaanpak prioriteit krijgen.

De genoemde thema's in deze aanbeveling (drugsgebruik, drugshandel en (fatsoenlijke) huisvesting van arbeidsmigranten) zijn niet zodanig als hoofdprioriteiten vastgesteld in ons huidige beleid. Ze maken wel onderdeel uit van waar we ons in de beleidsperiode 2023-2026 op richten:

- Inzicht krijgen in de mate van georganiseerde criminaliteit binnen onze gemeentegrenzen, met extra aandacht voor signalen van mensenhandel en uitbuiting van onder andere arbeidsmigranten.
- De samenhang tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden versterken en meer op elkaar aan laten sluiten.
- Fraude (adresfraude, zorgfraude, internetfraude, etc.) verminderen.
- Bewustzijn van inwoners vergroten als het gaat om de risico's van ondermijnende activiteiten.
- Drugsproductie, -handel en -gebruik verminderen.

Gedurende de beleidsperiode kan en wordt gestuurd op actuele ontwikkelingen. Op die manier kunnen prioriteiten tussentijds (en informatie gestuurd) worden bijgesteld. Zoals bijvoorbeeld ook vlak voor en tijdens de Coronaperiode het Ariadne-project van de provincie Gelderland (aanpak van criminaliteit en ondermijning op en rondom vakantieparken) is gestart en waar ook in de toekomst gebruik van zal worden gemaakt.

Aanbeveling 4: Gebruik de versterking van de gemeentelijke ondermijningsaanpak om te investeren in publiek-private samenwerking.

Deze aanbeveling, met name het onderdeel politie en de wens om de vijfde wijkagent te realiseren, sluit aan bij de wens van de raad. Hier wordt ook al geruime tijd voor gelobbyd. Maar de politie kiest, op basis van de huidige toename van incidenten en slachtofferschap op het gebied van digitale veiligheid, voor investering in digitale wijkagenten. Deze inzet wordt ook door de gemeente ondersteund. In tijden van schaarste is dit nu de meest logische invulling, ondanks dat het niet specifiek gericht is op de aanpak van ondermijning.

Tot slot

Wij bedanken u voor uw onderzoek en het opgeleverde rapport dat we met interesse hebben gelezen. Wij nemen uw aanbevelingen mee bij het verder verbeteren van de aanpak van ondermijning in Neder-Betuwe. Daarbij zijn we ons bewust van de uitdagingen ten aanzien van dit vraagstuk. We hopen samen met onze inwoners en netwerkpartners het informatiebeeld te verbeteren om vervolgens gericht in te kunnen zetten op hetgeen er nodig is om de veiligheid op een gelijk en/of verbeterd niveau krijgen zodat alle inwoners, ondernemers en bezoekers zich veilig voelen binnen de gemeente Neder-Betuwe.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe,

{{esl:signer1:Capture:size(150,40)}} {{esl:signer2:Capture:size(150,40)}}

Gerrit Stam
Secretaris

Jan Kottelenberg
Burgemeester

Nawoord

Met de aanbidding van dit rapport levert de rekenkamercommissie haar vijftiende onderzoeksproduct af. Het onderzoek is uitgevoerd in het eerste halfjaar van 2023.

Bestuurlijke reactie college

De rekenkamercommissie is positief over de constructieve reactie van het college, waarin de conclusies grotendeels worden onderschreven en de geformuleerde aanbevelingen worden gezien als handvatten en kansen om het beleid te versterken.

De bestuurlijke reactie van het college vraagt om een nadere reactie op de volgende punten:

- Het college verwoordt als geheel gevoel dat er veel aannames zijn verwerkt in het rapport. Het rapport stoelt inderdaad op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen en daarnaast op een expertoordeel van de onderzoekers wat betreft georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Veel bevindingen kunnen, helaas, niet worden onderbouwd met feiten of observaties. Daarmee toont zich de lastigheid van het onderwerp ‘ondermijning’ en hoe ongrijpbaar de materie is. Met de subjectieve informatie én het expertoordeel wordt het beeld van ondermijning ingekleurd.
- Het onderwerp ‘drugs’ is uitgebreid beschreven. Dit is gedaan nadat tijdens een startbijeenkomst met de raad, voorafgaand aan dit onderzoek, dit onderwerp naar boven kwam als specifiek te onderzoeken onderwerp.

Reactie politie

Vanwege de belangrijke rol van de politie ten aanzien van het onderwerp ‘ondermijning’ is aan de teamchef van het basisteam De Waarden gevraagd om een reactie. In eerste instantie op het onderdeel bevindingen. De opmerkingen hebben mede geleid tot diverse aanscherpingen van de bevindingen. Tevens is gevraagd om een reactie, evenals het college, op de concept-rapportage. Door de teamchef is aangegeven dat op basis van de inhoud geen separate reactie volgt.

Tot slot

De rekenkamercommissie kijkt terug op een boeiend onderzoek. Het onderwerp bleek bijzonder complex om te onderzoeken. Informatie en inschattingen van politiemensen, ambtenaren en andere professionals bleken een belangrijke bron. Deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op ervaringen, maar ook op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Dat, in combinatie met de deskundigheid op het gebied van ondermijning van de onderzoekers maakt dit een waardevol rapport. Het biedt inzichten en inschattingen wat betreft de georganiseerd criminaliteit en ondermijning in Nederland.

De rekenkamercommissie bedankt iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek. In het bijzonder de onderzoekers, Edward van der Torre en Menno van Duin van Lokale Zaken, voor hun niet aflatende inzet om zoveel mogelijk informatie boven tafel te krijgen.