



NIEUWE RONDE, NIEUWE KANSEN

REKENKAMERONDERZOEK NAAR DE AANPAK VAN
ONDERMIJNING IN DE GEMEENTE NIJKERK

FEBRUARI 2024

COLOFON

De Rekenkamer

De Rekenkamer Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke Rekenkamer van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde. De Rekenkamer bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter, tot 1 oktober 2023), de heer M. Pen (voorzitter v.a. 1 oktober 2023) de heer H.M. ter Beek (lid), de heer J.C.T.M. Doorakkers (lid), de heer M. Neimeijer (lid) en mevrouw J.T. Versteegh (lid). De Rekenkamer heeft twee onderzoekers / secretarissen: mevrouw I.M.T. Spoor en mevrouw M.E. Barel-Glashouwer.

Het onderzoek (de nota van bevindingen) is in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerd door Bureau Beke (Joey Wolsink) en LokaleZaken (Edward van der Torre).

Bureau **Beke**

LokaleZaken 

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting met conclusies en aanbevelingen	4
1. Inleiding	10
1.1 Wat is ondermijning?	10
1.2 Onderzoeksvragen	11
1.3 Onderzoeksactiviteiten.....	12
1.4 Normenkader.....	13
1.5 Leeswijzer	14
2. Ondermijning: geleheidsstructuren	15
2.1 Situationele factoren	15
2.2. Sociaaleconomische factoren.....	17
2.3 Culturele factoren.....	20
2.4 Afsluiting.....	21
3. Ondermijnende praktijken	22
3.1 Drugscriminaliteit in Nijkerk	22
3.2 Drugscriminaliteit: verweven met andere delicten.....	28
3.3 Vastgoed, vakantieparken en bedrijven.....	29
3.4 Overige fenomenen	31
3.5 Afsluiting.....	34
4. De (gemeentelijke) aanpak van ondermijning	35
4.1 Het coalitieakkoord (2022-2026): ondermijning op de agenda	35
4.2 Veiligheidsplannen	36
4.2.1 Het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022: veel prioriteiten en activiteiten	36
4.3 De ambtelijke veiligheidsorganisatie.....	41
4.3.1 Het team Veiligheid	41
4.4 De gemeentelijke aanpak: kwartiermakerij en knellende grenzen.....	45
4.5 Informatie: een wereld te winnen.....	51
4.6 Externe netwerkvorming: agendering en barrières	52
4.7 De lokale politiek over veiligheid en ondermijning: steun en zorgen	54
4.8 Afsluiting.....	56
5. In antwoord op de onderzoeksvragen	57
5.1 Criminologische vragen	57
5.2 Bestuurskundige vragen	59
5.2.1 Beleidstheorie	59
5.2.2 Beleid, uitvoeringsorganisatie en effectiviteit	59
5.2.3 Samenwerking	61
5.3 Gemeenteraad.....	62
6. Bestuurlijke reactie college B&W en nawoord rekenkamer	64
6.1 Bestuurlijke reactie college van B&W Nijkerk	64
6.2 Nawoord rekenkamer.....	69

Literatuur	70
Bijlage 1 Normenkader	71
Bijlage 2 Korte toelichting op politieregistraties	76
Bijlage 4 Risicobranches: een korte toelichting	78
Bijlage 5 Uitvoeringsprogramma IVP 2019-2022: activiteiten.....	79
Bijlage 4 Risicobranches: een korte toelichting	63
Bijlage 5 Uitvoeringsprogramma IVP 2019-2022: activiteiten.....	64

Bestuurlijke samenvatting met conclusies en aanbevelingen

In opdracht van de rekenkamer hebben onderzoekers van Lokale Zaken en Bureau Beke in de maanden april tot en met september 2023 onderzoek gedaan naar de ondermijnende criminaliteit en de gemeentelijke aanpak daarvan in Nijkerk.

Wat is ondermijning

Ondermijning betreft de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit op de samenleving.

De kern van het begrip ondermijning is dat het niet alleen gaat om georganiseerde criminaliteit op zich, maar vooral om de maatschappelijke schade ervan. Deze criminaliteit is bedreigend vanwege onder meer het risico op verslaving, geweld, slachtofferschap (bijvoorbeeld uitbuiting) of oneerlijke concurrentie. Criminelen kunnen met drugshandel, drugsproductie, arbeidsuitbuiting en fraude veel geld verdienen. Dit geld kan vervolgens worden witgewassen door te investeren in vastgoed of bedrijven. De onderwereld en de bovenwereld raken zo meer en meer met elkaar verweven.

Criminelen schermen hun zaken af, maar hebben de legale wereld waaronder het lokaal bestuur, ook nodig. 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 te sluiten.

Bij de preventieve en repressieve aanpak van ondermijning heeft de gemeente een belangrijke taak in aanvulling op de misdaadbesteding door opsporingsinstanties. Daarbij is ondermijning niet alleen een zaak van het team openbare orde en veiligheid, maar ook van andere teams binnen de gemeentelijke organisatie. Daarmee is het in feite een verantwoordelijkheid van de gehele ambtelijke organisatie.

Aanpak van het onderzoek

Het doel van het onderzoek was om na te gaan of de aanpak in Nijkerk om ondermijnende criminaliteit te voorkomen en te bestrijden doeltreffend is. De onderzoeksvragen zijn gericht op:

1. criminele gelegenheidsstructuren en kansen voor criminelen in Nijkerk;
2. vormen van ondermijnende criminele praktijken die zich voordoen in de gemeente;
3. het beleid van de gemeente en de effectiviteit van de ondermijningsaanpak;
4. beschikbare informatie, inzicht in ondermijning;
5. de uitvoeringsorganisatie;
6. samenwerking binnen de gemeente en samenwerking met ketenpartners;
7. betrokkenheid gemeenteraad.

Voor het beantwoorden van de vragen hebben de onderzoekers gegevens uit open bronnen (mediaberichten), politieregistraties, registraties van de website “Zicht op ondermijning”¹ gecombineerd met de informatie uit diverse interviews. Er is gesproken met een vijftiental gemeenteambtenaren, de burgemeester, een afvaardiging van de gemeenteraad, drie medewerkers van de politie en twee medewerkers van het RIEC (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum). In het onderzoek zijn de feitelijke ervaringen, maar ook percepties en inschattingen van respondenten, belangrijke bronnen. De verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke en/of bestuurlijke dossiers, maar ook op beelden en ervaringen, en op controles en sociaal-preventieve inspanningen. In het onderzoek zijn geen strafdossiers nader bestudeerd. Hoewel de respondenten zich in hun uitspraken vaak baseren op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen, moet benadrukt worden dat het hier gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis. In de bestrijding van ondermijnende criminaliteit zijn ook - en misschien wel juist - vermoedens en signalen die serieus moeten worden genomen. Vermoedens vragen om opvolging (onderzoek, registratie, analyse) om vast te kunnen stellen of het feiten zijn en actie nodig is. Ook als de feitelijke (nog) niet kan worden vastgesteld, kunnen vermoedens aanleiding en reden geven tot actie (meer surveillance, handhaving, overleg met bewoners of recherche). Het rekenkameronderzoek maakt duidelijk dat de werkelijkheid groter is dan registraties van aantoonbare feiten. Bij de aanpak van afgeschermd ondermijnende praktijken is het dan ook van belang om gebruikt te maken van de materie- en straatkennis van professionals.

Conclusies

Criminele gelegenheidsstructuren en kansen voor criminelen in Nijkerk

De ligging van Nijkerk en de sociaal economische en culturele kenmerken bieden kansen voor criminelen:

- **Geografisch**: Denk aan de goede bereikbaarheid van bedrijventerreinen voor criminelen door de ligging aan de A1, dichtbij Amersfoort en Utrecht. Daarnaast ligt Nijkerk centraal ten opzichte van verschillende drugsmarkten (Amersfoort en omgeving, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde en de Veluwe). De criminele kansen en praktijken in Nijkerk zijn verweven met Amersfoort. Een nadeel voor de gemeente is dat Amersfoort valt onder een andere veiligheidsregio, een andere politie-eenheid, een andere omgevingsdienst en een andere provincie dan Nijkerk. Hierdoor is het volgens respondenten lastiger om informatie over criminele praktijken uit te wisselen.
- **Sociaaleconomisch**: De lokale economie is vitaal, lokale bedrijven krijgen veel ruimte / vrijheid. Dit kan voor criminelen mogelijkheden bieden. Er is veel vraag naar goedkope

¹ Dit is een digitaal dashboard met ondermijningsdata per gemeente waarin CBS-data gecombineerd zijn met data van andere betrouwbare landelijke bronnen. Dit dashboard is tot stand gekomen uit een samenwerking tussen verschillende lokale en landelijke overheden, geïnitieerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

arbeidskrachten en woonruimte voor arbeidsmigranten. Dit zijn risico's voor arbeidsuitbuiting. Daarnaast zijn er relatief veel bedrijven in branches die landelijk bekend staan als 'risicobranches', bijvoorbeeld autohandel, verhuur vastgoed en haarverzorging.

- Cultureel: Respondenten geven aan dat Nijkerkers doorgaans harde werkers zijn. De gedachte daarbij is dat Nijkerkers vinden dat hard werken beloond mag worden, bijvoorbeeld door gebruik van alcohol en drugs na het werk of in het weekend. Doordat er vraag is naar drugs ontstaat er een markt voor dealers. Misstanden worden niet snel gemeld, want de vuile was wordt niet graag buiten gehangen.

Ondermijnende criminele praktijken doen zich voor

Uit politieregistraties blijkt dat criminele activiteiten als drugshandel, rijden onder invloed (van drank en/of drugs) en illegale vuurwerkhandel in Nijkerk veel voorkomen. Deze activiteiten kunnen een ondermijnend effect hebben en maatschappelijke schade toebrengen. Ambtelijke respondenten en andere professionals vermoeden dat er in Nijkerk ook sprake is van ondermijnende criminaliteit zoals drugsproductie, misstanden bij huisvesting van arbeidsmigranten en verdachte vastgoedtransacties. Concrete en feitelijke informatie hierover zijn echter niet beschikbaar bij de betrokken instanties.

Gemeentelijk beleid: doelen en visie ontbreken grotendeels

- Het beleid van Nijkerk is vastgelegd in het Integraal Veiligheidsplan (IVP) 2019-2022 (verlengd tot en met 2023). Dit plan is samen met de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel opgesteld. Dit IVP en het bijbehorende uitvoeringsprogramma bestaat uit een optelsom van diverse losse activiteiten. Het ontbreekt in feite aan een zogenoemde 'beleidstheorie', dat wil zeggen de samenhang tussen doelen, middelen en beoogde effecten. Dit is anders in de gemeentelijke Plannen van Aanpak Ondernijning die in 2019 en 2023 zijn opgesteld. Hierin staat dat er binnen de gemeentelijke organisatie op alle beleidsterreinen aandacht moet zijn voor ondernijning. De plannen zijn vooral gericht op het op orde brengen van de basale zaken zoals bijvoorbeeld een lokaal ondernijningsoverleg, de inzet van toezicht en handhaving, de actualisatie en verbetering van het Bibob-beleid. Een visie op de aanpak van ondernijning en concrete gestelde doelen heeft de gemeente echter niet, de doelen zijn algemeen en procesmatig geformuleerd en niet gericht op concrete effecten. Ook in deze plannen is sprake van een veelvoud aan activiteiten, die onderling niet of nauwelijks samenhang vertonen.
- De plannen laten zien dat de gemeente ten aanzien van drugsgebruik en drugshandel kiest voor een combinatie van een preventieve en een repressieve aanpak. In de praktijk komt zowel de preventieve als de repressieve aanpak nog niet goed tot uitvoering.

- Ook heeft de gemeente geen duidelijke visie geformuleerd op de aanpak van arbeidsuitbuiting of misstanden rondom arbeidsmigranten. Een heldere visie en aanpak is belangrijk gezien de lokale problematiek op dit terrein en het gebrek aan informatie bij de gemeente.

Gemeente mist informatie en voert in beperkte mate analyses uit, ook geen intern meldpunt aanwezig

- De gemeente mist vaak de benodigde informatie voor de aanpak van ondermijning. Dat komt voor een deel doordat inwoners niet snel informatie delen met de overheid.
- Er zijn geen duidelijke overzichten van acties en maatregelen die in het kader van de ondermijningsaanpak zijn ondernomen. De informatie die wel beschikbaar is, is versnipperd aanwezig bij verschillende netwerkpartners (veiligheidsregio's, politie, omgevingsdiensten en provincies) en deze wordt onvoldoende gedeeld.
- Door het gebrek aan concrete informatie kunnen ambtenaren niet aantonen dat de aanpak van ondermijning belangrijk is, waardoor de aanpak geen prioriteit krijgt bij bestuurders.
- Er vindt geen monitoring plaats van de voortgang van de aanpak van de vele activiteiten die in het IVP en het vigerende plan van aanpak zijn opgenomen.
- Er is geen intern meldpunt voor ondermijning in de gemeente Nijkerk voor ambtenaren. Er is binnen de organisatie nauwelijks aandacht voor signalen van ondermijning.

Uitvoering en samenwerking met externe partners vertraagd

- Door gebrek aan ambtelijke capaciteit en de vele personele wisselingen is de uitvoering van de ondermijningsaanpak in Nijkerk vertraagd. Ook de toepassing van de Wet Bibob is achterop geraakt, er wordt alleen getoetst als er integriteitsrisico's worden gezien.
- Daarnaast is er sprake van een ambtelijke en bestuurlijke stijl die gericht is op dienstverlening en op het faciliteren van ondernemers en die is minder gericht op ondermijningsrisico's.
- De beschikbare capaciteit om ondermijning aan te pakken is beperkt in vergelijking met andere gemeenten. De gemeente heeft 4 fte Boa's en 3 fte OVV-ambtenaren, waarvan 1 fte voor crisisbeheersing. De BOA capaciteit in Nijkerk is 0,9 per 10.000 inwoners. In Barneveld is dat 1,5 en in Ede 2,5. Recent is het team OOV in Nijkerk uitgebreid met een Bibob coördinator en een jurist, maar dan nog blijft de beschikbare capaciteit beperkt, gezien de problematiek die speelt in Nijkerk. Bovendien komen er alleen maar meer taken op de gemeentelijke organisatie af.
- Ook de samenwerking met netwerkpartners (politie, justitie, RIEC) en de communicatie en samenwerking met inwoners, bedrijven en lokale organisaties liepen de afgelopen jaren vertraging op door wisselingen in de ambtelijke organisatie en interne oriëntatie. Op dit punt is dringend verbetering gewenst.

Raadsleden geven aan zich zorgen te maken

De raad heeft ingestemd met het IVP 2019-2022 (verlengd tot en met 2023) en de Plannen van Aanpak Ondernijning in 2019 en 2023. Vervolgens is de raad in de jaren daarna via raadsbrieven geïnformeerd over de voortgang. Op basis hiervan heeft de raad voor de uitvoering budget ter beschikking gesteld, met name voor de aanstelling van een projectcoördinator ondernijning. De informatievoorziening aan de raad is beperkt en oppervlakkig van aard. Dit heeft vooral te maken met het ontbreken van enige vorm van monitoring, het ontbreken van concrete informatie en de veelheid aan activiteiten in zowel het IVP als de plannen van aanpak. De raad is ervan doordrongen dat activiteiten niet zijn uitgevoerd. Raadsleden maken zich hierover zorgen.

Samenvattende conclusies

1. De aanpak van ondernijning in Nijkerk was gebaseerd op de in het IVP 2019-2022 opgenomen activiteiten / actiepunten, de plannen van aanpak en het coalitieakkoord. Het IVP kent echter geen beleidskader en ook een gemeentelijk beleidskader ontbreekt. Er gaat geen sturing uit van het IVP, er is geen samenhang tussen doelen, middelen en effecten.
2. De uitvoering van de ondernijningsaanpak is de laatste jaren niet goed van de grond gekomen. Dit komt met name door de vele personele wisselingen binnen de gemeentelijke organisatie en het gebrek aan voldoende capaciteit. Effecten van de aanpak zijn daardoor niet waargenomen in het onderzoek.
3. De gemeente beschikt over te weinig concrete informatie voor een effectieve aanpak van ondernijning. De informatie die beschikbaar is, is versnipperd aanwezig bij verschillende partijen (veiligheidsregio's, politie, omgevingsdiensten en provincies).
4. Niet iedereen binnen de ambtelijke organisatie is zich voldoende bewust van ondernijningsrisico's.

Aanbevelingen

1. Formuleer als gemeenteraad concrete doelen voor de aanpak van ondernijning en vraag het college tevens een visie op de aanpak van misstanden rondom arbeidsmigranten te formuleren.
2. Dring er als raad bij het college op aan te zorgen voor verbetering van hun informatiepositie en voor een betere onderlinge afstemming, samenwerking en informatie-uitwisseling met alle netwerkpartners (veiligheidsregio's, politie, omgevingsdiensten en provincies).
3. Verzoek het college een actieplan op te stellen om de aanpak van ondernijning nadrukkelijker onder de aandacht van inwoners en bedrijven en alle

gemeenteambtenaren te brengen. Doorbreek gezamenlijk (waar mogelijk) de cultuur van 'we lossen het zelf wel op'.

4. Verzoek het college een intern meldpunt voor ambtenaren in te stellen.
5. Verzoek het college om periodiek informatie over ondermijning, acties en maatregelen te delen met de raad, zodat de status en voortgang te monitoren zijn en de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren.
5. Adviseer het college zich actief in te spannen om te zorgen voor rust en stabiliteit binnen het veiligheidsteam, zodat de aanpak van ondermijning opgepakt kan worden. Steun voor het team en de aansturing zijn belangrijk zodat goede planvorming tot meer actie kan leiden. Laat het college nagaan of de beschikbare capaciteit voldoende is voor de gemeentelijke ambities en plannen. Gezien de huidige beperkte capaciteit en het feit dat alleen maar meer taken aan gemeenten worden gedelegeerd moeten prioriteiten worden gesteld, zodat de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk kan worden ingezet.
6. Vraag het college om de Wet Bibob breder toe te passen, dus op alle beleidsterreinen en niet uitsluitend bij risicobranches.

1. Inleiding

1.1 Wat is ondermijning?

Dit onderzoek beschrijft en analyseert de ondermijnende criminaliteit én de (gemeentelijke) aanpak daarvan in de gemeente Nijkerk. Ondermijning betreft de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. Bij de preventieve en repressieve aanpak daarvan heeft de gemeente een belangrijke taak, in aanvulling op misdaadbestrijding door opsporingsinstanties. Dit onderzoek combineert bestuurskunde en criminologie: empirisch onderzoek naar criminele kansen en praktijken en naar het functioneren van de gemeente (en partners) als opmaat voor realistische aanbevelingen. De term ‘ondermijning’ plaatst het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit op de agenda van het lokaal bestuur. Ondermijning betreft, in het kort, de schadelijke (lokale) effecten van georganiseerde criminaliteit² op de samenleving. Zij tast de beoogde en legale werking van het samenlevingssysteem aan. Een belangrijk ondermijnend effect is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven (LIEC, 2019). Dit resulteert 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 (b.v. uitbuiting) of oneerlijke concurrentie. Tegelijkertijd gaat er aantrekkingskracht uit van de criminele wereld (Tops & 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 dicht bij burgers, lokale bestuurders en gemeenteambtenaren komt (Tops & Van der Torre, 2015). Criminelen schermen praktijken af, maar georganiseerde criminelen hebben de legale wereld – waaronder het lokaal bestuur – hard nodig. Bijvoorbeeld voor vergunningen (b.v. 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 te sluiten. Het is daarom belangrijk dat ambtenaren en bestuurders zaken niet alleen juridisch of economisch beoordelen, 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

² 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.

vergunningverlening. Ondernijning raakt veel afdelingen of teams in de gemeentelijke organisatie. 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.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek beantwoordt de volgende criminologische en bestuurskundige onderzoeksvragen. Dat legt de basis voor beantwoording van de hoofdvraag naar de doeltreffendheid van de ondernijningsaanpak door de gemeente Nijkerk (en ketenpartners).

Criminologische vragen

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

Bestuurskundige vragen

Beleid en effectiviteit

3. Wat is de beleidstheorie bij de gemeentelijke en integrale aanpak van ondernijning? Welke doelen zijn geformuleerd en op welke verschijningsvormen van ondernijning is dit gericht?
4. Welke instrumenten benut de gemeente (met partners) in het kader van de ondernijningsaanpak en hoe is de bestuurlijke en ambtelijke organisatie daartoe ingericht?
5. Wat kan worden gezegd over de effecten van de ondernijningsaanpak?
6. In welke mate heeft de ondernijningsaanpak geresulteerd in (ambtelijke en bestuurlijke) weerbaarheid tegen ondernijning?
7. Welke kansen, knelpunten en dilemma's zien professionals, bewoners en ondernemers bij de ondernijningsaanpak?

Samenwerking

8. Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de belangrijkste partners bij de ondernijningsaanpak? Bestaat er duidelijkheid over de taken of rollen en in hoeverre is dit geformaliseerd?
9. Hoe wordt samengewerkt in de driehoek van burgemeester, officier van justitie en lokale politiechef? Hoe is dit ingebed in de gemeentelijke organisatie?
10. Hoe verloopt het contact, de samenwerking en informatieverstrekking aan en door inwoners, ondernemers en lokale organisaties?

Gemeenteraad

11. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten van het uitgevoerde beleid?
12. In hoeverre is er bij de raadsfracties aandacht voor integriteit en ondermijning?

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn tot en met september 2023³ verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd, namelijk:

- Een startbijeenkomst met drie ambtenaren.
- Groepsinterviews en interviews met vijftien ambtenaren, plus een medewerker van de Omgevingsdienst, verdeeld over acht verschillende interviews.
- De ambtelijk trekker van de ondermijningsaanpak heeft een vragenlijst ontvangen en ingevuld.
- Een interview met de burgemeester en gemeentesecretaris.
- Een interview met twee RIEC-medewerkers.
- We hebben drie politiefunctionarissen gesproken.
- We hebben een groepsgesprek gevoerd met vijf raadsleden.
- Op een avondbijeenkomst, georganiseerd voor bewoners en ondernemers, spraken we één vertegenwoordiger van een bewonersvereniging.
- We hebben documenten bestudeerd, net als mediaberichten.
- Van de politie ontvingen we registraties van drugsincidenten en van vermogensdelicten. Zie de bijlage voor een toelichting op deze registraties.
- We hebben data gebruikt in het kader van het zogenoemde project 'Zicht op Ondermijning'.⁴
- We hebben fysieke observaties verricht in de gemeente.
- Een verdiepende analyse (casusonderzoek) naar bedrijven (en daarbij betrokken subjecten) waarover bij gemeenteambtenaren vermoedens bestaan omtrent ondermijnende praktijken, waarna – zo was althans het voornemen - in politiemutaties wordt geanalyseerd wat bekend is over criminaliteit door deze (rechts)personen. Ten behoeve van deze analyse is een groepsinterview afgenomen van vier gemeenteambtenaren. De politie heeft, vanwege een ingeschat afbreukrisico, geen informatie gedeeld. De analyse is daardoor geen apart onderdeel van dit rapport, maar opgenomen in paragraaf 3.3.

Door de opzet van deze studie worden open bronnen en registraties (van de politie en 'Zicht

³ Enkele gesprekken zijn na die tijd gevoerd.

⁴ Er is een website (<https://www.zichtopondermijning.nl/>) gemaakt met data ten behoeve van de analyse van criminaliteit met ondermijnende effecten.

op Ondernijning') gecombineerd met de kennis en inzichten van (ook uitvoerende) professionals. 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 Nijkerk 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. Ook vertelden respondenten op basis van feiten en kennis over criminele kansen en zijn respondenten uiteraard bevraagd over de beleidsmatige en organisatorische gang van zaken. Onze respondenten baseren zich deels 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. In de bestrijding van ondernijning zijn ook vermoedens - en misschien wel juist vermoedens - signalen die serieus moeten worden genomen. Vermoedens vragen om opvolging (onderzoek, registratie, analyse of overleg met professionals of burgers) om vast te kunnen stellen of het feiten zijn en actie nodig is. Wie zachte signalen of vermoedens zou typeren en als aannames, en deze laat rusten, mist een kans om inzicht te krijgen in afgeschermdde ondernijnende praktijken (Tops en Van der Torre, te verschijnen).

1.4 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. Het is bedoeld als houvast bij de (beoordeling van de) ontwikkeling van maatwerk bij de ondernijningsaanpak. Het helpt bij het onderkennen van verbeter- en 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
6. Politieke verantwoording en sturing

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de criminele gelegenheidsstructuren en hoofdstuk 3 de ondermijnende praktijken. Hoofdstuk 4 heeft een bestuurskundige invalshoek en gaat in op het gevoerde beleid, de uitvoeringsorganisatie, de interne en externe samenwerking bij de ondermijningsaanpak en de rol en functie van de gemeenteraad bij de ondermijningsaanpak. Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de onderzoeksvragen. In bijlage 1 worden de onderzoeksbevindingen samengevat op basis van het normenkader.

2. Ondermijning: gelegenheidsstructuren

Dit hoofdstuk analyseert de criminele gelegenheidsstructuren. Voor bestudering van de 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 aan bod in hoofdstuk 4. De overige drie factoren worden beschreven in de paragraaf 2.1, 2.2 en 2.3.

2.1 Situationele factoren

De Gelderse gemeenten Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel vormen tezamen het grondgebied van het basisteam Veluwe Vallei Noord van de politie-eenheid Oost-Nederland. Het gebied ligt grofweg ingeklemd tussen Amersfoort en dunbevolkt buitengebied van de Veluwe, op korte reistijd van Utrecht, Almere, Veenendaal, Ede, Wageningen, Arnhem en Apeldoorn. De gemeente Scherpenzeel is klein, met 10.393 inwoners en een oppervlakte van 13,8 km². Gemeente Barneveld telt 61.769 inwoners en heeft een totale oppervlakte van 176,7 km². De gemeente Nijkerk heeft 45.029 inwoners (31 januari 2023, bron: CBS) en een oppervlakte van 72,05 km², waarvan 2,53 km² water. De gemeente Nijkerk bestaat uit drie kernen, namelijk Nijkerk, Nijkerkerveen en Hoevelaken, plus de buurtschappen Appel, Driedorp en Holkerveen.

Hoevelaken ligt tegen de A1 aan, op korte (fiets)afstand van Amersfoort. Nijkerk ligt meer naar het noorden, bij de Veluwe en het water: via het Nijkerkernauw zijn, over het water, Bunschoten en Spakenburg bereikbaar. Vanaf daar zijn het Eemmeer, Gooimeer, Markermeer en IJsselmeer bereikbaar. De A28 kruist de A1, ter hoogte van Hoevelaken en Amersfoort, en loopt door naar Nijkerk en Harderwijk. Wie vanaf de A1 de N-301 oprijdt kan over N-wegen naar Zeewolde en Almere. De N-806 verbindt Bunschoten-Spakenburg met Nijkerk. Er bestaan sociale overeenkomsten en contacten - onder meer in jeugdnetwerken en vriendengroepen - tussen deze kernen, met visserstraditie. Nijkerkerveen ligt, in het buitengebied, tussen Hoevelaken en Nijkerk.

De gemeente Nijkerk heeft, zo benadrukken respondenten, twee gedaantes: de gemeente is een soort verlengstuk van het Utrechtse Amersfoort én het is de poort naar de Gelderse Veluwe (in Gelders buitengebied). De gemeente Nijkerk ligt centraal, vlakbij de stad en in de natuur. Dit geeft de gemeente aantrekkingskracht, al levert deze fysieke omgeving – gezien door de bril van dit onderzoek naar ondermijning - ook criminele kansen op:

- **Een aanzienlijk oppervlak: lastig voor toezichthouders en handhavers.** Door het aanzienlijke oppervlak van de gemeente - met drie kernen, drie buurtschappen, buitengebied en vakantieparken (met toerisme en illegale bewoning) - is het voor gemeentelijke toezichthouders en handhavers lastig om te weten wat er speelt (qua overlast en illegaliteit) en om contacten aan te boren en te onderhouden. Temeer omdat de gemeente Nijkerk weinig buitengewoon opsporingsambtenaren (verder: boa) telt, namelijk vier. Ook is de landelijke norm van één wijkagent op 5.000

inwoners beter geschikt voor dichtbebouwd gebied dan voor gemeenten met buitengebied, omdat er dan verschillende dorpen of buurtgemeenschappen zijn, verspreid over het werkgebied (zie hierover Van der Torre e.a., 2023; Wiegant, 2017). Hier komt bij dat de kernen en gemeenschappen in de gemeente Nijkerk een gesloten houding hebben jegens de overheid, aldus respondenten; zie paragraaf 2.3 voor een nadere toelichting.

- **Te midden van verschillende drugsmarkten.** De centrale ligging plaatst Nijkerk in de omgeving van verschillende drugsmarkten met criminele netwerken:
 - Een eerste drugsmarkt is de goed georganiseerde drugscriminaliteit in Amersfoort en omgeving, waaronder netwerken in en rondom de stad Utrecht. Deze drugscriminaliteit kenmerkt zich onder andere door (internationale) cocaïnehandel en drugsproductie, zowel hennepsteelt als productie van synthetische drugs. De netwerken - zo constateren politierespondenten - beperken zich niet tot drugscriminaliteit, want er wordt witgewassen en crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en in bedrijven. Ook gaat de drugscriminaliteit door deze netwerken gepaard met wapenbezit en geweld.
 - Ook zijn er drugsmarkten in het gebied van de gemeenten Harderwijk, Ermelo en Zeewolde, met onder meer georganiseerde hennepsteelt.
- **Drugshandel: stimulans én product van drugsgebruik.** Het aanbod van drugs komt samen met de grote vraag daarnaar in gemeenschappen in Nijkerk, Bunschoten en Spakenburg. Hoewel drugsgebruik aanwezig is in alle lagen van de bevolking, wijzen bronnen met name op (geaccepteerd) drugsgebruik binnen vriendengroepen met daarbinnen tieners. Het hoge drugsgebruik is een stimulans voor de drugshandel. Ook het omgekeerde is waar: de georganiseerde en makkelijk bereikbare handelaren jagen het lokale drugsgebruik (verder) aan. De combinatie van grootstedelijke drugshandel en het (hoge) drugsgebruik onder dorpsjeugd wordt onderstreept in de interviewronde.
- **Een sub-infrastructuur voor drugscriminaliteit.** De gemeente Nijkerk is over de weg goed bereikbaar, telt bedrijventerreinen en talrijke bedrijven en het buitengebied is dichtbij met agrarische bedrijven en onder meer maneges. Deze infrastructuur biedt kansen voor drugsproductie, voor drugsopslag en -transporten en bijvoorbeeld ook voor de opslag van illegaal vuurwerk. Die kansen worden ook daadwerkelijk benut. Respondenten wijzen bijvoorbeeld op drugstransporten met trailers. Zie verder paragraaf 2.2.
- **Op de grens: lastig voor de overheid, niet voor criminelen.** De criminele kansen en praktijken in de gemeente Nijkerk en in Amersfoort zijn verweven. Bewoners uit

Nijkerk zijn bijvoorbeeld (potentiële) drugsklanten voor dealers uit Amersfoort en omgekeerd. Criminelen uit Nijkerk kunnen investeren in bedrijven in Amersfoort en omgekeerd. Voor criminelen is het eenvoudig om in de twee gemeenten te opereren, maar voor de overheid is het lastig om dit in kaart te brengen, informatie uit te wisselen en tot actie over te gaan. Dit komt door een vierdubbele formele grens die beleidsnetwerken splitst. De gemeente Nijkerk ligt in de politie-eenheid Oost-Nederland, de provincie Gelderland, de omgevingsdienst de Vallei en in de veiligheidsregio Gelderland-Midden, terwijl de gemeente Amersfoort is gesitueerd in de politie-eenheid Midden-Nederland, de provincie Utrecht, de RUD Utrecht en de veiligheidsregio Utrecht.

2.2. Sociaaleconomische factoren

De lokale economie in de gemeente Nijkerk is in veel opzichten vitaal, met lokale bedrijven, waaronder enkele grote bedrijven en/of investeerders met lokale *roots*. Het is een gemeente waar hard wordt gewerkt. Het lokale bedrijfsleven draagt bij aan de welvaart. De consequentie is dat ('gewone') bonafide bedrijven geïnteresseerd zijn in bedrijfs- en winkelpanden. De economische welvaart en het sterk ontwikkelde arbeidsethos verminderen de investeringsruimte voor louche of criminele bedrijven 'van buitenaf'. Desondanks wijzen de interviewronde en andere bronnen op de volgende criminele kansen:

- a. Een eenzijdig perspectief op het bedrijfsleven
- b. Horizontale verhoudingen: invloedrijke particuliere partijen
- c. Veel vraag naar goedkope arbeid
- d. Risicobranches
- e. Vakantieparken

Ad a.) Een eenzijdig perspectief op het bedrijfsleven

Er wordt volgens respondenten in de lokale gemeenschap - bij ondernemers en bij bijvoorbeeld sportclubs - bijna automatisch uitgegaan van de goede bedoelingen van lokale bedrijven en investeerders. Ook in het gemeentelijk apparaat domineert (buiten gespecialiseerde veiligheidsambtenaren, zoals AOV-ambtenaren en boa's) het beeld dat lokale bedrijven vallen te vertrouwen of dat lokale bedrijven - vanwege de sociaaleconomische betekenis - vanuit een positieve grondhouding dienen te worden benaderd. Wie hard werkt en investeert, heeft krediet. Veiligheidsambtenaren krijgen bijvoorbeeld bij signalen over mogelijke overtredingen of strafbare feiten te horen dat ze "zaken niet zo somber moeten inzien" en dat er hooguit wat rotte appels zijn.

Ad b.) Horizontale verhoudingen: invloedrijke particuliere partijen

De gemeente Nijkerk telt enkele grote (investerende) bedrijven. Ze zorgen voor werkgelegenheid, ze hebben grond of vastgoed in bezit, ze hebben een aandeel in de projectontwikkeling en ze treden op als sponsor van lokale (sport)activiteiten. Ze beschikken

over bronnen, zoals geld, bezittingen, (juridische) kennis en publieke steun. Dit plaatst de overheid op achterstand bij signalen over mogelijke overtredingen.

Ad c.) Veel vraag naar goedkope arbeid

De lokale economie heeft behoefte aan goedkope arbeidskrachten, hetgeen in de praktijk vaak neerkomt op het inhuren van arbeidsmigranten (via uitzendbureaus). In de gemeente Nijkerk werken arbeidsmigranten in de eerste plaats bij bedrijven uit de foodsector.⁵ In Nijkerk zijn enkele bedrijven in de pluimveesector “(...) goed voor een substantieel aandeel van de in de gemeente werkzame arbeidsmigranten”.⁶ Ook werken arbeidsmigranten in de industrie, logistiek, bouwnijverheid, groothandel en facilitaire dienstverlening. Het gaat om sectoren met een tamelijk constant aanbod van werk, waardoor weinig seizoensgebonden werk wordt verricht door arbeidsmigranten. De consequentie is dat veel arbeidsmigranten die in de gemeente Nijkerk werken (en wonen) langer dan vier maanden in Nederland verblijven. Ze zouden derhalve geregistreerd dienen te worden in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente. Dat blijkt niet altijd het geval. De ‘Beleidsnota huisvesting arbeidsmigranten’ (uit 2021) schat het totaal aantal arbeidsmigranten – werkzaam in de gemeente – op 1.200 tot 1.600. Er bestaat een gat tussen BRP-registratie en het werkelijke aantal arbeidsmigranten dat in de gemeente Nijkerk woont (en die langer dan vier maanden in Nederland wonen). Ook bestaat de mogelijkheid dat arbeidsmigranten worden gehuisvest in de gemeente Nijkerk, bijvoorbeeld op een vakantiepark, maar elders in de regio werken; en omgekeerd. De toestroom van arbeidsmigranten resulteert hoe dan ook in de opdracht om arbeidsmigranten te huisvesten. Dit is noodzakelijk voor de lokale economie, al leidt het - zo blijkt uit landelijk onderzoek (LIEC, 2019; Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020) - tot een risico op overtredingen of strafbare feiten bij de arbeidsomstandigheden en/of bij huisvesting van arbeidsmigranten.

Ad d.) Risicobranches

Het project ‘Zicht op ondermijning’ wijst op tien risicobranches die bovengemiddeld vaak zijn gevestigd in de gemeente Nijkerk.⁷ Het gaat om de volgende tien branches (zie ook tabel 2.1):

- Bouwnijverheid. Per 10.000 inwoners zijn er 136,4 vestigingen in de gemeente Nijkerk. Dat is duidelijk meer dan gemiddeld in Gelderland (116) en Nederland (124,4).
- Financiële holdings. 165,5 vestigingen per 10.000 inwoners in de gemeente Nijkerk versus 139,8 in Gelderland en 150,0 in Nederland.
- Goederenvervoer over de weg. De score van 11,5 vestigingen per 10.000 inwoners in de gemeente Nijkerk (met 12,5 in Hoevelaken) ligt in de buurt van die in Gelderland (10,4) en Nederland (10).

⁵ Nijkerk vormt met de gemeenten Rhenen, Wageningen, Ede, Veenendaal, Barneveld, Scherpenzeel en Renswoude het zogenoemde regionaal samenwerkingsverband Regio Foodvalley.

⁶ Gemeente Nijkerk (2021). *Beleidsnota huisvesting arbeidsmigranten*.

⁷ Zie bijlage 4 voor een korte toelichting op de term risicobranches, gebaseerd op criminologische literatuur.

- De autobranche. Het aantal vestigingen in de categorie ‘Handel in en reparatie van auto’s’ ligt op 38,1 per 10.000 inwoners in de gemeente Nijkerk, met een piek in Nijkerk-Stad (43,5): dat laatste is goed zichtbaar op – het laatste stukje van - enkele routes richting het gemeentehuis. Het gemiddelde in Gelderland ligt op 25,6 en in Nederland op 20,9. In de branche ‘groot- en detailhandel in auto’s’ telt de gemeente Nijkerk 6,2 vestigingen per 10.000 inwoners tegenover 4,2 in Gelderland en 3,4 in Nederland.
- Handel in en verhuur van vastgoed. Deze branche telt in de gemeente Nijkerk 35,1 vestigingen per 10.000 inwoners, tegenover 26,7 in Gelderland en 27,6 in Nederland.
- Uitzendbureaus. De score in de gemeente Nijkerk (4,8) ligt boven die in Gelderland (3,6) en Nederland (3,7).
- De beautysector. De gemeente Nijkerk telt in deze sector – waar de drie subbranches haarverzorging, schoonheidsverzorging en wellness onderdeel van uitmaken - bovengemiddeld veel vestigingen per 10.000 inwoners. Zie de onderstaande tabel.

Tabel 2.1: Het aantal vestigingen in een branche per 10.000 inwoners in de gemeente Nijkerk, provincie Gelderland en in Nederland, voor tien branches met een concentratie in de gemeente Nijkerk (peilmoment: 2021, Q1)

	Nijkerk	Gelderland	Nederland
Bouwnijverheid	136,4	116	124,4
Financiële holdings	165,5	139,8	150,8
Goederenvervoer over de weg	11,5	10,4	10
<i>Handel in en reparatie van auto’s</i>	38,1	25,6	20,9
<i>Groot- en detailhandel in auto’s</i>	6,2	4,2	3,4
Handel in en verhuur van onroerend goed	35,1	26,7	27,6
Uitzendbureaus	4,8	3,6	3,7
<i>Haarverzorging</i>	69,7	43	43,3
<i>Schoonheidsverzorging</i>	27,3	23,3	23,6
<i>Wellness (geen haar- en schoonheidsverzorging)</i>	14,7	11,2	12

Ad e.) Vakantieparken

Er bestaat in Nederland, ook in Gelderland, een overschot aan recreatieparken of campings. De gemeente Nijkerk telt, naast campings, drie vakantieparken. Een categorie is economisch kwetsbaar en daarmee vatbaar voor illegale (permanente) bewoning. Door de schaarste aan (goedkope of betaalbare en snel beschikbare) woningen kunnen kwetsbare parken fungeren als een soort vluchtheuvel: een plek om kwetsbare personen (waaronder arbeidsmigranten) te huisvesten en een locatie waar naartoe opportunisten of criminelen uitwijken (Van der Torre en Sporendonk, 2020) . De gemeente Nijkerk staat geen permanente bewoning toe op de parken, al gebeurt dat wel. Ook bestaat het risico dat geld wordt witgewassen bij de aankoop, de verbouwing of de verhuur van - woningen op - vakantieparken. De gemeente

Nijkerk heeft de gang van zaken op de vakantieparken (nog) niet goed in beeld. Er zal een analyse worden uitgevoerd naar ondermijningsrisico's, in het kader van het provinciale project Ariadne.

2.3 Culturele factoren

Het sterk ontwikkelde arbeidsethos is een rem op criminaliteit. Voor velen is het vanzelfsprekend om hard te werken. Dit draagt bij aan de vitale lokale economie. Vanuit de invalshoek van ons onderzoek komen daarnaast in de interviewronde culturele patronen in beeld die resulteren in criminele kansen en risico's:

- **Vriendengroepen: alcohol, sociale media en drugs.** Het sociale leven van jeugd en jongvolwassenen staat sterk onder invloed van sociale media. Dit heeft in de gemeente Nijkerk grote impact gehad. Er bestond namelijk al een lokale cultuur waarin, van jong tot oud, in veel kringen veel alcohol werd gedronken. Wie hard werkt, verdient het om - zeker op vrijdag en zaterdag - veel te drinken, zo is althans de culturele gedachte. Van lieverlee is dat vermengd geraakt met drugsgebruik, aangemoedigd door het aanbod via sociale media. Het betreft met name het gebruik van speed en cocaïne. Deze drugs 'helpen' om op de been te blijven bij zwaar werk of bij alcoholgebruik. De cultuur onder jongeren in Nijkerk lijkt op die in Spakenburg en Bunschoten, inclusief het vele drugsgebruik. Voor Hoevelaken geldt dat de grote stad dichtbij is. De Amersfoortse coffeeshop zit bijna letterlijk om de hoek. Ook het illegale aanbod is (in de hele gemeente) dichtbij, met lokale dealers en met talrijke dealers (ook uit Amersfoort) die goed bereikbaar zijn via sociale mediakanalen. Respondenten wijzen al met al op stevig drugsgebruik, hetgeen in lijn is met de resultaten van een onderzoek naar drugsresten in het rioolwater uit 2013.

Tabel 2.2: Rioolwater onderzoek gemeente Nijkerk in 2013⁸

Het gebruik van amfetamine, beter bekend als speed, is fors in Nijkerk en omgeving. Dat blijkt uit de analyse van rioolwater in opdracht van de Stichting Moedige Moeders. Die zegt geschokt te zijn over de uitkomst. Onderzoeksinstituut KWR bekeek de concentraties harddrugs die in vijf zuiveringsinstallaties in Nederland zijn gevonden. Wat betreft speed scoort Nijkerk hoger dan andere onderzochte steden als Utrecht en Amsterdam. Absolute koploper wat betreft het gebruik van speed is Eindhoven. Het gebruik van cocaïne, MDMA (XTC) en amfetamine (speed) vergeleken op basis van de analyseresultaten van vijf installaties. Daarbij moet volgens de onderzoekers nadrukkelijk worden aangetekend dat cijfers van verschillende jaren worden gepresenteerd. Die van Nijkerk komen uit 2013, die van de andere vergeleken installaties zijn ouder en kunnen dus hoger of lager zijn. Wat betreft cocaïne scoort in het onderzoek alleen Amsterdam hoger. Het gebruik van XTC ligt op het niveau van Amsterdamse cijfers uit 2011. Volgens de onderzoekers is in het onderzoek alleen gekeken naar de resultaten van vijf installaties en zijn de Nijkerkse resultaten vergelijkbaar met die van een gemiddelde grote stad.

⁸ Bron: *Omroep Gelderland*, Speedgebruik Nijkerk scoort hoog, 25 april 2013.

- **Trage signalering van misstanden: de vuile was wordt niet of in een laat stadium buiten gehangen.** Veiligheidsproblemen of sociale problemen worden bepaald niet snel gemeld bij de overheid; problemen en misstanden worden (lang) in de eigen kring gehouden. Er wordt getracht ze op te lossen. Respondenten spreken over geslotenheid. Zelfredzaamheid heeft cultureel de voorkeur boven de helpende hand van de overheid. In eigen kring worden ook veel zaken opgelost. Als dat niet lukt - zoals bij drugsverslaving of criminalisering – is de overheid nodig en betreft het vaak een al lang bestaand probleem dat mogelijk uit de hand is gelopen. Toen de zogenoemde moedige moeders het drugsgebruik in Nijkerk aankaartten, in 2012 en 2013, waren het stevige drugsgebruik en de georganiseerde drugshandel al geworteld. Deze moeders lieten rioolonderzoek doen om een indicatie te krijgen van het drugsgebruik in Nijkerk; het cocaïne-, MDMA- en speedgebruik bleek op grootstedelijk peil te liggen.⁹
- **Een ideale lokale drugsmarkt voor dealers.** Voor drugsdealers (waaronder dealers uit Amersfoort) is de gemeente Nijkerk een aantrekkelijke gemeente: dichtbij, lage pakkans, nauwelijks boa's, makkelijk te omzeilen cameratoezicht en klanten met veel of (ruim) voldoende contant geld. Dit maakt dat de potentiële opbrengsten van drugshandelaren in de gemeente Nijkerk hoog zijn. De pakkans is laag bij een (afgeschermd) delict zoals drugshandel en daarvan wordt nu eenmaal geen aangifte gedaan door slachtoffers. Het vergt doorgaans wel aanzienlijke politiecapaciteit om drugshandel te bewijzen.
- **Gemengde gevoelens over handhaving.** In de lokale gemeenschap(pen) zou men graag zien dat opgebouwd maatschappelijk krediet meeweegt bij controle en handhaving. In die zin dat (rechts)personen die hard werken en ondernemen coulanter worden behandeld bij een mogelijke overtreding dan mensen die hun sporen niet hebben verdiend. Deze lokale wens botst met het gelijkheidsbeginsel dat geldt bij handhavingsbeleid.

2.4 Afsluiting

Dit hoofdstuk analyseerde de criminele gelegenheidsstructuren. Het volgende hoofdstuk beziet waarin dit, voor zover bekend, resulteert. Hoofdstuk 3 gaat over ondermijnende praktijken.

⁹ De gemeente wijst op mogelijke vertekening bij het riool-onderzoek omdat niet alleen drugsgebruik de gemeten waarde kan verklaren, maar bijvoorbeeld ook drugsvervuiling in het water. We zijn niet geweest op een betere bron over het lokale drugsgebruik dan dit rioolonderzoek.

3. Ondermijnende praktijken

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert ondermijnende praktijken. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op drugscriminaliteit (paragraaf 3.1), op delicten die zijn verweven met de praktijken van criminele drugsnetwerken (paragraaf 3.2) en op de gang van zaken met betrekking tot vastgoed en op vakantieparken (paragraaf 3.3). Paragraaf 3.4 gaat over voertuig-criminaliteit, handel in illegaal vuurwerk en mensenhandel.

3.1 Drugscriminaliteit in Nijkerk

Als we kijken naar alle drugsgerelateerde politieregistraties in de gemeente Nijkerk (zie tabel 3.1), laat dit een stevige toename zien sinds 2018. In 2018 en 2019 gaat het bij elkaar om 248 registraties, tegenover 403 in 2021 en 2022. Dat is een toename met 63 procent. Dit algemene beeld kan worden verbijzonderd:

- De meeste registraties worden genoteerd voor 'overlast i.v.m. alcohol of drugs' en voor 'rijden onder invloed van drugs of een geneesmiddel, al dan niet in combinatie met alcohol'. In vijf jaar tijd, van 2018 tot en met 2022, betreft het respectievelijk 403 en 227 registraties.
- In 2021 en 2022 wordt 'rijden onder invloed' 104 keer geregistreerd; dat is 14 procent meer dan in 2018 en 2019 (91 registraties). Met name in de kern Nijkerk wordt dit tussen 2018 en 2022 veel geregistreerd, getuige een score van 146.
- De geregistreerde overlast stijgt met 116 procent, van 108 (2018 en 2019) naar 233 (2021 en 2022).
- Als we kijken naar drugsproductie (vervaardigen van harddrugs of softdrugs) en de vondsten van drugsafval, worden in totaal 18 registraties genoteerd in de periode van 2018 tot en met 2022. Dat is duidelijk minder dan in de gemeente Barneveld, waar de teller wat dit betreft uitkomt op 38. De registraties voor 'vervaardigen softdrugs' dalen, met vijf in 2018 en 2019 versus drie in 2020 en 2021.
- Voor drugshandel (harddrugs en softdrugs) geldt dat de registraties op een tamelijk laag niveau lagen en liggen, met 49 registraties in vijf jaar tijd. Dat zijn gemiddeld 0,8 registraties per maand. De handel in harddrugs vindt, volgens de politieregistraties, met name plaats in Nijkerk (33 registraties) en in mindere mate in Nijkerkerveen (5) en Hoevelaken (4). Hoewel drugshandel in de gemeente Nijkerk laagfrequent wordt geregistreerd, betreft het 58 procent van het totaal aantal registraties (73) voor drugshandel in het basisteam, dus in de gemeenten Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel. Per 1.000 inwoners ligt het aantal drugshandel-registraties op 10,9 in de gemeente Nijkerk (45.029 inwoners) en op 5,7 in de gemeente Barneveld (61.769).

Professionals wijzen op lokale drugshandel, terwijl het aantal politieregistraties laag is. Deze discrepantie tussen straatinformatie en registraties komt doordat drugshandel een zogenoemd *consensual crime* is; een misdrijf dat wordt gepleegd met instemming tussen dealer en klant, zonder dat in directe zin

slachtoffers worden gemaakt. Omdat burgers nauwelijks aangifte doet, worden de cijfers bepaald door investeringen van de politie. Daarbij is het vanwege gangbare criminele werkwijzen (afscherming, mobiele drugshandel) lastig om aanhoudingen te verrichten en bewijs te vergaren.

In de mediaberichtgeving over drugscriminaliteit in de Veluwe Vallei valt op dat de provincie Gelderland wordt getypeerd als een aantrekkelijke provincie voor drugsproductie, mogelijk mede vanwege verplaatsing uit Noord-Brabant (al blijft dat onzeker). De provincie Gelderland trekt vanaf 2021 elk jaar bijna een miljoen euro uit voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.¹⁰ De gemeenten Barneveld, Scherpenzeel en Nijkerk doen mee aan een publiekscampagne van Meldpunt Meld Misdaad Anoniem tegen drugslabs in het buitengebied.¹¹ Interviews, registraties en nieuwsberichten wijzen op negen drugslabs én zes afval-vondsten in 2020 en 2021 in de gemeente Barneveld. Toch benadrukken respondenten dat in de gemeente Nijkerk drugsnetwerken uit het Nederlandse of regionale topsegment actief zijn. Daarbij wordt drugshandel (zichtbaar in de gemeente Nijkerk) gecombineerd met drugsproductie; de *know how* voor drugsproductie is aanwezig (zie punt e in de onderstaande opsomming). Dat laatste is dus nauwelijks zichtbaar of aangetroffen in de gemeente Nijkerk.

De registraties inzake 'vervaardigen softdrugs' liggen sinds 2018 op een laag niveau. Experts (van de politie) geven drie algemene *landelijke* verklaringen voor de afname van het aantal hennepkwekerijen, terwijl er waarschijnlijk niet minder wordt geteeld.¹² 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. Het basisteam van de politie beschikt wel over hennepcoördinatoren en investeert dus in de hennep-aanpak. 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

¹⁰ Johan Hardeman (14 jan 2020). *Alarmerend rapport provincie: "Pillen in uitgaanscircuit Amsterdam komen uit Gelderse drugslabs"*. De Stentor.

¹¹ Johan Hardeman (24 oktober 2019). *Zorgen over oprukkende drugscriminaliteit*. AD/Amersfoortse Courant.

¹² 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/>. 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>

snel. De slotsom is dat de registraties over het ‘vervaardigen van softdrugs’¹³ weinig tot niets zeggen over de (lokale of landelijke) omvang van de hennepcultuur.

Tabel 3.1 Politieregistraties van drugsgerelateerde delicten in de gemeente Nijkerk in de periode van 2018 tot en met 2022 (en tot en met medio april 2023), afgezet tegen drugsgerelateerde registraties in het gehele basisteam Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel in dezelfde periode. (Bron: politie)

	Gemeente Nijkerk							Basisteam
	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *	2018 - 2022	2018-2022 **
Bezit harddrugs (Lijst I)	4	6	7	6	12	6	35	86
Bezit softdrugs (Lijst II)	2	1	4	5	3	1	15	49
Handel e.d. harddrugs (Lijst I)	6	5	8	13	10	2	42	73
Handel e.d. softdrugs (Lijst II)	1	2	1	2	1	0	7	16
Vervaardigen harddrugs (Lijst I)	0	0	0	1	0	0	1	5
Vervaardigen softdrugs (Lijst II)	2	3	2	3	0	0	10	40
Afval drugslab	1	0	1	0	0	0	2	11
Overige drugsdelicten	2	3	1	0	1	0	7	21
Aantreffen drugs (geen verdachte)	6	5	10	5	4	3	30	88
Overlast i.v.m. alcohol/drugs	41	67	62	96	137	32	403	809
Rijden onder invloed drugs/ genees-middel, al dan niet i.c.m. alcohol	21	70	32	48	56	24	227	554
Totaal	86	162	128	179	224	68	779	1.752

Noot * Cijfers tot en met medio april ****** gemeenten Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel

Wat drugscriminaliteit betreft komen de volgende patronen in beeld:

- Bovenlokale criminele netwerken: actief op verschillende drugsmarkten
- Drugshandel: (pushende) drugsdealers zijn fysiek en digitaal dichtbij
- Drugshandel en jeugdnetwerken: geld verdienen en sociaal-criminele druk
- Drugscriminelen gebruiken de lokale infrastructuur
- Drugsproductie: *know how* wat betreft hennep en synthetische drugs

Ad a.) Bovenlokale criminele netwerken: actief op verschillende drugsmarkten

In de gemeente Nijkerk zijn goed georganiseerde criminele netwerken actief in de drugswereld. De netwerken zijn lokaal ingebed en beschikken over criminele op bovenlokaal niveau, onder meer in Amersfoort en breder in Midden-Nederland en richting Harderwijk en Putten. De criminele belangen (bij handel en productie) worden beschermd, onder meer met contra-observatie. Respondenten zijn bezorgd over de lokale impact van de drugshandel: jongeren zien dat als kans (geld verdienen) en actieve drugsverkoop stimuleert drugsgebruik en drugsverslaving. Goed georganiseerde netwerken benutten markten waarmee veel geld kan worden verdiend. Het gaat om hennepcultuur, om de productie van en handel in

¹³ 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 gaat om een melding, terwijl er geen kwekerij is aangetroffen.

synthetische drugs en om cocaïnehandel. Die drugsproductie vindt niet per se plaats in de gemeente Nijkerk.

Ad b.) Drugshandel: (pushende) drugsdealers zijn fysiek en digitaal dichtbij

Drugsdealers zijn dichtbij in de gemeente Nijkerk. Die zijn onder meer afkomstig uit (de kern) Nijkerk en Amersfoort. Dealers voorzien lokale drugsklanten van allerlei soorten drugs; cocaïne en speed zijn lokaal populair. Deze dealers vervullen een regionale functie, want ze leveren ook drugs af in de gemeente Barneveld en in Baarn, Putten, Bunschoten, Spakenburg, Harderwijk en Amersfoort. De detailhandel in drugs lijkt wellicht beginnende criminaliteit, al kan er (door organisatoren) om verschillende redenen goed aan worden verdiend:

- Organiserende netwerken kunnen verschillende soorten drugs goedkoop inkopen, invoeren of produceren. De prijs ligt hoog in de illegale detailhandel, waardoor per transactie een ruime winstmarge wordt geboekt. Hoe meer handel, hoe hoger de winst: massa is kassa.
- Er is veel vraag naar drugs, onder meer onder jongeren en jongvolwassenen uit Nijkerk, Hoevelaken, Bunschoten en Spakenburg. Er wordt evengoed drugs gebruikt en besteld door volwassenen.
- Dealers die actief klanten werven en binden (marketing en dienstverlening) wakkeren de vraag naar drugs aan, ook onder jongeren.

De dealers zijn elke dag in de week en nagenoeg altijd beschikbaar. Het is eenvoudig om achter de bestel-lijnen en -routes te komen. Een collega-onderzoeker ontdekte in een tunneltje te Nijkerk, vlakbij een cluster middelbare scholen, een reclame-tag op de muur. Het betrof de mogelijkheid om snus¹⁴ via snapchat te bestellen. Dealers leveren veel producten: cocaïne, speed, xtc, vape-sigaretten, illegale sigaretten, illegaal vuurwerk en/of snus. De handel in illegale drugs heeft ondermijnende effecten, zoals risico's op schulden, op verslaving en op verstoring van het studie- en werkritme.

Ad c.) Drugshandel en jeugdnetswerken: geld verdienen en sociaal-criminele druk

Er zijn criminele netwerken en groepjes met tientallen jongeren, met daarbinnen drugsdealers. Dealers die onderaan de ladder staan krijgen een dagloon van ongeveer 250 euro. Deze loopjongens hebben geen telefoon waarop klanten inbellen; ze krijgen een signaal waar ze drugs moeten afleveren. Die drugs zijn ook niet van hen; ze zijn louter bezorgers. Voor wie hoger op de ladder staat, "(...) gaan de opbrengsten heel snel omhoog", aldus een respondent. Wie over goedkope drugs beschikt en over een klantenkring, kan veel verdienen, met de inzet van loopjongens. Respondenten zien dat slimme of sluwe scholieren

¹⁴ Snus is 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. Net zoals roken kan ook het gebruik van snus een verslavende werking hebben. Bron: www.jellinek.nl

andere leerlingen voor het karretje spannen bij klusjes, zoals drugsverkoop. Beïnvloedbare personen zijn ook geschikt als drugsklant. Een respondent wijst op tientallen jongeren en jongvolwassenen (tot ongeveer 23 jaar) die in los-vaste groepjes delicten plegen, drugs gebruiken of overlast veroorzaken. Het gaat niet alleen om drugsdelicten, maar ook om vermogensdelicten en digitale criminaliteit. Voor sommigen levert dit geld en status op, terwijl anderen klem zitten door groepsdruk, drugsgebruik en/of problemen in de gezinssituatie. Respondenten wijzen op de ongelukkige combinatie van: a.) actieve drugsdealers; b.) het hoge drugsgebruik onder jongeren; en 3.) de verwevenheid - in het uitgaansleven en via scholengemeenschappen – tussen het jongerenleven in Nijkerk, Hoevelaken en Amersfoort.

Het project ‘Zicht op Ondermijning’ heeft een schatting gemaakt van het aantal jongeren, tot en met 23 jaar, dat per wijk of gemeente relatief grote risico’s loopt om in de drugscriminaliteit te belanden (als zogenoemde jonge aanwas). Het percentage hoog-risicjongeren (peiljaar: 2019) ligt in de gemeente Nijkerk op 4,1 procent; dat is minder dan het gemiddelde in de provincie Gelderland (4,3 procent) en in het hele land (5 procent). Op twee locaties ligt deze score in de gemeente Nijkerk boven of op het Gelderse gemiddelde, namelijk in Nijkerkerveen en Holkerveen (4,9 procent; 40 personen) en in Nijkerk-Stad (4,3 procent; 230 personen).

Ad d.) Drugscriminelen gebruiken de lokale infrastructuur

De lokale infrastructuur – de ligging aan de A1, beschikbare bedrijven en bedrijfslocaties en ook de anonimiteit in het buitengebied – biedt kansen aan drugscriminelen. Ze liften mee op de legale economische activiteiten. Drugscriminelen gebruiken het wegvervoer, bedrijfspanden (ook in Amersfoort), het buitengebied en lokale bedrijvigheid (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2: Drugscasus waarbij de lokale infrastructuur wordt benut

- *Juni 2023.* In Zeewolde en Nijkerk valt de politie binnen in woningen en bedrijfspanden, als onderdeel van een grote actie tegen witwassen en drugshandel. Drie verdachten zijn opgepakt: een man van 32 jaar uit Groningen, een man van 35 uit Almere en een vrouw van 50 uit Hilversum. In Almere, Hilversum, Amsterdam en Groningen werden ook panden doorzocht.¹⁵
- *Januari 2023.* De politie trof na een melding onder meer chemicaliën en grondstoffen aan voor de bereiding van amfetamine, metamfetamine en *crystal meth* in een garagebox in Hoevelaken aan de Wiekslag. Een man uit Veldhoven wordt verweten spullen geleverd te hebben op deze locatie voor de inrichting van een drugslab. Vermoed wordt dat de garagebox diende als opslagruimte.¹⁶
- *Oktober 2022.* De politie viel een werkend drugslab binnen in het buitengebied van Nijkerk, waarbij tien personen zijn aangehouden.¹⁷

¹⁵ Bron: *Algemeen Dagblad*, Grote operatie bij onderzoek naar drugshandel en witwassen: ook invallen in Zeewolde en Nijkerk, 14 juni 2023

¹⁶ Bron: *Algemeen Dagblad*, Man bijna onwel van stank drugs, 13 februari 2023.

¹⁷ Bron: *De Stentor*, Tien aanhoudingen in Nijkerk, 12 oktober 2022.

- *Juli 2021.* In een garagebox in Hoevelaken aan de Wiekslag zijn door de politie materialen aangetroffen voor het maken van drugs.¹⁸
- *Mei 2018.* Een man uit Bennekom is veroordeeld voor het uitvoeren van 60 kilo cocaïne bij een partij bevroren kippenpoten. Hij is benaderd door een criminele organisatie om samen met een vleeshandelaar de partij drugs naar Groot-Brittannië te vervoeren. Nadat hij de drugs tussen de kip in een vrieshuis in Nijkerk had afgeleverd, werd de partij door een medewerker ontdekt.¹⁹
- *Oktober 2017.* Een vondst van 65 kilo cocaïne bij een distributiebedrijf in Nijkerk. Het bedrijf is vermoedelijk niet bij de smokkel betrokken.²⁰

Ad e.) Drugsproductie: know how wat betreft hennep en synthetische drugs

Criminele (drugs)netwerken hebben de vereiste *know how* om op een professionele manier hennep te telen. Voor een categorie geldt daarnaast dat ze in staat zijn tot productie van synthetische drugs (zie tabel 3.3 voor een casus over een grote productielocatie voor synthetische drugs in België).

Wat de drugscriminaliteit in de gemeente Nijkerk betreft wijzen respondenten niet zozeer op drugsproductie, maar vooral op lokale drugshandel en bovenlokale cocaïnehandel. Hennepteelt is aanwezig in de gemeente Nijkerk, maar springt niet als eerste in het oog. Dat is in lijn met beschikbare data. Het zogenoemde project 'Zicht op ondermijning' heeft - mede op basis van daadwerkelijk aangetroffen hennepkwekerijen - modelmatig een schatting gemaakt van de mate waarin een (verhoogd) risico bestaat dat woningen (t.o.v. het totale woningen-bestand) worden gebruikt voor hennepeteelt. Voor Nederland komt (peiljaar 2018) de gemiddelde score uit op 9,3 procent en in Gelderland op 7,2 procent. Voor de gemeente Nijkerk ligt deze score een stuk lager, namelijk op 2,8 procent.

Tabel 3.3: Voorbeelden van drugsproductie in de gemeente Nijkerk

- *Oktober 2022:* een Nijkerker wordt verdacht van betrokkenheid bij een groot opgerold drugslab in België. Daarnaast wordt hij verdacht van betrokkenheid bij drugproductie en -handel in 2021 waar hij vermoedelijk 1,1 miljoen euro heeft verkregen. Hij zou onder andere medewerkers, ketels en chemicaliën geregeld hebben in Nijkerk, Eindhoven, Breda en België.²¹
- *April 2021:* in een woning in Nijkerk is een 'handelshoeveelheid' hennep aangetroffen. De politie vermoedt dat de verhuurder slachtoffer is van criminele henneptelers.²²
- *December 2016:* in zeven panden in de omgeving van Nijkerk, Zeewolde en Deventer zijn 520 kilo grondstoffen aangetroffen die worden gebruikt voor de vervaardiging van drugs. Vier mannen zijn aangehouden. Zij zouden deel uitmaken

¹⁸ Bron: *De Stentor*, Politie staat voor een raadsel: spullen voor drugslab aangetroffen in Hoevelaakse garagebox, 20 juli 2021.

¹⁹ Bron: *Algemeen Dagblad*, Vijf jaar cel opgelegd voor cokesmokkel bij kippen, 2 mei 2018.

²⁰ Bron: *Algemeen Dagblad*, Onderzoek herkomst cocaïne in volle gang, 6 oktober 2017.

²¹ Bron: *Algemeen Dagblad*, Nijkerker betrokken bij nog een drugslab, 19 oktober 2022.

²² Bron: *Algemeen Dagblad*, Drugspand in Nijkerk op slot, verhuurder waarschijnlijk slachtoffer van drugscriminelen, 8 april 2021.

van een internationaal opererende organisatie die zich bezighoudt met de handel in grondstoffen voor synthetische drugs.²³

- *November 2015*: de politie ontdekte een grote hennepkwekerij aan de Ampèrestraat in Nijkerk. Er werden 1128 planten aangetroffen.²⁴

3.2 Drugscriminaliteit: verweven met andere delicten

Drugscriminaliteit hangt samen met (en versterkt) andere vormen van criminaliteit (zie Noordanus e.a., 2020). Witwassen is bijvoorbeeld een fenomeen dat als het ware ligt besloten in drugscriminaliteit: contante drugsinkomsten worden witgewassen, als basis voor investeringen in de bovenwereld. Bij het veldwerk stuiten we in de gemeente Nijkerk op criminele praktijken die samenhangen met drugscriminaliteit:

- **Woninginbraken: een criminele start.** Er wordt gesignaleerd dat een deel van de daders die zich thans voornamelijk bezighoudt met drugscriminaliteit, is gestart met woninginbraken. Zie bijlage 3 voor de politieregistraties van woninginbraken en andere vermogensdelicten in de gemeente Nijkerk.
- **Digitale criminaliteit.** Digitale criminaliteit is - net als drugscriminaliteit - ingebed in groepjes en netwerken waarin het verdienen van (snel) misdaadgeld een doel op zich is. Dergelijk crimineel opportunisme lijkt te botsen met de *know how* die is vereist om digitaal slachtoffers te maken. Toch gaat dat samen. Op het *darkweb* kunnen digitale *tools* worden gekocht, waardoor digitale criminaliteit eenvoudiger is dan het lijkt.²⁵
- **Investerings in vastgoed.** Er wordt misdaadgeld (verdiend met drugscriminaliteit) geïnvesteerd in vastgoed. In de interviewronde wordt gewezen op vastgoed-investeringen in het buitenland.
- **Bedrijven in risicobranche: investeringen en criminele dienstverlening.** Kruisbergen e.a. (2015) laten zien dat daders die actief zijn met onder andere drugscriminaliteit investeren in groot- en detailhandel (bijvoorbeeld bedrijven die goederen importeren en exporteren), autobedrijven, kledingwinkels, coffeeshops, hotels, cafés, restaurants, transportbedrijven, bordelen en financiële dienstverleners.

²³ Bron: *De Stentor*, Aanhoudingen in grote drugszaak, 15 december 2016.

²⁴ Bron: Algemeen Dagblad, Politie vindt in pand 1128 hennepplanten, 27 november 2015.

²⁵ Er zijn verschillende vormen van digitale fraude. Bijvoorbeeld bankhelpdeskfraude. Daarbij wordt ogenschijnlijk gebeld via het telefoonnummer van de bank. Dit is als zodanig herkenbaar op de telefoon van het (beoogde) slachtoffer. In het gesprek wordt getracht mensen zover te krijgen om fraudegevoelige gegevens (inlogcode, wachtwoord of pincode) prijs te geven en een pinpas op te sturen. Ook phishing is een veelvoorkomende vorm van digitale criminaliteit. Hierbij wordt, via een e-mail, sms-bericht of website, gevraagd naar persoonlijke gegevens. Deze mail is zogenaamd gestuurd door bijvoorbeeld een bank of ander bedrijf.

Respondenten vermoeden dat (door daders) in de gemeente Nijkerk is geïnvesteerd in de horecasector en in autobedrijven.

- **Zorgfraude.** Er wordt door de politie gesignaleerd dat binnen lokale criminele (drugs)netwerken personen als ZZP'er actief worden in de zorgsector. Het vermoeden bestaat dat dit gepaard gaat met zorgfraude. Dit signaal is in overeenstemming met een patroon dat in Oost-Nederland door het RIEC is blootgelegd. Een recente analyse in Oost-Nederland (de regio waar Nijkerk deel van uit maakt) laat namelijk zien dat criminelen inderdaad deze route bewandelen. Het RIEC Oost-Nederland vond 192 veroordelingen bij 28 van de 87 onderzochte zorg-zzp'ers. De misdrijven top-4 is als volgt: vermogensdelicten (103 veroordelingen); drugsdelicten (20 veroordelingen); Wegenverkeerswet (16 veroordelingen); en geweldsdelicten (14 veroordelingen). De status als zorg-zzp'er is een "ideale dekmantel" voor criminelen: "Omdat zij naar eigen zeggen hiermee veel geld verdienen en het een alternatieve verklaring kan zijn voor het hebben van vermogen".²⁶
- **Wapenbezit.** Drugscriminaliteit en wapenbezit zijn als het ware een twee-eenheid, ook in de gemeente Nijkerk. Drugsvoorraden en productielocaties zijn veel waard en worden beschermd, net als contant geld of kostbare bezittingen.

3.3 Vastgoed, vakantieparken en bedrijven

De vastgoedwereld is witwasgevoelig, aldus het zogenoemde Landelijke Ondernemingsbeeld (LIEC, 2019). Bij doorverkoop of verbouwingen van vastgoed wordt bijvoorbeeld deels contant betaald, waarbij ook geld wordt witgewassen. Dergelijke investeringen helpen bij de overstek van de onderwereld naar de bovenwereld. Als vastgoedondernemers witte huurinkomsten hebben, kunnen ze (verdere) investeringen immers eerder verantwoorden.²⁷

De gemeente Nijkerk telt relatief weinig eigenaren met een bezit van drie tot vijf of met meer dan vijf verblijfsobjecten (zie tabel 3.4 voor gegevens per wijk/gebied).

Tabel 3.4 Aantal verblijfsobjecten van natuurlijke personen in de gemeente Nijkerk, uitgesplitst per wijk (peiljaar 2020).*

	3-5 verblijfsobjecten	> 5 verblijfsobjecten
Arkemheen, Achterhoek, De Veenhuis **	14,9% (30)	-
Appel, Driedorp, Kruishaar, Prinsenkamp en Slichtenhorst **	6,8% (40)	8,5% (50)

²⁶ Bron: RTLNieuws, *Veel cash, dure auto's, opvallende werktijden: 'Criminelen gebruiken zorg als dekmantel'*, 9 mei 2023.

²⁷ De gegevens in deze paragraaf zijn ontleend aan 'Zicht op Onderneming' (<https://www.zichtoponderneming.nl/>).

Nijkerk-stad	5,1% (430)	4,3% (360)
Nijkerkerveen en Holkerveen	4,2% (50)	2,4% (30)
Hoevelaken	4,1% (140)	3,6% (120)
Totaal	5,0% (NL = 6,1%)	4,1% (NL = 6,8%)

* *Verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar die in totaal drie tot vijf of meer dan vijf verblijfsobjecten bezit, ten opzichte van alle verblijfsobjecten in eigendom van natuurlijke personen in Nederland.*

** *Dunbevolkt, dus eerder een hoge percentuele score*

De gemeente Nijkerk telt relatief veel rechtspersonen met vastgoed die in de afgelopen tien jaar (peiljaar: 2020) zijn veroordeeld. Het gaat namelijk om 26,6 procent tegenover gemiddeld 17,4 in Gelderland en 15,6 procent in Nederland. Ook scoort de gemeente Nijkerk bovengemiddeld op het percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar (natuurlijke- en rechtspersonen) met een veroordeling in de afgelopen tien jaar (peiljaar: 2020). Het gaat om 4,8 procent in de gemeente Nijkerk ten opzichte van 4,1 procent in de provincie Gelderland en 4,5 procent voor heel Nederland.

In aanvulling op het bovenstaande, komen de volgende patronen in beeld:

- **Woningen om arbeidsmigranten te huisvesten.** Er wordt geïnvesteerd in (reguliere) woningen om arbeidsmigranten te huisvesten. Respondenten wijzen op illegale bewoning en op hoge huren voor eenvoudige woonruimte. Bijvoorbeeld in het centrum van Nijkerk en daar omheen. Er wordt niet snel gehandhaafd volgens respondenten: “We zijn verplicht om alle mogelijkheden tot legalisatie uit te zoeken, 95 procent wordt gelegaliseerd.” De gemeente staat ‘aan de voorkant’ welwillend tegenover particuliere initiatieven om arbeidsmigranten te huisvesten, bijvoorbeeld bij het realiseren van huurappartementen. Het beeld dat respondenten schetsen is dat particuliere huisvesters het voortouw nemen om eventueel de woonsituatie te legaliseren. Het is de vraag of arbeidsmigranten rechtmatig worden behandeld, al zijn respondenten voorzichtig om hierover te oordelen. Bij controles door de Omgevingsdienst wordt (voornamelijk) gekeken naar brandveiligheid en naar het bestemmingsplan.
- **Illegale bewoning op bedrijventerreinen.** Er wordt geconstateerd dat er (door arbeidsmigranten) illegaal wordt gewoond op bedrijventerreinen. Het is onduidelijk hoe vaak dit voorkomt.
- **Vastgoed in het buitenland.** Er wordt door criminelen geïnvesteerd in vastgoed. Respondenten wijzen op investeringen in vastgoed in het buitenland. Daarnaast wordt lokaal in enkele gevallen gedacht dat vastgoedinvesteringen niet lijken te renderen.

- **Vakantieparken.** Vakantieparken zijn - in tegenstelling tot woonwijken, industriegebieden of buitengebied - geen publieke ruimten. De toegankelijkheid is beperkt, waardoor het toezicht door publieke organisaties minder is. Dit biedt kansen om illegale activiteiten af te schermen, waaronder illegale bewoning. Respondenten constateren dat er illegaal en permanent wordt gewoond in vakantiewoningen, ook al lange tijd. Wie de bewoners zijn, en wat hun leef- en woonomstandigheden zijn, is niet bekend. Ook is niet in beeld in hoeverre er criminaliteit voorkomt op vakantieparken. Er is in de interviewronde niet verteld over criminele of verdachte investeringen in een vakantiepark of in vakantiewoningen op een park.
- **Bedrijven en bedrijventerreinen.** Street-level professionals van de gemeente vertellen dat de gemeente relatief veel bedrijventerreinen telt. Het zicht op wat daar gebeurt, is niet groot en concrete ondermijningssignalen zijn er niet. Dit geldt niet alleen voor de bedrijventerreinen, maar ook voor de auto-, horeca-, zorg- en kappersbranche. Wel hebben de street-level professionals onderbuikgevoelens omdat het “vaag” of ongebruikelijk is wat er gebeurt. Een voorbeeld is het gevoel dat bedrijven gebruikt worden om crimineel geld wit te wassen, omdat bij deze bedrijven weinig klandizie wordt gezien. Een afwijkend patroon dat ook onderbuikgevoelens voedt, is dat bij sommige bedrijven 's nachts bezoeken en bewegingen zijn. Er staan bijvoorbeeld voertuigen met draaiende motoren en brandende lichten voor de deur. Verder hebben street-level professionals signalen dat eigenaren van sommige bedrijven betrokken zijn bij drugshandel en/of dat de bedrijfsactiviteiten van sommige bedrijven gebruikt worden voor drugshandel. Er wordt gewezen op drugshandel door een groep met jeugdigen en jongvolwassenen die wordt aangestuurd door iemand die hoger staat in de criminele pikorde. De groep wordt onder andere ingezet in horecazaken en op evenementen. Verschillende groepsleden zijn werkzaam binnen de zorgbranche en dat roept de vraag op hoe het er aan toegaat bij die zorg. De street-levels professionals hebben zorgen over de mogelijke verwevenheid tussen horeca, zorg en criminele praktijken.

3.4 Overige fenomenen

Naast de hierboven beschreven ondermijnende praktijken worden andere zaken benoemd. Het betreft:

- **Voertuigcriminaliteit.** Er wordt criminaliteit in de voertuigbranche vermoed en soms geconstateerd. Respondenten wijzen op netwerken die actief zijn in of rondom de gemeente Nijkerk. Autobedrijven lijken onder meer te fungeren als (criminele) ontmoetingsplaats of als criminele dienstverlener, zoals het (ver)huren of leasen van auto's. Met crimineel geld worden dure auto's gekocht. Autobedrijven worden soms ook benut als dekmantel voor drugsproductie, voor heling van gestolen auto-onderdelen en er wordt btw-fraude gepleegd. Recent deed de FIOD invallen in

Amersfoort en Nijkerk, op verdenkingen van grootschalige fraude (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5: Mediaberichten over auto's of autobedrijven en criminaliteit

- *Juni 2023:* in een groot internationaal onderzoek rondom fraude in de autobranche heeft de FIOD invallen gedaan in onder andere Amersfoort en Nijkerk. Daarbij is beslag gelegd op 34 auto's, meer dan 900.000 euro in contanten en administraties. Het onderzoek richt zich op vermoedelijke omzetbelastingfraude met gebruik van valse (inkoop)facturen. Internationaal gezien wisten de criminelen naar schatting 225 miljoen euro binnen te halen.²⁸
- *December 2018:* twee Amersfoorters en een vrouw uit Hoevelaken zijn aangehouden voor het witwassen van geld dat zij vermoedelijk hadden verdiend met drugshandel. Daarbij zijn exclusieve sieraden, dure auto's, een vuurwapen en verdovende middelen in beslag genomen.²⁹
- *Mei 2018:* een man uit Nijkerk wordt ervan verdacht zich van februari 2015 tot en met mei 2017 schuldig gemaakt te hebben aan witwassen en heling van honderden radio's en navigatiesystemen, afkomstig uit onder meer Audi's en Volkswagens. Zijn klanten kwamen uit heel Nederland. Hij zou een van de grootste handelaren in dergelijke radio- en navigatiesystemen zijn in Nederland.³⁰
- *Oktober 2017:* in een bedrijvenloods aan de Nijverheidsweg in Nijkerk is een cocaïnewasserij ontmanteld. Het is onduidelijk om wat voor drugs het gaat. De unit werd gehuurd door een Amersfoorter die daar een autobedrijfje dreef. De Nijkerkse eigenaar zegt zelf nooit iets te hebben vermoed van het drugslab.³¹

- **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 profiteurs (op en neer rijden en losse verkoop via sociale media en in kleine sociale kring). Uiteraard zijn tussenvormen mogelijk. In de gemeente Nijkerk bestaat een markt voor illegale vuurwerkhandel. Elk jaar worden de nodige vondsten gedaan (zie tabel 3.6). Met zwaar vuurwerk worden ook vernielingen gepleegd, zoals het opblazen van een flitspaal.

Tabel 3.6: Mediaberichten over aangetroffen illegaal vuurwerk

- *Augustus 2021:* een man uit Nijkerkerveen wordt verdacht van het opslaan van 300 kilo zwaar illegaal vuurwerk geïmporteerd uit Polen. Na een anonieme tip is het vuurwerk aangetroffen in een bestelwagen en zeecontainer in zijn bedrijf in het buitengebied.³²
- *November 2020:* vondst van 330 kilo illegaal vuurwerk, waaronder grote flowerbeds en nitraten, na een anonieme tip aan de Dijkhuizenstraat in

²⁸ Bron: *Algemeen Dagblad*, Invallen in Amersfoort en Nijkerk in fraudezaak, 21 juni 2023.

²⁹ Bron: *Algemeen Dagblad*, Verdachten vast voor drugshandel, 11 december 2018.

³⁰ Bron: *De Stentor*, Cel geëist tegen Nijkerker voor grote navigatieroof, 29 mei 2018.

³¹ Bron: *Algemeen Dagblad*, "Nooit iets gemerkt van drugslab in loods", 20 oktober 2017.

³² Bron: *Algemeen Dagblad*, Jaar cel geëist voor opslag van 300 kilo zwaar vuurwerk, 20 augustus 2021.

Nijkerkerveen. Het vuurwerk was opgeslagen in containers. Eén persoon is aangehouden.³³

- *September 2020*: aan de Frieswijkerstraat in Nijkerk is een flitspaal opgeblazen met zwaar vuurwerk. Dit resulteerde in 40.000 euro schade. Meerdere personen renden weg na de klap.³⁴

- **Mensenhandel of misstanden?** Bij het strafrechtelijke begrip mensenhandel staat centraal dat dwang wordt uitgeoefend op personen. Het betreft naast seksuele uitbuiting gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component, zoals arbeidsuitbuiting. Dat laatste is uitbuiting op het domein van werk en inkomen. Arbeidsmigranten lopen onder meer het risico dat ze onder druk worden gezet om te lage betalingen en onrechtmatige huisvesting voor lief te nemen. 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 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, bijvoorbeeld doordat ze te veel geld betalen voor de huur van woonruimte en andere kosten die in rekening worden gebracht. Kortom, strafrechtelijke vervolging vanwege arbeidsuitbuiting is ingewikkeld (LIEC, 2019).

Naast het strafrecht bestaat een eenvoudiger leken-perspectief op uitbuiting. In die opvatting gaat het om personen die onder druk staan en die vanwege misstanden in een lastige of penibele situatie verkeren. Onze interviewronde levert vrij weinig informatie op over dergelijke misstanden bij de behandeling van arbeidsmigranten; over de woonsituatie is het nodige bekend, maar over de werksituatie heel weinig. Zo nu en dan worden arbeidsmigranten aangetroffen die onder “erbarmelijke” omstandigheden wonen, er wordt illegale bewoning geconstateerd en er is regelmatig geconstateerd dat arbeidsmigranten onterecht niet staan ingeschreven. Het (vertrouwelijke) ondermijningsbeeld uit 2017 wijst – zo vermeldt het openbare Plan van aanpak ondermijning uit 2019 (p. 8-11) – op slechte huisvesting van arbeidsmigranten, hoge huren en over-bewoning. Ook komen signalen naar voren over het inperken van de bewegingsvrijheid van arbeidsmigranten doordat hun paspoort of identiteitskaart werd ingenomen.

Tot slot wijzen open bronnen op enkele andere casus met mensenhandel, zoals (gedwongen) illegale prostitutie (zie tabel 3.7).

Tabel 3.7: Mediaberichten over mensenhandel

- *Augustus 2020*. Twee mannen worden ervan verdacht maandenlang twee vrouwen met een laag IQ – één van de twee functioneert op het niveau van een zesjarig kind

³³ Bron: *Algemeen Dagblad*, Politie vindt 330 kilo illegaal vuurwerk in containers in Nijkerkerveen, man (50) aangehouden, 11 november 2020.

³⁴ Bron: *Algemeen Dagblad*, Dure grap: flitspaal ter waarde van 40.000 euro opgeblazen in Nijkerk, 13 september 2020.

– te hebben gedwongen om als prostituee te werken in hotels op diverse plekken in Oost-Nederland. Dit gebeurde onder meer in Arnhem, Tiel, Nijmegen, Utrecht, Nijkerk, Apeldoorn en Harderwijk.³⁵

- *Juli 2020.* Een man uit Nijkerk (24) is veroordeeld voor zijn poging een meisje van 17 jaar via Instagram zo ver te krijgen dat ze voor hem in de prostitutie zou werken. Hij probeerde haar vertrouwen te winnen en sprak over praktische zaken. Hij is in het verleden veroordeeld voor fraude, openlijk geweld, bedreiging en vuurwapenbezit.³⁶
- *April 2018.* Een man uit Nijkerk is veroordeeld wegens mensenhandel en faillissementsfraude. Hij ving via zijn stichting alcohol- en drugsverslaafden op, die hij bij wijze van arbeidstherapie zonder vergoeding liet werken in zijn keukenbladenfabriek in Putten.

- **Zorgen over sportsponsoring.** Enkele respondenten zijn in twee opzichten bezorgd over praktijken bij sportsponsoring. In de eerste plaats zijn er zorgen over mogelijke ongebruikelijke of verdachte geldstromen naar sportclubs. In de tweede plaats wordt gedacht dat opportunisten of criminelen zo mogelijk trachten lokaal draagvlak te kopen. Deze zorgen worden overigens niet concreet.

3.5 Afsluiting

Dit hoofdstuk bracht ondermijnende praktijken in kaart. Het volgende hoofdstuk beschrijft vanuit een bestuurskundig perspectief hoe ondermijnende praktijken worden aangepakt.

³⁵ Bron: *Eindhovens Dagblad*, Justitie: Brabanders sleepten vrouwen met laag IQ als prostituees van hotel naar hotel in Oost-Nederland, 26 augustus 2020.

³⁶ Bron: *Algemeen Dagblad*, Nijkerker de cel in vanwege verleiden meisje tot prostitutie, 17 juli 2020.

4. De (gemeentelijke) aanpak van ondermijning

Dit hoofdstuk gaat over de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Daartoe wordt in paragraaf 4.1 eerst ingegaan op het coalitieakkoord. Paragraaf 4.2 presenteert en beschouwt het Integraal Veiligheidsplan. De gemeentelijke uitvoeringsorganisatie wordt in paragraaf 4.3 geanalyseerd. Vervolgens beschrijft paragraaf 4.4 de samenwerking bij de ondermijningsaanpak. Paragraaf 4.5 gaat over de positie en functie van de gemeenteraad.

4.1 Het coalitieakkoord (2022-2026): ondermijning op de agenda

Het coalitieakkoord van de gemeente Nijkerk (2022-2026) ‘Samen wonen, samen werken, samen leven’ gaat in op tien thema’s. Veiligheid komt aan bod als negende thema. Daarbij valt op dat de boa’s een centrale plaats krijgen in het denken over veiligheid. Dit is een belangrijke ambitie, want tot voor kort waren er drie boa’s; thans vier. Het politiek-bestuurlijke idee was lang dat de politie moest zorgen voor toezicht en orde. Vandaag de dag wordt onderkend dat het organiseren van de boa-functie noodzakelijk is. Ondermijning is het thema waar het meest uitgebreid op wordt ingegaan, dus het staat op het politiek-bestuurlijke netvlies: “Ondermijnende criminaliteit blijft de komende jaren onze aandacht vragen”. Er wordt gewezen op het gevaar van drugsproductie in het buitengebied en op het risico “(...) dat werknemers uit het buitenland in slechte omstandigheden in onze gemeente aan het werk moeten.”

Het coalitieakkoord is uitgewerkt in de zogenoemde Ontwikkelagenda 2023-2026. In die agenda wordt gewezen op het belang van het ontwikkelen van de veiligheidsorganisatie: “Nijkerk is in veel opzichten (nog) een veilige gemeente, maar we maken ons wel zorgen. (...) Bij een groeiende en dynamiserende bevolking zal dat meer inzet, creativiteit en samenwerking gaan vragen.” Er wordt geconstateerd dat de vorige collegeperiode, met de coronapandemie, heeft laten zien dat crisisbeheersing een belangrijke gemeentelijke taak is en blijft. Naast andere taken, zoals “(...) verwarde personen, high impact crime en APV-vergunningen, waaronder evenementen-vergunningen.” De politiek-maatschappelijke relevantie van de gemeentelijke ondermijningsaanpak wordt bevestigd: “Drugscriminaliteit, mensenhandel, zorgfraude zijn voorbeelden van ondermijning waartegen wij moeten optreden”.

Veiligheidsbeleid vergt extra inspanningen, naast vele andere gemeentelijke taken. De Ontwikkelagenda constateert dat de optelsom van gemeentelijke opdrachten “(...) de spankracht en mogelijkheden van onze huidige organisatie soms te boven gaan.” Dit vergt prioritering en investeringen in de kwaliteit en kwantiteit van de ambtelijke organisatie, “passend bij de ambities die we hebben en de groei die we willen doormaken in de komende decennia”. Het aantal inwoners van de gemeente Nijkerk is toegenomen van 26.796 in 1995 tot 44.974 in 2023; dat is een toename van bijna zeventig procent.³⁷ De Ontwikkelagenda

³⁷ Bron: <https://allecijfers.nl/gemeente/nijkerk/>

voorziet in extra capaciteit voor het team Veiligheid: twee fte extra. Zie verder paragraaf 4.3 over de totale formatie.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

De constatering in de Ontwikkelagenda over de noodzaak om te investeren in de kwantiteit en kwaliteit van de ambtelijke organisatie zijn herkenbaar op het veiligheidsdossier. De agenda constateert terecht dat de ondermijningsopgave een taak is naast talrijke andere veiligheidstaken. Uit ons veldwerk blijkt dat de ondermijningsaanpak in feite nog in de kinderschoenen staat. Zie verder paragraaf 4.3.

4.2 Veiligheidsplannen

We behandelen drie relevante veiligheidsplannen, namelijk het Integrale Veiligheidsplan voor de periode van 2019 tot en met 2022 en twee Plannen van Aanpak Ondermijning, opgesteld in 2019 en 2023.

4.2.1 Het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022: veel prioriteiten en activiteiten

Het zogenoemde Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 (verder: IVP 2019-2022) is opgesteld door politie, justitie en drie gemeenten: Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel. Dit plan loopt door tot en met 2023³⁸, zodat het nieuwe plan straks gelijk oploopt met het meerjarenbeleidsplan van de politie. Het geldende plan benoemt ondermijning als prioriteit.³⁹ Het IVP 2019-2022 benoemt in totaal vier prioriteiten plus ‘specifieke aandachtspunten’ voor de gemeente Nijkerk:

1. High Impact Crimes

High Impact Crimes zijn aangiftedelicten waarbij directe slachtoffers worden gemaakt, zoals woninginbraak. De politieregistraties van aangiftedelicten daalden in de periode van 2014 tot en met 2018. Toch blijft het voorkomen van woninginbraken een prioriteit, mede omdat de daling achterblijft op die in omliggende gemeenten. Dat komt omdat mobiele daders de snelwegen gebruiken om op uitgekozen momenten naar Nijkerk te komen, om – met een buit – weer snel te vertrekken. Ook zijn er lokale dieven actief. Bewoners worden betrokken bij preventieve acties, onder meer met zogenoemde WhatsApp-preventiegroepen.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

Tussen 2014 en 2018 daalden de aangiftedelicten, zoals woninginbraken, dus lag een beleidmatige verschuiving richting ondermijning voor de hand. Temeer omdat bij drugscriminaliteit sociale schade wordt aangericht (onder meer verslaving,

³⁸ Tijdens dit onderzoeksproject kregen we te horen dat een IVP in december 2023 wordt vastgesteld.

³⁹ In het Integraal Gemeentelijk Veiligheidsplan Nijkerk (2015-2018) was dat dat nog niet het geval. Het voorkomen en bestrijden van (overlast vanwege) drank- en drugsgebruik was wel reeds een speerpunt. In dat kader werd melding gemaakt van de aanpak van hennepteelt. Voorts werd werk gemaakt van de (bovenlokale) aanpak van mensenhandel, waarbij wordt gewezen op prostitutie.

milieuschade en criminalisering) en slachtoffers worden gemaakt: bij geweld, uitbuiting of verkeersslachtoffer bij rijden onder invloed van verdovende middelen. Tot slot zijn groepen die georganiseerd vermogensdelicten plegen een vorm van georganiseerde misdaad.

2. Ondernijning

Ondernijning wordt in het IVP 2019-2022 opgevat als georganiseerde misdaad. De volgende dossiers worden genoemd: hennepsteelt, drugshandel, witwassen, mensenhandel, vastgoedfraude en bedreiging. De lokale betekenis van hennepsteelt en drugshandel wordt onderstreept. Het IVP 2019-2022 zet in op drie pijlers: 1.) het versterken van de weerbaarheid van burgers en van ambtenaren; 2.) het versterken van de alertheid onder ambtenaren en bestuurders op mogelijke ondernijnende praktijken ('weerbare overheid'); en 3.) de aanpak van ondernijnende activiteiten. Als schot voor de boeg ten behoeve van het Uitvoeringsprogramma IVP 2019-2022 worden dertien min of meer concrete activiteiten genoemd. Zie bijlage 5 voor een overzicht.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

Ondernijning is, net als georganiseerde misdaad, een 'breed' verschijnsel, want het omvat tal van fenomenen. Het resulteert in een lange activiteitenlijst in het uitvoeringsprogramma, met dertien actiepunten. Naast dit programma is door de gemeente Nijkerk, in 2019, een Plan van Aanpak Ondernijning opgesteld. Het plan van aanpak telt vier pijlers, namelijk: 1.) weerbare maatschappij (drie actiepunten); 2.) de weerbaarheid van de gemeente versterken (drie actiepunten); 3.) het terugdringen van ondernijnende criminaliteit met beleidsmaatregelen en operationele actie (dertien actiepunten); en 4.) communicatie (zeven actiepunten). Het Plan van Aanpak telt bij elkaar **26 actiepunten**. De implementatie van het Plan van Aanpak Ondernijning uit 2019 raakt vertraagd. Er ligt een nieuw Plan van Aanpak Ondernijning, opgesteld in 2023. Zie verder paragraaf 4.3 en 4.4.

3. Aanpak overlast in wijken en buurten

De subtitel van deze derde prioriteit luidt: "Met een accent op kwetsbare personen (mensen met verward gedrag en risicjongeren), voertuigcriminaliteit en radicalisering." De verdere toelichting heeft betrekking op twee categorieën kwetsbare personen, namelijk "mensen met verward gedrag" en zogenoemde risicjongeren, waaronder "(...) jongeren die doorgroeien naar zware, bovenlokale criminele netwerken".

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

De derde prioriteit is onduidelijk beschreven. Voertuigcriminaliteit en radicalisering staan wel in de subtitel, maar verdwijnen in de toelichting. Bovendien zou

georganiseerde voertuigcriminaliteit net zo goed - of beter/logischer - een onderdeel kunnen zijn van de ondermijningsaanpak. Sterker, dat is zo, want integrale controles worden mede gericht op de autobranche. Voorts plaatst de omschrijving van risicojongeren (die dreigen door te groeien naar de bovenlokale misdaad) de aanpak in het kader van de ondermijningsaanpak. Deze derde prioriteit is met andere woorden een onduidelijke beleidscategorie.

4. Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit

Er wordt geconstateerd dat cybercrime sterk is toegenomen. Het betreft criminaliteit met behulp van ICT. Er wordt ingezet op het vergroten van de bewustwording over mogelijk slachtofferschap: onder burgers (inwoners en ondernemers) en binnen de gemeente.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

Bij het veldwerk zijn we gestuit op groepen van daders in de (omgeving van) gemeente Nijkerk die, naast drugscriminaliteit, geld verdienen met het oplichten van slachtoffers door met digitale middelen toegang te krijgen tot digitale bankrekeningen. We zien dit als een vorm van ondermijnende criminaliteit.

5. 'Specifieke aandachtspunten' voor de gemeente Nijkerk

De vier prioriteiten gelden voor de drie gemeenten in de Veluwe Vallei-Noord. Daarnaast telt het IVP 2019-2022 een gemeente-specifiek hoofdstuk, met lokale thema's. In de gemeente Nijkerk betreft het de volgende thema's:

- *De inzet van boa's.* De boa's voeren talrijke taken uit, zoals wettelijke taken, parkeertoezicht, controles en handhaving in het kader van de APV, horecatoezicht in de nachtelijke uren en - in het kader van de ondermijningsaanpak - controles van het Digitaal Opkoop Register (verder: DOR). Deze taakgerichtheid wordt gekoppeld aan een gebiedsgerichte inzet van boa's.
- *Veiligheidsmonitor.* De uitkomsten worden genoemd; acties of maatregelen worden niet genoemd.
- *Terrorismebestrijding/radicalisering.* Dit wordt hier genoemd en is dus kennelijk toch geen onderdeel van de derde prioriteit.
- *Huiselijk geweld en kindermishandeling.* Huiselijk geweld wordt genoemd als onderdeel van prioriteit 3 (aanpak overlast in wijken en buurten) en hier; net als bij terrorismebestrijding/radicalisering is niet duidelijk of het nu gaat om een gedeelde beleidsprioriteit of om een lokaal aandachtspunt.
- *Drank- en Horecawet.* Toezicht en naleving van de Drank- en Horecawet ligt - in het kader van het project FrisValley 3.0 – in handen van aangewezen boa's.

- *Evenementenbeleid.* Het belang van (aandacht voor) veiligheid bij evenementen wordt genoemd.
- *Horecaconvenant.* Dit gaat om de openbare orde en veiligheid bij het uitgaan.
- *Een veilige jaarwisseling.* Er wordt veel vernield en dit vergt een integrale aanpak.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

De lokale aandachtspunten leveren bij **acht thema's** uitvoeringsactiviteiten op. Het valt op dat, anders dan in de gemeente Barneveld, het 'rijden onder invloed' niet wordt benoemd als belangrijke lokale kwestie. Als wordt gekeken naar de operationalisatie van de vier IVP-prioriteiten in het zogenoemde Uitvoeringsprogramma voor het jaar 2023, wordt duidelijk dat (zeer) veel wordt gevraagd van de veiligheidsambtenaren in de gemeente Nijkerk. Dat levert namelijk maar liefst **39 activiteiten** (zie de tabel in bijlage 5) op voor (onder meer) de gemeente Nijkerk die als volgt zijn verdeeld: prioriteit 1a, High Impact Crimes: vier activiteiten; prioriteit 1b, tegengaan van geweld: zes activiteiten; prioriteit 2, Ondernijning: dertien activiteiten; prioriteit 3, Aanpak overlast in wijken en buurten: vijftien activiteiten; prioriteit 4, Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit: één activiteit. In totaal gaat het, in het kader van het IVP, dus om **39 activiteiten**. Hier komt dan nog het Plan van Aanpak Ondernijning bij, met **26 actiepunten**. Alles bij elkaar worden in plannen en programma's dus **65 verplichtende of concrete activiteiten** opgesomd. Het aantal activiteiten is onoverzichtelijk en een grote belasting voor het team Veiligheid.

4.2.2 Twee keer een Plan van Aanpak Ondernijning (2019 en 2023)

Er wordt in de onderzochte periode twee keer een Plan van Aanpak Ondernijning opgesteld. Dit gebeurt voor het eerst in februari 2019, als opvolging van het zogenoemde Ondernijningsbeeld dat het RIEC in 2017 maakte. Dit Plan van Aanpak Ondernijning telt vier pijlers, namelijk:

1. Weerbare maatschappij, met drie actiepunten: bewustwordingstrainingen voor burgers; het instellen van een meldpunt voor burgers; en het terugdringen van het drugsgebruik inpassen in de ondernijningsaanpak.
2. De weerbaarheid van de gemeente versterken, met drie actiepunten, waaronder interne bewustwordingstrainingen en het inrichten van een intern meldpunt.
3. Het terugdringen van ondernijnde criminaliteit met beleidsmaatregelen en operationele inzet, met dertien actiepunten. Het betreft onder meer het inrichten van het lokale ondernijningsoverleg, toezicht en handhaving en actualisatie van het gemeentelijke beleid, onder andere wat betreft Bibob, Damocles-beleid, prostitutie en mensenhandel.
4. Communicatie, met zeven actiepunten, waaronder het opnemen van berichten over ondernijning in algemene gemeentelijke informatieverstrekking (o.a. de

gemeentelijke website), nieuwberichten over mijlpalen of successen bij de ondermijningsaanpak, het inrichten voor een Meldpunt Ondernijning voor bewoners, communicatie met doelgroepen en individuele communicatie (bijvoorbeeld bij een Bibob-intakegesprek met een ondernemer).

Dit eerste Plan van aanpak is nooit echt van de grond gekomen vanwege ambtelijke reorganisaties en personele wisselingen op een sleutelfunctie, namelijk de projectleider ondernijning. Zie daarover paragraaf 4.3 en vooral 4.4. Er is inmiddels een nieuw Plan van Aanpak Ondernijning 2023 opgesteld. Voor zover bij ons bekend, is het oude plan niet geëvalueerd; wel zijn er enkele voortgangsberichten geweest richting de gemeenteraad en zijn ervaringen benut bij het maken van een nieuw plan. Het recente ondernijningsplan benoemt acht preventieve en zeven repressieve maatregelen (zie tabel 4.1). Door de organisatorische instabiliteit tussen 2019 en 2022 en de coronacrisis staat de gemeentelijke ondernijningsaanpak, vanwege de opgetreden vertraging, nog min of meer in de startblokken. Het plan schetst de voornemens om nu wel over te gaan tot actie.

Tabel 4.1: Overzicht van maatregelen in Plan van aanpak Ondernijning 2023

Preventie van ondernijning

1. Informatiepositie gemeente: aangesloten bij Meld Misdaad Anoniem, samenwerking met het RIEC en het IKZ, verkenning van aansluiting bij Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)-convenant.
2. Voorlichtingen op scholen: voorlichtingen door Stichting Halt, onder de aandacht brengen van LeerlingAlert (focus op bewustwording van ondernijnde criminaliteit).
3. Drugshandel en -productie: voorkomen van drugsgebruik met IJlandse preventiemodel *Opgroeien in een Kansrijke Omgeving (OKO)* en 'Samen sterk tegen drugs', nuloptiebeleid voor coffeeshops.
4. Weerbare samenleving: voorlichtingsactiviteiten voor het stimuleren van bewustwording van risico's en gevaren van ondernijning onder inwoners en ondernemers.
5. Weerbare gemeente: wijzen van nieuwe medewerkers op de aanpak van ondernijning, informatie over ondernijning op het 'intranet', frequent interne trainingen en cursussen.
6. Bibob-onderzoeken: actualisatie van Bibob beleid in 2022 (inmiddels vastgesteld in januari 2023), prioritering van Bibob-onderzoeken.
7. Verstevigen aanpak mensenhandel: nieuw plan van aanpak opgesteld in 2022.
8. Communicatie: communiceren over ondernomen acties tegen ondernijning.

Repressieve aanpak van ondernijning

1. Integrale controles: in kaart brengen van risicobranches of risicogebieden (bijv. bedrijventerreinen met *Project Theseus*), soms signaal-gestuurde controles.
2. Damoclesbeleid: actief uitvoeren van het in 2021 opgestelde beleid m.b.t. artikel 13b Opiumwet bij het aantreffen van drugs in panden.
3. Drugshandel op straat: onderzoeken en vastleggen van de mogelijkheden tot een gebiedsontzegging.

4. Andere maatregelen: pandsluiting door bij andere vormen van ondermijning, stellen van (extra) voorwaarden bij het aanvragen van een vergunning, last onder bestuursdwang.
5. Het Digitaal Opkopersregister (DOR): controleren van inschrijvingen in het DOR om heling tegen te gaan.
6. Meldpunt ondermijning: vanaf 2023 kunnen burgers vermoedens van ondermijning melden bij een meldpunt.
7. Toezicht op fraude: met toezichthouders of sociaal rechercheurs toezicht houden op zorg- en uitkeringsfraude, uitbreiden naar reguliere en actieve controle.

4.3 De ambtelijke veiligheidsorganisatie

4.3.1 Het team Veiligheid

Het team Veiligheid telt drie clusters, namelijk Openbare Orde en Veiligheid (OOV), Vergunningen en Handhaving. Er staat een teamleider (1 fte) aan het hoofd, met verder drie (3 fte) adviseurs Openbare Orde en Veiligheid (verder: OOV-ambtenaren), 3,5 fte voor vergunningverlenende ambtenaren (medewerkers, een senior en ondersteuning), plus vier boa's (4 fte) en een coördinator handhaving (1 fte). Daarmee komt de formatie voor het team Veiligheid uit op 12,5 fte, met een OOV-capaciteit van 3 fte.

In het eerste kwartaal van 2024 wordt de formatie van het team, op basis van de Ontwikkelagenda, uitgebreid met twee (2 fte) ambtenaren: een Bibob-coördinator en een juridisch medewerker. De twee nieuwe medewerkers moesten tijdens ons veldwerk nog worden geworven. De Bibob-coördinator is nodig omdat de praktijk van Bibob-toetsen in dubbel opzicht achterop is geraakt volgens respondenten: de diepgang van de toetsen moet verbeterd worden en de toetsing blijft thans beperkt tot geijkte risicobranches, zoals de horeca.

Er bestaat behoefte aan een direct beschikbare jurist. In de uitvoeringspraktijk stuiten veiligheidsambtenaren continu op juridische kwesties, bijvoorbeeld bij bezwaarprocedures, bestuursrechtelijke maatregelen of bestuurlijke adviezen. Ook bij de ondermijningsaanpak is juridische scherpte nodig: *“Elke crimineel heeft ondertussen een advocaat. Als OOV-er moet je daar een oplossing voor zien te vinden.”* Thans moet een beroep worden gedaan op bijstand van een juridisch medewerker van het zogenoemde ambtelijke BLNP-samenwerkingsverband.⁴⁰ Er is een poule van juristen die voor de vier gemeenten werkt. Deze zijn dus niet lokaal aanwezig op het gemeentehuis: *“Een aanvraag voor juridisch advies moet dus altijd via een service desk melding. Dit maakt dat er op dat vlak geen korte lijnen zijn en het soms lang duurt voordat er advies wordt gegeven.”* Een ervaren OOV-ambtenaar werkte vroeger bij Juridische zaken en vervult thans in zekere zin, naast andere werkzaamheden, de rol van team-jurist.

⁴⁰ Bunschoten, Leusden, Nijkerk en Putten.

OOV-ambtenaren: taakverdeling op hoofdlijnen

Er bestaat onder de drie OOV-ambtenaren een taakverdeling wat betreft de belangrijkste (brede) opdrachten. Eén OOV-er is belast met zorg en veiligheid, een ander met crisisbeheersing en de derde met de ondermijningsaanpak. Dit is een grofmazige taakverdeling, want er zijn veel meer dossiers en activiteiten, zo blijkt ook uit de lange lijst met activiteiten in het kader van het lopende IVP. Bijvoorbeeld radicalisering, de jaarwisseling, aangiftedelicten (zoals woninginbraak), de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit, cameratoezicht, evenementen-veiligheid, cybercrime en vluchtelingenopvang (van Oekraïners).

Uitval en verloop

Er is veel uitval en verloop geweest in het team Veiligheid in de afgelopen jaren. De functie van coördinator ondermijning is een deeltaak van een OOV-medewerker. Die functie is sinds 2019 door drie verschillende ambtenaren bekleed. Twee ambtenaren hebben de gemeentelijke organisatie verlaten. De huidige OOV-ambtenaar met ondermijning 'in portefeuille' vervult deze functie ongeveer een jaar. De teamleider Veiligheid is gestart in april 2022. We spreken een OOV-ambtenaar, met crisisbeheersing als hoofdtaak, op zijn tweede werkdag. Het team telt ook een ervaren OOV-ambtenaar, die bijna 25 jaar terug is gestart in de toenmalige gemeente Hoevelaken, als juridisch adviseur met OOV-taken. Vanwege werkdruk is, in de coronaperiode, een OOV-ambtenaar enige tijd met ziekteverlof geweest. In die tijd zijn formatiegaten opgevuld (en meer dan dat vanwege de coronadrukke) met externe inhuur. Er waren tijdelijk vijf OOV-ambtenaren.

Al met al geldt voor twee OOV-ambtenaren en de teamleider dat ze korter dan twee jaar werkzaam zijn in de gemeente Nijkerk. Ze hebben zich in moeten werken en ook tijd moeten investeren in het opbouwen van een netwerk. Juist voor OOV-ambtenaren is dit belangrijk, omdat bijna elke veiligheidstaak of opdracht – bij uitstek de ondermijningsaanpak – op onderdelen vraagt om interne en externe afstemming. Daar komt bij dat er ook personele wisselingen en ingrijpende reorganisaties zijn geweest in de gehele gemeentelijke organisatie. Zie paragraaf 4.4 over de negatieve impact van die reorganisaties op de ondermijningsaanpak.

4.3.2 De ambtelijke veiligheidsorganisatie: beperkingen en uitdagingen

Een sterk aspect van het team veiligheid is dat de OOV-functie en (kleine) handhavingsorganisatie bij elkaar komen, net als vergunningverlening. Hier worden de coördinatie van Bibob-beleid en -toetsing en de juridische kennis ten behoeve van veiligheidsbeleid en handhaving aan toegevoegd. Bovendien ligt er een Plan van Aanpak Ondermijning. Ook kondigt zich minder ambtelijke hectiek aan en een zekere normalisatie van de ambtelijke verhoudingen, omdat er is gestopt met de zogenoemde zelfsturende teams. De invoering van die zelfsturende teams heeft de gemeentelijke veiligheidstaak ernstig in de wielen gereden. De naweeën waren lang voelbaar. Het is één van de vijf uitdagingen of barrières waarmee de gemeentelijke veiligheidsorganisatie te maken krijgen:

- a. De driedubbele groei van de veiligheidstaak: meer (politie)taken en complexer
- b. 'Veiligheid': enkele sleutelfiguren
- c. Zelfsturing als obstakel: ambtelijke eilanden
- d. Dienstverlening als dominante ambtelijke stijl
- e. De boa-organisatie: krapte

Ad a.) De driedubbele groei van de veiligheidstaak: meer (politie)taken en complexer

De gemeentelijke veiligheidsorganisatie is kwetsbaar door een driedubbele groei van het takenpakket door: 1.) de taakverschuiving van politie naar gemeente, hetgeen met name voelbaar is binnen de boa-organisatie; 2.) meer gemeentelijke veiligheidstaken⁴¹; en 3.) meer complexe problematiek, zoals criminele praktijken op vakantieparken, georganiseerde drugsproductie, criminele investeringen, meer drugsgebruik en meer verwarde personen.

Er zijn in de gemeente Nijkerk vier breed geformuleerde veiligheidsprioriteiten, plus acht lokale veiligheidsthema's. Er zijn meer prioriteiten (vier) dan OOV-ambtenaren (drie), terwijl één OOV-ambtenaar de niet-geprioriteerde crisisbeheersing als hoofdtaak heeft. De gemeentelijke crisisbeheersing was achterop geraakt; een inhaalslag was nodig. *Zo bezien rusten de klassieke OOV-taken op de schouders van twee OOV-ambtenaren.* Uit het uitvoeringsprogramma en Plan van aanpak Ondernijning blijkt dat ze de opdracht hebben om aan tenminste 65 verschillende activiteiten uitvoering te geven, vaak in afstemming met andere interne en externe actoren. Hier komen dan nog eens allerhande actuele kwesties bij. Het reageren op allerhande gebeurtenissen – de “waan van de dag” – is een belangrijke en tijdrovende opdracht van OOV-ambtenaren.

Ad b.) 'Veiligheid': enkele sleutelfiguren

Het veiligheidsbeleid op het brede terrein van openbare orde en criminaliteit is in veel opzichten afhankelijk van het functioneren van enkele sleutelfiguren, in het bijzonder twee OOV-ers.⁴² Deze twee ambtenaren dienen, als ambtelijke spil, gestalte te geven aan de brede en complexe gemeentelijke veiligheidstaak, inclusief de ondernijningsaanpak. Als een sleutelfiguur wegvalt - door verzuim of omdat een ambtenaar een andere baan aanvaardt - valt er een gat. Dit is al enkele keren gebeurd. Dan geldt: stilstand is achteruitgang. De werving van een Bibob-coördinator en van een jurist zal helpen om deze kwetsbaarheid te verminderen.

Ad c.) Zelfsturing als obstakel: ambtelijke eilanden

Eind 2016 wordt in de gemeente Nijkerk een vergaande reorganisatie doorgevoerd. Er worden 28 zelfsturende teams ingericht, met per team ongeveer vijf tot negen ambtenaren.

⁴¹ De veiligheidstaken en bevoegdheden van de burgemeester zijn toegenomen in de afgelopen jaren, getuige het Damoclesbeleid, gebiedsverboden, huisverboden, de Wet Bibob, de crisismaatregel in de Wvvgz en de Wet aanpak woonoverlast.

⁴² De derde OOV-er heeft een breder takenpakket gekregen dan louter crisisbeheersing.

De organisatie wordt plat, zonder “piramide met tientallen managers”.⁴³ De zelfsturing leidt, zo constateren respondenten, tot ambtelijke “eilanden”. Dit speelt het veiligheidsbeleid in hoge mate parten, omdat dit beleid vaak aspectbeleid is. Dat betekent dat bij beleidsuitvoering medewerking nodig is van interne (en externe) partijen. Deze afstemming vergt onvermijdelijk tijd, energie, kwaliteiten en (inhoudelijke) overtuigingskracht van OOV-ambtenaren om als het ware ‘in te breken’ op werkprocessen van andere teams of afdelingen. Dit soort afstemming liep keer op keer vast in de platte zelfsturende organisatie. OOV-ambtenaren kwamen in vicieuze cirkels terecht. Er was overleg met gelijken, met ambtenaren die druk waren met hun primaire taken, terwijl er geen leidinggevendenden (“destijds een verboden term”) waren die een knoop doorhakten. Het leidde paradoxaal genoeg tot centralisatie: wethouders stapten in het vacuüm en namen als het ware de managers-rol over. Die organisatorische context was vrijwel onwerkbaar voor de OOV-organisatie en bij de ondermijningsaanpak, waardoor de werkvreugde afnam.

OOV-ambtenaren moeten nog steeds investeren om de erfenis van de zelfsturing te corrigeren. Veel werd “geregeld op persoonsniveau”, waardoor personen belangrijker werden dan werkprocessen. Als een ambtenaar vertrok of met verlof was, was de kans groot dat “de hele boel in elkaar stortte”. Of één of enkele ambtenaren hadden de zaken niet op orde en konden hier - bijna solitair en ‘zelfsturend’ - lang mee doorgaan. Bij de vergunningsverlening liep het bijvoorbeeld verkeerd. Essentiële informatie ontbrak in vergunningen; leidinggevendenden stonden bijvoorbeeld niet vermeld in een vergunning of er stond bijna niets in een vergunning. Respondenten spreken over “vergunningen waar amper wat was ingevuld”.

De OOV-ambtenaren werken nu hard aan het herstellen en opbouwen van reguliere ambtelijke werkprocessen, inclusief sturing. Zelfsturing heeft diepe sporen nagelaten, zo luidt een rode draad in de interviewronde.

Ad d.) Dienstverlening als dominante ambtelijke stijl

De dominante ambtelijke stijl is gericht op dienstverlening in brede zin, in het bijzonder het faciliteren van ondernemers. Het gaat om het snel verstrekken van vergunningen en om een welwillende opstelling bij subsidieaanvragen en ten aanzien van initiatieven door particulieren of rechtspersonen. In de gemeentelijke organisatie domineert - buiten het team Veiligheid – de gedachte dat lokale bedrijven vrijwel per definitie vallen te vertrouwen. De kennis die OOV-ambtenaren hebben over de organisatiegraad en hardheid van de drugscriminaliteit, of over de manieren waarop door opportunisten geld kan worden verdiend aan arbeidsmigranten, staat lang niet altijd scherp op het netvlies elders in het ambtelijk apparaat. Als arbeidsmigranten keer op keer niet staan ingeschreven in de BRP (terwijl dat wel zou moeten), is dat – zo redeneren veiligheidsambtenaren – mogelijk geen toeval of een incidentele onvolkomenheid, maar een patroonmatig verdienmodel. OOV-

⁴³ Het is niet alleen organisatievernieuwing, want in 2014 werd ook bezuinigd. Terwijl in 2015 de gemeentelijke taak juist werd uitgebreid, met de decentralisatie van de Wet Maatschappelijke Ontwikkelingen 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Het ambtelijk apparaat in Nijkerk krimpt met ruim twintig ambtenaren.

ambtenaren denken dat de gemeente Nijkerk een goed vestigingsklimaat had en heeft voor opportunisten of criminelen, al krijgen ze bij dergelijke analyses – in de eigen organisatie - te horen dat ze een te somber perspectief hebben op de gang van zaken.

Ad e.) De boa-organisatie: krapte

Vanwege het aantal inwoners (ongeveer 45.000 in januari 2023) en vanwege het oppervlak (72,05 km²) - met drie kernen en evenveel buurtschappen - dienen vier boa's continu te kiezen wat ze doen en laten. Het werkaanbod van de boa's groeit, onder meer doordat de politie steeds meer taken overlaat aan boa's. De boa's hebben grofweg vier hoofdpodochten: 1.) het afhandelen van meldingen; 2.) gebiedsgerichte inspanningen en aanwezigheid; 3.) taakspecialisatie (b.v. jeugd, horeca); en 4.) algemeen toezicht en handhaving. Dit is een brede en zware taak, waarbij bedacht moet worden dat boa's ook werken buiten kantooruren, bijvoorbeeld in de weekenden en op de avonden. Dit mondt uit in een lijst van meer concrete taken, zoals controle op afval, parkeertoezicht, toezicht bij evenementen en gericht toezicht op tijden en locaties met overlast. Tot slot hebben boa's, als de ogen en oren op straat, een signalerende functie. Die signaalfunctie is breed en omvat ondermijning. Al met al hebben de vier boa's een brede en zware taak, op een groot grondgebied, waardoor specialisatie nauwelijks mogelijk is, al heeft één boa ondermijning als taakaccent. De boa-bijdrage aan de ondermijningsaanpak is daardoor beperkt. Boa's komen bijvoorbeeld in hun reguliere diensten - naast meldingen - nauwelijks op bedrijventerreinen of vakantieparken. De BOA-capaciteit in de gemeente Nijkerk blijft achter bij die in de gemeenten Barneveld en Ede. Zie de onderstaande tabel.

Tabel 4.2: De boa-capaciteit in drie gemeenten

De huidige boa-capaciteit knelt bij de uitoefening van de belangrijkste taken en blijft achter bij die in de gemeenten Ede en Barneveld. Begin 2022 telt Ede exact 119.986 inwoners, met een boa-organisatie met 30,5 fte (waarvan 27 fte operationeel). Per januari 2023 telt de gemeente Barneveld 61.769 inwoners en een boa-formatie van 9 fte. Per 10.000 inwoners komt dit voor de gemeente Ede neer op 2,5 boa en voor de gemeente Barneveld op 1,5 boa, terwijl Ede inzet op groei en ontwikkeling van de boa-organisatie. De boa-formatie in de gemeente Nijkerk blijft ruim achter op die in deze twee gemeenten. De formatie van 4 fte in Nijkerk komt namelijk neer op 0,9 boa's per 10.000 inwoners.

4.4 De gemeentelijke aanpak: kwartiermakerij en knellende grenzen

Sinds 2017 wordt werk gemaakt van de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Daarbij zijn stappen vooruit gezet, al vertraagde dit vervolgens ook weer. In onze interviewronde troffen we veiligheidsambtenaren die vol frisse moed waren om de ondermijningsaanpak op te starten of nieuw leven in te blazen. Externe respondenten stellen zich gereserveerd op. Ze kregen in de afgelopen jaren namelijk diverse keren, steeds weer van een andere ambtelijke trekker, te horen dat de gemeente de schouders zou zetten onder de ondermijningsaanpak. Waarna dat tegenviel. Sinds november 2019 hebben drie verschillende gemeenteambtenaren gefungeerd als kwartiermaker of trekker van de ondermijningsaanpak,

nog vóóordat de huidige ambtelijke trekker van die aanpak startte eind 2022. Er is de nodige vooruitgang geboekt, al bleef het toch vooral steken in goede voornemens. Met een korte chronologie van de gemeentelijke ondermijningsaanpak maken we duidelijk hoe het zo heeft kunnen lopen.

Op de agenda: 2017-2019

Het vraagstuk van ondermijning wordt in 2017 op de agenda gezet door het Ondermijningsbeeld over de gemeente Nijkerk, opgesteld door het RIEC. Dit rapport beschrijft criminele praktijken en dat legt een ongemakkelijke waarheid bloot. Het is een schok en tegelijkertijd iets wat velen, in elk geval op onderdelen, wisten of vermoedden. Het omvangrijke drugsgebruik was al omstreeks 2012 op de politiek-maatschappelijke agenda gezet. Het is logisch dat dit gepaard gaat met drugshandel. De verwevenheid tussen Hoevelaken en Amersfoort wat betreft drugs- en jeugdcriminaliteit was evenmin een verrassing. Ook was het op straat zichtbaar dat er veel woningen zijn waar arbeidsmigranten worden gehuisvest. De opstelsom van criminele praktijken was wel een schok, omdat er - zeker zes jaar geleden - een zekere "dorpsnaïviteit" bestond, ook in de ambtelijke organisatie, aldus verschillende respondenten. Het RIEC-rapport rekende daarmee af. Het beschrijft drugshandel en drugsproductie, witwassen, fraude (waaronder zorgfraude) en mensenhandel, in het bijzonder problemen bij de behandeling van arbeidsmigranten. Bij dat laatste wordt gewezen op slechte huisvesting, hoge huren en over-bewoning. Dit reikt verder dan de vraag wat dit betekent voor het veiligheidsbeleid en voor team Veiligheid. De aandacht voor (misstanden wat betreft) de huisvesting van arbeidsmigranten roept immers bijvoorbeeld de vraag op hoe de gemeente het relatiebeheer met uitzendbureaus wenst te koppelen aan toezicht, controle en zo nodig handhaving.

Het coalitieakkoord 2018-2022 ('Verbinden met ambitie') vermeldt, in de veiligheidsparagraaf, dat "een gerichte en daadkrachtige aanpak" van ondermijning "belangrijk" wordt gevonden. Die aanpak moet van de grond worden getild. Daartoe wordt in februari 2019 een Plan van Aanpak Ondermijning opgesteld. Zie paragraaf 4.2.2.

Naar de gemeenteraad: budget voor een projectcoördinator ondermijning

In de gemeentelijke begroting wordt budget gereserveerd om, van 2019 tot en met 2022, een projectcoördinator ondermijning aan te stellen, voor 24 uur per week (0,65 fte). Het betreft een bedrag van € 80.000,- per jaar. In maart 2019 wordt de gemeenteraad daarover per brief geïnformeerd. Het ondermijningsbudget wordt benut om, van november 2019 tot en met mei 2020, tijdelijk een externe kracht in te huren "(...) om de lokale aanpak te ontwikkelen en te borgen" en daarover het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad te informeren. In januari 2020⁴⁴ wordt de gemeenteraad, in een openbare bijeenkomst (waar lokale journalisten verslag van doen), geïnformeerd over de ondermijningsaanpak. Ze maken daarbij kennis met een andere professional, namelijk de dan net aangestelde ambtelijk projectcoördinator ondermijning. Een expert van het RIEC legt uit wat ondermijning is en met welke lokale fenomenen de gemeente Nijkerk te maken krijgt

⁴⁴ Het was aanvankelijk de bedoeling dat dit kort na het zomerreces in 2019 zou gebeuren.

en hoe zich dat verhoudt tot de algemene patronen ('de rode draden') in Oost-Nederland. De ingehuurde expert geeft een toelichting op het Plan van Aanpak Ondermijning, waarbij onder andere wordt gewezen op het instellen van meldpunten (eerst voor ambtenaren en later ook voor burgers), het uitbreiden van de toepassing van het Bibob-instrument en het inrichten (vanaf begin 2020) van een zogenoemd lokaal ondermijningsoverleg.

Het lokale ondermijningsoverleg is een belangrijke (beoogde) pion in het bereiken van gepaste gemeentelijke integraliteit bij de ondermijningsaanpak. Dit overleg heeft eens in de zes weken plaats. Er worden beleidsmatige zaken besproken (zoals het Bibob-beleid), controles voorbereid en signalen over mogelijke ondermijning besproken. Naast de ambtelijk trekker (een OOV-ambtenaar) nemen het sociaal domein, burgerzaken, de coördinator van de boa's en/of een boa en de omgevingsdienst De Vallei deel aan dit overleg. Voorts sluiten twee experts aan, namelijk van de politie en van het RIEC.

Ondermijning: vier ambtelijke trekkers in drie jaar tijd

In 2020 en 2021 gaat de ondermijningsaanpak niet alleen gebukt onder de coronapandemie en vergaande zelfsturing. Personele wisselingen op de ambtelijke sleutelpositie - de ondermijningscoördinator - spelen de aanpak parten. De rol van ambtelijk trekker komt per januari 2020 in handen van de daartoe aangestelde ambtenaar, nadat een ingehuurde expert voorbereidende werkzaamheden had uitgevoerd. De ambtelijk trekker vertrekt in juli 2021 en de ondermijningsaanpak loopt vertraging op. Er wordt gezocht naar een vervanger met de gewenste kwaliteiten. Die wordt intern gevonden en start in augustus 2021. Deze ambtenaar benutte een bestaand professioneel netwerk, bouwde het uit en was duidelijk - ook richting bestuurders - over wat nodig was om bij de ondermijningsaanpak de stap te zetten naar actie. Het vertrek van deze ondermijningscoördinator - na nog geen anderhalf jaar, in december 2022 (naar het RIEC Oost-Nederland) - is een nieuwe tegenslag. Wat in gang was gezet, loopt vertraging op. Dit kwam door de vele ambtelijke eilanden (naweeën van het in 2019 teruggedraaide zelfsturingsconcept), het gebrek aan ambtelijk sturing, de beperkte wil - bestuurlijk en in de ambtelijk top - om door te pakken bij de ondermijningsaanpak. De dienstverlenende en faciliterende opstelling tegenover burgers en rechtspersonen was en bleef dominant.

De consequentie is in de kern eenvoudig. Sinds begin 2019 een Plan van Aanpak werd opgesteld, waren er steeds omstandigheden (o.a. corona, personele wisselingen en gebrekkige ambtelijk sturing), waardoor de ondermijningsaanpak werd vertraagd. Er is weinig gebeurd sinds begin 2019 een Plan van Aanpak Ondermijning werd opgesteld. Thans heeft een OOV-ambtenaar, die in april 2023 ongeveer een jaar in dienst was bij de gemeente Nijkerk, ondermijning in portefeuille. Daarmee is hij de derde ambtelijk trekker van de ondermijningsaanpak in ongeveer drie jaar tijd.

Voortgang van de ondermijningsaanpak: povere inspanningen en informatie

Nadat de aanpak van ondermijning aan de gemeenteraad is gepresenteerd, in januari 2019, is de voortgang daarvan mondjesmaat gedocumenteerd. Dit komt, zoals blijkt uit het bovenstaande, doordat veel minder is gedaan en gepresteerd dan de bedoeling was. Er is

geen overzicht beschikbaar van doorgevoerde maatregelen, signalen, interne meldingen over (mogelijke) ondermijning, aangepakte casus, uitgevoerde controles of doorgevoerde interventies en opgelegde sancties. Op basis van verschillende bronnen zetten we de nodige geleverde inspanningen op een rij en voorzien deze van (kort) commentaar.

Over een *infographic* over de “Aanpak ondermijning Nijkerk 2020”⁴⁵:

- De *infographic* vermeldt dat in 2020 veertien Bibob-toetsen zijn uitgevoerd voor een Drank- en Horecaverunning en exploitatievergunning. *Commentaar*⁴⁶: Dit is gestandaardiseerde praktijk. De gemeente Nijkerk is door de jaren heen achterop geraakt bij toepassing van de Wet Bibob, want dat blijft beperkt tot geijkte risicobranches. ‘Nut en noodzaak’ van een achtergrond-onderzoek wordt niet gezien.
- Diezelfde *infographic* vermeldt voor 2020 ‘bestuursdwang op grond van de Opiumwet’ bij twee hennepplantages en twee harddrugscasus. *Commentaar*: Het is onduidelijk wat en hoe het nu precies zit. Zijn er panden gesloten of niet, en zo ja, wat voor soort panden? De aard van de harddrugscasus is onduidelijk.
- Bij drie overleggen is informatie verstrekt om medewerkers alert te maken op mogelijke signalen van ondermijning.
- De *infographic* is op drie punten niet geheel duidelijk:
 - er zijn “diverse integrale controles gericht op bedrijventerreinen, huisvesting arbeidsmigranten en horeca” en over de “geconstateerde overtredingen” worden louter categorieën genoemd, namelijk brandveiligheid, illegale kamerverhuur, milieu, Opiumwet, uitkerings- en toeslagenfraude en Wet wapens en munitie. *Commentaar*: Onduidelijk blijft om hoeveel controles het gaat, wat is aangetroffen en welke overtredingen (in welke aantallen) zijn getroffen;
 - er zijn 36 meldingen gedaan bij Meld Misdaad Anoniem. *Commentaar*: Onduidelijk blijft wat de aard van de meldingen is en hoe er opvolging aan is gegeven;
 - “RIEC 1 casus” wordt vermeld. *Commentaar*: nadere informatie, bijvoorbeeld over het fenomeen of de interventie, ontbreekt.

Een raadsbrief d.d. 31 mei 2022 over de “Voortgang aanpak van ondermijning in Nijkerk” in 2020 en 2021 vermeldt dat er “veel” is “(...) gedaan om ondermijning te herkennen, op te sporen, aan te pakken en de aandacht te geven die het verdient.” Dat strookt niet met de opsomming van de “belangrijkste zaken”:

- Er zijn “meerdere integrale controles uitgevoerd”, aldus de brief, al blijft onduidelijk hoeveel en met welke resultaten. Ook voor het restant van 2021 en 2022 ontbreekt zo’n overzicht.

⁴⁵ Openbaar, maar in het bijzonder om de gemeenteraad te informeren.

⁴⁶ Het betreft steeds een commentaar/reactie van de onderzoekers.

- “Binnenkomende signalen en meldingen zijn zelfstandig of in samenwerking met veiligheidspartners (...) opgepakt”, aldus de brief. Onduidelijk is om hoeveel signalen het gaat en welke maatregelen zijn getroffen. Ook voor het restant van 2021 en 2022 ontbreekt zo’n overzicht.
- Er is (op dat moment) één lopende RIEC-casus.⁴⁷
- In januari en februari 2020 zijn bewustwordingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteambtenaren. Het is onduidelijk om hoeveel bijeenkomsten het gaat en welke teams of afdelingen waren betrokken. Het versterken van het bewustzijn van ambtenaren op risico’s vanwege ondermijnende (criminele) praktijken was en is een belangrijk onderdeel van het Plan van Aanpak Ondernijning. Uit de informatie die wij hebben ontvangen, maken we op dat er na februari 2020 (binnen de gemeente) geen trainingen zijn gegeven over ondernijning.
- De mededelingen over Meld Misdad Anoniem en over Bibob-toetsing uit de infographic over 2020 worden herhaald.
- Wat wel is gedaan, is dat er “naast waarschuwingen” bestuursdwang is toegepast “(...) op grond van de beleidsregels Damocles (2017), met sluiting van een drugspand als gevolg.
- Wat met het oog op de ondernijningsaanpak ook is gedaan, is de APV op drie punten actualiseren: het zogenoemde ondernijningsartikel is opgenomen (dat een vergunningplicht mogelijk maakt voor een pand, gebied of branche); waterpijpcafés (shishalounges) zijn benoemd als openbare inrichting; en een verbod op zichtbare uitingen van verboden organisaties (zoals bepaalde *Outlaw Motorcycle Gangs*).

Een raadsbrief d.d. 13 december 2022 biedt een nieuw Plan van aanpak Ondernijning (2023) aan en zet op een rij wat er sinds begin 2022 is gebeurd. De volgende acties worden genoemd en wij becommentariëren deze:

- Er zijn enkele bestuursrechtelijke maatregelen opgelegd: twee woningen, waar veel drugs werd aangetroffen, zijn gesloten; na ontmanteling van een synthetisch drugslab in Nijkerk “worden” bestuurlijke maatregelen toegepast; en er zijn drie dwangsommen opgelegd en/of geïnd voor het dealen van drugs op straat. *Commentaar:* Op onderdelen is dit onduidelijk. Welke maatregelen zijn of worden nu precies opgelegd of overwogen, na het aantreffen van een drugslab. Ook is onduidelijk hoe vaak een (last onder) dwangsom is geïnd en om welke bedragen het gaat. In de ambtelijke reactie krijgen we te horen dat (tot en met november 2023) twintig keer een last onder dwangsom is opgelegd voor drugshandel.
- Het Bibob-beleid is aangepast, in die zin dat alle overheidsopdrachten – zoals contracten, subsidies en vergunningen – kunnen worden onderworpen aan een Bibob-toets. *Commentaar:* Ambtelijke teams of afdelingen worden door het nieuwe Bibob-beleid in een andere rol geplaatst. Er wordt een meer onderzoekende en

⁴⁷ Zie paragraaf 4.6 voor een toelichting op casus die in RIEC-verband worden aangepakt.

kritischer houding gevraagd, bijvoorbeeld bij een toelichting op een (mogelijke) Bibob-toets. Ook tegenover (rechts)personen waarmee al lang een relatie bestaat en die mogelijk veel status en invloed hebben. De ambtelijke en bestuurlijke stijl dient te worden aangepast, met een balans tussen ondernemersgerichtheid of dienstverlening en alertheid op mogelijke ondermijning. Dit is belangrijk omdat Bibob-toetsing vaak een optie is en geen standaard-instrument. Er is wat dit betreft een lange weg te gaan. Het aanstellen van een Bibob-coördinator is een stap in de goede richting.

- Er zijn in 2022 twee integrale controles uitgevoerd, gericht op woningen en horecazaken. *Commentaar:* de opbrengsten en interventies worden niet vermeld, net als het aantal gecontroleerde panden.
- Er zijn twee zorgaanbieders “nader onderzocht” vanwege signalen “die verband hielden met zorgfraude”. *Commentaar:* de resultaten ontbreken, net als informatie over het totaal aantal signalen over mogelijke zorgfraude.
- Er wordt via het intranet aandacht besteed aan ondermijning en dit thema wordt meegenomen in inwerkprogramma’s van nieuwe medewerkers. In november 2022 is er een lezing georganiseerd over privacywetgeving en het delen van signalen.
- Aan stichting Halt is gevraagd om interventies aan te bieden die zijn gericht op preventie van jeugdcriminaliteit.

Een nieuw plan: stevige uitdagingen, meer formatie en ‘ambtelijke sterkhouders’

Er is inmiddels een nieuw Plan van Aanpak Ondermijning 2023 opgesteld; zie voor de inhoud paragraaf 4.2.2. In veel opzichten staat de gemeentelijke ondermijningsaanpak nog min of meer in de startblokken. Het recente ondermijningsplan benoemt acht preventieve en zeven repressieve maatregelen. De ambtelijke opdracht om een - waar nodig - integrale aanpak van ondermijning te organiseren, resulteert in stevige uitdagingen. Het aanjagen en coördineren daarvan is een deeltaak van een OOV-ambtenaar, terwijl de relevantie van de ondermijningsaanpak niet – in alle scherpheid – op het netvlies staat van andere teams of ambtenaren. Er dienen zich ook kansen aan. Er komt wel meer formatie beschikbaar, met de aanstelling van de Bibob-coördinator en een jurist binnen het team Veiligheid. Ook merken we in onze interviewronde dat er door de gemeentelijke organisatie heen verschillende ambtelijke ‘sterkhouders’ zijn: ambtenaren met een scherp oog voor de schade van en risico’s voor verschillende vormen van criminaliteit (bijvoorbeeld jeugdcriminaliteit of fraude) die graag een aandeel nemen in de gezamenlijk aanpak. Door de ambtelijke versplintering liep dit ten tijde van de zelfsturing vast. Nu noodzakelijke en reguliere ambtelijke processen weer van de grond komen, inclusief sturing op inhoud en (informeel en formeel) gezag, kunnen bij de ondermijningsaanpak makkelijker ambtelijke coalities worden gesloten.

4.5 Informatie: een wereld te winnen

Een aanpak van ondermijning vergt kennis en informatie, terwijl de (informatie-gestuurde) actie weer inzicht en informatie oplevert. Zo bezien verschaft een gemeentelijke ondermijningsaanpak idealiter al doende een steeds beter inzicht in criminele praktijken. Dit vergt een combinatie van systeem- en straatkennis: informatie die al doende (met inachtneming van wettelijke regels) wordt vastgelegd in systemen en die wordt gekoppeld aan informatie die bekend is bij mensen die de situatie op straat (inclusief het buitengebied) goed kennen. Bij ondermijning is informatieverzameling een lastige opgave, omdat criminele praktijken worden afgeschermd. Het ontwikkelen van een goede 'informatiepositie' vergt dan ook vele jaren. Dat blijkt eens te meer in de gemeente Nijkerk, zo blijkt uit verschillende bevindingen.

- Er is informatie over criminele drugsnetwerken (met name bij de politie), al zijn er ook blinde vlekken, onder meer wat betreft bedrijventerreinen, vakantieparken en arbeidsuitbuiting.
- Wat de informatiehuishouding betreft, is de basis niet op orde. Er is geen intern meldpunt ingericht voor ondermijning. De mogelijkheid om signalen over ondermijning door te geven in direct contact bij OOV-ambtenaren is nauwelijks via trainingen onder de aandacht gebracht in de ambtelijke organisatie. Er is wel een intern gemeentelijk overleg ten behoeve van de ondermijningsaanpak ingericht.
- Heldere en volledige overzichten ontbreken van acties die in het kader van de ondermijningsaanpak zijn ondernomen en/of van getroffen maatregelen. Nuttige en, op de keper beschouwd, eenvoudige overzichten zijn er niet. Bijvoorbeeld de aanleiding of bron van een bestuursrechtelijke maatregel of de precieze locatie (het type pand, de wijk of het bedrijventerrein) van geconstateerde feiten.
- Ten behoeve van de ondermijningsaanpak binnen de ambtelijke veiligheidsorganisatie geen capaciteit beschikbaar om analyses te maken, dossiers te vormen en actie uit te zetten.

Resumerend dient het informatieproces voor de ondermijningsaanpak in veel opzichten te worden verbeterd. Dat is een belangrijke en lastige opgave. Gemeenschappen in het buitengebied schermen zich af van de overheid en verstrekken bepaald niet snel informatie. Voor criminele (drugs)netwerken geldt hetzelfde. De matig ontwikkelde informatiepositie komt voort uit de status van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Het heeft al enige jaren prioriteit, al is het niet gelukt om focus te organiseren bij het concretiseren en uitvoeren van beleid. Zo ontstaat een vicieuze cirkel. Er komt in beperkte mate informatie naar boven over belangrijke vraagstukken (b.v. drugshandel, misstanden met arbeidsmigranten of op bedrijventerreinen en vakantieparken), waardoor het niet lukt om overtuigende informatie te presenteren als basis voor ambtelijke of bestuurlijke inspanningen of investeringen.

4.6 Externe netwerkvorming: agendering en barrières

De ambtelijke trekkers van de ondermijningsaanpak werken extern samen, op zoek naar een integrale aanpak met partners. Hiertoe wordt deelgenomen aan verschillende overlegvormen, waarbij het belangrijkste overleg in feite een combinatie is van interne en externe afstemming. Het betreft het zogenoemde lokale ondermijningsoverleg dat eens in de zes weken plaatsvindt. Er worden beleidsmatige zaken besproken (zoals het Bibob-beleid), controles worden voorbereid en signalen over mogelijke ondermijning worden besproken. Naast gemeenteambtenaren wordt hieraan deelgenomen door de Omgevingsdienst De Vallei, door de politie en het RIEC.

In aanvulling op dit gemeentegerichte overleg komt eens per twee maanden de zogenoemde Regiegroep Ondermijning bijeen. Dit is een overleg tussen OOV-ambtenaren (met ondermijning in de portefeuille) van de gemeenten Nijkerk, Barneveld en Scherpenzeel, het RIEC en de Operationeel Expert Ondermijning van de politie. Hier worden grensoverschrijdende acties (zoals integrale controles in de autosector) of casus besproken en wordt de aanpak afgestemd. Bij het opzetten van controles is gebruikgemaakt van steun en advies van het districtelijk ondermijningsprogramma Samen Weerbaar. Tabel 4.2 zet opgelegde bestuurlijke maatregelen sinds 2019 op een rij.

Bestuurlijke rapportages die de politie heeft aangeleverd - bijvoorbeeld nadat drugsproductie of drugshandel is geconstateerd - worden in het lokale ondermijningsoverleg besproken en in dit overleg. De politie zou graag zien dat alle drie de gemeenten op min of meer dezelfde (en doortastende) manier opvolging zouden geven aan deze rapportages. Daartoe is in maart 2021 in de driehoek (overleg tussen burgemeesters, politiechef en gebiedsofficier van justitie) ingestemd met een voorstel over het optimaliseren van de bestuurlijke aanpak bij overtreding van de Opiumwet. Dit was in lijn met het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 en voorzag in een werkwijze met vijf stappen, namelijk: 1.) Constatering van een overtreding; 2.) Bestuurlijke rapportage van de politie en/of omgevingsdienst; 3.) Eigenaar/verhuurder wordt aangeschreven en kan een zienswijze indienen; 4.) Uitvoering van een bestuurlijke maatregel (waarschuwing of sluiting); en 5.) Na beëindiging wordt het pand/woning weer vrijgegeven. Pandeigenaren of verhuurders worden uitgenodigd voor een 'zienswijze gesprek' en worden tevens gewezen op mogelijkheden om oneigenlijk gebruik van een pand/woning te voorkomen. Dit biedt het Openbaar Ministerie "de mogelijkheid om een pandeigenaar of verhuurder na herhaling van overtreding van de Opiumwet strafrechtelijk te vervolgen".

Ook wordt in de Regiegroep gezien of er casuïstiek is die zwaar genoeg en geschikt is ten behoeve van een RIEC-casus. Indien een casus vanuit RIEC-verband wordt opgepakt, wordt relevante (ook vertrouwelijke) informatie verzameld onder RIEC-partners, wordt een analyse gemaakt en worden interventievoorstellen gedaan, als opmaat tot interventies. Er zijn in 2020 en 2023 zes integrale controles uitgevoerd, namelijk op 15 juli 2022, 7 oktober 2022, 29 maart 2023, 19 april 2023, 28 juni 2023 en 27 september 2023. Tabel 4.3 vermeldt de bestuursrechtelijke maatregelen die sinds 2019 zijn getroffen.

Tabel 4.3: Opgelegde bestuurlijke maatregelen sinds 2019⁴⁸

Maatregel	2019	2020	2021	2022	2023
LOD Bijtincident (2:59 APV)				1	
LOB Drugshandel (2:74 APV)	4	2	2	5	8
LOB Inbrekerswerktuig (2:44 APV)	1		3		
Gebiedsontzegging (2:78 APV)	2	1		1	
LOD Damocles (13b Opiumwet)			6	2	1

Noot: LOD is Last onder Dwangsom

De interviewronde wijst op enkele opbrengsten van de integrale ondermijningsaanpak in en met de gemeente Nijkerk, maar ook op barrières.

Eén opbrengst is en was van groot belang, namelijk de krachtige externe agendering van ondermijning door RIEC én politie. Twee RIEC-rapporten - namelijk het Ondermijningsbeeld uit 2017 en de Weerbaarheidsscan uit 2022 – wijzen op aanzienlijke criminele kansen en ondermijnende praktijken in de gemeente Nijkerk, alsook op de noodzaak om daar meer aan te doen. Dit is in lijn met een boodschap die de politie al afgaf, ook in de Regiegroep en in het driehoeksoverleg, namelijk dat er zware en goed georganiseerde drugsnetwerken actief zijn in de gemeente Nijkerk. En dat dit schadelijke effecten heeft, zoals witwassen, criminalisering van jongeren en jongvolwassenen en een aanjagend effect op het toch al hoge drugsgebruik. Omstreeks 2012 was het hoge en problematische drugsgebruik onder jongeren reeds geagendeerd, met name door (moedige) moeders van verslaafden. Door middel van heldere verhalen en rioolwateronderzoek naar (harde) indicaties voor de omvang van het lokale drugsgebruik. De externe agendering van ondermijning was nodig. Binnen de gemeente bestond en bestaat twijfel, want de ondernemersgerichte en dienstverlenende stijl domineert. De plaats van veiligheid, en daarbinnen van de ondermijningsaanpak als gemeentelijke prioriteit is, in de praktijk geen zekerheid; het is een status die moet worden bewaakt. Externe druk en politieke sturing (zie paragraaf 3.4) bewaken de prioritaire status. Het is, aldus respondenten, nodig om (voor het eerst) de stap te zetten van planvorming naar systematische actie. Het basisteam van de politie komt de drie gemeenten daarbij tegemoet. In het inrichtingsmodel van de Nationale Politie is namelijk niet voorzien in lokale opsporing en daartoe gereserveerde opsporingscapaciteit op basisteam-niveau. Dit is een lacune en hindert de integrale ondermijningsaanpak (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). Echter, het lokale basisteam heeft lokale recherche ingericht, met ongeveer tien fte.

Bij de externe samenwerking ten behoeve van de ondermijningsaanpak komen ook barrières in beeld. In de interviewronde wordt op de volgende zaken gewezen:

- De externe samenwerking met en door de gemeente Nijkerk bij de ondermijningsaanpak ondervond hinder van instabiliteit in de gemeentelijke organisatie, namelijk een opeenstapeling van reorganisaties en personele wisselingen. Voor externe partijen was het moeilijk of niet mogelijk om tot goede

⁴⁸ Exclusief maatregelen vanwege coronaregels, in het kader van de wet Tijdelijk Huisverbod, autowrakken of gebiedsontzegging.

werkafspraken te komen, omdat de gemeentelijke ondermijningsaanpak als het ware steeds opnieuw werd opgezet. Terwijl partners merkten dat het interne gemeentelijke draagvlak voor die aanpak broos was.

- De gemeentelijke instabiliteit leidt tot een interne oriëntatie, want afstemming, reorganisatie en het werven, aanstellen en inwerken van ambtelijke trekkers van de ondermijningsaanpak vergt tijd. Dat gaat ten koste van de communicatie en samenwerking met inwoners, ondernemers en lokale organisaties bij deze aanpak. Dit verdient een impuls.
- Er is (op driehoeks-niveau) geprobeerd om te komen tot stroomlijning van de werkprocessen wat betreft de gemeentelijke opvolging van zogenoemde bestuurlijke rapportages die de politie maakt over drugshandel of drugsproductie in een pand. Dit stagneert, want het duurt lang (soms “maanden”) voordat er een oordeel of reactie komt op een bestuurlijke rapportage. Ook in situaties waar een tijdelijke sluiting voor de hand lijkt te liggen, kan een ander pad worden gekozen. De informatie raakt verouderd omdat een dossier sleept en dat werkt in de hand dat wordt gekozen om te volstaan met een waarschuwing of er wordt niks gedaan. Wat eenvoudig lijkt, stagneert. Er kunnen overigens goede redenen zijn om op casusniveau af te zien van sluiting, maar dan zou daartoe een doortastende afweging gemaakt kunnen worden, maar dat gebeurt ook niet. Er zijn casus waarbij - ondanks een optelsom van overtredingen - wordt volstaan met een waarschuwing of blijft een dossier een tijd liggen. Sinds half 2022 is dit proces aangescherpt.
- Het IVP is te statisch en prioriteert voor een lange tijd (thans van 2019 tot en met 2023), terwijl de (georganiseerde) criminele praktijken dynamisch zijn en vragen om andere inzet en actie. Toch is het IVP leidend voor een lange lijst met activiteiten in het Uitvoeringsprogramma (zie paragraaf 3.2). Dit vermindert de speelruimte van het lokaal ondermijningsoverleg om bijvoorbeeld in te spelen op dynamiek die schuilt in actuele signalen. Bijvoorbeeld over misstanden op vakantieparken, op misstanden bij de huisvesting van arbeidsmigranten of op de snel opkomende digitale criminaliteit.
- Er zijn tot op heden weinig RIEC-casus opgezet, namelijk vier casus in de gemeente Nijkerk sinds 2019. Deze casusgerichte aanpak heeft dus weinig waarde op gemeenteniveau.

4.7 De lokale politiek over veiligheid en ondermijning: steun en zorgen

In de politieke opstelling op het veiligheidsdossier, met ondermijning als thema, tekenen zich in de gemeente Nijkerk enkele patronen af die bekend zijn in de literatuur.⁴⁹ De politiek geeft de burgemeester ruimte om gestalte te geven aan het veiligheidsbeleid en raadsleden bewaren afstand tot (het debat over) het functioneren van de politie. Er bestaat

⁴⁹ Zie onder andere Torre-Eilert, van der T.B.W.M., Bergsma, H. en Duin, M.J. van (2010). *Lokale politiek over politie*. Politie en Wetenschap/ LokaleZaken, Amsterdam: Reed Business; Torre, E.J. van der (2015). *De lokale positie van de nationale politie. Een eerste verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.

tevredenheid over politiemensen, al zijn er zorgen en kritiekpunten over de lokale beschikbaarheid (ook van wijkagenten) en over de lokale prestaties van de politie. Voorts vervult de gemeenteraad een legitimerende rol bij het behandelen en vaststellen van veiligheidsplannen, zoals het Integraal Veiligheidsplan of een Plan van Aanpak Ondernijning. Die plannen zijn besproken en vastgesteld in de gemeenteraad. Wat de ondernijningsaanpak betreft valt op dat reeds in het coalitieakkoord 2018-2022 wordt vermeld dat dit “belangrijk” is. Dit komt niet uit de lucht vallen, want de raadsleden wonen, leven en/of ondernemen in de gemeente Nijkerk. Dit bleek eens te meer uit het gesprek dat we met raadsleden voerden. Ze weten wat er speelt en ze zagen en zien onder meer drugsgebruik, drugshandel, indicaties voor witwassen (winkels of horecazaken waar bijna niemand komt) en invloedsuitoefening door lokale kopstukken of rechtspersonen.

Op een openbare raadsbijeenkomst in januari 2020 worden het Ondernijningsbeeld van het RIEC (uit 2017) en het Plan van Aanpak Ondernijning (uit 2019) gepresenteerd en besproken. De gemeenteraad heeft dan al extra budget beschikbaar gesteld (van € 80.000,- per jaar voor de periode van 2019 tot en met 2022) om een projectcoördinator ondernijning aan te stellen. De gemeenteraad wordt over de voortgang van de ondernijningsaanpak geïnformeerd via een *infographic* (over inspanningen in 2020) en per raadsbrief d.d. 31 mei 2022 (over 2020 en 2021). Het betreft, zo bleek, oppervlakkige informatie. Afgezet tegen de ambities in het Plan van Aanpak Ondernijning (2019) en in het IVP 2019-2022 is op het ondernijningsdossier veel blijven liggen. De stagnatie van de ondernijningsaanpak is de raadsleden niet ontgaan. Daarom wordt in de Ontwikkelagenda 2 fte extra beschikbaar gesteld voor team Veiligheid. In het groepsinterview formuleren raadsleden verschillende zorgen over de gemeentelijke ondernijningsaanpak:

- Het drugsgebruik en de drugshandel waren en zijn goed zichtbaar in de gemeente. Er wordt, in het kader van het project Stop Drugs Nijkerk, getracht dit preventief en repressief aan te pakken. Raadsleden missen de repressieve kant, want drugsdealers lijken frank en vrij – met een lage pakkans – in de gemeente te opereren. Er wordt aangedrongen op meer preventieve inspanningen op onderwijsinstellingen.
- Er bestaan zorgen over de kwaliteit en scherpheid van Bibob-toetsing en van de vergunningverlening. Raadsleden krijgen te horen dat bij dossiers elementaire fouten zijn gemaakt.
- Er wordt macht en invloed uitgeoefend door lokale investeerders. Raadsleden vragen zich af hoe dit nu precies zit.
- Er wordt van de burgemeester verlangd dat hij vaker zijn (wettelijke) positie pakt om te handhaven als de omstandigheden daar om vragen. Niet om (rechts)personen dwars te zitten, maar om zo nodig bij te sturen, te corrigeren of een grens te trekken. Raadsleden zien graag dat daartoe een daadkrachtige ambtelijke veiligheidsorganisatie wordt neergezet, omdat dit past bij de misdaadsituatie in de gemeente Nijkerk.
- Raadsleden zouden over dossiers of over concrete gebeurtenissen op het terrein van criminaliteit en handhaving graag eerder en vaker worden geïnformeerd.

4.8 Afsluiting

De onderzoeksbevindingen die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd, worden – op basis van de onderzoeksvragen – samengevat in het volgende hoofdstuk. In bijlage 1 worden de bevindingen beknopt geordend op basis van de zes pijlers van het normenkader.

5. In antwoord op de onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen. Daartoe worden eerst twee criminologische vragen beantwoord en vervolgens tien bestuurskundige vragen. Dit hoofdstuk kan worden gelezen als samenvatting. Met de beantwoording van de vragen wordt inzicht verschaft in de doeltreffendheid van de ondermijningsaanpak door de gemeente Nijkerk, in samenwerking met partners.⁵⁰

5.1 Criminologische vragen

Deze paragraaf beantwoordt de criminologische vragen:

- *Wat zijn belangrijke criminele gelegenheidsstructuren in de gemeente Nijkerk?*
- *Welke vormen van ondermijnende criminele praktijken doen zich voor in de gemeente Nijkerk? Wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten en over de locaties en branches die het betreft?*

Bevindingen over de criminele gelegenheidsstructuren:

- Situationele factoren. Door de nabijheid van Amersfoort en de Utrechtse regio krijgt de gemeente Nijkerk te maken met Randstedelijke georganiseerde drugscriminaliteit. Daar komt bij dat er een grote vraag naar drugs is in de kernen in de gemeente Nijkerk. De goede bereikbaarheid en de economische infrastructuur met bedrijven en bedrijventerreinen (kunnen) worden gebruikt bij drugscriminaliteit.
- Sociaaleconomische factoren. De lokale economie is vitaal. Dit is enerzijds een rem op criminaliteit (volop legale kansen), maar levert anderzijds kansen op voor overtredingen of strafbare feiten: lokale bedrijven hebben krediet en krijgen veel ruimte; er is veel vraag naar goedkope arbeid en daardoor naar woonruimte voor arbeidsmigranten; er is een hoge vestigingsgraad van verschillende risicobranches (o.a. handel in en reparatie van auto's, handel in en verhuur van onroerend goed en haarverzorging); vakantieparken zijn, ook in de gemeente Nijkerk, vatbaar voor verval en/of illegale bewoning.
- Culturele factoren. In vriendengroepen (met tieners) wordt alcoholgebruik gecombineerd met drugsgebruik. Coke 'helpt' bij het harde werken, zo wordt gedacht. Door dit drugsgebruik en door het besteedbare geld van (werkende) jongeren en jongvolwassenen is de drugsmarkt in de gemeente Nijkerk interessant voor dealers. Misstanden worden niet snel gemeld bij de overheid, want de vuile was wordt niet graag buiten gehangen. Toen de moedige moeders (omstreeks 2012) wezen op schadelijk en omvangrijk drugsgebruik hadden dealers de weg naar de lokale (jeugdige) klanten al gevonden. Er heerst lokaal een ambivalent maatschappelijk idee over handhaving; maatschappelijk krediet zou moeten worden

⁵⁰ Bijlage 1 ordent de onderzoeksbevindingen op basis van het gehanteerde normenkader.

meegewogen, waardoor – ook bij overtredingen – niet zomaar moet worden overgegaan tot handhaving.

Bevindingen over ondermijnende praktijken:

- Drugshandel. De lokale drugshandel – genoemd worden dealers uit Nijkerk en Amersfoort – is goed georganiseerd: klantgericht (bezorging), verkoop van (alle) populaire drugssoorten, dichtbij en bijna altijd bereikbaar en beschikbaar. Dealers profiteren van de lage pakkans, de hoge vraag naar drugs en het beschikbare contante geld in de gemeente Nijkerk.
- Rijden onder invloed (van drugs/geneesmiddelen, al dan niet i.c.m. alcohol). Dit komt veel voor (227 politieregistraties tussen 2018 en 2022) en is daarmee een belangrijk maatschappelijk verkeers-, gedrag- en drugsprobleem.
- Drugsproductie. De professionaliteit en *know how* zijn aanwezig binnen lokale en regionale criminele netwerken; vooral voor hennepsteelt en in mindere mate voor de productie van synthetische drugs. De aangetroffen productielocaties in de gemeente Nijkerk liggen op een laag niveau. Productielocaties worden goed afgeschermd en kunnen ook elders worden opgezet, al is drugshandel (volgens respondenten) duidelijk de meest zichtbare, frequente en schadelijke vorm van (drugs)criminaliteit in de gemeente.
- Meer dan drugs: verwevenheid met andere delicten. Drugscriminaliteit is verweven met (signalen over): witwassen; vermogensdelicten (doorgroeien naar drugscriminaliteit); digitale criminaliteit; verdachte investeringen in (buitenlands) vastgoed en bedrijven; autobedrijven die diensten verlenen aan drugscriminelen; zorgfraude; en wapenbezit.
- Vastgoed: genoemd worden verdachte investeringen in het buitenland en illegale bewoning.
- Illegaal vuurwerk: een terugkerend (seizoensgebonden) handelspatroon.
- Misstanden met arbeidsmigranten? Het veldwerk levert vrij weinig informatie op over misstanden bij de behandeling van arbeidsmigranten; over de woonsituatie is het nodige bekend, maar over de werksituatie heel weinig. Zo nu en dan worden arbeidsmigranten aangetroffen die onder “erbarmelijke” omstandigheden wonen, er wordt illegale bewoning geconstateerd en er is regelmatig geconstateerd dat arbeidsmigranten onterecht niet staan ingeschreven. Het ondermijningsbeeld uit 2017 wees op slechte huisvesting van arbeidsmigranten, hoge huren, overbewoning en op signalen over het inperken van de bewegingsvrijheid (paspoort of identiteitskaart innemen).

5.2 Bestuurskundige vragen

5.2.1 *Beleidstheorie*

Deze paragraaf beantwoordt bestuurskundige vragen. Daartoe wordt in de eerste plaats een antwoord geformuleerd op de vraag over de **beleidstheorie**:

Wat is de beleidstheorie bij de gemeentelijke en integrale aanpak van ondermijning? Welke doelen zijn geformuleerd en op welke verschijningsvormen van ondermijning is dit gericht?

- Ondermijning is politiek-bestuurlijk geprioriteerd sinds 2018, de ondermijningsaanpak is een prioriteit in het geldende Integraal Veiligheidsplan (IVP) en er is een Plan van Aanpak Ondermijning opgesteld (in 2019 en een nieuwe versie in 2023).
- Het IVP en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma bevatten een opstelsom van tamelijke losse activiteiten. Een beleidstheorie valt niet te ontdekken. Dit is anders in het Plan van Aanpak Ondermijning. Het plan uit 2019 getuigt van het inzicht dat de ondermijningsaanpak een plaats dient te krijgen in de gemeentelijke organisatie en dat dit niet vanzelfsprekend is. Er wordt ingezien dat basale zaken op orde gebracht moeten worden, zoals een lokaal ondermijningsoverleg, gerichte inzet van toezicht en handhaving en actualisatie en verbetering van Bibob-beleid en -toetsing en van de bestuursrechtelijke handhaving bij drugsvondsten. OOV-ambtenaren onderkennen dat het belangrijk is dat de ambtelijke organisatie hiertoe de urgentie voelt en meewerkt, onder meer door mogelijke ondermijning te signaleren. Het versterken van de gemeentelijke weerbaarheid wordt een speerpunt, al loopt dit vast op de dienstverlenende stijl en doordat het zelfsturings-concept ambtelijke samenwerking verhindert (zie verderop). Het Plan van Aanpak Ondermijning uit 2023 onderstreept dat bij de ondermijningsaanpak een combinatie van preventie en repressie noodzakelijk is. De belangrijkste doelen zijn dus algemeen en procesmatig geformuleerd, al past dat bij het prille stadium van de ondermijningsaanpak. De stap naar concrete doelen op prioritaire dossiers (b.v. drugshandel, drugsgebruik en de huisvesting van arbeidsmigranten) moet nog gezet worden.
- Wat de positie en behandeling van arbeidsmigranten betreft, ontbreekt een visie om dit aan te pakken, met een combinatie van controle, repressie en relatiebeheer. Particuliere spelers domineren wat betreft werk en huisvesting van arbeidsmigranten.

5.2.2 *Beleid, uitvoeringsorganisatie en effectiviteit*

Er zijn ook vragen geformuleerd over **beleid, uitvoeringsorganisatie en effectiviteit**. Het betreft de volgende drie vragen:

- *In welke mate heeft de ondermijningsaanpak geresulteerd in (ambtelijke en bestuurlijke) weerbaarheid tegen ondermijning?*

- *Wat kan worden gezegd over de effecten van de ondermijningsaanpak?*
- *Welke instrumenten benutten de gemeenten (met partners) in het kader van de ondermijningsaanpak en hoe is de bestuurlijke en ambtelijke organisatie daartoe ingericht?*

Bij de beantwoording van deze vragen over deze thema's gaan we in op kansen, knelpunten en dilemma's.

In de kern komt het erop neer dat de gemeentelijke ondermijningsaanpak in de steigers is gezet, na het ondermijningsbeeld in 2017, met het Plan van Aanpak Ondernijning uit 2019. Het organiseren van de uitvoering is echter vertraagd. Dit kwam door ambtelijke instabiliteit (interne reorganisaties), een dominante dienstverlenende gemeentelijke stijl en personele wisseling op de ambtelijke sleutelfunctie van ondermijningscoördinator. Die functie is in drie jaar tijd ingevuld door drie OOV-ambtenaren. Er wordt in feite anno 2023 een nieuwe poging gedaan om de ondermijningsaanpak gestalte te geven: een nieuwe ronde, nieuwe kansen. Omdat de uitvoering nauwelijks uit de verf is gekomen, terwijl de ondernijnende praktijken doorgaan, zijn er nauwelijks of geen externe effecten van de ondermijningsaanpak mogelijk.

Andere of meer concrete bevindingen wat deze vragen betreft zijn:

- De aanpak van ondernijning maakt deel uit van het OOV-takenpakket en casus of signalen worden besproken in een daartoe ingesteld periodiek overleg: het lokaal ondernijningsoverleg. Naast gemeenteambtenaren van diverse afdelingen nemen politie en RIEC deel.
- De OOV-capaciteit ligt op 3 fte, waarbij 1 fte voor onder andere crisisbeheersing. Voor de klassieke openbare orde-taak, inclusief ondernijning, is dus 2 fte beschikbaar. Het team Veiligheid wordt wel uitgebreid, namelijk met een Bibob-coördinator en een jurist. Ondernijning is een neventaak van één OOV-ambtenaar met daarnaast andere taken. Dit knelt. Op basis van beleidsprogramma's en -plannen dienen de OOV-ambtenaren - naast incidenten of gebeurtenissen die zich aandienen ('de waan van de dag') - invulling te geven aan 65 activiteiten.
- De gemeente beschikt over vier boa's (domein 1). Door het oppervlak van de gemeente en door de optelsom van taken komen de boa's er mondjesmaat aan toe om een bijdrage te leveren aan de ondernijningsaanpak.
- De gemeentelijke aanpak van ondernijning loopt - los van beperkte capaciteit - tegen verschillende grenzen aan : 1.) de informatiepositie is matig ontwikkeld (er is onder andere geen intern meldpunt voor ondernijning); 2.) de dominante ambtelijke en bestuurlijke stijl is gericht op dienstverlening en op faciliteren van ondernemers; en 3.) het loopt op tegen ambtelijke versnippering en een gebrek aan sturing door een organisatieconcept dat leunde op zelfsturing (zie het volgende punt).
- De keuze voor zelfsturing in 2016 resulteerde in ambtelijke eilanden, met losse teams en met individuele ambtenaren die - bij gebrek aan sturing – dossiers of werkwijzen

naar hun persoonlijke hand konden zetten. Dit was funest voor het veiligheidsbeleid, inclusief de ondermijningsaanpak. Vooral omdat dit een schoolvoorbeeld is van aspectbeleid: inspanningen waarbij verschillende teams of ambtenaren gecoördineerde acties ondernemen, omdat tal van noodzakelijke acties buiten het bereik liggen van de OOV-ambtenaren. De naweeën van zelfsturing laten hun sporen na: OOV-ambtenaren moeten hard werken om reguliere ambtelijke werkprocessen op te bouwen.

- De toepassing van de Wet Bibob is achterop geraakt, want lang werden louter toetsen uitgevoerd in geijkte risicobranches, met name de horeca. Hiermee werd een kans gemist om aan te sturen op meer scherp te in de ambtelijke organisatie. Inmiddels is Bibob-toetsing over de hele (juridisch mogelijke) breedte toegestaan, al wordt op veel beleidsterreinen pas getoetst als integriteitsrisico's worden gezien. Risicoherkenning botst met de huidige dominante dienstverlenende stijl.

5.2.3 Samenwerking

Drie onderzoeksvragen hadden betrekking op de externe (integrale) **samenwerking** bij de ondermijningsaanpak:

- *Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de belangrijkste partners bij de ondermijningsaanpak? Bestaat er duidelijkheid over de taken of rollen en in hoeverre is dit geformaliseerd?*
- *Hoe wordt samengewerkt in de driehoek van burgemeester, officier van justitie en lokale politiechef? Hoe is dit ingebed in de gemeentelijke organisatie?*
- *Hoe verloopt het contact, de samenwerking en informatieverstrekking aan en door inwoners, ondernemers en lokale organisaties?*

Ondermijning en de aanpak daarvan zijn (mede) geagendeerd door twee RIEC-rapporten; vooral door het Ondermijningsbeeld uit 2017 en, in mindere mate, door de Weerbaarheidsscan uit 2022. De gemeente stelt prijs op deze analyses. Het driehoeksoverleg – het overleg tussen politiechef, gebiedsofficier van justitie en drie burgemeesters, namelijk die van de gemeenten Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel - scharen zich achter deze analyses. En daarmee achter de grondgedachte dat de ondermijningsaanpak een combinatie is van strafrechtelijke en gemeentelijke inspanningen. De integrale samenwerking in de gemeente Nijkerk vertraagde in de afgelopen jaren door gemeentelijke instabiliteit vanwege een reorganisatie (zelfsturing) en doordat er in drie jaar tijd drie ambtelijke trekkers waren van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Deze instabiliteit leidde tot een interne oriëntatie en dat ging ten koste van de communicatie en samenwerking met inwoners, ondernemers en lokale organisaties bij deze aanpak. Dit dient van de grond te worden getild.

Andere of meer concrete conclusies wat deze vragen betreft zijn:

- Er bestaan (relatief goede) mogelijkheden om bestuursrechtelijke maatregelen bij de ondermijningsaanpak af te stemmen op strafrechtelijke inzet, omdat het basisteam van de politie een rechercheteam telt (met 10 fte).
- Als de politie bestuurlijke rapportages aanlevert over drugshandel of drugsproductie resulteerde dat in een aarzelende ambtelijke en bestuurlijke opstelling; sinds half 2022 is dit proces aangescherpt.
- Het IVP - opgesteld met de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel - is statisch en resulteert in veel geprogrammeerde activiteiten, waardoor het lastig is om flexibel in te spelen op dynamiek bij criminele praktijken of overtredingen. Bijvoorbeeld wat betreft criminaliteit of misstanden op vakantieparken, bij huisvesting van arbeidsmigranten, de mobiele drugshandel of de snel opkomende digitale criminaliteit.⁵¹
- Er zijn tot op heden weinig RIEC-casussen opgezet en afgerond met een interventie: bronnen wijzen op vier casus in de gemeente Nijkerk sinds 2019.
- De politie en het RIEC sporen – met rapporten en/of concrete criminele informatie of dossiers – de gemeente Nijkerk aan tot (meer) actie bij de ondermijningsaanpak. Dit bewaakt de prioritaire status van ondermijning in de gemeente. Het is nu tijd om écht de stap naar gemeentelijke actie te zetten, zo concluderen veel respondenten.

5.3 Gemeenteraad

Er zijn, tot slot, twee vragen gesteld over de **gemeenteraad**, namelijk:

- *Hoe wordt de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten van het uitgevoerde beleid?*
- *In hoeverre is er bij de raadsfracties aandacht voor integriteit en ondermijning?*

De politiek heeft steun gegeven aan het geldende Integraal Veiligheidsplan, aan twee Plannen van Aanpak Ondermijning (2019 en 2023) en daarmee aan de prioritering van ondermijning. Voor de periode van 2019 tot 2022 werd jaarlijks € 80.000,- beschikbaar gesteld voor een projectcoördinator ondermijning. Recent is geld beschikbaar gesteld om het team Veiligheid uit te breiden met een Bibob-coördinator en een jurist. De gemeenteraad wordt over de voortgang van de ondermijningsaanpak geïnformeerd via een infographic (over inspanningen in 2020) en per raadsbrief d.d. 31 mei 2022 (over 2020 en 2021). Het betreft, zo bleek in paragraaf 3.3, oppervlakkige informatie. Afgezet tegen de ambities in het Plan van Aanpak Ondermijning (2019) en in het IVP 2019-2022 is op het ondermijningsdossier veel blijven liggen, zo constateren raadsleden.

Raadsleden benoemen enkele zorgen, namelijk: 1.) het drugsgebruik en de drugshandel houden aan: de pakkans is te laag en meer preventie is nodig; 2.) er bestaan zorgen over de kwaliteit van Bibob-toetsing en vergunningverlening; 3.) er ligt macht en

⁵¹ Tijdens dit onderzoeksproject kregen we te horen dat een nieuw IVP in december 2023 wordt vastgesteld.

invloed bij lokale investeerders; 4.) van de burgemeester wordt verlangd dat hij zijn positie pakt om waar nodig te handhaven; en 5.) raadsleden zouden graag eerder en vaker worden geïnformeerd over dossiers of concrete gebeurtenissen op het terrein van criminaliteit.

Ondermijning staat dus op het netvlies van raadsleden. Op basis van een groepsinterview met een deel van de raadsleden valt niet te achterhalen hoe het is gesteld met de aandacht van de raadsfracties voor integriteit. Dat vergt namelijk een (anders opgezet) onderzoek op zich.

6. Bestuurlijke reactie college B&W en nawoord rekenkamer

6.1 Bestuurlijke reactie college van B&W Nijkerk

Het college heeft met interesse het rapport, met daarbij de conclusies en aanbevelingen, van de rekenkamercommissie gelezen en geeft hierop de volgende bestuurlijke reactie:

Criminele gelegenheidsstructuren en kansen voor criminelen in Nijkerk

Voor het college is ondermijning een van de belangrijkste aandachtspunten voor de gehele organisatie. Het is bekend dat het in het belang van de gehele gemeente en de gehele organisatie is om dit probleem gezamenlijk op te pakken en te prioriteren. Uit de verschillende feiten en cijfers wordt ook duidelijk dat ondermijnende activiteiten plaatsvinden in de gemeente Nijkerk.

Ondermijnende criminele praktijken doen zich voor

Deze feiten en cijfers worden in verschillende lokale en regionale overleggen besproken en geanalyseerd. Bij deze overleggen zijn verschillende interne en externe partners betrokken om zo integraal een signaal of feit te benaderen. De constatering van de rekenkamer dat feiten en cijfers hierover ontbreken herkennen wij niet. Alle signalen worden namelijk gemonitord en vervolgacties op bestuurlijke rapportages worden zorgvuldig vastgelegd.

Gemeentelijk beleid: doelen en visie ontbreken grotendeels

Het college herkent dat het in het afgelopen IVP, en het daaruit voortvloeiende UVP, ontbrak aan visie en doelstellingen. Iets wat in de evaluatie van het IVP 2019-2023 ook duidelijk naar voren is gekomen. Inmiddels is het nieuwe IVP 2024-2027 vastgesteld waarin gewerkt wordt met concrete doelstellingen gekoppeld aan gelieerde acties. Deze acties worden verder uitgewerkt in het UVP 2024.

Voor de aanpak van drugsgebruik en drugshandel is het college positief over de recente ontwikkelingen. Er is een speciaal projectplan opgezet die het gebruik en de handel in drugs onder jongeren moet verminderen en ontmoedigen. Hierbij is er voornamelijk aandacht voor preventie en repressie waar nodig.

Gemeente mist informatie en voert in beperkte mate analyses uit, ook geen intern meldpunt aanwezig

Het college herkent dat er nog verbeteringen mogelijk zijn in het ophalen van informatie bij inwoners en medewerkers en het bewaren van overzicht in de aanpak van deze signalen. Uit de weerbaarheidsscan van het RIEC werd hier ook al aandacht aan besteed. In het komende jaar (2024) wordt hier aandacht aan besteed door het interne meldpunt dat wordt opgezet. Door middel van dit meldpunt kunnen de medewerkers van de gemeente Nijkerk concrete

signalen van ondermijning direct delen met team veiligheid. Gekoppeld aan dit meldpunt zullen specifieke afdelingen van de gemeente worden getraind in het herkennen van signalen van ondermijning in hun werkgebied.

Uitvoering en samenwerking met externe partners vertraagd

Het college herkent dat er de afgelopen 4 jaar veel wisselingen zijn geweest in de formatie van het team veiligheid. Daarnaast is door de druk op het team vanuit de corona crisis, opvang van Oekraïners en het asielvraagstuk minder tijd geïnvesteerd in het onderwerp ondermijning. Dit betekent echter niet dat hier geen aandacht meer voor is geweest. Het college constateert juist dat er de afgelopen jaren hard is gewerkt aan een samenwerkingsstructuur met zowel de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel, als met externe partners als de politie, RIEC en het Openbaar Ministerie.

Dit heeft geresulteerd in een nieuw Integraal Veiligheidsplan waarin het onderwerp ondermijning op 3 specifieke thema's de volle aandacht krijgt.

Daarnaast herkent het college zich niet in de uitspraak dat de samenwerking met onze netwerkpartners vertraging heeft opgelopen. Het RIEC heeft hier op eigen initiatief op gereageerd middels de bijgevoegde brief (zie pag 68).

Wij willen uw aanbevelingen puntsgewijs nog van een reactie van onze kant voorzien

Aanbevelingen

1. Formuleer als gemeenteraad concrete doelen voor de aanpak van ondermijning en vraag het college tevens een visie op de aanpak van misstanden rondom arbeidsmigranten te formuleren.

De concrete doelen voor de aanpak van ondermijning zijn terug te vinden in het onlangs door de gemeenteraad vastgestelde IVP, en het daaraan gekoppelde UVP. In vergelijking tot het vorige IVP zijn concretere doelstellingen met betrekking tot de aanpak van ondermijning opgenomen. Het UVP beschrijft met welke projecten en activiteiten we deze doelstellingen willen behalen in 2024.

In 2023 is het plan van aanpak mensenhandel, waar arbeidsmigranten deel van uitmaken, vastgesteld. Uitvoering geven aan dit plan in één van de doelstellingen in het UVP 2024.

2. Dring er als raad bij het college op aan te zorgen voor verbetering van hun informatiepositie en voor een betere onderlinge afstemming, samenwerking en informatie-uitwisseling met alle netwerkpartners (veiligheidsregio's, politie, omgevingsdiensten en provincies).

Het college is van mening dat de informatiepositie van de gemeente, ten opzichte van de netwerkpartners, goed is. Er zijn voldoende overleg momenten waarin informatie met elkaar wordt gedeeld. Daarnaast zijn de lijnen kort. (Zie ook de reactie van het RIEC)

3. Verzoek het college een actieplan op te stellen om de aanpak van ondermijning nadrukkelijker onder de aandacht van inwoners en bedrijven en alle gemeenteambtenaren te brengen. Doorbreek gezamenlijk (waar mogelijk) de cultuur van 'we lossen het zelf wel op'.

Het college erkent dat het onderwerp ondermijning nog onvoldoende leeft binnen de gehele organisatie. Daarom wordt er in 2024 gewerkt aan een lokaal meldpunt voor medewerkers van de gemeente. Gekoppeld aan dit meldpunt zullen bewustwordingstrainingen worden gegeven specifiek gericht op de werkzaamheden van de betreffende afdeling. Op deze manier hopen we ondermijning een organisatiebreed relevant thema te maken waarbij iedere afdeling zijn toegevoegde waarde herkent in de aanpak.

Onze inwoners en ondernemers proberen zo goed als mogelijk te betrekken in de aanpak. Zo is er onlangs een Meld Misdaad Anoniem campagne gestart om inwoners bekend te maken met hun mogelijkheden om te melden. Daarnaast gaan we het komende jaar thema gerichte voorlichting geven.

4. Verzoek het college een intern meldpunt voor ambtenaren in te stellen.

Zie antwoord op aanbeveling 3.

5. Verzoek het college om periodiek informatie over ondermijning, acties en maatregelen te delen met de raad, zodat de status en voortgang te monitoren zijn en de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren.

Het college was al van plan om de gemeenteraad jaarlijks te informeren over de voortgang in de aanpak van ondermijning, acties en maatregelen. Dit zal gaan gebeuren samen met de voortgang van het jaarlijkse UVP.

6. Adviseer het college zich actief in te spannen om te zorgen voor rust en stabiliteit binnen het veiligheidsteam, zodat de aanpak van ondermijning opgepakt kan worden. Steun voor het team en de aansturing zijn belangrijk zodat goede planvorming tot meer actie kan leiden. Laat het college nagaan of de beschikbare capaciteit voldoende is voor de gemeentelijke ambities en plannen. Gezien de huidige beperkte capaciteit en het feit dat alleen maar meer taken aan gemeenten worden gedelegeerd moeten prioriteiten worden gesteld, zodat de beschikbare capaciteit zo electief mogelijk kan worden ingezet.

Het college is zich bewust van de grote werkvoorraad van team veiligheid. In 2024 zal volgens planning het Team Veiligheid worden uitgebreid met een juridisch medewerker en een Bibob-medewerker. Dit zal eraan bijdragen dat tot betere planvorming en actie gekomen kan worden.

7. Vraag het college om de Wet Bibob breder toe te passen, dus op alle beleidsterreinen en niet uitsluitend bij risicobranches.

Met de aan te trekken Bibob-medewerker zal het college in staat zijn om het Bibob instrument breed in de organisatie te gaan inzetten.

Conclusie

Het college erkent dat er uitdagingen liggen voor de gehele organisatie om ondermijning aan te pakken, maar heeft vertrouwen dat de komende 4 jaar de juiste stappen gemaakt gaan worden om deze vorm van criminaliteit het hoofd te bieden.

Om de raad mee te nemen in de voortgang van het IVP en ontwikkelingen op het gebied van ondermijning wordt, voor de nieuwe IVP periode, ieder jaar een RIB gedeeld waarin cijfers en behaalde doelstellingen worden beschreven.

6.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de reactie op het rapport “Nieuwe ronde, nieuwe kansen”. We vinden het positief dat het college erkent dat er uitdagingen liggen en dat het college aangeeft hiermee reeds aan de slag te zijn gegaan dan wel ermee aan de slag te willen gaan. Ook dat het college voornemens is de raad periodiek te gaan informeren over de voortgang van het IVP en de aanpak van ondermijning, vindt de rekenkamer uitermate positief.

Naar aanleiding van de reactie willen we twee punten verduidelijken:

1. Het college herkent niet dat feiten en cijfers over ondermijnende criminaliteit ontbreken. De rekenkamer heeft willen aangeven dat er uit het onderzoek blijkt dat er geen volledig zicht is op ondermijnende criminaliteit en dat wel beschikbare feiten en cijfers veelal gefragmenteerd en verspreid over verschillende partners aanwezig zijn. Respondenten vermoeden dat er meer ondermijnende criminaliteit in Nijkerk plaatsvindt dan blijkt uit de feitelijke beschikbare informatie.
2. Het college herkent zich niet in de uitspraak dat de samenwerking met de netwerkpartners vertraging heeft opgelopen. Het RIEC heeft in haar brief aan het college aangegeven dat zij de laatste jaren de samenwerking met de gemeente Nijkerk als stabiel en positief heeft ervaren. De rekenkamer vindt het belangrijk te weten dat deze samenwerking momenteel goed verloopt volgens zowel de gemeente als het RIEC. Echter het RIEC geeft in diezelfde brief ook aan dat “de samenwerking in het verleden hinder heeft ondervonden van de instabiliteit van de gemeentelijke organisatie”. In het rekenkameronderzoek is wat verder teruggekeken dan enkele jaren en is de situatie tot september 2023 onderzocht. Uit het onderzoek is gebleken dat in die onderzoeksperiode de samenwerking moeilijker verliep door de vele personele wisselingen bij de gemeente Nijkerk.

Als de raad de aanbevelingen overneemt, wordt hij over de opvolging geïnformeerd door het college. Dit conform een nieuw artikel in de Gemeentewet (185a) dat toeziet op de opvolging van aanbevelingen door het college. Dit artikel luidt: “Het college zendt de raad jaarlijks een overzicht van de aan het college gedane voorstellen van de rekenkamer, vergezeld van zijn standpunt daaromtrent en van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven.” De rekenkamer zal, op basis van de uitvoering van dit wetsartikel door het college, en in afstemming met de auditcommissie, te zijner tijd bepalen of een doorwerkingsonderzoek van de rekenkamer na een aantal jaar gewenst is.

Tot slot danken wij het college, betrokken medewerkers van de gemeente, de politie en het RIEC voor de medewerking aan dit onderzoek.

Literatuur

Essen, B. van (2014). *Illegale handel in professioneel vuurwerk. Een onderzoek naar de logistieke keten, modus operandi, afscherming en verwevenheid binnen de illegale vuurwerkhandel*. Masterscriptie. Apeldoorn: Politieacademie.

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.

Kruisbergen, E.W., Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2015). Wat doen daders met hun geld? Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. *Justitiële verkenningen* 2015/01, 81-99.

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 Ondermijning.

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: ondermijning Vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment*. Rotterdam/'s-Hertogenbosch: LokaleZaken/Provincie Noord-Brabant.

Torre, E. J. van der, & Heijkoop, M. M. (2020). *Zorgfraude. Een wereld te winnen*. Rotterdam: LokaleZaken.

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.

Bijlage 1 Normenkader

Normenkader (Of: ontwikkel-kader)
1. Beleidstheorie Een beleidstheorie t.a.v. de gemeentelijke en integrale aanpak van ondermijning. Met een visie op: de combinatie van repressieve en preventieve interventies; de rol van gemeentelijke afdelingen; kwetsbare interne processen en functies; externe publieke en private partners; en de rol van inwoners.
2. Informatie: inzicht, signalen, overzicht en analyse 2a. Een (groeidend) inzicht in (de kansen voor) lokale ondermijning – informatie over daders en slachtoffers 2b. Een werkend meldpunt, plus interpretatie en analyse van signalen 2c. Overzicht en analyse van de opbrengsten van bestuursrechtelijke interventies en controles 2d. De formatie en kwaliteit voor: <i>a.</i>) Bibob-toetsing; en <i>b.</i>) analyse van een fenomeen of casus en ter voorbereiding van gerichte vormen van toezicht en controle 2e. Een grondslag voor uitwisseling van informatie
3. Ondermijningsaanpak: de (kern van de) ambtelijke uitvoeringsorganisatie 3a. Formatie, functies en kwaliteit van ondermijnings-specialisten 3b. Beschikbare formatie handhaving en toezicht 3c. Interne overlegvorm(en) t.b.v. aansturen en monitoren van de ondermijningsaanpak 3d. Inzet bestuursrechtelijke instrumenten 3e. Persoons- en groepsgerichte aanpak (daders e.o. slachtoffers): preventief, corrigerend of zorg
4. Gemeentelijke integraliteit 4a. Afstemming tussen drie pijlers van lokaal bestuur: harde sector ('fysiek'), sociaal en veiligheid 4b. Inzicht in en bewustzijn van kwetsbare interne processen en functies, zoals vergunningverlening, grond- en vastgoedtransacties, projectontwikkeling, subsidies, diensten van Burgerzaken (o.a. inschrijvingen en reisdocumenten), en afgeven zorgindicaties 4c. De integrale samenwerking bij toepassing van de Wet Bibob 4d. Overlegvormen (die worden benut) t.b.v. van gemeentelijke integraliteit bij ondermijningsaanpak
5. Externe netwerkvorming: publiek en privaat 5a. Samenwerking met politie, justitie en RIEC(-partners) 5b. Vormen van publiek-private samenwerking, met bijzondere aandacht voor de rol van ondernemers 5c. Stimuleren en benutten van betrokkenheid van burgers (o.a. signalen)
6. Politieke verantwoording en sturing 6a. Politieke kaderstelling 6b. Verantwoording aan gemeenteraad over prestaties, mate van doelbereiking en inzicht in ondermijning.

Samenvattende bevindingen gemeente Nijkerk

1. Beleidstheorie

- Ondernijming is politiek-bestuurlijk geprioriteerd sinds 2018, de ondernijningsaanpak is een prioriteit in het geldende Integraal Veiligheidsplan (verder: IVP) en er is een Plan van Aanpak Ondernijming opgesteld (voor het eerst in 2019 en een nieuwe versie in 2023).
- In het IVP en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma valt nauwelijks een beleidstheorie te ontdekken, want die bevatten vooral een grote opstelsom van tamelijke losse activiteiten. Dit is anders in het Plan van Aanpak Ondernijming, met een eerste versie in 2019 en een recente versie in 2023. Het plan uit 2019 getuigt ten eerste van het inzicht dat de ondernijningsaanpak een plaats dient te krijgen in de gemeentelijke organisatie en dat dit niet vanzelfsprekend is. Er wordt ingezien dat eerst basale zaken op orde gebracht moeten worden binnen of door de ambtelijke veiligheidsorganisatie, zoals een lokaal ondernijmingsoverleg, gerichte inzet van toezicht en handhaving en actualisatie en verbetering van Bibob-beleid en -toetsing en van het Damoclesbeleid. De OOV-ambtenaren onderkennen en onderkennen dat het hiertoe belangrijk is dat de ambtelijke organisatie hiertoe de urgentie voelt en meewerkt, onder meer door mogelijke ondernijming te signaleren. Het versterken van de weerbaarheid van de gemeente wordt een speerpunt. Deze visie loopt echter vast (zie verderop), omdat de dominante stijl van de gemeente sterk dienstverlenend of ondernemers gericht is en doordat het zelfsturings-concept ambtelijke samenwerking (ver)hindert. Het Plan van Aanpak Ondernijming bouwt hierop voort en onderstreept de gedachte dat een combinatie van preventie en repressie noodzakelijk is.
- Wat betreft drugsgebruik en drugshandel is globaal het idee dat preventie en repressie dienen te worden gecombineerd, maar de repressieve kant is onderontwikkeld en preventieve inspanningen kampen met het grote drugsaanbod vanuit goed georganiseerde netwerken.
- De aard van de lokale problematiek vraagt om een visie op de aanpak en informatieverzameling over de positie en behandeling van arbeidsmigranten. Op dit dossier ontbreekt een visie om dit aan te pakken, met een combinatie van controle, repressie en relatiebeheer. Particuliere spelers domineren wat betreft werk en huisvesting van arbeidsmigranten. Binnen de stukken over mensenhandel ontbreekt een heldere verbijzondering naar de aanpak van arbeidsuitbuiting of van misstanden rondom arbeidsmigranten.

2. Informatie: inzicht, signalen, overzicht en analyse

- Het informatieproces voor de ondernijningsaanpak dient in veel opzichten nog te worden opgebouwd. Dat is een belangrijke en lastige opgave, want: 1.) gemeenschappen in het buitengebied schermen zich af van de overheid en verstrekken bepaald niet snel informatie; 2.) voor criminele (drugs)netwerken geldt hetzelfde (in de kernen). De matig ontwikkelde informatiepositie komt voort uit de status van de gemeentelijke ondernijningsaanpak. Het is al enige jaren een prioriteit, al is het niet gelukt om focus te organiseren bij het concretiseren en uitvoeren van beleid.
- Het bovenstaande resulteert in een vicieuze cirkel. Er komt in beperkte mate informatie naar boven over belangrijke vraagstukken (bijvoorbeeld misstanden met arbeidsmigranten of op bedrijventerreinen en vakantieparken), waardoor het niet lukt om overtuigende informatie te presenteren als basis voor ambtelijke of bestuurlijke inspanningen of investeringen. Daardoor krijgen deze fenomenen niet de aandacht die zij verdienen, waardoor minder informatie naar boven komt over ondernijnende praktijken en bestuurders en ambtenaren nog minder urgentie geven aan ondernijming.
- Er is geen intern meldpunt ingericht voor ondernijming. De mogelijkheid om signalen over ondernijming door te geven in direct contact bij OVV-ambtenaren is nauwelijks via trainingen onder

de aandacht gebracht in de ambtelijke organisatie. Er is wel een intern gemeentelijk overleg ten behoeve van de ondermijningsaanpak ingericht.

- De informatie over ondermijnende praktijken is versnipperd en wordt niet bijeen gebracht door bestaande werkwijzen.
- Het ontbreekt aan heldere overzichten van acties die in het kader van de ondermijningsaanpak zijn ondernomen en/of van getroffen maatregelen. Nuttige en, op de keper beschouwd, eenvoudige data is niet beschikbaar. Bijvoorbeeld de aanleiding of bron van een bestuursrechtelijke maatregel of de precieze locatie (het type pand, de wijk of het bedrijventerrein) van geconstateerde feiten.
- Er is binnen de ambtelijke veiligheidsorganisatie geen capaciteit beschikbaar om analyses te maken, dossiers te vormen en, op basis daarvan, actie uit te zetten.

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

- De capaciteit van de ambtenaren met taken in de sfeer van openbare orde en veiligheid (OOV) ligt op 3 fte, waarbij 1 fte is gereserveerd voor een veiligheidsambtenaar die zich onder andere toelegt op crisisbeheersing. Voor de klassieke openbare orde-taak, inclusief ondermijning, is dus 2 fte beschikbaar. Het team Veiligheid wordt wel uitgebreid, namelijk met een Bibob-coördinator en een jurist.
- Ondermijning is een neventaak van één OOV-ambtenaar die daarnaast andere taken heeft. Ondermijning is geprioriteerd, maar er is nauwelijks uitvoeringscapaciteit. Dit knelt als rekening wordt gehouden met andere tijdrovende veiligheidstaken. Temeer omdat de OOV-taken (overigens door het hele land) in dubbel opzicht groeien: meer taken en complexer. Er zijn ook zaken die van oudsher veel tijd vergen, zoals het veiligheidsbeleid rondom de jaarwisseling. Op basis van beleidsprogramma's en -plannen dienen de OOV-ambtenaren - naast incidenten of gebeurtenissen die zich aandienen ('de waan van de dag') - invulling te geven aan 65 activiteiten.
- Veiligheid en in het bijzonder de ondermijningsaanpak is geen *sleutelfunctie*, maar een kwestie van *sleutelfiguren*.
- Het aanjagen van de ondermijningsaanpak was tot voor kort (met doorwerking in het heden) bijna onmogelijk doordat 'zelfsturing' werd gehanteerd als dominant organisatie-concept; zie punt 4.
- De ondermijningsaanpak stagneerde verschillende keren doordat er in ongeveer drie jaar tijd (van 2019 tot en met 2022) vier verschillende ambtelijke trekkers zijn geweest.
- De gemeente Nijkerk beschikt over vier boa's (domein 1). Door het oppervlak van de gemeente en door de optelsom van taken komen de boa's er mondjesmaat aan toe om een bijdrage te leveren aan de ondermijningsaanpak.

4. Gemeentelijke integraliteit

- De aanpak van ondermijning is geprioriteerd, maakt deel uit van het OOV-takenpakket en casus worden besproken in een daartoe ingesteld (ambtelijk) periodiek overleg: het lokaal ondermijningsoverleg, naast gemeenteamttenaren nemen politie en RIEC deel aan dit integrale overleg.
- De (waar nodig) integrale gemeentelijke aanpak van ondermijning loopt tegen verschillende grenzen: 1.) de informatiepositie is matig ontwikkeld; 2.) het loopt op tegen ambtelijke eilanden en een gebrek aan sturing en leiderschap door de keuze voor een organisatieconcept dat was gebaseerd op zelfsturing; 3.) de dominante ambtelijke en bestuurlijke stijl is gericht op dienstverlening en op faciliteren van ondernemers.

- De keuze voor zelfsturing in 2016 resulteerde in ambtelijke eilanden, met losse teams en met individuele ambtenaren die - bij gebrek aan sturing – dossiers of werkwijzen naar hun persoonlijke hand konden zetten. Dit was funest voor veiligheidsbeleid, inclusief de ondermijningsaanpak, omdat dit aspectbeleid is: inspanningen waarbij - afgestemd op het dossier of de kwestie - verschillende teams of ambtenaren gecoördineerde actie ondernemen. Dat vergde enorm veel tijd en liep vaak vast. Bij gebrek aan sturing en controle konden op relevante dossiers achterstanden ontstaan en (talrijke) fouten worden gemaakt, zoals bij vergunningverlening. De naweeën van zelfsturing laten hun sporen na: OOV-ambtenaren moeten hard werken om reguliere ambtelijke werkprocessen op te bouwen.
- De toepassing van de Wet Bibob is achterop geraakt, want lang werden vrijwel louter toetsen uitgevoerd in geijkte risicobranches, met name de horeca. Hiermee werd een kans gemist om aan te sturen op meer scherpte in de ambtelijke organisatie. Inmiddels is Bibob-toetsing over de hele (juridisch mogelijke) breedte toegestaan, al wordt op veel beleidsterreinen pas getoetst als integriteitsrisico's worden gezien. Risicoherkenning botst echter met de huidige dominante stijl.
- In januari en februari 2020 zijn bewustwordingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteamttenaren. Uit ontvangen informatie blijkt dat er hierna in de gemeente Nijkerk geen trainingen meer zijn gegeven over ondermijning.
- Door de knellende grenzen vanwege zelfsturing en doordat er in vier jaar tijd vier ambtelijk trekkers zijn aangesteld, wordt met de ondermijningsaanpak anno 2023 in feite wederom een nieuwe start gemaakt: een nieuwe ronde, nieuwe kansen.

5. Externe netwerkvorming

- Ondermijning en de aanpak daarvan zijn (mede) geagendeerd door het RIEC-rapport; vooral door het Ondermijningsbeeld uit 2017 en (in mindere mate door) de Weerbaarheidsscan uit 2022. De gemeente stelt prijs op deze analyses.
- Er bestaan (relatief goede) mogelijkheden om bestuursrechtelijke maatregelen bij de ondermijningsaanpak af te stemmen op strafrechtelijke inzet, omdat het basisteam van de politie een rechte team telt (met 10 fte).
- De externe samenwerking vertraagde in de afgelopen jaren door gemeentelijke instabiliteit vanwege een reorganisatie (zelfsturing) en doordat er in drie jaar tijd drie OOV-ambtenaren als ambtelijke trekkers waren van de gemeentelijke ondermijningsaanpak.
- De gemeentelijke instabiliteit leidt tot een interne oriëntatie en dat gaat ten koste van de communicatie en samenwerking met inwoners, ondernemers en lokale organisaties bij deze aanpak. Dit dient van de grond te worden getild.
- Als de politie bestuurlijke rapportages aanlevert over drugshandel of drugsproductie resulteert dat in een aarzelende ambtelijke en bestuurlijke opstelling. Een geolied werkproces ontbreekt.
- Het IVP is statisch en resulteert in veel geprogrammeerde activiteiten, waardoor het lastig is om - in een extern netwerk - flexibel in te kunnen spelen op criminele dynamiek. Bijvoorbeeld wat betreft criminaliteit of mistanden op vakantieparken, bij huisvesting van arbeidsmigranten of de snel opkomende digitale criminaliteit.
- Er zijn tot op heden weinig RIEC-casus opgezet en afgerond met een interventie: bronnen wijzen op vier casus in de gemeente Nijkerk sinds 2019. Deze casusgerichte aanpak heeft weinig waarde op gemeenteniveau.

6. Politieke verantwoording en sturing

- De politiek heeft steun gegeven aan het geldende Integraal Veiligheidsplan, aan twee Plannen van Aanpak Ondernijning (2019 en 2023) en daarmee aan de prioritering van ondernijning. Voor de periode van 2019 tot 2022 werd jaarlijks € 80.000,- beschikbaar gesteld voor een projectcoördinator ondernijning. Recent is geld beschikbaar gesteld om het team Veiligheid uit te breiden met een Bibob-coördinator en een jurist.
- In een groepsinterview benoemen raadsleden enkele zorgen, namelijk: 1.) het drugsgebruik en de drugshandel houden aan: de pakkans is te laag en meer preventie is nodig; 2.) er bestaan zorgen over de kwaliteit van Bibob-toetsing en vergunningverlening; 3.) er ligt veel macht en invloed bij lokale investeerders; 4.) van de burgemeester wordt verlangd dat hij zijn positie pakt om waar nodig te handhaven; en 5.) raadsleden zouden graag eerder en vaker worden geïnformeerd over dossiers of concrete gebeurtenissen op het terrein van criminaliteit.

Bijlage 2 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 is 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. Het lijkt 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.

Bijlage 3 Geregistreerde vermogensdelicten

Tabel: Politiregistraties van vermogensdelicten in de gemeente Nijkerk in de periode van 2018 tot en met 2022 (en tot en met medio april in 2023), afgezet tegen registraties van vermogensdelicten in het gehele basisteam Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel in dezelfde periode.

	Gemeente Nijkerk							Basisteam**
	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	2018 - 2022	2018-2022
Diefstal/inbraak woning	55	109	88	80	86	24	418	920
Diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis	10	16	11	11	20	6	68	235
Diefstal van motorvoertuigen	65	70	69	68	63	10	335	838
Diefstal van brom-, snor-, fietsen	52	84	72	74	98	31	381	1.016
Diefstal af/uit/van overige voertuigen	21	34	26	30	42	7	152	442
Diefstal/inbraak bedrijven en instellingen	20	28	24	11	30	7	113	262
Winkeldiefstal	16	46	54	73	52	22	241	515
Zakkenrollerij/tassenrollerij	3	5	1	2	1	4	12	41
Heling	11	10	8	6	4	2	39	128
Overige vermogensdelicten	60	105	74	67	94	15	400	1.191
Totaal	313	507	427	422	490	128	2.159	5.588

Noten * Cijfers tot en met medio april ** gemeenten Barneveld, Nijkerk en Scherpenzeel

Bijlage 4 Risicobranches: een korte toelichting

Bedrijven en bedrijfslocaties kunnen worden benut bij criminele of frauduleuze praktijken. Er zijn branches met een verhoogd risico daarop. Dergelijke risicobranches hebben enkele hoofdkenmerken (Fijnaut e.a., 1996). Ten *eerste* branches waarmee criminele netwerken en kopstukken van origine vertrouwd zijn. Criminelen weten hoe het werkt en hebben persoonlijke relaties met eigenaren en werknemers in deze branche. Voorbeelden zijn de bouwsector, autosector, horeca en transportsector. Ten *tweede* branches met lage drempels om een onderneming te starten. Het is betaalbaar en er zijn weinig diploma's nodig. Hierdoor kunnen gemakkelijk katvangers worden ingezet. Bijvoorbeeld de beautysector, lunchrooms of afhaalzaken. Ten *derde* branches met weinig regels of juist gecompliceerde of tegenstrijdige regels. Bijvoorbeeld de wereld van zorgaanbieders. Het is makkelijk om als zorgaanbieder te beginnen (ook voor directeuren of bestuurders zonder enige ervaring of aantoonbare affiniteit met zorg en zorgcliënten), al is het zorgsysteem juist complex (zie: Van der Torre en Heijkoop, 2020). Ten *vierde* branches met veel concurrentie of met economische problemen, waardoor ondernemingen in (financiële) moeilijkheden geraken. Daardoor kunnen zij overgaan tot het accepteren van criminele aanbiedingen. Bijvoorbeeld de agrarische sector, de visserij of horeca. In aanvulling op deze kenmerken zijn er ten *vijfde* sectoren die zich lenen voor witwassen, omdat deels contant betaald kan worden of omdat omzet gefingeerd kan worden. Bijvoorbeeld de vastgoed- en bouwwereld, (management)advisering, autohandel of paardenhandel.

Bijlage 5 Uitvoeringsprogramma IVP 2019-2022: activiteiten

Prioriteit 1 High Impact Crimes: Aanpak woninginbraken

Wat	Wie
1) Persoonsgerichte aanpak woninginbrekers	Gemeenten (in samenwerking met politie, OM en Veiligheidshuis)
2) Deelname Donkere Dagen Offensief	Gemeenten
3) De WhatsAppgroepen (150) van de gemeente Barneveld en 4 buurtwachten instrueren, informeren en bijpraten.	Gemeente Barneveld
4) Uitvoeren van het Actieplan Aanpak Woninginbraak	Gemeente Barneveld
5) Met de preventietent en preventieaanhanger gaan boa's en wijkagenten de wijk in om laagdrempelig contact te zoeken met burgers, en hen zo duidelijk te maken van de risico's en mogelijke maatregelen om de kans op woninginbraak te verkleinen.	Gemeente Barneveld Politie
6) Er wordt een pilot met het Politiekeurmerk Veilig wonen gestart in samenwerking met het CCV en het PKVW-erkende bedrijf slotenexpert Van de Fliert. Inwoners krijgen een gratis Veilig Wonen scan aangeboden, waarna ze bij Van de Fliert een maatregelenpakket kunnen afnemen om hun woning te laten voldoen aan het PKVW-certificaat, waarna de kans op een (geslaagde) inbraak afneemt met 80%. In het geval de pilot wordt doorgezet, wordt deze gefaseerd uitgerold naar de resterende wijken in de gemeente.	Gemeente Barneveld
7) PKVW 2x per jaar onder de aandacht brengen door middel van een paginagrote advertentie op de gemeentelijke informatiepagina en door het Donkere Dagen Offensief door middel van een huis-aan-huis flyer	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel (m.u.v. flyer)
8) Op verzoek van wijkplatforms en/of Plaatselijk Belang informatiebijeenkomst organiseren (met een ex-inbreker)	Gemeente Barneveld
9) WhatsApp groepen faciliteren en koppeling maken tussen Burgernet en de WhatsAppgroepen	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel Gemeente Nijkerk
10) Er zijn 50 IP-camera's ingezet op adressen waar een woninginbraak heeft plaatsgevonden. Evalueren van het effect en eventueel een vervolg	Gemeente Barneveld
11) ANPR-camera pilot monitoren in de stuurgroep en waar mogelijk uitbreiden	Gemeente Barneveld

12) Opleggen van bestuurlijke maatregelen (last onder dwangsom)	Gemeente Barneveld Gemeente Nijkerk
13) Onderzoeken of de aanschaf van bodycams voor de toezichthouders wenselijk is	Gemeente Nijkerk
14) Extra aandacht voor voorkomen woninginbraken in de Week van de Veiligheid	Gemeente Scherpenzeel
15) Opsporingsonderzoek n.a.v. DOR-controles	Politie
16) Persoonsgerichte aanpak woninginbrekers	Politie
17) Monitoren resultaten gemeentelijke ANPR-camera's	Politie
18) Adhoc ANPR-controles	Politie
19) Toezicht hot-times en hotspots	Politie (i.s.m. Boa's)
20) Analyseren van het woninginbrakenbeeld & trends en delen met partners en WhatsAppgroepen	Politie
21) Actief communiceren over trends en ontwikkelingen op sociale media	Politie
22) Na elke woninginbraak buurtonderzoek	Politie
23) Bij iedere woninginbraak wordt een aanvraag voor forensisch onderzoek gedaan	Politie
24) Verkeerscontroles tijdens Donkere dagen(inbrekerswerktuigen)	Politie
25) Optreden bij aantreffen van diefstal afkomstige goederen in het DOR	Politie
26) Afpakken en beslagleggen waar mogelijk	Politie/OM
27) Inzet woninginbrakenofficier	OM
28) Gerichtte inzet van justitiële voorwaarden ter voorkoming van recidive	OM
29) Toewerken naar ISD-maatregel waar mogelijk	OM

Prioriteit 2 Tegengaan van geweld

Wat	Wie
1) Integrale persoonsgerichte aanpak van ernstige geweldplegers met multidisciplinaire problematiek	Gemeenten (in samenwerking met politie, OM en Veiligheidshuis)
2) Preventieve zorg of zorg na een delict in gezinnen inzetten in nauwe samenwerking met veiligheidshuis	Gemeenten
3) Bewustwording en signalering bevorderen van huiselijk geweld en kindermishandeling	Gemeenten
4) Uitvoering van het plan van aanpak van de Jongerenraad Barneveld (om alcoholgebruik in het verkeer door jongeren tegen te gaan)	Gemeente Barneveld in samenwerking met FrisValley
5) Uitvoering van de Wet BIJ (waarbij de gemeenten worden geïnformeerd en de regie nemen bij de terugkeer van geweld- en zedenplegers)	Gemeente Barneveld

	Gemeente Scherpenzeel
6) Grote preventieve controle door de BOA's op het gebruik van alcohol in het horecagebied, met ondersteuning van de politie.	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel Politie
7) Begeleiden en coördineren van de hulpverlening tijdelijk huisverbod (eventuele verlenging)	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel
8) Het thema "acceptatie en verdraagzaamheid" gemeentebreed bespreekbaar maken middels de werkgroep verdraagzaamheid	Gemeente Barneveld
9) Nazorg ex-gedetineerden implementeren in intern proces en aansluiten bij regionale aanpak	Gemeente Barneveld Gemeente Nijkerk
10) Horecatoezicht in Barneveld, BOA-toezicht iedere vrijdag en zaterdagavond/nacht, met ondersteuning van het gebruik van bodycams	Gemeente Barneveld
11) Invoeren van een collectieve horecaontzegging door KHN	Gemeente Barneveld
12) Mobiele camera inzetten op die locaties en plaatsen waar geweld is te verwachten	Gemeente Nijkerk
13) Nieuw nalevingsbeleid vaststellen en een handhavingsmatrix.	Gemeente Nijkerk
14) Aanpak overmatig middelengebruik, zowel in de horeca als daarbuiten	Gemeente Scherpenzeel
15) Gerichte alcohol- en drugscontroles in weekenden en specifiek bij feesten en evenementen (planning politie met evenementenkalender).	Gemeente Scherpenzeel Politie
16) Nazorg ex-gedetineerden uitvoeren in nauw contact met het Veiligheidshuis	Gemeente Scherpenzeel
17) Opsporingsonderzoeken en meldingen inzake geweld worden geprioriteerd	Politie
18) Inzet i.h.k.v. Wet Tijdelijk Huisverbod	Politie
19) Extra horecatoezicht in de weekenden	Politie
20) Ondersteunen gemeentelijk beleid bij sluitingstijden horeca	Politie
21) Integrale persoonsgerichte aanpak van geweldplegers met complexe problematiek in het Veiligheidshuis	OM
22) Maken en uitvoeren van samenwerkingsafspraken met Veilig Thuis en politie ten aanzien van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling	OM
23) Inzet OvJ huiselijk geweld en kindermishandeling	OM
24) Strafzaken afdoen aan de hand van contextinformatie	OM

Prioriteit 3 Ondernijning

Wat	Wie
-----	-----

1) Informatie gestuurde aanpak met ketenpartners aan de hand van steeds actuele ondermijningsbeelden en de nieuwe weerbaarheidsscan	Gemeenten
30) Digitale controles van het Digitaal Opkoop Register (DOR). <ul style="list-style-type: none"> DOR beleid wordt eind 2022 vastgesteld, gevolgd door informatiebijeenkomst voor betrokken ondernemers. Na deze bijeenkomst zullen maandelijks controles worden gehouden door boa's. Opsporingsonderzoek naar aanleiding van DOR-controles. 	Barneveld Politie
2) Naar aanleiding van een hennepbericht werken conform Damoclesbeleid en sluiten panden	Gemeenten
3) Na binnengekomen bestuurlijke rapportage van de politie (hennep, harddrugs) preventie opstarten rond alle betrokkenen en gesprekken met hen aangaan.	Gemeenten
4) Controles op straat bij specifieke plekken van drugsoverlast en vermoedens van drugshandel. Samen optrekken met handhaving en jongerenwerker.	Gemeenten
5) Project Stuwdam (handhaving en voorlichting rond leegstaande panden) uitvoeren	Gemeenten Politie
6) Het instrument BIBOB inzetten waar mogelijk (horeca, aanbestedingen, beschikkingen)	Gemeenten
7) Vergroten weerbaarheid samenleving (via onder andere bijeenkomsten, publicaties)	Gemeenten
8) Zes keer per jaar een grote integrale controle	Gemeente Barneveld Gemeente Nijkerk Gemeente Scherpenzeel
9) Uitvoering van de rapportage Ariadne (integrale controle en afstemming met project Vitale Vakantieparken)	Gemeente Barneveld
10) Eens per jaar gezamenlijke controle op een recreatiepark, koppelen aan project Ariadne	Gemeente Barneveld
11) Jaarlijks een themabijeenkomst organiseren vanuit werkgroep hennep.	Gemeente Barneveld
12) Opzetten preventieactie hennepkwekerijen (flyer, wijkgerichte acties met mobiele voorlichtingsmodelkwekerij)	Gemeente Barneveld
13) Binnenkomende MMA meldingen bij de gemeente altijd eerst met politie bespreken	Gemeente Barneveld
14) Beleid mensenhandel (vastgesteld in 2022) uitvoeren	Barneveld
15) Beleid mensenhandel implementeren	Gemeente Scherpenzeel
16) Keurmerk Veilig Buitengebied: structureel overleg met alle partners	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel

17) Structureel overleg tussen interne en externe partners om het plan van aanpak te bepalen/uit te voeren	Gemeente Nijkerk
18) Beleid formuleren ten aanzien van ondermijningsgebieden (onder andere arbeidsmigranten, prostitutie)	Gemeente Nijkerk
19) Bestuurlijk instrumentarium uitbreiden (onder andere onderzoek naar lokale vergunningsstelsels)	Gemeente Nijkerk
20) Vergroten weerbare overheid (onder andere via trainingen)	Gemeente Nijkerk
21) Uitvoeren actiepunten vanuit de weerbaarheidsscan	Gemeente Scherpenzeel en Barneveld
22) Bedrijven en omwonenden stimuleren om signalen van ondermijning te herkennen en door te geven aan gemeente en politie.	Gemeente Scherpenzeel en Barneveld
23) Gemeenteambtenaren bewust maken van ondermijnende signalen bij o.a. aanbestedingen en vergunningen.	Gemeente Scherpenzeel en Barneveld
24) Verdere implementatie Keurmerk Veilig buitengebied	Gemeente Scherpenzeel
25) Alle signalen van MMA oppakken en onderzoeken	Politie
26) Opsporingsonderzoek en aanpak drugshandel en hennepkwekerijen	Politie
27) Onderzoek bij drugsdumpingen	Politie
28) Ondersteunen preventie en bewustwordingscampagnes	Politie
29) Signaleren en vastleggen ondermijningsituaties	Politie
30) Controles n.a.v. ondermijningssignalen	Politie Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel
31) Afhankelijk van beslissing stuurploeg, aanpak criminele samenwerkingsvormen	Politie (afhankelijk van capaciteit DR/DRR)
32) Minimaal 20% beslag leggen bij oprollen hennepkwekerij	Politie
33) Focus op facilitators	Politie
34) Geormerkte hennepcapaciteit	Politie
35) Iedere drugsdumping wordt behandeld als PD	Politie
36) 2 á 3 ondermijningsonderzoeken met maatschappelijke impact in samenwerking met DR (districtsrecherche GLM)	Politie
37) Inzet informatieplein, integrale stuurgroep en waar gewenst en mogelijk aan lokale RIEC casustafels	OM
38) Inzet mensenhandel OvJ en –secretaris. Presentaties DVO en grotere gemeenten. Gemeenten uitnodigen voor zittingen (een zitting doet meer dan een notitie)	OM
39) Inzet fraudeofficier en –secretaris	OM
40) Afpakken crimineel vermogen	OM

41) Geormerkte hennepcapaciteit (drie OVJ's en zes secretarissen en een backoffice ten behoeve van de vijf districten)	OM
42) Vereenvoudigde strafrechtelijke afdoening van hennepzaken bij ZSM	OM
43) Focus op facilitators	OM
44) Uitvoering geven aan het regionale hennepconvenant	Gemeenten Politie OM

Prioriteit 4 Aanpak overlast in wijken en buurten

Wat	Wie
1) Mobiel cameratoezicht inzetten in die gevallen, waarbij grote overlastsituaties te verwachten zijn	Gemeenten
2) Alle meldingen radicalisering melden aan de weegploeg van de politie. In 2022 wordt nader onderzocht hoe we preventief kunnen inzetten op radicalisering en polarisatie.	Gemeenten
3) (Preventieve) controles vanuit FrisValley op alcoholgebruik onder de 18 jaar in sportkantines	Gemeenten
4) Inzet op preventie drugsgebruik	Gemeenten
5) Opleggen van preventieve last onder dwangsom na geconstateerde APV overtredingen (inbrekerswerktuigen, drugs)	Gemeenten
6) Regulier overleg met alle horecaondernemers, BOA's, politie, brandweer, KHN en omwonenden	Gemeenten
7) Aanpak jongerenoverlast	Gemeenten
8) Implementatie omgevingswet	Gemeenten
9) Evaluatie Convenant Horecaplein (2018)	Gemeente Barneveld
10) Gezamenlijk met de scholen, leerlingen, politie en boa's in overleg om overlast tijdens examenfeesten te voorkomen	Gemeente Barneveld
11) Samen met WSB en Bemoezorg kijken naar mogelijkheid om project Bewoning stel in onrustige wijken te realiseren	Gemeente Barneveld
12) Gezamenlijk met politie en middelbare scholen bekijken om middels het opstellen van een convenant (of inbedding in bestaand convenant) makkelijker informatie te kunnen delen	Gemeente Barneveld
13) Plan van aanpak voor het recreatieterrein Zeumeren wordt geëvalueerd	Gemeente Barneveld
14) Bij een terreinontzetting op Zeumeren van iemand onder de 18 jaar wordt binnen twee weken een thuisbezoek georganiseerd met de betreffende jongere en ouders	Gemeente Barneveld
15) Terugdringen van (woon)overlast (onder andere veroorzaakt door zorgmijders) door inzetten Wet aanpak woon overlast (artikel 151d Gemeentewet) of IBS	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel

16) Waar nodig districtelijke pilot projecten betreffende mensen met verward gedrag implementeren in lokale samenwerkingsovereenkomst	Gemeente Barneveld
17) Bij complexe zorg-veiligheidscasuïstiek wordt er lokaal opgeschaald naar het Veiligheidshuis en/of intern en extern overleg met o.a. veiligheid en sociaal team. Zoveel mogelijk hierin ook proactief werken en escalatie voorkomen.	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel
18) In beeld gebrachte illegale horeca conform vastgestelde 4-sporenbeleid (bestemming / APV / D&H / brandveiligheid)	Gemeente Barneveld
19) Brandveiligheid checken en waar nodig gevaarlijke situaties beëindigen	Gemeente Barneveld
20) Evaluatie huidige horecabeleid 2016-2020 en voorbereiden nieuw horecabeleid 2021-2025	Gemeente Barneveld
21) Pilot Nano Tracker (unieke aanpak voor autokraken) monitoren	Gemeente Barneveld
22) Aanpak fietsdiefstal continueren door blijvende inzet lokfietsen door politie en digitale aanpak door de BOA's via het project Fris	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel
23) In nauwe samenwerking met de wijkplatforms uitvoering geven aan de prioriteiten in de Veiligheidsmonitor: overlast hondenpoep, parkeeroverlast en snelheid in woonwijken	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel
24) Boa's meer wijkgericht inzetten (eigen gezicht in de wijk) ter ondersteuning van de aanpak prioriteiten in de Veiligheidsmonitor). Boa's zijn zichtbaar en aanspreekbaar in de wijken aanwezig en in contact met de partners.	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel
25) Waar mogelijk en gewenst invoeren en uitbreiden van vuurwerk vrije zones tijdens de jaarwisseling	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel
26) Uitvoering geven aan het collegevoorstel aanpak alcohol/drugs (in het verkeer)	Gemeente Barneveld
27) Buurtbemiddeling blijvend ondersteunen en tweemaal per jaar in de Stuurgroep Buurtbemiddeling het vervolg monitoren	Gemeente Nijkerk Gemeente Scherpenzeel
28) Afsluiten Horecaconvenant	Gemeente Nijkerk Gemeente Scherpenzeel
29) De nieuwe landelijke Alcoholwet (die de Drank- en Horecawet waarschijnlijk komt te vervangen) implementeren in het gemeentelijk nalevingsbeleid.	Gemeente Nijkerk Gemeente Scherpenzeel
30) Aanpak fietsdiefstal door bewustwordingscampagne en preventieteam	Gemeente Nijkerk
31) Toename van het aantal integrale controles bij horecagelegenheden	Gemeente Nijkerk

32) Meldingen aantreffen illegale prostitutie door speciaal aangewezen politieteam en Punt26 oppakken.	Gemeente Nijkerk Gemeente Scherpenzeel Politie
33) Verbeteren samenwerking betrokken partners	Gemeente Nijkerk
34) Aanpak Personen met Verward Gedrag in samenwerking met boa's, wijkagenten, Woonstede, zorg en veiligheid; waar nodig Wet Verplichte GGZ toepassen.	Gemeente Scherpenzeel
35) Opstellen nieuw Drank- en horecabeleid i.s.m. het sociaal domein. Preventie van middelengebruik door jong en oud heeft hoge prioriteit.	Gemeente Scherpenzeel
36) Ondersteunen projectmatige aanpak bij overlast in wijken en buurten	Politie
37) Jeugdcoördinator fungeert als aanspreekpunt voor scholen. Indien nodig casusbespreking op individueel niveau	Politie
38) PGA aanpak afhankelijk van casuïstiek	Politie
39) Vermiste personen monitoren en urgente vermissingen actief opsporen.	Politie
40) Bezoeken/contactleggen met jeugdgroepen /hangjongeren, i.s.m. BOA's en zo nodig benaderen van wettelijk vertegenwoordigers	Politie
41) Uitvoering geven aan convenant politie GGZ, OM en ambulances ONL om samenwerking te verbeteren	Politie
42) Aanleveren bestuurlijke rapportages bij drugshandel/overlast	Politie
43) Strafzaken afdoen aan de hand van contextinformatie en strafrecht als optimum remedium	OM
44) Bijdragen aan duiden jeugdgroep en maken concept plan van aanpak	OM
45) Persoonsgerichte integrale aanpak bij personen met multidisciplinaire problematiek	OM
46) Uitvoering geven aan het convenant ondertekend door politie, GGZ, OM en ambulances in Oost-Nederland, waarin afspraken staan om de samenwerking te verbeteren	Politie OM

Prioriteit 5 Cybercrime en Gedigitaliseerde Criminaliteit

Wat	Wie
1) Een voorlichtingsbijeenkomst voor ondernemers organiseren, in samenwerking met het CCV	Gemeente Barneveld
2) Halt geeft in samenwerking met politie en jongerenwerkers voorlichtingsbijeenkomsten op alle middelbare scholen om jongeren te wijzen op de gevaren van gedigitaliseerde criminaliteit	Gemeente Barneveld
3) Opzetten van de HackShield campagne in samenwerking met de digitale wijkagenten en scholen	Gemeente Barneveld Gemeente Scherpenzeel

4) Bestuurlijke oefening cybercrime	Gemeente Barneveld
5) Via de gemeentelijke website en Barneveld Uitgelicht aandacht geven aan de risico's met daarbij tips om de kans op slachtofferschap te verminderen	Gemeente Barneveld
6) In samenwerking met politie zicht krijgen op de aard en omvang van slachtofferschap en daderschap op lokaal niveau om een gerichte aanpak te kunnen maken	Gemeente Barneveld
7) Vanuit het Sociaal Domein wordt, samen met Veiligheid, een lokale financiële alliantie tegen financiële uitbuiting bij ouderen vormgegeven in het eerste kwartaal van 2022. Dit is een verband van organisaties die betrokken zijn bij ouderen en/of op financieel vlak bij ouderen betrokken kunnen zijn, zoals notarissen, bewindvoering, Welzijn Barneveld, thuiszorgorganisaties enz. om ervaringen, casuïstiek en kennis met elkaar te delen	Gemeente Barneveld
8) Aansluiten bij de campagne 'Senioren en Veiligheid' van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Start van de Senioren en Veiligheidsmaand is op 1 april	Gemeente Barneveld
9) In 2022 wordt er geïnvesteerd in verdere bewustwording van medewerkers op het gebied van cybercrime. Er wordt aandacht gevraagd voor de gevaren van cybercrime richting onze inwoners	Gemeente Nijkerk
10) Bewustwording bij ondernemers en andere belanghebbenden stimuleren om hen te wijzen op de gevaren en hen preventiemaatregelen te laten nemen t.a.v. de risico's van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit	Gemeente Scherpenzeel
11) Voorlichtingscampagne met de politie tegen internetoplichting, WhatsApp fraude en identiteitsfraude	Gemeente Scherpenzeel
12) Nauwe samenwerking met districtsrecherche middels contactpersoon cybercrime DR en vertegenwoordigers cybercrime op het basisteam	Politie
13) Alle aangiften met cybercomponent worden voorgelegd aan het OCP-cybercrime van DR en teruggekoppeld aan het basisteam met advies voor afhandeling van de zaak	Politie
14) Inzet van twee digitale wijkagenten op het team voor onder andere kennisverbetering	Politie
15) Stopgesprekken met (m.n. minderjarige) verdachten van gedigitaliseerde criminaliteit	Politie
16) Cease & Desist: een interventie met als doel het tijdig bereiken van (potentiële) jonge daders op het gebied van lichte cybercrime	Politie
17) Minimaal 8 cybercrime onderzoeken per jaar	Politie
18) Inzet cybercrime (twee OvJ's en twee secretarissen voor Oost-Nederland)	OM

19) Pilot HUB wordt uitgerold over alle districten: cyberaangiftes worden geclusterd en de kansrijke onderzoeksvoorstellen worden aangeboden aan BT's en de DR.	OM
20) Startteam OM Politie (voor een efficiënte sturing op cyberzaken, ook bij BT's). Deelname door de OvJ/secretaris	OM Politie
21) Alternatieve interventies (Hackright), knock and talk bij jonge first-offenders die experimenteren	OM