

De Rekenkamercommissie

Ondermijning

2023

Verschillende incidenten in Zoetermeer de afgelopen jaren hebben het thema ondermijning op de kaart gezet. Sinds 2018 is ondermijning één van de speerpunten in het gemeentelijk veiligheidsbeleid (vóór die tijd werd gesproken van de bestrijding van 'georganiseerde misdaad'). Omdat de aanpak van ondermijning zich naar haar aard veelal onder de radar bevindt, wilde de rekenkamercommissie een onderzoek uitvoeren naar dit onderwerp. Het onderzoek dient als ondersteuning van de raad in de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning. Het onderzoeksrapport geeft een beschrijving van ondermijnende praktijken in Zoetermeer en van de (knelpunten in de) aanpak daarvan.

Naar aanleiding van het onderzoek concludeert de rekenkamercommissie dat bepaalde kenmerken van de stad (bereikbaarheid, sociaal-economische kwetsbaarheid) Zoetermeer kwetsbaar maken voor ondermijning. Daarnaast is de aanpak van ondermijning gefragmenteerd en nog niet volwassen te noemen. Er is achterstand in het Bibob-beleid en Zoetermeer heeft minder fte beschikbaar dan vergelijkbare gemeenten.

De rekenkamercommissie heeft diverse aanbevelingen geformuleerd aan zowel raad als college.

Bladwijzeroverzicht

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

Aanbiedingsbrief

Aan

De Gemeenteraad

Datum

31 januari 2023

Van

De rekenkamercommissie

Bijlagen

3

Onderwerp

Onderzoeksrapport 'Ondermijning'

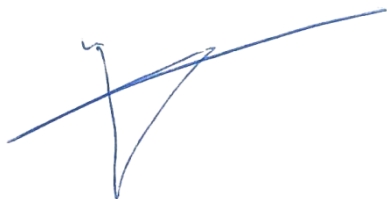
Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapportage en de bestuurlijke nota 'Ondermijning' aan.

Het onderzoek is uitgevoerd door LokaleZaken in opdracht van de rekenkamercommissie van Zoetermeer. Na afronding van het rapport heeft de rekenkamercommissie dit, samen met haar bestuurlijke nota, voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze treft u bijgaand aan. De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn reactie.

In overleg met het presidium zal een datum worden vastgesteld waarop het onderzoek in de commissie zal worden behandeld.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos

Nota van bevindingen / Rapport

Over (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in Zoetermeer



In opdracht van
de Rekenkamercommissie Zoetermeer

November 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Over ondermijning	2
1.2	De gemeentelijke veiligheidsorganisatie	2
1.3	Onderzoeksvragen	3
	Samenvatting	5
2.	Ondermijning: gelegenheidsstructuren	11
2.1	Situationeel: een lokale criminele infrastructuur	11
2.2	Sociaaleconomisch: een stad die kwetsbaarder blijkt dan lang werd gedacht	13
2.3	Afsluiting	15
3.	Ondermijnende praktijken	16
3.1	Ondermijning op (kwetsbare) bedrijventerreinen	16
3.2	Drugscriminaliteit	19
3.3	Criminele netwerkvorming: lokaal en bovenlokaal	22
3.4	Overig	26
4.	De politieke dimensie: ondermijning als stedelijke opgave	29
4.1	Anno 2022: Veiligheid als gemeentelijke topprioriteit	29
4.2	Tot 2022: ondermijning laat op de politieke agenda	29
4.3	Kadernota Veiligheid 2019-2022: vijf ondermijningsthema's	30
4.4	Politieke steun: onmisbaar bij de aanpak van ondermijning	30
4.5	Slotsom: politieke steun en grenzen	32
5.	De gemeentelijke aanpak van ondermijning	33
5.1	De ondermijningsaanpak	33
5.2	Grenzen aan de ondermijningsaanpak	40
	Colofon (45)	

1. Inleiding

1.1 Over ondermijning

Ondermijnende criminaliteit is georganiseerde criminaliteit die dichtbij komt voor burgers, lokale bestuurders en gemeenteambtenaren (Tops en Van der Torre, 2015). De kern van het begrip ondermijning is dat het niet alleen gaat om georganiseerde criminaliteit, maar ook om de maatschappelijke *schade* daarvan. Georganiseerde criminelen schermen praktijken af, maar hebben de legale wereld nodig, inclusief het lokaal bestuur. Bijvoorbeeld voor vergunningen (b.v. een horeca- of een bouwvergunning), voor een wijziging van een bestemmingsplan, voor een subsidieaanvraag, om vastgoedprojecten te ontwikkelen, om zorgcontracten af te sluiten of voor een persoonsgebonden budget. Het is daarom belangrijk dat zaken niet alleen juridisch of economisch worden ingeschat door ambtenaren en bestuurders, maar ook op ondermijningsrisico's. Het betekent dat 'ondermijning' niet een kwestie is van alleen de burgemeester of van ambtenaren met veiligheid als specialisatie. Ondermijning raakt wethouders-portefeuilles, de ambtelijk top en ambtelijke afdelingen. Naast klassieke veiligheidsafdelingen gaat het in bijzonder om de 'harde sector' (vastgoed, projectontwikkeling, economische zaken), het sociaal domein (o.a. Wmo, Jeugdwet, Participatiewet), ambtenaren met gebiedsgerichte taken, publiekszaken en allerhande ambtenaren of (ingehuurde) professionals die vanwege hun taak op straat komen of op werkbezoek gaan. De consequentie is dat behoefte bestaat aan gemeentelijke integraliteit: ambtelijke afdelingen die samenwerken en informatie delen.

In 1962 werd Zoetermeer aangewezen als groeikern van Den Haag. De stedelijke groei vergde veel tijd en energie van de gemeente, hetgeen resulteerde in een fysieke en sociale agenda. Veiligheid kwam daar achteraan. Prima scores qua leefbaarheid op wijkniveau pasten en passen bij het beeld van Zoetermeer als ordelijke stad. Hier staat het beeld tegenover van een sociaaleconomisch kwetsbare stad. Op de ranglijst van Nederlandse gemeenten stond Zoetermeer in 2005 in de subtop, maar in 2019 is de stad gedaald naar de middenmoot (Louter en Van Eikeren, 2019). Deze ontwikkeling is een voedingsbodem voor criminaliteit. Ondermijnende criminaliteit is in kwetsbare wijken niet alleen schadelijk, maar biedt ook kansen op inkomsten en op sociale status en stijging (Tops en Van der Torre, 2015). In het onlangs gesloten coalitieakkoord 2022-2026 wordt ondermijning benoemd als een stedelijk vraagstuk dat een structurele aanpak vergt. Dit rapport beschrijft - in opdracht van de Rekenkamercommissie Zoetermeer - de (gemeentelijke aanpak van) ondermijning in Zoetermeer.

1.2 De gemeentelijke veiligheidsorganisatie

De gemeentelijke veiligheidstaak is ondergebracht op de Afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving. Deze afdeling telt twee teams, namelijk: het Team Openbare Orde en Veiligheid en het team Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

Het Team Openbare Orde en Veiligheid (verder: team OOV) telt beleidsadviseurs, (netwerk)regisseurs en een team Handhaving, met (senior) handhavers en toezichthouders (BOA's). De ambtenaren die zijn gespecialiseerd in de aanpak van ondermijning maken deel uit van dit OOV-team. Bij de start van ons veldwerk (mei 2022) organiseert en trekt een 'ambtelijke trio' deze aanpak: de regisseur ondermijning, een projectmedewerker en een informatieanalist. Naast deze drie ambtenaren is er een 'BOA ondermijning'. De regisseur ondermijning is gefinancierd vanuit het coalitieakkoord. De projectmedewerker, de informatieanalist en de BOA worden - voor de periode

van 2019 tot en met 2021 - betaald uit het zogenoemde ondermijningsfonds van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De gemeenteraad heeft bij amendement eenmalig € 157.000,- beschikbaar gesteld om dit laatste te verlengen voor 2022. Het team Vergunningen, Toezicht en Handhaving (verder: team VTH) verleent onder meer vergunningen en telt handhavingsjuristen. Bij de ondermijningsaanpak worden deze handhavingsjuristen ingezet. Qua formatie is daartoe ongeveer 1 fte beschikbaar.

1.3 Onderzoeksvragen

Dit rapport geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Criminologische deelvragen:

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

Bestuurskundige deelvragen:

3. Wat is de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in Zoetermeer?
4. Welke problemen, knelpunten, kansen en effecten zien bewoners en professionals? Welke meldingen worden gedaan?
5. Wat is de verhouding tussen aan de ene kant de organisatorische en beleidsmatige ondermijningsaanpak, en aan de andere kant de criminele kansen en praktijken?
6. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de ondermijningsaanpak (kaders stellen en controle), onder meer wat betreft doelen en effecten? In hoeverre is de raad zich bewust van zijn eigen rol bij (het voorkomen van) ondermijning?

Aanbevelingen:

7. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de ondermijning in Zoetermeer op korte en lange termijn terug te dringen? Opmerking: De aanbevelingen worden opgesteld door de Rekenkamercommissie Zoetermeer (verder: RKC).

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Er zijn bronnen (documenten en literatuur) verzameld en bestudeerd.
- We hebben in interviews in totaal 33 respondenten gesproken. We spraken, als volgt verdeeld, 20 personen bij de gemeente: burgemeester; management (4); ondermijningsspecialisten OOV-team (3); overige ambtenaren in het OOV-team (6); handhavingsjuristen (3); en de BOA-organisatie (3). Voorts interviewden we vijf politiemensen (waaronder twee teamchefs), twee medewerkers van het Openbaar Ministerie, vijf bewoners (actief in zogenoemde WAS-teams¹) en een medewerker van het Regionaal Expertise en Informatiecentrum (verder: RIEC).
- Gesprek met raads- en commissieleden.

¹ Wijk en agent samen.

- Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken hebben we geobserveerd.

LokaleZaken heeft, voorafgaand aan dit rekenkamer onderzoek, op verzoek van de burgemeester en in opdracht van de teammanager Openbare Orde en Veiligheid (OOV), een analyse gemaakt van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Dat rapport werd in juni 2022 afgerond. Voor zover de interviews met gemeente-respondenten (mede) betrekking hadden op (de aanpak van) ondermijning, zijn die benut bij dit onderzoek. Met negen respondenten is een tweede gesprek gevoerd: de burgemeester, de teammanagers OOV en VTH, de ondermijningspecialisten, twee gespecialiseerde BOA's (ondermijning en horeca) en een ambtenaar die een aandeel heeft in de jeugdaanpak.

De informatie die respondenten ons verstrekten, is deels gebaseerd op dossiers en/of casus of op concrete ervaringen, onder meer bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen. Het betreft daarnaast subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met materie- en locatiekennis, verstrekten ze dus ook informatie over mogelijke criminaliteit die niet (in een strafproces) is bewezen. Ten behoeve van hoofdstuk drie (over criminele praktijken) is een kanttekening op zijn plaats. Het betreft namelijk een analyse op hoofdlijnen. Deels omdat dit onderzoek voornamelijk bestaat uit een bestuurskundige analyse, maar ook omdat de gemeente sinds kort - en in beperkte mate - werk maakt van de aanpak van ondermijning. Dat klinkt door in (interviews ten behoeve van) dit rapport.

Samenvatting

Deze samenvatting beantwoordt één voor één de zes - op pagina 3 - geformuleerde empirische onderzoeksvragen: twee vragen zijn criminologisch van aard en vier bestuurskundig. De aanbevelingen (onderzoeksvraag 7) worden door de Rekenkamer opgesteld.

A. Criminologische vragen

1. Criminele gelegenheidsstructuren

Tot voor kort zagen (veel) raadsleden, bestuurders, ambtenaren en burgers Zoetermeer als een ordelijke gemeente en niet als een groeigemeente met stevige problemen. Daarmee werden schadelijke ontwikkelingen veronachtzaamd:

- De stad fors is gegroeid, getuige nieuwe wijken en (veel) meer inwoners die vanuit onder meer Den Haag naar Zoetermeer kwamen. Sociale en criminele problemen verhuisden mee richting Zoetermeer.
- Verschillende wijken (o.a. wijken met hoogbouw-flats en Buytenwegh) kennen een ongunstige sociaaleconomische trend (nieuwe bewoners zijn gemiddeld kwetsbaarder dan vertrekkers) en kampen met stevige jeugdproblematiek (o.a. werkloosheid en een laag opleidingsniveau). In het kwetsbare deel van de stad woont ongeveer een derde van de bevolking.
- Deze kwetsbaarheden resulteren - met name in (sub-)buurten en in en rondom winkelcentra - in een schaduwconomie, waar jongeren en (jong)volwassenen worden gerekruteerd voor criminele activiteiten en/of als klant voor illegale producten (o.a. drugs en gokken).
- De aantrekkingskracht van Zoetermeer op criminelen van buitenaf door de optelsom van: vergaande deregulering (geen horeca-exploitatievergunning; bijna alleen Bibob-toetsing bij geijkte risicobranche's); weinig handhaving en toezicht; anonimiteit op bedrijventerreinen; de 'losse' wijken, met stukken niemandsland daartussen en er omheen; en de centrale ligging tussen steden (o.a. Den Haag, Leiden, Delft, Schiedam, Rotterdam en ook wel Utrecht) met een fors aantal criminele netwerken.

De prioriteit van de gemeente lag in de afgelopen decennia - vanwege de snelle groei - bij fysieke maatregelen en bij sociaal beleid. Het veiligheidsbeleid bleef achter bij de groei van de (veiligheidsproblemen in de) stad. Tegelijkertijd investeerden andere gemeenten in de regio wel in de aanpak van criminaliteit, waardoor de 'criminele aantrekkingskracht' van Zoetermeer toenam. Temeer omdat Zoetermeer lang een regel- en handhavings-arme stad was, getuige onder meer de late invoering van een exploitatievergunning voor de horeca (november 2018).

2. Criminele praktijken: vormen van ondermijning

De (ondermijnende) criminele praktijken die (wel en niet) in beeld zijn bij respondenten, worden getekend door de focus in het beleid. Die ligt sinds 2018 op de nachthoreca en op de bedrijventerreinen. De kennis over de lokale ondermijning is beperkt. Tot nog toe zijn gemeente en politie er niet goed in geslaagd de criminaliteit in beeld te krijgen. Dat is een oorzaak en product van de matig ontwikkelde gemeentelijke en integrale ondermijningsaanpak (zie de bestuurskundige vragen).

Op bedrijventerreinen wordt geijkte onderwereld-criminaliteit geconstateerd, met name drugs- en autocriminaliteit. Bedrijfspanen worden benut als criminele ontmoetingsplaats, bij drugsproductie (hennep en synthetische drugs) en als opslaglocatie voor drugs. De drugs worden doorgevoerd en binnen Zoetermeer gedistribueerd, gericht op detailhandel in de stad. Daarbij

worden eenvoudige bedrijven (genoemd worden o.a. horeca en afhaalzaken) benut, verspreid over de stad. Er bestaat dus een relatie met de lokale drugshandel en de schadelijke (ondermijnende) sociale effecten daarvan (zie drugscriminaliteit). Bij autobedrijven worden afwijkende patronen geconstateerd, zoals klantvriendelijkheid of weinig klandizie. Een categorie autobedrijven wordt volgens respondenten benut bij drugscriminaliteit en bij fraude met schadeauto's. Daarmee blijft het inzicht in de 'autocriminaliteit' oppervlakkig. Wel wordt gewezen op dienstverlening aan criminelen, zoals verborgen ruimtes inbouwen en lease- of huurauto's leveren. Op locaties met verdachte of criminele praktijken worden activiteiten van bezoekers (zoals handhavers) in de gaten gehouden en wordt weinig of geen informatie vertrekt aan publieke professionals.

De drugscriminaliteit is tamelijk recent op het netvlies gekomen van het lokaal bestuur. In 2016 vestigen twee hennepbranden de aandacht op georganiseerde hennepcultuur. Er wordt in dat jaar geconstateerd dat het gepaard gaat met geweld en dat het deels grote kwekerijen betreft. Er worden mensen geronseld die een woning ter beschikking stellen voor hennepcultuur. Hennepplantages worden aangetroffen in woningen en in bedrijfspanden. De drugshandel is in Zoetermeer omvangrijk en op tal van locaties zichtbaar in het straatbeeld, ook doordeweeks en ook na middernacht. Er is voldoende vraag naar drugs en er worden drugsklanten geworven. Drugs worden met scooters of huurauto's bezorgd. Er wordt op (straat)locaties gedeald en vanuit (horeca)zaken, verspreid over de stad. Er is onderling geweld en bij incidenten of controles mobiliseren jongeren en jongvolwassenen zich. Groepsvorming door verdachte jonge personen en hun onverschrokken houding werken op *hotspots* reeds intimiderend op burgers. Op die manier wordt duidelijk gemaakt dat "pottenkijkers" niet worden gepruimd. De drugscriminaliteit heeft schadelijke sociale effecten. Door de (opzichtige) drugshandel kunnen (sociaaleconomisch kwetsbare) gebruikers schulden opbouwen. Er zijn ook risico's op verslaving en op verstoring van het studie- en werkcriterium, namelijk als in de avond of nacht drugs worden gekocht en gebruikt. Het vergroot de kans dat jongeren zonder diploma van school gaan. Ook hennepcultuur heeft ondermijnende effecten. Hennepgeld slaat deels neer in lokale netwerken, hetgeen de basis legt voor criminele investeringen. Wanneer een hennepkwekerij wordt ontdekt en geruimd, stellen criminelen waarschijnlijk de katvanger (degene die de ruimte beschikbaar stelt) aansprakelijk voor de geleden schade.

De drugswereld is een drijvende kracht achter (boven)lokale criminele netwerkvorming. Bovenlokale criminele netwerken weten Zoetermeer te vinden. Diverse *outlaw motorgangs* waren of zijn actief in de stad. Toch kwam het bovenlokale karakter van de misdaad rond 2018 vooral in beeld door een opeenstapeling van geweld in nachthoreca, geconcentreerd buiten het centrum, in het Van Tuylpark. Bestuurlijke maatregelen hebben geleid tot minder geweld en minder crimineel machtsvertoon, alsook tot verplaatsing naar horeca in het centrum (voor de corona-uitbraak) en later naar bedrijfjes door de stad heen. Op criminele ontmoetingsplaatsen in Zoetermeer gaat het niet alleen om drugscriminaliteit, maar bijvoorbeeld ook om illegaal gokken. Op deze locaties, geconcentreerd in kwetsbare delen van de stad (zoals sub-buurtten, wooncomplexen of winkelcentra), komt de georganiseerde misdaad dichtbij voor jongeren en jongvolwassenen. Hierdoor neemt het risico toe dat georganiseerde misdaad ondermijnende effecten krijgt: klanten van illegale producten (drugs, illegaal gokken) die in de problemen komen en criminele aanwas van personen die geld (proberen te) verdienen in de criminele wereld.

Drugsgeld legt de basis voor investeringen, onder meer in bedrijven. Criminele bedrijfsactiviteiten worden gespreid over risicobranches: naast de horeca- en autosector betreft het - verspreid over de stad - o.a. de beautysector en zorgaanbieders. Er wordt gesignaleerd dat zorgfraude in lokale netwerken samengaat met klassieke onderwereldpraktijken, zoals drugscriminaliteit. Dergelijk misbruik van zorggeld door criminele netwerken is een schoolvoorbeeld van ondermijning.

Subjecten uit de jeugdaanpak groeien - als twintiger - door van overlast en zichtbare (geregistreerde) criminaliteit (als tiener) naar meer afgeschermdde criminele praktijken. De criminaliteit (bijvoorbeeld drugscriminaliteit) wordt instrumenteler, gericht op het verdienen van geld en status. Er wordt - zo constateren respondenten - door organiserende jonge criminelen ook geld verdiend met digitale criminaliteit, onder meer *spoofing* (daders doen alsof ze bellen namens de bank, met het telefoonnummer van de bank) of fraude bij internethandel (b.v. marktplaatsfraude). Politie-respondenten wijzen op hoge criminele verdiensten. De criminele loopbanen verplaatsen daarmee gedeeltelijk van de fysieke omgeving (op straat of in een zaak) naar het internet. Naast het werven van eenvoudige uitvoerders voor onder meer drugsactiviteiten, worden zogenoemde geldezels (personen die hun bankrekening beschikbaar stellen voor criminele activiteiten) ingezet door criminelen. Dit zijn bij uitstek ondermijnende effecten van georganiseerde criminele praktijken.

Naast min of meer calculerende criminaliteit, soms inclusief geweld, wijzen respondenten op jongerengroepen die niet-instrumenteel geweld plegen. Wapenbezit en geweld lijken haast een doel op, gericht op status-verwerving, mogelijk aangemoedigd door muziek en muziekvideo's (in het drillrapp-genre).

In Zoetermeer is arbeidsuitbuiting een blinde vlek, net als panden (met kamerverhuur) waar arbeidsmigranten wonen die problemen ondervinden en/of veroorzaken (al komen er wat betreft slechte of illegale huisvesting van arbeidsmigranten wel de nodige signalen in beeld). In de gespreksronde wordt niet gewezen op criminele investeringen in woningen.

B. Bestuurskundige vragen

3. Beleidstheorie

Wat ondermijning betreft is Zoetermeer tot 2018 een beleidstheorie-loze stad. De ondermijningsaanpak komt tot dat jaar van de grond in reactie op zichtbare georganiseerde criminaliteit: in en rondom de nachthoreca, door de aanwezigheid van *outlaw motorgangs* en door (gewelddadige) hennepcriminaliteit. Ondermijning wordt politiek-bestuurlijk nog niet gezien als gemeentelijk beleidsvraagstuk: beleid, formatie en financiën voor de ondermijningsaanpak ontbreken. Er is geen helder beleid ontwikkeld en ingevoerd. Tot 2018 is het beeld dat ondermijning een taak is voor de burgemeester (en enkele gespecialiseerde OOV-ambtenaren). Er is dan dus weinig besef dat dit thema vrijwel de gehele ambtelijke organisatie raakt. Beleid, formatie en financiën voor een ondermijningsaanpak ontbreken. Bestuurlijk bestaat een voorkeur voor een regelarme stad. Tot november 2018 ontbreekt bijvoorbeeld een horeca-exploitatievergunning.

Het coalitieakkoord uit 2018 financiert tot en met 2022 de komst van de regisseur ondermijning. Het zogenoemde departementale Ondermijningsfonds subsidieert, van 2019 tot en met 2021, een projectmedewerker, een analist en een BOA. Actuele casuïstiek (o.a. nachthoreca) vergroot het zicht op de problematiek en staat aan de basis van de Kadernota Veiligheid 2019-2022, met ondermijning als speerpunt. Toch wordt in deze periode door ongeveer een handvol ambtenaren (drie ondermijningspecialisten, de ondermijnings-BOA en een handhavingsjurist) voornamelijk gepionierd, met name met controles (horeca en op bedrijventerreinen) en met een casusgerichte aanpak, onder meer in samenwerking met het RIEC. Het voornemen om andere ambtelijke afdelingen te betrekken bij de ondermijningsaanpak stagneert. Anno 2022 is er een achterstand bij het Bibob-beleid. Er worden louter toetsen (naar integriteitsrisico's) uitgevoerd in geijkte risicobranches en er is geen Bibob-coördinator. Veiligheid (inclusief ondermijning) is een sluitstuk in de wijkgerichte benadering én in het streven naar een sociaaleconomisch sterk Zoetermeer in 2040.

4. Uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk bestaat sinds 2018 voornamelijk uit controles, preventieve actie op bedrijventerreinen en een casusgerichte aanpak van (kleine netwerken met) enkele (rechts)personen. De gemeente onderneemt actie en werkt samen met externe partijen (met name politie en RIEC) en beschikt over een analist.

De casus-gerichte aanpak van ondermijning krijgt gestalte in het Kernteam Ondermijning. Dit staat onder voorzitterschap van de regisseur ondermijning en heeft als deelnemers: twee ondermijningspecialisten (OOV-team), een handhavingsjurist (VTH-team), een sociaal rechercheur, de politie en het RIEC. In 2020 en 2021 lopen er actueel steeds tussen de tien en achttien casus. Daarnaast loopt er doorgaans één RIEC-casus met een substantieel aandeel in Zoetermeer. Het Kernteam rondt in 2020 en 2021 in totaal 38 casus af; bij dertig casus volgt *geen* interventie. Wel legt de gemeente in 2020 en 2021 tachtig bestuurlijke maatregelen op, waaronder 37 keer bestuursdwang (sluiting van een pand) en 27 waarschuwingen.² De basis daarvoor zijn met name bestuurlijke rapportages van de politie (77), al worden deze *niet* gedeeld met de regisseur ondermijning en *niet* besproken in het Kernteam. De bestuurlijke rapportages van de politie worden afgehandeld door (tijdelijk ingehuurde) handhavingsjuristen in het VTH-team.

De ondermijningsaanpak resulteert in integrale controles. In 2020 en 2021 worden 81 controles uitgevoerd op bedrijventerreinen (o.a. de autobranche) en in de horecasector. Voorts verricht het Haags Economisch Interventieteam (HEIT) 25 controles en wordt 41 keer een controle uitgevoerd van een Digitaal Opkoopregister (DOR). Ook worden op bedrijventerreinen 488 laagdrempelige gesprekken gevoerd met ondernemers en zijn 484 zogenoemde bewustwordingsbrieven naar ondernemers verstuurd. Dit is mede gericht op het versterken van de meldingsbereidheid, al doen ondernemers in 2021 *geen enkele* melding en slechts zeven in 2020. Wel vertrekken elf bedrijven vanwege verscherpt toezicht.

Hoewel de ondermijningsaanpak gestalte krijgt sinds 2018 en actie wordt ondernomen, benoemen respondenten knelpunten:

- Het ontbreekt aan heldere procedures voor het werk- en informatieproces bij de (casus-gerichte) aanpak van ondermijning: vanaf een signaal, melding of bestuurlijke rapportage (van de politie) tot aan de interventie. De aansturing van die aanpak (door de regisseur ondermijning, team OOV) loopt tegen grenzen aan. Er is geen zekerheid over de beschikbaarheid van handhavingsjuristen (team VTH) en de informatie-uitwisseling verloopt moeizaam. Informatie in bestuurlijke rapportages van de politie wordt alleen benut door handhavingsjuristen. Daardoor blijven andere mogelijke interventies door de gemeente, aangestuurd door de regisseur ondermijning, telkens achterwege. Bijvoorbeeld omdat subjecten (in wier pand bijvoorbeeld een hennepkwekerij is aangetroffen) een subsidie of uitkering ontvangen of beschikken over een vergunning. Voorts kan de (vaste) regisseur ondermijning de maatschappelijke en ambtelijke betekenis van informatie over georganiseerde criminaliteit beter inschatten dan (externe ingehuurde en frequent wisselende) handhavingsjuristen.
- Het digitale systeem waarmee wordt gewerkt kan eenvoudige en nuttige overzichten niet maken. Zo zijn er bijvoorbeeld geen bestanden met de aanleiding of bron van een bestuurlijke maatregel. Ook ontbreekt een overzicht van de precieze locatie (wijk, bedrijventerrein), het type pand (bijvoorbeeld huur- of koopwoning of bedrijfspand) en de aard van de overtreding of van het strafbaar feit. Hierdoor ontbreekt belangrijke management- en sturingsinformatie.

² Zie verder tabel 5.7 in paragraaf 5.1.

- De regisseur ondermijning heeft een (te) zware werklast vanwege ontbrekende werkprocedures en omdat hij tevens een neventaak heeft als Bibob-coördinator.
- De aanpak van ondermijning op bedrijventerreinen leunt te veel op losse gesprekken, controles en brieven. Het ontbreekt aan ambtelijke samenwerking tussen OOV en o.a. ruimtelijke ordening of economische zaken Er bestaat behoefte aan structurele publiek-private samenwerking (b.v. parkmanagement) en aan structureel overleg met ondernemers. De afdeling Economie tracht wel een ondernemersstichting van de grond te tillen op bedrijventerrein Rokkehage.³
- Veel straatinformatie over criminaliteit blijft steken op wijkniveau. In het wijkgerichte werken bestaat weinig aandacht voor het signaleren van ondermijning. In het kader van de WAS-teams (Wijk en Agent Samen) verstrekken bewoners informatie aan de wijkagent, maar wijkagenten zijn niet in de positie om de gerichte of duurzame actie te organiseren die nodig is bij hardnekkige ondermijning.
- Er komt tot op heden pas een systematische - niet persoons- of delict-gerichte - strafrechtelijke aanpak van criminele jeugd van de grond als (op basis van justitiële registraties) kan worden aangetoond dat het gaat om groepsriminaliteit. Dit groeps criterium past niet bij de huidige grilligheid van jeugdcriminaliteit en het overschat de actualiteit van justitiële registraties.

5. Een wankle organisatorische basis

Bij aanvang van ons veldwerk (mei 2022) was de organisatorische basis van de ondermijningsaanpak wankel. De inzet vanuit het OOV-team (drie formatieplaatsen) en van de ondermijnings-BOA was namelijk gebaseerd op tijdelijke financiering. De handhavingsjuristen (VTH-team) waren tijdelijk ingehuurde externe specialisten. Het coalitieakkoord 2022-2026 zorgt voor een vast jaarlijks budget van 6,5 ton voor de ondermijningsaanpak. Ongeveer twee derde van dit budget wordt besteed aan het 'structureel maken' van de tijdelijke OOV-capaciteit. Er is ruimte voor ongeveer anderhalve extra formatieplaats. Er wordt overwogen om een Bibob-coördinator aan te stellen. Voorts komt er waarschijnlijk een tweede ondermijnings-boa. Dit zou betekenen dat de ondermijningsaanpak in handen komt te liggen van vier OOV-ambtenaren (drie ondermijnings-specialisten en de Bibob-coördinator), enkele handhavingsjuristen in het VTH-team (circa 1 fte) en twee gespecialiseerde BOA's. De slagkracht van dit 'ondermijningscluster' wordt beperkt door interne hindernissen (zie vraag 4). Ook liggen de criminele kansen en (voor zover in beeld) praktijken op een hoog niveau in vergelijking met het gemeentebudget voor de ondermijningsaanpak. Een kleinere (oude) stad als Schiedam (bijna tachtigduizend inwoners) beschikt over meer ambtelijke capaciteit, met name wat betreft gespecialiseerde BOA's (negen fte).

6. Ondermijningsaanpak en de gemeenteraad

In 2018 krijgt de ondermijningsaanpak een impuls, want het coalitieakkoord 2018-2022 financiert tijdelijk de aanstelling van een regisseur ondermijning. Een jaar later wordt de Kadernota 2019-2022 vastgesteld, met ondermijning als prioriteit. Bij de verantwoording daarover (maart 2021) wordt duidelijk dat drie actiepunten niet echt uit de verf komen: de aanpak van OMG's is een RIEC-kwestie; het Bibob-beleid is niet veranderd (en loopt achter); en het versterken van de interne bewustwording blijft beperkt tot enkele bijeenkomsten. De samenwerking met het RIEC wordt wel versterkt. Het RIEC geeft een impuls aan de ondermijningsaanpak met een ondermijningsbeeld (een

³ Op basis van een subsidie van de provincie proberen ambtenaren van de afdeling Economie om ondernemerscollectieven op bedrijventerreinen op te starten. Op Rokkehage is een inventarisatie uitgevoerd en wordt binnenkort waarschijnlijk een stichting opgezet door ondernemers.

openbare *infographic* benoemt belangrijke fenomenen) en een weerbaarheidsscan in 2020, waarbij onder meer wordt aangedrongen op het aanstellen van een Bibob-coördinator.

Als een Rijkssubsidie afloopt, wordt bij amendement eenmalig € 157.000,- beschikbaar gesteld om in 2022 drie ondermijningsspecialisten (een projectmedewerker, analist en BOA) te behouden. Ook wordt de tijdelijke financiering van zeven BOA's verlengd tot en met 2023 (waardoor de ondermijnings-BOA beschikbaar blijft). Het coalitieakkoord 2022-2026 verandert het strategische perspectief op de stad, want veiligheid wordt een topprioriteit. Voor de aanpak van ondermijning wordt structureel een jaarbedrag beschikbaar gesteld van € 650.000,-. Voorts gaat extra geld naar het team Handhaving (de BOA-organisatie), namelijk 1,2 miljoen voor de komende vier jaren, met een tijdelijk jaarbudget van € 621.000,- van 2022 tot en met 2026. Dit is een politiek kantelpunt. Het biedt kansen om ambtelijke vooruitgang te boeken, al realiseren raadsleden zich dat de aanpak van ondermijning een duurzame aanpak vergt. Het budget voor ondermijning en veiligheid past nog niet bij de huidige status van veiligheid als stedelijke topprioriteit.

2. Ondermijning: gelegenheidsstructuren

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over criminele gelegenheidsstructuren: Zoetermeerse omstandigheden die een impuls kunnen zijn voor (schadelijke) georganiseerde criminaliteit. Bij de beschrijving van de criminele kansen wordt achtereenvolgens ingegaan op twee factoren, namelijk situationeel (2.1) en sociaaleconomisch (2.2).

2.1 Situationeel: een lokale criminele infrastructuur

Lokale patronen: wijken (op)bouwen, met veiligheid als sluitpost

Met bijna 126.000 inwoners is Zoetermeer qua inwonertal de derde stad van Zuid-Holland. In 1962 werd Zoetermeer aangewezen als groeikern, met name als oplossing voor het woningtekort in Den Haag. Zoetermeer bouwde wijken met een zelfvoorzienend karakter: goed bereikbaar en met winkelcentra en andere voorzieningen. Per openbaar vervoer was en is Zoetermeer per trein goed bereikbaar uit Den Haag. In de jaren zestig werden drie wijken gebouwd - Palenstein, Driemanspolder en Meerzicht - met veel galerijflats. Vaak ruime en relatief goedkope woningen, omgeven door veel groen. In de twee decennia daarna werden - naast het stadshart - vier wijken gebouwd, namelijk Buytenwegh en Seghwaert in de jaren zeventig, gevolgd door Noordhove en Rokkeveen. Het betrof met name laagbouw, wederom met veel groenvoorzieningen. Tot slot werd in 2000 gestart met de bouw van de grootste wijk, namelijk Oosterheem die met drie stations is aangesloten op Randstadrail. Deze wijk telt zowel (dure) koopwoningen als sociale huurwoningen.

De fysieke groei van de stad is op zich indrukwekkend en - met andere zogenoemde groeigemeenten - uniek in ons land. Deze bijzondere ontwikkelingen resulteren in criminele kansen: zie tabel 2.1.

Tabel 2.1: Situationele criminele gelegenheidsstructuren in Zoetermeer

Een lokale criminele infrastructuur

A. Groeigemeente Zoetermeer: wijken (op)bouwen, met veiligheid als sluitpost

- Fysieke en sociale gemeentelijke opgaven verdringen veiligheidsbeleid
- Consequentie: het veiligheidsbeleid raakte achterop
- Verhuisbewegingen vanuit de regio (o.a. Den Haag); sociale en criminele problemen verhuizen mee, net als sociale contacten in kwetsbare bovenlokale sociale (jeugd)netwerken
- Wijken in Zoetermeer zijn groen en hebben eigen voorzieningen – dit droeg bij aan onderschatting van geconcentreerde (misdad)problemen in sub-buurten. Veiligheidsscores bleven ‘voldoende’ op wijkniveau
- Afgelegen en anonieme locaties, zoals parkeerplaatsen en parken, die worden benut voor criminele ontmoetingen e.o. drugshandel.

In de regio: goede bereikbaarheid vanuit tal van (middel)grote steden

Zoetermeer is een stad die tamelijk centraal in de zogenoemde Metropool Regio Rotterdam Den Haag ligt, op korte reisafstand van een aantal (middel)grote steden. Al die steden kennen stuk voor stuk criminele praktijken, zoals drugsriminaliteit, criminele investeringen in vastgoed en bedrijven en witwassen. Zoetermeer ligt vlakbij Den Haag en Leiden, maar is ook goed bereikbaar vanuit onder

meer Delft, Rotterdam, Schiedam, Gouda en Utrecht. Dit resulteert in criminele kansen. Zie tabel 2.2.

Tabel 2.2: Situationele criminele gelegenheidsstructuren in Zoetermeer

Een lokale criminele infrastructuur

B. Goede bereikbaarheid vanuit tal van (middel)grote steden

- Goede bereikbaarheid vanuit steden met stevige niveau van georganiseerde criminaliteit, zoals Den Haag, Rotterdam, Leiden, Delft, Schiedam, Gouda en Utrecht
- Criminele sub-infrastructuur vanwege centrale ligging / goede bereikbaarheid in Haagse regio legt de basis voor:
 - Criminele investeringen van buitenaf in horeca en (andere) bedrijven
 - Criminelen van buitenaf die locaties in Zoetermeer bezoeken
 - Drugshandelaren vanuit andere gemeenten naar Zoetermeer (o.a. bezorging)
- Regiofunctie voor jeugd vanwege onderwijsinstellingen

Bedrijventerreinen: vervallen en anonieme locaties

De genoemde situationele factoren hebben gevolgen voor de criminele kansen op de zes bedrijventerreinen in Zoetermeer: Lansinghage, Hoornhage, Dutch Innovation Park, Zoeterhage, Rokkehage en Oosterhage.⁴ Twee consequenties springen in het oog:

- Bij internationale drugscriminaliteit bestaat behoefte aan opslagruimte voor drugs, waarna deze - vaak over de weg - worden vervoerd (na productie in Nederland) of doorgevoerd (na import richting Nederland). Zoetermeer is een geschikte locatie voor dergelijke drugslogistiek.
- De gemeenten Rotterdam en Schiedam hebben een gemeenschappelijke en integrale preventief-repressieve aanpak van de grond getild op twee bedrijventerreinen met veel criminaliteit, namelijk de Spaanse Polder en 's Gravenlandsepolder. Voorts wijzen respondenten op (intensieve) controles op bedrijventerreinen in Den Haag en op (doortastend) parkmanagement op terreinen in Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Deze beleidsinspanningen kunnen criminelen ertoe aanzetten om actief te blijven of te worden op een bedrijventerrein in Zoetermeer.

De onderstaande tabel geeft een opsomming van criminele kansen op bedrijventerreinen in Zoetermeer.

Tabel 2.3: Situationele criminele gelegenheidsstructuren in Zoetermeer

Een lokale criminele infrastructuur

C. Bedrijventerreinen: vervallen en anonieme locaties

- Opslagruimte en productieruimte voor drugs
- Aantrekkingskracht op criminelen / risicobranches vanwege (meer) repressieve, controlerende en preventieve inspanningen op terreinen in Rotterdam, Den Haag, Schiedam, Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland

⁴ Bron: <https://www.ditidisdeplek.nl/ondernemen/bedrijventerreinen>.

- Anonieme N-wegen richting Zoetermeer: weinig ANPR-camera's
- Publiek-private samenwerking in het kader van parkmanagement ontbreekt. De afdeling Economie tracht wel een ondernemersstichting van de grond te tillen op bedrijventerrein Rokkehage.
- Anonieme en vervallen locaties op bedrijventerreinen (geen zichtlijnen, deels in combinatie met contra-observatie door medewerkers van bedrijven; slechte verlichting)
- Op straatniveau veel incongruenties: omstandigheden die lijken te wijzen op regelovertreding of criminaliteit (bijvoorbeeld klantvriendelijke bedrijven)

2.2 Sociaaleconomisch: een stad die kwetsbaarder blijkt dan lang werd gedacht

Een onderzoek van Bureau Louter laat zien dat Zoetermeer een kwetsbare stad is in sociaaleconomische zin (Louter en Van Eikeren, 2019). Er werd (vergelijkend) onderzoek gedaan naar de demografie, economie, woningmarkt, arbeidsmarkt en welvaart. Zowel in absolute als relatieve termen scoort Zoetermeer ongunstig. Louter en Van Eikeren (2019) constateren dat Zoetermeer in 2005 nog in de subtop stond van Nederlandse gemeenten, maar in 2019 is gedaald naar de middenmoot. De relatieve sociaaleconomische ontwikkeling is ronduit ongunstig, want de trend van de samengestelde score is in slechts twee Nederlandse gemeenten nóg slechter dan in Zoetermeer. Deze conclusies waren politiek-bestuurlijk een schok in 2019, in die zin dat Zoetermeer sociaaleconomisch (beduidend) kwetsbaarder bleek dan in gangbare politiek-bestuurlijke inschattingen. De volgende kwetsbare trends en ontwikkelingen worden door Louter en van Eikeren benoemd:

- Sinds 2005 is de ontwikkeling van het gemiddeld besteedbaar inkomen per huishouden in Zoetermeer ongunstiger dan: *a.*) het landelijk gemiddelde; en *b.*) de trend in zes andere zogenoemde groeigemeenten.
- Zoetermeer kampt met selectieve migratie: het gemiddeld inkomen van personen die zich vestigen is lager dan het gemiddelde inkomen van vertrekkers.
- Jongeren verlaten Zoetermeer om elders hoger onderwijs te volgen. Dientengevolge dreigt een *brain drain* als juist middelbaar of laag opgeleiden richting Zoetermeer verhuizen.
- De werkgelegenheid in Zoetermeer blijft achter bij het landelijk gemiddelde. Tweederde van de Zoetermeerse beroepsbevolking is aangewezen op werk in omliggende gemeenten, terwijl de werkgelegenheidsfunctie in de Haagse regio al langdurig achterblijft bij het landelijk gemiddelde. Hoog opgeleiden kunnen buiten de regio werken, maar dat geldt veel minder voor middelbaar en met name laag opgeleiden.
- De netto participatiegraad (het percentage werkende inwoners tussen de 15 en 74 jaar) blijft in Zoetermeer, en in de Haagse regio, ongunstiger dan het landelijk gemiddelde.
- Zoetermeer kampt met jeugdproblematiek: de jeugdwerkloosheid ligt ruim boven het nationaal gemiddelde; het gemiddeld (mbo-)onderwijsniveau van de jeugd is laag; en het mbo telt veel voortijdige schoolverlaters. Voorts wordt een groot beroep gedaan op de jeugdzorg.
- Er zijn indicaties voor verdringing op de arbeidsmarkt, hetgeen ongunstig is voor laag opgeleiden in Zoetermeer als de huidige (hoog)conjunctuur omslaat.
- Binnen Zoetermeer bestaat een duidelijk verschil tussen aan de ene kant vroege nieuwbouwwijken met veel hoge flats ("Hoog Zoetermeer"), en aan de andere kant latere nieuwbouwwijken met veel laagbouw ("Laag Zoetermeer"). De sociaaleconomische

kwetsbaarheden zijn geconcentreerd in Hoog Zoetermeer (met name Driemanspolder, Palenstein en Meerzicht), alsook in Buytenwegh (laagbouw en matige sociaaleconomische positie). In het kwetsbare ‘aandachtsgebied’ woont een derde van de bevolking.

De bovengenoemde sociaaleconomische kwetsbaarheden resulteren langs drie lijnen in criminele kansen, namelijk:

1. Tot voor kort politiek-bestuurlijke onderschatting van kwetsbaarheden én onveiligheid in “Hoog Zoetermeer”.
2. De sociaaleconomische kwetsbaarheden gaan samen met een (relatief groot) beroep op specialistische zorg: met name jeugdhulp en ook Wmo-zorg. De grote vraag naar zorg agendeert de vraag hoe gestalte wordt gegeven aan kostenbeheersing op het sociaal domein, inclusief de fraudebestendigheid van de werkprocessen bij jeugdhulp en Wmo-zorg. Respondenten signaleren dat archetypische criminele (drugs)netwerken (in de ‘onderwereld’) actief zijn als (frauderende) zorgaanbieder. Zie paragraaf 3.4.
3. De sociaaleconomische kwetsbaarheden in delen van Zoetermeer manifesteren zich (volgens respondenten) nog eerder op het niveau van (sub-)buurten en concrete wooncomplexen dan in hele wijken. Veiligheidsscores kunnen op wijkniveau nog voldoende of redelijk zijn, terwijl er op sub-niveau een serieus sociaal, economisch en crimineel probleem is. Sub-lokale sociaaleconomische problemen zijn op verschillende manieren een voedingsbodem voor criminele ontwikkelingen en praktijken:
 - a. Bij financiële problemen en/of bij een zwakke positie op de legale arbeidsmarkt, gaat extra aantrekkingskracht uit van de criminele (drugs)wereld en van de verwachting of kans om met (eenvoudige) activiteiten geld (bij) te verdienen.
 - b. Vanuit de Haagse regio verhuizen niet alleen kwetsbare huishoudens naar Zoetermeer, maar ook personen of gezinnen met criminele activiteiten en inkomsten.
 - c. De kwetsbare sub-buurten en locaties (wooncomplexen, winkelcentra, parken en parkeerplaatsen of onderwijsinstellingen) in “Hoog Zoetermeer” zijn aantrekkelijke locaties voor criminelen om onder beïnvloedbare (jonge) personen klanten te werven voor illegale producten of diensten: drugs, sterke drank en (illegale) sigaretten voor jongeren, lachgas⁵, illegaal gokken, illegaal vuurwerk of frauduleuze zorg.
 - d. Dergelijke fysieke locaties zijn ook - naast en in combinatie met het internet - geschikt voor het rekruteren van personen voor criminele activiteiten, zoals drugshandel, drugsproductie (meehelpen of een ruimte ter beschikking stellen), vervoer van verboden of illegale goederen, illegaal sekswerk, geldezels-activiteiten (personen die misdaadgeld op hun bankrekening laten storten), diefstal of het pinnen van geld met gestolen pasjes en codes. Niet alleen kwetsbare jongeren of jongvolwassenen (‘jonge aanwas’), maar evengoed volwassenen (‘aanwas’), worden op die manier de criminele wereld in getrokken.

⁵ Het is sinds 23 juli 2021 in Zoetermeer verboden om lachgas te gebruiken in de openbare ruimte.

Tabel 2.4: Sociaaleconomische criminale gelegenheidsstructuren in Zoetermeer

Sociaaleconomische kwetsbaarheden

- Ongunstige sociaaleconomische trend
- Selectieve migratie: inkomen vertrekkers hoger dan van nieuwkomers
- Veel jeugdproblematiek: hoge werkloosheid, laag onderwijsniveau, veel voortijdige schoolverlaters in MBO
- Hoog beroep op jeugdhulp en Wmo-zorg: ruimte voor zorgfraude (ook vanuit criminale netwerken)
- Geconcentreerde kwetsbaarheden in wijken met hoge flats oftewel “Hoog Zoetermeer” (m.n. Driemanspolder, Palenstein en Meerzicht), net als in Buytenwegh (laagbouw).
- Kwetsbaar / “Hoog” Zoetermeer geschikt en benut voor:
 - Klanten werven en bedienen m.b.t. illegale producten en diensten (o.a. drugs en illegaal gokken)
 - Rekrutering van personen voor criminale activiteiten
 - Locaties met een schaduweconomie (o.a. drugshandel) zichtbaar tussen 17.00 en 01:00 uur (o.a. in Palenstein, Meerzicht, Buytenwegh, Noordhove, Seghwaert en de Eilandenbuurt in Oosterheem)

2.3 Afsluiting

De optelsom van situationele, economische en culturele factoren resulteert in aanzienlijke criminale kansen. Naast deze factoren ontstaan er ook criminale kansen door beleidstekorten of door personele tekorten bij gemeente. Die factoren komen aan bod in paragraaf 5.2. Eerst wordt, in hoofdstuk 3, ingegaan op criminale praktijken in Zoetermeer. Daarna wordt beschreven hoe vooruitgang is geboekt bij de politieke besluitvorming over ondermijning (hoofdstuk 4) en bij de operationele (gemeentelijke) aanpak (zie paragraaf 5.1).

3. Ondernijnde praktijken

Inleiding

De gemeentelijke ondernijningsaanpak ligt in handen van enkele specialisten. Zij gaven prioriteit aan de aanpak van ondernijning in de nachthoreca en op bedrijventerreinen. Daarover is informatie beschikbaar, net als over drugscriminaliteit. De ondernijnde praktijken die in dit hoofdstuk worden beschreven, worden gekleurd door wat wel en niet bekend is bij respondenten. Er is bijvoorbeeld weinig informatie beschikbaar over mensenhandel of over criminele investeringen in vastgoed. Dit hoofdstuk gaat eerst in op ondernijning op bedrijventerreinen (paragraaf 3.1) en daarna op drugscriminaliteit (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt beschreven wat bekend is over criminele netwerkvorming. Er bestaan relaties tussen lokale criminelen en criminele netwerken die actief zijn in de regio of in het hele land. Zie paragraaf 3.3. Tot slot zet paragraaf 3.4 fenomenen op een rij die zich wel voordoen in Zoetermeer, maar die thans niet goed in beeld zijn.

3.1 Ondernijning op (kwetsbare) bedrijventerreinen

De bedrijventerreinen in Zoetermeer bieden - door de goede bereikbaarheid en het lage niveau van beveiliging - ruimte aan criminele praktijken op bedrijventerrein die zijn verouderd en/of met bedrijven uit risicobranches, zoals autobedrijven, opslagbedrijven, transportbedrijven of bedrijfsverzamelgebouwen. Er wordt met name gewezen op Rokkehage en Hoornhage, maar ook op Zoeterhage en op het grootste terrein: Lansinghage (circa 70 hectare). Op 25 april 2017 vestigt een dodelijke schietpartij de aandacht op misdaad op bedrijventerreinen in Zoetermeer. Er worden op de Edisonstraat (Zoeterhage), voor een sportschool, twee mannen doodgeschoten.⁶ De volgende criminele of verdachte patronen komen in beeld:

- a. Drugscriminaliteit
- b. Autocriminaliteit
- c. Contra-strategieën

Ad a.) Drugscriminaliteit

Panden op bedrijventerreinen worden benut voor drugsproductie. Het betreft hennepcultuur en laboratoria waar synthetische drugs worden geproduceerd. Het gaat (ook) om professioneel aangelegde productielocaties, met veel planten of een goede productiecapaciteit, zodat een stevige omzet wordt gerealiseerd. Deze professionaliteit wijst op drugsproductie door bovenlokale criminele netwerken. De drugsproductie heeft langs verschillende lijnen ondernijnde effecten: er wordt veel geld mee verdiend (een plantage met 200 hennepplanten levert bij één oogst in de tussenhandel al circa € 23.000,- op⁷), hetgeen een basis legt voor criminele investeringen; het levert brandgevaar op en het draagt eraan bij dat (gewelddadige) criminele groepen in Zoetermeer in sociale zin voet aan de grond krijgen. Respondenten constateren aanwezigheid of invloed van criminele netwerken uit de Haagse regio in Zoetermeer. Illustratief is dat een krantenbericht spreekt over een “Haags drugslab” dat is “opgerold” in Zoetermeer.⁸

Ook worden drugs naar Zoetermeer getransporteerd, waarbij het volgens respondenten onder andere binnenkomt via bedrijven op een bedrijventerrein. Die fungeren als dekmantel voor de

⁶ Bron: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/twee-doden-bij-schietpartij-op-bedrijventerrein-zoetermeer~be881464/>

⁷ Bron: Noordanus e.a., 2021.

⁸ Bron: <https://voorburgedagblad.nl/Den%20Haag%20&%20Regio/haags-drugslab-opgerold-in-zoetermeer-drie-verdachten-opgepakt>

drugsopslag, waarna het verder wordt vervoerd en gedistribueerd. Langs die lijn wordt ook drugs op de lokale markt verkocht, met 'kleine zaakjes' - als horeca of afhaalzaken - als tussenstation. De drugs worden onder meer 'onder de toonbank' verkocht of door mobiele dealers bezorgd. Er bestaat dus een relatie met de lokale drughandel en de schadelijke (ondermijnende) sociale effecten daarvan (zie paragraaf 3.2 drugsriminaliteit). Er is geen zicht op meer grootschalige drughandel en drugstransporten die vanuit Zoetermeer worden georganiseerd. Het ligt wel voor de hand dat dit gebeurt.

Bedrijfspanen worden door (drugs)netwerken benut voor criminele ontmoetingen. Dit heeft schadelijke effecten, omdat op criminele ontmoetingsplaatsen criminele opdrachten worden uitgezet en aanvaard.

Ad b.) Autocriminaliteit

Respondenten wijzen op een overschot aan bedrijven in de autosector, zoals dealers, autoreparatie, APK-keuringstations en autoverhuur. In die zin dat er te veel zouden zijn voor het aantal klanten. Deze observatie wordt niet bevestigd door geregistreerde branchegegevens in het kader van het programma Zicht op Ondernijning. Wat betreft 'groot- en detailhandel in auto's' telt Zoetermeer 1,3 geregistreerde vestigingen per 10.000 inwoners. Landelijk ligt dit cijfer op 2,7 en ook in Pijnacker-Nootdorp (4,2) en Zuidplas (4,9) worden duidelijk meer vestigingen genoteerd.⁹ De bedrijfscategorie 'handel in en reparatie van auto's' laat in Zoetermeer 9,8 registraties zien per 10.000 inwoners. Landelijk ligt dit op 16,5 en in de Haagse regio telt Zuidplas de meeste registraties, met een score van 25,7. Kortom, de geregistreerde branchegegevens zijn geen indicatie voor afwijkende of verdachte praktijken in de Zoetermeerse autobranche. Echter, straat-kennis van gemeentelijke professionals wijst in een andere richting. Uit locatiebezoek blijkt dat er straten/sub-locaties zijn waar relatief veel bedrijven (in de autobranche) zijn gevestigd die geen KvK-inschrijving hebben en waarvan de bedrijfseigenaren onbereikbaar zijn.

In het straatbeeld vallen, naast reguliere bedrijfsprocessen, afwijkende patronen op. Bijvoorbeeld reparatiebedrijven met nauwelijks of geen intake van auto's in de ochtend; auto's die jaren te koop staan; onregelmatige openingstijden; low budget dealers of verwaarloosde bedrijfspanen waar juist klanten komen met auto's uit het dure segment; en personeelsleden die weinig omhanden hebben. Respondenten wijzen op signalen over ondernijning. Het betreft drugsriminaliteit en fraude met schadeauto's. Btw-fraude is een bekend verschijnsel in de branche.¹⁰ Dit soort fiscale fraude wordt niet benoemd in de gespreksronde. Wel wordt gewezen op criminele dienstverlening door autobedrijven, zoals verborgen ruimtes inbouwen in auto's en lease- of huurauto's ter beschikking stellen onder verdachte of dubieuze omstandigheden. Dit is schadelijk, omdat op die manier de criminaliteit wordt afgeschermd, hetgeen (de aantrekkingskracht van) criminele verdiensten versterkt en omdat dit soort bedrijven criminelen aantrekken.

Ad c.) Contra-observatie

Op locaties waar bedrijven uit een risicobranche zijn geconcentreerd, houden personen - gelieerd aan bedrijven met afwijkende of verdachte activiteiten - toezicht op de gang van zaken. Handhavers of onbekende bezoekers zijn of lijken al snel het doelwit van contraobservatie. Bezoekers worden in

⁹ Bron: <https://www.zichtopondernijning.nl/>

¹⁰ Sinds 1993 zijn de fiscale grensbelemmeringen binnen de EU opgeheven, maar de lidstaten hanteren verschillende btw-stelsels. De oplossing: alle transacties van het ene naar het andere EU-land zijn vrijgesteld van btw en elk land blijft de eigen btw heffen op binnenlandse transacties. Deze constructie is fraudegevoelig. De populairste variant is carrouselfraude. De fraudeur - ook wel 'ploffer' genoemd - betaalt geen btw bij de vrije invoer uit een ander EU-land, maar heft wel btw bij doorverkoop in eigen land. De 'ploffer' verkoopt het product aan de 'cleaner' die de producten verkoopt aan de consument.

de gaten gehouden door bedrijfsmedewerkers. Dat is niet bijzonder, al wordt het dat wel als het erop lijkt dat dit een deeltaak is of dat ze er alle tijd voor hebben, omdat ze bepaald niet hard werken. Als een handhaver op dit soort locaties ondernemers vragen stelt, bewaren veel ondernemers of medewerkers afstand. Ze geven geen informatie en/of claimen dat ze niets weten, terwijl dit weinig realistisch is. Het komt voor dat in een gebied veel familieleden een bedrijf hebben (in een risicobranche), terwijl ze eenvoudige vragen over dergelijke (familie)bedrijven niet beantwoorden. Op dit soort locaties 'praat' (bijna) niemand met handhavende professionals. Dit is schadelijk, omdat het 'handelingsruimte' geeft aan criminelen. Ook wordt de effectiviteit van het overheidsbeleid ondermijnd.

Tabel 3.1: Criminele praktijken op bedrijventerreinen (mediaberichten)

Zeventien aanhoudingen: hennepnetwerk koopt in bij bedrijf in Zoetermeer¹¹

In mei 2013 valt de politie onder meer binnen bij een bedrijf in Zoetermeer, als onderdeel van een groot drugsonderzoek van de Rotterdamse politie Rotterdam. Het bedrijf "zou op grote schaal apparatuur en advies leveren voor het opzetten van hennepkwekerijen". De politie houdt vijf mannen en een vrouw aan, uit Rotterdam en Amsterdam op verdenking van handel in verdovende middelen en deelname aan een criminele organisatie. Op basis van twee jaar onderzoek wordt een verband gelegd met 33 kwekerijen zouden. "Spullen voor de kwekerijen werden volgens de politie geleverd door het bedrijf in Zoetermeer (...)" Op papier leverde het bedrijf apparatuur aan de agrarische sector, maar in de praktijk bleek het een grote growshop leverancier." De politie deed doorzoekingen op vijftien plekken: naast Zoetermeer, ook op het woonwagencamp aan de Erasmusweg in Den Haag, en in Rotterdam, Amsterdam, Moerdijk en Zwanenburg. In de kluis van het Zoetermeerse bedrijf wordt "een miljoen euro aan contant geld gevonden." Ongeveer drie jaar later (n 2016) treft het Openbaar Ministerie een schikking met drie mannen die het bedrijf runden; er moet ruim twee miljoen euro worden betaald. Daarnaast moet het bedrijf een boete van 200.000 euro betalen en krijgen de mannen die de onderneming aanstuurden een taakstraf van 75 uur.¹²

Grote brand in hennepkwekerij

Op bedrijventerrein Lansinghage in Zoetermeer woedde in maart 2016 een grote brand. Uit een bedrijfspand kwamen dikke zwarte rookwolken. De brandweer trof een hennepkwekerij aan. Op het adres, aan de Platinastraat, stond op dat moment geen bedrijf ingeschreven. Er hing ook geen bord aan de gevel. Buren belden rond 7.15 uur de brandweer toen ze rookwolken zagen.¹³

Drugslab bij een groothandel

In maart 2022 werd bij een "Surinaamse groothandel" een drugslab ontdekt, waarbij drie verdachten uit Den Haag zijn opgepakt. Er werd "een grote hoeveelheid drugs door de politie in beslag genomen". Er werden chemicaliën aangetroffen, bedoeld voor het vervaardigen van drugs.

Het drugslab werd ontdekt tijdens een integrale controle door het Haags Economisch Interventie Team (HEIT). Daags na de vondst werden de verdachten vrij gelaten: "hun rol moet nog wel onderzocht worden", aldus de politie.

¹¹ Bron: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/2201186/aanhoudingen-en-inval-bij-zoetermeers-hennepbedrijf>

¹² Bron: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3273426/zoetermeers-hennepbedrijf-schikt-voor-ruim-twee-miljoen-met-om>

¹³ Bron: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/3083402/brand-door-hennepkwekerij-in-bedrijfspand-zoetermeer>

Drugslab in de Argonstraat

In april 2022 werd een drugslab ontdekt in een bedrijfspand, gelegen is aan de Argonstraat op bedrijventerrein Lansinghage. Er worden drie verdachten aangehouden. De vondst volgde op een nachtelijke melding over “een vreemde lucht”. Brandweer-metingen wezen op aanwezigheid van een drugslab, waarna experts van de politie het pand onderzochten.

Drugslab in de Kryptonstraat

In september 2020 werd, in een bedrijfspand aan de Kryptonstraat (bedrijventerrein Lansinghage), een drugslab ontdekt. De ontdekking was een reactie op melding van stankoverlast.

3.2 Drugscriminaliteit

De drugscriminaliteit neemt een centrale plaats in binnen de criminele wereld in Nederland. Dat is, zo constateren professionele respondenten, ook zo in Zoetermeer. Dit wordt bevestigd door observaties, want in de avonduren en in de vroege nacht vallen eenvoudig handelingen te observeren die in hoge mate wijzen op drugshandel; in gesprekken wijzen burgers hier ook op. De volgende twee patronen komen in beeld:

- a. Hennep: van bijverdienste tot professionele kwekerijen
- b. Drugshandel: lokale (zichtbare) patronen

Ad a.) Hennep: van bijverdienste tot professionele kwekerijen

In de jaren tachtig ontdekken (volkse) criminele groepen de hennepsteelt (Noordanus e.a., 2020). In Zoetermeer komt de hennepsteelt later op het netvlies van het lokaal bestuur. In 2016 wordt de hennepsteelt besproken in een commissievergadering. Twee hennepbranden in een jaar tijd – één in een woning en één in een bedrijfspand – attendeerden op veiligheidsrisico's. De burgemeester constateert dat de hennepsteelt is verhard en dat kwekerijen vaker grootschalig zijn. De aanleg en productie liggen bovendien in handen van georganiseerde criminelen die locaties en handelsbelangen met geweld beschermen.¹⁴

Als organisator valt (veel) geld te verdienen met henneproductie en -handel. Vandaag de dag levert een plantage met circa 200 planten in de tussenhandel (volgens behoedzame schattingen van justitie) ongeveer € 23.000,- per oogst op (Noordanus e.a., 2020). Er worden mensen geronseld die een woning ter beschikking stellen voor hennepsteelt. Hennepplantages worden aangetroffen in woningen en in bedrijfspanden. Hennepsteelt heeft ondermijnende effecten, want:

- Hennepgeld slaat deels neer in lokale netwerken, hetgeen de basis legt voor criminele investeringen.
- Hennepsteelt resulteert in brand en brandgevaar.
- Wanneer een hennepkwekerij wordt ontdekt en geruimd, stellen criminelen waarschijnlijk degenen die de ruimte beschikbaar stelt aansprakelijk voor de geleden schade.

Ad b.) Drugshandel: lokale patronen

De detailhandel in drugs is voor criminelen een aantrekkelijke markt in Zoetermeer. Er heerst een hoge mate van anonimiteit en er is door de stad heen - rond (horeca)zaken in het centrum en in of nabij winkelcentra - een goede spreiding van ontmoetingsplekken of dekmantelbedrijven. Op geijkte locaties en routes in Zoetermeer zijn mobiele dealers actief die lachgas en (alle populaire soorten)

¹⁴ Bron: <https://www.ad.nl/den-haag/hennepsteelt-verhardt-en-behoeft-meer-aandacht~a69f33cf/>

drugs bezorgen. Er is geen totaaloverzicht beschikbaar van locaties met drugshandel. Bronnen (gesprekken, ondersteund met observaties) leveren al snel een lange lijst op. De Oranjelaan en het nabijgelegen winkelcentrum zijn een *hotspot* met drugsactiviteiten in de avond en tot in de late uren. Dat geldt ook voor een heel ander stuk van de stad, namelijk het buitengebied aan weerszijden van de Zoetermeerse Plas: de Noord AA (met diverse parkeerplaatsen) en Het Lange Land (met o.a. horecazaken). In Palenstein komen onder meer de Willem van Cleeflaan (renovatieflats), de Van Beeckstraat en Van Aalstlaan in beeld. Daarbij worden garages benut, net als een verwaarloosde auto die wordt gebruikt om drugs op te slaan en, zo nodig, weer op te halen. In Oosterheem klonteren op verschillende locaties tientallen jongeren samen, hetgeen onder meer gepaard gaat met drugshandel en drugsgebruik. Het betreft de R-buurt (Rockanjestraat e.o.) en de zogenoemde Eilandenbuurt (Sumatra e.o.). In Meerzicht wordt gewezen op (de omgeving van) Savelsbos, Monnikenbos en het nabijgelegen winkelcentrum. Ook het winkelcentrum e.o. in Buytenwegh zijn een drugshothead, met name in de late uren. In Rokkeveen wordt drugshandel voornamelijk buiten het woongebied geobserveerd, namelijk op parkeerplaatsen en in (groene) open gebieden. In Seghwaert worden speelplaatsen en parken (door een bewoner) getypeerd als “vindplaats van ontspoorde jongeren”. Criminelen weten kwetsbare jongeren daar te vinden.

Respondenten signaleren dat het op deze locaties (vaak) niet alleen gaat om drugshandel, maar ook het rekruteren van zogenoemde geldezels: mensen die tegen een vergoeding hun bankrekening beschikbaar stellen voor misdaadgeld. Voorts wordt gewezen op geweld en intimidatie. Met intimidatie worden burgers (“pottenkijkers”) op afstand gehouden, om zo tijdelijk territorium te claimen. Deze claims worden kracht bijgezet met asociaal verkeersgedrag: grove, frequente en gevaarlijke verkeersovertredingen met scooters en auto’s, waaruit minachting spreekt voor gewone weggebruikers en voor de overheid. Er wordt ook gewezen op onderling geweld, inclusief (zichtbare) vechtpartijen rondom winkels. Bij incidenten of controles mobiliseren jongeren en jongvolwassenen zich op *hotspots*. Dit heeft een intimiderend effect op burgers. Deze mobilisatie treft ook gemeentelijke handhavers (BOA’s), zo blijkt onder meer op vrijdagnacht 12 augustus 2022. Zie tabel 3.2.

Tabel 3.2: Grof geweld tegen BOA’s (mediabericht)

Handhavers maken op 12 augustus 2022 aanstalten om in Seghwaert een stilstaand voertuig te controleren, op een kruispunt aan de Vogeldreef. Na een korte achtervolging worden zeven handhavers belaagd en mishandeld door een grote groep personen in de wijk. Met de noodknop roepen ze spoedassistentie van de politie in. Enkele BOA’s raken gewond: blauwe plekken, bulten, een gebroken arm en hoofdletsel. Eén BOA wordt naar het ziekenhuis gebracht. Ook wordt het dienstvoertuig van de handhavers, parallel aan de mishandelingen, vernield. De burgemeester: “Dit geweld tegen onze handhavers is ontoelaatbaar en het incident gaat alle grenzen over. Het heeft een grote impact op ons team van handhavers.” De BOA’s doen aangifte, de politie onderzoekt de strafbare feiten en houdt vier mensen aan.¹⁵

Er is voldoende vraag naar illegale drugs en er zijn (in kwetsbare wijken en op onderwijsinstellingen) voldoende potentiële drugsklanten die worden benaderd en geworven. Voorts is er een stabiele toevoer van alle populaire soorten drugs naar Zoetermeer, onder meer via bedrijfspanden op bedrijventerreinen. Dit wordt vervolgens gedistribueerd naar panden (bedrijfjes) in de stad. Geijkte dealpraktijken zijn zichtbaar: afleveren van drugs met scooters of huurauto, nadat klanten via een besteltelefoon een order hebben geplaatst. In een categorie (horeca)zaken worden drugs onder de

¹⁵ Bron: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4612777/gebroken-arm-en-hoofdletsel-zeven-handhavers-mishandeld>

toonbank verkocht. Een nieuwe eigenaar was, zo merkte een respondent, verrast dat heel wat klanten vroegen naar drugs en vreemd opkeken toen dat niet meer mogelijk bleek. Drugshandel is geen strikt lokale kwestie, maar eerder regionaal. Zie de onderstaande tabel en paragraaf 3.3.

Tabel 3.3: Drugshandel en andere criminele praktijken in Zoetermeer (mediaberichten)

Grootschalige drugshandel in Zoetermeer en Den Haag

In september 2021 houdt de politie vijf verdachten aan voor grootschalige handel in harddrugs in Den Haag en Zoetermeer. Daarbij zouden vijf dure auto's zijn gebruikt, net als "meerdere panden in de regio". Het onderzoek startte in juli na signalen dat in Zoetermeer in harddrugs werd gehandeld. Al snel bleek dat op grote schaal werd gedeald in Zoetermeer en Den Haag. De arrestanten zijn twee mannen van 33 jaar, een man van 43 jaar en twee vrouwen van 30 en 31 jaar. Er zijn drie woningen in Zoetermeer en een woning in Den Hoorn doorzocht. Daar werden verdovende middelen aangetroffen, net als ruim 40.000 euro contant geld. Daarnaast zijn vijf auto's, een motor en zes vuurwapens in beslag genomen.¹⁶

Aanhoudingen voor drugshandel en witwassen; doorzoeking woonwagencamp Noord Aa

In juli 2022 worden twee Zoetermeerders aangehouden voor "drugshandel, witwassen en ambtelijke corruptie". Dit gebeurde naar aanleiding van een politieonderzoek naar valse kentekenplaten en drugshandel. Ook werd een woonwagencamp aan de Noord Aa doorzocht. Verdwenen auto's doken op bij drugsdumpingen en zware geweldsdelicten, met valse kentekenplaten.¹⁷

Drugshandel en witwassen: acht arrestanten; doorzoekingen in Zoetermeer, Den Haag en Rijswijk

De politie hield in maart 2022 acht mannen (tussen de 21 en 48 jaar oud) aan voor drugshandel en witwassen. In Den Haag, Zoetermeer en Rijswijk werden gisteren twaalf panden doorzocht. Daarbij werden twee hennepkwekerijen, materiaal om een hennepkwekerij te bouwen, een woning, meerdere voertuigen, wapens, hard- en softdrugs, een computer om *bitcoins* mee te *minen* en contant geld in beslag genomen. Het onderzoek startte vanwege een brandstichting, waarna dit werd uitgebreid naar handel in soft- en harddrugs en witwassen.¹⁸

Inval in bedrijfspand en woningen: drugs, wapens, contant geld en geldtelmachines

In mei 2022 doorzocht de politie drie woningen en een loods in Zoetermeer en Pijnacker. Daarbij zijn onder meer verdovende middelen, een bivakmuts, contant geld, geldtelmachines en wapens gevonden. Twee mannen uit Zoetermeer (dertigers) werden aangehouden vanwege "grootschalige handel in verdovende middelen". In een woning werden nog twee mannen aangehouden.¹⁹

¹⁶ Bron: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4463651/vijftal-opgepakt-voor-grootschalige-drugshandel-in-zoetermeer-en-den-haag>

¹⁷ Bron: <https://www.ad.nl/zoetermeer/zoetermeerders-aangehouden-voor-drugshandel-witwassen-en-ambtelijke-corrupcie~aa02df3b/>

¹⁸ Bron: <https://zoetermeersdagblad.nl/Lokaal/arrestaties-in-zoetermeer-om-drugshandel-en-witwassen>

¹⁹ Bron: <https://www.telstar-online.nl/nieuws/actueel/138227/politie-valt-bedrijfspand-binnen-drugs-wapens-contant-geld-en-g>

Detailhandel in drugs lijkt keutercriminaliteit, maar is om drie redenen een interessant crimineel verdienmodel:

- organiserende netwerken kunnen verschillende soorten drugs goedkoop inkopen en de prijs ligt hoog in de detailhandel, waardoor per transactie een ruime winstmarge wordt geboekt.
- er is ruim voldoende vraag naar drugs, al is de gebruikersmarkt niet goed in beeld.
- dealers die actief klanten werven (*pushen*) en binden (marketing en dienstverlening) wakkeren de vraag naar drugs aan, ook onder jongeren.

De (opzichtige) detailhandel in drugs heeft ondermijnende effecten. Kwetsbare gebruikers kunnen schulden opbouwen. Er zijn ook risico's op verslaving en op verstoring van het studie- en werkritme, namelijk als in de avond of nacht drugs worden gekocht en gebruikt. Het werkt in de hand dat jongeren zonder diploma van school gaan. Dat is één van de problemen die het onderzoek van Louter en Van Eikeren (2019) in Zoetermeer onderstreept en agendeert.

3.3 Criminele netwerkvorming: lokaal en bovenlokaal

Respondenten signaleren dat bovenlokale criminele netwerken, Zoetermeer weten te vinden. Er bestaan relaties tussen lokale criminelen en criminele netwerken die actief zijn in de regio, door het hele land of in het buitenland. Respondenten noemen criminelen uit onder meer Den Haag, Leiden, Delft, Rotterdam en Utrecht. De volgende vormen van criminele netwerkvorming komen in beeld:

- a. Nachthoreca
- b. Outlaw Motorgangs
- c. Criminele veelzijdigheid: combinatie van misdaadmarkten
- d. Criminele paden (van jongeren en jongvolwassenen): klassieke en moderne stijgers

Ad a.) Nachthoreca

De gestructureerde (integrale) aanpak van ondermijning is in Zoetermeer opgestart in reactie op ernstige incidenten rondom zogenoemde nachthoreca, gesitueerd buiten het centrum, in het Van Tuyllpark. In november 2018 en in februari 2019 wordt een handgranaat voor de deur van Club Magnum geplaatst. Op 4 september 2018 werd deze club beschoten, getuige “zeker tien” kogelgaten in de deur. Het zijn drie heftige gebeurtenissen in een reeks gewelddadigheden rond nachtclubs die (in de media) op een rij worden gezet:

- 2014. Een massale vechtpartij als piek in een “reeks incidenten” bij Club Magnum; een man die in zijn been wordt geschoten in de nabijgelegen club No Limit, met daarvoor “keer op keer geweldsincidenten” bij deze club; en “geweldsincidenten” bij club Envy.
- 2015. Brandstichting bij club Magnum, grootschalige ordeverstoringen bij club Envy en een schietpartij bij Club No Limit.
- Eind 2015/2016. De vergunning van Club Magnum wordt voor onbepaalde tijd ingetrokken en er worden in 2016 bestuurlijke sluitingen opgelegd bij de clubs Envy en No Limit.
- 2018. Een “kogelregen (...) op de deuren van Club One”, gevestigd in het pand waar eerst No Limit zat; vechtpartijen en schietpartij bij Club Cobra, gevestigd in het pand waar voorheen club Envy zat; en een schietpartij en neergelegde handgranaat bij Club Magnum.

De opsomming getuigt van een opeenstapeling van geweld en (criminele) incidenten, bestuurlijke maatregelen en naamswijzigingen. Respondenten wijzen op criminele ontmoetingen van personen (inclusief kopstukken) uit criminele netwerken uit stad, regio, land en buitenland. Het is ronduit

ondermijnend dat onder meer netwerken uit het topsegment van de Randstedelijke en (inter)nationale drugscriminaliteit voet aan de grond krijgen in Zoetermeer. Zeker, omdat dit gepaard ging met machtsvertoon in het publieke domein, mede door zogenoemd patsergedrag, zoals (soms grove) verkeersovertredingen in kostbare auto's. Er werd veel geld betaald voor VIP-tafels. Er wordt vermoed dat er criminele zaken werden gedaan en besproken en dat geld werd witgewassen. Bestuurlijke maatregelen hebben geleid tot minder geweld en minder crimineel machtsvertoon, alsook tot leegstand op afgelegen horecalocaties. Ook wijzen respondenten op gedeeltelijke verplaatsing: naar horeca in het centrum (voor de corona-uitbraak) en later naar zaken (genoemd worden horeca, afhaalzaken of fastfood) door de stad heen. Dit laatste betekent ten dele verplaatsing in de tijd: van de nacht naar de (late) avond en namiddag. In hoeverre het heeft geresulteerd in veranderingen in het type crimineel dat naar Zoetermeer trekt, of in afname van de criminele bezoeken, is onduidelijk.

Ad b.) Outlaw Motorgangs

Bij de aanpak van ondermijning gaat prioriteit uit naar bedrijventerreinen en, tot voor kort, nachthoreca. Die beleidsinspanningen leveren de nodige informatie op over *outlaw motorgangs* (verder: OMG), al is er geen specifieke OMG-aanpak. Respondenten wijzen op voorlopers en afsplitsingen van Caloh Wagoh. Caloh Wagoh komt voort uit de woonwagenwereld en de Haagse straatbende Crips. Kopstukken van Caloh Wagoh zijn vervolgd en veroordeeld voor het (in opdracht) uitvoeren van moorden.²⁰ In augustus startte het proces tegen 21 mannelijke verdachten, met twee kopstukken, afkomstig uit Leiden en Mijdrecht. De overige verdachten komen van oorsprong uit de Haagse regio, zoals Den Haag (5) en één uit Zoetermeer, en verder uit Delft, Alphen aan den Rijn en Rijswijk.²¹ Respondenten wijzen niet zozeer op de aanwezigheid van dit criminele netwerk in Zoetermeer, maar op gelieerde groepen of netwerkjes met jonge mensen. Die wonen onder meer in Palenstein en in wooncomplexen elders in Zoetermeer. Vorming van overlast-gevende en criminele groepen of netwerkjes, daaraan gekoppelde identiteitsontwikkeling (status, muziek, kledinggedrag) en territorium-bewaking komen voor in Zoetermeer. Al ruim een decennium. Een respondent constateert dat het weliswaar resulteerde in criminaliteit en onveiligheid, maar dat de groepen op hun manier de orde bewaakten. Het beeld van een 'rustig' Zoetermeer kon mede daardoor blijven bestaan. OMG-netwerken hadden in het verleden ontmoetingsplaatsen op bedrijventerrein Zoeterhage, in een horecazaak in het centrum en in een historisch pand. De aanwezigheid is tegenwoordig minder opzichtig, maar ze zijn er nog steeds, waarbij ze zich volgens respondenten onder andere verschuilen achter weldoenerij.

De onderstaande casus laat zien dat ook de Satudarah voet aan de grond kreeg in Zoetermeer en daarbij onder meer gebruikmaakte van informatie van een 'lekkende' (en inmiddels ontslagen en veroordeelde) wijkagent.

Tabel 3.4: Satudarah-casus in Zoetermeer (mediabericht)

Wijkagent lekt naar Satudarah

Tegen een voormalig wijkagent uit Zoetermeer eiste de officier van justitie in mei 2017 acht maanden cel (waarvan 4 maanden voorwaardelijk). Hij werd onder meer verdacht van het geregeld lekken van informatie uit politiestructuren aan leden van motorclub Satudarah en aan familieleden. De wijkagent had als taakaccent Outlaw Motor Gangs vanwege de aanwezigheid van Satudarah Westcoast in Zoetermeer. Hij werd echter zo close met leden van Satudarah dat hij 'zijn verantwoordelijkheid als politieman volledig uit

²⁰ Bron: <https://nos.nl/artikel/2435740-vierde-keer-levenslang-in-caloh-wagoh-zaak>

²¹ Bron: <https://www.omroepwest.nl/nieuws/4445935/moordmakelaars-voor-de-rechter-acht-vragen-over-megaproces-eris>

het oog verloor', aldus de officier van justitie. Zo zou hij in 2014 ten minste drie keer op verzoek van Satudarah Westcoast informatie uit de systemen van de uniformdienst aan hen hebben verstrekt. Het ging daarbij onder meer om informatie over een zogeheten 'hangaround' van de club en over een ex-partner van een van de leden. Ook heeft de agent volgens de officier een vals proces-verbaal opgemaakt over een afspraak van ruim een uur met een Satudarah-lid in een fastfood-zaak. In dat proces-verbaal deed de agent voorkomen alsof het ging om een toevallige ontmoeting van enkele minuten. Sms-verkeer tussen de agent en het Satudarah-lid, een telefoongesprek met hem en de agenda van verdachte bewijzen dat het ging om een geplande afspraak die veel langer duurde, aldus justitie.²² De rechter vonniste anders: een voorwaardelijk taakstraf van 80 uur. Volgens de rechtbank was de informatie die de wijkagent lekte niet cruciaal. De rechters waren mild voor de man "omdat hij al ontslagen is door de politie."²³

Ad c.) Criminele veelzijdigheid: combinatie van misdaadmarkten

Het inkomen en de status die worden verdiend met drugscriminaliteit worden benut bij andere criminele activiteiten. Deze 'criminele olievlekwerking' onderstreept het ondermijnende effect van drugscriminaliteit in Zoetermeer. Drugsgeld legt de basis voor investeringen, onder meer in bedrijven. Drugsgeld vergt witwassen, om te kunnen investeren in de bovenwereld. Op criminele ontmoetingsplaatsen - zoals horeca of bedrijfspanden - gaat het niet alleen om drugshandel en drugsproductie, maar bijvoorbeeld ook om illegaal gokken. Zo ontstaat criminele veelzijdigheid, met verdiensten op verschillende misdaadmarkten. Bij de ondermijningsaanpak in Zoetermeer lopen er doorgaans tussen de tien en achttien casus, gericht op een klein aantal (rechts)personen. Daarbij valt een aantal zaken op:

- Bedrijfsactiviteiten worden gecombineerd in meer dan één risicobranche. Respondenten spreken over een 'gouden combinatie' van kapper en/of een ander bedrijf in de beautysector, eenvoudige horeca (afhaalzaken), een bedrijf in de autosector en/of een zorgaanbieder. Het zijn branches die toegankelijk zijn voor nieuwkomers, waarin contant geld omgaat en waarmee criminele netwerken vertrouwd zijn.
- De combinatie van bedrijfsactiviteiten gaat gepaard met spreiding over de stad: verschillende wijken en winkelcentra, bedrijventerreinen en het centrum. Die spreiding draagt eraan bij dat de (negatieve invloed vanwege) criminaliteit lang werd onderschat in Zoetermeer. Tegelijkertijd verstevigt het juist de positie van criminelen in de stad.
- Er bestaan geregeld dwarsverbanden tussen afzonderlijke casus. Een pand of persoon wordt bijvoorbeeld herkend uit een eerdere casus. De casusgerichte aanpak wordt afgebakend in de tijd en qua subjecten, maar al doende ontstaat inzicht in allerhande vertakkingen - van criminele netwerkjes, families en coalities - in een uitgebreid los-vast netwerk.
- 'Hoofdsubjecten' in de casus zijn meestal afkomstig uit Zoetermeer en minder vaak uit de regio (b.v. Delft of Rijswijk) of uit het land. Criminele kopstukken die van buitenaf invloed hebben in Zoetermeer, en zo nu en dan in de stad zijn, vallen al snel buiten de casusgerichte aanpak. Voor zware misdaad 'van buiten' geldt dat justitieel optreden is geboden. Voor minder prominente subjecten van buitenaf geldt dat ze eerder elders worden aangepakt dan in Zoetermeer. De Zoetermeerse ondermijningsaanpak, met de gemeente als trekker, wordt

²² Bron: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2017/05/31/eis-8-maanden-cel-voor-lekkende-wijkagent-zoetermeer>

²³ Bron: <https://www.ad.nl/zoetermeer/rechtbank-mild-voor-lekkende-agent~a5fdafcf/>

dus primair gericht op lokale signalen, subjecten en praktijken. Die lokale subjecten kunnen wel weer in 'land en regio' actief zijn, zo blijkt onder meer uit aanhoudingen voor brandstichting in Drenthe.

- Het wordt zichtbaar dat subjecten uit de jeugdaanpak zijn doorgegroeid van overlast en zichtbare (geregistreerde) criminaliteit naar afgeschermdde criminele praktijken. De misdaad wordt instrumenteler, gericht op het verdienen van geld en status. Zie punt d.

Ad d.) Criminele paden (van jongeren en jongvolwassenen): klassieke en moderne stijgers

Een belangrijk ondermijnend effect van de georganiseerde (drugs)criminaliteit in Zoetermeer is dat jongeren en jongvolwassenen als het ware de misdaad in worden gezogen. Respondenten wijzen op twee criminele paden van personen die opklimmen in de criminele wereld, in die zin dat ze van lieverlee meer doel- en omzetgericht gaan opereren:

- Het *eerste* criminele profiel is het geijkte pad: de klassieke stijgers. Daarbij groeien jongeren en jongvolwassenen vanuit een kansarme sociale positie, via een vriendenkring of jeugdgroep, naar vormen van instrumentele criminaliteit. Met drugscriminaliteit als een belangrijk verdienmodel. De problemen beginnen met (ernstige) overlast en met aangiftedelicten, zoals diefstal of overvallen. Dit gaat op bepaalde locaties en tijden - onder meer op locaties in Palenstein, Meerzicht, Oosterheem, Buytenwegh, Seghwaert en in het buitengebied - gepaard met territoriaal claimedrag. In die zin dat jeugdigen (met jongvolwassenen) de gang van zaken op een stukje publiek domein (tijdelijk) domineren. Daarbij worden bewoners geïntimideerd. Een deel van de jongeren gaat van lieverlee meer calculerend tewerk, gericht op inkomsten, interne status en afscherming. Respondenten wijzen op jeugdigen die als jonge of middelbare tiener overlast veroorzaakten en daarna uit beeld verdwenen, om vervolgens - bijvoorbeeld bij de casusgerichte aanpak van ondermijning - in beeld terug te keren als drugskrimineel of als eigenaar van een bedrijf met criminele of verdachte praktijken. Andere tieners slaan de overlast- en misdaadfase 'op straat' bijna over en treden snel toe tot de criminele (drugs)wereld.
- Het *tweede* criminele pad heeft betrekking op (jonge) criminele organisatoren en netwerkjes met digitale criminaliteit als verdienmodel: moderne stijgers. Er wordt geld verdiend met digitale fraude, met het stelen van gegevens en met het daartoe opbellen van mensen. Het betreft onder meer *spoofing* (daders doen alsof ze bellen namens de bank, met het telefoonnummer van de bank) of fraude bij internethandel (b.v. marktplaatsfraude).²⁴ Politierespondenten wijzen op hoge criminele verdiensten, bijvoorbeeld "een paar ton per maand." De daders zouden onder meer middelbare of oudere tieners zijn. De criminele loopbanen verplaatsen daarmee gedeeltelijk van de fysieke omgeving (op straat of in een zaak) naar het internet. Ook de rekrutering verschuift. Naast het werven van eenvoudige uitvoerders voor onder meer drugsactiviteiten, worden zogenoemde geldezels ingezet door criminelen. Dat zijn personen die, tegen betaling, hun bankrekening laten gebruiken om er misdaadgeld op te laten storten. In één geval werd grof geweld gebruikt om de geldezels in het gareel te houden. Zie de onderstaande tabel.

²⁴ Daarbij wordt - nadat is aangedrongen op het overmaken van een cent - een mobielbanksysteem van het slachtoffer overgenomen.

Tabel 3.

5: Casus met grof geweld door twintigers (Bron: om.nl)

Geldezels beschoten en ontvoerd door afpersers

Op 5 oktober 2019 gingen een 22-jarige Hagenaar en een 23-jarige Zoetermeerder naar een huis in Zoetermeer om druk te zetten op iemand die het geld van hun oplichtingen op zijn rekening had gekregen. Een ander slachtoffer werd gedwongen om mee te gaan en de ramen in te gooien. Toen die daarna weg rende, werd er op hem geschoten. Kogels sloegen tegen het schuurtje in de tuin en aan de overkant van de straat in de gevel van twee woningen. Daarna richtten de twee hun wapens nog op het huis waar ze voor kwamen en schoten ook daar op. Een ander slachtoffer werd in januari 2020 op straat opgepikt en een tijdje in een auto vastgehouden, omdat hij de verdachten geld schuldig zou zijn. Hij moest zijn kleren uittrekken, werd bedreigd en gefilmd, en later weer uit de auto gezet. Een ander slachtoffer werd op 4 september 2019 in een auto meegenomen en even later op een parkeerplaats eruit gezet en beschoten. Ook bij hem wilden de verdachte "terug waar ze recht op hadden". Beide jonge mannen hebben zich op grote schaal bezig gehouden met oplichting, waarmee ze zo veel mogelijk geld wilden "verdienen". (...) De verdachten werden aangehouden in een waar rovershol in Zoetermeer, een uitvalsbasis die door een 25-jarige Zoetermeerder ter beschikking werd gesteld. Hij speelde indirect een belangrijke rol in het faciliteren van het criminele gedrag. Ook een 21-jarige Hagenaar had betrokkenheid bij de wapens en het witwassen van geld.²⁵

De huidige preventieve en repressieve aanpak van jeugdcriminaliteit kampt met een informatietekort. Er is aan universitaire criminologen gevraagd om onderzoek te doen naar jeugdnetwerken, waarin misdaad, machtsvertoon en muziek lijken samen te gaan. De politie zal ook een (netwerk)analyse uitvoeren.

3.4 Overig

Naast de fenomenen en praktijken die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven, worden de onderstaande ondermijnende activiteiten genoemd. Het betreft deels zogenoemde blinde vlekken. Er zijn dan weliswaar signalen of beredeneerde vermoedens dat een fenomeen voorkomt in Zoetermeer, maar de problematiek is slecht in beeld. Het betreft:

- *Zorgfraude.* Het betreft systematische fraudepraktijken door zorgaanbieders die doelbewust (lijken te) zijn opgezet om te frauderen met Wmo-zorg (vgl. Van der Torre, 2022). Hiertoe worden cliënten geworven. Personen uit criminele netwerken zouden private zorgopleidingen volgen om - zonder spoor van affiniteit met zorg - toe te kunnen treden tot de zorgmarkt. Er wordt gesignaleerd dat zorgfraude in netwerken samengaat met klassieke onderwereldpraktijken, zoals witwassen of drugscriminaliteit. Dergelijk misbruik van zorggeld is een schoolvoorbeeld van een schadelijk (ondermijnd) effect van georganiseerde criminaliteit.
- *Wapenbezit en (wapen)geweld.* Er wordt gewezen op wapenbezit en wapengebruik onder jongeren, mede getuige twee recente (schokkende) schietpartijen in 2022. Wapenbezit is deels het product van conflicten tussen criminele jeugdgroepen of -netwerkjes. Daarnaast

²⁵ Letterlijk geciteerd van: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/11/09/geldezels-beschoten-en-ontvoerd-door-hun-afpersers>

signaleren respondenten wapenbezit en onderling geweld, zonder dat dit kan worden gekoppeld aan delicten. Wapenbezit en geweld lijken haast een doel op, gericht op statusverwerving, mogelijk aangemoedigd door muziek(video's), onder meer in het drillrapp-genre.

Tabel 3.6: Twee schietpartijen met jonge slachtoffers in mei 2022 (mediaberichten)

Dinsdag 31 mei 2022. Een 17-jarige jongen uit Delft raakte gewond geraakt bij een schietpartij, op een parkeerterrein van een school op het Van Doornenplantsoen. Meteen na de schietpartij renden "meerdere jongens met zwarte kleding" weg.

Zondag 15 mei 2022. Bij een schietpartij in een speeltuin aan de Paganinirode (Buytenwegh) raakt een jongen zwaargewond. Na een zoektocht werden vier verdachten opgepakt. Het Openbaar Ministerie (OM) liet toen weten dat de incidenten mogelijk het gevolg zijn van een ruzie tussen groepen jongeren. Er zijn er in en rond de wijk meerdere incidenten geweest. Er werd vuurwerk tot ontploffing gebracht bij een huis. Enkele dagen later werd een kogelgat aangetroffen in een woning. De burgemeester kondigde voor een deel van de wijk Buytenwegh, maar ook delen van Meerzicht en Driemanspolder, een samscholingsverbod. In Buytenwegh en Meerzicht werd op een extra aantal locaties cameratoezicht ingevoerd.

- *Illegaal gokken.* Illegaal gokken wordt gesignaleerd in de horeca en aanverwante zaken, zoals lounges. Illegaal gokken leidt tot sociale (ondermijnende) problemen, in de vorm van gokverslaving, schulden en een daar op gebaseerde afhankelijkheid richting criminele organisatoren. Respondenten signaleren dat bij illegaal gokken wordt samengewerkt met Duitse criminelen.
- *Mensenhandel: arbeidsuitbuiting.* In de Haagse regio ligt arbeidsuitbuiting voor een groot deel in handen van enkele netwerken, waaronder dominante netwerken met een uitzendbureau (RIEC Den Haag, 2018). Ongunstige omstandigheden - zoals onderbetaling, te lange werktijden, slechte huisvesting en/of intimidatie – plaatsen arbeidsmigranten in een sterk afhankelijke positie.²⁶ Koppeling tussen werk en huisvesting zet hen onder druk. Als ze de gang van zaken op één domein niet accepteren, verliezen ze werk én woning. Dit soort praktijken veroorzaakt in Den Haag overlast vanwege overvolle woningen met kamerverhuur. In Zoetermeer is arbeidsuitbuiting een blinde vlek, net als panden (met kamerverhuur) waar arbeidsmigranten wonen en mogelijk problemen ondervinden en veroorzaken.²⁷ Toch stuiten ondermijningsspecialisten geregeld op casus in Zoetermeer. Arbeidsmigranten worden onder meer gehuisvest in bedrijfspanden op bedrijventerreinen. De leefomstandigheden zijn slecht, er slapen veel mensen in een beperkte ruimte en de arbeidsmigranten zijn voor werk en wonen afhankelijk van werkgever en verhuurder. Enkele

²⁶ Het is lastig om uit te zoeken of er daadwerkelijk sprake is van strafbare arbeidsuitbuiting, onder meer omdat arbeidsmigranten weinig informatie verstrekken en vanwege geringe opsporingscapaciteit bij de Inspectie SZW.

²⁷ Een onderzoek uit 2015 (Kalisvaart, 2015) schat het aantal zogenoemde MOE-landers dat op 1 januari 2015 in Zoetermeer woont op 1.040. Het aantal neemt dan toe, met Polen, Roemenen en Hongaren als grootste groepen. In 2018 schommelt het aantal niet-ingezetenen die als arbeidsmigrant per maand in Zoetermeer werken tussen de 335 (januari) en 624 (november), met een gemiddelde van 494 (PBLQ, 2020). Op drie meetmomenten (in de maanden januari, juli en december) wonen er dat jaar gemiddeld 210 ingezetenen als arbeidsmigrant in Zoetermeer.

keren wordt miserabele huisvesting van arbeidsmigranten in woonwijken geconstateerd. In een flatgebouw had een uitzendbureau bijvoorbeeld appartementen onderverhuurd aan arbeidsmigranten.

- *Illegale prostitutie en drugspanden.* Er is geen overzicht beschikbaar van panden met illegale prostitutie en van panden met drugshandel. Toch wijzen observaties, (straat)gesprekken met burgers en een krantenbericht over de Eilandenbuurt²⁸ op - sterke vermoedens omtrent - dergelijke panden op specifieke locaties (complexen of enkele straten). Het betreft onder meer Palenstein, Buytenwegh en de Eilandenbuurt (Oosterheem).
- *Vastgoed als blinde vlek.* Een veel voorkomend ondermijnend patroon in Nederlandse steden bestaat eruit dat netwerken of vermogende (rechts)personen met (witgewassen) misdaadgeld investeren in vastgoed (Noordanus e.a., 2020). Een deel van dergelijke investeerders ontpopt zich vervolgens als huisjesmelker: minimaal onderhoud en hoge huurprijzen, hetgeen gepaard kan gaan met allerhande overtredingen (b.v. over-bewoning). Dit patroon wordt niet geagendeerd in de gespreksronde wat betreft woningen. Wel wordt gewezen op verdachte investeringen in bedrijfspanden, al gaat het daarbij niet om grote aantallen. Er zijn signalen van woon- en adresfraude. Dit kan wijzen op uitkeringsfraude en onderverhuur-praktijken, net als op mogelijke arbeidsuitbuiting.

²⁸ Bron: <https://www.ad.nl/zoetermeer/drugspanden-prostitutie-en-steekpartijen-in-eilandenbuurt-dit-is-het-afvoerputje-van-zoetermeer~aa76409b/>

4. De politiek-bestuurlijke dimensie: ondermijning als stedelijke opgave

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdpunten de politiek-bestuurlijke betrokkenheid bij de aanpak van ondermijning. Dit komt tot uitdrukking in besluiten en standpunten, zoals de typering van veiligheid als stedelijke topprioriteit in het coalitieakkoord 2022-2026. Die prioritering komt aan bod in paragraaf 4.1, met bijzondere aandacht voor de aanpak van ondermijning. Toch is ondermijning pas laat (echt) op de politieke agenda in Zoetermeer beland. Zie paragraaf 4.2. Vervolgens wordt ingegaan op de (plaats van ondermijning in de) Kadernota Veiligheid 2019-2022, inclusief de verantwoording daarover. Zie paragraaf 4.3. Daarna gaat paragraaf 4.4 in op enkele momenten waarop politieke steun belangrijk was voor de ondermijningsaanpak. Slotparagraaf 4.5 concludeert dat politieke steun voor de financiering van de ondermijningsaanpak belangrijk is geweest, want ambtelijk liep dit vast.

4.1 Anno 2022: veiligheid als gemeentelijke topprioriteit

Het coalitieakkoord 2022-2026 benoemt veiligheid als een gemeentelijke “topprioriteit”. Dat is een keerpunt in het gemeentelijke beleid. Bij ons veldwerk treffen we een gemeentelijke veiligheidsorganisatie aan die is een lastig parket zit: het budget en de formatie staan niet in verhouding tot de lokale veiligheidsproblematiek. Dit komt mede door de dubbele groei van de veiligheidsproblematiek: meer mensen en bezoekers (alleen al vanwege de enorme groei van het inwonertal van Zoetermeer), meer complexe problematiek (o.a. ernstige en structurele jeugdproblematiek en juridische vraagstukken bij handhaving) en meer veiligheidstaken. De burgemeester-taken op het veiligheidsdossier zijn gestaag gegroeid en de politie stoot taken af, onder meer richting buitengewone opsporingsambtenaren (verder: BOA’s) van de gemeente.

In een groeigemeente als Zoetermeer is politiek-bestuurlijke prioriteit voor ‘fysiek’ en ‘sociaal’ logisch, al raakte daardoor de veiligheidsorganisatie achterop. Dit verandert in het coalitieakkoord 2022-2026. Er wordt “fors” geïnvesteerd in het veiligheidsbeleid, gericht op “(...) de aanpak van jeugdgroepen, geweldsincidenten, veiligheid in en rondom scholen en de ondermijnende criminaliteit in buurten, industrieterreinen en horeca.” Voor de aanpak van ondermijning wordt structureel een jaarbedrag beschikbaar gesteld van € 650.000,-. Voorts gaat extra geld naar het team Handhaving (de BOA-organisatie), namelijk 1,2 miljoen voor de komende vier jaren, met een tijdelijk jaarbudget van € 621.000,- van 2022 tot en met 2026. Uit deze investeringen, alsook uit het groeps gesprek met gemeenteraadsleden, blijkt dat het gemeentebestuur en de gemeenteraad inzien dat de onveiligheid in Zoetermeer - inclusief ondermijning - een structureel karakter heeft.

4.2 Tot 2022: ondermijning laat op de politieke agenda

In de - door de gemeenteraad vastgestelde - Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid Zoetermeer 2019-2022 (verder: Kadernota Veiligheid 2019-2022) wordt ondermijning benoemd als één van de vier speerpunten.²⁹ Dit gaat in 2019 nog niet gepaard met een ruim of structureel budget. Drie ambtelijke professionals worden namelijk gefinancierd uit tijdelijk geld (voor de periode van 2019 tot en met 2021) uit het zogenoemde landelijke ondermijningsfonds. In het coalitieakkoord werd wel, tot en

²⁹ Naast high impact crimes, extremisme en radicalisering, en problematische jeugdgroepen.

met 2023, tijdelijk geld beschikbaar gesteld voor een regisseur ondermijning. Dit akkoord voorziet ook in tijdelijke financiering van zeven extra BOA's. In 2018 had Zoetermeer al een subsidie gekregen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een gebiedsgerichte aanpak van ondermijning, met de focus op bedrijventerreinen. Dit bleef daarna een speerpunt.

Ondermijning krijgt weliswaar een plaats in het veiligheidsplan en er wordt een regisseur ondermijning gefinancierd, maar het politiek-bestuurlijke urgentiegevoel omtrent de veiligheidssituatie in Zoetermeer ontbreekt in 2018. Het coalitieakkoord constateerde destijds dat "het met de veiligheid in Zoetermeer relatief goed [is] gesteld. Maar het kan altijd beter". De gemeentelijke topprioriteiten liggen in 2018 elders, namelijk bij 'wijkgericht werken', op het sociaal domein en bij de verdere groei ('schaalsprong') van de stad qua woningen en inwoners. Ondermijning komt laat écht hoog op de politieke agenda, namelijk in het coalitieakkoord 2022-2026, nadat dit in veel nabijgelegen gemeenten eerder het geval was. Die trage agendering droeg bij aan de criminele kansen in Zoetermeer. Het komt onder meer tot uitdrukking in het achterop geraakt Bibob-beleid en in het lange tijd regelarme horecabeleid: geen sluitingstijden en tot 2018 helemaal geen exploitatievergunning.

4.3 Kadernota Veiligheid 2019-2022: vijf ondermijnings-thema's

De Kadernota Veiligheid 2019-2022 benoemt bij de ondermijningsaanpak vijf "inspanningen", namelijk: 1.) integrale aanpak hennepsteelt; 2.) het toepassen van het Bibob-beleid; 3.) de integrale aanpak van OMG's; 4.) interne en externe voorlichting, om zo de bewustwording in de eigen organisatie en daarbuiten (professionals en ondernemers) te versterken, en 5.) samenwerking met het RIEC. In maart 2021 wordt hierover (kort) politieke verantwoording afgelegd. Er wordt geconstateerd dat jaarlijks "diverse illegale hennepkwekerijen" worden opgerold, waarna bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen. Het Bibob-beleid wordt kort gememoreerd: standaard wordt getoetst bij horeca- en omgevingsvergunningen. De aanpak van OMG's is in handen gelegd van het RIEC. Er wordt gemeld dat professionals bewust zijn gemaakt van signalen die wijzen op ondermijning en dat de ondermijnings-BOA ondernemers op bedrijventerreinen attendeert op dergelijke signalen. Er is voorts een casusgerichte aanpak van ondermijning van de grond gekomen, waarbij het RIEC een rol vervult (zie paragraaf 5.2).

Het RIEC stelt in 2020 een zogenoemd vertrouwelijk ondermijningsbeeld op: een rapport dat de belangrijkste criminele fenomenen beschrijft. Een infographic met belangrijke bevindingen wordt openbaar gemaakt. Er worden vijf fenomenen benoemd, namelijk: risicovolle bedrijvigheid (o.a. de auto- en horecabranche); fraude en witwassen; criminele groepen; drugscriminaliteit; en mensenhandel. Vier fenomenen worden tegelijkertijd (deels) getypeerd als fenomeen of plek "waar weinig zicht op is", namelijk witwassen via luxe goederen; horeca; criminele netwerken en de huisvesting van arbeidsmigranten. Het RIEC voert ook een zogenoemde weerbaarheidsscan uit, waarin onder meer wordt aangedrongen op het aanstellen van een Bibob-coördinator, op bredere benutting van de Wet Bibob en op maatregelen om mogelijke arbeidsuitbuiting te voorkomen.

4.4 Politieke steun: onmisbaar bij de aanpak van ondermijning

De twee RIEC-rapporten constateren dat het nodig is om (meer) te investeren in de aanpak van ondermijning. Die constatering kan in 2020 rekenen op politieke bijval, al resulteert dat tot aan het coalitieakkoord 2022-2026 niet in structurele formatie. Tot 2021 werd op verschillende momenten politieke steun gegeven aan gemeentelijke inspanningen, namelijk:

- In 2016 wordt hennepteelt een politieke prioriteit, als dit wordt besproken in een commissievergadering. Twee hennepbranden (in een woning en in een bedrijfspand) hadden de veiligheidsrisico's aangetoond. De burgemeester wijst op verharding en schaalvergroting in de wereld van de illegale hennepteelt. Hennepteelt is sindsdien een thema in de ondermijningsaanpak.
- In november 2018 gaat de gemeenteraad akkoord met invoering van een exploitatievergunning voor horecabedrijven. Dit wordt doorgevoerd in maart 2019. Dit is een reactie op een reeks met criminele incidenten in nachthorecazaken in Zoetermeer. De burgemeester stuurde een lijst van dergelijke gebeurtenissen naar de gemeenteraad. De vergunningplicht wordt opgelegd aan nieuwe horecazaken. Reeds gevestigde horecaondernemers zijn hiervan vrijgesteld, totdat:
 - a) de ondernemer een wijziging aanvraagt van de Drank- en horecawetvergunning (m.u.v. een wijziging of aanvulling van het leidinggevendenaanhangsel);
 - b) de ondernemer een geheel nieuwe Drank- en horecawetvergunning aanvraagt;
 - c) en/of de burgemeester de ondernemer een waarschuwing en/of een maatregel op basis van de Horecasanctie-strategie Openbare Orde, het Coffeeshopbeleid Zoetermeer en/of het Toezicht- en Handhavingsmodel Drank- en horecawet oplegt.

De exploitatievergunning maakt het eenvoudiger om bij misstanden een horecabedrijf definitief te sluiten, namelijk door het intrekken van de exploitatievergunning. Ook kan in het voortraject, bij de aanvraag van de exploitatievergunning, een Bibob-toets worden uitgevoerd naar de (financiële) integriteit van ondernemer en leidinggevenden. Het is opmerkelijk dat er *geen* exploitatievergunning nodig was tot en met 2018. Temeer omdat er geen horeca-sluitingstijden gelden in Zoetermeer. Dit maakte het voor niet-integere (rechts)personen aantrekkelijk om (nacht)horeca in Zoetermeer te runnen of te bezoeken. Deze regelvrijheid beoogde het (horeca)ondernemerschap te stimuleren, al had dit als neveneffect dat het resulteerde in een gunstig crimineel vestigingsklimaat. Deregulering was jarenlang, vanaf ongeveer 2010, een bestuurlijk uitgangspunt.

- De gemeenteraad steunt de tijdelijke financiering van zeven extra BOA's, zoals opgenomen in het coalitieakkoord 2018-2022. Het laat onverlet dat de totale operationele BOA-formatie (19,12 fte vast, plus 7 tijdelijk) systematisch wordt overvraagd door het werkaanbod. Er is één BOA beschikbaar voor de ondermijningsaanpak. Politieke wensen om meer te doen – bijvoorbeeld BOA-inzet op zaterdagavond – kunnen pas worden doorgevoerd bij capaciteitsuitbreiding. In november 2021 steunt de gemeenteraad een raadsvoorstel om de tijdelijke financiering van de zeven BOA's te verlengen tot en met 2023. Dit vergt een budget van € 610.885,-. In een toelichting op het raadsvoorstel wordt opgesomd dat een fors aantal bestaande BOA-activiteiten zou wegvallen of zou worden verminderd zonder deze zeven BOA's. De jeugdboa's zouden bijvoorbeeld komen te vervallen, er zou onvoldoende capaciteit zijn om tijdens evenementen toezicht te houden en het toezicht rondom scholen zou worden gereduceerd, net als de controles van het Digitaal Opkoopregister. Dit legt kwetsbaarheden in de BOA-organisatie bloot. Dat heeft bijgedragen aan de (politieke steun voor de) stevige uitbreiding van de BOA-capaciteit die is opgenomen in het coalitieakkoord 2022-2026.

- De gemeenteraad heeft, bij amendement, eenmalig € 157.000,- beschikbaar gesteld om in het kalenderjaar 2022 twee ambtenaren (een projectmedewerker en een analist) te financieren die - onder aansturing van de regisseur ondermijning - zijn belast met de gemeentelijke en integrale aanpak van ondermijning. Deze twee medewerkers werden voor de periode van 2019 tot en met 2021 tijdelijk gefinancierd met een subsidie uit het zogenoemde Ondermijningsfonds van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De financiering van de regisseur ondermijning was namelijk gebaseerd op het coalitieakkoord uit 2018 en loopt door tot en met 2023. Bij de start van ons veldwerk (mei 2022) had de financiering van de gemeentelijke ondermijningsaanpak dus een politieke en tijdelijke grondslag.

4.5 Slotsom: politieke steun en grenzen

Bij de formatie lukte het om de ondermijningsaanpak structureel te financieren, getuige het coalitieakkoord 2022-2026. Een politieke meerderheid lijkt de ondermijningsaanpak in Zoetermeer te zien als een kwestie van een lange adem die veel ambtelijke inspanningen vergt. Een raadslid was bijvoorbeeld te spreken over de 6,5 ton die het recente coalitieakkoord beschikbaar stelt voor de ondermijningsaanpak, maar vraagt zich af of dit afdoende zal zijn, onder meer vanwege de grote sommen geld waarover criminelen beschikken. Het is de vraag of zes of zeven structureel gefinancierde ambtenaren toereikend zijn in een stad met criminele kansen en ongunstige sociaaleconomische trends.

Respondenten hebben richting de politiek nog wel een belangrijke wens wat betreft ondermijning. Die komt erop neer dat in de visie op de stad, gericht op het jaar 2040, bijna het gehele perspectief is gericht op sociale en fysieke ingrepen en niet op (ondermijnende) criminaliteit. Ondermijning is nu benoemd als stedelijke topprioriteit. Om dat ten volle waar te maken vergt bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit in twee opzichten een volwaardige plaats op de stedelijke strategische agenda: *a.)* bij visie en beleid ten behoeve van Zoetermeer 2040, en *b.)* bij wijkgerichte inspanningen. Op deze twee punten ontbreken politieke kaders en dat stelt grenzen aan de (mogelijke) effecten van de ondermijningsaanpak. Dit is één van de thema's die aan bod komt in het volgende hoofdstuk, over de gemeentelijke aanpak van ondermijning.

5. De gemeentelijke aanpak van ondermijning

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Paragraaf 5.1 gaat in op thema's waarop actie wordt ondernomen, met de criminele praktijken in de nachthoreca als startpunt. Paragraaf 5.2 analyseert tegen welke grenzen de huidige ondermijnaanpak aanloopt.

5.1 De ondermijnings-aanpak

De gemeentelijke veiligheidstaak is in Zoetermeer ondergebracht op de Afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving. Deze afdeling telt twee teams, namelijk Openbare Orde en Veiligheid (verder: team OOV) en het Team Vergunningen, Toezicht en Handhaving (verder: team VTH). Het OOV-team telt beleidsadviseurs, (netwerk-)regisseurs en handhavers en toezichthouders (BOA's). Team VTH verleent onder meer vergunningen en telt handhavingsjuristen. Het OOV-team vervult het overgrote deel van de harde kern van de gemeentelijke veiligheidstaak, zoals de aanpak van radicalisering, de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit, crisisbeheersing, de ondermijningsaanpak (inclusief coördinatie van Bibob-toetsing), de (geüniformeerde) BOA-taken op domein 1 (openbare ruimte) en de bijna dagelijkse afstemming en advisering richting burgemeester. Het team trekt complexe gemeentelijke veiligheidsopgaven en vangt de hectiek op bij crises (corona), incidenten (b.v. beschietingen of schietpartijen) of slepende kwesties (b.v. criminele invloeden in de nachthoreca). Voorts ligt het externe relatiebeheer op het veiligheidsdossier - met onder meer politie, justitie, RIEC en veiligheidsregio - vrijwel volledig in handen van het OOV-team.

De bovenlokale (grootstedelijke) criminele invloeden op de nachthoreca in Zoetermeer hebben de aanpak van ondermijning omstreeks 2018 geagendeerd. Bij de start van ons veldwerk was binnen het OOV-team drie fte beschikbaar voor de ondermijningsaanpak: de regisseur ondermijning, een projectmedewerker en ongeveer één formatieplaats voor data-analyse, verdeeld over twee analisten. Voorts is er *fulltime* een BOA beschikbaar voor de ondermijningsaanpak. Het OOV-team telt geen handhavingsjuristen. Er werken (ingehuurde) handhavingsjuristen bij het VTH-team. Ze werken mee bij juridische trajecten in het kader van de ondermijningsaanpak. Over de duim wordt geschat dat dit neerkomt op één fte. De belangrijkste inspanningen bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning worden langs de volgende lijnen geleverd:

- a. Nachthoreca: actie en slepende dossiers
- b. De casusgerichte aanpak
- c. Bestuurlijke rapportages
- d. Controles in soorten en maten
- e. Bibob-toetsing en -coördinatie

Ad a.) Nachthoreca: actie en slepende dossiers

Een reeks gewelddadigheden bij nachthorecazaken in Zoetermeer, geconcentreerd in het Van Tuyllpark, heeft geresulteerd in langdurige en stevige ambtelijke inspanningen. Met de (toenmalige) burgemeester als aanjager. De noodzaak daartoe hield verband met criminele ontmoetingen, conflicten en invloeden. Voorts diende een stevige aanpak te worden opgebouwd, omdat het Zoetermeerse horecabeleid juist sterk gedereguleerd was, tot november 2018 zonder exploitatievergunning. Ambtenaren konden niet zomaar (langdurige) handhavingstrajecten opstarten. Daartoe dienden eerst ambtenaren te worden gepositioneerd (de komst van drie ondermijningsspecialisten) en moesten werkprocessen worden ingericht. Daarbij diende onder meer

- over de grenzen van het OOV-team en VTH-team heen - te worden geregeld welke juristen beschikbaar waren. In november 2018 wordt de exploitatievergunning ingevoerd, onder meer voor zaken - zoals de nachthoreca - die een bestuursrechtelijke waarschuwing of sluiting krijgen opgelegd. Club Cobra werd bijvoorbeeld in februari 2019 voor de duur van twaalf maanden gesloten. Club Magnum kreeg op 13 september 2019 een bevel tot sluiting gedurende twee weken, met aansluitend een sluiting voor zes maanden, tot en met 26 maart 2020. In juni 2016 werd No Limit al gesloten voor de duur van zes maanden.³⁰

Bestuursrechtelijke handhaving ging gelijk op met aanvragen van exploitatievergunningen voor nachthoreca. Daartoe werd een Bibob-toets uitgevoerd. Dergelijke Bibob-toetsing is tijdrovend en een neventaak van de regisseur ondermijning. Parallel aan bestuursrechtelijke trajecten werd justitieel (strafrechtelijk) onderzoek verricht. Nieuwe incidenten of strafbare feiten vergden steeds weer ambtelijke tijd en energie. Ambtenaren leerden schakelen: tussen strafrecht en bestuursrecht, en met de OOV-manager en met de burgemeester. De nachthoreca was de vuurdoop van de 'ondermijningsambtenaren'.

Ad b.) De casusgerichte aanpak

De regisseur ondermijning (OOV-team) trekt en coördineert de gemeentelijke en integrale casusgerichte aanpak van ondermijning. Dit krijgt gestalte in het zogenoemde Kernteam Ondermijning dat eens in de drie weken vergadert. De regisseur is voorzitter. Hieraan wordt vanuit de gemeente deelgenomen door de drie ondermijningspecialisten (OOV-team), een handhavingsjurist (VTH-team) en een sociaal rechercheur. Voorts sluiten de politie en het RIEC aan. Het team beziet of een 'signaal' als casus wordt opgepakt. Op enig moment lopen er in 2020 en 2021 steeds tussen de tien en achttien casus. Zie tabel 5.1.

De casus betreffen voornamelijk drugs, witwassen en mogelijke arbeidsuitbuiting. Wat locaties betreft, gaat het "voornamelijk" om bedrijventerreinen en winkelgebieden. Voorts betreft het "voornamelijk" autobedrijven en horeca. Er komen ook meldingen binnen over woningen in wijken, maar omdat de "interventiemogelijkheden" daar lager worden ingeschat, worden dergelijke casus "minder" opgepakt. Bij signalen over mogelijk uitbuiting wordt "wel eens" een woning betreden met een machtiging, maar "die drempel ligt (...) veel hoger dan bij een bedrijfsgebouw." Signalen over hennepcultuur worden opgepakt door de politie.

De aanpak kan worden gericht op een klein netwerk (van personen en rechtspersonen) of op enkele personen uit een familie, maar ook op één (rechts)persoon. In 2021 wordt de helft (14) van het aantal nieuwe casus in 2020 (28) opgestart. Dit komt niet door een afname van het aantal signalen of mogelijke casus. In 2021 kwamen 88 signalen over mogelijke ondermijning binnen: 70 via Meld Misdaad Anoniem, tien via partners en acht via het mailadres van het gemeentelijke meldpunt voor ondermijning. Zie tabel 5.2. De afname van het aantal opgepakte casus in 2021 komt door strengere selectie aan de voorkant. Er wordt beoordeeld wat passende casus zijn om op te pakken in het Kernteam en wat de haalbaarheid is van een casus.

In 2020 en 2021 werden 38 casus 'afgerond' door het Kernteam. Bij dertig casus werd *geen* resultaat geboekt. De volgende verklaringen worden gegeven:

- Het Kernteam vervult bij casus - als "eerste stap in de opschaling" - voornamelijk een "ondersteunende rol" bij inspanningen vanuit het RIEC of door de politie. Dit houdt in dat de beoordeling in het Kernteam van beschikbare informatie voornamelijk leidt tot een strafrechtelijke onderzoek ('opsporing') of tot een integrale aanpak binnen RIEC-structuren.

³⁰ Dit overzicht is onvolledig. Handhavingsjuristen kunnen door een ICT-probleem niet verder terugzoeken dan 2020 en 2019 vanwege "migratie naar een andere versie van het systeem".

- Bestuurlijke rapportages van de politie vanwege drugshandel of drugsproductie die worden verstrekt aan de gemeente zijn nog *nooit* verstrekt aan de regisseur ondermijning.
- Het ontbreekt in het Kernteam vaak aan ‘overtuigende informatie’ over strafbare feiten of overtredingen, zoals die wel beschikbaar was op het nachthoreca-dossier. Een respondent: “Het komt voor dat we het onderbuikgevoel met onze middelen niet concreet genoeg krijgen. We moeten de casus daarom laten vallen”. Een casus is dan voor de politie (het basisteam) vaak niet ‘groot’ of ‘concreet’ genoeg om over te gaan tot opsporing. Een andere mogelijkheid is dat een zaak juist ‘te groot’ is voor het basisteam als het gaat om informatie over landelijk actieve kopstukken of netwerken.

Het bovenstaande verklaart waarom een ruime meerderheid van de casus (30 van de 38) niet in een interventie resulteert. Er zijn “enkele keren” opsporingsonderzoeken opgestart via het Kernteam Ondermijning. In de praktijk loopt er doorgaans één RIEC-casus met een substantieel aandeel in de gemeente Zoetermeer. Daarnaast kan beschikbare informatie uitmonden in controles (zie onder punt c.) of in preventieve gesprekken met ondernemers op bedrijventerreinen. Ook kan een signaal een reden zijn om het gemeentelijke toezicht op een concrete locatie te versterken. Soms gaat alleen al van gemeentelijke aanwezigheid en oplettendheid een gunstig effect uit. Bijvoorbeeld als een dubieus bedrijf daarom lijkt te vertrekken.

Tabel 5.1: Lopende en nieuwe casus in 2020 en 2021 in het Kernteam Ondermijning³¹

Kernteam casus	Q1	Q2	Q3	Q4	Totaal
2020					
Lopend	14	18	12	11	-
Nieuw	15	4	4	5	28
2021					
Lopend	13	17	13	10	-
Nieuw	3	3	1	4	14

Tabel 5.2: In 2021 ontvangen signalen over mogelijke ondermijning en aantal casus dat door het Kernteam Ondermijning is opgepakt

Signalen in 2021	
Signalen ontvangen via..	
- Meld Misdaad Anoniem	70
- Partners	10
- Mailadres meldpunt	8
Door Kernteam opgepakte signalen	14

Tabel 5.3: Aantal afgeronde kernteam-casus in 2020 en 2021, uitgesplitst naar resultaat (‘geen’ of ‘positief’)

Kernteam-casus	2020	2021	Totaal
Aantal casus: afgerond, geen resultaat	19	11	30
Aantal casus: afgerond, positief resultaat	5	3	8

³¹ Bron van de tabellen 5.1 tot en met 5.9 is de gemeente Zoetermeer.

Ad c.) Controles in soorten en maten

De actiegerichtheid van de ondermijningsaanpak van de gemeente Zoetermeer komt tot uitdrukking in verschillende soorten controles:

- Controles met het Haags Economisch Interventie Team (verder: HEIT).³² Het HEIT bezoekt met een integraal team ondernemers op basis van meldingen over misstanden. Er zijn in Zoetermeer in 2020 acht controles uitgevoerd door het HEIT en zeventien in 2021. Zie tabel 5.4.
- Er worden controles uitgevoerd in panden op bedrijventerreinen. De gemeente (de regisseur en de ondermijnings-BOA) neemt daarbij het voortouw. De controles worden uitgevoerd door gemeente en politie, met de mogelijkheid dat een bouwinspecteur aansluit of medewerkers van de brandweer of Arbeidsinspectie. Het vergt, vanwege schaarse capaciteit bij de politie, een lange voorbereidingstijd (via het Kernteam) om controles in te plannen. De politie controleert in 2022, met de gemeente, om de twee maanden “aandachts-locaties”.³³ In 2020 zijn 33 bedrijven gecontroleerd, inclusief horecabedrijven (er is geen specificatie beschikbaar). In 2021 zijn negen bedrijven gecontroleerd, waaronder twee bedrijven in de autosector. Zie tabel 5.4. Dit is - ook met inachtneming van de HEIT-controles - een klein aantal gecontroleerde bedrijven. Dit is een rem op het versterken van de informatieposities door middel van gerichte controles, gebaseerd op voorinformatie en analyses. Er worden wel veel (meer) zachte controles uitgevoerd; zie de derde controlevariant.
- De gemeente streeft naar flexibilisering van toezicht en controle, in aanvulling op de schaarse actiedagen waarop de politie beschikbaar is. Er worden (ook buiten actiedagen) gesprekken gevoerd met ondernemers. Daarbij wordt kennisgemaakt of het contact wordt hernieuwd, er wordt gewezen op signalen van ondermijning en er wordt duidelijk gemaakt waar en hoe dergelijke signalen kunnen worden gemeld. Er zijn op bedrijventerreinen in 2020 in totaal 74 gesprekken gevoerd met ondernemers en in 2021 betrof het 414 gesprekken. Er zijn in die twee jaren 484 brieven - ondertekend door de burgemeester - verstuurd aan ondernemers, waarin wordt gewezen op signalen van ondermijning en op mogelijkheden om deze te melden: via een mailadres van de gemeente of via Meld Misdaad Anoniem. Op de surveillanceroute over de bedrijventerreinen wordt het toezicht op panden waarover signalen bekend zijn ‘meegenomen’. Het (preventieve) effect hiervan laat zich niet of nauwelijks meten, al constateert de gemeente dat elf bedrijven zijn vertrokken na “verscherpt toezicht”: vier in 2020 en zeven in 2021. Er is echter ook een indicatie voor tegenvallende resultaten. Het forse aantal gesprekken levert in 2020 namelijk slechts zeven meldingen op en in 2021 slechts nul. Zie tabel 5.5. Er komen wel meldingen binnen bij Meld Misdaad Anoniem, maar het is niet bekend of de melders ondernemer zijn. Het lage aantal meldingen strookt met een andere constatering: in direct contact met gemeenteambtenaren - tijdens de vele gesprekken – zijn ondernemers terughoudend om informatie te geven. Het vergt nader onderzoek om deze teleurstellende informatiestroom te verklaren. Er zijn in

³² Het HEIT voert integrale controles uit in alle stadsdelen van Den Haag en sinds 2016 ook in gemeenten in de regio, zoals Zoetermeer. Het HEIT bestrijdt misstanden, zoals: belasting- en uitkeringsfraude; zwartwerken; illegale tewerkstelling; illegaal gokken; onderbetaling en uitbuiting; overtreding van vergunning-voorwaarden; en overtredingen van andere wet- en regelgeving.

³³ Voorts is de politie in 2022 beschikbaar voor twee controledagen, om grote acties te organiseren, zoals het controleren van opslagboxen. Elk kwartaal neemt de politie een dag deel aan controles van het opkoopregister.

2021 twee preventieve controles uitgevoerd. Eén bij een bedrijf dat opslagboxen verhuurd. De andere controle door politie en gemeente, inclusief speurhonden, was een willekeurige wandelroute over twee bedrijventerreinen, gericht op zichtbare aanwezigheid en op dialoog met ondernemers. Voor 2022 staan twee soortgelijke controles gepland.

- Er worden (onaangekondigde) integrale horecacontroles uitgevoerd. Dit wordt getrokken door de BOA met horeca als specialisatie. Naast de drank- en horecatoezichthouder nemen de politie, Stedin en sociale recherche deel. Er is afgesproken dat minimaal honderd integrale controles per jaar worden uitgevoerd. Na drie maanden staat in 2022 de teller reeds op ongeveer zestig controles. In 2021 werden vanwege corona minder horecacontroles uitgevoerd, namelijk 42. Hoeveel horecacontroles zijn uitgevoerd in 2021 blijkt niet uit de aangeleverde cijfers. Zie tabel 5.4.
- Ook worden controles uitgevoerd van zogenoemde digitale opkoopregisters. Met dergelijke registers wordt getracht heling, witwassen of fiscale fraude te voorkomen. Er wordt vier keer per jaar gecontroleerd, gedurende een hele dag. In 2020 zijn veertig controles uitgevoerd en in 2021 slechts één, met name vanwege schaarse politiecapaciteit.

Tabel 5.4: Uitgevoerde controles in Zoetermeer in 2020 en 2021

Controles	2020	2021	Totaal
Bedrijventerrein (geen auto, geen DOR)	33	7	81
Autobranche (geen DOR-controle)		2	
Horeca-controle		42	
DOR-controle (*)	40	1	41
HEIT	8	17	25

Noot: (*) Digitaal Opkoopregister

Tabel 5.5: Informatie over de aanpak van bedrijventerreinen - maatregelen, signalen en betrokken bedrijven

Aanpak bedrijventerreinen	2020	2021	Totaal
Laagdrempelige gesprekken met ondernemers	74	414	488
Bewustwordingsbrieven naar ondernemers	188	296	484
Signalen van ondernemers n.a.v. gesprekken	7	0	7
Vertrek bedrijf dat 'aandacht' krijgt	4	7	11

Ad d.) Bestuurlijke rapportages

De politie en de BOA's stellen zogenoemde bestuurlijke rapportages op. De politie doet dit bijvoorbeeld na aanhoudingen en drugsvondsten. De politie mailt bestuurlijke rapportages naar de handhavingsjuristen (VTH-team). De onderstaande tabel vermeldt hoeveel rapportages in 2020 en 2021 zijn opgesteld. We hebben gevraagd naar specificatie van de inhoud (aard van de constatering) van de rapportages en naar informatie over het type pand (huurwoning, koopwoning of bedrijfspand) en de wijk. In het registratiesysteem van de gemeente was dit niet – of met veel handwerk – te doen. De rapportages gaan, zo kregen we te horen, voor “95 procent” over drugshandel of drugsproductie. En “een enkele keer” over illegale prostitutie, illegaal gokken of misstanden met het digitaal opkoopregister.

Tabel 5.6: Bestuurlijke rapportages in 2020 en 2021, opgesteld door politie en BOA's.

Bestuurlijke rapportages	2020	2021	Totaal
Politie	37	40	77
BOA's	5	4	9

We hebben informatie ontvangen over tachtig bestuurlijke maatregelen (handhaving) die zijn opgelegd in 2020 en 2021. Volgens artikel 13b van de Opiumwet heeft de burgemeester voor de handhaving van de handel of productie in drugs in panden de mogelijkheid bestuursdwang toe te passen: het zogenoemde Damocles-beleid. Er is 37 keer bestuursdwang toegepast op basis van dit beleid. In de praktijk is dit feitelijk sluiting van een pand.³⁴ Voorts is 27 keer een waarschuwing uitgedeeld. Zie verder tabel 5.7. We hebben gevraagd of deze gegevens konden worden gespecificeerd, wat betreft de aard van het feit (b.v. drugshandel of drugsproductie), het type pand of de wijk in de stad. Voorts is gevraagd wat de bron van de maatregel was, bijvoorbeeld een bestuurlijke rapportage van de politie of van een BOA, een casus-aanpak van het Kernteam (zie punt b.) of een uitgevoerde controle (zie punt c.). Die informatie was niet voorhanden. Het ontbreken van dergelijke overzichten is een interne hindernis bij de ondermijningsaanpak. Zie paragraaf 5.2.

Tabel 5.7: Bestuurlijke handhaving door de gemeente Zoetermeer in 2020 en 2021

Bestuurlijke handhaving	2020	2021	Totaal
Bestuurlijke boete	0	1	1
Bestuursdwang – Ondermijningsartikel APV	0	0	0
Bestuursdwang – Damocles	20	17	37
Bestuursdwang – Overig	1	2	3
Last onder dwangsom	2	6	8
Bestuurlijke waarschuwing	10	17	27
Bestuurlijke waarschuwing DOR	3	1	4
Totaal	36	44	80

Om nadere informatie te kunnen geven over de bestuurlijke handhaving heeft een handhavingsjurist, in de persoonlijke werkomgeving, gezocht naar gegevens die het gemeentelijke systeem niet genereert. Het gaat om 59 dossiers die in 2021 hebben gelopen. Dit is geen totaaloverzicht; het betreft dossiers waarover de onderstaande gegevens beschikbaar waren. De basis van het optreden is 54 keer een bestuurlijke rapportage van de politie en vijf keer van een BOA. Het betrof 31 keer drugscriminaliteit, voornamelijk drugshandel (21 keer), plus onder meer drie hennepkwekerijen en een drugslab. Voorts werd twintig keer illegaal vuurwerk aangetroffen, waaronder één keer een "vuurwerkbom" en één keer een "grote hoeveelheid illegaal vuurwerk". Er werd slechts één keer (illegale) prostitutie geconstateerd. Zie verder de onderstaande tabel. In de top-5 van wijken of locaties waar deze feiten werden geconstateerd, staan: Oosterheem (10); Meerzicht (8); Noordhove (7); stadscentrum (6); Rokkeveen (6) en Buytenwegh (5). Zie de onderstaande tabel voor meer gegevens.

Tabel 5.8: Overzicht van geconstateerde feiten en locaties van 59 bestuurlijke rapportages (die in 2021 in Zoetermeer zijn behandeld)

Geconstateerde feiten		Locaties	
Drugs	31	Oosterheem	10
Drugshandel – 19		Meerzicht	8
Drugshandel op straat - 2		Noordhove	7
Drugshandel en wapens – 1		Stadscentrum	6

³⁴ Het gaat in dit geval om het aantreffen van verdovende middelen uit Lijst 1 en 2 Opiumwet.

Drugs-gerelateerde goederen – 4		Rokkeveen	6
Kleine hoeveelheid drugs en een wapen -1		Buytenwegh	5
Hennepkwekerij – 3		Dorp	3
Drugslab - 1		Driemanspolder	3
<u>Illegaal vuurwerk</u>	20	Palenstein	3
Waaronder:		Noordelijke bedrijventerreinen	2
Vuurwerkbom – 1		Seghwaert	2
Grote hoeveelheid illegaal vuurwerk - 1		Rokkehage	2
Digitaal opkoopregister	3	Lansinghage	1
Wapens	2	Straatlocatie	1
Prostitutie	1		
Inbrekers	1		
Overlast / ondermijningspand	1		
Totaal	59	Totaal	59

Op deze 59 dossiers werd 34 keer gereageerd met een bestuurlijke waarschuwing, 18 keer werd overgegaan tot tijdelijke sluiting (voor een duur van één tot negen maanden) en zeven keer werd een last onder dwangsom opgelegd.

Bij de 31 drugszaken werden de volgende bestuurlijke maatregelen opgelegd:

- Drugshandel
 - Last tot sluiten - 3 maanden (11)
 - Last onder dwangsom (3)
 - Last tot sluiten – 6 weken (2)
 - Bestuurlijke waarschuwing (2)
 - Last tot sluiten – 2 maanden (1)
- Drugshandel op straat
 - Last onder dwangsom (2)
- Drugshandel en wapens
 - Bestuurlijke waarschuwing (1)
- Drugs-gerelateerde goederen
 - Bestuurlijke waarschuwing (4)
- Kleine hoeveelheid drugs en een wapen
 - Bestuurlijke waarschuwing (1)
- Hennepkwekerij
 - Last onder dwangsom (1)
 - Bestuurlijke waarschuwing (1)
 - Last tot sluiten - 3 maanden (1)
- Drugslab
 - Last tot sluiten - 9 maanden (1)

Ad e.) Bibob-toetsing en -coördinatie

De gemeente Zoetermeer voert Bibob-onderzoeken uit. Er wordt altijd (een ‘zal-bepaling’) een Bibob-toets uitgevoerd (bij vergunningen) in geijkte risicobranches, namelijk vechtsportgala’s, horeca (exploitatievergunning en Drank- en horecawet), speelgelegenheden en seksinrichtingen. Voorts kan een toets worden uitgevoerd bij subsidieverlening en voor een Wabo-vergunning: in zeventien genoemde risicobranches of bij een bouwsom van minimaal € 500.000,-.

In de praktijk ligt het zwaartepunt in de horecasector, met 28 Bibob-toetsen in 2021 (hetgeen vier keer resulteerde in een weigering) en achttien³⁵ in 2020. Daarnaast werden in 2020 en

³⁵ Mogelijk ook één of enkele toetsen vanwege een vergunning voor seksinrichting, zo kregen we als toelichting; dat valt niet op te maken uit aangeleverde cijfers.

2021 in totaal 28 Bibob-onderzoeken uitgevoerd vanwege een Wabo-vergunning. Het OOV-team telt geen zogenoemde Bibob-coördinator, want dit is in feite een neventaak van de regisseur ondermijning. Deze functionaris werkte voorheen in het VTH-team. Het VTH-team telt ongeveer vijf medewerkers die Bibob-toetsen (Wabo en horeca) uitvoeren. ‘Zware’ Bibob-toetsen worden uitgevoerd door de regisseur ondermijning. In 2020 en 2021 is in totaal zes keer een RIEC-advies gevraagd in een Bibob-traject en twee bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Zie tabel 5.9.

Tabel 5.9 Informatie over Bibob-onderzoeken in Zoetermeer, uitgevoerd in 2020 en 2021

Bibob-onderzoeken	2020	2021	Totaal
Wabo	13	13	26
APV *	18	28	46
RIEC-adviezen	5	1	6
LBB-adviezen	2	0	2
Maatregelen / weigering **	2	4	6

Noten: * Horeca en seksinrichtingen (bijna allemaal horeca; zie voetnoot 29) | ** weigeren vergunning; voorschriften opnemen in de vergunning; buiten behandeling stellen van de aanvraag

5.2 Grenzen aan de ondermijningsaanpak

In de Kadernota Veiligheid 2019-2022 is ondermijning één van de vier speerpunten. Dit resulteert in beleidsvoornemens en -praktijken, al lopen ambtelijke professionals daarbij aan tegen (soms knellende) grenzen. Het betreft:

- a. De veiligheidsorganisatie: versterking en blijvende kwetsbaarheden
- b. De onder-bemenste BOA-organisatie: kansen en opdrachten
- c. Bibob-beleid: een strategische en operationele opdracht
- d. De ondermijningsaanpak: interne hindernissen
- e. Veiligheid als sluitstuk: wijkgericht werken
- f. Op het snijvlak van ondermijning en de jeugd aanpak: opgaven

Ad a.) De veiligheidsorganisatie: versterking en blijvende kwetsbaarheden

Personele tekorten en beleidsachterstanden laten zich voelen op verschillende veiligheidsdossiers, onder meer bij Bibob-beleid en ondermijning. De ondermijningsaanpak loopt vaak achter de feiten. De 6,5 ton structurele financiering voor de ondermijningsaanpak in het coalitieakkoord 2022-2026 geeft eerder zekerheid dan extra personele ruimte. Een leidinggevende ambtenaar rekent voor dat dit bedrag voor ongeveer twee derde wordt besteed aan het “structureel maken” van tijdelijke financiering, terwijl het sentiment is dat er “veel extra’s” bij komt. De personele groei bedraagt ongeveer 1,5 fte. Er wordt overwogen die in te vullen met een Bibob-coördinator (OOV) en met een extra ondermijnings-BOA (Handhaving).

Ad b.) De onder-bemenste BOA-organisatie: kansen en opdrachten

De BOA-organisatie kampt tijdens ons veldwerk met een fors personeelstekort. Er is operationeel circa 26 fte beschikbaar (waaronder 7 fte met tijdelijke financiering), terwijl er volgens ambtelijke calculaties behoefte bestaat aan formatie van meer dan 40 fte. De BOA-formatie blijft achter bij (vijf) andere gemeenten. Zie tabel 5.9. De werkdruk is hoog, mede door verschuiving van taken van de politie naar BOA’s. Het aantal meldingen is complexer geworden (bijvoorbeeld overlast door criminele jeugd of verwarde personen) en getalsmatig fors gegroeid, namelijk van 2.759 (2016) naar 8.611 (2021). Dat is een toename van 212 procent (!) in vijf jaar tijd. Daardoor ontstaat

taakverdringing: *the urgent before the important*.

Het Coalitieakkoord 2022-2026 onderkent de onder-bemensing van de BOA-organisatie en stelt 1,2 miljoen beschikbaar voor de komende vier jaren, waarvan een jaarbudget van € 621.000,- tijdelijk is. Specifiek voor ondermijning geldt dat er waarschijnlijk één extra ondermijnings-BOA wordt gepositioneerd. Dit is vooruitgang, al blijft het een povere formatie, afgezet tegen de criminele kansen en praktijken in de stad. De gespecialiseerde BOA-formatie voor ondermijning blijft achter bij ('oude stad') Schiedam - met circa 79.000 inwoners - waar maar liefst negen ondermijnings-BOA's actief zijn (vijf vaste krachten en vier op basis van tijdelijke financiering). Zie tabel 5.11.

Tabel 5.10: Verhouding tussen het aantal inwoners en het aantal operationele (geüniformeerde) BOA's

Gemeente	Fte operationeel	Overhead	Fte p. inwoners aantal (excl. overhead)
Zoetermeer	26,12	1	4.785 (6)
Haarlemmermeer	41	6	3.804 (3)
Haarlem	37,90	13,3	4.298 (4)
Alkmaar	40	2	2.735 (1)
Zaanstad	42	1,5	3.714 (2)
Ede - actueel ³⁶	27	3,5	4.444 (5)

Tabel 5.11: Overzicht van ambtenaren die een vast aandeel hebben in de ondermijningsaanpak in Schiedam en Zoetermeer

Gemeente & inwonertal	Schiedam 79K	Zoetermeer 125K
Ondermijningsspecialist(en)	2,0 fte	1,0 fte
Bibob-coördinator/-specialist	1,0 fte	***
Analist / criminoloog	1,0 fte	1,0 fte
(Handhavings-)jurist	1,5 fte *	1,0 fte
Projectondersteuner		1,0 fte
Totaal	5,5 fte	4,0 fte
<i>BOA's / handhavers</i>	<i>9,0 fte **</i>	<i>1,0 fte</i>

Noot * feitelijk hogere inzet; ** 4 fte op basis van tijdelijk geld; 5 fte vast beschikbaar voor ondermijning; *** wordt ingevuld door regisseur ondermijning;

Ad c.) Bibob-beleid: een strategische en operationele opdracht

Het Bibob-beleid stamt uit 2013 en is achterop geraakt. Er wordt (vrijwel) louter getoetst in risicobranches. De personele bezetting is problematisch, want Bibob-coördinatie is een neventaak van de drukbezette regisseur ondermijning. Dit komt voort uit de politiek-bestuurlijke voorkeur voor deregulering. Er tekent zich een omslag af, waarbij Bibob-toetsing wordt gezien als een instrument dat bonafide ondernemers en inwoners beschermt tegen criminele praktijken. Ander Bibob-beleid vergt verandering in het bestuurlijke en ambtelijke handelen. Dit vraagt om een meer proactieve en onderzoekende houding naar externe partijen, ook tegenover (rechts)personen waarmee al een relatie bestaat of die willen investeren in opgeschijnlijk aantrekkelijke zaken. Dit vergt een nieuwe balans tussen alertheid op mogelijke ondermijning en gerichtheid op ondernemerschap. Een nieuwe Bibob-coördinator wacht een stevige opdracht: bestuurlijke steun organiseren, een strategische stijlverandering doorvoeren, het bereik van de Bibob-toetsing uitbreiden, op ambtelijke afdelingen steun vergaren voor Bibob-toetsing en gestalte geven aan de kwaliteitsontwikkeling daarvan.

³⁶ Uitgegaan van 120.000 inwoners.

Ad d.) De ondermijningsaanpak: interne hindernissen

De (gemeentelijke) ondermijningsaanpak ligt in handen van een cluster ambtenaren, met de regisseur ondermijning als trekker. De casusgerichte aanpak is hiervan een belangrijk onderdeel. In de gesprekken komen interne hindernissen in beeld, namelijk:

- De inzet, aansturing en beschikbaarheid van handhavingsjuristen bij de ondermijningsaanpak vergt horizontale afstemming: tussen de ondermijningsregisseur in het OOV-team en de (tijdelijk ingehuurde) handhavingsjuristen in het VTH-team. De regisseur kan niet sturen op inzet van handhavingsjuristen.
- Bestuurlijke rapportages van de politie (b.v. over aanhoudingen vanwege drugshandel of drugsproductie) worden per mail verstrekt aan de handhavingsjuristen en aan adviseurs openbare orde, maar (vervolgens) niet aan de regisseur ondermijning. Die kan derhalve de bestuursrechtelijke handhaving niet aansturen en ook niet beoordelen of aanvullende gemeentelijke maatregelen opportuun zijn. De regisseur krijgt niet de mogelijkheid om uit te zoeken of gearresteerde personen wellicht onbedoeld door de gemeente worden gefaciliteerd. Bijvoorbeeld omdat ze subsidies of uitkeringen ontvangen, beschikken over vergunningen, optreden als zorgaanbieder of wellicht op een andere manier zaken doen met de gemeente. Hier komt bij dat de regisseur ondermijning naar aanleiding van bestuurlijke rapportages - op basis van opgebouwde materiekennis - (ondermijnende) patronen of interventiekansen kan herkennen die buiten het bereik liggen van juridische medewerkers.³⁷ In reactie op een discussie hierover, bestaat sinds het eerste kwartaal van 2022 voor het Kernteam Ondermijning (inclusief de regisseur) de mogelijkheid om - bij een lopende concrete casus - eventuele politiële bestuurlijke rapportages over betrokkenen op te vragen. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt. Voor de andere route bestaat dus nog geen werkproces, dat wil zeggen verstrekking van bestuurlijke rapportages van de politie (over ondermijning) aan de regisseur ondermijning (ook als er ten aanzien van de betrokkenen geen casus loopt bij het Kernteam Ondermijning).
- Er is binnen delen van de ambtelijke organisatie discussie over de juridische grondslag van de ondermijningsaanpak, met name waar het gaat om de interne informatie-uitwisseling. Er worden meer in het algemeen vraagtekens geplaatst over de juridische basis (de "rechtsstatelijkheid") van bestuursrechtelijke handhaving.
- Er bestaat in de ambtelijke organisatie, ook in de top, een sterk geloof in preventieve actie. Er wordt gediscussieerd over de betekenis van handhaving. Preventie is belangrijk en vaak goedkoper dan reageren. Echter, Zoetermeer telt veel daders en/of slachtoffers waarvoor preventie te laat komt. Het blijkt dan nodig om grenzen te stellen en om slachtoffers te helpen.
- Het digitale systeem kan bepaalde nuttige – en op zich eenvoudige – overzichten niet genereren. 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 bestaat bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak behoefte aan heldere werkprocessen die de regisseur ondermijning in staat stelt om – ook op casusniveau – efficiënt te sturen op inhoud en proces. Vandaag de dag zijn er blokkades en tijdrovende discussies.

³⁷ De beleidsadviseurs OOV hebben wel toegang tot de bestuurlijke rapportages en kunnen worden benaderd door de regisseur ondermijning, maar daar is nog geen gebruik van gemaakt.

Ad e.) Veiligheid als sluitstuk: wijkgericht werken

In strategische perspectieven op de stad wordt veiligheidsbeleid niet gezien als een pijler van het lokaal bestuur. Dat komt tot uitdrukking in het wijkgericht werken. Hier wordt al ruim een decennium veel werk van gemaakt in Zoetermeer. Er waren wijkmanagers en die werden wijkregisseur, met als sleutelopdracht om (met bewoners) problemen te signaleren. Om vervolgens tot actie te komen, met bewoners. Daartoe werden eerst wijkontwikkelingsplannen opgesteld en later focuspunten. Daarin ontbreekt of ontbrak (tot voor kort) de aandacht voor criminaliteit vrijwel volledig. Toch is criminaliteit een (voor bewoners) schadelijk onderdeel van het sociale leven in Zoetermeer. Misdaadbestrijding vraagt om specialistische bijdragen van het OOV-team aan wijkgerichte actie. Zij zijn in staat om informatie over criminaliteit op waarde te schatten, om zo de stap te zetten van locatiekennis naar concrete (en centraal gestuurde) actie. Vandaag de dag blijft veel straatinformatie steken op wijkniveau. Bijvoorbeeld bij de WAS-teams (Wijk en Agent Samen). Bewoners verstrekken informatie aan de wijkagent, onder meer als ze samen door de wijk lopen. Wijkagenten zijn niet in de positie om de gerichte of duurzame actie te organiseren die nodig is bij hardnekkige ondermijning op wijkniveau.

Ad f.) Op het snijvlak van ondermijning en de jeugdaanpak: opgaven

De OOV-organisatie heeft een aanpak van de jeugdproblematiek opgezet. Dit heeft raakvlakken met de ondermijningsaanpak, omdat jongeren: *a.)* delicten plegen en daartoe gerekruteerd (kunnen) worden door organiserende criminelen; *b.)* bestaande of potentiële klanten zijn van criminelen die illegale producten verkopen (o.a. drugs en illegaal gokken); en *c.)* slachtoffer worden van criminele praktijken (bijvoorbeeld uitbuiting, geweld of intimidatie). Vandaag de dag geeft binnen het OOV-team een ambtelijk cluster van vijf fte gestalte aan de jeugdaanpak.³⁸ Op jaarbasis bereikt die aanpak circa honderd jongens. Daar bij ligt de nadruk op zorg en preventie, als is een strafrechtelijke aanpak een optie. Er is in de afgelopen jaren een opeenvolging van geconcentreerde inspanningen met deze aanpak in (sub-buurten) van wijken, namelijk Buytenwegh, Oosterheem en Meerzicht. Anno 2022 is de jeugdproblematiek niet wijk- of locatie-gebonden, want het heeft plaats door de hele stad en in de digitale wereld. In 2014 legde een daderanalyse de basis voor een actie richting een criminele jeugdgroep en richting een ruimer netwerk met overlast-gevende groepen. Er bestond op hoofdlijnen een taakverdeling: politie en justitie nemen het voortouw bij criminele jeugdgroepen (met opsporing als pijler) en de gemeente bij overlast-gevende of hinderlijke jeugd. Die taakverdeling is weggefallen. Dit groeps criterium past, zo constateren respondenten, niet bij de huidige grilligheid van jeugdcriminaliteit en het overschat de actualiteit van justitiële registraties. Anno 2022 kan criminele groepsvorming niet worden aangetoond. Jongeren en jongvolwassenen plegen delicten vanuit netwerkstructuren. Zonder criminele jeugdgroep komt er echter geen systematische strafrechtelijke aanpak van de grond. Dit is een knelpunt. Volgens twee respondenten (justitie) zou ook een analyse van een crimineel netwerk (met jongeren) de basis moeten kunnen zijn voor een strafrechtelijke aanpak. Dat is tot op heden niet gebeurd. Jeugdcriminaliteit is zichtbaar in de stad, getuige jonge drugsdealers, winkeldiefstal, vernielingen, wapenbezit en heftige geweldsmisdrijven. Een regionaal project (dealbreakers) stuurt aan op preventie van criminele aanwas in de criminele (drugs)wereld. Daartoe wordt o.a. voorlichting gegeven op onderwijsinstellingen.

We hebben niet onderzocht hoe de jeugdaanpak werkt, maar bespraken met respondenten de relatie met de ondermijningsaanpak. Daarbij worden de volgende zaken geagendeerd:

³⁸ Het betreft een coördinator, een jeugdmarshall, twee netwerkregisseurs en een ondersteuner. Zij worden ondersteund door twee BOA's die (een deel van hun tijd) beschikbaar zijn voor jeugd-taken.

- De jeugdaanpak wordt gericht op daders, maar criminele netwerken maken ook slachtoffers. Daar is op dit moment minder aandacht voor.
- Voorts wordt de jeugdaanpak gericht op jongens, terwijl ook meisjes strafbare feiten plegen of slachtoffer worden. Respondenten wijzen op signalen omtrent seksuele uitbuiting.
- Preventieve interventies richting jongeren zijn belangrijk en dienen tijdig te worden ingezet. Er worden successen geboekt, maar ook is duidelijk dat het bij een categorie niet werkt. De criminalisering is al gevorderd of oudere tieners (of jonge twintigers) komen pas in beeld als ze instrumentele delicten plegen. Kortom, preventie is belangrijk, maar dient te worden gekoppeld aan (ook justitiële) repressie.
- Er bestaat frequent behoefte aan doortastende en tijdige actie. Het betreft situaties waarin professionals meteen handelend willen optreden om urgente problemen aan te pakken. Vanuit het jeugdcluster wordt getracht 'zorg' in te schakelen, maar dat valt niet mee, onder meer vanwege wachtlijsten.

Colofon

Dit rapport is opgesteld door dr. Edward van der Torre en dr. Menno van Duin van LokaleZaken.

Bestuurlijke nota



Bestuurlijke nota

Ondermijning

november 2022

Ondermijning

Achtergrond

Verskillende incidenten in Zoetermeer de afgelopen jaren hebben het thema ondermijning op de kaart gezet. Vanaf 2018 is ondermijning als één van de speerpunten in het integraal veiligheidsbeleid opgenomen. Vóór die tijd was het beleid gericht op het bestrijden van 'georganiseerde misdaad'. Er wordt nu samengewerkt met verschillende partners om ondermijning te bestrijden. Ook vraagt de gemeente inwoners en ondernemers, als ogen en oren van de stad, om signalen die op ondermijning kunnen wijzen door te geven.

De aanpak van ondermijning bevindt zich naar haar aard veelal onder de radar. De rekenkamercommissie wilde daarom een onderzoek uitvoeren naar dit onderwerp, ter ondersteuning van de raad in de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning. Het nu voorliggende onderzoeksrapport biedt een beschrijving van ondermijnende praktijken in Zoetermeer en van de (knelpunten in de) aanpak daarvan.

Rekenkameronderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door LokaleZaken en is gestart in mei 2022. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is een documentenanalyse uitgevoerd. Daarnaast is met ruim 20 mensen gesproken. Ook is er een groepsgesprek gevoerd met raads- en commissieleden. Tot slot hebben de onderzoekers geobserveerd op locaties die in de interviews werden genoemd vanwege ondermijnende activiteiten.

Vlak na de start van het rekenkameronderzoek, heeft LokaleZaken een rapport afgerond naar aanleiding van een analyse van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Deze analyse werd gemaakt op verzoek van de burgemeester en in opdracht van de teammanager Openbare Orde en Veiligheid (OOV), en betrof het veiligheidsdomein in de breedte. Het voorliggende rekenkameronderzoek richt zich meer specifiek op (de aanpak van) ondermijning. Waar relevant, is materiaal uit de brede analyse meegenomen in dit rekenkameronderzoek.

Gedurende de looptijd van het onderzoek werden de coalitieonderhandelingen gevoerd. In het daaruit volgende coalitieakkoord 2022 – 2026 is een jaarlijks budget van € 650.000 opgenomen voor de ondermijningsaanpak (waarvan tweederde bestemd is om tijdelijke capaciteit structureel te maken). Tot die tijd was er alleen tijdelijke financiering beschikbaar.

In dit onderzoek is aandacht gegeven aan de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de ondermijningsaanpak. Een deelvraag daarbij was in hoeverre de raad zich bewust is van zijn eigen rol bij (het voorkomen van) ondermijning? Op deze deelvraag heeft het onderzoeksbureau geen antwoord kunnen geven.

Conclusies

1. Situationele en sociaal-economische factoren maken Zoetermeer kwetsbaar voor ondermijning. Situationele factoren zijn bijvoorbeeld het kenmerk van Zoetermeer als groeigemeente en de goede bereikbaarheid van de stad. Een sociaal-economische kwetsbaarheid is bijvoorbeeld de ongunstige trend die het rapport Louter constateerde.
2. Zoetermeer heeft ondermijning lang veronachtzaamd. Dit heeft gezorgd voor bijvoorbeeld achterstand in het Bibob-beleid. Ook bestaat er een risico op een waterbed-effect van criminaliteit op bedrijventerreinen, aangezien omliggende gemeenten hier al een intensieve aanpak op kennen.
3. Zoetermeer heeft – nog steeds – minder fte beschikbaar voor de aanpak van ondermijning dan vergelijkbare gemeenten.

4. Er is geen helder omschreven en integraal beleid tegen ondermijning. De aanpak is gefragmenteerd. Er is bijvoorbeeld geen structurele publiek-private samenwerking en niet alle relevante informatie bereikt de regisseur ondermijning.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de raad en het college

1. Werk aan een integrale aanpak van ondermijning, waarin een heldere visie wordt gekoppeld aan de inzet en betrokkenheid van de relevante ambtenaren (nadrukkelijk ook van andere afdelingen dan VVH). Blijf werk maken van preventie en pak de criminaliteit aan met handhaving door veiligheid te incorporeren in het wijkgericht werken.
2. Onderken dat ook leden van het gemeentebestuur en ambtenaren doelwit kunnen zijn van ondermijnende activiteiten. Zorg ervoor dat signalen van misplaatste beïnvloeding (of vermoedens daarvan) in vertrouwen met elkaar besproken kunnen worden.

Aanbevelingen aan het college

1. Richt de ondermijningsaanpak niet alleen op daders, maar heb ook oog voor mensen die zowel dader als slachtoffer zijn. Zorg ervoor dat informatie over de grenzen van het sociaal domein en de OOV-organisatie heen gedeeld wordt. In dit kader verwijst de rekenkamercommissie naar de bestuurlijke nota in het onderzoek [Veiligheid en zorg](#), waarin enkele observaties (zie kader hieronder) ten aanzien van het Sociaal Domein zijn geformuleerd, onder andere op het gebied van gegevensdeling.
2. Organiseer positieve coalities en publiek-private samenwerking met bonafide (georganiseerde) ondernemers en intern met Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening, zodat de anonimiteit en daarmee speelruimte (met name op bedrijventerreinen) voor criminelen vermindert.

Observaties ten aanzien van het Sociaal Domein

Over de toepassing van de persoonsgerichte aanpak plaatste de rekenkamercommissie de volgende observaties ten aanzien van het Sociaal Domein:

- Met betrekking tot gegevensdeling valt op dat jongeren (en hun ouders) medegedeeld krijgen dat zij besproken worden in het UVZ (Uitvoeringsoverleg Veiligheid en Zorg), terwijl binnen het Sociaal Domein om toestemming wordt gevraagd alvorens een casus te bespreken. Die toestemming wordt vaak, maar niet altijd, gegeven.
- Binnen de persoonsgerichte aanpak blijft de netwerkregisseur in beeld totdat de jongere weer "op het rechte pad" is. De netwerkregisseur voert zowel proces- als casusregie.
- De persoonsgerichte aanpak staat een integrale aanpak voor. Er wordt niet alleen gekeken naar problematiek op het vlak van veiligheid, maar ook op die van zorg en welzijn. Of dit andersom ook gebeurt is zoals aangegeven niet onderzocht.

Uit dit onderzoek blijkt dat het langdurig begeleiden van een zaak/jongere een belangrijke succesfactor is van de persoonsgerichte aanpak. In de maatwerk aanpak binnen het Sociaal Domein wordt de regie al in een eerder stadium weer overgedragen aan het betrokken gezin.

Een andere belangrijke succesfactor is de focus op het hele gezin gekoppeld aan aandacht voor meerdere leefgebieden, om te voorkomen dat een volgend gezinslid een problematiek ontwikkelt en het gezin in een negatieve spiraal terecht komt.

Bestuurlijke reactie



gemeente
Zoetermeer

> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

Aan de Rekenkamercommissie

Bezoekadressen

Engelandlaan 502
2711 EB Zoetermeer
Stadhuisplein 1
2711 EC Zoetermeer

Postadres

Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079

www.zoetermeer.nl

Datum

30 januari 2023

Uw kenmerk

Ons kenmerk

2022-108537

Bijlagen

1. Rekenkamer onderzoek
2. Bestuurlijke nota

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Ondernijning

Geachte Rekenkamercommissie,

In 2018 is het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) gestart met de aanpak van ondermijnende criminaliteit (hierna: aanpak). Mede aanleiding hiervoor was een reeks ernstige geweldsincidenten met betrekking tot horecagelegenheden. De aanpak heeft z'n vruchten afgeworpen. Veel malafide (horeca)ondernemingen zijn vertrokken uit de stad. De aanpak van ondernijning staat zowel landelijk als lokaal hoog op de politieke agenda en is één van de speerpunten van het veiligheidsbeleid van de gemeente Zoetermeer. Ondernijning is vaak niet direct zichtbaar maar kan grote gevolgen hebben voor de samenleving. Het college is daarom van mening dat dit thema zeker de nodige aandacht moet krijgen.

Het college is verheugd over het feit dat de Rekenkamercommissie onderzoek heeft laten uitvoeren naar de bestuurlijke aanpak van ondernijning. Met belangstelling heeft het college kennisgenomen van het onderzoeksrapport *Ondernijning* en de daarbij behorende bestuurlijke nota. In deze bestuurlijke reactie reageert het college op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Het college heeft kennisgenomen van de conclusies uit het onderzoeksrapport. De conclusies zijn helder en tonen aan dat er binnen de aanpak nog ruimte is voor verbetering. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van integraal beleid en de achterstand die is ontstaan met betrekking tot het Bibob-beleid. Het college is voornemens om op korte termijn een Bibob-coördinator aan te stellen. Het aanstellen van een Bibob-coördinator helpt om de inzet van de wet Bibob uit te rollen binnen de hele ambtelijke organisatie.

Het college merkt verder op dat het zich bewust is van het feit dat sociaal-economische en situationele factoren zoals de sociaal-economische kwetsbaarheid en de goede bereikbaarheid van de stad, de stad ook aantrekkelijk maakt voor ondermijnende praktijken. Het college vindt dit een belangrijke conclusie uit het onderzoeksrapport. Verder neemt het college kennis van de

conclusie dat er in Zoetermeer minder fte beschikbaar voor de aanpak van ondermijning dan vergelijkbare gemeenten.

Het college is van mening dat er in korte tijd veel stappen zijn gemaakt binnen de aanpak maar er is nog een lange weg te gaan. Het structurele budget dat door de gemeenteraad beschikbaar is gesteld komt de aanpak ten goede en is een goede eerste stap in de juiste richting. Het college is zich ervan bewust dat dit structurele budget ervoor zorgt dat de aanpak kan worden voortgezet in de huidige vorm. Het budget biedt geen ruimte om ook op andere thema's de focus te leggen. Al merkt het college op dat in de gemeente reeds twee data-analisten voor het thema zorgfraude werkzaam zijn. Dit thema heeft dus wel de aandacht van het college.

Tot slot kan het college zich vinden in de conclusie dat de aanpak gefragmenteerd is. Het college is het echter niet eens met de opmerking dat niet alle relevante informatie de regisseur ondermijning bereikt. Het college is van mening dat regisseur ondermijning goed is gepositioneerd en korte lijnen heeft binnen de ambtelijke organisatie en met andere belangrijke externe partners. Het college ziet wel, net als de onderzoekers, dat de aansturing tegen de capacitaire grenzen aanloopt en dat daar een kwetsbaarheid zit.

Het college heeft daarnaast met veel belangstelling kennisgenomen van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport. In het onderzoeksrapport wordt onderscheid gemaakt tussen de aanbevelingen aan de raad en het college (1 en 2) en aanbevelingen aan het college (3 en 4). Hieronder volgt een opsomming:

1. *Werk aan een integrale aanpak van ondermijning, waarin een heldere visie wordt gekoppeld aan de inzet en betrokkenheid van de relevante ambtenaren (nadrukkelijk ook van andere afdelingen dan VVH). Blijf werk maken van preventie en pak de criminaliteit aan met handhaving door veiligheid te incorporeren in het wijkgericht werken.*
2. *Onderken dat ook leden van het gemeentebestuur en ambtenaren doelwit kunnen zijn van ondermijnende activiteiten. Zorg ervoor dat signalen van misplaatste beïnvloeding (of vermoedens daarvan) in vertrouwen met elkaar besproken kunnen worden.*
3. *Richt de ondermijningsaanpak niet alleen op daders, maar heb ook oog voor mensen die zowel dader als slachtoffer zijn. Zorg ervoor dat informatie over de grenzen van het sociaal domein en de OOV-organisatie heen gedeeld wordt. In dit kader verwijst de rekenkamercommissie naar de bestuurlijke nota in het onderzoek Veiligheid en zorg, waarin enkele observaties (zie kader hieronder) ten aanzien van het Sociaal Domein zijn geformuleerd, onder andere op het gebied van gegevensdeling.*
4. *Organiseer positieve coalities en publiek-private samenwerking met bonafide (georganiseerde) ondernemers en intern met Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening, zodat de anonimiteit en daarmee speelruimte (met name op bedrijventerreinen) voor criminelen vermindert.*

Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het Rekenkamer onderzoek geeft het college per aanbeveling de volgende reactie geformuleerd:

1. Het college kan zich vinden in deze aanbeveling en neemt deze aanbeveling over. Het college heeft de ambitie om de visie met betrekking tot de integrale aanpak van ondermijning te laten terugkomen in de vorm van een uitwerking van de aanpak.
2. Het college is zich al een aantal jaar bewust van het feit dat het gemeentebestuur en ambtenaren doelwit kunnen zijn van ondermijnende activiteiten. Het college heeft daarom meegewerkt aan een weerbaarheidsscan (uitgevoerd door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum). Deze weerbaarheidsscan heeft inzicht gegeven in de weerbaarheid van de organisatie tegen ondermijning. De aanbevelingen die hieruit voort

zijn gekomen zijn meegenomen in de aanpak. Daarnaast is bewustwording een terugkerend onderdeel binnen de aanpak van ondermijning. Een recent voorbeeld is de *Roadshow Ondermijning* die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2022. De aanbeveling uit het onderzoeksrapport wordt al uitgevoerd.

3. Het college is een groot voorstander van een nauwe samenwerking tussen het Sociaal Domein en team Openbare Orde en Veiligheid. In het nieuwe veiligheidsbeleid komt dit tot uitdrukking. Het delen van informatie is, in het kader van privacywetgeving, in sommige gevallen lastig. De (juridische) mogelijkheden moeten onderzocht worden. Het college kan zich deels vinden in deze aanbeveling. Het college is daarom voornemens om uit te zoeken op welke manier de samenwerking met het Sociaal Domein (onder andere op het gebied van gegevensdeling) kan worden geïntensiveerd in het kader van de aanpak.
4. Het college kan zich vinden in deze aanbeveling en neemt deze aanbeveling over. Vanuit de aanpak van ondermijning is al een begin gemaakt met het opstarten van ondernemerscollectieven op de bedrijventerreinen. Deze aanbeveling sluit daarop aan.

Het onderzoeksrapport *Ondermijning* heeft het college waardevolle inzichten en aanbevelingen geboden. Dit biedt het college handvatten om de aanpak van ondermijning verder te ontwikkelen en waar nodig te verbeteren.

Het college hoopt u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders Zoetermeer,

De secretaris,

De burgemeester,

i.c.

B.J. Huykman


drs. M.J. Bezuijen

