

# Over (de aanpak van) ondermijning in de gemeente Zaltbommel



In opdracht van de  
Rekenkamercommissie Zaltbommel

November 2023

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Een bestuurskundig-criminologische analyse	2
1.2	Over ondermijning	2
1.3	Onderzoeksvragen	4
1.4	Onderzoeksverantwoording	4
1.5	Normenkader	5
1.6	Leeswijzer	5
2.	Ondermijning: gelegenheidsstructuren en praktijken	6
2.1	Criminele kansen	6
2.1.1	Situationele factoren	6
2.1.2	Sociaaleconomische factoren	7
2.1.3	Culturele factoren	8
2.2	Ondermijnende praktijken	9
2.2.1	Drugs	9
2.2.2	Vastgoed	14
2.2.3	Arbeidsmigranten: misstanden en mogelijke uitbuiting	15
2.2.4	Risicolocaties	16
2.2.5	Blinde vlekken en overige fenomenen	17
2.3	Afsluiting	18
3.	De (gemeentelijke) aanpak van ondermijning	19
3.1	Kaders en visie	19
3.1.1	Bestuursakkoord: zorgen over toenemende onveiligheid	19
3.1.2	Integraal Veiligheidsplan De Waarden	19
3.1.3	Integraal Veiligheidsplan gemeente Zaltbommel	21
3.2	De ambtelijke veiligheidsorganisatie	23
3.3	Integraliteit: prestaties en grenzen	26
3.3.1	Gemeentelijke integraliteit	26
3.3.2	Externe netwerkvorming	31
3.4	Informatieprocessen	33
3.5	De lokale politiek: steun voor veiligheidsbeleid	35
3.6	Normenkader: puntsgewijze samenvatting van bevindingen	36

### Literatuur (40)

Bijlage 1	Normenkader (42)
Bijlage 2	Korte toelichting op politieregistraties (43)
Bijlage 3	Hoofdpunten per onderzoeksvraag (44)

### Colofon (48)

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1 Een bestuurskundig-criminologische analyse

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie Zaltbommel beschrijft en analyseert de ondermijnende criminaliteit én de (gemeentelijke) aanpak daarvan in de gemeente Zaltbommel. Ondermijning betreft de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. Bij de preventieve en repressieve aanpak daarvan heeft de gemeente een belangrijke taak, in aanvulling op misdaadbestrijding door opsporingsinstanties. Dit onderzoek combineert bestuurskunde en criminologie: empirisch onderzoek naar criminele kansen en praktijken en naar het functioneren van de gemeente (en partners) als opmaat voor realistische aanbevelingen. Het onderzoek stoelt op systeem-informatie, interviews met professionals, gesprekken met burgers en observaties.

Zaltbommel is een gemeente met ruim 30.000 inwoners en elf kernen. Het is een gemeente die ordelijk en rustig oogt en in veel opzichten ook is. De lokale criminaliteit kwam in beeld door in gesprekken en (open) bronnen puzzelstukjes te verzamelen en te ordenen. We hopen en denken dat hiermee een goede basis is gelegd voor beleids- en besluitvorming, met daaraan voorafgaand een politiek debat over de actuele (georganiseerde) criminaliteit in de gemeente.

### 1.2 Over ondermijning

#### **Twee begrippen: georganiseerde misdaad en ondermijning**

Het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit staat vandaag de dag op de agenda van het lokaal bestuur. 'Ondermijning' is de term die wordt gebruikt. Dit begrip spreekt aan en leidt tot onduidelijkheid. Begripsverheldering is nodig. Ondermijning zijn de schadelijke (lokale) effecten van georganiseerde criminaliteit. Omschrijvingen van het begrip georganiseerde criminaliteit bevatten doorgaans de volgende elementen: het gaat om groepen die gericht zijn op illegaal gewin, die stelselmatig delicten plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en die in staat zijn deze delicten af te schermen, onder meer met geweld of corruptie (Fijnaut e.a., 1996). Inmiddels is de communis opinio dat de georganiseerdheid het best kan worden opgevat als een netwerk van groepen en groepjes, die allemaal hun specifieke positie of functie hebben in een soort los-vast netwerk.

Ondermijning gaat over de schadelijke effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Zij tast de beoogde en legale werking van het samenlevingsstelsel aan. Ondermijning is georganiseerde criminaliteit die op een nare en schadelijke manier dichtbij komt. Een belangrijk ondermijnd effect is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat met (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven (LIEC, 2019). Dit resulteert in bewegingen van de 'onderwereld' naar de 'bovenwereld'. De criminele wereld lijkt aantrekkelijk vanwege het idee snel en gemakkelijk (veel) geld te kunnen verdienen. Dat is vaak schijn, want de criminele wereld is hard, met concurrentie, geweld en interne ongelijkheid. Criminele netwerken misbruiken afhankelijkheden van kwetsbare personen. In ruil voor woonruimte, drugs of schuldsanering worden bijvoorbeeld wederdiensten gevraagd, zoals drugshandel, het verrichten van (te) goedkope arbeid, meehelpen aan hennepcultuur of illegale prostitutie. Criminelen misbruiken sociale kwetsbaarheden en denken er niet voor terug deze te verergeren als dit betekent dat ze er zelf aan verdienen.

### **Over de gemeentelijke taak (en die van politie en justitie)**

Het onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en ondermijning heeft praktische implicaties en draagt bij aan rolverduidelijking bij terugdringing van beide fenomenen. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit is primair de taak van opsporingsdiensten zoals de politie, terwijl het reduceren van de ondermijnende gevolgen met name de taak is van het openbaar bestuur. Met een centrale rol voor gemeenten. De burgemeester is echter in essentie geen *crime fighter*, maar verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid en integriteit van de samenleving. En dus voor het voorkomen en terugdringen van een gunstige voedingsbodem voor de georganiseerde criminaliteit. In de aanpak van ondermijning is samenspel tussen onderwijs, sociale professionals, jongerenwerk, reclassering, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie van groot belang. Politie en justitie vervolgen bijvoorbeeld criminelen die hennep teelt organiseren, veel drugs verkopen of misdaadgeld investeren in vastgoed. Dit is justitiële bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en dat is belangrijk bij de bescherming van onze samenleving tegen criminele invloeden. Personen die verslaafd raken, die veel te veel huur betalen voor een verwaarloosde kamer, die worden gedwongen tot prostitutie of die als katvanger worden betrapt met hennep in hun (kleine) woning, hebben de gemeente hard nodig. De gemeente kan controleren en handhaven, al zal dat al snel samengaan met preventie en sociale ondersteuning van personen (huurders) die knel zitten.

Georganiseerde criminaliteit en ondermijning zijn dus twee zijden van dezelfde medaille. De ene heeft betrekking op de criminele activiteiten zelf, terwijl de ander gaat over de schadelijke maatschappelijke effecten daarvan. Een serieus bestuurlijk optreden tegen ondermijning kan niet bestaan zonder effectieve strafrechtelijke aanpak van criminele samenwerkingsverbanden; en omgekeerd. Ook de politie en het OM moeten dus hun verantwoordelijkheid nemen en mogen daar ook op aangesproken worden door burgemeester, raadsleden of burgers. De terugdringing van georganiseerde criminaliteit als zodanig is vooral de taak van de justitiële keten (in het bijzonder de politie en het OM), met daartoe bijzondere opsporingsbevoegdheden, bijvoorbeeld stelselmatige observatie. De aanpak van ondermijning is vooral een bestuursrechtelijke en bestuurlijke activiteit. Zij behelst onder meer het gebruik van specifieke bestuurlijke instrumenten (zoals de wet Bibob, artikel 13b Opiumwet en de APV), het inzetten van toezicht, controle en handhaving én de actieve ontwikkeling van preventief beleid, zowel in algemene zin (bijvoorbeeld via sociaal beleid) als meer specifiek (bijvoorbeeld gericht op ontmoediging van drugsgebruik).

De ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit komen dicht bij burgers, lokale bestuurders en gemeenteambtenaren (Tops en Van der Torre, 2015). Criminelen schermen praktijken af, maar georganiseerde criminelen hebben de legale wereld hard nodig, waaronder het lokaal bestuur. Bijvoorbeeld voor vergunningen (b.v. een horeca- of een bouwvergunning), voor een wijziging van een bestemmingsplan, om arbeidsmigranten in te schrijven, om BSN-nummers aan te vragen, voor een subsidieaanvraag, om vastgoedprojecten te ontwikkelen of om zorgcontracten af te sluiten. Het is daarom belangrijk dat ambtenaren en bestuurders zaken niet alleen juridisch of economisch beoordelen, maar ook op ondermijningsrisico's. Het betekent ook dat 'ondermijning' niet een kwestie is van alleen de burgemeester of van ambtenaren op het terrein van openbare orde en veiligheid en van toezicht, handhaving en vergunningverlening. Ondermijning raakt veel afdelingen of teams in de gemeentelijke organisatie. Naast klassieke veiligheidsafdelingen gaat het in bijzonder om de 'harde sector' (vastgoed, projectontwikkeling, economische zaken), het sociaal domein, burgerzaken en allerhande ambtenaren of (ingehuurde) professionals die vanwege hun taak op straat komen. De consequentie is dat behoefte bestaat aan 'gemeentelijke integraliteit': ambtelijke afdelingen die samenwerken en informatie delen.

In dit onderzoek staat de gemeentelijke aanpak van ondermijning centraal, al wordt daarbij aandacht geschonken aan externe samenwerking. Onder meer met politie en RIEC.

### **1.3 Onderzoeksvragen**

De Rekenkamer wenst met dit onderzoek inzicht te geven in het beleid en in de uitvoeringspraktijk bij de ondermijningsaanpak en in de mogelijkheden om die aanpak te versterken. Daartoe worden criminologische en bestuurskundige onderzoeksvragen geformuleerd. Bij de beantwoording en interpretatie van de geformuleerde vragen hanteren we een Normenkader dat we in de afgelopen tien jaar, in interactie met professionals, hebben ontwikkeld en toegepast. Zie bijlage 1.

#### **Criminologische vragen**

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

#### **Bestuurskundige vragen**

3. Wat is beleidstheorie bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning?
4. Welke instrumenten en maatregelen benut de gemeente (met partners) in het kader van de ondermijningsaanpak en hoe is de bestuurlijke en ambtelijke organisatie daartoe ingericht?
5. In welke mate, en op welke wijzen, is de bestuurlijke en ambtelijke organisatie weerbaar en alert op mogelijke ondermijnende invloeden? Welke maatregelen zijn daartoe getroffen?
6. Wat kan worden gezegd over de effecten van de ondermijningsaanpak?
7. Welke kansen, knelpunten en dilemma's zien professionals en burgers bij de ondermijningsaanpak?
8. Zijn er knelpunten wat betreft de rechtmatigheid van de ondermijningsaanpak? Zo ja, welke en hoe valt dat te beoordelen?
9. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de ondermijningsaanpak (kaders stellen, controle en vertegenwoordiging) en welke (formele) instrumenten worden daarbij benut?

### **1.4 Onderzoeksverantwoording**

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. We hebben in totaal dertig respondenten geïnterviewd. We spraken met de burgemeester, met vijftien gemeenteambtenaren, inclusief enkele door de gemeente ingehuurde professionals. Voorts spraken we met vier politiemensen. Ook hebben we twee medewerkers van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (verder: RIEC) geïnterviewd. We spraken voorts met acht bewoners, actief in een wijkraad of dorpsplatform. Van de politie ontvingen we geregistreerde drugsincidenten en vermogensmisdrijven. Locaties die in de gesprekken werden genoemd zijn door een onderzoeker tenminste één keer bezocht. Zo kregen we een beeld van de omgeving waarover respondenten spraken.

Door de opzet van deze studie worden open bronnen, registraties (van de politie en in het kader van

'Zicht op Ondernijning') gecombineerd met de kennis en inzichten van (ook uitvoerende) professionals<sup>1</sup> Straatinformatie en vakkennis van politiemensen, ambtenaren en andere professionals (b.v. jongerenwerk) zijn onmisbaar om het lokale gezicht van de georganiseerde misdaad levensecht in kaart te brengen (Tops en Van der Torre, te verschijnen; Van der Torre, 2013). Voor de beschrijvingen van ondernijning in de gemeente Zaltbommel in deze studie zijn de informatie en inschattingen van respondenten dus een belangrijke bron. De aldus verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op ervaringen, onder meer bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen, al hebben we zelf geen dossiers bestudeerd. Daarnaast baseren onze respondenten zich op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis, verstrekten ze ook informatie over mogelijke criminaliteit en overtredingen die niet zijn bewezen. Zo dient de tekst dus steeds te worden gelezen, namelijk als een weergave van professionele ervaringen, inzichten en inschattingen wat betreft georganiseerde criminaliteit en ondernijning. Ook vertelden respondenten over criminele kansen. Respondenten zijn uiteraard bevroegd over de beleidsmatige en organisatorische gang van zaken.

## 1.5 Normenkader

Ten behoeve van onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van ondernijning hanteren we een normenkader dat we door de jaren heen hebben ontwikkeld. Het gaat daarbij om de kwalitatieve en kwantitatieve slagkracht van de gemeentelijke (veiligheids-)organisatie bij het voorkomen en bestrijden van ondernijning, *afgezet* tegen lokale criminele kansen en praktijken. Er gelden dus geen absolute normen. Het is bedoeld als houvast bij de (beoordeling van de) ontwikkeling van maatwerk bij de ondernijningsaanpak. Het helpt bij het onderkennen van verbeter- en ontwikkelpunten. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1 en bestaat uit zes onderdelen, namelijk:

1. Beleidstheorie
2. Informatie: inzicht, signalen, overzicht en analyse
3. De (kern van de) ambtelijke uitvoeringsorganisatie
4. Gemeentelijke integraliteit
5. Externe netwerkvorming: publiek en privaat
6. Politieke verantwoording en sturing

## 1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de criminele kansen en praktijken. Hoofdstuk 3 heeft een bestuurskundige invalshoek en gaat in op de beleidsmatige kaders, de uitvoeringsorganisatie en de interne en externe samenwerking bij de ondernijningsaanpak.

---

<sup>1</sup> De werkwijze stemt, op hoofdlijnen, overeen met de manier waarop ondernijningsbeelden worden uitgevoerd in RIEC-verband (we stelden tientallen van dergelijke ondernijningsbeelden op) en met de methodologische gang van zaken bij de zogenoemde Gebiedsscan Criminaliteit en Overlast (Beke e.a., 2009). Met die scans werden in het politieveld een tijd lang misdaadpatronen in kaart gebracht en verklaard. Bij een studie naar de criminaliteit in de grootste Brabantse gemeenten is deze scan-methodiek, enigszins aangepast, benut. Dat hielp om de aandacht – bij politie, justitie en gemeenten – deels te verleggen van aangiftedelicten naar (ook) georganiseerde misdaad (zie Beke, Van der Torre en Van Duin, 2011).

## Hoofdstuk 2

### Ondermijning: gelegenheidsstructuren en praktijken

#### Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de criminologische vragen. Het beschrijft en analyseert eerst de criminele kansen. Voor bestudering van criminele kansen in een bepaald gebied, in casu de gemeente Zaltbommel, kan onderscheid worden gemaakt tussen vier factoren, namelijk: situationeel, sociaaleconomisch, cultureel en de beleidsmatige en organisatorische slagkracht van de veiligheidsorganisatie. Dit laatste komt in hoofdstuk 3 aan bod. De overige factoren worden in paragraaf 2.1 geanalyseerd. Paragraaf 2.2 gaat over ondermijnende praktijken in de gemeente Zaltbommel. Achtereenvolgens wordt ingegaan op drugscriminaliteit, misstanden met vastgoed en risicolocaties, namelijk recreatieparken en het buitengebied. Tot slot komen andere praktijken aan bod en enkele blinde vlekken. Paragraaf 2.3 is een kort slotwoord.

#### 2.1 Criminele kansen

##### 2.1.1 Situationele factoren

De gemeente Zaltbommel heeft twee gezichten, namelijk een stedelijke kern en dorpen in het buitengebied. Dit levert twee verschillende sociale en fysieke infrastructuren op met specifieke criminele kansen. De volgende drie situationele factoren leveren criminele kansen op in Zaltbommel:

- a. Stedelijke kern en buitengebied
- b. Te midden van drie drugsmarkten
- c. Verplaatsing naar vakantieparken in Zaltbommel.

##### *Ad a.) Stedelijke kern en buitengebied*

De gemeente Zaltbommel telt 30.334 inwoners (1 januari 2023) en heeft een oppervlakte van 89,74 km<sup>2</sup>, verdeeld over elf kernen. Zaltbommel is de grootste, met ruim tienduizend inwoners. Deze kern telt duidelijk meer inwoners dan de andere kernen, met (afgerond) tussen de drieduizend (Brakel) en vierhonderd (Kerkwijk) inwoners. Op zo'n groot oppervlak, met zoveel kernen, is het lastig voor handhavers of andere professionals om contacten aan te boren en te onderhouden. Dit creëert criminele kansen, zo blijkt uit onderzoeken. De beschikbare formatie van gemeente en vooral politie is in de kern gebaseerd op inwonertallen, hetgeen in buitengebieden een wissel trekt op de politieaanwezigheid (Van der Torre, Tops en Jongepier, 2023). Van der Torre en Van Valkenhoef (2017) constateren dat de inzet van politie - ook volgens politiemensen zelf - op twee (voor dit rapport relevante) punten onder elke reële ondergrens is beland. Het betreft de politieaanwezigheid in het buitengebied en de lokale opsporing. Het rapport 'Vanaf de Zijlijn Bekeken' constateert in 2017 dat de Nationale Politie te veel is gericht op de Randstad (Wiegant, 2017). Er dreigt "politieeloosheid" op het platteland, waar de geüniformeerde politie ('blauw') te vaak ontbreekt, net als voldoende recherchecapaciteit. Dit resulteert in criminele kansen: "Als je als crimineel carrière wil maken, doe je er verstandig aan naar landelijke gebieden te gaan, daar is nauwelijks politie" (citaat in: Wiegant, 2017, p. 17).

De landelijke norm van één wijkagent op 5.000 inwoners is veel beter geschikt voor een dichtbebouwde wijk dan voor dorpen met honderden of enkele duizenden inwoners. Dat resulteert in een uitgestrekt werkgebied, met verschillende dorpen. In die dorpen is het voor politiemensen (inclusief de wijkagenten) of buitengewone opsporingsambtenaren (verder: boa's) moeilijk om een invloedrijke factor te zijn. Ook in de kern Zaltbommel is in bepaalde wijken, zoals de Vergt, lastig voor

lokale professionals om te doorgronden wat er precies gebeurt. Respondenten zien dus criminele kansen in twee uiteenlopende fysieke omgevingen. Zie verder paragraaf 2.2.

#### *Ad b.) Te midden van drie drugsmarkten*

De gemeente Zaltbommel ligt in de uiterste westhoek van Gelderland: op redelijk korte afstand van de Randstad (Utrecht en regio Rotterdam) en vlakbij Noord-Brabant, bereikbaar over de A2 en vlakbij de A-15 en A-59. Deze ligging plaatst Zaltbommel in de omgeving van drie verschillende drugsmarkten:

- De drugscriminaliteit in Utrecht en omgeving, waaronder goed georganiseerde (internationale) cocaïnehandel (zie b.v. Broekhuizen, 2021).
- De drugscriminaliteit in een Brabantse stedenrij langs of vlakbij de A-59, met netwerken die veel drugs produceren: naast hennepsteelt betreft het hoog professionele productie van synthetische drugs (zie hierover b.v. Tops e.a., 2018).
- De drugsmarkt in de gemeente 's-Hertogenbosch (zie hierover b.v. Beke, Van der Torre & Van Duin, 2011).

Tot slot is er ook drugscriminaliteit in het Noord-Brabantse buitengebied, net over de provinciegrens.

#### *Ad c.) Verplaatsing naar vakantieparken in Zaltbommel*

In het kader van twee bovenlokale projecten – genaamd Ariadne (aanpak ondermijning) en veilige vakantieparken (optreden bij parken met economische malaise) – worden door heel Gelderland vakantieparken aangepakt. Deels via controle en handhaving en deels door ‘upgrading’ van parken, zodat ze in economische zin weer levensvatbaar worden. Dit heeft gunstige effecten, al wijzen respondenten op verplaatsingseffecten richting de gemeente Zaltbommel.

### **2.1.2 Sociaaleconomische factoren**

De lokale economie in de gemeente Zaltbommel is in veel opzichten vitaal en draagt bij aan de lokale welvaart, alsook aan de goede staat van het onderhoud van panden. Het is voor vastgoedeigenaren tamelijk gemakkelijk om winkelpanden te verhuren aan ondernemers (detailhandel of dienstverlening) die een goede omzet kunnen realiseren. Er zijn tal van ‘gewone’ en bonafide bedrijven geïnteresseerd in bedrijfspanden. Dit vermindert de investeringsruimte voor louche of criminele bedrijven ‘van buitenaf’. Los daarvan schuilen criminele kansen in enkele lokale economische omstandigheden:

- a. Veel vraag naar goedkope arbeid
- b. Risicobranches
- c. Recreatieparken

#### *Ad a.) Veel vraag naar goedkope arbeid*

De glastuinbouwsector is groot in de gemeente Zaltbommel. Op honderden hectares zijn vele tientallen bedrijven actief, met name met het kweken van bloemen en met fruitteelt. Hier komt bij dat aan de oostkant van de A2 distributiebedrijven zijn gevestigd. Deze lokale economie resulteert in een grote behoefte aan goedkope arbeidskrachten, waaronder zogenoemde seizoenarbeiders. Dit leidt tot een toestroom van arbeidsmigranten en tot een opdracht om de arbeidsmigranten te huisvesten. Dit is noodzakelijk voor de lokale economie. Het levert ook een risico op, namelijk de kans op overtredingen of strafbare feiten bij de arbeidsomstandigheden en/of huisvesting van arbeidsmigranten. De tuinbouwsector kampt met het probleem dat het verdienmodel wordt bedreigd door de hoge energieprijzen en door het lage loonniveau van concurrenten in het buitenland.



#### *Ad b.) Risicobranches*

Informatie in het kader van Zicht op Ondernijning wijst op twee risicobranches.<sup>2</sup> Er zijn bovengemiddeld veel bedrijven in de branche 'handel en reparatie van auto's'. Dit geldt overigens nog meer voor nabijgelegen gemeenten in de 'Hoek van Gelderland', met name Maasdriel, West-Betuwe en West Maas en Waal. De gemeente Zaltbommel telt 30,9 vestigingen per 10.000 inwoners, tegenover gemiddeld 25,6 in Gelderland en 20,9 als Nederlands gemiddelde. Wat betreft het aantal uitzendbureaus staat de gemeente Zaltbommel (met 5,4 vestigingen per 10.000 inwoners) in de top-5 van Oost-Nederland.

Tot slot wordt in de interviewronde gewezen op de snelle opkomst van bijzondere personen in de zorgsector. Respondenten vertellen dat personen die bekend zijn uit het criminele milieu (o.a. hennepsteelt) actief worden als zorg-ZZP'er; voor zover bekend hebben ze geen cliënten in de gemeente Zaltbommel.

#### *Ad c.) Recreatieparken*

Er bestaat in Nederland, ook in Gelderland, een overschot aan recreatieparken of campings. Een categorie van die parken is economisch kwetsbaar en daarmee vatbaar voor criminele investeringen of voor illegale (permanente) bewoning. Door de schaarste aan (goedkope of betaalbare en snel beschikbare) woningen fungeren veel (kwetsbare) parken als een soort vluchtheuvel: een plek om kwetsbare personen te huisvesten en het is mogelijk een locatie waar naartoe (marginale) criminelen kunnen uitwijken (zie Bremmers en Ferwerda, 2014; Van der Torre en Spoorendonk, 2020). De gemeente Zaltbommel staat geen permanente bewoning toe op de parken. Zie verder paragraaf 2.2.

### **2.1.3 Culturele factoren**

Het sterk ontwikkelde arbeidsethos is, te midden van een vitale lokale economie, een rem op criminele kansen en praktijken in de gemeente Zaltbommel. Voor velen is het vanzelfsprekend hard te werken. Als een soort deugd en als motor van de lokale economie. Vanuit de invalshoek van ons onderzoek komen daarnaast culturele patronen in beeld die resulteren in criminele kansen:

- a. Afkeer van de (Haagse) overheid
- b. Gesloten gemeenschappen: autonomie en ondernemerschap
- c. Lage meldingsbereidheid

#### *Ad a.) Afkeer van de (Haagse) overheid*

Er bestaat een waardenconflict tussen lokale (dorps)gemeenschappen en de Haagse overheid. Dit wordt aangewakkerd door de hoge energieprijzen en door het gevoerde stikstofbeleid. Al langer bestaat er spanning door de internationale concurrentie van lageloonlanden in belangrijke sectoren, zoals de teelt van bloemen en fruit. Regelovertreding (b.v. milieuwetgeving of arbeidswetgeving) kan kosten besparen.

#### *Ad b.) Gesloten gemeenschappen: autonomie en ondernemerschap*

Er bestaat in de dorpen status voor hard werkende ondernemers; van grote bedrijven tot zzp'ers. Economisch succes verschaft status. Van de overheid wordt verwacht dat ze het ondernemerschap stimuleert of (anders) met rust laat. Het resulteert in een wankel publiek draagvlak voor handhaving. Dat is merkbaar bij grote vraagstukken (arbeidsmigranten), maar ook in het klein, bijvoorbeeld bij het kappen van bomen. De autonomie van ondernemers biedt ruimte voor bonafide ondernemerschap, maar kan ook resulteren in regelovertreding of strafbare feiten. Bijvoorbeeld bij de behandeling van arbeidsmigranten.

---

<sup>2</sup> Zie voor deze informatie: <https://www.zichtopondernijning.nl/>

### *Ad c.) Lage meldingsbereidheid*

De hang naar autonomie resulteert in een lage meldingsbereidheid. Als er problemen zijn, lost men die bij voorkeur in eigen kring op. Dat is een staaltje zelfredzaamheid en dat is positief. Het melden van regelovertreding of strafbare feiten wordt daarentegen niet gewaardeerd. Dat geldt in de dorpen, maar evengoed in kwetsbare kringen in De Vergt.

## **2.2 Ondernijnde praktijken**

### **2.2.1 Drugs**

Het aantal politieregistraties voor drugshandel ligt in de gemeente Zaltbommel op een laag niveau.<sup>3</sup> Over de periode van 2018 tot en met 2022 gaat het om vijftien registraties: tien voor harddrugs en vijf voor softdrugs. Dat zijn slechts 0,25 (!) registraties per maand. Dit suggereert – los van onvermijdelijke onder-registratie – dat er weinig drugshandel is in Zaltbommel. Bewoners zien dat anders, want ze wijzen op drugslocaties met gebruik en handel (zie punt b.).

De registraties voor het ‘vervaardigen van softdrugs’ zijn sterk gedaald: van 27 in 2018 en 2019 naar één in 2021 en 2022. De afname van de registraties inzake ‘vervaardigen softdrugs’<sup>4</sup> in Zaltbommel (en in het gehele werkgebied van basisteam De Waarden) betekent niet dat de hennep teelt daadwerkelijk afneemt, laat staan met dit soort percentages. Op landelijk niveau daalt de geregistreerde hennep teelt ook, al blijft de stroomdiefstal ongeveer op hetzelfde niveau. Dit wordt gezien als een indicatie voor een stabiele trend wat betreft hennepproductie.<sup>5</sup> Experts (van de politie) geven drie algemene (landelijke) verklaringen voor de afname van het aantal hennepkwekerijen, terwijl er waarschijnlijk niet minder wordt geteeld, al geeft dit geen uitsluitsel over de lokale situatie.

Ten eerste schermen criminelen de plantages beter af, waardoor ze bijvoorbeeld niet zijn te detecteren met warmtemetingen en er ook minder stank is. Voorts wordt gewerkt met klimaatcontrole-systemen, waardoor productielocaties minder vaak hoeven te worden bezocht. Er is dan minder (verdachte of opvallende) aanloop bij een pand met een hennepkwekerij. Tevens wordt de aanleg van hennepplantages vaker goed ingebed in legale activiteiten, zoals bouwwerkzaamheden, regulier onderhoud of regulier werkverkeer, dus passend bij een bedrijfspand, woning of agrarisch bedrijf.

Ten tweede is bij de politie de prioriteit voor hennep teelt afgenomen. Andere (drugs)delicten, zoals cocaïnehandel of grof geweld, krijgen bijvoorbeeld voorrang. Basisteam De Waarden telt wel een hennep team.

Ten derde maken burgers (onder meer bij Meld Misdaad Anoniem) minder vaak melding van hennep teelt. Dit kan deels worden verklaard door de betere afscherming van kwekerijen; burgers zien of ruiken het dan immers minder snel.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 2 voor een toelichting op politieregistraties.

<sup>4</sup> Een registratie voor ‘vervaardigen softdrugs’ is niet een synoniem van een hennepkwekerij. Zie de bijlage 2 voor een toelichting op politieregistraties

<sup>5</sup> Bron: *Nationale Politie*, Nationaal Overzicht Drugslocaties 2022, 2023; *Platform Veilig Ondernemen Brabant-Zeeland*, Weer meer drugslabs in 2022, 26 april 2023, geraadpleegd via: <https://pvo-brabant-zeeland.nl/weer-meer-drugslabs-in-2022-vooral-in-brabant/>

**Tabel 2.1:** Drugs-gerelateerde registraties van de politie, in de periode van 2018 tot en met 2022 en in 2023 tot en met medio april, in de gemeente Zaltbommel (Bron: politie).

Jaartal	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal	2023*
Bezit harddrugs (lijst 1)	1	2	10	6	5	24	0
Bezit softdrugs (lijst 2)	3	1	4	2	0	10	1
Handel e.d. harddrugs (lijst 1)	4	1	0	3	2	10	1
Handel e.d. softdrugs (lijst 2)	3	0	0	2	0	5	0
Vervaardigen harddrugs (lijst 1)	2	0	0	1	0	3	0
Vervaardigen softdrugs (lijst 2)	20	7	2	0	1	30	1
Aantreffen drugs – geen verdachte	8	6	13	31	38	96	4
Overige drugsdelicten	1	2	3	0	0	6	0
Overlast i.v.m. alcohol/drugs	28	28	34	25	46	161	12

**Noot \*** Cijfers tot en met medio april

De volgende patronen komen wat drugs betreft in beeld bij ons veldwerk:

- a. In de dorpen: drugsgebruik?
- b. Volgens bewoners: meer dan vijftien drugslocaties
- c. De Vergt: bovenlokale criminele netwerken
- d. Drugsproductie: hennep en bovenlokale netwerken

#### **Ad a.) In de dorpen: drugsgebruik?**

In de dorpen wordt door jongeren en jongvolwassenen – onder meer in horeca, in drankketen en op bedrijfslocaties (de vrijdagmiddagborrel) – (veel) alcohol gedronken. Het resulteert in gevaarlijke situaties op de weg (dronken achter het stuur). Hard werken gaat samen met stevige alcoholconsumptie. De meeste professionele respondenten wijzen niet op problematisch of stevig drugsgebruik onder jongeren of jongvolwassenen. Er wordt wel signaleerd dat mobiele drugshandelaren van buitenaf (Maasdiel of 's-Hertogenbosch) drugs bezorgen in (kernen van) de gemeente Zaltbommel. In het Veiligheidshuis zijn er “genoeg” jongeren met een drugsverslaving, maar dat zijn volgens beleidsambtenaren “individuele gevallen”, want “(...) er is geen drugsprobleem onder de jeugd”. Respondenten wijzen op monitor-informatie over het drugsgebruik onder schoolgaande jongeren in Zaltbommel en schatten dit niet als zorgelijk in. Het gerapporteerde drugsgebruik ligt min of meer op het gemiddelde niveau in Gelderland Zuid; softdrugs iets lager en harddrugs iets hoger. Het lokale alcoholgebruik ligt daar boven. Deze cijfers bewijzen niet dat drugsgebruik onder jongeren geen wezenlijk probleem is: **a.)** het gebruik van lachgas is nieuw en het harddrugsgebruik is toegenomen; **b.)** onder religieuze jongeren rust een taboe op drugsgebruik en dat kan resulteren in onderrapportage of non-respons<sup>6</sup>, al kunnen we daarover geen uitsluitel geven. Zie verder de onderstaande tabel.

Er wordt onder een deel van de arbeidsmigranten drugsgebruik geconstateerd. Ook is er een kleine groep bekende (oudere) verslaafden. Zij krijgen drugs bezorgd aan huis of gaan naar 's-Hertogenbosch om het te kopen.

<sup>6</sup> In de gegevens die wij hebben ontvangen ontbreekt informatie over de respons.

**Tabel 2.2:** Door schoolgaande jeugd gerapporteerd gebruik van alcohol, wiet of hasj, lachgas en overige drugs (Bron: GGD Gelderland-Zuid).

Gebruik	2003 %	2007 %	2011 %	2015 %	2019 %	2021 %	GZ %	NL %
Ooit dronken of aangeschoten geweest	51	46	33	28	23	30	25	23
Laatste 4 weken dronken of aangeschoten	30	22	17	15	13	20	17	14
Laatste 4 weken minstens 5 drankjes bij 1 gelegenheid	46	35	29	21	26	26	24	20
Ooit wiet of hasj gebruikt	18	22	15	6	8	8	9	8
Laatste 4 weken wiet of hasj gebruikt	9	9	8	3	3	3	5	4
Ooit lachgas gebruikt	-	-	-	2	3	3	5	-
Recent lachgas gebruikt	-	-	-	1	1	1	1	-
Ooit andere drugs (*) gebruikt	-	1	4	2	3	4	3	-
Laatste 4 weken andere drugs gebruikt	-	0	1	1	2	1	1	-

(\*) XTC, cocaïne, pado's, amfetamine, en GHB

### Ad b.) Volgens bewoners: meer dan vijftien drugslocaties

In hun directe woonomgeving zien bewoners veel en in een bepaald opzicht meer dan professionals, omdat ze er simpelweg vaak 'zijn'. Als onderdeel van hun dagelijkse routine observeren ze van alles. Daarbij zijn ze niet uit op het waarnemen van overlast of criminaliteit, al gebeurt dat wel en daarom zijn bewoners nuttige respondenten (Van der Torre, 2013). In een groepsgesprek met bewoners valt op dat ze, gebaseerd op ervaringen, op veel meer locaties met drugsgebruik en drugshandel wijzen dan professionals. Het gaat om ongeveer vijftien locaties. We zetten op een rij wat burgers zien of vermoeden.

In de Waluwe vindt volgens bewoners drugshandel en drugsgebruik plaats in de Bisschop Ludgerstraat en op het zogenoemde "Waluwe eiland": het Parkeiland. In de Bisschop Ludgerstraat kwamen in het voorjaar en in de zomer (van 2022) frequent twee dealers in hun auto, afkomstig uit Zaltbommel, zo werd ons verteld. Het resulteerde in overlast en in incidenten, inclusief een dreigend conflict tussen dealers en bewoners. Er is hierover contact geweest met de politie, waarna drugsklanten volgens de bewoners door een agent zijn aangesproken. Bewoners zijn verbaasd en verbolgen dat de dealers niet zijn aangehouden, terwijl de locatie zich daarvoor leent (één straat; de dealers zijn goed in te sluiten) en omdat overduidelijk was om wie het ging. Dit is in lijn met een algemene boodschap die bewoners afgeven: er is meer drugshandel in Zaltbommel dan blijkt uit registraties van de politie. Volgens professionals is niet bewezen dat bij een tankstation (met in de directe omgeving goede parkeermogelijkheden) wordt gedeald, terwijl het voor bewoners nagenoeg vaststaat dat dit gebeurt. Ze vertellen dat bewoners verdachte personen op die locatie hebben aangesproken vanwege drugshandel en merkten dat dit leidt tot mobilisatie: (verdachte) personen die laten merken bepaald niet gediend te zijn van dit soort bemoeienis. Er wordt ook drugshandel gezien of vermoed op de parkeerplaats bij twee supermarkten (Albert Heijn en Lidl), net als in de nabijgelegen Beersteeg, bij de parkeer- en camperplaatsen. Voorts wordt volgens bewoners gedeald op de Oude Bosscheweg, zowel rondom het daar gevestigde zwembad (o.a. op de parkeerplaatsen) als in de directe omgeving van twee middelbare scholen: het Cambium College De Waard en Gomarus. Voorts signaleren ze drugsgebruik en -handel bij het skatepark, op korte afstand van de Bisschop Ludgerstraat. Een andere drugslocatie is volgens hen de omgeving van de Tjiningenplas ("De Put"), onder meer rondom de begraafplaats. Er ligt – bereikbaar over de Singelwal – een andere benoemde drugslocatie vlakbij, namelijk het zogenoemde stadspark rondom de Stadswallen. Bewoners vertellen dat hier prullenbakken worden gebruikt om drugs te verstopten ten behoeve van de drugshandel. Het valt op dat personen er pakketjes in stoppen, waarna die er even later (door een drugsklant) weer worden uitgevist. Dit patroon (dus drugshandel via de prullenbakken) wordt ook gesignaleerd in de binnenstad. Winkelcentrum De Schans wordt door bewoners getypeerd als een – vanuit het gezichtspunt van dealers – ideale drugshandelslocatie. Bewoners wijzen op drugsgebruik,

drugshandel en overlast. Het is een locatie die drugsklanten weten te vinden of waar ze toch al komen vanwege de aldaar gevestigde middelbare school, afhaal- en fastfood-restaurants of sportfaciliteiten. Er zijn veel wegen en potentiële routes. Dealers zien de politie aankomen en kunnen er gemakkelijk vandoor. Voorts wordt een parkeerterrein aan de Waal, de Rotterdamse Bol, genoemd als locatie voor drugshandel en drugsgebruik. Tot slot wordt gewezen op de parkeerplaats van de kerk in Nieuwaal als drugslocatie.

Bewoners vertellen dat de drugshandel voor een belangrijk deel loopt via social media, zoals Telegram of snapchat. Via één account kan “van alles” worden besteld, zoals harddrugs, softdrugs, illegaal vuurwerk en lachgas.

#### **Ad c.) De Vergt: bovenlokale (drugs)netwerken**

Criminele kopstukken uit de Vergt zijn verhuisd naar steden in de Randstad (Midden-Nederland) en Noord-Brabant, zo constateert onder meer de politie. In die steden zijn ze actief gebleven in criminele netwerken. Hennepteelt wordt genoemd. Criminelen die elders wonen hebben invloed op sociale kringen in Zaltbommel. Kopstukken bezoeken De Vergt in dure auto's en fungeren als (negatief) rolmodel. Er worden jongeren en jongvolwassenen in Zaltbommel aangesproken, al weten respondenten niet waarom of waar dat in resulteert. Dat wijst op een rode draad; over de invloed van deze (afgeschermd) bovenlokale criminele praktijken is weinig bekend. Het is op straat in Zaltbommel rustiger geworden en de misdaad wordt aan het oog onttrokken. Geleverde beleidsmatige inspanningen zijn deels succesvol geweest, zeker wat de openbare orde betreft (zie hoofdstuk 3).

#### **Ad d.) Drugsproductie: hennep en bovenlokale netwerken**

In de ‘uithoek van Gelderland’, vlakbij Noord-Brabant, wordt in De Waarden drugs geproduceerd. De netwerken met personen die locaties zoeken en inrichten, die de hennepstekken of de grondstoffen (synthetische drugs) regelen en die produceren, zijn volop aanwezig in de regio. Zowel in Gelderland als in Noord-Brabant. Volgens respondenten gaat het vooral om criminele netwerken met wortels in Noord-Brabant ('s-Hertogenbosch) of in Maasdriel en omgeving. Het buitengebied in Zaltbommel is anoniem, mede omdat er weinig wordt gemeld en er weinig agenten of boa's surveilleren. Wat drugsproductie in de gemeente Zaltbommel betreft komen vijf patronen in beeld:

- Er worden *grote en schadelijke (“vuile”) drugslabs* aangetroffen. Als het Brabants Dagblad in 2018 een ranglijst maakt met de ‘gevaarlijkste drugslabs’ die in een jaar tijd werden aangetroffen (met Brabantse betrokkenheid), blijkt dat twee van de zeven genoemde riskante productielocaties voor synthetische drugs zijn gesitueerd in de gemeente Zaltbommel. Het betreft een drugslab in het buitengebied (op de Veilingweg, vlakbij de A2) en in Brakel, verstopt achter een autobedrijf.<sup>7</sup>
- Lokale bedrijven worden benut als *dekmantel* voor drugsproductie. Bijvoorbeeld een *Bed and Breakfast* in Bruchem met een “xtc-fabriekje”<sup>8</sup> als verdienmodel of een kassencomplex in Brakel waar een grote partij hasj werd aangetroffen, namelijk 180 kilo.<sup>9</sup> Ook in bedrijfspanden op bedrijventerreinen – er zijn ongeveer tien bedrijventerreinen in de gemeente – worden productielocaties of drugsvoorraden aangetroffen. In de zomermaanden van 2021 vindt de

---

<sup>7</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, Dit zijn de gevaarlijkste drugslabs die dit jaar werden opgerold in Brabant, 11 oktober 2018.

<sup>8</sup> Bron: *Algemeen Dagblad*, Werkstraffen voor drugslab in Bruchem; hoofdverdachte nog op de vlucht, 13 oktober 2021.

<sup>9</sup> Bron: *Omroep Gelderland*, Burgemeester sluit kassencomplex na vondst 180 kilo hasj, 21 augustus 2019.

politie ruim achttien kilo hennep in een bedrijfspand in Zaltbommel.<sup>10</sup> In juni 2021 had de politie hennetoppen aangetroffen in een bedrijfsauto op bedrijventerrein de Wildeman, met een straatwaarde van meer dan een ton.<sup>11</sup> Ook tuinbouwbedrijven worden gebruikt als dekmantel. Zie bijvoorbeeld bullit vijf over een mega-kwekerij bij een fruitteelt-bedrijf.

- Aanhoudingen in de nasleep van de ontdekking van een productielocatie bevestigen geregeld dat *bovenlokale netwerken* actief zijn in de gemeente Zaltbommel. Nadat een drugslab in Brakel was ontdekt, werden bijvoorbeeld op veertien locaties aanhoudingen verricht, onder meer in Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Echt.<sup>12</sup> Een hennepvondst in Gameren resulteert in aanhoudingen van Duitse ingezetenen.<sup>13</sup>
- Drugsproductie wordt *gecombineerd* met andere criminele activiteiten en inkomsten. Bijvoorbeeld handel in illegale sigaretten. In augustus 2019 werd in een (leegstaand) kassencomplex in Brakel een grote hoeveelheid hasj aangetroffen (180 kilo) en een illegale sigarettenfabriek.<sup>14</sup>
- Er zijn in de gemeente Zaltbommel *zeer grote (en uitzonderlijke) drugsproductie-locaties* aangetroffen, met grote omzetten en winsten. Dit geldt voor drugslabs en hennepkwekerijen. Ongeveer 200 hennepplanten leveren naar schatting in de tussenhandel ongeveer € 23.000,- op (Functioneel Parket Afpakken, 2016). In Gameren werden – verstopt in de kassen van een fruitkwekerij – maar liefst 32.000 hennepplanten aangetroffen in de zomer van 2007.<sup>15</sup> De handelswaarde werd in een mediabericht geschat op twee miljoen euro. Dat is een voorzichtige schatting. Het bevestigt hoe groot de criminele belangen zijn van grote productielocaties. Bovendien staat de vondst van deze mega-kwekerij niet op zich. Het Gelderse record, uit 2003, betrof ook al een productielocatie in de gemeente Zaltbommel. Namelijk in Nederhemert, met 60.000 hennepplanten.<sup>16</sup> In 2015 volgt weer een megavondst, in een bedrijfspand aan het Van Voordenpark in Zaltbommel. De politie treft dit keer ongeveer 33.000 planten aan in een ruimte van 40 bij 100 meter. Als 'brein' achter deze drugslocatie wordt een man uit Rosmalen aangewezen en veroordeeld.<sup>17</sup>

De drie vondsten – samen goed voor ruim 120.000 hennepplanten – in de gemeente Zaltbommel zijn uitzonderlijk, ook op nationale schaal. Ook meer recent is een grote hennepkwekerij aangetroffen, namelijk in 2019. Toen werden in een gebouw in Zuilichem duizenden hennepplanten ontdekt: vooral stekken, namelijk 10.206, afkomstig van 547 moederplanten.<sup>18</sup> Het wijst op grote criminele verdiensten, belangen en activiteiten. Die gedijen bij zwijgzaamheid en rust. Er is dan geen behoefte aan aandacht van politie of boa's.

---

<sup>10</sup> Bron: *Algemeen Dagblad*, Bedrijfspand Zaltbommel jaar op slot na vondst hennep, 3 augustus 2021. :

<sup>11</sup> Bron: *Bommelerwaardgids*, Politie vindt hennetoppen op De Wildeman, 1 juni 2021. .

<sup>12</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, Groot drugslab in Zaltbommel ontdekt: 14 invallen, zes arrestaties, 16 april 2018.

<sup>13</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, Vier arrestaties bij ontdekking grote hennepkwekerij in Gameren, 12 april 2017.

<sup>14</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, Burgemeester Zaltbommel: kassen Verdrietweg één jaar op slot vanwege hasj en illegale sigaretten, 21 augustus 2019.

<sup>15</sup> Bron: *112Rivierenland.nl*, Gameren - Ruim 32.000 hennepplanten aangetroffen, 3 augustus 2007, te raadplegen via: <https://112rivierenland.nl/nieuws/4301-gameren-ruim-32000-hennepplanten-aangetroffen>

<sup>16</sup> Bron: *Omroep Gelderland*, 'Giga-wietschuur Zaltbommel breekt met trend', 28 januari 2015. .

<sup>17</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, Brein achter gigantische hennepkwekerij in Zaltbommel moet jaar de cel in, 17 december 2015.

<sup>18</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, 10.000 hennepstekken in kwekerij in Zuilichem, 27 maart 2019.

Het valt op dat in de interviewronde niemand deze uitzonderlijk grote hennepkwekerijen benoemt.

Grote productielocaties (kwekerijen) zijn al snel geen strikt lokale kwestie, maar investeringen van *bovenlokale criminele* netwerken. Dat bleek onder meer bij een grote ‘stekkerij’ (september 2016) in een bedrijfspand in Gameren. Toen werden 12.600 stekken en 558 moederplanten aangetroffen. Er werden vier arrestanten gemaakt: een 34-jarige vrouw uit Den Haag, een 43-jarige vrouw uit Arnhem, een 25-jarige vrouw uit Uedem (Duitsland) en een 69-jarige man uit Dortmund.<sup>19</sup> Criminelen uit Zaltbommel zijn met drugsproductie ook elders in het land actief. In september 2017 wordt een 66-jarige man uit Nederhemert aangehouden in een bedrijfspand aan de Scharlo in Waspik (gemeente Waalwijk). Daar bevond zich een kwekerij met 681 oogstrijpe hennepplanten.<sup>20</sup>

Een deel van bovengenoemde georganiseerde strafbare feiten deed zich langer geleden voor, al gaat er – zeker bij elkaar opgeteld – een langdurige doorwerking vanuit. Wat onderkend moet worden is het duurzame karakter van georganiseerde misdaad en de invloed die uitgaat van het geld dat daarmee wordt verdiend en de gewenning daaraan (zie Noordanus e.a, 2020). Georganiseerde misdaad is met andere woorden geen vluchtig verschijnsel, zoals een inbraakgolf. Criminele structuren blijven bijna altijd (groten)deels bestaan, ook na aanhoudingen. Deze criminele continuïteit is in de literatuur beschreven. Tops e.a. (2018) typeren de georganiseerde misdaad als een georganiseerde anarchie; een optelsom van talrijke activiteiten, groepjes, netwerken en criminele specialisatie. Het bestaat voort als productielocaties worden ontmanteld; in de toplaag wordt er bijna laconiek op gereageerd, want het is ingecalculeerd dat dit zo nu en dan gebeurt. Van Wijk en Lenders (2018) concluderen dat de politie – bij een drugsvondst of als een drugsproductielocatie is ontdekt – voornamelijk uitvoerende criminelen vervolgt, terwijl organiserende criminelen buiten schot blijven. De criminele continuïteit wordt in deze studie onder meer zichtbaar in de mega-kwekerijen met mega-opbrengsten, want die werken door vanwege de enorme geldbedragen die ermee zijn verdiend. Het is goed denkbaar dat de drie ontdekte megakwekerijen ongeveer 180 miljoen euro hebben opgebracht.<sup>21</sup>

Kortom, de gepresenteerde casus zijn geen incidenten, maar gebeurtenissen die wijzen op georganiseerde misdaad met langdurige doorwerking. We legden hierboven uit waarom de hennepcultuur volgens politie-experts op hetzelfde niveau is gebleven (in Nederland), terwijl het aantal ruimingen al ongeveer vier jaar sterk afneemt. Dat verklaart waarom we minder recente casus noemen.

### 2.2.2 Vastgoed

Het is in Nederland een patroon dat (witgewassen) misdaadgeld – bijvoorbeeld verdiend met drugsproductie – wordt geïnvesteerd in vastgoed (LIEC, 2019). Bij doorverkoop of verbouwingen van vastgoed wordt vervolgens deels contant betaald, waarbij geld wordt witgewassen. Dergelijke investeringen helpen bij de oversteek van de onderwereld naar de bovenwereld. Dit patroon treffen we in Zaltbommel niet aan. In de interviewronde wordt wel gewezen op de volgende patronen:

---

<sup>19</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, Vier arrestaties bij ontdekking grote hennepkwekerij in Gameren, 12 april 2017.

<sup>20</sup> Bron: *Brabants Dagblad*, Verdachte vast na vondst hennepkwekerij in Waspik, 13 september 2017.

<sup>21</sup> Bij de drie grote plantages gaat het in totaal 120.000 planten. Bij een opbrengst van 100 euro per plant (dat is realistisch; zie Functioneel Parket Afpakken, 2016), gaat het per oogst voor de drie plantages om 12 miljoen. Bij vijf oogsten per jaar is dat op jaarbasis 60 miljoen. Indien de plantages er drie jaar zaten, hebben criminelen in Zaltbommel dus een omzet gemaakt van 180 miljoen.

- Personen en rechtspersonen investeren in vakantiewoningen op vakantieparken in de gemeente en verhuren deze (voor *long stay*, dus meer dan vier maanden) aan arbeidsmigranten. Dit is illegale bewoning. Dit neemt af op de parken vanwege het ingevoerde huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten, met facilitering van huisvesting op het terrein van werkgevers (zoals tuinders), plus handhavingstrajecten.
- Er wordt geïnvesteerd in woningen om arbeidsmigranten te huisvesten. Dit is gebeurd in vrijwel alle kernen. Genoemd worden Brakel, Poederroijen, Zuilichem, Aalst, Zaltbommel, Bruchem en Gameren. Dit ging gepaard met overtredingen. Het was een “ideaal verdienmodel met acht man in een woning, maandelijks vijftig euro voor het internet en vijfhonderd euro huur per persoon.” Het leidde tot overlast en tot verdringing op de woningmarkt, want (lokale) burgers konden deze panden niet kopen. Het ingevoerde huisvestingsbeleid remt en reduceert dit verschijnsel door huisvesting bij werkgevers.

### 2.2.3 Arbeidsmigranten: misstanden en mogelijke uitbuiting

Bij het strafrechtelijke begrip mensenhandel staat centraal dat dwang wordt uitgeoefend op personen. Sinds 2005 is mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Het betreft gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component, waaronder arbeidsuitbuiting. Dat laatste is uitbuiting op het domein van werk en inkomen. De afhankelijkheidsrelatie van slachtoffers resulteert in een strafrechtelijk dilemma. Juist bij effectieve dwang is het namelijk uitermate lastig om mensenhandel vast te stellen, want slachtoffers leggen dan bepaald niet snel verklaringen af (LIEC, 2019). Dat komt door geweldsdreiging of door risico's om elementaire zaken kwijt te raken, zoals inkomen en/of huisvesting. De consequentie is dat strafrechtelijke vervolging ingewikkeld is. Als dit niet mogelijk is, pakt de Arbeidsinspectie mogelijk wel overtredingen van arbeidswetten aan, zoals slecht werkgeverschap. Echter: *“Deze aanpak past (...) niet altijd bij het opzettelijke karakter van de overtreding of bij de maatschappelijke overtuiging dat er sprake is van uitbuiting.”* (Boerman e.a., Nationaal dreigingsbeeld 2017). De Arbeidsinspectie heeft in de gemeente Zaltbommel enkele boetes opgelegd.

Naast het strafrecht bestaat een eenvoudiger perspectief op uitbuiting. In die opvatting gaat het om personen die onder druk staan en die vanwege misstanden in een penibele situatie verkeren. Die misstanden gaan gepaard met signalen of harde informatie over overtredingen en/of over slechte leef- of werkomstandigheden. Vanuit die ruimere invalshoek constateren of vermoeden professionele respondenten het volgende in de gemeente Zaltbommel:

- Arbeidsmigranten die te weinig (uren) betaald lijken te krijgen of die in het ongewisse verkeren over de vraag hoeveel uren ze kunnen werken.
- Er wordt lang gewacht met het betalen van arbeidsmigranten, zodat ze hier blijven (in afwachting van hun geld) als er tijdelijk geen werk voor ze is, zodat ze beschikbaar blijven als dat nodig mocht zijn.
- Arbeidsmigranten krijgen instructie, zo lijkt het, om zich niet in te schrijven bij de gemeente.
- Als werknemers enkele weken op vakantie gaan, wordt hun bed of kamer verhuurd, terwijl ze ervoor (door)betalen. De verhuurder ontvangt dan dubbele huur.
- Er worden te veel mensen in een woning geplaatst en/of de woonruimte is onveilig of onhygiënisch.
- Arbeidsmigranten worden “verplaatst” (steeds een andere huurwoning/woonplek) en sommigen pakken hun koffer daarom niet (meer) uit.
- Professionals stuitten op minderjarigen uit Oost-Europa die, te midden van volwassenen, werden gehuisvest en werkten. Ze gingen niet naar school.
- Er wordt illegaal gewoond op recreatieparken.



De frequentie (omvang) van dit soort praktijken en omstandigheden is onduidelijk. Enkele respondenten baseren zich mede op gesprekken met arbeidsmigranten.

#### 2.2.4 Risicolocaties

Recreatieparken en 'het buitengebied' worden genoemd als risicolocaties.

##### Recreatieparken

We typeren de lokale gang van zaken op de (drie) recreatieparken op basis van vijf vormen van ondermijning op recreatieparken die in de literatuur<sup>22</sup> worden beschreven:

1. Criminele praktijken (o.a. drugshandel, hennepcultuur of prostitutie) die buiten beeld blijven vanwege beperkte sociale controle en beperkt overheidstoezicht. Over Zaltbommel: Dit wordt geconstateerd. Op Meulenhuis (waar thans een traject loopt om er een grootschalige huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten van te maken) gaat het om mensen die zelf problemen ondervinden (ze zijn in de knel gekomen; zie punt 4), maar ze veroorzaken ook problemen: drugsgebruik, overlast, onderlinge conflicten en heling. De situatie op dit park wordt door respondenten getypeerd als beheersbaar of in de kern als een huisvestingsprobleem (mensen zonder woning) of als een sociaal probleem (onaangepast gedrag). Criminaliteit is zo nu en dan een bijproduct. Dit is anders op de Rietschoof. Zie punt 2.
2. Vrijplaatsen of enclavevorming: criminele families of netwerken zijn dominant. Over Zaltbommel: Deze classificatie gaat volgens respondenten te ver als hierbij wordt gedacht aan de situatie zoals die ooit ontstond op Fort Oranje, al wijzen ze op een patroon waardoor De Rietschoof kenmerken heeft van een vrijplaats. Tussen ongeveer april en september staan – zo constateert de politie – op dit park groepen en families, met daaronder criminelen.
3. Sobere huisvesting van arbeidsmigranten die – door (rechts)personen en/of omstandigheden – onder druk worden gezet om dergelijke huisvesting te accepteren, mede omdat dit is gekoppeld aan hun werk en inkomen. Over Zaltbommel: Er worden arbeidsmigranten gehuisvest op recreatieparken, onder meer in vakantiewoningen die particulier eigendom zijn. Huisvesting van arbeidsmigranten wordt geconstateerd op Meulenhuis (Bruchem) en De Rietschoof (Aalst). Op kleine schaal (enkele gezinnen) gebeurt dit op Het Esmeer (Aalst).<sup>23</sup> Door het gemeentelijke beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten – waaronder het faciliteren van huisvesting op het terrein van werkgevers – is dit op de parken afgenomen, aldus respondenten.
4. Recreatieparken als vluchtheuvel: kwetsbare personen wijken vanwege bijvoorbeeld woningnood uit naar een park om er (illegaal) langdurig te wonen. Over Zaltbommel: Op de parken wordt (onrechtmatig) langdurig gewoond. Het betreft veelal personen die uit andere gemeenten komen, zoals 's-Hertogenbosch of Oss. Het zijn mensen die geen woning kunnen vinden of krijgen (b.v. na uithuisplaatsing of bij gedwongen woningverkoop) en/of personen die liever met rust gelaten willen worden door overheid en (zorg)instanties. Het gaat vooral om 'stakkers' en soms om 'rakkers', dat wil zeggen personen die misdrijven plegen of hebben gepleegd. Opwaardering en handhaving op andere parken in Gelderland heeft volgens enkele

---

<sup>22</sup> Zie voor een overzichtartikel: Van der Torre en Spoorendonk, 2020.

<sup>23</sup> Dit is met handhavingstrajecten aangepakt en is hier volgens gemeenteambtenaren verdwenen.

respondenten geleid tot toestroom van dit soort woonruimte-zoekers naar parken in Zaltbommel.

5. Criminele investeringen in een park of in vakantiewoningen op een park. Over Zaltbommel: Dit hebben we niet aangetroffen.

### **Buitengebied**

De gemeente Zaltbommel kent een uitgestrekt buitengebied. Het RIEC heeft een analyse uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de kwetsbaarheid van dit gebied voor ondermijning. In fase één is op basis van een set indicatoren een analyse gemaakt waaruit, na bespreking met professionals, twee gebieden naar voren kwamen. In een tweede fase is op deze gebieden een verdiepende analyse uitgevoerd naar meer kwetsbare locaties.

Het valt op dat het gaat om twee grote gebieden en daarmee om een groot gedeelte van de gemeente. Er wordt gesproken over focusgebieden, maar het is nog een hele stap om op basis van de data-analyse focus aan te brengen. Er wordt in het buitengebied samenwerking opgezet tussen publieke en private partijen om criminaliteit te signaleren, te melden en aan te pakken. Hiertoe wordt gewerkt vanuit een brede coalitie onder de noemer Keurmerk Veilig Buitengebied. Naast de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel gaat het om burgers (ondernemers en inwoners) en partners als Staatsbosbeheer, Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging, Hengelsportfederatie, politie, Veiligheidsregio Gelderland Zuid, LTO Noord, ZLTO, Platform Tuinbouw Bommelerwaard, Wildbeheer eenheid, Omgevingsdienst Rivierenland, Rijkswaterstaat, Gelders Landschap en AVRI. Het zogenoemde Platform Veilig Ondernemen Oost-Nederland zorgt voor begeleiding.

#### **2.2.5 Blinde vlekken en overige fenomenen**

Naast de hierboven beschreven ondermijnende fenomenen worden andere zaken benoemd. Het betreft criminele praktijken of zogenoemde blinde vlekken: fenomenen waarover enkele respondenten diverse (concrete) signalen benoemen en waarvan het niet onaannemelijk is dat ze voorkomen, terwijl er uiteindelijk weinig over bekend is. De volgende *blinde vlekken* komen in beeld:

- Zorgfraude wordt door een respondent benoemd als een vorm van ondermijning die in opkomst is. Er zijn signalen dat criminelen (die bijvoorbeeld actief waren of zijn in de hennepcultuur) actief zijn geworden op de zorgmarkt, met name als ZZP-per. In Zaltbommel gaat het gepaard met uiterlijk vertoon: personen zonder affiniteit met zorg, terwijl ze wel actief zijn in die branche en rondrijden in kostbare auto's. Dit is ingebracht in integraal overleg (het zogenoemde IGP-overleg over ondermijning; zie hoofdstuk 3), al werd geconstateerd dat deze zorgverleners geen klanten hebben in Zaltbommel.

Een recente analyse in Oost-Nederland (de regio waar Zaltbommel deel van uitmaakt) laat zien dat criminelen inderdaad deze route bewandelen. Dit is geen 'lokaal bewijs', maar onderstreept het realiteitsgehalte van het signaal. Het RIEC Oost-Nederland vond 192 veroordelingen bij 28 van de 87 onderzochte zorg-zzp'ers. De misdrijven top-4 is als volgt: vermogensdelicten (103 veroordelingen); drugsdelicten (20 veroordelingen); Wegenverkeerswet (16 veroordelingen); en geweldsdelicten (14 veroordelingen). De status als zorg-zzp'er is een "ideale dekmantel" voor criminelen: "Omdat zij naar eigen zeggen hiermee veel geld verdienen en het een alternatieve verklaring kan zijn voor het hebben van vermogen".<sup>24</sup> Er werden, zo blijkt uit het RIEC-onderzoek, meerdere zzp'ers staande gehouden met duizenden euro's aan contant geld op zak of rijdend in auto's uit het duurdere segment. Dit laatste (rijden in dure auto's) is precies wat de politie signaleert in Zaltbommel.

---

<sup>24</sup> Bron: *RTL Nieuws*, Veel cash, dure auto's, opvallende werktijden: 'Criminelen gebruiken zorg als dekmantel', 9 mei 2023.

- De aard en omvang van arbeidsuitbuiting is onduidelijk. Het vraagstuk rondom arbeidsmigranten wordt meer gezien en gedefinieerd als een huisvestingsvraagstuk dan als een kwestie van (mogelijke) mensenhandel. Er is het nodige bekend over de woonsituatie, maar veel minder over de werkomstandigheden.

Tot slot wordt in de interviewronde gewezen op de volgende *criminele praktijken*:

- Er kwamen en komen tot op zekere hoogte georganiseerde vermogensdelicten voor in de gemeente Zaltbommel. In het verleden sprong dieseldiefstal in het oog, gepleegd door criminele (jeugd)groepen, waarbij de buit onder andere werd verkocht aan criminelen in Maasdriel. Vandaag de dag valt op dat de geregistreerde vermogensmisdriven tussen 2018 en 2022 (i.t.t. de geregistreerde drugsdelicten) stijgen: van in totaal 529 (2018) naar 591 (2022). De stijging komt vooral op conto van de diefstal van (brom- en snor-)fietsen (van 59 naar 88), van winkeldiefstal (van 28 naar 48) en van de categorie ‘overige vermogensdelicten’ (van 218 naar 303). Bewoners merken dat elektrische fietsen een gewild diefstal-object zijn en ze wijzen op diefstal in het buitengebied, onder meer van gps-systemen.
- Er wordt illegaal vuurwerk opgeslagen en verkocht. Het afsteken is (ook al ruim voor de jaarwisseling) goed hoorbaar, zowel in bebouwde kernen als in het buitengebied. Er wordt (in het buitenland) illegaal vuurwerk gekocht om zelf af te steken, al is de import en handel in illegaal vuurwerk daarnaast een verdienmodel van georganiseerde criminelen. In de gemeente Zaltbommel wordt zo nu en dan een partij illegaal vuurwerk gevonden. In december 2022 wordt in een pand aan de Ketelsteeg in Zaltbommel ruim 130 kilo illegaal vuurwerk aangetroffen, nadat in oktober dat jaar in hetzelfde pand reeds 164 kilo vuurwerk werd gevonden.<sup>25</sup> In oktober kreeg de bewoner een waarschuwing; in december werd het pand gesloten. In december 2020 hield de politie een 34-jarige vader aan, op de A2 bij Zaltbommel, met in de auto zijn driejarige kind en 150 kilo illegaal vuurwerk. De man woont in Zuilichem. Bij een doorzoeking trof de politie vervolgens in het dorp Gellicum (gemeente West-Betuwe) ongeveer 4.500 kilo met zwaar illegaal vuurwerk aan.<sup>26</sup> Uit de literatuur blijkt dat infrastructuren (vervoer, opslag, geld en contacten) die zijn opgebouwd met onder meer hennepsteelt worden benut bij de handel in illegaal vuurwerk (Van der Torre e.a., 2017).

### 2.3 Afsluiting

Dit hoofdstuk bracht de criminele kansen en ondermijnende praktijken in kaart. Die praktijken blijken veelzijdig. Het volgende hoofdstuk beziet hoe deze ondermijning wordt aangepakt.

<sup>25</sup> Bron: *Bommelerwaardgids*, Ruim 130 kilo illegaal vuurwerk gevonden in Zaltbommel, 23 december 2022.

<sup>26</sup> Bron: *NRC*, Aanhouding op A2 leidt politie naar 4.500 kilo zwaar vuurwerk, 12 december 2020.

## Hoofdstuk 3

### De (gemeentelijke) aanpak van ondermijning

#### Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Daartoe wordt in paragraaf 3.1 eerst ingegaan op belangrijke beleidsstukken en op het bestuursakkoord (paragraaf 3.1). Paragraaf 3.2 analyseert de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie en paragraaf 3.3 gaat over de integrale ondermijningsaanpak. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.4 de informatieprocessen en gaat paragraaf 3.5 over de politieke kaders. Op basis van het normenkader worden de bevindingen in paragraaf 3.6 samengevat.

#### 3.1 Kaders en visie

##### 3.1.1 Bestuursakkoord: zorgen over toenemende onveiligheid

Het bestuursakkoord van de Gemeente Zaltbommel (2022-2026) 'Blijven bouwen' bevat, vanuit het perspectief van deze studie, enkele interessante constatering en voornemens. Na de inleiding kent het akkoord (behoudens een financiële verantwoording) de volgende hoofdstukken: 1.) Bestuur, organisatie en financiën; 2.) Sociaal domein; 3.) Wonen & leven; 4.) Voorzieningen; 5.) Economie & Verkeer; en 6.) Duurzaamheid. Veiligheid is één van de zestien sub-thema's in het hoofdstuk over 'wonen & leven'. Het vraagstuk van de (georganiseerde) criminaliteit wordt genoemd als één van de vele vormen van onveiligheid. Er wordt geconstateerd dat de onveiligheid verder toeneemt en dat die ontwikkeling dient te worden gekeerd. In hetzelfde hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de huisvesting van internationale werknemers. Er wordt gesteld dat het de bedoeling is om – naast de drie geconcentreerde locaties aan de randen van Zuilichem, Bruchem en Gameren – twee soortgelijke locaties te realiseren in of rond de stedelijke kern Zaltbommel.

Voorts valt op dat de ambtelijke organisatie kampt met een grote werkdruk, onder meer door de inwonergroei, de mondigheid van de bevolking, de toename van de rijkstaken (vooral op het sociaal domein), de druk op de arbeidsmarkt en de groeiende complexiteit van het gemeentelijke werk. Dit blijft niet zonder gevolgen: "We constateren dat de politiek-bestuurlijke ambities niet volledig door de organisatie uitgevoerd kunnen worden binnen de gestelde termijnen", aldus het Bestuursakkoord.

#### Opmerkingen op basis van ons veldwerk

Het bestuursakkoord spreekt zorgen uit over de toenemende onveiligheid. Dit is heldere agendering. De passage over de huisvesting van arbeidsmigranten beperkt het vraagstuk rondom deze categorie tot een woon-opdracht. Er wordt geen melding gemaakt van misstanden bij de behandeling van arbeidsmigranten. De constatering over de ambtelijke werkdruk zijn herkenbaar op het veiligheidsdossier: meer taken, meer complexe kwesties en druk op de arbeidsmarkt, in die zin dat ervaren handhavingsjuristen, boa's en veiligheidsambtenaren schaars zijn. Dit roept – in lijn met de noties in het bestuursakkoord – de vraag op in welke mate de ambities omtrent de ondermijningsaanpak in uitvoering gebracht kunnen worden. De uitvoering van die aanpak blijkt problematisch. Zie paragraaf 3.2.

##### 3.1.2 Integraal Veiligheidsplan De Waarden

Er is in De Waarden – door de zeven gemeenten, politie en Openbaar Ministerie – een **Integraal Veiligheidsplan** (verder: IVP) opgesteld voor de periode van 2023 tot en met 2026. Er worden vier prioriteiten genoemd:

- **Jeugd.** Het IVP formuleert de ambitie om met jeugdbeleid “jonge aanwas” te voorkomen, “waarbij kwetsbare jongeren afglijden naar de criminaliteit”. Hiertoe wordt ingezet op “het realiseren van effectieve samenwerking tussen jeugdpreventie (HALT, onderwijs, jongerenwerk), sociaal domein en veiligheid”. Ook wordt aangemoedigd dat beleid wordt gebaseerd op “regionale voorbeelden”, waarbij onder meer wordt gewezen op “wijk aanpak” en op de aanpak van zogenoemde rising stars in de criminele wereld. Er komt een plan van aanpak tegen (overmatig) gebruik van alcohol, drugs en lachgas: “door middel van bewustwording”.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk:

Voor een reactie op deze prioriteit dient onderscheid gemaakt te worden tussen twee locaties:

- In het buitengebied en in dorpskernen wonen andere jeugdigen dan de kwetsbare jongeren in stedelijk gebied. Het betreft jongeren die opgroeien in een economische kansenstructuur (onderwijs en een goed baanperspectief). Voor zover ze kwetsbaar zijn, gaat het om andere zaken. Veel jongeren beschikken over geld, werken hard vanaf jonge leeftijd en krijgen (onder meer via sociale media) te maken met een aanbod van onder andere drugs. De jongeren krijgen te maken met een cultuurkloof. Dit vergt professionals die juist in die context een klik weten te maken, maar daartoe zijn weinig professionals beschikbaar.
- In kwetsbare wijken bestaat een jeugd aanpak. In het verleden werd dit, mede door een beschikbare analyse, in Zaltbommel mede gericht op criminele jongeren: beginnend of stijgend. Die justitiële aanpak van jeugdcriminaliteit ligt nu op een laag niveau. Het instrumentarium dat wordt ingezet mondt vooral uit in sociaal-preventieve actie. Bijvoorbeeld jongeren stimuleren om met elkaar in contact te komen, inzet van ambulante jongerenwerk en een preventief schoolprogramma. Er wordt ook gecontroleerd op overlastlocaties. De justitiële aanpak van criminele kopstukken met invloed op lokale jongeren valt buiten het beleid. Er wordt wel ingezet op “de integrale aanpak van problematische jeugdgroepen.”
- **Drugs.** Het IVP verwoordt de ambitie om te komen tot een integrale en effectieve aanpak van drugshandel en drugsproductie. Bij de aanpak wordt ingezet op het op orde brengen van het bestuurlijke instrumentarium, met intensivering van de samenwerking “op het gebied van bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak”. Ook is het de bedoeling om meer zicht te krijgen op criminele netwerken die door het plegen van georganiseerde criminaliteit omvangrijke criminele vermogens opbouwen.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk:

In de gemeente Zaltbommel ligt de strafrechtelijke aanpak van drugshandel en -productie op een laag peil. Vanaf 2018 tot en met medio april 2023 is slechts zestien keer door de politie drugshandel vastgesteld. Dat is gemiddeld 0,3 keer per maand. Toch zien vooral burgers de drugshandel en het drugsgebruik floreren, zo bleek in paragraaf 2.2. Er zijn in het verleden uitzonderlijk grote hennepkwekrijen aangetroffen in de gemeente Zaltbommel. In 2018 en 2019 registreert de politie nog 27 keer ‘vervaardigen softdrugs’. Tussen januari 2020 en april 2023 nog maar vier (!) keer. De consequentie is dat het bestuurlijk instrumentarium (bijvoorbeeld de sluiting van een pand) ook niet vaak kon worden ingezet op basis van bestuurlijke rapportages van de politie. De inspanningen van politie en justitie worden bij

- drugsbestrijding sterk gericht op Tiel, Maasdriel en Culemborg. Daar is zicht op criminele netwerken die veel geld verdienen met drugs. De beschikbare informatie stuurt de opsporingsonderzoeken ook weer die kant op. Wat de gemeente Zaltbommel betreft, dienen - zo constateren respondenten - politie, justitie en gemeente te werken aan meer informatie over drugshandel en drugsproductie.
- **Digitale veiligheid.** Het IVP vraagt aandacht voor digitale criminaliteit.  
Opmerkingen op basis van ons veldwerk:  
We hebben weinig aanwijzingen gevonden voor daders (als organisator of loopjongen) van digitale criminaliteit. Bewoners worden in elke Nederlandse gemeente benaderd door digitale criminelen dus is, als voorgenomen, het vergroten van de bewustwording over de kans slachtoffer te worden van digitale criminaliteit zeker nuttig.
- **Zorg en Veiligheid.** Er wordt aandacht gevraagd voor een kleine groep mensen met (ernstig) risicogedrag en een opeenstapeling van problemen die behoefte hebben aan passende zorg. Deze mensen ondervinden problemen, maar kunnen ze ook veroorzaken, bijvoorbeeld overlast of strafbare feiten. Dit vergt een casusgerichte aanpak in het Zorg- en Veiligheidshuis. Dit vergt samenwerking op gemeenteniveau met het jeugdnetwerk, wijkteams en veiligheidsprofessionals.  
Opmerkingen op basis van ons veldwerk:  
De zorgtrajecten vallen buiten het bereik van deze studie. Dat geldt niet voor het voornemen om zorgfraude te bestrijden. Zorgfraude door ZZZP-ers is geagendeerd, al blijken ze op dit moment geen klanten te hebben in de gemeente Zaltbommel.

### 3.1.3 Integraal Veiligheidsplan gemeente Zaltbommel

Bij het begin van dit onderzoekstraject was het **Integraal Veiligheidsplan 2019-2022** (verder: IVP 2019-2022) van kracht. Dat plan telt vier prioriteiten, namelijk: **1.)** drugsoverlast; **2.)** jeugdoverlast; **3.)** overlast verwarde personen; en **4.)** ondermijnende criminaliteit. Bij de aanpak van de ondermijnende criminaliteit staan twee zaken centraal, te weten: de aanpak van vrijplaatsen en drugscriminaliteit. Bij de beschrijving van de aanpak van drugscriminaliteit wordt volledig verwezen naar 'drugsoverlast'. Dit betekent dat er in feite drie prioriteiten worden gesteld in het IVP 2019-2022. Bij drugsoverlast gaat het ook om drugscriminaliteit, zowel om handel als om productie. Er wordt onder meer ingezet op preventieve maatregelen (o.a. vroeg-signalering en voorlichting), samenwerking in het kader van het hennepconvenant, en bestuurlijke sluitingen (op grond van artikel 13b Opiumwet). Consequente toepassing van artikel 13B Opiumwet geldt als doelstelling, net als reductie van de "politieregistraties drugsoverlast" (in totaal 117 van 2015 tot en met 2018). Het IVP 2019-2022 constateert dat uit het ondermijningsbeeld van het RIEC blijkt dat vrijplaatsen een belangrijk fenomeen zijn in de gemeente Zaltbommel. Genoemd worden recreatieparken en woonwagencampen. Voor de periode van 2019 tot en met 2022 is het de bedoeling dat er per jaar twee integrale controles worden uitgevoerd op een vrijplaats.

#### Opmerkingen op basis van ons veldwerk:

Bij ons veldwerk zijn we niet gestuit op voortgangsrapportages of tussenevaluaties van het IVP 2019-2022. De gemeenteraad is derhalve niet schriftelijk geïnformeerd over de voortgang, al is daar kennelijk ook niet om gevraagd. Wel wordt jaarlijks een uitvoeringsplan opgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met ontwikkelingen en opgedane ervaringen. Op basis van empirische bevindingen, valt het volgende te zeggen over de ondermijningsaanpak in het IVP 2019-2022:

- Het is sterk de vraag of de (door de politie) geregistreerde drugsoverlast een goede graadmeter is voor de doelbereiking bij de aanpak van drugsoverlast en -criminaliteit. Het is

hooguit een indicatie, waarbij moet worden bedacht dat de politie registraties van drugs- en alcoholoverlast samenvoegt in één categorie. Desondanks valt op dat de geregistreerde “overlast i.v.m. alcohol/drugs” is gestegen: van 117 (2015 t/m 2018) naar 133 (2019 t/m 2022). Dit zegt op zich weinig of niets, al wijzen burgers op een toename van drugoverlast vanwege drugsgebruik of drugshandel. Veel professionele respondenten zien of benoemen dat niet.

- De bestuurlijke aanpak (sluitingen, aanpak conform het hennepconvenant) volgt in hoge mate de constatering en vondsten die de politie doet wat betreft drugsproductie of drugshandel. Dat ligt op een laag niveau vanaf 2019, met 16 registraties inzake drugshandel en twaalf inzake vervaardigen drugs. De consequentie is dat er weinig effect uit kan gaan van de bestuurlijke handhaving. De lage registraties zijn niet geruststellend vanwege de lage pakkans van drugshandelaren en door de afscherming van hennepteelt (zie hoofdstuk 2)..

Tijdens ons veldwerk verschijnt het gemeentelijk **Integraal Veiligheidsplan 2023-2026** (verder: IVP 2023-2026). Dit is (als deel B) een lokale aanvulling op het IVP De Waarden. In aanvulling op de vier prioriteiten in IVP De Waarden worden zeven lokale thema's benoemd, namelijk: **1.)** de jaarwisseling; **2.)** Aanpak veilig buitengebied; **3.)** Keurmerk veilig ondernemen; **4.)** Intergemeentelijk project (integrale aanpak van ondermijning); **5.)** Mensenhandel; **6.)** Veilige Publieke Taak (VPT); en **7.)** Ambtelijke en bestuurlijke integriteit. De thema's 2, 4 en 5 kunnen onder de ondermijningsaanpak worden geschaard. In het buitengebied moet de “weerbaarheid van inwoners en ondernemers” worden vergroot, onder meer met het Keurmerk Veilig Buitengebied. Het is de bedoeling zicht te krijgen op de risico's en problematiek in het buitengebied. Voorts wordt ingezet op strafrechtelijke vervolging en bestuurlijke handhaving. Bij de integrale aanpak, in het kader van het IGP, ligt de focus op “(...) de voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen, het tegengaan van fraude en het niet naleven van (arbeids-)wetten”. Dit laatste wijst op de aanpak van misstanden, onder meer ten aanzien van arbeidsmigranten. Mensenhandel is een lokaal thema, met de volgende doelen: 1.) zoveel mogelijk slachtoffers uit hun situatie halen; 2.) minder slachtoffers (door preventie en inzet op “weerbaarheid”); en 3.) een onaantrekkelijke gemeente worden voor daders.

#### Opmerkingen op basis van ons veldwerk:

De twee gemeenteambtenaren die zijn belast met Integrale Veiligheid (verder: IV) hebben een zwaar takenpakket. Ze dienen gestalte te geven aan de uitvoering van de twee IVP's, met vier bovenlokale prioriteiten en zeven lokale thema's. Dat zijn – met verdiscontering van enige overlap - twee prioriteiten plus 3,5 lokale thema's gemiddeld *per (OOV-)ambtenaar*. Naast allerlei actuele zaken, inclusief ondersteuning van de burgemeester bij veiligheidskwesties. Dit leidt tot overvraging in kwantitatieve zin, al zet dat - simpelweg vanwege tijdgebrek - de kwaliteit onder druk die kan worden bereikt op sub-thema's. Zie verder paragraaf 3.2. In de interviewronde viel het volgende op:

- Bij het verzamelen van informatie over ondermijning onder burgers in het buitengebied is het de vraag over welke misdrijven of overtredingen het gaat; drugsproductie, drugshandel, milieudelicten, arbeidsuitbuiting, onrechtmatige huisvesting van arbeidsmigranten of overtreding van arbeidswetten. Het lijkt logisch dat ondernemers de overheid ‘tippen’ over drugsproductie, maar het is de vraag of dat ook echt zo is als ze zelf regels overtreden, bijvoorbeeld milieuregels (zoals mestfraude) of overtredingen bij de behandeling van arbeidsmigranten. Mogelijk valt er niets te verbergen, maar ook dan bestaat in het buitengebied een afkeer van (handhaving door) de overheid. Zo beschouwd is het ineens logisch (of niet onlogisch) dat strafbare feiten niet worden gemeld. Er wordt een Meld

Misdaad Anoniem campagne gestart en er wordt gezien of er een private vertrouwenspersoon kan worden geïntegreerd in het buitengebied.

- De passage over mensenhandel geeft niet aan op welke vorm van mensenhandel de aanpak wordt gericht. Op basis van de analyse in hoofdstuk 2 lijkt het logisch dat dit wordt gericht op misstanden bij de behandeling van arbeidsmigranten (tijdens het werk en bij de huisvesting). Het is nodig om dit aan te pakken, al plaatst dat de gemeente in een controlerende houding tegenover ondernemers, naast een aanpak die meer steunt op overleg en overtuiging. Het is een uitdaging om dit te realiseren in een gemeente waar ondernemers veel maatschappelijke status en steun hebben.
- Tijdens ons veldwerk werd gewerkt aan een Plan van Aanpak Mensenhandel. Dat is inmiddels opgesteld ('Aanpak Mensenhandel Zaltbommel') en heeft niet alleen betrekking op arbeidsuitbuiting, maar ook op seksuele uitbuiting en criminele uitbuiting.

### **3.2 De ambtelijke veiligheidsorganisatie**

Het team Leefomgeving van de gemeente Zaltbommel telt twee (1,8 fte) adviseurs Integrale Veiligheid (verder: IV), plus een senior die aanstuurt en zich inhoudelijk richt op crisisbeheersing. Respondenten zien dit ambtelijk trio als een onderdeel van het "cluster" APV, handhaving en veiligheid, al is dit geen geformaliseerd onderdeel van het team Leefomgeving. De APV-medewerkers (2 fte) richten zich onder meer op vergunningverlening bij evenementen, voor de horeca en voor standplaatsen. Voor handhaving is 1 fte (een beleidsmedewerker) beschikbaar. Deze medewerker coördineert handhavingzaken die door de omgevingsdienst ter hand worden genomen. Het betreft onder meer controles op de huisvesting van arbeidsmigranten. De IV-ambtenaren nemen (zelf) juridische trajecten ter hand, bijvoorbeeld een bestuurlijke sluiting als in een pand drugshandel of drugsproductie is vastgesteld. Er zijn op de juridische afdeling van de gemeente geen uren of juristen beschikbaar (gereserveerd) voor het veiligheidsbeleid; Juridische Zaken is voor alle afdelingen beschikbaar.

De twee IV-ambtenaren nemen een aantal (beleids-)opdrachten gezamenlijk ter hand. Het betreft het schrijven van de Integrale Veiligheidsplannen, het tweewekelijkse overleg met de politie, het periodieke overleg met de burgemeester (tweewekelijks) en de (hoofdpijnen van de) ondermijningsaanpak. Voorts wordt deelgenomen aan het periodieke overleg tussen IV-ambtenaren van de zeven gemeenten in De Waarden. Eén IV-ambtenaar heeft Zorg & Veiligheid, cameratoezicht en het keurmerk Veilig Buitengebied in portefeuille. De andere IV-ambtenaar is belast met jeugdoverlast, cybercriminaliteit, de financiële aspecten van het IV-werk, het zogenoemde maandelijkse Intergemeentelijk project-overleg (verder: IGP-overleg) in het kader van de ondermijningsaanpak en de Wet Bibob. Dit laatste slokt tijd op, omdat er geen Bibob-coördinator is. Het gaat om beleidsvorming (met ondersteuning door o.a. het RIEC) en deels ook om Bibob-toetsing, namelijk bij vergunningaanvragen voor het huisvesten van arbeidsmigranten. De vergunningaanvragen worden behandeld door de omgevingsdienst, maar die dienst is niet gemandateerd om Bibob-toetsing te verrichten. Het is de taak van de IV-ambtenaar om de omgevingsdienst alert te maken op omstandigheden die vragen om Bibob-toetsing, want dat gebeurt niet standaard. Een APV-medewerker voert de Bibob-toets uit voor de horeca.

Naast de APV-ambtenaren en de Handhavings-ambtenaar die afstemt met de Omgevingsdienst, wordt nauw samengewerkt met de boa's (domein 1; 3 fte) die beschikbaar zijn in de gemeente Zaltbommel. Zij reageren op meldingen en houden toezicht, onder meer op overlastlocaties en bij evenementen. In 2023 is of wordt ook een zogenoemde 'groene' boa (domein



2) aangesteld die zich richt op toezicht en handhaving in het buitengebied.<sup>27</sup>

Een IV-ambtenaar neemt deel aan het maandelijks IGP-overleg. Dit is een integraal casus-overleg dat wordt ondersteund door het zogenoemde IGP-bureau dat actief is in alle gemeenten in het politiedistrict De Waarden en Nijmegen. Het gaat, preciezer geformuleerd, om een integrale aanpak “van alle voorkomende misstanden op basis van primair een bestuursrechtelijke aanpak”. Respondenten constateren dat het voornamelijk een overleg is over gemeentelijke kwesties, met zo nu en dan op casusniveau inbreng en actie van andere partijen. Het is, in theorie, mogelijk om signalen naar het integrale informatieplein<sup>28</sup> te brengen, te verrijken en als (zware) casus onder te brengen bij het RIEC. Dat gebeurt echter zelden. In 2022 bijvoorbeeld één keer. Deelnemers van het IGP-overleg zijn, naast de IV-ambtenaar, Burgerzaken (BRP), Werkzaam (o.a. handhaven Participatiewet), de Nederlandse Arbeidsinspectie, de Sociale recherche, de Omgevingsdienst Rivierenland, de politie en het RIEC. Zie verder sub-paragraaf 3.2.2.

Naast prioriteiten, lokale thema's en overlevormen krijgen de IV-ambtenaren te maken met allerhande incidenten, zoals verwarde personen, burenruzies, klachten over lawaai, afvaldumpingen of signalen over zorgfraude. Bij dit soort zaken is operationele inzet nodig, dient actie te worden aangejaagd en/of wordt gevraagd om praktische en/of juridische inschattingen. Een categorie incidenten vergt overleg met de burgemeester. Dat geldt evengoed voor bepaalde casus uit het IGP-overleg, zoals bijvoorbeeld handhaving vanwege overtreding van arbeidswetgeving door de Nederlandse Arbeidsinspectie.

Tot slot hebben de IV-ambtenaren een taak bij het interne en externe relatiebeheer. De opdracht om, juist bij de aanpak van ondermijning, de integraliteit te organiseren komt aan bod in sub-paragraaf 3.2.2.

Al met al vervullen de twee IV-ambtenaren een zware gemeentelijke veiligheidstaak, ook reeds los van de ondermijningsaanpak. Het resulteert in een patroon dat zich door het hele land heen aftekent en betekenis heeft in de gemeente Zaltbommel. De gemeentelijke IV-organisatie loopt tegen grenzen aan en krijgt te maken met (te veel) uitdagingen:

- **Veel meer taken en thema's dan IV-ambtenaren.** Er zijn veel meer geprioriteerde taken of (in plannen opgenomen) thema's dan dat er IV-ambtenaren zijn (1,8 fte).<sup>29</sup> Hier komen dan nog eens actuele kwesties, beleidstaken en casus bij. Inclusief de IV-taak om deels de juridische aspecten daarvan, bijvoorbeeld bij bestuursrechtelijke handhaving (zoals de sluiting van een woning of bedrijfspand), ter hand te nemen. Zo'n brede taakstelling bijt met specialisatie.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Groene boas zijn buitengewoon opsporingsambtenaren die vallen onder domein II (milieu en infrastructuur). Zij zijn belast met toezicht en handhaving van onder andere natuurwetgeving, het Wetboek van strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in het landelijk gebied. Het betreft o.a. boswachters. De term groene boa is geen formeel en juridisch afgebakend fenomeen, maar gekoppeld aan het feit dat ze groene (boa-)kleding dragen, actief zijn in het buitengebied en natuurwetgeving handhaven.

<sup>28</sup> Een bij het RIEC aangesloten partij (zoals een gemeente) kan, na interne weging, een signaal over (mogelijke) ondermijning te agenderen voor in het IGP-overleg. Om te beoordelen of zo'n signaal inderdaad integraal wordt aangepakt, kan - binnen het RIEC-convenant - bij aangesloten partijen informatie worden ingewonnen. Die informatie-inwinning verloopt via het zogenoemde informatieplein.

<sup>29</sup> Het gaat om vier veiligheidsprioriteiten in De Waarden (jeugd, drugs, digitale veiligheid en zorg & veiligheid) en om zeven lokale thema's: 1.) de jaarwisseling; 2.) Aanpak veilig buitengebied; 3.) Keurmerk veilig ondernemen; 4.) Intergemeentelijk project (integrale aanpak van ondermijning); 5.) Mensenhandel; 6.) Veilige Publieke Taak (VPT); en 7.) Ambtelijke en bestuurlijke integriteit.

<sup>30</sup> De gemeentelijke veiligheidstaak is omvangrijker en complexer geworden. Die ontwikkeling zet zich voort in de komende jaren, ook los van de ondermijningsaanpak. De jeugdoverlast is hardnekkiger en dat neemt toe. De veiligheidstaken en bevoegdheden van de burgemeester zijn toegenomen in de afgelopen jaren, onder andere het Damoclesbeleid, huisverboden (hierbij ondersteunt de gemeente Culemborg), de Wet Bibob, de

Het leidt er ook toe dat urgente zaken voorgang krijgen. Het afhandelen daarvan gaat de IV-ers goed af, zo kregen wij te horen, al gaat het wel ten koste van visie- en beleidsvorming.

- **‘Brengwerk’ verdringt ‘haalwerk’.** Er komt reeds veel werk naar de IV-ambtenaren toe. Van de jaarwisseling en periodiek overleg, via opgezette controles tot aan bestuurlijke advisering. Dit is het zogenoemde ‘brengwerk’: zaken die wel opgepakt moeten worden, omdat signalen, informatie of opdrachten - via een overleg, melding of door een gebeurtenis - zich opdringen. Er is echter ook zogenoemd ‘haalwerk’. Dat betreft informatie en kennis die worden afgeschermd van politie en gemeente en die pas nopen tot beleid of actie als dit bekend raakt. Het is dan nodig om de informatie op te zoeken (‘straatinformatie’ verzamelen), bijvoorbeeld onder bewoners. De informatiestroom vanaf de straat naar het beleidsniveau staat in de kinderschoenen. Het valt bijvoorbeeld op dat bewoners (als respondenten) directer en concreter spreken over drugsgebruik en drugshandel, zonder dat dit op beleidsniveau wordt opgepakt: om uit te zoeken, als opmaat tot (mogelijke) actie. Toch is het juist in het kader van ondermijning belangrijk om informatie ‘op te halen’, onder bewoners en ondernemers. Bijvoorbeeld op bedrijventerreinen of in het buitengebied. In een gemeente met gesloten gemeenschappen is de opdracht om informatie op te halen extra zwaar én extra belangrijk. Het is begrijpelijk dat dit, met de huidige IV-formatie, weinig is ontwikkeld. Bovendien, als er meer informatie en potentieel ‘werk’ wordt opgehaald, in direct contact met burgers en ondernemers, ontstaat de verwachting dat er handelend wordt opgetreden. Als dat niet zou gebeuren, tast dat waarschijnlijk de toekomstige meldingsbereidheid aan. Er is, na afronding van ons veldwerk (op 1 juli 2023), inmiddels een meldpunt ondermijning ingericht voor burgers én ambtenaren.
- **‘Veiligheid’: geen sleutelfunctie.** Het veiligheidsbeleid op het brede terrein van openbare orde en criminaliteit is in veel opzichten afhankelijk van het functioneren van enkele sleutelfiguren, in het bijzonder de twee IV-ers. Twee ambtenaren dienen, als ambtelijke spil, gestalte te geven aan de brede en complexe gemeentelijke veiligheidstaak, inclusief de ondermijningsaanpak. Als sleutelfiguren wegvallen, door verzuim of omdat een ambtenaar een andere baan aanvaardt, valt er een gat. Dit is niet onrealistisch, terwijl het op de huidige arbeidsmarkt juist wel lastig is om professionals te werven met de noodzakelijke ervaring en competenties. Ook hier geldt dat dit een kwetsbaarheid is in veel Nederlandse gemeenten, al doet dat niets af aan de relevantie ervan voor de gemeente Zaltbommel.
- **BOA-schaarste.** Vanwege het aantal inwoners (30.334 per 1 januari 2023) en vooral vanwege het oppervlak (89,74 km<sup>2</sup>) met elf kernen, dienen de drie boa’s - net als de vierde groene boa - continu te kiezen wat ze doen en vooral laten. Het werkaanbod van de boa’s groeit, onder meer door de toename van de meldingen (aantal en complexiteit) en doordat de politie steeds meer taken overlaat aan boa’s. De boa’s hebben grofweg vier hoofdopdrachten, namelijk: 1.) het afhandelen van meldingen; 2.) gebiedsgerichte inspanningen en aanwezigheid; 3.) taakspecialisatie (b.v. jeugd, horeca, bedrijventerreinen of ondermijning); en 4.) algemeen toezicht en handhaving. Dit is een brede en zware taak, waarbij bedacht moet worden dat boa’s ook werken buiten kantooruren, bijvoorbeeld in de weekenden en op de avonden. Dit mondt uit in een lange lijst van meer concrete taken, zoals controle op afval, parkeertoezicht, toezicht bij evenementen, gericht toezicht op tijden en locaties met drukte

---

crisismaatregel in de Wvvgz en de Wet aanpak woonoverlast. De werklast die dit voor de OOV-organisatie met zich meebrengt, is fors en groeit.

of overlast (*hotspots* en *hot-times*) en toezicht op het nachtregister in het kader van het toezicht op arbeidsmigranten. Ook wordt gericht ingezet op jeugd, hetgeen vraagt om deel te nemen aan overleggen die daartoe relevant zijn. De boa's voeren horecacontroles, naar schatting tussen de 50 en 60 per jaar, plus controles van para-commerciële inrichtingen, zoals sportkantines. Boa's krijgen ook instructies om bepaalde adressen in de gaten te houden, bijvoorbeeld vanwege overlast, conflicten of mogelijke drugshandel of illegale bewoning. Voorts nemen boa's deel aan integrale controles, bijvoorbeeld in de horecasector, met onder meer brandweer en politie. Tot slot hebben boa's, als de ogen en oren op straat, een signalerende functie. Die signaalfunctie is breed en omvat ondermijning. Al met al hebben de drie (of vier) boa's een brede en zware taak, op een groot grondgebied, waardoor specialisatie nauwelijks mogelijk is. De boa-bijdrage aan de ondermijningsaanpak is tegelijkertijd belangrijk (er is behoefte aan straatinformatie) en beperkt.

### 3.3 Integraliteit: prestaties en grenzen

De coördinatie en aansturing van de aanpak van ondermijning liggen in handen van twee IV-ambtenaren met een brede portefeuille. Daardoor zijn er naar schatting gemiddeld maximaal 16 uur per week beschikbaar om de ondermijningsaanpak operationeel aan te jagen, om het beleid te vormen en om hiertoe gestalte te geven aan het interne en externe relatiebeheer. De ondermijningsaanpak vergt een lange tijdshorizon vanwege de structurele aanwezigheid en invloed van drugscriminelen, vanwege criminaliteit en onveiligheid op recreatieparken en door misstanden bij de behandeling van arbeidsmigranten. Hier dient een duurzame aanpak - gebaseerd op kennis, informatie en ervaring - tegenover te staan (vgl. Noordanus e.a., 2020). Dit *vergt intern-gemeentelijke en externe integraliteit*.

#### 3.3.1 Gemeentelijke integraliteit

De gemeentelijke ondermijningsaanpak vergt samenwerking tussen de IV-ambtenaren en andere ambtelijke afdelingen, zoals burgerzaken, sociaal domein, ruimtelijke ordening en economische zaken. Daarbij worden prestaties geboekt, al loopt de ondermijningsaanpak ook tegen grenzen aan. De volgende *prestaties* springen in het oog:

- **Afstemming in een informeel cluster Veiligheid.** Het team Veiligheid (2,8 fte, waaronder de twee IV-ers) delen een kamer met drie ambtenaren die ook actief zijn op het veiligheidsdomein, namelijk twee APV-medewerkers en een handhavingsmedewerker. Er wordt gesproken over een "cluster veiligheid", al bestaat dat niet in de formele organisatorische inrichting. In deze werkomgeving zijn de lijnen kort, met samenwerking en consultatie, ook bij de aanpak van ondermijning. Bijvoorbeeld bij Bibob-toetsing, bij controles (door ODR of boa's) en bij casuïstiek, zoals een bestuurlijke sluiting voor drugshandel of drugsproductie. Er wordt onder meer gestalte gegeven aan bestuursrechtelijke maatregelen. Tussen 2019 en april 2023 worden in totaal tien bestuursrechtelijke maatregelen opgelegd (naast handhavingsbesluiten t.a.v. de huisvesting van arbeidsmigranten), namelijk: vijf sluitingen op basis van de Opiumwet vanwege hennepsteelt (allen van 2019 tot en met 2021); een verblijfsontzegging vanwege een wapenvondst; twee waarschuwingen (één keer vanwege voorwerpen t.b.v. hennepsteelt en één keer vanwege illegaal vuurwerk); en een last onder dwangsom en een sluiting (vanwege illegaal vuurwerk). Het gaat hier steeds om 'brenghwerk': een sanctie nadat een vondst of constatering is gedaan. Het betreft lage aantallen, met 0,2 maatregelen per maand. Naast de bestuursrechtelijke maatregelen, zegt een corporatie twee keer de huur op vanwege een hennepkwekerij: één keer in 2022 en één keer in 2023.

Sinds september 2020 is de gemeente aangesloten bij Meld Misdaad Anoniem. Tot en met 2023 resulteert dit in 57 meldingen. In 2021 en 2022 wordt acht keer een melding ontvangen over een mogelijke hennepkwekerij. Zie verder de onderstaande tabel. Het is niet duidelijk tot welke nadere analyse of acties de MMA-meldingen hebben geleid.

**Tabel 3.1:** MMA-meldingen in de gemeente Zaltbommel van 2020 tot en met april 2023

Jaar	Aantal	Categorie
2020	6	Specificatie per categorie is geen openbare informatie, aldus de gemeente
2021	29	
2022	17	
2023 (t/m april)	5	

- **Huisvesting arbeidsmigranten<sup>31</sup>: visie en draagvlak.** De huisvesting van arbeidsmigranten is noodzakelijk voor de lokale economie. Een tekort aan regels en slaappleatsen resulteerde in overlast én in risico's op arbeidsuitbuiting of op overtredingen bij de behandeling van arbeidsmigranten. In de kernen veroorzaakten verhuurde woningen of kamers met arbeidsmigranten voor overlast. Opkooppraktijken op de vastgoedmarkt verstoorden de lokale woningmarkt. Min of meer geïsoleerde initiatieven om enkele honderden arbeidsmigranten op één locatie te huisvesten veroorzaakten maatschappelijke onrust en politiek debat. Deze problematische omstandigheden legden de basis voor een beleidsvormend traject (in 2018), met inbreng van onder meer bewoners, ondernemers en raadsleden. Het mondde uit in een beleid met politiek-maatschappelijk draagvlak met drie hoofdpunten: 1.) faciliteren van huisvesting op het terrein van werkgevers; 2.) verhuur van woonruimte (woningen met kamerverhuur) toestaan in het buitengebied (dus niet in de kernen); en 3.) faciliteren van geconcentreerde huisvesting voor maximaal 150 personen. Kamerverhuur is in de kernen niet meer toegestaan als het bestemmingsplan dat verbiedt, al wordt dit bij bestaande situaties (voor de beleidsinvoering) - op basis van een tijdelijke omgevingsvergunning - tot 2025 toegestaan. Als het bestemmingsplan 'verkamering' toestond en toestaat, blijft kamerverhuur mogelijk na 2025. Alle locaties waar huisvesting plaatsvindt dienen aan algemene beleidsuitgangspunten te voldoen. Zo dient de verblijfsbieder/eigenaar van de huisvestingslocatie te beschikken over een (verhuurders)vergunning en dient elke huisvestingslocatie een beheerder te hebben. Het is voorts verplicht om in een gemeentelijk nachtregister op te nemen wie op een huisvestingslocatie verblijven.
- **Controles (en meer): actiegericht.** Het beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten legt een basis voor controles. Er is een eerste slag gemaakt toen het beleid werd ingevoerd, op basis van een lijst met ongeveer 170 adressen. Als een vorm van 'meerwerk' – betaald uit een extra budget dat de gemeenteraad beschikbaar stelde – zijn in het kader van 'ruimtelijk toezicht' controles uitgevoerd door de Omgevingsdienst Rivierenland (verder: ODR). In concrete situaties werd beoordeeld of legaliseren mogelijk was. Dit komt neer op een tijdelijke vergunning (tot 2025) of een vergunning voor een unit die een ondernemer (zonder vergunning) op zijn terrein had geplaatst. In ruim zestig gevallen is de situatie gelegaliseerd en circa 25 zaken zijn nog in handen van de ODR, omdat er een vergunningsprocedure loopt of er een dwangsom is opgelegd. Op enkele locaties ("twee of drie") wordt vanwege

<sup>31</sup> In beleidstaal betreft het "internationale werknemers". Iedereen spreekt over arbeidsmigranten en die term nemen we over.

overtredingen een invorderingstraject ingezet. Naar deze ODR-trajecten worden systematisch controles opgezet vanuit Burgerzaken. Dit gebeurt op basis van in- of uitschrijvingen die vragen oproepen of op basis van andere signalen over misstanden of overtredingen. Dit komt binnen bij de backoffice (Team adresonderzoeken), waarna een signaal of situatie nader wordt onderzocht. Intern worden andere afdelingen geraadpleegd, net als open bronnen, om op die manier 'op te plussen' en mogelijk tot een dossier te komen. Alvorens wordt overgegaan tot controle, worden externe partijen geraadpleegd, namelijk de politie, ODR, sociale recherche en Arbeidsinspectie. Dit gebeurt onder meer om te voorkomen dat hun activiteiten worden doorkruist of (juist) om te zorgen dat ze aansluiten bij een controle. Burgerzaken maakt bij de controles gebruik van BRP-toezichthouders die worden ingehuurd bij bureau Legitiem. Zij zijn bedreven in het uitvoeren van dergelijke controles en daarbij maken ze gebruik van checklists. Er wordt met name gecontroleerd op uitkeringsfraude en op regels omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten. Daarbij wordt gelet - ook vanuit het oogpunt van de leerplicht - op de leefsituatie van minderjarigen uit Oost-Europa. Er worden overtredingen en misstanden aangetroffen. Het betreft misstanden bij de huisvesting van arbeidsmigranten, uitkeringsfraude en fraude met persoonsgebonden budgetten. Dossiers resulteren niet alleen in handhaving, want het sociaal domein wordt ingezet als hulp geboden is. Handhaven en helpen lopen geregeld in elkaar over. Op gemeenteniveau worden, aangejaagd vanuit Burgerzaken, prestaties geboekt. Zie de onderstaande tabel.

**Tabel 3.2:** Uitgevoerde adrescontroles

Er zijn in 2022 in totaal 87 adrescontroles uitgevoerd op basis van aangemaakte dossiers. De dossiers zijn gebaseerd op signalen die Burgerzaken ontvangt vanuit diverse gemeentelijke afdelingen, externe instanties en burgers. Het gaat om Team Belastingen, Leerplicht, Sociale Dienst, Arbeidsinspectie, Sociaal Domein, Belastingdienst, verblijfsbieders (huisvesters van arbeidsmigranten), woningbouwcorporaties, uitzendbureaus, bewoners en anonieme meldingen. Het betreft reguliere BRP-adresonderzoeken en onderzoeken op locaties waar internationale werknemers verblijven. De lijst met panden waar internationale werknemers verblijven is bezocht door BRP-toezichthouders (in totaal 18 locaties) en door boa's. Er is ook een leegstandslijst uitgedraaid met alle woningen die volgens de BRP 'onbewoond' zijn. Bij controle werd vastgesteld dat 13 panden worden bewoond door internationale werknemers die niet staan ingeschreven in de BRP. Burgerzaken zoekt vervolgens uit of de panden bekend zijn in het nachtregister dat (indirect) gekoppeld is aan betaling van verblijfsbelasting/toeristenbelasting. Team Belastingen legt op basis van verzamelde informatie zo nodig een aanslag op. Er zijn 21 zaken vanuit Burgerzaken doorgezet naar Handhaving en naar een IV-ambtenaar.

- **Wijkgerichte aanpak (De Vergt): vooruitgang (tot op zekere hoogte).** Omstreeks 2010 komen de criminaliteit en overlast in de gemeente Zaltbommel hoog op de agenda van de gemeente en van het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politiechef en officier van justitie. Dit komt in het bijzonder door de zichtbare drugshandel (met een centrale rol en positie van criminele families), overlast, geweld en vermogensdelicten. In beschikbare analyses wordt dit zichtbaar gemaakt. Het legt de basis voor een tweesporenbeleid, namelijk een strafrechtelijke aanpak en breed opgezette wijkgerichte inspanningen. De recherche voerde een opsporingsonderzoek uit dat uitmondde in vervolging en veroordeling van criminelen, waaronder kopstukken. Voor het tweede spoor werd het zogenoemde Veiliger Wijkteam (verder: VWT) ingesteld: een samenwerkingsverband tussen onder andere politie, gemeentelijke veiligheidsambtenaren, boa's, woningcorporaties en het sociaal domein (wijkteam) van de gemeente. Midden in de wijk werd een werklocatie ingericht, met een spreekuur waar van alles kon worden gemeld en besproken: van criminaliteit of overlast tot

aan schuldenproblematiek of achterstallig onderhoud aan woningen. Het oppakken van meldingen en incidenten in de wijk kreeg voorrang. Inbraakpreventie werd ter hand genomen, bijvoorbeeld door mensen te attenderen op concrete inbraakkansen. Er werd een groepsaanpak opgezet ten behoeve van jongeren die in contact stonden met veroordeelde criminelen. Het betrof volgens respondenten ongeveer dertig (jeugdige) personen. Daarvan zijn er, met hulp (onder andere met onderwijs en bij het zoeken naar werk), naar schatting circa twintig op het goede pad gezet of “in elk geval niet het criminele pad.” Sommigen verhuisden. Er is ook ‘fysiek’ geïnvesteerd (door de woningbouwcorporatie), getuige renovatie en nieuwbouw. Enige tijd werd (“voor de AVG”), met behulp van politie-informatie, geselecteerd wie er in wijk konden gaan wonen en wie niet. De openbare orde en de woonkwaliteit verbeterden. Dit is vooruitgang, maar deels een tweesnijdend zwaard. De betere leefbaarheid heeft namelijk in veel opzichten de ogen gesloten voor blijvende invloed van (bovenlokale) criminele netwerken op de wijk. Criminelen wonen elders, delicten worden elders gepleegd of afgeschermd. Meer rust in de wijk gaat samen met criminele professionalisering.<sup>32</sup> Zorgfraude is volgens enkele respondenten een nieuw crimineel verdienmodel, al is dit beoordeeld en werd geconstateerd dat signalen hierover geen betrekking hebben op zorgcliënten in Zaltbommel.

Binnen de gemeentelijke organisatie loopt de ondermijningsaanpak ook *tegen grenzen aan*. In de interviewronde komen de volgende zaken aan de orde:

- Dit rapport verschijnt op een moment dat de twee huidige IV-ambtenaren nog maar weinig tijd hebben gehad om gestalte te geven aan de ondermijningsaanpak. Ze zijn namelijk beiden begonnen ten tijde van de coronapandemie. Door deze personele wisselingen ging netwerkkennis en historische kennis over de misdaad in Zaltbommel verloren. De coronacrisis vergde veel tijd van de veiligheidsambtenaren en van externe partijen. Kennismaken en inwerken op het ondermijningsdossier kwam daardoor (logischerwijs) nauwelijks van de grond. We treffen derhalve twee drukbezette IV-ambtenaren die als het ware nog aan het pionieren zijn en thans bezig zijn om de ondermijningsaanpak te structureren. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een Plan van aanpak Ondermijning.
- De ondermijningsaanpak maakt deel uit van het takenpakket van twee IV-ambtenaren met veel meer taken. Ondermijning is geagendeerd door het RIEC en door RIEC-rapporten, maar dat komt niet tot uitdrukking in beschikbare gespecialiseerde capaciteit om de ondermijningsaanpak aan te jagen. Respondenten stellen dan ook voor om een ‘coördinator ondermijning’ aan te stellen. Dit voorstel wordt mede gedaan omdat dossiers die elders in de organisatie worden opgebouwd, bijvoorbeeld bij (adres)controles, niet (veel) verder komen als ze worden doorgezet naar een drukbezette IV-er. Stagnatie wordt ook geconstateerd als strafbare feiten worden vermoed, zoals arbeidsuitbuiting en drugscriminaliteit. Dit heeft mede te maken met de beperkte huidige slagkracht van het integrale ondermijningsoverleg met externe partners: het zogenoemde IGP-overleg (zie 3.3.2).

---

<sup>32</sup> Dit is een patroon, zo constateren Ferwerda e.a. (2017) in algemene zin: “Naarmate de actieradius toeneemt, trekken de groepen zich terug uit het publieke domein, maken zij zich minder schuldig aan zichtbare overlast en gaan ze zich meer toeleggen op criminaliteit. Criminele jeugdgroepen verdwijnen in dit ontwikkelingsstadium langzaam maar zeker uit het straatbeeld en ontwikkelen zich tot bovenlokale criminele netwerken. Regelmatig wordt dan ten onrechte gesuggereerd dat ‘het probleem is opgelost’, waarop de aandacht wordt verlegd naar een nieuwe jeugdgroep die (wel) in beeld is.

- Ondernijning staat niet of nauwelijks - zeker niet in alle scherpste, wat betreft de benodigde kwaliteiten en personele inzet - op het netvlies van andere ambtelijke afdelingen en van de ambtelijke top. Vertrouwelijke RIEC-rapporten hebben onvoldoende agenderende invloed gehad. Veiligheidsambtenaren is dat ook niet gelukt. Ambtelijk overheerst het beeld dat de gemeente Zaltbommel in hoge mate ordelijk en rustig is. De ondernijningsaanpak wordt in de kern gezien als een veiligheidskwestie. Er zijn in de afgelopen drie jaren geen trainingen gegeven om binnen de ambtelijke organisatie het bewustzijn van de risico's van ondernijnende criminaliteit te vergroten. De IV-ambtenaren zijn wel van plan om in de komende jaren "alle afdelingen langs te gaan". Daartoe dient een overtuigend verhaal, passend bij de functie van de afdelingen, te worden voorbereid. De huidige informatie- en kennispositie is daartoe waarschijnlijk niet voldoende. Wel kan ondersteuning worden verleend door het RIEC.
- Binnen de gemeentelijke organisatie overheerst de klant- en ondernemersgerichte of dienstverlenende stijl. Bij (vergunning)aanvragen, (bouw)projecten of initiatieven wordt vooral gekeken naar de inhoud of kwaliteit van de voorgenomen activiteiten en niet of veel minder naar de achtergronden, geldstromen en intenties van de betrokken personen. De integrale gemeentelijke aanpak van ondernijning kent drie tekortkomingen: 1.) in materiële zin wordt weinig werk gemaakt van Bibob-toetsing; 2.) er is tijdens ons veldwerk geen intern meldpunt voor signalen over mogelijke ondernijning; en 3.) er is geen interne overlegvorm over (casus op het terrein van) ondernijning. Op 1 juli 2023 is er een meldpunt ondernijning ingericht voor burgers en ambtenaren. Begin oktober 2023 is er één melding gedaan.
- Er bestaat bij toepassing van de Wet Bibob een verschil tussen beleid en uitvoeringspraktijk. Beleidsmatig zijn veel toepassingsmogelijkheden benoemd. Er wordt altijd een toets uitgevoerd bij vergunningaanvragen in geijkte risicobranches (horeca, seksinrichtingen, escortbedrijf en speelautomatenhal) en er 'kan' worden getoetst bij omgevingsvergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en aanbestedingen. Het is mogelijk om een Bibob-toets uit te voeren bij een vergunningaanvraag voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In de praktijk is Bibob-toetsing echter vrijwel volledig gericht op de horeca, met hooguit circa twintig toetsen per jaar. Bibob-beleid en -toetsing zijn geen doel op zich, maar beogen bij te dragen aan een onderzoekende en - zo nodig - kritische ambtelijke houding naar private partijen. Zo'n houding ontbreekt. De ODR neemt vergunningen voor het huisvesten van arbeidsmigranten in behandeling, maar respondenten denken dat ze niet scherp letten op de risico's dat dit wordt misbruikt. In de ambtelijke organisatie wordt er al snel vanuit gegaan dat het wel goed zit als bekende partijen zich melden. Als er meer Bibob-toetsen zouden worden uitgevoerd, op meer terreinen, zou met de huidige formatie en bezetting een dubbel probleem ontstaan: een gebrek aan capaciteit en aan de benodigde kennis om invulling te geven aan die toetsen.
- Er bestaan geen werkprocessen om signalen over mogelijke ondernijning binnen de ambtelijke organisatie te verzamelen en te bespreken, zodat kan worden gezien of er actie dient te worden ondernomen. En zo ja, wat en door wie? Er was tot 1 juli 2023 geen intern meldpunt en er is geen intern overleg over ondernijning. De ambtelijke IV-functionarissen hebben dat niet van de grond getild. Dit vacuüm wordt deels opgevuld door de controles, uitgevoerd door onder andere BRP-toezichthouders, die worden aangestuurd vanuit de backoffice van Burgerzaken. Daar worden signalen verzameld, 'opgeplust' met informatie van interne en externe partijen en uit open bronnen, om vervolgens actie te ondernemen. Die

actie wordt ingebed in een intern en extern netwerk, bijvoorbeeld door leerplicht of de arbeidsinspectie in te schakelen.

### 3.3.2 Externe netwerkvorming

De ambtelijke trekkers van de ondermijningsaanpak werken *extern* samen, op zoek naar een *integrale aanpak* met partners. Hiertoe wordt deelgenomen aan verschillende overlegvormen. Tweewekelijks wordt door de gemeente (door een IV-ambtenaar) veiligheidsoverleg gevoerd met de politie, met ondermijning als vast agendapunt. De politie levert bestuurlijke rapportages aan bij de gemeente, onder meer over drugsproductie, als grondslag voor bestuursrechtelijke maatregelen. Dit resulteerde tussen 2019 en april 2023 in tien bestuursrechtelijke maatregelen (zie sub-paragraaf 3.3.1).

Een belangrijke overlegvorm is het maandelijks integrale intergemeentelijke project-overleg: het IGP-overleg. Naast een IV-ambtenaar wordt aan dit overleg deelgenomen door: politie, Burgerzaken, Arbeidsinspectie, Sociale Recherche, Werkzaak (de regionale instantie voor de aanpak van uitkeringsfraude) en ODR. Hier worden signalen of casus besproken. In 2022 waren dat er 38. In de aangeleverde informatie viel op dat de term resultaten werd gebruikt voor uitgevoerde acties of gepleegde inzet. Dat zijn echter nog twee verschillende zaken, want een actie is geen doel op zich, maar een inspanning die resulteert in maatregelen (output). Vervolgens zouden (herhaalde) maatregelen een gewenst extern effect moeten hebben (een resultaat of *outcome*), zoals vermindering van het aantal illegaal gehuisveste arbeidsmigranten of een reductie van de criminaliteit en overlast op vakantieparken. Over het IGP-overleg troffen we in de gespreksronde twee inschattingen aan. Ten *eerste* het IGP-overleg als de beoogde spil en aanjager van de integrale aanpak van ondermijning. Hierbij werd wel opgemerkt dat het verder dient te worden ontwikkeld, maar de structuur werd in elk geval gezien als een goede basis. Ten *tweede* werd het IGP-overleg ook getypeerd als een overlegvorm die momenteel nauwelijks meerwaarde heeft. Deze respondenten constateren dat vooral acties en inspanningen die tóch al zouden hebben gelopen, los van het IGP-overleg, worden gepresenteerd als een IGP-resultaat. De meerwaarde zou moeten zitten in extra en beter afgestemde maatregelen die ontstaan door toedoen van het IGP-overleg.

De twee inschattingen sluiten elkaar niet uit, in die zin dat het in beide gevallen neerkomt op de opvatting dat het IGP-overleg zich in een pioniersfase begeeft. Vooral de toon en het toekomstperspectief verschillen, waarbij de meningen uiteenlopen over de vraag wat het rendement is van investeringen in het IGP-overleg. De integrale controles worden getypeerd als de belangrijkste collectieve inspanningen. Zie tabel 3.3 voor een overzicht van controles die tussen 2019 en april 2023 zijn uitgevoerd.

**Tabel 3.3:** Overzicht van uitgevoerde integrale controles van 2019 tot en met april 2023

- **2019 en 2020:** geen controles i.v.m. Corona
- **2021:** controle woonwagenlocaties. Deelnemende instanties: gemeente, Bureau Legitiem, ODR, politie, brandweer.
- **2022:** controle bedrijfsverzamelgebouw. Deelnemende instanties: gemeente, ODR, politie, Liander en de Douane. Ruim 1000 kg illegale waterpijptabak aangetroffen. Dit is door de Douane in beslag genomen en verder onderzoek
- **2022:** controle bedrijfsverzamelgebouw Van Voordenpark, Zaltbommel. Deelnemende partijen: gemeente, ODR, brandweer, boa's en Liander. Enkele waarschuwingen voor onjuist gebruik rookmelders/ brandblussers. Verder geen bijzonderheden.
- **2023:** controle horeca binnenstad Zaltbommel. Deelnemende instanties: gemeente, politie, boa's, brandweer, NLA, NVWA en de Douane.



We hebben informatie ontvangen over integrale inspanningen die onder aansturing van het IGP-overleg zijn uitgevoerd in 2022. Er zijn dat jaar 38 signalen besproken. In dat jaar is onder meer twee keer een controle uitgevoerd in een bedrijfsverzamelgebouw te Zaltbommel. Het overgrote deel van de controles die worden uitgevoerd op locaties waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, worden aangestuurd door de backoffice van Burgerzaken. Tien adresonderzoeken zijn uitgevoerd onder IGP-regime. De ODR voert door het gehele jaar zogenoemde kleine signaleringscontroles uit en Werkzaam voert onderzoeken uit naar (uitkerings-)fraude. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft drie keer ‘iets’ gedaan in Zaltbommel. Al met al geeft de beschikbare informatie geen inzicht in wát nou precies is gedaan in het kader van het integrale IGP-overleg. De ‘output’ is niet in beeld, dus over de resultaten (‘de outcomes’) valt niets te melden.

Er worden weinig RIEC-casus opgezet. In 2018 zijn twee van dergelijke casus opgestart. Eén casus had betrekking op witwassen en de ander op mensenhandel. De witwaszaak is niet uitgemond in een interventie. De andere casus resulteerde in een fiscaal boekenonderzoek die “minimale correcties” heeft opgeleverd. Kortom, er waren op twee casus inspanningen, maar nauwelijks of geen extern effect. Zie tabel 3.4. In de jaren 2019, 2020 en 2021 worden er geen RIEC-casus opgestart in de gemeente Zaltbommel. In 2023 is één casus in de voorfase besproken, maar die bleek niet “signaalwaardig”. Een ander signaal is met ondersteuning van het RIEC opgewerkt, maar het is nog niet duidelijk of er een integrale aanpak van de grond wordt getild.

**Tabel 3.4:** Twee RIEC-casus in de gemeente Zaltbommel, gestart in 2018

Casus	Start	Afgesloten	Fenomeen
1	11-2018	11-2019	Witwassen
2	11-2018	05-2020	Mensenhandel

Respondenten zijn al met al niet zo te spreken over de huidige waarde van de integrale aanpak van ondermijning bij het organiseren van collectieve actie ten behoeve van externe resultaten:

- Respondenten wijzen erop dat het IGP-overleg niet uit de verf komt. Het was de bedoeling om bij casus die zich daartoe lenen te komen tot integrale actie, bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het lijkt nu voornamelijk of deels te gaan om andere zaken, zoals overlast of uitkeringsfraude. De deelnemers in het IGP-overleg zijn zoekende naar inspanningen en acties die passen bij de ondermijningsaanpak. Daarbij is een perspectiefverschil: in welke mate gaat het om de aanpak van georganiseerde misdaad en in welke mate om preventieve actie (bijvoorbeeld controles) of om bestuurlijke handhaving (b.v. aanpak uitkeringsfraude).
- In lijn met het bovenstaande wordt geconstateerd dat in het IGP-overleg ook acties worden besproken die toch wel zouden zijn uitgevoerd, dus zonder dit overleg. Het gaat vervolgens bij dergelijke kwesties in de kern om monodisciplinaire actie. Bijvoorbeeld door ODR of door de sociale recherche. Er wordt gediscussieerd over de vraag of dit past bij de IGP-aanpak.

- Er wordt zelden bij een door het IGP-overleg aangestuurde interventie gebruikgemaakt van strafrechtelijke inspanningen door politie of Arbeidsinspectie. Het idee van ingebed strafrecht – waarbij het strafrecht meerwaarde krijgt doordat het wordt afgestemd met andere actie en sancties – komt niet uit de verf.
- Er bestaan knellende grenzen aan de IGP-aanpak door schaarse capaciteit bij partners: de afdeling Handhaving van Werkzaam is onderbezet; de Sociale Recherche kampt met onderbezetting; en er is binnen het basisteam De Waarden (en op het niveau van het politiedistrict) weinig capaciteit beschikbaar voor lokale opsporing. De opsporingscapaciteit wordt bovendien vooral ingezet bij strafrechtelijke onderzoeken die worden gericht op criminelen in Tiel, Culemborg of Maasdriel. De Arbeidsinspectie werkt landelijk en heeft beperkte capaciteit voor opsporingsonderzoeken.
- De geringe strafrechtelijke bijdrage aan de lokale (integrale) ondermijningsaanpak in Zaltbommel komt tot uitdrukking in de lage drugs-gerelateerde registraties in heel 2022: twee inzake drugshandel en één voor ‘vervaardigen softdrugs’. In 2020 werd nul keer drugshandel geregistreerd door de politie. Dat is weinig als dit wordt afgezet tegen de informatie van burgers over drugshandel in Zaltbommel.
- De rapporten van het RIEC worden (door gemeenterespondenten) gewaardeerd, zoals het ondermijningsbeeld en de weerbaarheidsscan. Het betreft echter vertrouwelijke rapporten die ondermijning binnen de gemeente Zaltbommel nog niet écht op de kaart hebben weten te zetten.
- Bij de casusgerichte aanpak heeft het RIEC weinig waarde op gemeenteniveau. Het gaat om drie casus in de periode van 2018 tot en met april 2023, terwijl de casusaanpak tot op heden nauwelijks uitmondt in maatregelen, waardoor de lokale impact gering is.

### 3.4 Informatieprocessen

Een vitale aanpak van ondermijning is gebaseerd op kennis en informatie, terwijl de (informatie-gestuurde) actie op zijn beurt weer inzicht en informatie oplevert. Zo bezien verschaft een gemeentelijke ondermijningsaanpak idealiter dus een steeds beter (groeiend) en uiteindelijk goed inzicht in lokale criminele (kansen en) praktijken. Dit vergt een combinatie van systeem- en straatkennis: informatie die al doende (met inachtneming van wettelijke regels) wordt vastgelegd in systemen en die wordt gekoppeld aan informatie die bekend is bij mensen die de situatie op straat (inclusief het buitengebied) goed kennen. De grondslag voor informatie-uitwisseling met het RIEC is het zogenoemde RIEC-convenant en voor het IGP-overleg is dat het IGP-convenant.

We hebben nagevraagd wat de juridische basis is voor binnengemeentelijk gegevensdeling over casus en signalen in het kader van de ondermijningsaanpak. Er is geen gemeentelijk privacy protocol opgesteld. Er wordt verwezen naar het algemene Privacybeleid Bommelerwaard 2023-2026. Dit vermeldt dat medewerkers zich dienen te houden aan de AVG, maar werkwijzen over het omgaan met ondermijnings-signalen – wat betreft informatie-uitwisseling en informatieverzameling - ontbreken. Die zijn wel opgenomen in het (aangepaste) landelijk beschikbare Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensdeling. Dat ontbreekt dus in de gemeente Zaltbommel.<sup>33</sup> De werkwijzen die de gemeente Zaltbommel hanteert bij de binnengemeentelijke gegevensdeling in het

<sup>33</sup> Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/27/model-privacy-protocol-binnengemeentelijke-gegevensdeling>

kader van de ondermijningsaanpak zijn voor ons onduidelijk; we kunnen de rechtmatigheid derhalve niet beoordelen. Het landelijk beschikbare protocol maakt duidelijk wat gemeenten tegen ondermijning wel en niet mogen doen; het gebruik ervan schept zekerheid en duidelijkheid.

Bij ondermijning is informatieverzameling een lastige opgave, omdat criminele praktijken worden afgeschermd. Het ontwikkelen van een goede 'informatiepositie' vergt dan ook vele jaren. Dat blijkt eens te meer in de gemeente Zaltbommel, want wat dit betreft verkeert de ondermijningsaanpak in een beginstadium. Dit blijkt uit verschillende bevindingen.

Ten *eerste* bestaat geen goed beeld van de criminaliteit. Het beeld is casuïstisch of eerder locatiegericht (bijvoorbeeld "het buitengebied") dan dat bekend is wat daar speelt. De recente criminele historie en de doorwerking daarvan zijn in veel opzichten onbekend.

Ten *tweede* is, wat betreft de informatiehuishouding, de basis (nog) niet op orde. Er is inmiddels een intern en extern meldpunt ingericht voor ondermijning. De mogelijkheid om signalen over ondermijning door te geven bij de IV-ambtenaren is nauwelijks - bijvoorbeeld via trainingen - onder de aandacht gebracht in de ambtelijke organisatie. Er is ook geen intern gemeentelijk overleg ten behoeve van de ondermijningsaanpak ingericht. Deels wordt dit vacuüm ingevuld door de aanjaagfunctie van Burgerzaken bij dossiervorming ten behoeve van adrescontroles door verschillende partijen, waaronder ODR en BRP-toezichthouders.

Ten *derde* bestaat een kloof tussen de beleidskennis en de straatinformatie van burgers en uitvoerende professionals. Er bestaan geen werkwijzen om straatinformatie te verzamelen en te bundelen, zodat er een goed of beter beeld ontstaat van bijvoorbeeld drugshandel. Er wordt thans wel gestalte gegeven aan een MMA-campagne om burgers signalen over (drugs)criminaliteit te laten melden en er is sinds 1 juli 2023 een meldpunt ondermijning voor burgers en ambtenaren. Dit moet zich echter nog bewijzen. Ook is er dus geen privacy protocol dat reguleert hoe wordt omgegaan met de verzamelde signalen.

Ten *vierde* is ten behoeve van de ondermijningsaanpak binnen de ambtelijke veiligheidsorganisatie geen capaciteit beschikbaar om analyses te maken, dossiers te vormen en actie uit te zetten. Deels gebeurt dit wel bij Burgerzaken, als opmaat tot controles.

Ten *vijfde* zijn er geen werkprocessen ingericht om systematisch informatie te verzamelen, te registreren en al doende te stapelen. Voor boa's en toezichthouders is onduidelijk waar ze informatie, relevant voor de ondermijningsaanpak, moeten vastleggen.

Ten *zesde* ontbreken heldere overzichten van acties die in het kader van de ondermijningsaanpak zijn ondernomen en/of van getroffen maatregelen. Nuttige en, op de keper beschouwd, eenvoudige overzichten zijn niet beschikbaar. Bijvoorbeeld de aanleiding of bron van een bestuursrechtelijke maatregel of de precieze locatie (het type pand, de wijk of het bedrijventerrein) van geconstateerde feiten.

Ten *zevende* beschikt de politie, aldus een respondent, over beduidend meer meldingen en over criminele informatie (met opsporingsindicaties) in de gemeenten Tiel, Culemborg en Maasdriel dan in Zaltbommel. Het gevolg is dat eerder opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd naar criminele groepen en praktijken in die drie gemeenten.

Al met al dient het informatieproces voor de ondermijningsaanpak in veel opzichten nog te worden opgebouwd. Dat is belangrijke opgave, maar ook lastig. De matig ontwikkelde informatiepositie komt voort uit de status van de gemeentelijke ondermijningsaanpak: het is op papier een prioriteit, maar – mede door de *workload* in relatie tot de OOV-formatie – lukt het nog niet om focus te organiseren bij het concretiseren en uitvoeren van beleid.

### 3.5 De lokale politiek: steun voor veiligheidsbeleid

In de politieke opstelling op het veiligheidsdossier, met ondermijning (en de aanpak daarvan) als onderdeel, keren in Zaltbommel een aantal (uit de literatuur) bekende patronen terug (Van der Torre-Eilert e.a., 2010; Van der Torre e.a., 2015). In de *eerste* plaats biedt de politiek ruimte aan de burgemeester om gestalte te geven aan het veiligheidsbeleid en bestaat daarover (op hoofdlijnen) tevredenheid. In de *tweede* plaats bewaren veel raadsleden afstand tot (het debat over) het functioneren van de politie. Er bestaat doorgaans tevredenheid over politiemensen, maar ook zorgen over de lokale beschikbaarheid en over de lokale prestaties van de politie. In de *derde* plaats vervult de gemeenteraad vooral een legitimerende rol bij het behandelen en vaststellen van veiligheidsplannen. Er bestaat, ook in Zaltbommel, politieke steun voor dergelijke plannen en voor de gestelde prioriteiten. Dit komt tot uitdrukking in de steun voor het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022 en de daarop gebaseerde uitvoeringsplannen. Ook is relevant dat in 2020 politiek is ingestemd met beleidsregels over de toepassing van de Wet Bibob en dat in 2021 het zogenoemde Damoclesbeleid (artikel 13b Opiumwet) is vastgesteld. In juli 2022 is de gemeenteraad, per brief, geïnformeerd over een publiek-privaat traject om in Gelderland-Zuid de veiligheid in het buitengebied te verbeteren. De politiek was nauwer betrokken met een beleidsvormend traject (in 2018) dat uitmondde in huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten. De gemeenteraad heeft extra budget beschikbaar gesteld om, in het kader van 'ruimtelijk toezicht', controles door de ODR te laten uitvoeren om vast te stellen of dit beleid wordt nageleefd. Op dit dossier ging de politieke betrokkenheid dus verder dan legitimering. Dit werd gevoed door het grote economische en maatschappelijke belang van dit dossier, ook in de actieve achterban van raadsleden.

In de veiligheidsplannen is ondermijning een thema en de huisvesting van arbeidsmigranten raakt aan beleid om arbeidsuitbuiting te voorkomen of vast te stellen. In het groeps gesprek met raadsleden bleek dat er behoefte bestaat aan informatie over de aard en impact van ondermijnende praktijken in de gemeente Zaltbommel. Diverse raadsleden constateerden dat dit ontbreekt. Door de raad zijn wel algemene veiligheidsplannen vastgesteld, maar geen Plan van Aanpak voor ondermijning.

We zijn bij ons veldwerk niet gestuit op voortgangsrapportages of op tussenevaluaties van het IVP 2019-2022. Wel wordt er jaarlijks een uitvoeringsplan opgesteld voor het komende jaar. Dit wordt vastgesteld door het college en ter kennisneming aan de raad gestuurd.

Bij de bespreking van het Integraal Veiligheidsplan 2023-2026 van de gemeente Zaltbommel, in de zogenoemde carouselvergadering van de gemeenteraad op 30 maart 2023, constateren raadsleden dat er geen evaluatie beschikbaar is van het plan uit de vorige periode. Op 17 maart wordt, per memo, een terugblik van zeven zinnen verstrekt, dat wordt toegevoegd aan de inleiding van het veiligheidsplan. Feit blijft: zonder evaluatie is een nieuw veiligheidsplan opgesteld. Er wordt inhoudelijk, op aandringen van de gemeenteraad, een aanscherping doorgevoerd in het drugsbeleid. Er wordt vastgesteld dat de (georganiseerde) drugscriminaliteit wordt aangepakt, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. De raad uitte op 30 maart 2023 zorgen over de beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie, waarbij wijkagenten concreet worden genoemd. De inzet en zichtbaarheid van de politie is "des politie", zo wordt geconstateerd. De beleidsaanscherping in het beleidsplan dringt dus wel aan op meer strafrechtelijke handhaving bij drugscriminaliteit, inclusief drugshandel.

### 3.6 Normenkader: puntsgewijze samenvatting van bevindingen

In de onderstaande tabel worden de bestuurskundige onderzoeksbevindingen samengevat op basis van de zes pijlers van het normenkader voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning.

**Tabel 3.5:** Samenvattende bevindingen op basis van normenkader

#### 1. Beleidstheorie

- De prioritering van de ondermijningsaanpak komt (nog) niet tot uitdrukking in een uitvoeringsorganisatie die daar, met focus en afdoende formatie, gestalte aan kan geven. Ondermijning was één van de vier prioriteiten in het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022; thans is het (in het Integraal Veiligheidsplan 2023-2026) één van de zeven lokale thema's, naast de vier prioriteiten (waaronder drugs) in het plan voor de zeven gemeente in De Waarden. Het ontbreekt aan een Plan van Aanpak voor ondermijning of voor drugs en een daaraan ten grondslag liggende visie. Dit legt de gemeente in een spagaat, want een dun bezet ambtelijk apparaat schiet tekort als basis voor de uitvoeringspraktijk.
- Drugs is in De Waarden een prioriteit, al ontbreekt een visie op de aanpak door gemeente en politie van de drugshandel en van het drugsgebruik in de gemeente Zaltbommel. Onder professionals bestaat er ook twijfel of de drugsproblemen groot genoeg zijn om dit te doen. De consequentie is dat een bovengemeentelijke prioriteit (drugs) in de lucht blijft hangen, al wordt het geagendeerd door bewoners.

#### 2. Informatie: inzicht, signalen, overzicht en analyse

- De gemeente Zaltbommel kent tijdens ons veldwerk geen intern meldpunt voor signalen over mogelijke ondermijning (sinds 1 juli 2023 is dit er wel, voor ambtenaren en burgers) en er is ook geen interne overlegvorm over (casus op het terrein van) ondermijning om – binnen de gemeente – nadere informatie te verzamelen. De informatie-uitwisseling komt daardoor niet goed van de grond. Een belangrijke uitzondering zijn de adrescontroles die wordt aangestuurd vanuit de backoffice van Burgerzaken; vooraf wordt informatie verzameld en op basis van de controles wordt informatie gedeeld.
- De gesloten cultuur en lage meldingsbereidheid in De Vergt en in het buitengebied zijn – met verdiscontering van onderlinge verschillen - een rem op de informatiepositie van gemeente en politie. Bewoners hebben veel concrete en actuele informatie over drugshandel en drugsgebruik. Er is voor hen geen meldroute die resulteert in actie. De bereidheid om over deze zaken te melden is - zo bleek tijdens dit onderzoek - in elk geval bij een categorie bewoners aanwezig, maar er is geen gemeentelijke aanpak die daarop aansluit. Op beleidsniveau worden vraagtekens geplaatst bij straatinformatie over drugshandel en drugsgebruik.
- De informatie over ondermijnende praktijken in de gemeente Zaltbommel is versnipperd en wordt niet bijeengebracht door bestaande werkwijzen.
- De gemeente is sinds 2020 aangesloten bij Meld Misdaad Anoniem. Dit leverde tot en met april 2023 in totaal 57 meldingen op.
- Er bestaat bij de informatiehuishouding wat betreft ondermijning een vicieuze cirkel. Er komen thans vanuit de bevolking weinig meldingen over criminaliteit (die worden opgepakt) en er worden tot en met april 2023 proactief weinig inspanningen geleverd door gemeente en politie om informatie boven water te krijgen. De consequentie is dat er daardoor geen overtuigende informatie is om de OOV- of boa-capaciteit uit te breiden, controles te intensiveren of gerichte actie te organiseren. Dat is een rem op het opbouwen van een informatiepositie.

- Het veldwerk wijst op blinde vlekken in de informatie over ondermijning, namelijk: zorgfraude en arbeidsuitbuiting (er is het nodige bekend over de woonsituatie, maar veel minder over de werkomstandigheden).
- Er is geen privacy protocol beschikbaar voor het uitwisselen van gegevens (over casus en signalen) in het kader van de ondermijningsaanpak. De werkwijzen die de gemeente Zaltbommel hanteert bij de binnengemeentelijke gegevensdeling in het kader van de ondermijningsaanpak zijn voor ons onduidelijk; we kunnen de rechtmatigheid derhalve niet beoordelen.

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

- De capaciteit van de ambtenaren met taken in de sfeer van openbare orde en veiligheid (OOV) - de Adviseurs integrale Veiligheid (IV) - ligt op 1,8 fte. Dat is voor deze hele gemeentelijke veiligheidsstaak, exclusief crisisbeheersing, maar inclusief ondermijning. Er zijn veel meer geprioriteerde taken of (in plannen opgenomen) thema's, namelijk elf, dan IV-ambtenaren.
- Ondermijning is een neventaak van de twee IV-ambtenaren die nog tal van andere taken hebben, waarbij er één optreedt als trekker. Ondermijning is geprioriteerd, maar er is nauwelijks uitvoeringscapaciteit. Dit knelt als rekening wordt gehouden met andere tijdrovende veiligheidsstaken. Temeer omdat de OOV-taken – in het hele land - in dubbel opzicht groeien: meer taken en complexer. De IV-ambtenaren nemen, bijvoorbeeld bij de bestuurlijke sluiting van een pand, het juridische traject ter hand: er zijn geen 'uren' of 'juristen' beschikbaar voor het veiligheidsbeleid. Er zijn ook zaken die van oudsher veel tijd vergen, zoals het projectplan rondom de jaarwisseling.
- De twee IV-ambtenaren werken in een informeel cluster samen met twee APV-medewerkers en een beleidsmedewerker handhaving. Door de brede en complexe portefeuille van de twee IV-ambtenaren is de ondermijningsaanpak is geen *sleutelfunctie*, maar een kwestie die in handen ligt van enkele *sleutelfiguren* die er weinig tijd voor hebben. Er is ook geen Bibob-coördinator; de beleidsvorming en toetsing worden uitgevoerd door een IV-ambtenaar en door de beleidsmedewerker handhaving.
- De IV-ambtenaren hebben hun handen vol aan zogenoemd 'brenghwerk': werkzaamheden die zich via een overleg, melding, gebeurtenis of opdracht opdringen. Dit verdringt het zogenoemde 'haalwerk': werkzaamheden die ontstaan als op straatniveau actief wordt gezocht naar afgeschermd informatie en kennis. Juist bij de ondermijningsaanpak is dit nodig, al is hiervoor in de IV-organisatie in Zaltbommel te weinig tijd.
- De gemeente Zaltbommel beschikt over drie boa's (domein 1); in 2023 komt daar een groene boa bij. Door het oppervlak van de gemeente en door de optelsom van taken komen de boa's er nauwelijks aan toe om een bijdrage te leveren aan de ondermijningsaanpak.

### 4. Gemeentelijke integraliteit

- De aanpak van ondermijning is geagendeerd en maakt deel uit van het IV-takenpakket, al staat het nog niet – zeker niet in alle scherpste – op het netvlies van andere ambtelijke afdelingen en de ambtelijke top. Dit komt mede door de matig ontwikkelde informatiepositie. Ambtelijk en politiek overheerst het beeld dat de gemeente Zaltbommel in hoge mate ordelijk en rustig is, waarbij de misdaadproblematiek in De Vergt wordt gezien als verleden tijd en het vraagstuk van arbeidsmigranten voornamelijk wordt gezien als een huisvestingsvraagstuk.
- Er bestaan geen werkprocessen om signalen over mogelijke ondermijning binnen de ambtelijke organisatie te verzamelen en te bespreken, zodat kan worden gezien of er actie dient te worden ondernomen. Er was tot 1 juli 2023 geen intern meldpunt en er is evenmin een intern overleg over

ondermijning. Dit vacuüm wordt deels opgevuld door de controles, uitgevoerd door onder andere BRP-toezichthouders, die worden aangestuurd vanuit de backoffice van Burgerzaken en waarbij wordt samengewerkt met interne en externe partners. Deze controles worden onder meer gericht op de huisvesting van arbeidsmigranten; het opgestelde beleid over deze huisvesting legt daarvoor de basis.

- Dit rapport verschijnt op een kantel-moment. De twee huidige IV-ambtenaren zijn begonnen ten tijde van de coronapandemie die veel tijd vergde. Het oppakken van het ondermijningsdossier vergde pioniersactiviteiten. De IV-ambtenaren zijn bezig zijn om de ondermijningsaanpak te structureren: er wordt gewerkt aan een Plan van aanpak Ondermijning.
- Er zijn in de afgelopen drie jaren geen trainingen gegeven om binnen de ambtelijke organisatie het bewustzijn van de risico's op ondermijnende criminaliteit te vergroten. De IV-ambtenaren zijn wel van plan om hieraan in de komende jaren gestalte te geven. Dit vergt een overtuigend verhaal; de huidige informatie- en kennispositie is daartoe waarschijnlijk niet voldoende.
- Binnen de gemeentelijke organisatie overheerst de klant- en ondernemersgerichte of dienstverlenende stijl. Bij (vergunning)aanvragen, (bouw)projecten of initiatieven wordt vooral gekeken naar de inhoud of kwaliteit van de voorgenomen activiteiten en niet of veel minder naar de achtergronden, geldstromen en intenties van betrokkenen.
- Er bestaat bij toepassing van de Wet Bibob een verschil tussen beleid en uitvoeringspraktijk. Beleidsmatig zijn veel toepassingsmogelijkheden benoemd, maar in de praktijk is Bibob-toetsing echter vrijwel volledig gericht op de horeca, met hooguit circa twintig toetsen per jaar. Bibob-beleid en -toetsing zijn geen doel op zich, maar beogen bij te dragen aan een onderzoekende en - zo nodig - kritische ambtelijke houding naar private partijen. In de ambtelijke organisatie wordt er al snel vanuit gegaan dat het wel goed zit als bekende partijen zich melden.

#### **5. Externe netwerkvorming: publiek en privaat**

- De IV-organisatie heeft het dermate druk - wat ondermijning betreft alleen al met 'brenghwerk' en met andere veiligheidstaken en -incidenten - dat het externe relatiebeheer bij de ondermijningsaanpak (nog) niet goed uit de verf komt. Er zijn overleggen met de politie, RIEC en andere partners, maar er wordt niet structureel gestalte gegeven aan publiek-private samenwerking met ondernemers, bewoners en publieke instanties. Wel is het huisvestingsbeleid van arbeidsmigranten gevormd in dialoog met ondernemers, bewoners en raadsleden. Ook zijn er Keurmerken: Veilig Buitengebied en Veilig Ondernemen.
- Tijdens dit onderzoek komt een kans in beeld om publieke kennis (straat informatie van bewoners) over drugshandel en drugsgebruik te koppelen aan daarop gebaseerde integrale inspanningen: om het drugsgebruik te reduceren en om de drugshandel (ook strafrechtelijk) aan te pakken.
- De geringe strafrechtelijke bijdrage aan de lokale (integrale) ondermijningsaanpak in Zaltbommel komt tot uitdrukking in de lage drugs-gerelateerde registraties in heel 2022: twee inzake drugshandel en één voor 'vervaardigen softdrugs'. Dat is bijna niks en het is vooral weinig als dit wordt afgezet tegen de overtuigende informatie van burgers over drugshandel in Zaltbommel.
- Tweewekelijks wordt door de gemeente (door een IV-ambtenaar) veiligheidsoverleg gevoerd met de politie, met ondermijning als vast agendapunt. De politie levert bestuurlijke rapportages aan bij de gemeente, onder meer over drugsproductie, als grondslag voor bestuursrechtelijke maatregelen. Dit resulteerde tussen 2019 en april 2023 in tien bestuursrechtelijke maatregelen.
- Een belangrijke overlegvorm is het maandelijks integrale intergemeentelijke project-overleg: het IGP-overleg. Naast een IV-ambtenaar wordt aan dit overleg deelgenomen door: politie, Burgerzaken, Arbeidsinspectie, Sociale Recherche, Werkzaam (de regionale instantie voor de aanpak van uitkeringsfraude) en ODR. Hier worden signalen of casus besproken. Het IGP-overleg bevindt zich in een pioniersfase, getuige twee beelden die respondenten schetsen. Ten eerste het overleg

als de beoogde spil en aanjager van de integrale aanpak van ondermijning; de structuur staat, maar het moet nog worden ontwikkeld. Ten tweede wordt geconstateerd dat vooral maatregelen worden besproken en doorgevoerd die één of twee betrokken partijen toch wel hadden getroffen, waardoor de toegevoegde waarde het IGP-overleg (nog) gering is. Er bestaan, tot slot, knellende grenzen aan de IGP-aanpak door schaarse capaciteit bij partners, waardoor werkprocessen stagneren.

- De rapporten van het RIEC worden (door gemeenterespondenten) gewaardeerd, zoals het ondermijningsbeeld en de weerbaarheidsscan. Het betreft echter vertrouwelijke rapporten die ondermijning binnen de gemeente Zaltbommel nog niet écht op de kaart hebben weten te zetten.
- Bij de casusgerichte aanpak heeft het RIEC weinig waarde op gemeenteniveau. Het gaat om drie casus in de periode van 2018 tot en met april 2023, terwijl de casusaanpak tot op heden nauwelijks uitmondt in maatregelen, waardoor de lokale impact gering is.

## **6. Politieke verantwoording en sturing**

- De politiek biedt ruimte aan de burgemeester om gestalte te geven aan het veiligheidsbeleid en bestaat daarover (op hoofdlijnen) tevredenheid. Veel raadsleden bewaren afstand tot (het debat over) het functioneren van de politie. Er bestaat doorgaans politieke tevredenheid over politiemensen, maar zorgen over de lokale beschikbaarheid en over de lokale prestaties van de politie.
- De gemeenteraad vervult een legitimerende rol bij het behandelen en vaststellen van veiligheidsplannen. Er bestaat, ook in Zaltbommel, politieke steun voor de Integrale Veiligheidsplannen, de daarin gestelde prioriteiten en daarop gebaseerde uitvoeringsplannen.
- In 2020 is door de gemeenteraad ingestemd met beleidsregels over de toepassing van de Wet Bibob en in 2021 is het zogenoemde Damoclesbeleid (artikel 13b Opiumwet) vastgesteld. In juli 2022 is de gemeenteraad, per brief, geïnformeerd over een publiek-privaat traject om in Gelderland-Zuid de veiligheid in het buitengebied te verbeteren. De politiek was nauwer betrokken met een beleidsvormend traject (in 2018) dat uitmondde in huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten. De gemeenteraad heeft extra budget beschikbaar gesteld om, in het kader van 'ruimtelijk toezicht', controles door de ODR te laten uitvoeren om vast te stellen of dit beleid wordt nageleefd. Op dit dossier ging de politieke betrokkenheid dus verder dan legitimering. Dit werd gevoed door het grote economische en maatschappelijke belang van dit dossier, ook in de actieve achterban van raadsleden.
- In de veiligheidsplannen is ondermijning een thema en de huisvesting van arbeidsmigranten raakt aan beleid om arbeidsuitbuiting te voorkomen of vast te stellen. In het groepsgesprek met raadsleden bleek dat er behoefte bestaat aan informatie over de aard en impact van ondermijnende praktijken in de gemeente Zaltbommel. Diverse raadsleden constateerden dat dit ontbreekt. Door de raad zijn wel algemene veiligheidsplannen vastgesteld, maar geen Plan van Aanpak voor ondermijning.
- We zijn bij ons veldwerk niet gestuit op voortgangsrapportages of op tussenevaluaties van het IVP 2019-2022. De gemeenteraad is derhalve niet (schriftelijk) geïnformeerd over de voortgang, al is daar kennelijk ook niet om gevraagd. Ook het Integraal Veiligheidsplan 2023-2026 wordt aan de raad voorgelegd, zonder evaluatie van het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022.
- Het Integraal Veiligheidsplan wordt vastgesteld, met twee relevante aanpassingen: er worden enkele evaluerende zinnen aan toegevoegd en er wordt een aanscherping doorgevoerd in de formulering van het drugsbeleid, waarbij mede wordt aangedrongen op strafrechtelijk optreden tegen (georganiseerde) drugscriminaliteit.



## Literatuur

- Beke, B., Klein Hofmeijer, E., & Versteegh, P. (2009). *Gebiedsscan Criminaliteit & Overlast: Een methodiekomschrijving* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.
- Beke, B., Torre, E.J. van der, & Duin, M. van (2011). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI scores*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Bremmers, B. & Ferwerda, H. (2014). *Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie. Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak*. Arnhem: Bureau Beke.
- Broekhuizen, J. (2021). *Een geïntegreerd beeld van de gemeente Utrecht en politie Midden-Nederland*. Amersfoort: Bureau Broekhuizen.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Ferwerda, H., Beke, B., Bervoets, E. (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. *Tijdschrift voor de politie*, 79 (9/10), 6-11.
- Fijnaut, C., & Bovenkerk, F. (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam. Enquête Opsporingsmethoden*. Bijlagen XI, Deelonderzoek IV, Kamerstuk 24072 nr. 20, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995—1996. Den Haag: SDU.
- Functioneel Parket Afpakken (2016). *Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht*. Functioneel Parket.
- LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.
- Noordanus, P., Tops, P. & Torre, E.J. van der (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.
- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E.J. van der & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Tops, P., & Torre, E.J. van der (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Tops, P & Torre, E.J. van der (te verschijnen). *Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*.
- Torre, E.J. van der (2013). Straatinformatie: buitenspel. Waarde en waardering van informatie uit de frontlijn, in: P. Tops, C. Sprenger en N. Kop (red.), *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie*. Apeldoorn: Politieacademie, 2013, pp. 111-126.
- Torre, E.J. van der, Gieling, M., Holvast, R., Vlek, G.C.K. & Lanza, R. (2015). *De lokale positie van de nationale politie. Een verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der, Valkenhoef, J., Esman, C. & Greven, H. (2017). *Veiligheid bij jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der & Spoorendonk, J. (2020). Recreatieparken: ondermijning Vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment. Rotterdam/'s-Hertogenbosch: LokaleZaken/Provincie Noord-Brabant.

Torre, E.J. van der, Tops, P. en Jongepier, T (2023). *Ondermijning in het Ommeland. Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in negen Groningse gemeenten*. Rotterdam: LokaleZaken.

Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Bergsma, H., Duin, M.J. van, Eilert, R. (2010). *Lokale politiek over de politie* (Politie & Wetenschap). Amsterdam: Reed Business.

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

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

## Bijlage 1

### Normenkader

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

## Bijlage 2

### Korte toelichting op politieregistraties

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

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

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

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

## Hoofdpunten per onderzoeksvraag

Ten behoeve van de door de Rekenkamercommissie geformuleerde conclusies hebben we de onderstaande punten op een rij gezet, gegroepeerd langs de lijnen van de onderzoeksvragen.

### Criminologische vragen

*Wat zijn belangrijke criminele kansen in Zaltbommel?*

- De combinatie van min of meer stedelijke kernen en een buitengebied dat zich leent voor drugsproductie en waar vakantieparken zijn gevestigd; verplaatsing van kwetsbare personen naar parken in Zaltbommel door aanpak in belendende gemeenten / in regio.
- Zaltbommel ligt centraal, te midden van drugsmarkten in de regio Utrecht en in Noord-Brabant, waaronder 's-Hertogenbosch.
- Er is veel vraag naar goedkope arbeid; dat resulteert in risico's op misstanden bij werk en/of huisvesting van arbeidsmigranten.
- Gemeenschappen (in de kernen en in De Vergt) zijn gesloten, getuige een lage meldingsbereidheid.

*Welke vormen van ondermijnende criminele praktijken doen zich voor in Zaltbommel? Wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten en over de locaties en branches die het betreft?*

- Drughandel en drugsgebruik zijn met elkaar verweven; bewoners signaleren dit, op tal van locaties in de gemeente.
- In de Vergt is er nog altijd invloed van criminelen (na verhuizing naar Midden-Nederland of Noord-Brabant).
- Hennepteelt wordt de laatste jaren minder vaak geregistreerd; dat is ook de landelijke trend, al blijft de energiediefstal landelijk op hetzelfde peil en de hennepeteelt waarschijnlijk ook, al is dat niet zeker. Wel staat vast dat er al jaren georganiseerde bovenlokale netwerken actief zijn in de hennepeteelt in Zaltbommel, met in deze eeuw tot drie keer toe de vondst van een uitzonderlijk grote hennepkwekerij.
- Er wordt geld geïnvesteerd in vastgoed (woningen en vakantiewoningen), onder meer om daar arbeidsmigranten te huisvesten. Dit gaat gepaard met overtredingen.
- Respondenten geven voorbeelden van slechte werk- of woonomstandigheden van arbeidsmigranten.
- Op vakantieparken worden door respondenten veiligheidsproblemen geconstateerd, waaronder criminele aanwezigheid en illegale huisvesting van arbeidsmigranten, al is dit laatste verminderd doordat huisvesting van arbeidsmigranten op het terrein van werkgevers beleidsmatig wordt gefaciliteerd.
- Zorgfraude wordt genoemd als een opkomende vorm van ondermijning, al wordt dit niet concreet.
- Er wordt illegaal vuurwerk opgeslagen en verkocht.

## Bestuurskundige vragen

*Wat is beleidstheorie bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning?*

*In welke mate, en op welke wijzen, is de bestuurlijke en ambtelijke organisatie weerbaar en alert op mogelijke ondermijnende invloeden? Welke maatregelen zijn daartoe getroffen?*

*Welke kansen, knelpunten en dilemma's zien professionals en burgers bij de ondermijningsaanpak?*

- De prioritering van de ondermijningsaanpak komt niet tot uitdrukking in een uitvoeringsorganisatie die daar, met focus en afdoende formatie, gestalte aan kan geven. Het ontbreekt aan een Plan van aanpak en een daaraan ten grondslag liggende visie.
- Ondermijning is een neventaak van de twee IV-ambtenaren die nog tal van andere taken hebben, waarbij er één optreedt als trekker. Ondermijning is geprioriteerd, maar er is weinig uitvoeringscapaciteit. Dit knelt als rekening wordt gehouden met andere tijdrovende veiligheidstaken.
- De gemeente kende tot 1 juli 2023 geen intern meldpunt voor signalen over mogelijke ondermijning en er is geen interne overlegvorm over (casus op het terrein van) ondermijning om – binnen de gemeente – nadere informatie te verzamelen. De informatie-uitwisseling stagneert. Een belangrijke uitzondering zijn de adrescontroles die wordt aangestuurd vanuit de backoffice van Burgerzaken; vooraf wordt informatie verzameld en op basis van de controles wordt informatie gedeeld.
- De gemeente Zaltbommel beschikt over een boa-capaciteit van 3 fte (domein 1); in 2023 komt daar een groene boa bij. Door het oppervlak van de gemeente en door de optelsom van taken komen de boa's er nauwelijks aan toe om een bijdrage te leveren aan de ondermijningsaanpak.
- Drugs is in het gebied De Waarden een prioriteit, al ontbreekt tijdens ons veldwerk een visie op de aanpak door gemeente en politie van de drugshandel en van het drugsgebruik in de gemeente Zaltbommel. Onder professionals bestaat – op basis van de GGD-monitor - twijfel of de drugsproblemen groot genoeg zijn om dit te doen. De consequentie is dat een bovengemeentelijke prioriteit (drugs) in de lucht blijft hangen, al wordt het geagendeerd door bewoners.
- De aanpak van ondermijning is geagendeerd en maakt deel uit van het IV-takenpakket, al staat het nog niet – zeker niet in alle scherpste – op het netvlies van andere ambtelijke afdelingen en de ambtelijke top. Dit komt mede door de matig ontwikkelde informatiepositie.
- Dit rapport verschijnt op een kantel-moment. De twee huidige IV-ambtenaren zijn begonnen ten tijde van de coronapandemie die veel tijd vergde. Het oppakken van het ondermijningsdossier vergde pioniersactiviteiten. De IV-ambtenaren zijn bezig zijn om de ondermijningsaanpak te structureren: er wordt gewerkt aan een Plan van aanpak Ondermijning.
- Er zijn in de afgelopen drie jaren geen trainingen gegeven om binnen de ambtelijke organisatie het bewustzijn van de risico's op ondermijnende criminaliteit te vergroten. De IV-ambtenaren zijn wel van plan om hieraan in de komende jaren gestalte te geven.

*Welke instrumenten en maatregelen benut de gemeente (met partners) in het kader van de ondermijningsaanpak en hoe is de bestuurlijke en ambtelijke organisatie daartoe ingericht?*

- Er bestaat bij toepassing van de Wet Bibob een verschil tussen beleid en uitvoeringspraktijk. Beleidsmatig zijn veel toepassingsmogelijkheden benoemd, maar in de praktijk is Bibob-toetsing voornamelijk gericht op de horeca, met hooguit circa twintig toetsen per jaar. Bibob-beleid en -toetsing beogen bij te dragen aan een onderzoekende en - zo nodig - kritische ambtelijke houding naar private partijen. Daaraan ontbreekt het echter.
- De politie levert bestuurlijke rapportages aan bij de gemeente, onder meer over drugsproductie, als grondslag voor bestuursrechtelijke maatregelen. Dit resulteerde tussen 2019 en april 2023 in tien bestuursrechtelijke maatregelen
- Er zijn sinds 2019 in het kader van de ondermijningsaanpak vier integrale controles uitgevoerd. Dit gaf de nodige inzichten, al werden weinig of geen overtredingen of strafbare feiten geconstateerd.
- Een belangrijke overlegvorm is het maandelijks integrale intergemeentelijke project-overleg (IGP). Naast een IV-ambtenaar nemen deel: politie, Burgerzaken, Arbeidsinspectie, Sociale Recherche, Werkzaak (de regionale instantie voor de aanpak van uitkeringsfraude) en ODR. Hier worden signalen of casus besproken. Dit - overleg bevindt zich in een pioniersfase. De toegevoegde waarde van het IGP-overleg is (nog) gering. Dit komt mede doordat de IGP-aanpak stagneert door schaarse capaciteit bij partners.
- Bij de casusgerichte aanpak heeft het RIEC weinig waarde op gemeenteniveau. Het gaat om drie casus in de periode van 2018 tot en met april 2023, terwijl de casusaanpak tot op heden nauwelijks uitmondt in maatregelen, waardoor de lokale impact gering is.

*Wat kan worden gezegd over de effecten van de ondermijningsaanpak?*

- De aanpak staat in de kinderschoenen; dientengevolge zijn de effecten nog gering. Er worden, aangestuurd vanuit Burgerzaken, wel systematisch adrescontroles uitgevoerd bij signalen over bijvoorbeeld illegale bewoning (door arbeidsmigranten). In combinatie met het faciliteren van huisvesting op het terreinen van werkgevers heeft dit – zo constateren respondenten - een gunstig effect gehad bij het verminderen van woonoverlast c.q. overlast van illegale bewoning.

*Zijn er knelpunten wat betreft de rechtmatigheid van de ondermijningsaanpak? Zo ja, welke en hoe valt dat te beoordelen?*

- Voor de RIEC- en IGP-aanpak is er een juridische grondslag.
- Er is geen privacy protocol beschikbaar voor het uitwisselen van gegevens (over casus en signalen) in het kader van de ondermijningsaanpak. De werkwijzen die de gemeente Zaltbommel hanteert bij de binnengemeentelijke gegevensdeling in het kader van de ondermijningsaanpak zijn voor ons onduidelijk; we kunnen de rechtmatigheid derhalve niet beoordelen.

*Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de ondermijningsaanpak (kaders stellen, controle en vertegenwoordiging) en welke (formele) instrumenten worden daarbij benut?*

- Zie onderdeel 6 normenkader.



## **Colofon**

Dit onderzoek is uitgevoerd door dr. E.J. van der Torre, m.m.v. dr. M.J. van Duin en mr. T. Jongepier MSc.