

"Tijd om aan te pakken"

Onderzoek naar de ondermijnende criminaliteit en de (gemeentelijke) aanpak daarvan in de gemeente Hoogeveen



Colofon

Rekenkamercommissie Hoogeveen

Leden

Arie Teeuw, voorzitter
Lydia Zwier - Kentie
Robert Waarsing

Bezoekadres

Rekenkamercommissie
Raadhuisplein 1
7901 BP Hoogeveen

Postadres

Gemeente Hoogeveen
t.a.v. griffie o.v.v. Rekenkamercommissie Hoogeveen
Postbus 20.000
7900 PA Hoogeveen

Datum

27 september 2023, gewijzigde definitieve versie

Secretaris

Paul Vermast
rekenkamer@hoogeveen.nl

Foto's

Hennie Joesten (voorpagina) en Paul Vermast

Inhoud

Observaties Rekenkamercommissie

Deel 1 – Bestuurlijke reactie

Reactie van het college van b&w
Reactie RKC op bestuurlijke reactie b&w

Deel 2 – Bestuurlijk rapport

1. Een bestuurskundig-criminologische analyse
2. Over ondermijning
3. Onderzoeksaanpak
 - 3.1 Onderzoeksvragen
 - 3.2 Onderzoeksactiviteiten
4. Samenvatting bevindingen en conclusies
5. Aanbevelingen

Deel 3 – Nota van bevindingen

Over (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in Hoogeveen
- *Bureau Beke en LokaleZaken*

Observaties

Het huidige beeld is verontrustend

Hoogeveen kent een hoog risicoprofiel, maar tot op heden bestuurlijk (te) weinig oog voor ondermijning. In de bestuurlijke visie voor ondermijning is er tot nu toe geen plaats voor de bestrijding daarvan, er is geen beleidstheorie, er is geen afdoende beleid.

Uitvoering en uitvoerbaarheid

Regels, handhaving en controle liggen op een te laag peil. Er is nauwelijks een gemeentelijke casusgerichte aanpak: de aanpak is sterk incident-gedreven.

De organisatorische basis van het gemeentelijke veiligheidsbeleid – en daarbinnen van de ondermijningsaanpak – is wankel en loopt tegen knellende grenzen aan.

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit leunt sterk op de politie, terwijl de (recherche)capaciteit schaars is op het niveau van het basisteam (Zuidwest-Drenthe) en district (Drenthe).

Zicht op ondermijning

Er is geen goed beeld van criminele fenomenen; de gemeente heeft geen goede informatiepositie en de ambitie om – bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning – te komen tot een weerbare gemeente bestond tot voor kort niet of alleen op papier.

Kantelpunt

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden op een kantel- resp. kruispunt. Namelijk van een periode waarin ondermijning als zodanig tot en met 2022 geen of onvoldoende (politieke) prioriteit had, naar een fase en toekomst waarin dit wel (mede) wordt gezien als een gemeentelijke taak. Sociale kwetsbaarheden staan en stonden op het politieke netvlies; het is zaak om dit nu te verbinden aan de preventieve en repressieve aanpak van criminele praktijken.

Nu is het nodig om door te pakken en daadwerkelijk tot actie te komen!

Onze bestuurlijke boodschap is dan ook indringend: geef prioriteit aan ondermijning en breng de aanpak daarvan in overeenstemming met de urgente en soms rauwe Hoogeveense realiteit.

Deel 1

Bestuurlijke reactie



Aan de leden van de
Rekenkamercommissie

DATUM
ONDERWERP

10 augustus 2023
Reactie in het kader van bestuurlijke wederhoor op de rapportage
ondermijning

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Namens het College van Burgemeester en Wethouders wil ik allereerst u bedanken voor het uitgevoerde onderzoek naar de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning.

We constateren dat de bevindingen voor Hoogeveen in lijn liggen met eerdere onderzoeken die uitgevoerd zijn in andere gemeenten. Het college constateert dat het een lastig thema is om een precies beeld te vormen. Het is geen enkele gemeente tot nu toe gelukt om dit volledig te realiseren, aangezien ondermijning zich voortdurend ontwikkelt in termen van wetgeving, instrumenten maar ook in verschijningsvormen.

Dit onderzoek was voornamelijk een theoretische exercitie, wat interessant is, maar we willen graag handelen op basis van praktijkervaringen. De vraag rijst wat onze gemeentelijke organisatie kan ondernemen en welk doel we hierbij willen nastreven.

Bepaalde punten vragen verder onderzoek om concreet te kunnen uitwerken. Strafrechtelijke vervolging valt niet onder onze verantwoordelijkheid; we hebben slechts een signalerende functie. Mogelijk kunnen we deze functie intensiveren, maar andere partners in de keten hebben hier ook een rol in. We geloven in een preventieve aanpak in plaats van enkel de strafrechtelijke benadering, aangezien dat laatste niet tot onze kerntaak behoort.

Ons advies aan de raad is om basis van dit rapport geen overhaaste conclusies te trekken. We kunnen ons voorstellen dat u ons de opdracht geeft om de ervaringen van andere gemeenten te onderzoeken, zowel wat betreft de interne organisatie als de samenwerking met externe partners. Daarnaast kunnen we de ketensamenwerking meer vormgeven door de signalerende functie. Daarnaast kunnen we onderzoeken wat de uitbreiding van het Bibob-beleid zou opleveren. Hiervoor kunnen we de consequenties in beeld brengen voor de capaciteit. We komen hierop terug in de P&C- cyclus.

Wat we op korte termijn in ieder geval kunnen doen, is weer een periodieke overlegmomenten in te plannen, waarbij vertegenwoordigers van diverse afdelingen samenkomen om signalen inzichten over ondermijning te delen. Op deze manier streven we naar een betere verbinding en een effectievere aanpak binnen onze organisatie.

Met vriendelijke groet,

Het college van Burgemeester en Wethouders

Betreft: Reflectie bestuurlijke reactie college Hoogeveen

Hoogeveen, september 2023

Geachte leden van de raad,

Zoals gebruikelijk hebben we ons rapport over ondermijning voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. De reactie die we van het college hebben ontvangen baart ons zorgen. Misschien nog wel meer dan de conclusies uit ons rapport. Deze zorgen zetten we graag hieronder voor u uiteen.

Geen overhaaste conclusies

Het college adviseert u als raad geen overhaaste conclusies te trekken. En dat terwijl een onderzoek naar de Hoogeveense praktijk aangeeft dat Hoogeveen wat betreft ondermijnende criminaliteit “hoog” scoort (en een hoge score hierop is uiterst onwenselijk) op de terreinen drugshandel, hennepteelt en misstanden met vastgoed.

Het onderzoek betrok allerminst een theoretische exercitie, maar een grondig onderzoek door zeer ervaren en professionele onderzoekers, mede gebaseerd op onderzoek op straatniveau. Zie bijvoorbeeld de beschrijvingen van de Oranjebuurt, ook in de woorden van bewoners zelf.

Er is juist wel haast, want de huidige OOV-organisatie en BOA-organisatie is niet in staat om de ondermijningsaanpak op te pakken: niet kwantitatief en ook de benodigde kwalitatieve ontwikkeling kan niet van de grond komen.

Onderontwikkelde visie

Tegenover die hoge risico's staat een nog onderontwikkelde visie op de bestrijding van ondermijning, zeer beperkte inzet van regels, handhaving en controle op het terrein van openbare orde en veiligheid en een veel te beperkte inzet van formatie ter zake. Er is nauwelijks een aanpak op bedrijventerreinen, de blik op vakantieparken is eenzijdig (vitaliseren en weinig ook voor misdaad en illegale praktijken), er is nauwelijks een bestuurlijke aanpak van het drugsgebruik en van de daarmee verbonden drugshandel en vastgoedinvesteerder en kamerverhuurders konden en kunnen een negatief stempel drukken op de stad.

Er ligt een enorme opdracht en die wordt onvoldoende onderkend in de bestuurlijke reactie. Die reactie onderschat ook dat drugshandelaren bewoners in de problemen brengen: met drugshandel en met intimidatie en (ook grof) geweld. Een visie om dit aan te pakken ontbreekt. Sterker, ondermijning was tot voor kort niet een bestuurlijke prioriteit.

En dat terwijl gemeenten die actief zijn op de bestrijding van ondermijning wel degelijk effect bereiken en zorgen voor een veiliger omgeving voor hun inwoners. Andere gemeenten, bijvoorbeeld in het Groningse Ommeland, zien wel al langer dan Hoogeveen dat ondermijning prioriteit verdient. Ook zetten ze schouder aan schouder aan op versterking. Dat inzicht ontbreekt in Hoogeveen. De situatie in Hoogeveen lijkt daarmee niet op andere gemeenten, maar is ernstiger. Dat blijkt niet uit de bestuurlijke reactie, integendeel zelfs.

Resultaten

En natuurlijk lukt het geen enkele gemeente het veelkoppig monster van ondermijning volledig onder controle te krijgen. Die illusie hebben wij ook niet willen wekken. Maar zonder visie, beleid en optreden is één ding duidelijk: de ondermijning zal groeien en onschuldige inwoners worden daar het slachtoffer van. In Hoogeveen ligt er nu een scherpe empirische analyse van de lokale ondermijning, met talrijke mogelijkheden om op belangrijke onderdelen vooruitgang te boeken. Bijvoorbeeld de schade van drugsgebruik en opportunistische vastgoedpraktijken; zowel investeringen als kamerverhuur. Als de ondermijningsaanpak niet ter hand zou worden genomen, dan blijven drugscriminelen en kamerverhuurders sociale problemen benutten én verergeren in de gemeente.

Bestuurlijke gemeentelijke verantwoordelijkheid

De reactie van het college is illustratief voor hetgeen we hebben bevonden: de gemeente neemt haar verantwoordelijkheid niet, sterker nog: ze kent en ziet hem zelfs niet! De reactie van het college lijkt de bevindingen van ons onderzoek te bagatelliseren. Het staat in schril contrast met de bestuurlijke reactie van Groningse bestuurders nadat de ondermijning daar was onderzocht. De gemeente Hoogeveen kent niet alleen stevige problemen met misdaad in de gemeente; het is een nog groter probleem dat de bestuurlijke opdracht die dat met zich meebrengt niet wordt gezien.

De aanpak van ondermijning is primair een taak voor het openbaar bestuur, waarin gemeenten en daarbinnen met name de burgemeester een cruciale taak hebben. Een burgemeester pakt geen boeven op omdat we daar de politie voor hebben met al zijn specifieke bevoegdheden, maar een burgemeester heeft wel een belangrijke rol in het beschermen van de gemeenschap. Breder geformuleerd: een gemeente is geen opsporingsinstantie, maar heeft wel een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van verkeerde ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde criminaliteit kunnen vormen.

Wij willen de raad graag wijzen op de aanbevelingen uit ons rapport met als doel de leefbaarheid in de samenleving in Hoogeveen op een hoger niveau te tillen. De bewoners van Hoogeveen hebben behoefte aan die politieke steun en aan meer veiligheid, zo toont het nauwgezette empirische onderzoek op een indringende wijze aan.

Het zal u bij het lezen van het rapport niet ontgaan, dat het college een wat andere interpretatie heeft dan de RKC, over de mate en aard van de bestuurlijke verantwoordelijkheid die de gemeente heeft ten opzichte van de zwaarte van de ondermijningsproblematiek.

We realiseren ons dat u daarmee een politieke uitdaging krijgt voorgeschoteld.

Wij lichten ons rapport toe op 21 september.

Met vriendelijke groet,
Namens de RKC Hoogeveen,

Mr. A.H. Teeuw,
voorzitter

Deel 2

Bestuurlijk rapport



1 Bestuurlijk rapport

1.1 Een bestuurskundig-criminologische analyse

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie Hoogeveen (verder: RKC) betreft de ondermijnende criminaliteit én de (gemeentelijke) aanpak daarvan in de gemeente Hoogeveen. Het onderzoek is uitgevoerd door de samenwerkende onderzoeksbureaus Lokale Zaken en Bureau Beke in de personen van Dr. H. Ferwerda, Mr. T. Jongepier Msc, Dr. E.J. van der Torre, en J. Wolsink Msc.

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 waarin diep wordt ingegaan op lastige materie en etnografisch getint onderzoek, zoals werkbezoeken, observaties en straatgesprekken met burgers.

Het was een uitdaging om de ondermijnende criminaliteit in de gemeente Hoogeveen overtuigend in kaart te brengen. Het is een gemeente met circa 56.000 inwoners, met stedelijk én buitengebied en met lage sociaaleconomische scores. De gemeente telt kwetsbare groepen en zichtbare criminaliteit, zoals vernielingen, brandstichting en drugscriminaliteit.

Dit onderzoek heeft als *doel* om te komen tot een overtuigende en gemeente-specifieke analyse van criminele kansen en praktijken. Ook stellen we de vraag hoe de ondermijningsaanpak zich daartoe verhoudt. Zo kunnen we beredeneren wat de effecten zijn en hoe de aanpak met het oog op de toekomst kan worden verbeterd.

1.2 Over ondermijning

Het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit staat sinds ongeveer 2010 stevig op de agenda van het lokaal bestuur, te beginnen in de grotere steden. 'Ondermijning' is de term die werd gebruikt. Dit begrip spreekt aan en leidt tegelijkertijd tot onduidelijkheid. Begripsverheldering is nodig.

Ondermijning betreft de schadelijke effecten (op de 'bovenwereld') van georganiseerde criminaliteit.

De omschrijving van georganiseerde criminaliteit bevat 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 met geweld of corruptie af te schermen (Fijnaut e.a., 1996). Inmiddels is de communis opinio dat de georganiseerdheid het best kan worden opgevat als een netwerk van kleinere en grotere groepen die allemaal hun specifieke plek in de criminele wereld hebben. Ondermijning heeft betrekking op de mate waarin georganiseerde criminaliteit invloed heeft op de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem (NSOB, 2017).

Ondermijning gaat over de schadelijke effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Een belangrijk ondermijnend effect is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat met (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven. Het resultaat daarvan is dat criminelen actief zijn in de bovenwereld en vanuit die positie onder andere relaties aanknopen met de overheid, bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen. Ook vervullen criminelen maatschappelijke en economische functies, bijvoorbeeld als ze arbeidsmigranten of (andere) personen zonder woonruimte onderdak verschaffen.

De aandacht voor ondermijnende effecten van de georganiseerde criminaliteit heeft praktische implicaties.

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit als zodanig is immers primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD).

De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een taak voor het openbaar bestuur, waarin gemeenten en daarbinnen met name de burgemeester een cruciale taak hebben. Natuurlijk is er een gebied waarop enige overlap bestaat en is goede samenwerking tussen opsporing en bestuur noodzakelijk, maar het is belangrijk om het onderscheid goed in de gaten te houden.

Op de burgemeester toegespitst: een burgemeester pakt geen boeven op omdat we daar de politie voor hebben met al zijn specifieke bevoegdheden, maar een burgemeester heeft wel een belangrijke rol in het beschermen van de gemeenschap. Breder geformuleerd: een gemeente is geen opsporingsinstantie, maar heeft wel een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van verkeerde ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde criminaliteit kunnen vormen.

De aanpak van de harde kern van de criminele drugswereld is allereerst een zaak voor de strafrechtketen, waarbij ondersteuning door het bestuur nodig is (met name onderwijs en sociaal beleid). Bij de meelopers en profiteurs speelt het (lokaal) bestuur een belangrijke rol en is het strafrecht ondersteunend; centraal staat daarbij een vermindering van de

aantrekkingskracht van de criminele (drugs)wereld.

Ondermijning is (ook) een sociaal vraagstuk. Er werd lang gedacht dat het wegnemen van maatschappelijke achterstanden – wat het bestuur betreft– volstond bij criminaliteitsbestrijding. Dat (beleids-)perspectief miskent echter dat criminaliteit niet alleen een bedreiging is, maar ook kansen biedt (Tops en Van der Torre, 2015). Criminele inkomsten maken families, groepen of netwerken min of meer autonoom, waardoor ze niet of minder afhankelijk zijn van de overheid, van onderwijsinstellingen of van werkgevers. Kortom, criminaliteit vervult sociale functies. De consequentie is dat bij de aanpak van ondermijning (sociale) preventie en handhaving een twee-eenheid behoren te zijn.

Preventie zonder repressie is tandoos, repressie zonder preventie is eindeloos. Het gaat om samenwerking van scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie (Noordanus e.a., 2021).

Bij de preventieve en repressieve aanpak van ondermijning heeft de gemeente een belangrijke taak, in aanvulling op misdaadbestrijding door opsporingsinstanties.

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Onderzoeksvragen

De *centrale vraag* luidt als volgt:

“Wat kan op basis van inzicht in (de aanpak van) ondermijnende praktijken in de gemeente Hoogeveen worden geconcludeerd over de effectiviteit van het beleid op korte en lange termijn, en op welke wijze geeft de gemeenteraad mede vorm aan dit beleid?”

De volgende *deelvragen* zijn geformuleerd:

Criminologische vragen

1. Wat zijn de belangrijkste criminele kansen, fenomenen, werkwijzen en markten?
 - a. Wat zijn belangrijke criminele gelegenheidsstructuren?
 - b. Welke vormen van ondermijnende criminaliteit doen zich voor en wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten?
 - c. Welke locaties, branches en *facilitators* worden benut voor ondermijnende criminaliteit?
 - d. Wat is bekend over dadergroepen én over slachtoffers van georganiseerde criminelen?
2. Op welke wijzen trachten ondermijnende partijen (personen, rechtspersonen, families of netwerken) invloed uit te oefenen op het politiek-bestuurlijke en ambtelijke handelen?

Bestuurskundige vragen

3. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten¹) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning?
4. Hoe weerbaar is de ambtelijke organisatie tegen ondermijning? In hoeverre worden kwetsbare functies en processen in de ambtelijke organisatie onderkend en welke drempels of garanties worden daartoe ingebouwd?
 - a. Wat is de invloed van het risicobewustzijn, beleid, organisatie en informatie van de gemeente Hoogeveen op de lokale criminele gelegenheidsstructuur?
 - b. In welke overlegvormen participeert de gemeente Hoogeveen? Welke bijdragen levert dit aan de aanpak van ondermijning?
 - c. Hoe wordt binnen de gemeente Hoogeveen gevolg gegeven aan signalen van ondermijning, waar liggen de knelpunten en wat zijn kansen om de aanpak te verbeteren?
 - d. Op welke wijze werkt de gemeente samen met (bonafide) ondernemers en met burgers bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit?

¹ We beschikken over vragenlijsten waarmee snel en gericht informatie opgevraagd kan worden over het preventieve en handhavende instrumentarium en over output/prestaties.

5. Hoe is de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning georganiseerd en geborgd? Wat is de totale formatie voor Openbare Orde en Veiligheid en voor de handhavingsorganisatie, en hoeveel ambtenaren zijn als specialist betrokken bij de ondermijnings-aanpak? Hoe verhoudt dit zich tot de lokale criminele kansen en praktijken en tot vergelijkbare gemeenten (beknopte benchmark)? Op welke punten bestaat behoefte aan aanpassingen?
6. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is hij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?

Er is een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd naar de autobranche, waarbij wordt gezien wat de aard en impact is van de misdaad (criminologisch) en hoe dit specifieke verschijnsel wordt aangepakt (bestuurskundig). ²

1.3.2 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Aan het begin van het onderzoek, is een startbijeenkomst belegd met gemeenteambtenaren. Daarbij is de opzet van project besproken. Er zijn (groeps-)interviews afgenomen van 43 gemeenteambtenaren, er is een gesprek met de burgemeester gevoerd en een groepsgesprek met acht raadsfracties. Eén van de onderzoekers heeft de zogenoemde smederij bezocht die gestalte geven aan een integrale gebiedsgerichte aanpak het betreft een coalitie van gemeente, politie, drie woningcorporaties (Domesta Woonconcept en Actium) en Stichting Welzijnswerk. Er zijn voorts gesprekken gevoerd met vijf politiemensen en twee RIEC-medewerkers. De politie heeft informatie verstrekt over geregistreeerde drugscriminaliteit, geregistreeerde (auto)branden en vermogensdelicten (zie bijlage 4 van de Nota van Bevindingen voor een toelichting op politieregistraties). Ook is er gebruikgemaakt van openbare informatie van het project Zicht op Ondermijning. Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken is door tenminste één onderzoeker (kort) geobserveerd, om een beeld te krijgen van de omgeving waarover respondenten spraken. In de Verzetsbuurt (48 respondenten) en in de Oranjebuurt (43 respondenten) hebben we onder bewoners een stratenquête afgenomen. Zo vernamen de onderzoekers uit de eerste hand wat er omtrent criminaliteit en overlast leeft op deze twee locaties.

Het Dagblad van het Noorden leverde interessante (premium) artikelen op. Voor een deel worden die als bron vermeld in het rapport. Voor een ander deel was het nuttig om te lezen, ook als het niet (in directe zin) over criminaliteit ging, om op die manier beeld en 'gevoel' te krijgen bij de gemeente Hoogeveen.

De beschrijving van ondermijning is met name gebaseerd op informatie en inschattingen van respondenten, in het bijzonder professionals die werken in het veiligheidsdomein en in het ambtelijk apparaat. De door

² Deze casus wordt momenteel (juli 2023) uitgevoerd; en zal in nog worden toegevoegd aan de Nota van Bevindingen.

respondenten verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op concrete ervaringen bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen. We hebben zelf geen dossiers bestudeerd; dat zou dubbelop zijn. 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 die niet is 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 ondermijning. Daarnaast vertelden respondenten over criminele kansen. Dit was relevant, want die kansen bestaan onder meer vanwege het uitgestrekte gebied en het bescheiden niveau van toezicht, controle en handhaving. Respondenten zijn uiteraard ook bevraagd over de beleidsmatige gang van zaken.

1.3.3 Normenkader

Ten behoeve van onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van ondermijning hanteren we een normenkader dat door experts door de jaren heen is ontwikkeld. Het gaat daarbij om de kwalitatieve en kwantitatieve slagkracht van de gemeentelijke (veiligheids-)organisatie bij het voorkomen en bestrijden van ondermijning, *afgezet* tegen lokale criminele kansen en praktijken. Er gelden dus geen absolute normen, al is kaderstelling mogelijk. Het kader is bedoeld als houvast bij het streven naar maatwerk bij de ondermijningsaanpak en het helpt daartoe bij het onderkennen van verbeter- en ontwikkelpunten. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1 van de Nota van Bevindingen 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

1.4 Samenvatting bevindingen en conclusies

Wat zijn de belangrijkste criminele kansen, fenomenen en markten?

Criminele kansen

De gemeente Hoogeveen is een logistiek scharnierpunt (tussen Randstad, Gelderland, Overijssel en Noord-Nederland, op korte afstand van Duitsland) en criminelen benutten de fysieke infrastructuur. De lage bevolkingsdichtheid resulteert in krappe personele bezetting bij politie en gemeente, omdat dit sterk wordt gebaseerd op inwonertallen. Toch telt het uitgestrekte gebied risicolocaties, zoals recreatieparken en bedrijventerreinen. Voorts is er vraag naar goedkope arbeidskrachten en is het aantrekkelijk om arbeidsmigranten te huisvesten: weinig regels en goedkoop vastgoed. Vastgoedpraktijken zijn witwasgevoelig, onder meer omdat contante deelbetalingen snel onopgemerkt blijven. Veel personen en gezinnen kampen met armoede en uitzichtloosheid. Dat is een voedingsbodem voor drugsgebruik (als uitvlucht) en criminaliteit (als inkomstenbron). Er wordt geld verdiend met niet-hoogwaardige handel, waarbij de grens diffuus is tussen legale en illegale praktijken.

In de bestuurlijke visie op de gemeente Hoogeveen is nauwelijks of geen plaats voor criminele praktijken. Het bestuurlijke perspectief op veiligheid en veiligheidsbeleid was en is strikt gericht op sociale veiligheid en op (gebiedsgerichte) preventie. Toch hebben geweld, de huisvesting van arbeidsmigranten, het opkopen en verhuren van panden, drugshandel, drugsverslaving en geweld schadelijke en zichtbare effecten op het sociale leven in de gemeente Hoogeveen. Daardoor is ondermijning ook en juist een sociaal probleem: criminelen en vastgoedbazen benutten en verergeren sociale problemen. Wie de sociale situatie in de gemeente Hoogeveen wenst te verbeteren dient met andere woorden te investeren in de preventieve en repressieve aanpak van ondermijning.

Ondermijnende praktijken

Er komt een duidelijke top-3 naar voren wat betreft ondermijnende criminaliteit: hennepsteelt, drugshandel en misstanden met vastgoed. De pakkans is klein en drugsinkomsten zijn welkom in arme straten en wijken. De organisatie van hennepsteelt in handen ligt van: a.) volkse autochtone criminele netwerken uit Hoogeveen en omgeving; b.) Outlaw Motorgangs; en c.) bovenlokaal opererende criminele netwerken die hennepsteelt combineren met andere (criminele) praktijken, zoals drugshandel en investeringen in risicobranches.

De drugshandel ligt op een hoog niveau en is, verspreid over de gemeente, goed zichtbaar. Experts typeren drugshandel én drugsverslaving als een groot en schadelijk probleem. Er wordt geld verdiend met drugshandel aan kwetsbare of vatbare personen, zoals jongeren, verslaafden en AZC-bewoners. Er worden schadelijke drugs verkocht, zoals GHB en crack. Drugsaankopen resulteren in (nog meer) financiële problemen. Voor (jonge) dealers is geld verdienen een doel op zich. Er zijn ook (beter georganiseerde) criminele netwerken die onder andere drugs verkopen. De alom aanwezige dealers zijn aanjagers van het lokale drugsgebruik. Ze opereren in kwetsbare wijken (o.a. de Oranjestad en de Verzetstoeft), op schoolpleinen, in en rondom winkelcentra en parken en op parkeerplaatsen. De optelsom van dealers en drugsklanten resulteert in een wirwar van transacties en mondelinge afspraken. Dat mondt geregeld uit in conflicten en gewelddadigheden. Bijvoorbeeld een steen door een ruit of het bekladden van de ramen, een band lek steken of andere vernieling van eigendommen, inclusief autobranden.

Op winst gerichte vastgoedeigenaren investeren minimaal in (verbouwing van) het vastgoed, terwijl de huur wordt gemaximaliseerd. De gemeente heeft weinig zicht of greep op het doen en laten van huisjesmelkers. Ook is onbekend wie er nu precies wonen in hun panden en wat de leef- en werkomstandigheden zijn van arbeidsmigranten of van andere sociaal zwakke huurders. Het is onbekend of ze worden uitgebuit. Dat laatste is een probleem op zich.

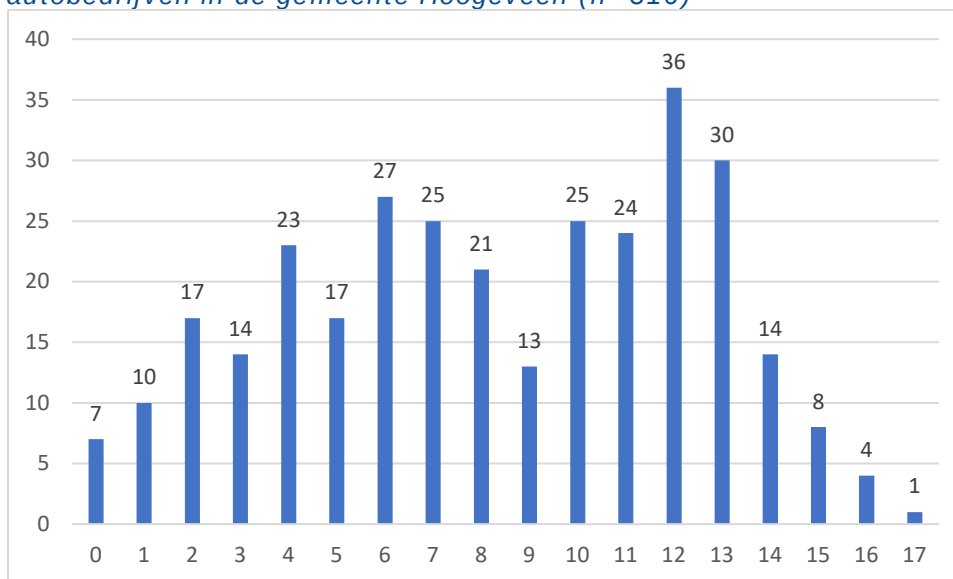
De criminele wereld maakt slachtoffers: deels in strafrechtelijke zin, al worden vaker afhankelijke mensen in een lastige situatie gebracht, zonder dat duidelijk is of ze in strafrechtelijke termen slachtoffer zijn. Er zijn in de gemeente Hoogeveen veel meer 'verliezers' dan 'winnaars' in de criminele wereld. Drugsverslaafden worden door agressieve verkooptactieken van dealers (pushgedrag) in een slechte (en steeds slechtere) leefsituatie gebracht. Dit is volgens respondenten een serieus en groeiend probleem. Er worden katvangers ingezet, dat zijn bijvoorbeeld schuldenaren die instemmen met een hennepkwekerij in huis. Arbeidsmigranten leveren zwaar werk en worden (erg) sober gehuisvest, op basis van kortlopende huurcontracten. Dat brengt ze in een sterk afhankelijke positie. Wie het werk of het wonen verliest of niet langer accepteert, raakt ook het ander kwijt. In welke mate dit leidt tot arbeidsuitbuiting is onduidelijk.

We hebben casusonderzoek gedaan naar ondermijning in de autohandel-branchen in Hoogeveen. Ons viel op dat het aantal autobedrijven in Hoogeveen erg hoog is (316 bedrijven, dat is 1 per 175 inwoners. Nederland telt ca 44.000 autobedrijven; dat is 1 op 410 inwoners.

Uit dat onderzoek viel het volgende op:

- De 316 bedrijven zijn onderdeel geweest van een bedrijvenanalyse. Het doel hiervan is om op basis van openbare bronnen te bepalen in welke mate een bedrijf vindbaar, zichtbaar en professioneel is. Een bedrijf kan 0 tot en met 17 punten scoren, waarbij 17 punten betekent dat een bedrijf onvindbaar, onzichtbaar en onprofessioneel is. Vanaf de score 9 is er sprake van een onvoldoende. Vanuit de gedachte dat ieder bedrijf gevonden wil worden door klanten om omzet te maken, is een onvoldoende een signaal dat het bedrijf **mogelijk** louche is. In figuur X.1 staan de scores van alle bedrijven overzichtelijk weergegeven.

Figuur 1.1 – De mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit van de autobedrijven in de gemeente Hoogeveen (n=316)



Uit figuur 1.1 is af te leiden dat bijna de helft van de 316 ondernemingen een onvoldoende scoort op de mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit, namelijk 155 ondernemingen (49%). Conform de methodiek van de bedrijvenanalyse duidt dit op het feit dat bijna de helft van de autobedrijven in de gemeente Hoogeveen **mogelijk** louche is. Wanneer de scores van de 316 ondernemingen tezamen wordt genomen, blijkt de gemiddelde score een 8,2 te zijn. Kijkend naar eerdere bedrijvenanalyses die door Bureau Beke zijn uitgevoerd – zoals een bedrijvenanalyse op Schiphol (Van Wijk, Van der Torre, Van Barneveld & Wolsink, 2020), een bedrijvenanalyse naar de Amsterdamse taxibranche (Ferberda, De Boer, Van Leiden & Wolsink, 2021) en een embargo-rapportage naar de kans op ondermijning in een tweetal wijken (Wolsink, Kathmann & Ferwerda, 2022) – is de conclusie dat de score in de gemeente Hoogeveen gemiddeld lager ligt dan in twee van de drie andere

bedrijvenanalyses. Daar waren de gemiddelde scores respectievelijk 8,0, 10,2 en 10,8.

- De informatie uit de openbare bronnen wordt gestaafd door straatkennis van professionals. Dit is gebeurd in gesprekken met medewerkers van de gemeente en met medewerkers van de politie. De uitkomsten van deze gesprekken zijn nog onbekend.
- Dit resulteert in een shortlist met bedrijven waar de professionals onderbuikgevoelens of harde signalen over hebben. Met behulp van systeem informatie – namelijk door alle BVH-registraties (<3 jaar) uit te vragen – is geanalyseerd met welke criminele activiteiten deze bedrijven zich bezighouden, met welke dubieuze activiteiten zij voorkomen in de politieregistraties en wat de verwevenheid is met andere (risicovolle) branches en bedrijven. De resultaten hiervan volgen nog.

Op welke wijzen trachten ondermijnende partijen invloed uit te oefenen op het politiek- bestuurlijke en ambtelijke handelen?

In de interviewronde zijn geen aanwijzingen gevonden voor invloedsuitoefening door ondermijnende (criminele) personen of rechtspersonen. Dit is op zich gunstig, al is het ook zo dat opportunisten of criminelen in veel opzichten hun gang kunnen gaan, (ook) zonder invloedsuitoefening richting de gemeente. Er is namelijk weinig gemeentelijke scherpte op mogelijke ondermijnende praktijken. Die scherpte ontbreekt in het sociaal domein en in de harde sector. Bijvoorbeeld op vakantieparken en op de vastgoedmarkt, vooral bij huisvesting van arbeidsmigranten. Wat dat laatste betreft gelden er weinig regels en de controle en handhaving liggen op een laag peil. Het Bibob-beleid is onderontwikkeld; toetsing wordt uitgevoerd bij geijkte risicobranches (horeca, prostitutie en kansspelen) en soms op een ander dossier bij een signaal. Bibob-beleid wordt dus bijvoorbeeld niet gericht op huisjesmelkers, terwijl hun doen en laten negatieve invloed heeft op het publieke leven, ook in het centrum.

Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning?

In de gemeente Hoogeveen ontbreekt het aan een beleidstheorie voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Tot op heden is deze aanpak in feite een neventaak van één AOV-ambtenaar. In het veiligheidsbeleid was er tussen 2019 en 2022 geen prioriteit voor ondermijning. Wat dit betreft kondigt zich een kantelpunt aan, want in het IVP dat thans wordt opgesteld wordt ondermijning wel een veiligheidsprioriteit. Toch wordt ook in de huidige collegeperiode (2022-2026) ondermijning niet gezien als een gemeentelijke opgave: formatie en financiën voor de

ondermijningsaanpak ontbreken. Het dominante politiek-bestuurlijke perspectief is dat ondermijning een taak is voor de politie, de burgemeester en het AOV-team, terwijl het een thema is dat vrijwel de gehele ambtelijke organisatie raakt. Ook ontbreekt het besef dat criminele praktijken de aanzienlijke sociale problemen in de gemeente Hoogeveen versterken en benutten. De prioritering van ondermijning in het nieuwe IVP is vooralsnog een papieren prioriteit, zolang de formatie van het AOV-team en van de boa-organisatie onveranderd blijven.

Er is geen gemeentelijke casusgerichte aanpak van ondermijning van de grond gekomen. De binnengemeentelijke informatie-uitwisseling is stopgezet bij gebrek aan een privacy-protocol. Er wordt vandaag de dag geen lokaal casusoverleg gevoerd (de zogenoemde ondermijningstafel). De aanpak van ondermijning bestaat in de kern uit reacties op incidenten en op bestuurlijke rapportages van de politie over drugshandel of drugsproductie. Dit resulteerde in de periode van 2019 tot en met 2021 in totaal in twintig sluitingen van panden (vijftien vanwege hennepkwekerijen), vijf keer werd een Last onder dwangsom opgelegd en er werden vier waarschuwingen uitgedeeld.

Er worden niet of nauwelijks informatie-gestuurde controles uitgevoerd, waardoor er geen goed beeld is van criminele fenomenen, zoals ondermijning op bedrijventerreinen of in risicobranches; ondermijning op vakantieparken; mensenhandel (waaronder arbeidsuitbuiting); en ondermijnende praktijken in de vastgoedwereld. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit leunt sterk op de politie, terwijl de (recherche)capaciteit schaars is op het niveau van het basisteam (Zuidwest-Drenthe) en district (Drenthe). Zie verder, wat betreft de gemeentelijke aanpak, de beantwoording van vraag 4.

Hoe is de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning georganiseerd en geborgd? Wat is de totale formatie voor Openbare Orde en Veiligheid en voor de handhavingsorganisatie, en hoeveel ambtenaren zijn als specialist betrokken bij de ondermijnings-aanpak? Hoe verhoudt dit zich tot de lokale criminele kansen en praktijken en tot vergelijkbare gemeenten (beknopte benchmark)?

De organisatorische basis van het gemeentelijke veiligheidsbeleid – en daarbinnen van de ondermijningsaanpak – is wankel. De formatie van het AOV-team ligt op 3,4 fte voor het veiligheidsbeleid in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden. Die twee gemeenten tellen 80.425 inwoners, in een omvangrijk gebied met een oppervlakte van 355 vierkante kilometer, met 26 kernen. Per 10.000 inwoners is 0,42 fte beschikbaar voor de AOV-taak. Dat is beduidend minder dan bijvoorbeeld gemiddeld³ in de negen

³ Het is altijd lastig om te vergelijken met anderen. De hier gebruikte cijfers zijn bedoeld als illustratie van het gegeven dat capaciteit en formatie voor de bestrijding van

gemeenten in het Groningse Ommeland, met 0,64 fte per 10.000 inwoners. Enkel in Stadskanaal was het aantal fte per 10.000 inwoners lager dan in Hoogeveen en De Wolden. Hier komt bij dat het AOV-team in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden het veiligheidsbeleid dienen af te stemmen met twee burgemeesters, twee colleges en twee gemeenteraden.

De gemeenten Hoogeveen en De Wolden hebben een boa-formatie van 11,33 fte. De operationele formatie ligt – met 1,4 boa per 10.000 inwoners – gemiddeld gezien hoger dan in het Groningse Ommeland, met gemiddeld 0,84 boa per 10.000 inwoners. Toch ligt de boa-formatie in Hoogeveen en De Wolden juist weer beduidend lager dan in drie gemeenten in Noord-Holland: Hoorn, Purmerend en Alkmaar. Een beknopte benchmark uit 2021 toonde aan dat de gemeente Hoorn (op dat moment 73.619 inwoners en een boa-capaciteit van 26,23 fte) 2,2 fte boa-capaciteit telt per 10.000 inwoners. Dit is exclusief parkeertoezicht, terwijl dat in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden wél wordt meegeteld. De landoppervlakte van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden is bovendien ruim zeventien (!) keer zo groot als dat in Hoorn. Toch wordt (ook) in Hoorn (in 2021) geconstateerd dat uitbreiding van de boa-capaciteit nodig is, onder meer omdat de gemeentelijke toezichtstaak groeit vanwege de schaarse beschikbare politiecapaciteit voor surveillance op straat (Van der Torre, 2021). Dat is niet anders in Hoogeveen.

De gemeentelijke aanpak van ondermijning loopt tegen knellende grenzen aan. De ambtelijke personele bezetting is gering, terwijl de criminele kansen en praktijken op een aanzienlijk niveau liggen. Dit blijkt met name uit een rauwe drugsscene met dealers, verslaafden (die kampen met sociale ellende), conflicten en geweld.

De grenzen komen als volgt concreet in beeld:

- De huidige AOV-capaciteit schiet tekort, zelfs voor veiligheidstaken exclusief de ondermijningsaanpak, terwijl ondermijning wordt geprioriteerd. Veiligheid is geen *sleutelfunctie*, maar een kwestie die leunt op schouders van overvraagde *sleutelfiguren*.
- Het AOV-team beschikt niet over een analist. Er zijn geen werkprocessen om op basis van informatie – geregistreerde informatie en/of straatinformatie – analyses uit te voeren, zodat de stap gezet kan worden naar actie, waaronder (informatie-gestuurde) controles.
- Hoogeveen is een incidentgevoelige gemeente. Er zijn steeds weer incidenten, mede vanwege sociaal-criminele kwetsbaarheden

ondermijning in Hoogeveen beperkt zijn. Er is geen specifiek vergelijkend onderzoek gedaan, maar er is gebruik gemaakt van gegevens die de onderzoekers reeds voorhanden hadden.

(bijvoorbeeld opspelend GHB-gebruik, vervuilde drugs, drugsproductie, een schietpartij of incidenten rondom het AZC), terwijl de AOV-capaciteit daarop niet is berekend. Er wordt doorgaans door het AOV-team adequaat gereageerd op incidenten of crises. De paradox is dat dit resulteert in tevredenheid in de ambtelijke top en bij bestuurders, waardoor onterecht het idee bestaat of bestond dat het goed genoeg ging wat betreft veiligheid en veiligheidsbeleid.

- De boa-capaciteit is pover: in absolute aantallen en ten opzichte van de grote oppervlakte van het werkgebied. Boa's komen zelden op bedrijventerreinen en hebben geen goed zicht op de gang van zaken in het buitengebied. Er is nauwelijks of geen ruimte voor horecacontroles en specialisatie (b.v. ondermijning) is niet mogelijk.

Hoe weerbaar is de ambtelijke organisatie tegen ondermijning? In hoeverre worden kwetsbare functies en processen in de ambtelijke organisatie onderkend en welke drempels of garanties worden daartoe ingebouwd?

Ondermijning was tot voor kort geen prioriteit en vrijwel geheel een dossier dat in handen lag van één ambtelijke trekker die dit deeltijds deed, met enkele interne en externe professionals. De ambitie om – bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning – te komen tot een weerbare gemeente bestond tot voor kort niet of alleen op papier. Er bestaat geen meldpunt ten behoeve van signalen over mogelijke ondermijning. Er is ook niet geïnvesteerd in trainingen aan ambtenaren zonder veiligheidstaken over het herkennen van mogelijke ondermijnende praktijken.

Er is weinig gemeentelijke scherpte op onder meer het sociaal domein of in de harde sector, ook niet op afdelingen die dossiers met ondermijningsrisico's behandelen, zoals vakantieparken, zorg of de vastgoedmarkt. De noodzakelijke samenwerking tussen AOV en andere afdelingen bij de gemeente-brede aanpak van ondermijning stagneert. Ambtelijke afstemming blijft beperkt tot het (marginaal benutte) Bibob-beleid, afstemming met Economische Zaken over de veiligheid op bedrijventerreinen en gebiedsgerichte activiteiten. Bij dat laatste gaat het echter eerder over sociale onveiligheid (b.v. overlast) dan over criminele praktijken.

Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is hij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?

Dit onderzoek heeft plaats op een kantelpunt. Namelijk van een periode waarin ondermijning als zodanig geen of onvoldoende (?) (politieke) prioriteit had, naar een fase en toekomst waarin dit wel (mede) wordt

gezien als een gemeentelijke taak. Sociale kwetsbaarheden en criminele praktijken staan en stonden op het politieke netvlies. Er was tot en met 2022 wel politieke aandacht voor hennepplantages en voor de vele autobranden, al werd dit niet geplaatst in een bredere opdracht wat betreft de aanpak van ondermijning. Een politiek debat over de brede opdracht bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak bleef uit. Na optreden bij incidenten keerde de problematiek weer terug op het oude niveau, zonder dat het een politiek thema werd. Thans taxeren politici de situatie anders. Ze zien hardnekkige sociale problemen, drugscriminaliteit, problemen bij het huisvesten van arbeidsmigranten en intimidatie. Een gecombineerde gemeentelijke aanpak – met handhaving, gebiedsgerichte inspanningen en sociale ondersteuning – wordt op de politieke en maatschappelijke agenda gezet.

2 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie geeft op basis van het onderzoek de gemeenteraad van Hoogeveen de volgende aanbevelingen:

Voer het politieke debat: wees samen bewust van de noodzaak!

De politiek en het bestuur, als ook de ambtelijke organisatie in de gemeente Hoogeveen dienen te investeren in een gedragen gezamenlijk beeld van de noodzaak van de aanpak van ondermijning. Voer daartoe een debat over de aard en sociale schade van de lokale ondermijning.

Geef beleidsmatige prioriteit.

- ⇒ Maak Veiligheid een volwaardige pijler van het lokaal bestuur, naast 'sociaal' en 'fysiek'.
- ⇒ Ontwikkel het Bibob-beleid om te sturen op scherpste op andere afdelingen bij het verlenen van diensten of vergunningen ten aanzien van de (mogelijk ondermijnende) belangen en bedoelingen van externe partijen.
- ⇒ Vergroot de ambtelijke scherpste op mogelijke ondermijnende praktijken.
- ⇒ Geef op het ondermijningsdossier prioriteit aan het reduceren van drugsgebruik en drugshandel, het verhuren van woningen en kamers te reguleren en handhaven en meer invloed krijgen op bedrijventerreinen inclusief de autobranche.

Zorg voor een adequate uitvoeringspraktijk.

Voldoende kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie (AOV en BOA) is nodig, zodat ondermijning niet alleen op papier een prioriteit is maar ook in de uitvoeringspraktijk. En zodat de aanpak zich ontwikkelt van incidentgedreven reactie naar een structurele actie.

Voldoende capaciteit is nodig om structureel gestalte te kunnen geven aan publiek-private samenwerking met ondernemers en bewoners, om informatie te verzamelen en om tot een analyse te komen, ook wat betreft belangrijke dossiers of locaties.

- ⇒ Maak een meldpunt binnen de gemeente Hoogeveen ten behoeve van signalen over mogelijke ondermijning.
- ⇒ Stel een analist beschikbaar in het AOV-team.
- ⇒ Investeer in training van ambtenaren wat betreft alertheid op ondermijnende invloeden of praktijken.
- ⇒ Maak een meldpunt voor ambtenaren die stuiten op mogelijk ondermijnende praktijken.

- ⇒ Zorg dat er een gemeentelijke casusgerichte aanpak van ondermijning van de grond komt.
- ⇒ Maak een actueel privacy-protocol voor de uitwisseling van informatie over ondermijning
- ⇒ Voer informatie-gestuurde controles uit, waardoor er een goed beeld is van criminele fenomenen, zoals ondermijning op bedrijventerreinen of in risicobranches; ondermijning op vakantieparken; mensenhandel (waaronder arbeidsuitbuiting); en ondermijnende praktijken in de vastgoedwereld.
- ⇒ Geef invulling aan de opdracht om de gemeentelijke organisatie weerbaar te maken: wees alert op concrete ondermijningsrisico's, onder meer op de vastgoedmarkt, in kwetsbare wijken, in de klantengroep van het sociaal domein (als daders of slachtoffer), op vakantieparken en op bedrijventerreinen. Geef aldus in de komende jaren gestalte aan een intern netwerk van ambtenaren die kunnen fungeren als ambassadeurs van de ondermijningsaanpak.

Deel 3

Nota van bevindingen



Over (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in Hoogeveen

Nota van Bevindingen

Bureau **Beke**

LokaleZaken 

In opdracht van de Rekenkamercommissie Hoogeveen

26 september 2023

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Een bestuurskundig-criminologische analyse	3
1.2	Over ondermijning	3
1.3	Onderzoeksvragen	4
1.4	Onderzoeksactiviteiten	5
1.5	Normenkader	6
1.6	Leeswijzer	6
Empirische introductie: Straatenquêtes in de Oranjebuurt en in de Verzetsbuurt		7
2.	Criminele kansen	15
2.1	Situationeel: anonimiteit	15
2.1.1	Een uitgestrekt en versnipperd gebied	15
2.1.2	Criminele kansen: de overheid staat op afstand	16
2.1.3	Schematisch samengevat: criminele kansen (1)	17
2.2	Situationeel: de sub-infrastructuur van Hoogeveen	17
2.2.1	De centrale ligging	17
2.2.2	Risicolocaties en –branches	18
2.2.3	Schematisch samengevat: criminele kansen (2)	22
2.3	Sociaaleconomisch: de achterkant van Hoogeveen	22
2.3.1	Probleemcumulatie	22
2.3.2	Anti-overheidssentimenten: ‘vrije’ handel als inkomstenbron	24
2.3.3	Goedkoop vastgoed en vraag naar goedkope arbeidskrachten	25
2.3.4	Rem op informatieverstrekking door burgers	25
2.3.5	Schematisch samengevat: criminele kansen (3)	26
2.4	Slot	27
3.	Ondermijnende praktijken	28
3.1	Hennepteelt: uitvoerende ‘losers’ en criminele geldstromen	28
3.2	Drugshandel: een hard en ‘open’ drugscene	32
3.3	Vastgoed: ‘vrije jongens’ met panden	39
3.4	Over slachtoffers: in soorten en maten	40
3.5	Overige praktijken	41
4.	De gemeentelijke aanpak van ondermijning: in de startblokken	42
4.1	Van 2019 tot en met 2022: geen prioriteit (meer) voor ondermijning	42
4.1.1	Integraal Veiligheidsplan 2019-2022: de-prioritering van georganiseerde criminaliteit	42
4.1.2	Veiligheidsbeleid: achterop geraakt	44
4.2	De gemeentelijke veiligheidsorganisatie: kwetsbaar	44
4.2.1	De AOV-organisatie	44
4.2.2	De boa-organisatie	49
4.3	Ondermijning: de politiek op afstand	50
4.4	Normenkader: puntsgewijze samenvatting van bevindingen	51

Literatuur (54)

Bijlage 1	Casusonderzoek: de autobranche (55)
Bijlage 2	Normenkader gemeentelijke ondermijningsaanpak (60)
Bijlage 3	Overzicht bestuurlijke maatregelen (61)
Bijlage 4	Korte toelichting op politieregistraties (63)
Bijlage 5	Overzicht AOV-taken (64)

Colofon (66)

1. Inleiding

1.1 Een bestuurskundig-criminologische analyse

Dit onderzoek van de Rekenkamercommissie Hoogeveen (verder: RKC) betreft de ondermijnende criminaliteit én de (gemeentelijke) aanpak daarvan in de gemeente Hoogeveen. 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 waarin diep wordt ingegaan op lastige materie en etnografisch getint onderzoek, zoals werkbezoeken, observaties en straatgesprekken met burgers. Er is dus uitgebreid veldwerk verricht: door de gemeente heen op straatniveau, in de ambtelijke organisatie en binnen het netwerk dat is betrokken bij de ondermijningsaanpak.

Het was een uitdaging om de ondermijnende criminaliteit in de gemeente Hoogeveen overtuigend in kaart te brengen. Het is een gemeente met circa 56.000 inwoners, met stedelijke kernen én buitengebied en met lage sociaaleconomische scores. De gemeente telt kwetsbare groepen en zichtbare criminaliteit, zoals vernielingen, brandstichting en drugscriminaliteit.

Dit onderzoek heeft als *doel* om te komen tot een overtuigende en gemeente-specifieke analyse van criminele kansen en praktijken. Daarna wordt de vraag gesteld hoe de ondermijningsaanpak zich daartoe verhoudt. Zo kan beredeneerd worden wat de effecten zijn en hoe de aanpak met het oog op de toekomst kan worden verbeterd.

1.2 Over ondermijning

Het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit staat sinds ongeveer 2010 stevig op de agenda van het lokaal bestuur, te beginnen in de grotere steden. 'Ondermijning' is de term die werd gebruikt. Dit begrip spreekt aan en leidt tegelijkertijd tot onduidelijkheid. Begripsverheldering is nodig. De omschrijving van georganiseerde criminaliteit bevat 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 met geweld of corruptie af te schermen (Fijnaut e.a., 1996). Inmiddels is de communis opinio dat de georganiseerdheid het best kan worden opgevat als een netwerk van kleinere en grotere groepen die allemaal hun specifieke plek in de criminele wereld hebben. Ondermijning heeft betrekking op de mate waarin georganiseerde criminaliteit invloed heeft op de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem (NSOB, 2016). Ondermijning gaat over de schadelijke effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Een belangrijk ondermijnend effect is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat met (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven. Het resultaat daarvan is dat criminelen actief zijn in de bovenwereld en vanuit die positie onder andere relaties aanknopen met de overheid, bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen. Ook vervullen criminelen maatschappelijke en economische functies, bijvoorbeeld als ze arbeidsmigranten of (andere) personen zonder woonruimte onderdak verschaffen.

De aandacht voor ondermijnende effecten van de georganiseerde criminaliteit heeft praktische implicaties. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit als zodanig is immers primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een taak voor het openbaar bestuur, waarin gemeenten en daarbinnen met name de burgemeester een

cruciale taak hebben. Natuurlijk is er een gebied waarop enige overlap bestaat en is goede samenwerking tussen opsporing en bestuur noodzakelijk, maar het is belangrijk om het onderscheid goed in de gaten te houden. Op de burgemeester toegespitst: een burgemeester pakt geen boeven op omdat we daar de politie voor hebben met al zijn specifieke bevoegdheden, maar een burgemeester heeft wel een belangrijke rol in het beschermen van de gemeenschap. Breder geformuleerd: een gemeente is geen opsporingsinstantie, maar heeft wel een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van verkeerde ontwikkelingen die een voedingsbodem voor het ontstaan van georganiseerde criminaliteit kunnen vormen. De aanpak van de harde kern van de criminele drugswereld is allereerst een zaak voor de strafrechtketen, waarbij ondersteuning door het bestuur nodig is (met name onderwijs en sociaal beleid). Bij de meelopers en profiteurs speelt het (lokaal) bestuur een belangrijke rol en is het strafrecht ondersteunend; centraal staat daarbij een vermindering van de aantrekkingskracht van de criminele (drugs)wereld.

Ondermijning is (ook) een sociaal vraagstuk. Er werd lang gedacht dat het wegnemen van achterstanden – wat het bestuur betreft – volstond bij criminaliteitsbestrijding. Dat (beleids-)perspectief miskent echter dat criminaliteit niet alleen een bedreiging is, maar ook kansen biedt (Tops en Van der Torre, 2015). Criminele inkomsten maken families, groepen of netwerken min of meer autonoom, waardoor ze niet of minder afhankelijk zijn van de overheid, van onderwijsinstellingen of van werkgevers. Kortom, criminaliteit vervult sociale functies. De consequentie is dat bij de aanpak van ondermijning (sociale) preventie en handhaving een twee-eenheid behoren te zijn. Preventie zonder repressie is tandeloos, repressie zonder preventie is eindeloos. Het gaat om samenwerking van scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie (Noordanus e.a., 2020; Noordanus e.a., 2021).

1.3 Onderzoeksvragen

De *centrale vraag* luidt als volgt:

Wat kan op basis van inzicht in (de aanpak van) ondermijnende praktijken in de gemeente Hoogeveen worden geconcludeerd over de effectiviteit van het beleid op korte en lange termijn, en op welke wijze geeft de gemeenteraad mede vorm aan dit beleid?

De volgende *deelvragen* worden geformuleerd:

Criminologische vragen

1. Wat zijn de belangrijkste criminele kansen, fenomenen, werkwijzen en markten?
 - a. Wat zijn belangrijke criminele gelegenheidsstructuren?
 - b. Welke vormen van ondermijnende criminaliteit doen zich voor en wat kan worden gezegd over de maatschappelijke effecten?
 - c. Welke locaties, branches en *facilitators* worden benut voor ondermijnende criminaliteit?
 - d. Wat is bekend over dadergroepen én over slachtoffers van georganiseerde criminelen?
2. Op welke wijzen trachten ondermijnende partijen (personen, rechtspersonen, families of netwerken) invloed uit te oefenen op het politiek-bestuurlijke en ambtelijke handelen?

Bestuurskundige vragen

3. Wat is in de periode vanaf 2014 de beleidstheorie én uitvoeringspraktijk (o.a. instrumenten, acties en resultaten¹) bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning?
4. Hoe weerbaar is de ambtelijke organisatie tegen ondermijning? In hoeverre worden kwetsbare functies en processen in de ambtelijke organisatie onderkend en welke drempels of garanties worden daartoe ingebouwd?
 - a. Wat is de invloed van het risicobewustzijn, beleid, organisatie en informatie van de gemeente Hoogeveen op de lokale criminele gelegenheidsstructuur?
 - b. In welke overlegvormen participeert de gemeente Hoogeveen? Welke bijdragen levert dit aan de aanpak van ondermijning?
 - c. Hoe wordt binnen de gemeente Hoogeveen gevolg gegeven aan signalen van ondermijning, waar liggen de knelpunten en wat zijn kansen om de aanpak te verbeteren?
 - d. Op welke wijze werkt de gemeente samen met (bonafide) ondernemers en met burgers bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit?
5. Hoe is de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning georganiseerd en geborgd? Wat is de totale formatie voor Openbare Orde en Veiligheid en voor de handhavingsorganisatie, en hoeveel ambtenaren zijn als specialist betrokken bij de ondermijnings-aanpak? Hoe verhoudt dit zich tot de lokale criminele kansen en praktijken en tot vergelijkbare gemeenten (beknopte benchmark)? Op welke punten bestaat behoefte aan aanpassingen?
6. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij het beleid en in welke mate is hij op de hoogte (gebracht) van criminele ontwikkelingen?

Er is een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd naar de autobranche, waarbij wordt gezien wat de aard en impact is van de misdaad (criminologisch) en hoe dit specifieke verschijnsel wordt aangepakt (bestuurskundig).

1.4 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. We hebben, aan het begin van het onderzoek, een startbijeenkomst belegd met gemeenteambtenaren. Daarbij is de opzet van project besproken. Er zijn (groeps-)interviews afgenomen van 43 gemeenteambtenaren, we spraken met de burgemeester en voerden een groepsgesprek met acht raadsfracties. Een onderzoeker heeft de zogenoemde Smederij bezocht die gestalte geven aan een integrale gebiedsgerichte aanpak het betreft een coalitie van gemeente, politie, woningcorporaties en Stichting Welzijnswerk. Er zijn voorts gesprekken gevoerd met vijf politiemensen en twee RIEC-medewerkers. De politie heeft informatie verstrekt over geregistreerde drugscriminaliteit, geregistreerde (auto)branden en vermogensdelicten. Zie bijlage 4 voor een toelichting op politieregistraties. Ook hebben we gebruikgemaakt van openbare informatie van het project Zicht op Ondermijning. Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken is door tenminste één onderzoeker (kort) geobserveerd, om een beeld te krijgen van de omgeving waarover respondenten spraken. In de Verzetsbuurt (48 respondenten) en in de Oranjebuurt (43 respondenten) hebben we onder bewoners een stratenquête afgenomen. Zo vernamen we uit de eerste hand wat er omtrent criminaliteit en overlast leeft op deze twee locaties. Tot slot hebben we een casusonderzoek verricht naar de autobranche. Op 24 januari 2023 is daartoe een toestemmingsaanvraag ingediend bij het College van procureurs-generaal, om inzicht te krijgen in relevante politieregistraties. Op 1 mei 2023 hebben we die toestemming ontvangen. Bij afronding van deze studie (begin september 2023) hadden we de (op basis van die toestemming) opgevraagde

¹ We beschikken over vragenlijsten waarmee snel en gericht informatie opgevraagd kan worden over het preventieve en handhavende instrumentarium en over output/prestaties.

registraties nog niet binnen. Voor zover dat kon, hebben we het casusonderzoek uitgevoerd.

We hebben een abonnement op het Dagblad van het Noorden. Dit leverde interessante (premium) artikelen op. Voor een deel worden die als bron vermeld in het rapport. Voor een ander deel was het nuttig om te lezen, ook als het niet (in directe zin) over criminaliteit ging, om op die manier beeld en 'gevoel' te krijgen bij de gemeente Hogeveen.

De beschrijving van ondermijning is met name gebaseerd op informatie en inschattingen van respondenten, in het bijzonder professionals die werken in het veiligheidsdomein en in het ambtelijk apparaat. De door respondenten verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op concrete ervaringen bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen. We hebben 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 die niet is 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 ondermijning. Daarnaast vertelden respondenten over criminele kansen. Dit was relevant, want die kansen bestaan onder meer vanwege het uitgestrekte gebied en het bescheiden niveau van toezicht, controle en handhaving. Respondenten zijn uiteraard ook bevraagd over de beleidsmatige gang van zaken.

1.5 Normenkader

Ten behoeve van onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van ondermijning 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 ondermijning, *afgezet* tegen lokale criminele kansen en praktijken. Er gelden dus geen absolute normen, al is kaderstelling mogelijk. Het is bedoeld als houvast bij de (beoordeling van de) ontwikkeling van maatwerk bij de ondermijningsaanpak. 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 presenteert en analyseert de criminele gelegenheidsstructuren. In hoofdstuk 3 worden criminele praktijken beschreven: de drugscriminaliteit en andere vormen van criminaliteit. De hoofdstukken 2 en 3 worden – als empirische kennismaking met wat zich afspeelt in de gemeente Hogeveen - voorafgegaan door een presentatie en analyse van de uitkomsten van straatenuêtes die zijn afgenomen in twee kwetsbare buurten. Hoofdstuk 4 analyseert vervolgens de gemeentelijke veiligheidsorganisatie en in het bijzonder de gemeentelijke aanpak van ondermijning. De bijlage presenteert onder meer de resultaten die beschikbaar zijn in het kader van het casusonderzoek naar de autobranche.

Empirische introductie

Straatenquêtes in de Oranjebuurt en in de Verzetsbuurt

1. Op straat in twee bijzondere buurten: drie hoofdconclusies

We hebben stratenquêtes afgenomen in de Oranjebuurt en in de Verzetsbuurt. Deze buurten werden door respondenten genoemd als locaties met drugsgebruik en drugshandel. Vooruitlopend op de analyse van criminele kansen (hoofdstuk 2) en criminele praktijken (hoofdstuk 3) in de gemeente Hoogeveen, presenteren we de uitkomsten daarvan. Voor de stratenquêtes belden we bij mensen aan en spraken we op straat mensen aan die in één van deze buurten wonen. We stelden vragen over overlast en criminaliteit en vroegen de bewoners om het wonen en leven in de buurt een rapportcijfer te geven. Hierbij ging het niet alleen of zozeer om de cijfermatige uitkomsten, want het afnemen van stratenquêtes is een goede kans om de buurt te leren kennen via gesprekken met bewoners. Het gaat om etnografisch getint veldwerk. Observaties en (soms lange) gesprekken met bewoners gaven een kwalitatief beeld van de twee buurten. Dat leverde inzichten op die – op de indringende manier waarop het op straat werd verteld – niet snel naar voren komen uit andere bronnen. Dit hoofdstuk is uiteraard niet representatief voor de hele gemeente, want het laat zien wat er in probleembuurten in Hoogeveen speelt. Vier belangrijke bevindingen springen in het oog:

1. Een categorie bewoners (een ruime minderheid) geeft al snel en ongevraagd blijk van een **ronduit kritische opstelling tegen de overheid en tegen de woningcorporatie**. Vooral in de Oranjebuurt en in mindere mate in de Verzetsbuurt, waar de kritiek meer geconcentreerd was in enkele (zij)straten. De anti-overheid en anti-corporatie houding speelden ons parten. De **non-respons** (zie tabel 1) was beduidend hoger dan we gewend zijn in grote steden of in Limburg of Noord-Brabant. In die laatste twee provincies ligt de non-respons doorgaans bijna op nul en nemen veel respondenten de tijd om een (lange) toelichting te geven op antwoorden op gesloten vragen. In Hoogeveen was de korte toelichting op een weigering geregeld veelzeggend. *“Voor de gemeente, nou die zoekt het maar uit”* en de deur werd dichtgegooid. Het was de eerste woning waar we aanbelden, in de Oranjebuurt, en de toon was gezet. Een paar deuren verderop kregen we, als reden om niet mee te werken, te horen: *“Het is onze buurt”*. Een soortgelijke boodschap kregen we vaker. Het kwam erop neer dat we met onze vragen niet (erg) welkom waren, omdat we er niet thuishoren en als het ware uit een andere wereld komen. In feite is dat nog waar ook, want op deze manier ondervonden we de sociale kloof aan den lijve.
2. In de twee buurten – duidelijk sterker in de Oranjebuurt dan in de Verzetsbuurt – lijkt objectief gezien veel overlast en criminaliteit te zijn. Er waren ook tal van respondenten die daarover vertelden (zie verderop). Toch was duidelijk dat een belangrijk *coping mechanisme* bestaat uit het **negeren van hinderlijke omstandigheden** – zoals drugsoverlast, vernielingen of (latente) bedreigingen – zodat dit het woongenot niet al te veel aantast. Dit wordt versterkt door het gevoel van bewoners dat *a.)* melden toch niet helpt; en *b.)* het aanspreken van criminelen of overlastgevers riskant is, omdat het kan leiden tot repercussies (b.v. bewust overlast veroorzaken rond een huis of vernieling/beschadiging van eigendommen). De neiging om het lot te accepteren en weg te kijken bij overlast en criminaliteit botst met onze vragen daarover. Citaten van bewoners over drugsoverlast en drugshandel spreken boekdelen: *“Ik bemoei me er niet mee, dan heb ik er ook geen last van”*; en *“Ik laat het rusten, bemoei me er niet mee”*. Deze negatie (of: weggijken) werkt door in antwoorden van respondenten over de (beleefde) overlast en criminaliteit. Bijvoorbeeld antwoorden dat er ‘zelden’ of ‘nooit’ overlast of drugshandel is omdat bewoners zeggen eraan *“gewend”* te zijn. Ook geven respondenten

hoge scores (rapportcijfers) voor het wonen in de buurt, terwijl ze eerder in het gesprek vertelden over allerlei overlast en criminaliteit. Het negeren van overlast en criminaliteit is ook een manier om grotere problemen te voorkomen: *“Als ik er wat van zeg, heb ik een probleem”*, aldus een bewoner. Een man van middelbare leeftijd werkte niet mee aan de enquête, want jongeren hadden vernielingen aangericht in de straat. Hij wilde zijn gezin niet in de problemen brengen. Dit wijst op een ernstiger patroon, namelijk intimidatie en angst (zie punt 3). De consequentie van het wegkijken is een **incongruentie** in onze bevindingen: *veel minder respondenten rapporteren namelijk (drugs)overlast en drugscriminaliteit dan logisch is op basis van concrete verhalen van bewoners over drugspanden en handelslocaties op straat*. Die verhalen waren geloofwaardig door het concrete karakter en omdat het bepaald niet moeilijk is om de overlast en (vermoedelijke) drugshandel te observeren. Dit laatste is in lijn met de boodschap van experts die we interviewden.

3. De vrees voor nare reacties van overlastgevers of criminelen waarover wordt geklaagd of gepraat kan overgaan in een **sfeer van intimidatie en angst**. Dit troffen we aan in (diverse straten in) de Oranjebuurt. *“Het is hier oorlog”* zei een respondent en deze inschatting werd door anderen gedeeld, waaronder mensen die de vragen niet wilden beantwoorden maar wel hun verhaal vertelden. Het bewonersverhaal komt erop neer dat in de buurt criminelen, loopjongens en/of agressievelingen wonen – of naar de buurt komen vanwege drugshandel – die met geweld reageren als ze worden aangesproken of als ze merken dat over hen wordt geklaagd. Bewoners wijzen op vernielingen (b.v. van auto of woning), gerichte diefstal van bijvoorbeeld een fiets (stelen bij iemand die praat of kritisch is), spugen op de ramen, verf op ramen of woning, gerichte overlast bij een persoon of gezin (b.v. in de nacht op de deur bonken), illegaal knalvuurwerk als een soort wapen en autobranden. Los van de vraag wat nu precies allemaal de achtergronden zijn van de (vele) autobranden in Hoogeveen, vertelden bewoners dat verschillende autobranden een vorm van wraak zijn. *“Jullie weten niet wat je aanricht”*, zei een bewoner die angstig was om met ons te spreken. En even verderop zei een bezorgde bewoner: *“Heb je dáár aangebeld, dat moet je niet doen”*. Ook legden enkele bewoners uit dat ze aan de deur niet konden praten over overlast en criminaliteit, omdat bepaalde straatbewoners daar niet van gediend zijn. Toen een onderzoeker een straat met intimiderende bewoners net had verlaten, reed een man – met te hoge snelheid – langs in zijn dure auto. Hij remde af bij een onderzoeker, stak zijn middelvinger op en gaf gas. Op een lager niveau, geconcentreerd op enkele locaties, treffen we ook in de Verzetsbuurt ongelijk gedrag en intimidatie aan. De soms voelbare angst uit de Oranjebuurt troffen we echter niet aan. Wel is volgens een bewoner behoedzaamheid geboden: *“Ik maak geen opmerkingen over veel te hard rijden, vuurwerk of drugs, want dan krijg je zo een steen door de ruit. (...) Ja, dat is hier gebeurd.”*
4. Tijdens het veldwerk stuitte we op een indringende manier op de consequenties van het gebruik van (‘harde’) drugs voor een categorie bewoners. We spraken en zagen mensen die overduidelijk kampten met **schadelijke effecten van drugsgebruik**: tekenen van ongezondheid (bijvoorbeeld mager en een vreemde oogopslag), een gejaagde manier van praten en bewegen, zelfverwaarlozing en/of verwaarlozing van de woning. Respondenten wezen ook op dergelijke verslaafden.

2. Over de straatenquête

In de **Oranjebuurt** hebben 43 bewoners meegewerkt aan de straatenquête. Het betreft 25 mannen en achttien vrouwen. De gemiddelde leeftijd is 46,4 jaar. De meeste respondenten wonen al lang in de Oranjebuurt, al waren er wel heel wat binnen de buurt verhuisd. 31 respondenten wonen er langer dan tien jaar. Acht respondenten wonen er tussen de twee en vijf jaar en vier

tussen de zes en tien jaar. De non-respons was hoog: 27 personen weigerden. Ook hadden we geregeld de indruk dat mensen bewust de deur niet openden als we aanbelden; acht keer was dat zeker het geval. Enkele keren werden we genegeerd, bijvoorbeeld als iemand naar het winkelcentrum liep en we aanstalten maakten om hem of haar op straat aan te spreken. Tabel 1 vermeldt de non-respons in de Oranjebuurt.

Tabel 1: Non-respons bij straatenuêtes in de Oranjebuurt en Verzetsbuurt

Reden	Oranjebuurt	Verzetsbuurt
Geen tijd / haast	6	3
Geen zin/interesse ²	15	8
Geen reden	2	-
Andere reden	Ziek (3) Taal (1)	Ziek (1) Taal (1)
Totaal	27	13
Wel thuis, niet open doen	8	3

In de **Verzetsbuurt** werkten 48 respondenten mee aan de straatenuête: negentien mannen en 29 vrouwen, met een gemiddelde leeftijd van 45,6 jaar. 25 van hen wonen langer dan tien jaar in de buurt; zestien maximaal vijf jaar en zeven tussen de zes en tien jaar. In enkele gevallen leek de non-respons te wijten aan (zwaar) drugsgebruik, waardoor de bewoner niet in staat was om ons te woord te staan. Zie tabel 1 voor de non-respons.

3. Oordeel over wonen in de buurt: hoge rapportcijfers, maar...

We hebben respondenten gevraagd welk rapportcijfer ze het wonen in de buurt geven. In de **Oranjebuurt** geven vijf respondenten een onvoldoende en 26 respondenten delen een zeven of een acht uit. Het gemiddelde cijfer is een 7,4.

Tabel 2: Antwoorden op de vraag: Welk rapportcijfer (1-10) geeft u het wonen in de Oranjebuurt?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	-	1	-	2	2	12	14	4	6

Als toelichting op een hoog cijfer (minimaal een acht) wijzen respondenten vooral op de saamhorigheid in de buurt. Velen wonen al lang in de ruim honderd jaar oude volkswijk, ooit het eerste sociale woningbouwproject in de provincie Drenthe. Een respondent die een tien uitdeelt, legt de maximale score uit: *“Saamhorigheid en niet bemoeien met drugs, want zedenzaken zijn erger.”* Een andere respondent (op leeftijd) gaf ook een tien vanwege de gemeenschapszin, maar voegt daar aan toe: *“Niet met anderen bemoeien, dan gaat het goed.”* Dit wijst op een rode draad: bewoners koesteren de sociale contacten met gelijkgezinden en schermen zich af van anderen en van wangedrag. Respondenten hebben een mentaal schild voor ongelijk gedrag in de buurt en richten zich op goede sociale contacten, soms in een klein stuk van de buurt. Een bewoner: *“De hele buurt is goed met elkaar, dit pleintje zeg maar”*.

Veertien respondenten delen een zes of een zeven uit. Verschillende bewoners geven ongevraagd aan dat ze tien jaar geleden (of *“vroeger”*) een duidelijk hoger cijfer hadden gegeven vanwege hechte en prettige sociale contacten. De sociale samenhang is volgens sommigen achteruit gegaan door drugsgebruik, drugscriminaliteit en de nadelige effecten die dat heeft, tot aan bedreigingen aan toe: *“Er is nu veel drugsverkoop en dreiging, want als je kijkt of wat zegt, zie je dat zaken kunnen worden vernield”* (rapportcijfer respondent: 7). Een andere bewoner geeft de buurt anno 2023 ook een zeven: *“Vroeger een tien, nu veel dealen, verhuizingen en bewoners die we niet kennen”*.

Vijf respondenten delen een onvoldoende uit. Een respondent geeft uiteindelijk een acht,

² Inclusief respondenten die niet meewerkten omdat de overheid of corporatie ze niet bevalt en/of omdat ze vonden dat wij niets in de buurt hebben te zoeken

al had hij een tien willen geven, ware het niet dat een klein groepje criminelen voor veel problemen zorgt. Een ander had tien jaar terug een acht gegeven, maar kiest vanwege grof geweld en gevaar voor een drie. De twee minimale scores hebben hier ook mee te maken.

In de **Verzetsbuurt** hebben 47 respondenten een cijfer gegeven; van één respondent ontbreekt een antwoord. Zestien ondervraagden geven een acht of hoger voor de buurt. Zes respondenten delen een onvoldoende uit; steeds een vijf en dus niet lager. Het gemiddelde buurtcijfer is 7,1.

Tabel 3: Antwoorden op de vraag: Welk rapportcijfer (1-10) geeft u het wonen in de Verzetsbuurt?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
-	-	-	-	6	7	18	12	2	2

De respondenten die een negen of tien uitdelen, klagen niet. Een acht is ook een mooi cijfer, maar toelichtingen gaan wel gepaard met kanttekeningen die wijzen op schaduwkanten:

- *“Volksbuurt, veel culturen, niet druk, maar ik kan niet met iedereen.”*
- *“Het is een echt volksbuurtje, verderop zijn wel problemen, want daar komt steeds politie aan de deur. Het risico is dat je zoiets direct naast je krijgt.”*
- *“Leuke buurt, maar wel muziekoverlast.”* [een paar minuten later zet een bewoner even verderop, in de tuin, harde muziek op van Jan Smit]
- *“Sociaal heel fijn, maar wel een druk drugspand in de straat.”*

Het maakt, zo constateren respondenten, voor het cijfer (veel) uit waar je precies in de buurt woont. In sommige straten wordt vaak hard gereden of er wonen – in een (stukje van een) straat – personen of gezinnen die worden getypeerd als overlast-gevend, asociaal of crimineel. Wie op een goede plek woont, telt zijn zegeningen: *“Het staat bekend als slechte buurt, maar ik woon op de rand van de buurt.”*

Wie een zeven geeft, kan al met al heel wat kritische opmerkingen maken over buurt of woning. De één ziet vooruitgang en de ander vindt juist dat het minder wordt:

- *“Veel drugshandel en vuurwerk, maar het is beter geworden door de sloop van oude blokjes.”*
- *“Ik woon vlakbij een pand waar drugs worden verkocht.”*

Voor zover respondenten die een zes uitdeelden een toelichting gaven, blijkt dat het gaat om een magere voldoende. Een allochtone respondent vertelde een schrijnend verhaal; buurtbewoners negeren zijn gezin, ook de kinderen, waardoor er voor hen bijna geen sociaal leven is. Ook zijn er pesterijen die ze voor lief nemen, uit de vrees dat het erger wordt als ze er wat van zeggen.

Andere kritiek van respondenten met het rapportcijfer 6:

- *“Goed contact in de buurt, maar de nummers X en Y verpesten het vanwege drugs, ruzie, te hard rijden en troep.”*
- *“Fantastisch nieuw huis, maar ik ben geschrokken van de mensen in de buurt.”*

De commentaren van respondenten die een onvoldoende gaven (een 5) zijn wat bitterder geformuleerd: *“Ze drukken er van alles in, drugshandelaren en autoracers.”* Even na het gesprek met deze respondent scheurt een kleine auto, tegen het eenrichtingsverkeer in, met hoge snelheid door de straat. De blik van de bestuurder is ongeïnteresseerd en naargeestig.

4. Bewoners over overlast

Aan bewoners is gevraagd hoe vaak ze in het afgelopen jaar overlast hebben ondervonden in hun buurt. Bijna veertig procent meldt (zeer) vaak overlast in de **Oranjebuurt** en 35 procent zelden of

nooit. Het valt op dat bewoners die zelden of nooit overlast ervaren wel degelijk kunnen wijzen op wangedrag (overlast van jongeren) of criminaliteit, maar benadrukken dat ze er geen hinder van ondervinden. Ze schrappen het als het ware weg tegen goede sociale contacten. Anderen bannen de overlast, drugsgebruik en drugshandel uit hun leven: *“drugsoverlast, daar let ik niet op, ik heb mijn eigen leven.”* In de **Verzetsbuurt** rapporteert bijna de helft van de respondenten (48 procent) vaak of zeer vaak overlast. Dat is twee keer zoveel als de 23 procent die zelden of nooit overlast ondervindt. Zie de onderstaande tabel voor alle resultaten.

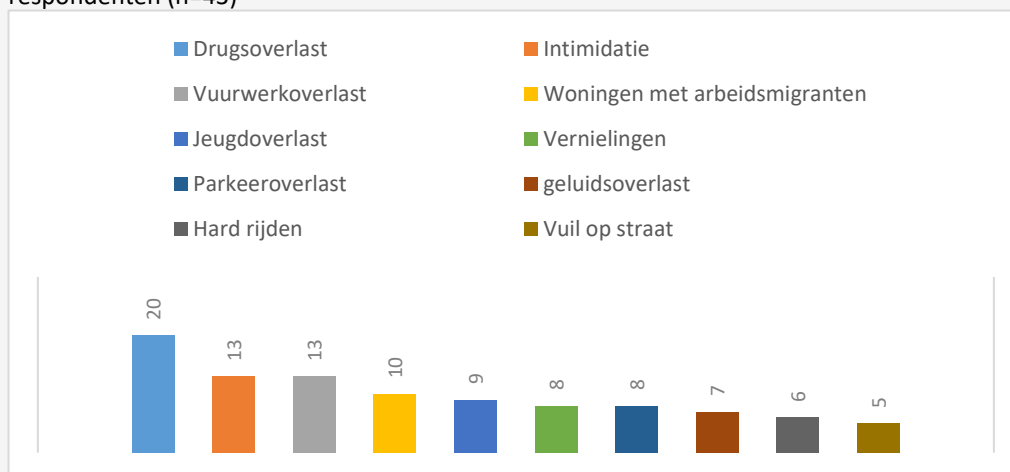
Tabel 4: Antwoorden op de vraag: Hoe vaak heeft u in de afgelopen twee jaar overlast ervaren in de Oranjebuurt (n=43) en in de Verzetsbuurt (n=48)

	Zeer vaak	Vaak	Soms	Zelden	Nooit	Weet niet
Oranjebuurt	16%	23%	23%	9%	26%	2%
Verzetsbuurt	13%	35%	29%	15%	8%	-

Oranjebuurt

We vroegen respondenten naar ervaren overlast. Twee vormen van overlast noemden wij van onze kant (drugsoverlast en overlast van woningen met veel arbeidsmigranten). Respondenten konden wijzen op andere overlast. Antwoorden op deze open vraag werden genoteerd door een veldwerker. De resultaten staan voor de Oranjebuurt in de onderstaande tabel, voor zover een vorm van overlast tenminste vijf keer is genoemd.

Tabel 5: Gerapporteerde vormen van overlast in de Oranjebuurt – genoemd door minimaal vijf respondenten (n=43)



De meest genoemde overlast is drugsoverlast van handelaren en/of gebruikers (20 keer). Het onderscheid tussen handel en gebruik is in de Oranjebuurt soms flinterdun, want in en vanuit woningen van drugsverslaafden worden drugs verhandeld. Ook zonder handelspraktijken veroorzaken drugsverslaafden overlast. Het gaat, zo blijkt uit verhalen en observaties, om verslaafden aan de onderkant van het drugsmilieu: weinig geld, weinig zelfredzaam (beïnvloedbaar) en gebruik van 'harde' drugs, zoals crack. Er zijn casus waarbij drugsverslaafden geen baas meer waren in hun eigen huis, nadat ze werden overlopen door dealers.

Intimidatie wordt dertien keer genoemd. Uit verhalen blijkt dat dit gelieerd kan zijn aan drugshandel en drugsgebruik. Intimidatie wordt (ook) bedoeld als een hard fenomeen, waarbij gewelddadige strafbare feiten worden gericht op personen of gezinnen waarmee de dader op gespannen voet staat.

Ook vuurwerkoverlast wordt dertien keer gerapporteerd. Dit lijkt (erg) weinig voor de hoge frequentie waarmee knalvuurwerk wordt afgestoken; ook op de avonden en in de nacht (en niet alleen op uitgaansavonden). Bovendien begint het eerder in het jaar en houdt het langer aan. Het afsteken van vuurwerk kan worden ingezet als intimidatie-instrument, waarbij daders het hebben

gemunt op bepaalde panden of personen. Het is opvallend dat vuurwerkoverlast al met al zo weinig wordt gerapporteerd. Het wijst erop dat bewoners zichzelf van harde knallen afsluiten of het opvatten als een verschijnsel waarmee ze hebben (leren) te leven.

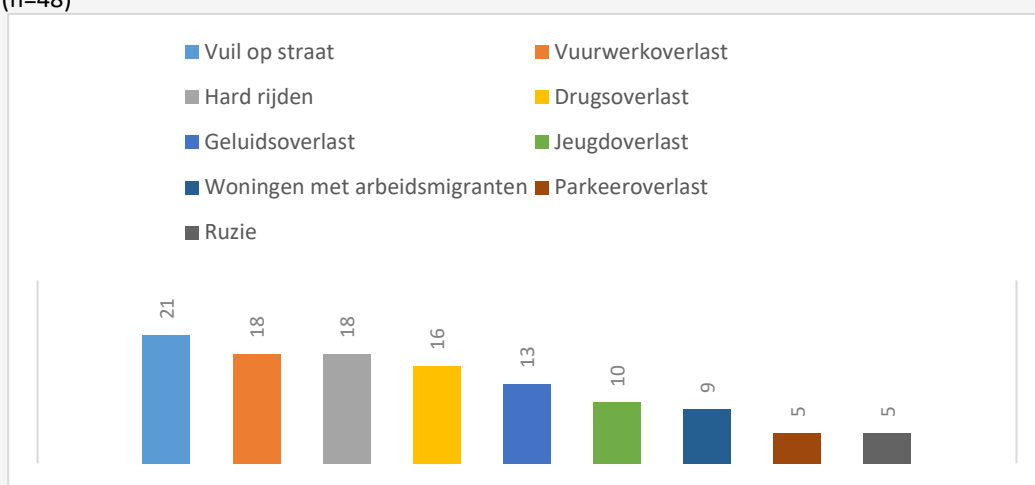
Overlast van woningen met (veel) arbeidsmigranten (tien keer genoemd) wordt vooral geconstateerd in delen van de buurt met koopwoningen en op de rand van de wijk, in woningen aan de Grote Kerkstraat.

Andere gerapporteerde overlast heeft vooral betrekking op ongemanierd gedrag; wangedrag van jongeren, te hard rijden, vernielingen, geluidsoverlast en vuil op straat.

Verzetsbuurt

De onderstaande tabel vermeldt welke overlast in de Verzetsbuurt minimaal vijf keer is gerapporteerd.

Tabel 6: Gerapporteerde vormen van overlast in Verzetsbuurt – genoemd door minimaal vijf respondenten (n=48)



De meest genoemde vorm van overlast (21 keer) is vuil op straat. Dit wordt vaak door respondenten verduidelijkt door te wijzen op troep die rondslingert op straat. Het gaat om duidelijk meer dan alleen afval: *“Ik veeg het niet meer op, het heeft geen zin”*. Er staan aanhangers op de stoep geparkeerd, net als auto’s en er staan voor woningen tal van fietsen, stoelen of (uitpuilende en stinkende) huisvuilcontainers. Die containers mogen daar niet staan, zo zeggen enkele respondenten. Pal voor sommige huizen is het een janboel. Sommige respondenten vertellen dat ze bij de corporatie hebben geklaagd, maar dat er niet afdoende tegen wordt opgetreden. Brutale of asociale bewoners gaan hun gang en dat steekt. In feite is dat hetzelfde met vuurwerkoverlast en met hard rijden; dat wordt beiden achttien keer genoemd. Het harde rijden wordt gezien als een uitingsvorm van onaangepast gedrag, waarbij op geen enkele manier rekening wordt gehouden met andere buurtbewoners, ook niet met kinderen. Bewoners zeggen dat er absurd hard en gevaarlijk wordt gereden. We slaan zo’n verkeerstaferel gade. Een man (naar schatting een dertiger) komt hard aanrijden in een wagen met bijzondere velgen. Hij rijdt opvallend snel over twee lege parkeerplaatsen de stoep op, hij remt stevig en rijdt de auto zorgvuldig een stukje achteruit. Hij parkeert vervolgens op de stoep, pal voor een woning waar hij naar binnengaat. Op enkele meters afstand van lege parkeerplaatsen. Het gevaarlijke autorijden tast het veiligheidsgevoel aan: *“Ik wil verhuizen, want het harde rijden is gevaarlijk voor de kinderen”*. In sommige gezinnen mogen kinderen niet alleen buitenspelen vanwege het verkeersrisico. Vuurwerkoverlast houdt mensen wakker, want er wordt in de late uren geknald. Dat irriteert omdat het leef-ritme wordt verstoord van mensen die werken of naar school gaan. Dit wijst op een sociale kloof in de buurt: bewoners met een regulier werk-, studie- en slaapritme tegenover personen of gezinnen die zich daar niet aan houden. Mensen zitten tot laat in de tuin of

op de stoep, ook op doordeweekse dagen. Dit veroorzaakt geluidsoverlast (dertien keer genoemd). Drugsoverlast wordt zestien keer genoemd. Bewoners kunnen veel last hebben van drugspanden, omdat er verslaafden wonen en/of omdat er aanloop is van (verslaafde) klanten die drugs komen kopen. Er wordt ook op straat gedeald: door volwassenen en jongeren. Jeugdoverlast wordt tien keer genoemd; dit overlapt met vuurwerkoverlast. Zie tabel 6 voor de overige scores.

5. Burgers over (drugs)criminaliteit

In de stratenquête is gevraagd hoe vaak respondenten in het afgelopen jaar illegale drugshandel zagen of gedragingen die daarop wijzen. In de **Oranjebuurt** ziet 35 procent dit (zeer) vaak en 44 procent nooit (zie tabel 7). Dit zijn wonderlijke percentages. Het viel bij beantwoording van deze vraag op dat respondenten ermee in hun maag zitten. Ze zien het of vermoeden het of ze weten waar het zich afspeelt, maar ze kijken (letterlijk) de andere kant op. Ook leeft een categorie oudere bewoners vooral binnen en in een kleine sociale en fysieke omgeving. Het maakt volgens bewoners veel uit waar je precies woont in de buurt. Voor menigeen is drugshandel iets dat een stukje verderop (soms enkele tientallen meters) plaatsheeft, buiten hun leefruimte. *“Het is hier gelukkig niet [straat X], want daar zijn drugspanden”*, aldus een bewoner die koos voor ‘nooit’ drugshandel, al wees ze deallocaties aan. Andere respondenten wilden het er liever niet over hebben. Geregeld leken bewoners angstig vanwege de vraag, ook werd dat met zoveel woorden gezegd. Eén respondent gaf geen antwoord (blanco), omdat het volgens hem beter is om daarover *“niets te zeggen in deze buurt”*. Hij voegde er aan toe te vrezen voor vernielingen en gerichte overlast, zoals een lekke band of harde vuurwerknallen rond zijn woning. Verschillende bewoners zijn ervan overtuigd dat criminelen uit de buurt jongeren opdracht geven om (over drugshandel of overlast) klagende bewoners te intimideren.

We moeten het doen met de resultaten; het is wat het is. Met ruim tien respondenten spraken we enige tijd over deal-praktijken in de Oranjebuurt. Dit wijst, net als onze observaties, op een hard en gewelddadige ‘open’ drugsscene. Drugspanden en handelslocaties op straat vallen op en verslaafden springen in het oog. Het is gemakkelijk – ook tijdens ons veldwerk – om vermoedelijke drugshandelaren of drugsdeals te observeren. Alsof het de gewoonste zaak van de wereld is en dat is precies wat het is op bepaalde locaties. Respondenten wijzen op handelslocaties: de Emmastraat, de Prins Hendrikstraat, het Wilhemina-plein, de speeltuin, in steegjes tussen de woningen en op parkeerplaatsen door de wijk heen. Ook wordt drugsgebruik geconstateerd in panden waar arbeidsmigranten wonen; rondom die woningen wordt drugshandel vermoed of gezien.

Voor zover respondenten andere criminaliteit dan drugscriminaliteit waarnemen in de buurt, wijzen ze op autobranden (elf keer), het verhandelen of afsteken van illegaal vuurwerk (negen keer), diefstal (acht keer) en vernielingen (vijf keer), zoals het lek steken van banden of een steen door de ruit gooien.

Tabel 7: Antwoorden op de vraag: Hoe vaak zag u in de afgelopen jaar in de Oranjebuurt illegale drugshandel of gedragingen die daarop wijzen? (n=43)

zeer vaak	Vaak	Soms	Zelden	Nooit	Weet niet	Blanco
12%	23%	12%	5%	44%	2%	2%

In de **Verzetsbuurt** ziet ongeveer een derde van de respondenten (32%) vaak of zeer vaak drugshandel; 38 procent ziet dat nooit (zie tabel 8). Respondenten die zelden of nooit drugshandel zien of vermoeden, laten in de toelichting geregeld merken dat het er (waarschijnlijk) wel is maar dat ze er niet door worden geraakt. Bijvoorbeeld omdat het verderop in de buurt gebeurt of op een parkeerplaats. Enkele citaten van bewoners die kozen voor ‘zelden’ of ‘nooit’ drugshandel:

- *“Drugshandel kan wel gebeuren, maar niet dat ik weet, het is hier rustig. Als het rustig is, dan is drugshandel oké.”*
- *“Drugscriminaliteit daar let ik niet op. Ik woon hier fijn en wil dat zo houden.”*

- *“Met drugshandel ben ik helemaal niet bezig, het gebeurt vast, wat een ander doet moet hij zelf weten, als ik er maar geen last van heb.”*
- *“Hier is geen drugshandel, een stukje verderop wel.”*

Verschillende bewoners denken dat de drugshandel door de jaren heen is afgenomen, bijvoorbeeld door de sloop van oude woningen: *“Er is minder drugshandel dan in het verleden, ik denk door de nieuwe woningen.”* Voor een categorie is de drugshandel afgenomen doordat (verslaafde) dealers uit hun woning zijn gezet of zijn verhuisd. Voor anderen had de komst van een (verslaafde) dealer, als buurman of in de straat, juist grote nadelige gevolgen. Verhuizingen worden met argusogen bekeken in de buurt, want het maakt veel verschil wie er komt wonen. Een categorie bewoners wijst op een gestage toename van drugshandel in de gehele buurt. Een bewoner (ruim veertig jaar woonachtig in de buurt) constateert dat vandaag de dag door bewoners wordt gedeald, terwijl je dat vroeger nooit zag. Een andere respondent kent veel deallocaties in de buurt: *“Drugshandel zie je overal, als je er op let. De buurt gaat achteruit”*. Bewoners sommen deallocaties op: op het schoolplein, op de parkeerplaatsen bij de school, op het voetbalveld, in tal van drugspanden in de buurt (*“het is een komen en gaan”*), op de parkeerplaats bij de benzinepomp, in en rondom het Bentinckspark (bij de middelbare school en rondom sportvelden) en in Park Dwingeland, onder meer rondom de basisschool. Ook direct achter de woningen wordt gedeald. Kinderen vonden daar een zakje met cocaïne.

Respondenten zien ook andere criminaliteit (dan drugscriminaliteit) in de buurt. Veertien respondenten wijzen op illegaal vuurwerk en negen op diefstal. Het valt op dat veel bewoners camera's bij hun huis hebben, met name een deurbel met camera. Voorts wordt gewezen op autobranden (acht keer), andere brandjes (zes keer) en vernielingen (drie keer). Drie ondervraagde bewoners wijzen op panden met prostitutie. Voor de deur van één zo'n pand werd gezien dat een vrouw een auto in werd gesleurd en werd gedwongen om zich uit te kleden.

Tabel 8: Antwoorden op de vraag: Hoe vaak zag u in de afgelopen jaar in de Verzetsbuurt illegale drugshandel of gedragingen die daarop wijzen? (n=48)

Zeer vaak	Vaak	Soms	Zelden	Nooit	Weet niet
13%	19%	25%	2%	38%	4%

6. Tot slot

Dit intermezzo beschreef (in twee buurten) het bewonersperspectief op criminaliteit en overlast. In hoofdstuk drie komt aan bod wat professionals aan criminele praktijken zien. Professionele experts wijzen op een harde en platte drugswereld met zichtbare drugshandel en geweld. Dat is in lijn met wat bewoners vertelden die de tijd namen ons te informeren over de criminaliteit. Ze wezen op ongelikt gedrag en bot geweld.

2. Criminele kansen

Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de criminele gelegenheidsstructuren. Daarbij wordt in paragraaf 2.1 ingegaan op situationele omstandigheden, zoals het anonieme en versnipperde karakter van de gemeente Hoogeveen en van de regio Zuidwest-Drenthe. Paragraaf 2.2 beschrijft de criminele sub-infrastructuur met een centrale ligging en met risicolocaties en -branches. De gemeente Hoogeveen is sociaal en economisch kwetsbaar. Paragraaf 2.3 beschrijft in welke criminele kansen dit resulteert. Er is een voedingsbodem voor criminaliteit en drugsgebruik. Het goedkope vastgoed biedt kansen voor opportunistische investeerders. Elke paragraaf sluit af met een schematische samenvatting.

2.1 Situationeel: anonimiteit

2.1.1 Een uitgestrekt en versnipperd gebied

Het basisteam Zuidwest-Drenthe van de politie-eenheid Noord-Nederland (district Drenthe) telt vijf gemeenten, namelijk Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Westerveld en De Wolden. Deze gemeenten tellen (per januari 2022) 168.725 inwoners en hebben samen een grote oppervlakte van 1.041 vierkante kilometer. Dit uitgestrekte gebied telt 76 kernen. Veel van die kernen tellen minder dan duizend of tweeduizend inwoners; soms enkele honderden.

De *gemeente Hoogeveen* heeft de meeste inwoners: 55.927, verdeeld over elf kernen met een oppervlakte van 129 vierkante kilometer. Bijna veertigduizend mensen wonen in de kern Hoogeveen. Drie andere kernen hebben meer dan tweeduizend inwoners: Hollandscheveld (5.195), Elim (2.335) en Noordscheschut (2.085). Hoogeveen is een kleine stad, met een centrum en met wijken die daarmee in verbinding staan. Het telt vier winkelcentra, verschillende parken en tal van sportclubs. Dit zijn welkome voorzieningen, al blijken alle (omgevingen van) winkelcentra, enkele parken en tal van parkeerplaatsen (onder andere bij sportclubs) ook te worden benut door drugsdealers (zie hoofdstuk 3). De gemeente Hoogeveen is – in een zogenoemde samenwerkingsorganisatie – ambtelijk gefuseerd met gemeente De Wolden. Beide gemeenten hebben een eigen stadsbestuur en gemeenteraad.

Gemeente *De Wolden* heeft 24.498 inwoners maar wel een (nog) groter oppervlakte dan de gemeente Hoogeveen, namelijk 226 vierkante kilometer. Gemeente De Wolden telt in totaal vijftien kernen. Daarvan heeft Zuidwolde verreweg de meeste inwoners, namelijk 6.830. Er zijn daarnaast vier kernen met meer dan (ongeveer) tweeënhalfduizend inwoners, te weten: Koekange (2.495 inwoners), de Wijk (2.965 inwoners), Ruinen (3.660 inwoners) en Ruinerwold (3.950 inwoners).

Bij elkaar opgeteld werkt de ambtelijke samenwerkingsorganisatie dus voor 80.425 inwoners in een omvangrijk gebied, met een oppervlakte van 355 vierkante kilometer en met 26 (!) kernen. Achter deze demografische en geografische kenmerken schuilt een zware ambtelijke veiligheidsopdracht. Die ligt primair in handen van 3,4 fte³ ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (verder: AOV-ambtenaren) en van 11,33 fte buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in domein 1 (de geüniformeerde boa's) van de ambtelijke samenwerkingsorganisatie. Veiligheidsbeleid en -interventies vergen lokale aanwezigheid, contacten onder burgers én beleidsmatig werk (op het gemeentehuis), plus contacten met bestuurders. Daarbij krijgen ze te maken met twee burgemeesters, twee colleges van burgemeester en wethouders en twee gemeenteraden.

Binnen het werkgebied van basisteam Zuidwest-Drenthe heeft de gemeente *Meppel* de kleinste oppervlakte, namelijk 57 vierkante kilometer. Meppel telt 34.779 inwoners en drie wijken.

³ De formatie bedraagt 3,4 fte, maar ligt tijdens ons veldwerk tijdelijk op 3,6 fte, omdat er een professional tijdelijk is ingehuurd vanwege verlof van een AOV-ambtenaar.

Gemeente *Midden-Drenthe* heeft het grootste grondgebied, namelijk 346 vierkante kilometer, en telt 34.001 inwoners. Deze gemeente kent 22 (officiële) kernen, waarvan Beilen de meeste inwoners heeft: 11.355. Tot slot heeft de gemeente *Westerveld* 19.844 inwoners en een oppervlakte van 283 vierkante kilometer, verdeeld over in totaal 25 kernen.

2.1.2 Criminele kansen: de overheid staat op afstand

De regio Zuidwest-Drenthe is uitgestrekt en deels dunbevolkt. Er zijn veel afgelegen of gemakkelijk af te schermen locaties of gebouwen: bedrijventerreinen, recreatieparken, het buitengebied, boerderijen, loodsen en woningen. Het gebied telt veel dorpskernen met deels een eigen signatuur en historie. Dit heeft lastige consequenties voor de ondermijningsaanpak. *Het dunbevolkte en versnipperde karakter van Zuidwest-Drenthe creëert criminele kansen, want veel misdaad blijft alleen al om fysieke en geografische kenmerken onopgemerkt.* Deze werkomgeving heeft gevolgen voor het functioneren van de lokale overheid, met de gemeente en de politie als gezichtsbepalende instituties:

- *Blinde vlekken.* De dunne bevolkingsdichtheid heeft ongunstige effecten op de verdeling van budget en personeel over onder meer politie en gemeente, want dit wordt in de kern gebaseerd op het inwonertal. Een erg ‘slank’ gemeente- en politieapparaat handhaaft in een lastige fysieke omgeving. In het buitengebied, op de bedrijventerreinen en in de (kleine) kernen zijn de politiemensen of de boa’s afwezig of korte tijd aanwezig, bijvoorbeeld bij een melding. De consequentie is dat er blinde vlekken zijn in de informatie over de lokale criminaliteit. Dit biedt criminele kansen, bijvoorbeeld bij drugsproductie.
- *Gemakkelijke criminele afscherming.* Een kenmerk van georganiseerde misdaad is dat criminelen het trachten af te schermen, omdat er hoge kosten schuilen in ontdekking. Bijvoorbeeld als een professioneel opgezette locatie voor drugsproductie (hennep of synthetische drugs) wordt ontdekt. Respondenten denken dat in het buitengebied productielocaties onopgemerkt blijven.
- *Politie: afwegingen bij controles en aanhoudingen.* Op de avond en in de nacht, van 15:00 uur tot 07:00 uur, is vaak één politieauto (twee agenten) beschikbaar voor noodhulp in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden. In het hele basisteam gaat het om drie auto’s. Dit leidt tot behoedzaamheid bij agenten om over te gaan tot controles en aanhoudingen. Bij een aanhouding is een eenheid (twee agenten) al snel enkele uren ‘van straat’, terwijl ze hard nodig kunnen zijn vanwege een melding of gebeurtenis. Er wordt afgewogen of dit een (controle en mogelijke) aanhouding waard is. Wat drugshandel betreft speelt daarbij een rol dat agenten inschatten dat dit doorgaans wordt afgehandeld als drugsbezit, ook als hoeveelheden drugs worden aangetroffen met sterke indicaties voor drugshandel. Dit is een rem op het strafrechtelijk optreden tegen drugshandel. Vanwege het hoge niveau van de drugscriminaliteit in de gemeente Hoogeveen zijn binnen het basisteam wel twee drugsspecialisten actief die drugscriminaliteit signaleren en (strafrechtelijk) aanpakken. De rechediensten van de politie – georganiseerd op het niveau van een politiedistrict (de provincie Drenthe) en op eenheidsniveau (de provincies Drenthe, Groningen en Friesland) – staan op afstand. Zo nu en dan starten ze een opsporingsonderzoek dat is gebaseerd op lokale informatie, maar vaak is dat niet mogelijk. *De consequentie is duidelijk: de pakkans van (drugs)criminelen is laag in de gemeente Hoogeveen, zeker als ze hun criminele zaken weten af te schermen. En dat laatste is niet moeilijk.*
- *Ook op afstand: de wijkagenten.* De norm voor de beschikbaarheid van wijkagenten, namelijk 1 wijkagent op 5.000 inwoners, beoogt de politie lokaal te positioneren. Daarbij is echter geen rekening gehouden met de vele dorpskernen in de regio Zuidwest-Drenthe met honderden of enkele duizenden inwoners. Hier komt bij dat het grote werkaanbod van de

politie – van noodhulp tot aan de inzet van Mobiele Eenheden – capaciteit vraagt van de basisteams, waardoor wijkagenten frequent worden ingeroosterd voor werk buiten zijn of haar wijk.

2.1.3 Schematisch samengevat: criminele kansen (1)

Tabel 2.1: Situationele criminele gelegenheidsstructuren in en rondom de gemeente Hogeveen

De regio Zuidwest-Drenthe: uitgestrekt en versnipperd

- De verdeelsleutels van personeel en middelen zijn, voor gemeente en politie, sterk gebaseerd op het inwonertal: dat pakt ongunstig uit in een dunbevolkt gebied – met tal van risicolocaties, met afgelegen schuren en boerderijen in het buitengebied én op korte afstand van de Duitse grens en Nederlandse steden (zie paragraaf 2.2)
- De regio Zuidwest-Drenthe: 168.725 inwoners in 76 kernen met een oppervlakte van ruim duizend vierkante km.
- Gemeente Hogeveen: 55.927 inwoners, verdeeld over elf kernen
- Gemeente Hogeveen vormt met gemeente De Wolden een ambtelijke samenwerkingsorganisatie, met bij elkaar opgeteld 80.425 inwoners, een oppervlakte van 355 vierkante km en 26 kernen
- De samenwerkingsorganisatie telt weinig veiligheidsambtenaren
 - 3,6 fte Openbare Orde en Veiligheid
 - 11,33 fte boa's domein 1
- Criminele kansen omdat criminaliteit al snel onopgemerkt blijft in dunbevolkt en versnipperd gebied:
 - Blinde vlekken: agenten en boa's hebben weinig informatie over buitengebied, bedrijventerreinen en kleine kernen
 - Makkelijke afscherming van criminele praktijken, zoals drugsproductie
 - In avond en nacht weinig politiesurveillance: vaak één politieauto (twee agenten) voor de gemeenten Hogeveen en De Wolden
 - Wijkagenten: beperkte lokale aanwezigheid door inroostering voor noodhulp en, buitenaf, door de optelsom van kleine kernen
- Weinig ruimte voor lokale opsporing in het basisteam Zuidwest-Drenthe (er zijn wel twee drugsspecialisten aangesteld), met (grote) afstand tot de Districtsrecherche (DR) en tot de Dienst Regionale Recherche (DRR).

2.2 Situationeel: de sub-infrastructuur van Hogeveen

2.2.1 De centrale ligging

De gemeente Hogeveen ligt strategisch. Het is een logistiek scharnierpunt tussen aan de ene kant de Randstad en steden in Gelderland (zoals Arnhem) en Overijssel (zoals Zwolle) en aan de andere kant Noord-Nederland. Over de A50 en A28 is Hogeveen goed bereikbaar vanuit Zwolle. De A28 gaat door naar de stad en provincie Groningen, via Assen. Vanuit het nabijgelegen Meppel is Leeuwarden goed bereikbaar over de A32. De A37 loopt via knooppunt Hogeveen naar de Duitse grens. Over de A37 duurt een autorit van Hogeveen naar Emmen ongeveer een half uur. De autoroutes van en naar Hogeveen lopen dus vooral over snelwegen. Er is wel een N-weg (de N48) richting Dedemsvaart en Ommen. De goede bereikbaarheid over de weg resulteert in criminele kansen:

- De fysieke infrastructuur wordt benut voor legale vervoersstromen (goederenvervoer), al biedt dat ook kansen aan criminelen om hierop mee te liften bij vervoer en opslag van drugs of andere illegale goederen.
- De centrale ligging verklaart het relatief grote aantal autohandelaren en transportbedrijven. Dat zijn branches met een verhoogd risico op criminele praktijken (zie 2.2.2).
- Hogeveen is een geschikte gemeente om arbeidsmigranten te huisvesten. Het is, met een bedrijfsbusje (van een uitzendbureau), een korte rit naar tal van bedrijven.

- De gemeente Hogeveen is aantrekkelijk – temeer vanwege de (relatief) lage vastgoedprijzen – om te investeren in panden die worden benut voor kamer- en woningverhuur (aan uitzendbureaus of arbeidsmigranten).
- Het regionale wegennet kan worden gebruikt voor mobiele drugshandel, bijvoorbeeld op parkeerplaatsen langs afritten van de A28 of A37. De kans hierop neemt toe doordat de gemeenten Meppel en Emmen tal van (familie)netwerken tellen die drugs produceren en/of verhandelen.

Voorts telt Hogeveen een treinstation op het traject tussen Zwolle en Groningen. Het Vliegveld Hogeveen ligt op steenworpafstand van de bebouwde kom, vlakbij de wijk Krakeel en is omringd door bedrijven. Het wordt voornamelijk gebruikt voor les-, recreatie- en zakenvluchten. Hogeveen heeft ook een jachthaven (pleziervaart). Respondenten beschikken niet over aanwijzingen dat dit vliegveld wordt benut voor criminele praktijken. Het nabijgelegen Meppel beschikt over een grotere haven voor plezier- en beroepsvaart. Die haven huisvest op- en overslagbedrijven met eigen loskades, inclusief een containerterminal.

2.2.2 Risicolocaties en -branches

De gemeente Hogeveen telt risicolocaties en risicobranches. Het betreft, naast de jachthaven, locaties en sectoren die kunnen worden benut bij criminele praktijken. Het is uiteraard de vraag in hoeverre risico's resulteren in criminele praktijken. De volgende risicolocaties komen - in de literatuur en interviewronde - in beeld:

- a. Recreatieparken
- b. Kwetsbare jeugdzorg- en onderwijslocaties
- c. De COA-locatie: AZC en HTL
- d. Volkse wijken: toen en nu
- e. Bedrijventerreinen (met risicobranches)

Ad a.) Recreatieparken

De gemeente Hogeveen telt vier recreatieparken: Schoonhovenseland in Hollandscheveld, 't Nuilerveld in Pesse, camping Tussen de Wieken in Hollandscheveld en Martensplek in Tiendeveen. De literatuur⁴ beschrijft op hoofdlijnen vijf vormen van ondermijning op dergelijke parken: 1.) criminele praktijken (o.a. drugshandel, hennepsteelt of prostitutie) die buiten beeld blijven vanwege beperkte sociale controle en beperkt overheidsstoezicht; 2.) vrijplaatsen of enclavevorming (criminele families of netwerken zijn dominant); 3.) sobere huisvesting van arbeidsmigranten die onder druk worden gezet om dit te accepteren; 4.) recreatieparken als vluchtheuvel (vanwege woningnood wijken kwetsbare groepen uit naar een park om daar illegaal langdurig te wonen); en 5.) criminele investeringen in een park of in vakantiewoningen op een park.

Het valt op dat in de gemeente Hogeveen criminaliteit op de recreatieparken geen prioriteit of beleidslijn is van AOV-ambtenaren, terwijl (de risico's op) criminele praktijken niet op het netvlies staan bij andere gemeenteambtenaren. Dit resulteert in blinde vlekken wat betreft (mogelijke) ondermijning. Bij de vitalisering van de parken (b.v. herinrichting) staat de legale economische positie centraal. Er is minder of nauwelijks oog voor illegale tactieken of verdienmodellen. Respondenten zien geen criminele enclaves (vrijplaatsen) of criminele investeringen. Er bestaat onduidelijkheid over de (drie) andere vormen van ondermijning. Er worden arbeidsmigranten gehuisvest in vakantiewoningen, al is onduidelijk op welke schaal. Er wordt signaleerd dat vakantiewoningen dienen als vluchtheuvel en dat er illegaal (langdurig of permanent) wordt gewoond. Dat wordt

⁴ Zie voor een overzichtsartikel: Van der Torre en Spoorendonk, 2020.

getypeerd als onvermijdelijk (mensen moeten ergens wonen) en als een huisvestingsprobleem. Er wordt al lang gediscussieerd over beleidsaanpassingen, maar die blijven achterwege en 'wonen' wordt gedoogd. De rode draad is dat onbekend is in welke mate criminaliteit voorkomt op de parken. Ook is niet duidelijk wie er wonen. *Dit informatietekort over huurders op kwetsbare locaties is niet alleen maatgevend voor de situatie op de parken, maar in de hele gemeente. Het is slecht in beeld wie de huurders zijn aan de onderkant van de woningmarkt: op parken, in kleine appartementen of in kamers.* De consequentie is dat niet alleen de criminaliteit op de parken een blinde vlek is, maar ook de zorgbehoeften en noden van marginale bewoners. Ook bestaat het risico dat woningen worden gehuurd door criminelen, bijvoorbeeld voor drugshandel, prostitutie of om enige tijd onder de radar te blijven. Beleidsambtenaren wisten niets over prostitutie op vakantieparken. Een professioneel die privé enige tijd redelijk frequent zo'n park bezocht, constateerde prostitutiepraktijken. Dit wijst op een patroon, namelijk een kloof tussen beleidsinformatie en straatinformatie.

Ad b.) Kwetsbare jeugdzorg- en onderwijslocaties

De gemeente Hogeveen telt locaties waar kwetsbare jongeren – met een optelsom van sociale problemen – begeleid wonen en/of jeugdzorg ontvangen, bijvoorbeeld Zeer Intensieve Behandeling (ZIB). Voor een ZIB-locatie wordt gezocht naar een rustige woonomgeving, al is dat bepaald niet wat ze aantreffen in Hogeveen. Hogeveen is namelijk een gemeente met een drugsscene waar veel hard- en softdrugs worden gebruikt, ook door jongeren. Kwetsbare jongeren – waaronder jeugdzorgcliënten – worden als het ware die drugswereld ingezogen. Althans, volgens respondenten worden ze geronseld als drugsklant. Ook bestaat het vermoeden dat een categorie van deze jongeren dealt. Deze doelgroep valt moeilijk aan te spreken of te corrigeren. Op onderwijslocaties gebruiken (steeds meer) leerlingen of studenten drugs en onder de jongeren bevinden zich dealers die dit aanjagen. Looproutes van dealers verbinden onderwijslocaties met jeugdzorglocaties. *Door de 'harde' drugsscene in Hogeveen (zie hoofdstuk 3) worden locaties voor onderwijs en jeugdzorg risicolocaties.* Dit is niet alleen een misdaadprobleem, maar ook een sociaal vraagstuk.

Ad c.) De COA-locatie: AZC en HTL

In de voormalige gevangenis Grittenborg in Hogeveen is een asielzoekerscentrum (AZC) gevestigd met een capaciteit van ongeveer 900 plaatsen. In dit AZC is een apart gedeelte ingeruimd voor overlast-gevende asielzoekers: de zogenoemde Handhaving & Toezichtlocatie (HTL). Het HTL was voorheen een locatie met extra begeleiding en toezicht voor dezelfde doelgroep, maar dan met mogelijkheden om de locatie te verlaten en de stad in te gaan. Dit resulteerde in veel (geregistreerde) overlast, overtredingen en strafbare feiten. Het huidige HTL is een gesloten voorziening. Dat geldt niet voor het reguliere AZC. Dit resulteert in risico's, want AZC-bewoners worden benaderd door drugsdealers en omgekeerd. Ook worden AZC-bewoners geronseld om slecht betaald werk te verrichten, onder meer in de horeca. Bronnen wijzen op een netwerk dat AZC-bewoners ronselt. Ook statushouders zijn kwetsbaar voor ronselpraktijken. Criminelen plaatsen bijvoorbeeld hennepkwekerijen in woningen van statushouders. Dit zijn reële risico's en geconstateerde praktijken, al resulteert dit niet in frequente (dagelijkse) criminele praktijken of in (stevige) overlast.

Ad d.) Volkse wijken: toen en nu

In de jaren vijftig zorgde het woonwagenebeleid voor een concentratie van rondtrekkende woonwagenebewoners in zogenoemde grote regionale kampen: 'trekkers' werden woonwagenebewoners. Eén zo'n kamp was gevestigd in Noordscheschut, vlakbij Hogeveen. Vanaf de jaren zeventig kantelt dit beleid en wordt gekozen voor decentralisatie. Dit resulteerde in (veel) kleinere woonwagene locaties. In de gemeente Hogeveen zijn dat er thans vijftien, met in totaal 102 standplaatsen. Die zijn bijna allemaal in bezit van een woningcorporatie. De kleinste locatie telt twee

standplaatsen en de grootste elf. Voorts wonen in Hogeveen, bijvoorbeeld in het oude gedeelte van de Oranjestad, ook voormalige woonwagenvoerders in 'gewone' (huur)woningen in volkse buurten. Respondenten zeggen dat er belangrijke overeenkomsten zijn tussen deze en andere bewoners van volksbuurten. Bewoners hebben een hekel aan de overheid, verdienen hun brood vaak met handelsactiviteiten en het opleidingsniveau is laag. In de volksbuurten is een voedingsbodem voor sociale problemen en achterstanden alsook voor illegale praktijken, zoals illegale bebouwing of het verdienen van zwart geld. Voor zover drugscriminaliteit wordt genoemd, betreft het vooral relatief opvallende of kwetsbare praktijken, zoals drugshandel of hennepcultuur (toestaan in huis). Dit past bij het harde en eenvoudige karakter van de lokale drugsomgeving, waarin (goedkope) drugs worden verkocht door en aan personen in een kwetsbare positie.

Ad e.) Bedrijfsomgevingen (met risicobranches)

De gemeente Hogeveen telt twee belangrijke bedrijfsomgevingen, namelijk Buitenvaart en - het oude en uitgestrekte - terrein De Wieden met meer dan vierhonderd hectare en circa zevenhonderd bedrijven. Dorpen zoals Hollandscheveld en Elim tellen kleine bedrijfsomgevingen. Die liggen afgelegen en dat is geschikt voor 'afgeschermd' misdrijf. Wel zijn de panden hier vaak van de gebruikers. Dat is niet het geval op De Wieden, waar (volgens respondenten) voor ongeveer de helft van de panden geldt dat de eigenaar tevens gebruiker is. Dat levert criminele kansen op: *"De eigenaren zitten namelijk vaak op afstand en zien niet wat de gebruiker met het pand doet"*, aldus een respondent. Op bedrijfsomgeving Buitenvaart wordt getracht om via het uitgifteprogramma zo mogelijk bedrijven uit te sluiten die investeren in bedrijfsruimten die vervolgens worden verhuurd. Bedrijfsomgeving De Wieden ligt vlakbij de bebouwde omgeving van Hogeveen, vrijwel tegen het vliegveld aan. Het is een gebied waar de BOA's niet surveilleren of controleren. Daartoe is er te weinig capaciteit. Bedrijfsomgeving De Wieden telt veel bedrijven uit wat in de criminologische literatuur wordt betiteld als risicobranche, zoals autobedrijven, recyclingbedrijven, oud ijzer/metaalbedrijven en logistieke bedrijven. De bedrijfseigenaren zijn onder meer afkomstig uit volkse buurten in Hogeveen. Dat past bij de lokale handelsmentaliteit. Zie tabel 2.2 voor een toelichting op kenmerken van risicobranches.

Tabel 2.2: Kenmerken van risicobranches

Criminelen maken gebruik van het Nederlandse bedrijfsleven en dan met name van bedrijfstakken met gunstige gelegenheidsstructuren: risicovolle branches. Fijnaut et al. (1996) stelden de volgende vier criteria op voor risicovolle branches:

- Leden van criminele groeperingen zijn van origine relatief vertrouwd met de branche. Zo weten zij hoe deze branche op technisch en financieel vlak in elkaar steekt en hebben zij persoonlijke relaties met werknemers in deze branche. Bijvoorbeeld de *bouwnijverheid, autobranche, horeca en het transportwezen*;
- Het betreft branches waarin de drempel om een onderneming te starten relatief laag is, doordat er weinig financiën nodig zijn of doordat weinig diploma's zijn vereist. Hierdoor kunnen bijvoorbeeld gemakkelijk katvangers worden ingezet. Deze katvangers houden de identiteit van een crimineel geheim door al dan niet bewust of vrijwillig een opdracht uit te voeren ten gunste van de crimineel (Te Pest, Nieuwdorp, Smeets & Van Wijnen, 2017);
- Het zijn branches met veel concurrentie doordat er, naast enkele grote bedrijven, veel kleine ondernemingen bestaan. Door deze concurrentie zijn niet alle ondernemingen verzekerd van continuïteit. Als bedrijven in (financiële) moeilijkheden verkeren, kunnen zij overgaan tot het accepteren van aanbiedingen uit criminele hoek. Daarnaast zijn er bedrijven die renderen, maar dergelijke aanbiedingen aangrijpen om extra winst, macht of prestige te verwerven. Binnen deze branches gaat vaak veel contant geld om;

- Het betreft sectoren met weinig regels of waar die regels gecompliceerd, tegenstrijdig of praktisch onwerkbaar zijn.

Tabel 2.3 verschaft informatie – bijeengebracht in het kader van het project ‘Zicht op Ondernijning’ – over branche-concentraties en risicobranches. De gemeente Hoogeveen staat van oudsher bekend als een stad met veel autohandelaren. Het lokale beroepsonderwijs is daarop afgestemd, met autotechniek-opleidingen. Het resulteert in legale handel, maar ook in criminele kansen. Zie hoofdstuk 4 voor een analyse van deze branche.

Tabel 2.3: Informatie over risicobranches in de gemeente Hoogeveen, gebaseerd op het project Zicht op Ondernijning.

Zicht op Ondernijning laat zien wat het **aandeel veroordelingen** van bedrijven, eigenaren en bestuurders van bedrijven is in risicobranches per gemeente en wijk. De score van de gemeente Hoogeveen (peiljaar 2020) komt uit op **9,1 procent** (het betreft 370 vestigingen). Dat is vergelijkbaar met de gemeente Meppel (9 procent). Het is daarentegen duidelijk hoger dan het gemiddelde in de provincie Drenthe (7,5 procent) en in de andere gemeenten in Zuidwest-Drenthe: 6,2 procent in gemeente De Wolden en 7,7 procent in de gemeente Midden-Drenthe. De ongunstige score (dus relatief veel veroordelingen) van de gemeente Hoogeveen wordt met name behaald in het gebied ‘industrie- en verspreide gebieden’ (rondom de kern Hoogeveen), met **14,5 procent**. Op plek twee staat de kern Hoogeveen, met **10,3 procent**.

In de gemeente Hoogeveen scoort de branche ‘goederenvervoer over weg’ ongunstig vanwege veel veroordelingen, getuige een score van **45,5 procent** (20 vestigingen). Landelijk is dit gemiddeld 25,9 procent en in de provincie Drenthe 27,1 procent. Ook in de branche ‘(overige) groothandels’ scoort de gemeente Hoogeveen ongunstig: 14,9 procent van de vestigingen (30 in totaal) heeft een veroordeling. Landelijk ligt dit op 12,8 procent en in de provincie Drenthe bijna even hoog, met 14 procent. In de branche ‘handel in en reparaties van auto’s’ ligt het percentage bedrijfsvestigingen met een veroordeling in de gemeente Hoogeveen met **18,5 procent** (30 vestigingen) ook relatief hoog. Landelijk is dit 15,4 procent en in de provincie Drenthe 14 procent.

Verschillende risicobranches zijn **geconcentreerd** in de gemeente Hoogeveen, met duidelijk meer vestigingen dan het provinciale en landelijk gemiddelde (zie de onderstaande tabel).

Aantal vestigingen per 10.000 inwoners (peiljaar: 2021)	Gemeente Hoogeveen	Provincie Drenthe	Landelijk
Groot- en detailhandel in auto’s	5,2	4,4	3,4
Handel in en reparaties van auto’s	39,4	28,3	20,9
Vloerenbedrijven	10,4	6,9	7,4
(Overige) groothandels	46,8	39,4	43,3
Interieurreiniging van gebouwen	4,3	3	[7,5]
Internethandel	40,1	36,8	[44,5]

De **gemiddelde ‘omzet per fte’** valt in de gemeente Hoogeveen in de autobranche hoger uit dan landelijk. In de categorie ‘groot- en detailhandel in auto’s’ betreft het € 240.000 in de gemeente Hoogeveen versus € 216.000 landelijk; in de categorie ‘handel in en reparaties van auto’s’ is de gemeentelijke omzet per fte € 227.000 en landelijk € 186.000. In deze laatste branche is de gemiddelde *jaaronzet per vestiging* in de gemeente Hoogeveen juist lager dan landelijk: € 946.000 versus € 1.396.000.

In de sector ‘fitnesscentra, sportscholen e.d.’ bedraagt de omzet per fte in de gemeente Hoogeveen € 93.000 tegenover € 77.000 landelijk.

Bedrijfspannen zijn geschikte locaties om, verscholen achter legale bedrijfsactiviteiten, hennepkwekerijen in te richten of voor andere criminele activiteiten te gebruiken. Dit wordt zo nu en dan geconstateerd (zie bijvoorbeeld tabel 2.4). De oude gedeeltes van De Wieden met verscholen

bedrijven of bedrijfsingangen lijken zich hiertoe te lenen. De *know how* voor het aanleggen van hennepkwekerijen is bovendien aanwezig onder criminelen in en rondom de gemeente Hoogeveen.

Tabel 2.4: Hennepkwekerij op bedrijventerrein de Wieken⁵

In een bedrijfspand aan de Lavalstraat op bedrijventerrein De Wieken in Hoogeveen treft de politie in juli 2015 een hennepkwekerij aan met ongeveer negenhonderd planten. De politie ontdekt de kwekerij na een tip en houdt in het bedrijfspand een 25-jarige man uit Hengelo aan.

De verouderde infrastructuur van De Wieken heeft geresulteerd in herstructurering. Dit was een publiek-privaat project, waartoe de Stichting Bedrijventerrein De Wieken werd opgericht. Ondernemers zouden tien procent van de kosten betalen, ongeveer 1,7 miljoen euro. De teller bleef steken op vijf ton. Een intern onderzoek van de gemeente legde veel bloot: een ondeugdelijke boekhouding, belastingverzuim, ontbrekende jaarrekeningen en fraude door de toenmalige penningmeester.⁶

2.2.3 Schematisch samengevat: criminele kansen (2)

Tabel 2.4: De criminogene sub-infrastructuur in en rondom de gemeente Hoogeveen

Een sub-infrastructuur met criminele kansen

- Centrale ligging: centraal gelegen binnen de provincie Drenthe en daardoor goed bereikbaar vanuit Zwolle, Groningen en Leeuwarden en met de Duitse grens op korte afstand
- Het regionale wegennet is geschikt voor mobiele drugshandel en voor drugstransporten
- Risicolocaties
 - Vliegveld Hoogeveen
 - Vier recreatieparken: blinde vlekken in kennis over gang van zaken, de facto gedoogsituatie van (illegaal) wonen
 - Kwetsbare jeugdzorg- en onderwijslocaties: vatbaar voor drugsgebruik en drugshandel
 - Volkse wijken: voedingsbodem voor drugscriminaliteit
 - Bedrijventerreinen: veel bedrijven uit risicobranches (m.n. autobranche en in mindere mate logistiek en oud ijzer/metaalbedrijven), met blinde vlekken in de criminele informatie over deze terreinen en branches.

2.3 Sociaaleconomische factoren: de achterkant van Hoogeveen

2.3.1 Probleemcumulatie

Respondenten benadrukken dat de gemeente Hoogeveen kampt met economische en sociale achterstanden. Dit komt tot uitdrukking in een laag gemiddeld bruto jaarinkomen per inwoner, namelijk € 24.500,- in 2021. Dit is het laagste in de provincie Drenthe en het is fors lager dan het Nederlandse gemiddelde van €29.200,-.⁷ Het CBS berekent hoeveel huishoudens onder de armoedegrens leven. In Nederland ligt dit percentage op 6,8 procent. Dit pakt wat gunstiger uit in de gemeente Hoogeveen, met 6,1 procent. In de provincie Drenthe scoren alleen de gemeente Emmen (7,6) en Assen (7,1) ongunstiger dan Hoogeveen.⁸

⁵ Bron: RTV Drenthe, Politie vindt grote hennepkwekerij op industrieterrein Hoogeveen, 31 juli 2015.

⁶ Bron: Hoogeveensche Courant, Stekker uit De Wieken-stichting; frauderend bestuurslid moet gemeente betalen, 6 september 2019,.

⁷ Bron: <https://allecijfers.nl/gemeente/hoogeveen/>

⁸ Bron: <https://trendbureau-drenthe.nl/armoede/lage-inkomens/>

Het opleidingsniveau wijkt in de gemeente Hogeveen in ongunstige zin duidelijk af van het Nederlandse gemiddelde. In de gemeente Hogeveen is namelijk 35 procent van de volwassen inwoners laag opgeleid, tegenover 28 procent in Nederland.⁹ Respondenten wijzen op laaggeletterdheid, met name in kwetsbare buurten zoals de Oranjestad of de Verzetstraat. Lage inkomens, armoede en een laag opleidingsniveau gaan vaak samen met andere problemen, zoals schulden, gezondheidsproblemen en criminaliteit. Dit soort problematiek kan van de ene generatie overgaan op de volgende. Respondenten signaleren een toename van het drugsgebruik. Drank en sigaretten zijn duur en dat wordt ingeruild voor goedkope illegale sigaretten en drugs. De drugsmarkt is interessant voor lokale (drugs)criminelen, waaronder jonge criminelen: de zogenoemde jonge aanwas.

Straatinformatie van respondenten over kwetsbare jeugd stemt overeen met data-analyses in het kader van het project Zicht op ondermijning.¹⁰ Eén zo'n analyse brengt gemeenten in kaart met relatief grote risico's op 'jonge aanwas in de drugscriminaliteit'. Op basis van indicatoren – zoals persoons-, huishoud- en buurtkenmerken – wordt het percentage hoog-risicjongeren vastgesteld ten opzichte van alle jongeren in het gebied. In Zuidwest-Drenthe scoort de gemeente Hogeveen het meest ongunstig, met een **percentage van 5,6**. De situatie is aanmerkelijk gunstiger in gemeente De Wolden, met een score van 2,8 procent. De belangrijkste vindplaats van hoog-risicjongeren is de (stedelijke) kern Hogeveen: **8,5 procent (370 jongeren)**. In Meppel komt het percentage uit op 3,9 procent, in Midden-Drenthe op 3 en in Westerveld op 2,2. In de provincie Drenthe scoort alleen de gemeente Emmen (5,7 procent) iets ongunstiger dan de gemeente Hogeveen. De gemiddelde score in de provincie Drenthe is 4,1 procent en die in Noord-Nederland (in de provincies Friesland, Groningen en Drenthe) bedraagt 4,3 procent.

De misdaad-bevorderende sociaaleconomische omstandigheden resulteren in criminele kansen:

- *Criminaliteit als kans* op inkomen, zonder afhankelijkheden richting de overheid of onderwijsinstellingen. Dit is verleidelijk in een gebied met een lage pak kans en in wijken met ongunstige legale kansen.
- *Hennepcultuur als optie (om de hoek)*. In kwetsbare kringen is alom bekend bij wie kan worden aangeklopt om een hennepkwekerij te laten installeren. Mond-tot-mond reclame stimuleert hennepcultuur in woningen van kwetsbare personen, zoals drugsgebruikers of drugsverslaafden.
- *Een klassiek patroon: verwervingscriminaliteit*. Respondenten wijzen op een klassiek (ouderwets) patroon. Het betreft drugsverslaafden die vermogensmisdriven plegen, zoals woninginbraken of fietsendiefstal, zodat ze drugs kunnen kopen of schulden kunnen aflossen nadat ze bij een dealer 'op de pof' drugs hebben gekocht.
- *Drugsgebruik als uitvlucht*. Respondenten typeren drugsgebruik als een reactie op een miserabele of kansarme woon- en leefsituatie, met geringe inkomsten en financiële problemen (aangewakkerd door de huidige inflatie, met hoge energieprijzen). Er heerst uitzichtloosheid of onverschilligheid. Dit komt tot uiting in roken (ook van ongezonde illegale sigaretten), in consumptie van *fastfood* en in drugsgebruik. Daarbij wijzen respondenten op het gebruik van 'harde' en schadelijke drugs, zoals GHB¹¹ en crack. Drugsgebruik als uitvlucht komt voor in arme wijken of buurten en onder AZC-bewoners, jeugdzorg-cliënten, statushouders en arbeidsmigranten.

⁹ Bron: <https://allecijfers.nl/gemeente/hogeveen/>

¹⁰ Zie: <https://www.zichtopondermijning.nl/>

¹¹ Gammahydroxyboterzuur

- *Drugsdealers zijn dichtbij*. Het (toegenomen) drugsgebruik stimuleert de drugshandel. En omgekeerd: drugshandel is een aanjager van het drugsgebruik. In de gemeente Hogeveen zijn drugsdealers dichtbij: via sociale media, in winkelcentra, in stadsparken, op parkeerplaatsen en bij sportclubs. Kenners van de lokale drugsscene constateren dat dealers de hele dag (en nacht) door worden aangesproken door gebruikers of verslaafden, met de vraag of ze drugs kunnen kopen. Dit gaat op in het alledaagse leven en gebeurt bijvoorbeeld in de supermarkt.

Tabel 2.5: Over drugsgebruik in Hogeveen

Respondenten met straatkennis zijn van drie dingen overtuigd: het drugsgebruik neemt toe, het drugsgebruik heeft schadelijke effecten en drugsdealers jagen dit aan. In beleidsdocumenten wordt echter meer aandacht geschonken aan roken en alcohol dan aan drugs. De concept nota volksgezondheid 2023-2027 gaat bijvoorbeeld uitgebreid in op roken en alcoholgebruik, terwijl drugs is dit stuk niet meer is dan een terzijde.¹² Er wordt vermeld dat 8 procent van de jeugd rookt en 29 procent van de volwassenen; 33 procent van de jeugdigen consumeert alcohol en 80 procent van de volwassenen. Cijfers over drugsgebruik ontbreken. Sterker, het woord 'drugs' wordt maar één keer genoemd, in de slipstream van het rookbeleid. Aan (een bullit met) 'stoppen met roken', wordt toegevoegd '(...) en drugs'. In de tekst wordt één keer melding gemaakt van drugspreventie (en in de bijlage drie keer), maar nergens uit de tekst blijkt dat er kennis is over drugsgebruik en dat dit gebruik problemen veroorzaakt. Dit staat op afstand van wat respondenten met straatkennis vertelden. Het contrasteert ook met de verslavingsproblematiek waar we bij de stratenquêtes letterlijk op stuiten. Bij inspraak, in reactie op de concept-nota, wijst een bewoner op de lacune: "Ook wil ik nog wel even aankaarten dat drugs onder de jongeren een groot probleem wordt. Ook in de buitendorpen hier mag ook wel wat meer aandacht aan geschonken worden".¹³ Dit is in lijn met signalen van bezorgde moeders die wijzen op de schadelijke effecten van drugsgebruik op de jeugd. In het groepsgesprek constateerden raadsleden dat het drugsgebruik toeneemt, problemen veroorzaakt en wordt onderschat. Bij incidenten is er aandacht, maar dat ebt daarna weer weg.

2.3.2 Anti-overheidssentimenten: 'vrije' handel als inkomstenbron

Respondenten wijzen op historisch gewortelde anti-overheidssentimenten onder inwoners van de gemeente Hogeveen. Velen wezen op "boer Koekoek" uit Hollandscheveld. Hij was de voorman en fractievoorzitter van de kritische Boerenpartij die in het begin van de jaren zestig zetels haalde in de Tweede Kamer.¹⁴ Vandaag de dag hebben veel inwoners het gevoel dat ze zichzelf hebben te redden en niet kunnen vertrouwen op de overheid. Wat resteert is zelfredzaamheid. Dit heeft geresulteerd in een handelsmentaliteit, in die zin dat er geld wordt verdiend met allerhande niet-hoogwaardige handel zoals autohandel, handel in oud ijzer, transportbedrijven, fietsenhandel of (eenvoudige) horeca. Daarbij zijn lokale ondernemers niet gediend van overheidsbemoeienis. Er wordt onderling zaken gedaan, met veel contante betalingen. Dit is een aspect van legaal ondernemerschap. Daarnaast is het een voedingsbodem voor zwart geld en fiscale fraude, voor zwart en 'grijs' werken en voor (andere) illegale praktijken. Het gaat bijvoorbeeld om heling en verkoop van gestolen goederen, zoals oud ijzer, fietsen, scooters, auto's of auto-onderdelen. Legale, grijze en criminele

¹² Gemeente Hogeveen, *En ze leefden nog lang en gelukkig. Concept nota volksgezondheid 2023-2027* [geen datum].

¹³ Gemeente Hogeveen, *Nota van inspraak. En ze leefden nog lang en gezond; Nota volksgezondheid 2023-2027*, september 2022.

¹⁴ Kort voor dit electorale succes ontstond de zogenoemde "boerenopstand" in Hollandscheveld. Drie boerengezinnen werden op last van het Landbouwschap uit hun boerderijen gezet omdat ze weigerden heffingen te betalen en de boerderijen (eigendom van het Landbouwschap) illegaal bewoonden. Duizenden zogenoemde "Vrije Boeren" uit heel Nederland, aanhangers van Koekoek, trokken naar Hollandscheveld om te proberen de ontruiming te voorkomen. De sterke arm (de politie) zorgde dat deurwaarders hun werk konden doen. Dit mondde uit in rellen. Bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Boerenopstand_\(1963\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Boerenopstand_(1963))

zelfredzaamheid komen naast elkaar voor en lopen in elkaar over.

Wat de lokale agrariërs betreft is er anno 2023 (wederom) een diep conflict met de Rijksoverheid. Door het (stikstof-)beleid bestaat onzekerheid over het voortbestaan van boerenbedrijven. Dit zet kwaad bloed. Er is reeds leegstand van agrarisch vastgoed; van boerderijen tot schuren. Dit vergroot de kans op crimineel of illegaal gebruik van dergelijk vastgoed.

2.3.3 Goedkoop vastgoed en vraag naar goede arbeidskrachten

Er is in Zuidwest-Drenthe vraag naar goedkope arbeidskrachten. Dit resulteert in de inzet van arbeidsmigranten, onder meer in de industrie, in de logistieke sector en in de agrarische sector. In het hoogseizoen werken er naar schatting ongeveer 1.500 arbeidsmigranten in de gemeente Hoogeveen en in het laagseizoen ruim duizend. Er wonen tussen de 930 en 1.400 arbeidsmigranten in de gemeente. De huisvesting van arbeidsmigranten stuit op problemen, want er is een tekort. Het vastgoed is echter goedkoop in de gemeente Hoogeveen, afgezet tegen de prijzen in bijvoorbeeld Zwolle. Het heeft geresulteerd in opkooppraktijken door opportunistische of mogelijk criminele vastgoedinvesteerders. Dit onderscheid valt lastig te maken (zie hoofdstuk 3). De vastgoedinvesteerders zijn afkomstig uit (de omgeving van) Hoogeveen en van verder weg. Het resulteert in huisjesmelkerij: zo min mogelijk investeren in de aankoop en in het onderhoud van vastgoed en een zo hoog mogelijke huurprijs vragen. In het centrum van Hoogeveen zijn panden boven winkels en horeca gekocht, waarna kleine woonruimtes zijn gerealiseerd. Met dit doel worden op deze locatie ook andere panden gekocht, zoals (grote) winkelpanden of kantoorpanden. Ook worden eengezinswoningen in woonwijken opgekocht, om er vervolgens arbeidsmigranten te huisvesten. Dit gaat tot en met 2022 gemakkelijk. Twee omstandigheden werken huisjesmelkerij en verhuur van sobere en kleine woonruimtes (kamers of kleine appartementen) dus in de hand, namelijk de behoefte aan (huisvesting van) goedkope arbeidskrachten en het goedkope vastgoed. De kans bestaat dat arbeidsmigranten onder druk worden gezet om (te) slechte woonomstandigheden te accepteren. Bijvoorbeeld door de koppeling van werk en inkomen. Dit kan resulteren in (strafbare) arbeidsuitbuiting, al is dit slecht in beeld gebracht. Ook bieden verbouwingen van panden en de aan- en verkoop daarvan mogelijkheden om geld wit te wassen, bijvoorbeeld bij contante (deel)betalingen en door (fictieve) prijsstijging van het vastgoed.

2.3.4 Rem op informatieverstrekking door burgers

De afstand tussen overheid en inwoners is een drempel om informatie te verschaffen over criminaliteit. Er bestaat een afkeer van de overheid. Ook bestaat er angst om melding te maken van criminaliteit. Wie praat met de overheid, kan te maken krijgen met bedreigingen of geweld. Er bestaat ook niet veel vertrouwen in een doortastende overheidsreactie op een melding. De toename van het kamerverhuur is goed zichtbaar, houdt aan en gaat gepaard met (steeds meer) overlast. Dit resulteert (overigens ook onder ambtenaren die deze problemen signaleren) in een zekere onverschilligheid: zo gaat het nu eenmaal in Hoogeveen. Zo'n houding nemen bewoners ook in ten aanzien van drugshandel, drugsgebruik en hennepsteelt. Politiemensen denken dat meldingen over hennepsteelt vooral voortkomen uit onderlinge conflicten in de drugswereld. Zonder conflicten lijkt hennepsteelt er als het ware bij te horen.

2.3.5 Schematisch samengevat: criminele kansen (3)

Tabel 2.6: Sociaaleconomische criminele gelegenheidsstructuren in en rondom gemeente Hoogeveen

- > De sociaaleconomische onderkant van Drenthe
 - Gemeente Hoogeveen: het laagste gemiddelde bruto jaarinkomen per inwoner in de provincie Drenthe
 - Een laag gemiddeld opleidingsniveau (statistisch); respondenten wijzen op laaggeletterdheid, met name in kwetsbare wijken of buurten zoals de Verzetsbuurt en Oranjebuurt
 - Probleemcumulatie zoals schulden, gezondheidsproblemen en criminaliteit – ook van generatie op generatie
 - Toename van drugsgebruik c.q. zorgelijk drugsgebruik (o.a. gebruik van crack) - drugs is goedkoper dan drank en legale sigaretten
- > Consequenties van (geconcentreerde) sociaaleconomische kwetsbaarheden
 - Criminaliteit (ook kleine criminele inkomsten) wordt gezien als kans – in een gebied met een lage pakkans
 - De markt van hennepteelt is toegankelijk – voor personen die productieruimte toestaan in hun pand of woning
 - Onder (kwetsbare) drugsverslaafden: gebruik van schadelijke drugs en plegen van criminaliteit om drugs en andere behoeften te kunnen betalen ('ouderwetse' verwervingscriminaliteit)
- > Veel kans op jonge aanwas in de drugscriminaliteit
 - Gemeente Hoogeveen: 5,6 procent van de jongeren heeft een verhoogd risico om in de drugscriminaliteit te belanden – in de provincie Drenthe scoort alleen de gemeente Emmen iets ongunstiger (5,7 procent)
- > Anti-overheidssentimenten: 'vrije' handel
 - Van oudsher: anti-overheidssentimenten – breed in de bevolking, actueel in de agrarische sector
 - Handelsmentaliteit: veel niet-hoogwaardige handel – vrije handel, niet gediend van overheidsbemoeienis
 - Legale handel, maar ook: zwart geld, fraude, zwart en grijs werken en (andere) illegale praktijken
- > Een private markt voor goedkoop vastgoed en sobere woonruimte
 - Vraag naar goedkope arbeidskrachten in de regio Zuidwest-Drenthe
 - Goedkoop vastgoed, ook woningen
 - Beleidsarme gemeente wat betreft kamerverhuur
 - Het bovenstaande is een voedingsbodem voor a.) huisjesmelkerij (weinig investeren in woningen, wel hoge huur vragen); en b.) opkooppraktijken door opportunistische of (mogelijk) criminele vastgoedinvesteerders
- > Rem op informatieverstrekking door burgers aan de overheid over criminaliteit
 - Sociale afstand tussen burgers en overheid – in het buitengebied ook fysiek
 - Angst voor bedreiging of geweld door burgers onderling
 - Onverschilligheid: zo gaat het nu eenmaal

2.4 Tot slot

De situationele, sociale en economische omstandigheden in en rondom de gemeente Hoogeveen resulteren in criminele kansen. Er liggen ook criminele kansen besloten in institutionele factoren, in het bijzonder de organisatorische slagkracht. De lokale politie is dun bezet, waarbij opsporingsonderzoeken naar vormen van georganiseerde criminaliteit voor het overgrote deel in handen zijn gelegd van researchediensten op afstand: op districtsniveau (de hele provincie Drenthe) en in heel Noord-Nederland (de drie Noordelijke provincies). De gemeentelijke veiligheidsorganisatie, actief in de gemeenten Hoogeveen en De Wolden, is dun bezet: 3,4 fte voor ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (met daarbinnen de beleidsmatige en operationele trekkersrol bij de aanpak van ondermijning) en een formatie van 11,3 fte boa's op domein 1. Dat is gering in relatie tot de criminele kansen en praktijken. Die praktijken komen aan bod in hoofdstuk 3. De gemeentelijke aanpak is het centrale thema in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 3

Ondermijnende praktijken

Inleiding

Het veldwerk levert een duidelijke top-3 op: hennepsteelt, drugshandel en misstanden met vastgoed, in het bijzonder bij opkoop- en verhuurpraktijken. Experts benadrukken dat de pakkans klein is en dat drugsinkomsten welkom zijn in arme straten en wijken. Er is weinig geld, al wordt veel geld uitgegeven aan drugs. Drugscriminaliteit is een kans om geld te verdienen. Vooral de onderkant van de criminele drugswereld komt in beeld: armetierige gebruikers, simpele en wat beter georganiseerde drugshandelaren en katvangers bij hennepsteelt. Bij gebrek aan opsporingsonderzoeken is minder bekend over criminelen die de hennepsteelt en/of drugshandel organiseren en over de precieze verwevenheid van drugscriminaliteit met lokale bedrijven. Verhalen en casus laten zien dat er korte lijnen bestaan in de criminele (drugs)wereld: tussen dealers, tussen dealers en hun klanten, onder verslaafden en tussen dealers en (rechts)personen in risicobranches. Deze wereld is conflictgevoelig. Paragraaf 3.1 beschrijft de hennepsteelt en paragraaf 3.2 de drugshandel. Paragraaf 3.3 gaat in op vastgoedpraktijken. De criminele (drugs)wereld in Hoogeveen maakt slachtoffers; dat is het onderwerp van paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 zet andere vormen van ondermijning op een rij.

3.1 Hennepsteelt: uitvoerende ‘losers’ en criminele geldstromen

Het project ‘Zicht op ondermijning’ heeft – mede op basis van daadwerkelijk *aangetroffen* hennepkwekerijen – een modelmatige schatting gemaakt van de mate waarin er een (verhoogd) risico is dat *woningen* worden gebruikt voor een hennepkwekerij.¹⁵ Daarbij wordt onder andere rekening gehouden met de woonoppervlakte en met de WOZ-waarde van een woning. De gemiddelde score voor Nederland komt uit op 9,3 procent en voor de provincie Drenthe op 7,8 procent. In de gemeente Hoogeveen is de geschatte kans, met een score van 8,1 procent, (duidelijk) hoger dan in andere gemeenten in Zuidwest-Drenthe: Meppel (4,1), Midden-Drenthe (4,3), Westerveld (4,3) en de Wolden (2,5).¹⁶ Binnen de gemeente Hoogeveen is de geschatte kans op een hennepkwekerij het hoogst in de kernen Nieuweroord (18,3), Nieuwlande (13,6) en de ‘industrie en verspreide gebieden’ rondom centraal Hoogeveen (13,6). Er worden geregeld hennepkwekerijen aangetroffen in de gemeente Hoogeveen: op bedrijventerreinen, in dichtbebouwde wijken en in het buitengebied. Zie tabel 3.1 voor enkele voorbeelden.

Tabel 3.1: Enkele voorbeelden van een hennepkwekerij in de gemeente Hoogeveen

- In januari 2015 wordt in **Elim**, aan de Langewijk, een kwekerij voor hennepstekken aangetroffen. Er worden 4.200 stekken gevonden, plus 138 moederplanten.
- In februari 2017 worden aan de **Industrieweg** in Hoogeveen, verdeeld over twee panden, twee hennepkwekerijen aangetroffen. De politie treft 1.880 hennepplanten aan. Een sterke hennepplucht had geresulteerd in een tip.
- In september 2019 wordt in een bedrijfspand aan de **Industrieweg** een hennepkwekerij aangetroffen met 176 planten.
- In oktober 2019 wordt in de **Emmastraat** een hennepkwekerij aangetroffen en ontmanteld. Een man en een vrouw worden aangehouden.

¹⁵ Zie voor uitleg: <https://www.zichtopondermijning.nl/>

¹⁶ In de provincie Groningen vallen de risico-scores duidelijk hoger uit, met gemiddeld 11,5 procent in de provincie en piek-scores in Veendam (22,9 procent) en Pekela (18,6 procent).

In de periode van 2018 tot en met 2022 (dus in vijf jaar tijd) registreerde de politie in totaal 189 hennepkwekerijen in de gemeente Hogeveen. Dat is meer dan de helft (52 procent) van het totaal in het gehele basisteam Zuid-West Drenthe, terwijl slechts 33 procent van de inwoners van dit gebied in de gemeente Hogeveen woont. Hogeveen telt in de regio dus relatief veel hennepkwekerijen. Dat geldt ook voor drugslabs. Tien van de veertien registraties inzake ‘vervaardigen harddrugs’ betreft een locatie in de gemeente Hogeveen. In 2022 trof de politie in de gemeente Hogeveen overigens verreweg de minste hennepkwekerijen aan, namelijk vijf. Dit zegt volgens respondenten louter iets over de afgenomen prioriteit en capaciteit; er is geen reden om aan te nemen dat de hennepteelt daadwerkelijk is verminderd. Zie tabel 3.7 voor de politieregistraties.

Respondenten benoemen de volgende patronen wat betreft drugsproductie:

- a. Rekrutering (van woonruimte) van kwetsbare personen
- b. Kennis, contacten en criminele verdiensten
- c. Niet scherp in beeld: drugsproductie (hennep en synthetische drugs) in het buitengebied

Ad a.) Rekrutering (van woonruimte) van kwetsbare personen

De zogenoemde criminele aanwas – personen die toetreden tot de criminele (drugs)wereld – blijft niet beperkt tot jeugdigen of jongvolwassenen. De hennepwereld levert ook voor volwassenen aantrekkelijke inkomsten op. Experts constateren dat wordt gerekruteerd onder drugsverslaafden. Hennepkwekerijen worden onder andere aangetroffen in eenvoudige woningen (sociale huur). De kwekerij wordt geïnstalleerd door een bouwploeg (zie punt b.). Verslaafden stemmen hiermee in omdat ze onder druk worden gezet door organiserende criminelen en/of doordat het wordt aangeraden door andere verslaafden. Criminele pressie kan op verschillende manieren ontstaan. Hogeveen telt kwetsbare drugsverslaafden: weinig geld en gebruik van sterk verslavende drugs, zoals crack. In de harde drugswereld is dit een pervers verdienmodel: verslaafden afhankelijk maken van drugs, zodat ze vaste klant worden. Er worden drugs ‘op de pof’ gekocht, zonder dat het lukt om de schuld bij de dealer af te betalen. Het afstaan van woonruimte voor hennepteelt is een methode om een schuld af te betalen. Niet alleen voor drugsverslaafden, maar ook voor andere schuldenaren. Wie hennepteelt toelaat in een sobere woning is katvanger: lage inkomsten en het meeste risico om te worden betrapt. Experts zien dat een botte methode wordt toegepast om marginale katvangers verder afhankelijk te maken. Soms (b)lijken rekruterende hennepcriminelen de overheid te tippen over een kwekerij bij een “loser”. Dit drukt hen verder in handen van criminelen. Het onderstreept dat de drugswereld in Hogeveen onveilig en conflictgevoelig is, inclusief onderling verraad.

Ad b.) Kennis, contacten en criminele verdiensten

Het vergt criminele kennis en contacten om hennepkwekerijen te installeren. De aanleg wordt in handen gelegd van klusjesmannen, met kennis van verbouwingen en elektriciteit. Voorts bestaat behoefte aan productiemiddelen en hennepstekken (zie tabel 3.5 voor een ontdekte hennep-stekkerij in Wittelte, met betrokkenheid van een man uit Hogeveen, een oud-ijzerhandelaar uit Emmen en Vietnamese criminelen uit Amsterdam). Dit alles vergt een crimineel netwerk. Op netwerk-niveau zijn de opbrengsten riant. Een doorsneekwekerij met tweehonderd planten levert in de tussenhandel, volgens voorzichtige schattingen, circa € 23.000,- per oogst op (Functioneel Parket Afpakken, 2016). Er kan vijf of zes keer per jaar worden geoogst. Financiers en organisatoren strijken het meeste geld op, gevolgd door personen die productielocaties regelen en inrichten. Dergelijke netwerken zijn in en rondom de gemeente Hogeveen actief. Toch is dit niet zo scherp in beeld als de katvangers, want er is bij politie en justitie vaak geen tijd om onderzoek te doen naar een productielocatie. De consequentie is dat een hennepkwekerij wordt geruimd en dat personen die op dat moment in de

kwekerij aanwezig zijn, worden aangehouden. Organiserende criminelen blijven bijna altijd buiten schot. Toch valt op hoofdlijnen wat te zeggen over sturende hennepcriminelen:

- Volkse autochtone criminelen groeien op in een criminele omgeving; een categorie groeit uit tot gelouterde hennepcrimineel. Mogelijk nadat ze eerst vermogensdelicten hebben gepleegd. Ze weten hoe panden en uitvoerders kunnen worden gevonden. Het resulteert in kwekerijen in woningen, maar ook in het buitengebied. Bij het opzetten en exploiteren van grote hennepkwekerijen wordt bovenlokaal samengewerkt, bijvoorbeeld met criminelen uit Emmen en/of uit de Randstad (zie tabel 3.5). In een ander (lokaal) netwerk, dat wordt getypeerd in de interviewronde, komen drie zaken bijeen: horeca, branden en hennepsteelt.

Tabel 3.2: Een hennep-casus (bron: interview)

Een lokale ondernemer verkeert in kringen van drugsverslaafden en bezoekt onder meer “junkenpanden”. Bedrijfsauto’s worden gebruikt door (koper)dieven en in een bedrijfspand wordt een hennepkwekerij aangetroffen. Daarbij zijn criminelen uit de Randstad betrokken, ogenschijnlijk met een aansturende rol, al is dat niet zeker.

- In Hoogeveen en in de regio Zuidwest-Drenthe hadden *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG’s) een aandeel in hennepsteelt. Bronnen wijzen op Satudarah. Waarschijnlijk zijn OMG’s nog altijd actief in de regionale hennepsteelt, maar ze vallen vandaag de dag minder op. Dit komt mede door het civiele verbod op enkele OMG’s en door de toegenomen alertheid op hun aanwezigheid door bestuur, justitie en politie.

Tabel 3.3: Een hennep-casus¹⁷

In Nieuwlande worden in oktober 2014, in het huis van een lid van motorclub Satudarah, enkele vaten vol met hennep toppen aangetroffen. Het betreft 18,5 kilo gedroogde hennep. Verder worden een gasalarmpistool, een ploertendoder en acht oefengranaten in beslag genomen. Korte tijd daarna wordt ook nog honderd gram harddrugs aangetroffen, vermoedelijk speed (amfetamine).

- In enkele (relatief goed georganiseerde) criminele netwerken worden bovenlokale drugshandel, investeringen in bedrijven in risicobranches (onder andere de autosector) of in vastgoed en hennepsteelt gecombineerd. In een paar jaar tijd wordt een reeks hennepkwekerijen aangetroffen in sociale huurwoningen. Politie mensen ontdekken patronen en schatten in dat een crimineel netwerk meerdere kwekerijen heeft georganiseerd en geëxploiteerd. Het betreft een netwerk dat gebruikmaakt van (autochtone) katvangers.

Tabel 3.4: Twee hennep-casus (bron: interview)

Voorbeeld 1

De politie arresteert twee mannen die een handelshoeveelheid pure cocaïne bij zich hebben, in een verpakking die wordt gebruikt bij internationale drugstransporten. In een garagebox worden materialen gevonden die kunnen worden benut om hennepkwekerijen in te richten.

Voorbeeld 2

Een crimineel uit een andere provincie koopt een woning in de gemeente Hoogeveen en in die woning wordt een hennepkwekerij geïnstalleerd. Er worden personen uit zijn primaire netwerk ingeschreven op dit adres.

¹⁷ Bron: *Dagblad van het Noorden*, Ook wapens in huis Satudarah-lid, 23 oktober 2014.

Ad c.) Niet scherp in beeld: drugsproductie in het buitengebied

De criminele gelegenheidsstructuren voor drugsproductie in het buitengebied zijn riant (zie hoofdstuk 2): een uitgestrekt gebied, anonimiteit, een lage pakkans en leegstaand of goedkoop (agrarisch) vastgoed. Bovendien is Hoogeveen goed bereikbaar vanuit of via Zwolle. Het vermoeden bestaat dat bovenlokale criminele netwerken investeren in drugsproductie – zowel hennep als synthetische drugs – in het buitengebied van de regio Zuidwest-Drenthe, waaronder in de gemeente Hoogeveen. Dit is niet scherp in beeld: gemeente en politie zijn niet goed op de hoogte van de (criminele) praktijken in het buitengebied. Toch zijn daar productielocaties aangetroffen (zie tabel 3.6 voor twee casus met een bovenlokaal netwerk en verschillende productielocaties). Bij de casus in Wittelte (zie tabel 3.5) ging drugsproductie gepaard met criminele uitbuiting.

Tabel 3.5: Een hennepstekkerij in Wittelte¹⁸

'Moderne slavernij' in Wittelte (man uit Hoogeveen aangehouden)

In december 2020 treft de politie, in een loods in Wittelte, een Vietnamese vrouw aan en een zogenoemde hennepstekkerij met 3.800 stekjes en ruim 350 moederplanten. De vrouw verklaarde dat ze werd gedwongen om de planten te verzorgen. Ze woonde in de loods, waar het koud en bijna altijd donker was. Haar behoefte moest ze doen op een stoel met een gat erin. De rechtbank in Assen sprak van “mensonterende omstandigheden” voor de Vietnamese die tussen oktober en 16 december 2020 in de loods zat. “Ze was illegaal in Nederland en afhankelijk van anderen voor eten, vervoer en beltegoed.” Een 58-jarige Vietnamese vrouw uit Amsterdam zou de leiding hebben gehad over de hennepstekkerij. Zij wordt veroordeeld voor twee jaar, ook voor witwassen (van ruim 250.000 euro) en wapenbezit. Voor betrokkenheid bij de stekkerij, en voor het bezit van materiaal om hennep te telen, krijgt een Vietnamese man (65) uit Meppel zestien maanden gevangenisstraf, waarvan acht voorwaardelijk. Een handlangster uit Utrecht wordt veroordeeld tot 100 uur taakstraf. Twee mannen van 40 en 32 jaar uit Emmen en Hoogeveen begonnen in de zomer van 2020 met de stekkerij in Wittelte. De eigenaar van de loods (35) hielp daarbij.

Tabel 3.6: Ontdekte productielocaties

- In 2020 treft de politie een crystal methlab aan in Hollandscheveld. Het lab zou begin 2020 zijn gerund door Mexicanen. De boerderij aan de Barsweg kwam in het nieuws toen de politie later datzelfde jaar, in september, een drugsfabriek in opbouw ophield in dezelfde schuur. De Zuid-Amerikaanse ‘koks’ waren toen al vertrokken. Bij doorzoeken in het Noord-Hollandse Hoofddorp, in oktober 2020, werd in een bedrijfspand 350 kilo ketamine gevonden, met een straatwaarde van ruim 8 miljoen euro. Volgens justitie is dat de grootste hoeveelheid ooit aangetroffen in Nederland. Verder vonden agenten 100.000 euro contant geld, enkele dure auto's en twee vuurwapens.

- In een woning in Elim wordt in de zomer van 2016 een xtc-lab opgerold. Er stonden diverse vloeistoffen om drugs mee te maken en een machine die 40.000 tot 50.000 xtc-pillen per uur kan produceren. Ook werden pillen aangetroffen. De eigenaars van de woning, een 43-jarige man en zijn 45-jarige vriendin uit Den Haag, werden aangehouden. In hun Haagse woning werden nog eens zes kilo synthetische drugs en onderdelen van een tabletteermachine gevonden. Laptops, telefoons en administratie van de twee zijn in beslag genomen. De 43-jarige man is ook eigenaar van een woning in Zwartemeer, waar in 2004 al eens een tabletteermachine in beslag werd genomen. Nu bleek er in de kelder een professionele hennepplantage en droogruimte te zijn gebouwd. In totaal zijn 720 planten en 300 stekjes in beslag genomen. In het huis waren een 65-jarige vrouw zonder vast adres en een 45-jarige man uit Portugal aanwezig, die allebei zijn aangehouden.

¹⁸ Bron: *Dagblad van het Noorden*, Straffen tot 2 jaar cel voor uitbuiting Vietnamese vrouw 'onder mensonterende omstandigheden' in hennepstekkerij Wittelte, 31 januari 2023.

3.2 Drugshandel: een harde en ‘open’ drugsscene

De lokale drugshandel is goed zichtbaar, zeker voor experts die op basis van kennis en ervaring dealergedrag snel spotten. De drugsscene heeft een ‘open’ karakter. Een respondent vertelt dat hij op straat binnen de kortste keren (vermoedelijke) deals of dealers ziet, net als verslaafden die op zoek zijn of lijken naar een dealer. De politie schat, onderbouwd met concrete voorbeelden, simpelweg in dat drugshandel en drugsverslaving grote problemen zijn in de gemeente Hoogeveen. Ook bewoners van de Verzetsbuurt en van de Oranjabuurt konden tal van deallocaties benoemen, al distantieerde een categorie zich daar liever van. Hoe dan ook: drugshandel komt dichtbij, zeker in kwetsbare wijken. De lokale drugs wereld is hard, met interne conflicten, intimidatie en geweld. Dit harde karakter komt mede tot uitdrukking in erg ongezonde drugs die worden verkocht en gebruikt, zoals GHB en crack.

Tussen 2018 en 2022 registreert de politie in de gemeente Hoogeveen zeventig keer harddrugshandel en 43 keer softdrugshandel. Dat is als percentage binnen het hele basisteam Zuid-West Drenthe – met respectievelijk 47 en 55 procent – beduidend meer dan valt te verwachten op basis van het percentage inwoners (33 procent) dat in deze regio woont in de gemeente Hoogeveen. Toch is het totaal aantal registraties voor drugshandel in de gemeente Hoogeveen (113 keer in vijf jaar) in absolute zin laag. Dit komt neer op gemiddeld 1,9 registraties voor drugshandel per maand. Toch schatten respondenten dat er vrijwel dagelijks tientallen drugshandelaren (tamelijk opzichtig) actief zijn in de gemeente Hoogeveen. De gemeente Hoogeveen telt drugsgebruikers en drugsverslaafden, waaronder personen die diefstallen plegen om aan geld te komen voor hun primaire levensbehoefte (inclusief drugsgebruik). Ook de geregistreerde vermogensdelicten liggen in de gemeente Hoogeveen – afgezet tegen de andere gemeenten in Zuid-West Drenthe – op een hoog niveau. Meer dan de helft of exact de helft van de diefstal van (brom- en snor-)fietsen, van de diefstal uit voertuigen en winkeldiefstal in Zuid-West Drenthe heeft plaats in de gemeente Hoogeveen. Zie tabel 3.7.

Tabel 3.7: Registraties over vermogensdelicten, drugsincidenten en brandstichting in de gemeente Hoogeveen en in Zuid-West Drenthe voor de periode van 2018 tot en met 2022.¹⁹

In de gemeente Hoogeveen liggen in 2022 de geregistreerde diefstal van (snor- en brom-)fietsen en van de winkeldiefstal op een (duidelijk) hoger niveau dan het gemiddelde in de vier voorgaande jaren. Tijdens de coronapandemie lag de winkeldiefstal (vanwege de *lockdown*) logischerwijs op een laag niveau. De diefstal van fietsen betreft onder meer het stelen van elektrische fietsen; bewoners zagen deze trend ook in de Oranjabuurt en Verzetsbuurt. Na een duidelijke daling van de woningbraken in 2021 blijft dit in 2022 op hetzelfde niveau, met 87 registraties. Respondenten zien een relatie tussen de criminele drugs wereld (drugshandel en drugsgebruik) en vermogensmisdrijven, in die zin dat met name drugsverslaafden diefstallen plegen, onder meer om drugs te kunnen kopen (zogenoemde verwervingscriminaliteit).

Het valt op dat alle registraties van vermogensdelicten, drugs-gerelateerde incidenten en brandstichting in de gemeente Hoogeveen op een relatief hoog niveau liggen ten opzichte van de vier andere gemeenten in Zuid-West Drenthe. Op basis van het inwonertal wordt een percentage van 33 procent verwacht, maar feitelijk schommelt dit tussen de 39 procent (woninginbraak) en 71 procent (vervaardigen harddrugs). Ook de geregistreerde brandstichting ligt op een hoog niveau in de gemeente Hoogeveen: 238, hetgeen neerkomt op 56 procent van de registraties in Zuid-West Drenthe. Van 2018 tot en met 2022 worden in de gemeente Hoogeveen in totaal 178

¹⁹ Zie bijlage 4 voor een toelichting.

voertuigbranden geregistreerd. Respondenten zijn stellig dat een (overigens onbekend) deel van die branden voortkomt uit conflicten in de criminele (drugs)wereld.

Sub-tabel 3.7a: Registraties over vermogensdelicten, drugsincidenten en brandstichting in de gemeente Hoogeveen voor de periode van 2018 tot en met 2022.

	Gemeente Hoogeveen					
	2018	2019	2020	2021	2022	2018 - 2022
Vermogensdelicten						
Diefstal/inbraak woning	161	187	172	82	87	689
Diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis	33	34	66	56	48	237
Diefstal van motorvoertuigen	15	11	11	12	10	59
Diefstal van brom-, snor-, fietsen	126	169	161	147	239	842
Diefstal af/uit/van overige voertuigen	50	64	83	28	51	276
Diefstal/inbraak bedrijven en instellingen	79	72	60	42	42	295
Winkeldiefstal	112	156	83	78	155	584
Zakkenrollerij	14	7	2	4	8	35
Overige vermogensdelicten	315	315	266	253	233	1.382
Totaal	905	1.015	904	702	873	4.399
Drugsregistraties						
BEZIT HARDDRUGS (LIJST I)	20	16	10	4	7	57
BEZIT SOFTDRUGS (LIJST II)	5	6	5	3	7	26
HANDEL E.D. HARDDRUGS (LIJST I)	15	17	21	5	12	70
HANDEL E.D. SOFTDRUGS (LIJST II)	10	12	11	6	4	43
VERVAARDIGEN HARDDRUGS (LIJST I)	1	2	4	3	0	10
VERVAARDIGEN SOFTDRUGS (LIJST II)	52	64	28	40	5	189
OVERIGE DRUGSDELICTEN	10	21	19	14	14	78
AANTREFFEN DRUGS (GEEN VERDACHTE)	26	26	43	15	22	132
OVERLAST IVM ALCOHOL/ DRUGS	123	181	164	106	135	709
Totaal	262	345	305	196	206	1.314
Brandstichting						
BRANDSTICHTING	34	27	56	49	72	238

Sub-tabel 3.7b: Registraties over vermogensdelicten, drugsincidenten en brandstichting als totalen voor de periode van 2018 tot en met 2022 in Zuid-West Drenthe en (als percentage daarvan) in de gemeente Hoogeveen.

		Basisteam Zuid- West Drenthe <u>1</u>	% registraties in basisteam in Hoogeveen <u>2</u>
		2018 t/m 2022	
Vermogensdelicten			
Diefstal/inbraak woning	1.771	39%	
Diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis	513	46%	
Diefstal van motorvoertuigen	141	42%	
Diefstal van brom-, snor-, fietsen	1.605	52%	
Diefstal af/uit/van overige voertuigen	554	50%	
Diefstal/inbraak bedrijven en instellingen	633	47%	
Winkeldiefstal	1.007	58%	
Zakkenrollerij	71	49%	
Overige vermogensdelicten	3.309	42%	
Totaal	9.604	46%	
Drugsregistraties			
BEZIT HARDDRUGS (LIJST I)	123	46%	
BEZIT SOFTDRUGS (LIJST II)	50	52%	
HANDEL E.D. HARDDRUGS (LIJST I)	148	47%	

HANDEL E.D. SOFTDRUGS (LIJST II)	78	55%
VERVAARDIGEN HARDDRUGS (LIJST I)	14	71%
VERVAARDIGEN SOFTDRUGS (LIJST II)	365	52%
OVERIGE DRUGSDELICTEN	164	48%
AANTREFFEN DRUGS (GEEN VERDACHTE)	293	45%
OVERLAST IVM ALCOHOL/ DRUGS	1.479	48%
Totaal	2.714	48%
Brandstichting		
BRANDSTICHTING	427	56%

Noten: 1. Het basisteam telt vijf gemeenten, namelijk Hogeveen, De Wolden, Meppel, Midden-Drenthe en Westerveld. In dit gebied wonen 169.059 inwoners, waarvan 55.927 in Hogeveen; 2. 33% van de inwoners van Zuid-West Drenthe woont in Hogeveen.

Sub-tabel 3.7c: Registraties van voertuigbranden voor de periode van 2018 tot en met 2022 in de gemeente Hogeveen.

Voertuigbranden					
2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
34	18	43	44	39	178

Bronnen wijzen op de volgende patronen bij drugshandel:

- Drugshandel als kans: welkome of stevige inkomsten
- Drugshandel dichtbij: op straat, in panden en mobiel
- Een harde drugsscene: schadelijke effecten

Ad a.) Drugshandel als kans: welkome of stevige inkomsten

De detailhandel in drugs is relatief riskant. Wie op straat, in een (onderwijs)instelling of in een woning frequent drugs verkoopt, heeft een hogere pakkans dan (beter) afgeschermd criminelen. Toch is de detailhandel een aantrekkelijke markt, want de 'straatprijs' ligt op een hoog niveau. Wie goedkoop drugs inkoopt (of invoert), kan per transactie een ruime winstmarge boeken. De gebruikersmarkt is niet goed in beeld maar er is al met al veel vraag naar drugs, zo benadrukken respondenten en andere bronnen.²⁰ Dealers wakkeren de vraag naar drugs aan. Voor hen is drugshandel een manier om geld te verdienen. De één komt ternauwernood rond en anderen verdienen er goed aan, mogelijk in combinatie met andere delicten zoals hennepsteelt of illegale vuurwerkhandel. Respondenten onderscheiden in de gemeente Hogeveen grofweg drie soorten dealers:

1. *Dealende jongeren*

Experts maken zich zorgen over dealende tieners en twintigers. Het is een nieuwe categorie die in de afgelopen jaren is op komen zetten en die andere jongeren – voornamelijk als gebruiker en soms als dealer – de drugswereld in sleurt. De opkomst van deze dealers is het product van: **a.)** de coronapandemie (de jeugd is meer drugs gaan gebruiken: *“ontzettend veel”*, aldus een *insider*); **b.)** de handelsgeest van een categorie kansarme maar doortastende jongeren die drugshandel zien als een makkelijke manier om aan geld te komen; en **c.)** het aanbod van beïnvloedbare en kwetsbare (potentiële) drugsklanten, zoals schoolgaande of studerende jongeren, jeugdzorgklanten en AZC-bewoners. Marginale volwassen verslaafden lijken vooral tot de klantenkring te behoren van de tweede categorie dealers (zie onder 2.).

Dealende jongeren verkopen met name wiet, hasj, 3MMC en designerdrugs aan een groeiende klantenkring: *“Het gaat hier echt goed los.”* Uit verhalen van respondenten blijkt dat jonge dealers inmiddels ook andere drugs verkopen, zoals cocaïne en crack. Eén zo'n dealer koopt bijvoorbeeld cocaïne in; ongeveer de helft verkoopt hij als coke en van de rest

²⁰ Bron: RTV Drenthe, Drugsgebruik in Hogeveen boven Drents gemiddelde, 28 april 2011.

maakt hij *crack*. Dat levert een hogere winstmarge op en is goed voor de klantenbinding, want het is sterk verslavend. Dit onderstreept het winstbejag. Een jonge dealer die was betrappt met designerdrugs, had geen idee wat voor spul dat precies was. Hij was wel goed op de hoogte van de juridische stand van zaken: deze drugs waren legaal bij zijn aanhouding. Dit soort opportunistische dealers beukt als het ware in op de lokale jeugd: er wordt zoveel mogelijk verkocht, met veronachtzaming van de schadelijke effecten. Dit lijkt, zo denken respondenten, reden genoeg om er bij gemeente en politie prioriteit aan te geven. Het zogenoemde Moederteam dringt daar ook op aan (zie tabel 3.12). Drugshandel en drugsgebruik zijn echter geen (top)prioriteit. Tijdelijk was dat wel zo in De Weide toen gecontamineerde drugs werden verkocht en drugsklanten ziek werden. Dit mondde uit in een opsporingsonderzoek, aanhoudingen en tijdelijke directe aansturing vanuit de driehoek (burgemeester, officier van justitie en politiechef). In tabel staan enkele casus.

Tabel 3.8.: Sprekende voorbeelden of verhalen over jonge dealers (bron: interviews en media)

Voorbeeld 1

In een gezin dat het bepaald niet breed heeft, treft de politie op een kinderkamer bij een jeugdige dealer een kist met contant geld aan. Het ging om duizenden euro's; de (geschokte) vader had nog nooit zoveel geld gezien. Jonge dealers wanen zich de koning te rijk met dit soort geldbedragen die ze met een legaal beroep waarschijnlijk niet, of pas na stevige inspanningen, zouden sparen.

Voorbeeld 2

Binnen een los-vast jeugdnetwerk met drugsdealers, actief in en rondom het Steenbergerpark en winkelcentrum De Weide, is een pikorde ontstaan onder jonge dealers. Tieners treden op als loopjongen van wat oudere dealers die van drugshandel inmiddels hun beroep (lijken te) hebben gemaakt, zonder dat een aanhouding dat verandert. Er is een grote markt onder bewoners en ze verkopen ook drugs aan AZC-bewoners. Als jongeren door het winkelcentrum lopen, worden ze aangesproken door drugsklanten. Dit is een stimulans voor het dealen.

2. *Verslaafde dealers en (andere) loopjongens*

De tweede categorie drugshandelaren zijn (verslaafde) loopjongens. Een subcategorie rommelt wat aan, met het doorverkopen van duur ingekochte drugs en/of met de verkoop van drugs (*crack* en/of GHB) die op een krakkemikkige wijze is geproduceerd. Naast dit 'hosselen' zijn eenvoudige dealers actief die zijn ingebed in een crimineel netwerk. Zij worden aangestuurd. De loopjongens komen in beeld op straat en zo nu en dan bij aanhoudingen. Sturende en organiserende criminelen blijven strafrechtelijk vaak buiten schot, ook als (de nodige) informatie beschikbaar is over wie ze zijn en wat ze doen. De loopjongens zijn verslaafden of andere marginale personen, bijvoorbeeld een Wmo-cliënt met een laag inkomen. Eén van de aangehouden dealers in De Weide was dakloos. Dealende loopjongens werken op provisiebasis of worden (deels) betaald in natura (drugs), al bestaat onduidelijkheid over de precieze gang van zaken. Uit strafrechtelijke onderzoeken blijkt wel dat er inmiddels relaties bestaan tussen jonge en oude (eenvoudige) dealers. Een dealende tiener die door de politie werd gezocht dook bijvoorbeeld onder in een "junkie-gebouw". Een onderzoek naar dealende jongeren levert een concrete link op naar een volwassen drugsdealer in de Oranjestad. Het komt ook voor dat een oudere dealer doorgroeit naar een positie waarin hij jeugdige dealers aanstuurt.

Dealende (oudere) loopjongens verkopen onder andere *crack* en/of GHB. GHB wordt door sommige respondenten getypeerd als een probleem van vijf of zes jaar geleden en *crack* als een actueel probleem. Toch wordt vandaag de dag geregeld GHB aangetroffen. Sinds 2019 melden zes dossiers, die resulteerden in bestuursrechtelijke maatregelen, de vondst van GHB.

In bijlage 3 staan de precieze gegevens.

Tabel 3.9: Mediabericht over drugsdealers

OM: 28 klanten per dag kwamen naar drugspand Hogeveen voor cocaïne en heroïne

Gemiddeld 28 klanten per dag kwamen naar een pand in Hogeveen om cocaïne en heroïne te kopen van een 32-jarige verdachte, zo zei de officier van justitie in mei 2019.²¹ Tegen de Hogeveener, die al vaak veroordeeld is voor drugshandel, is drie jaar gevangenisstraf geëist. De man is eind november 2018 opgepakt in zijn kamer in een pand aan de Prins Hendrikstraat in Hogeveen. Ook een medeverdachte (23) uit Nieuweroord werd aangehouden. De politie stelde vast dat veel druggebruikers belden met het nummer van de verdachte. Drie dagen voor de inval plaatste de politie een camera op het pand, waarop viel te zien dat veel drugsgebruikers het huis in en uit gaan. Een aantal klanten verklaarde dat ze hier regelmatig drugs kochten.

Tabel 3.10: Sprekende voorbeelden of verhalen over jonge dealers (bron: interviews)

Voorbeeld 1

In een kwetsbare buurt laat een organiserende (oudere) dealer jonge loopjongens de deals uitvoeren. Op de fiets en per scooter brengen ze de drugs rond, vooral harddrugs en meer in het bijzonder crack.

Voorbeeld 2

In een kwetsbare buurt kregen dealende loopjongens de opdracht om onmiddellijk langs te gaan bij (moeders van) gezinnen zodra de kinderbijstand was gestort. Dit soort botte marketing laat zien dat dealers de toch al aanzienlijke sociaaleconomische problemen in Hogeveen exploiteren en verergeren.

3. *Criminele netwerken die (ook) drugs verkopen*

De gemeente Hogeveen telt vooral autochtone drugsdealers die tamelijk eenvoudig opereren. Dit past bij een zogenoemde 'open' drugsscene, met (op straat) zichtbare dealpraktijken en drugsverslaafden. Er zijn daarnaast beter georganiseerde criminele (drugs)netwerken actief. Binnen die netwerken worden drugs verhandeld en bestaat de mogelijkheid om deze goedkoop in te kopen, bijvoorbeeld bij personen die beschikken over internationale drugslijnen of toegang hebben tot personen met dergelijke aanvoerlijnen. Bij een controle en aanhouding werd een partij cocaïne aangetroffen die nog was verpakt, zoals dat gebeurt bij internationale drugstransporten. Scherpe inkooprijzen leggen de basis voor een stevige winstmarge bij detail- en tussenhandel in drugs. Drugshandel is één van de criminele praktijken van georganiseerde drugsnetwerken. Drugshandel wordt gecombineerd met bijvoorbeeld investeringen in vastgoed en/of bedrijven in risicobranches (waaronder de autosector) en/of met hennepcultuur. In de gespreksronde viel op: hoe beter georganiseerd de drugscriminaliteit is, hoe minder informatie. Er komt geen landsgrensoverschrijdende drugshandel in beeld, terwijl dit voor de hand lijkt te liggen. De Duitse grens is dichtbij, Hogeveen telt (netwerken met) drugsdealers en er zijn tal van transportbewegingen over de weg vanuit of via Hogeveen.

Tabel 3.11: Van camping-gerelateerde drugshandel naar vermogensmisdrijven (bron: interview)

Elders in de regio Zuidwest-Drenthe is opgetreden tegen drugshandel op en vanaf een camping. De verdachte toplaag beschikte bij handelspraktijken over loopjongens. De drugsinkomsten en drugsopdrachten vielen weg voor eenvoudige uitvoerders, waarna een categorie zich (weer) stortte

²¹ *Dagblad van het Noorden*, OM: 28 klanten per dag kwamen naar drugspand Hogeveen voor cocaïne en heroïne, 21 mei 2019.

op woninginbraken: *“Ze moeten nu op een andere manier aan hun geld komen dan via het dealen en koerieren vanaf de camping.”*

Ad b) Drugshandel dichtbij: op straat, in panden en mobiel

De alom aanwezige dealers zijn aanjagers van het drugsgebruik. Andersom is het drugsgebruik een stimulans voor drugshandel. Dealers en drugsgebruikers treffen elkaar, verspreid over de gemeente, op talrijke drugslocaties. Op die locaties wordt het doorgaans in de loop van de middag drukker: meer volk en meer deals, onder meer omdat scholen uitgaan, horecazaken en andere winkels meer aanloop krijgen of tijdens uitgaansavonden. Wel constateren experts dat de drugshandel in feite een kwestie is van dag en nacht, omdat drugs de hele dag door worden besteld en afgeleverd. Uit in beslag genomen telefoons blijkt dat continu drugsorders worden geplaatst, ook in de ochtend als *“drugsontbijt”*. De bezorging wordt gedaan per fiets, scooter of auto. Professionals spotten veel vermoedelijke drugsleveranties. De gevoerde gesprekken – op straat in twee buurten (Oranjebuurt en Verzetsbuurt) en de interviewronde met professionals – leveren een lijst met drugslocaties op, te weten:

- Drugslocaties in de Oranjebuurt: de Emmastraat, de Prins Hendrikstraat, het Wilhelminaplein, de speeltuin, in steegjes tussen de woningen en op parkeerplaatsen door de wijk heen. Ook wordt drugsgebruik geconstateerd in panden waar arbeidsmigranten wonen; rondom dergelijke woningen wordt drugshandel vermoed.
- Drugslocaties in de Verzetsbuurt: op het schoolplein, op parkeerplaatsen bij de school, op het voetbalveld, in drugspanden in de buurt (*“het is een komen en gaan”*, aldus een bewoner), op de parkeerplaats bij de benzinepomp en in en rondom de twee parken: het Bentinckspark en Park Dwingeland. In Park Dwingeland en omgeving wordt gedeald, onder meer rondom een basisschool. Jonge (loopjongens van) dealers beschermen de handelspraktijken. *“Wat doe je in mijn gebied?”*, vroeg een jongen van een jaar of veertien aan een boa.
- In de directe omgeving van vier winkelcentra in Hoogeveen, waarbij in het bijzonder wordt gewezen op het winkelcentrum in De Weide. De Oranjebuurt ligt stijf tegen een winkelcentrum aan; op de looproute naar het centrum wordt gedeald. Respondenten weten niet of, en zo ja in welke mate, winkels of horeca in deze winkelcentra wellicht betrokken zijn bij drugshandel. Er zijn in elk geval windhappers; bedrijfjes met ogenschijnlijk te weinig klandizie ten opzichte van de omzet.²²
- De beschutting van parken in Hoogeveen wordt benut om drugs te gebruiken en te verkopen. Er wordt in het bijzonder gewezen op het Steenbergerpark, op het Bentinckspark (inclusief de sportvelden en middelbare school) en Park Dwingeland (onder meer rondom de basisschool).
- Parkeerplaatsen door de gemeente heen worden gebruikt om drugs of lachgas te gebruiken, onder meer in de omgeving van afritten en langs de snelweg, in het buitengebied of bij sportvelden. Er wordt op parkeerplaatsen ook drugs bezorgd. In de interviewronde worden parkeerplaatsen genoemd als drugslocaties (gebruik of handel), al kon niemand duidelijkheid verschaffen over wat zich nu precies afspeelt langs de A28 in de late uren. Er bestaat zekerheid over drugsgebruik en drugshandel op parkeerplaatsen bij scholen of parken.
- Er was een deallocatie pal achter het gemeentehuis. Door controles en aanhoudingen is dit tijdens onze interviewronde daar bijna verdwenen.

²² De eigenaar van een supermarkt in winkelcentrum De Weide is aangehouden op verdenking van de moord op Jihad Jafo (32) uit Enschede. Bron: *Dagblad van het Noorden*, Eigenaar van supermarkt in Hoogeveen opgepakt voor moord op Jihad Jafo uit Enschede, 23 januari 2023.

- Goed geïnformeerde respondenten zijn stellig dat er wordt gedeald rondom jeugdzorg-instellingen en onderwijsinstellingen.
- Drankketen in het buitengebied zijn inmiddels ook drugsketen. Drugs is goedkoper dan drank en valt bij dealers gemakkelijk te bestellen, met bezorging aan de deur.
- Er zijn signalen bekend over drugshandel in de horeca. Volgens één zo'n signaal worden drugs in de directe omgeving opgeslagen en in de horeca verkocht. Hard bewijs ontbreekt.

Ad c.) Harde drugs: schadelijke effecten

In typering van de Hoogeteense drugswereld door materiedeskundigen valt op dat opportunistische dealers en kwetsbare en vatbare drugsklanten domineren. De rauwe drugswereld heeft schadelijke effecten, namelijk:

- Het gebruik van drugs heeft nadelige *gezondheidseffecten*, zeker in combinatie met andere ongezonde gewoontes (b.v. roken, alcohol of goedkoop eten) en bij gebruik van GHB of crack. Crack is een sterk verslavende drugs. De snelle stijging van de bloedspiegel en de weer snelle daling zorgen voor een kortdurend hevig effect dat snel verdwijnt. Veilig of verantwoord gebruik is onmogelijk. De effecten van GHB-gebruik lijken op een alcoholroes, maar het kan ook stimulerend werken. Soms treden hallucinaties op. Andere ongewenste effecten zijn vergeetachtigheid, misselijkheid, overgeven en stuip trekkingen. Ook GHB is een drug met een hoog risico op verslaving. Eenmaal verslaafd is het ontzettend moeilijk om hier vanaf te komen. GHB-gebruik veroorzaakt sociale ellende in Hoogeteen (zie bijvoorbeeld tabel 3.12)

Tabel 3.12: Het Moederteam agendaert drugsellende

In Hoogeteen wordt in september 2015 het zogenoemde 'Moederteam' in het leven geroepen na een artikel in de Hoogeteense Courant over een moeder wiens zoon drugsverslaafd was en, in januari 2017, sinds twee maanden clean is. Deze jongen raakte reeds op 12-jarige leeftijd verslaafd aan GHB. De moeder legt uit: *"Hij maakte deel uit van de beruchte hanggroep De Weide. Hij gebruikte speed, pillen en GHB. Dat is erg verslavend en een levensgevaarlijk middel met als bijwerking psychose. Om het uur had hij daarvan vier milligram nodig. Soms werd hij langs de kant van de weg gevonden. In een paar jaar werd hij vijf keer opgenomen (...)."*²³

- Kwetsbare drugsklanten bouwen *schuldenposities* op, ook bij dealers. Bijvoorbeeld als 'op de pof' drugs worden gekocht. Kwetsbare verslaafden, marginale jongeren en gezinnen raken in de knel. Een respondent wijst op een opvoeder die drugsgeld onttrekt aan het (te) krappe maandbudget van een gezin. Dergelijke schulden leggen de basis voor criminele rekrutering en voor verwervingscriminaliteit.
- Respondenten wijzen op *verwervingscriminaliteit*; verslaafden die vermogensdelicten plegen ("stelen") om aan geld te komen en daarvan onder meer drugs kopen. Dit klassieke beeld uit (stedelijke) harddrugsscenes in de jaren '90 is actueel in Hoogeteen. Armetierige verslaafden stelen om drugs te kopen of om schulden (bij de dealer) af te betalen. Het resulteert in inbraak en diefstal, onder meer van koper, oud ijzer, (elektrische) fietsen en scooters. Er zijn voldoende helers die contant afrekenen.
- Door drugsgebruik drijven sociaaleconomisch kwetsbare verslaafden (nog) af van een bestaan dat is gebaseerd op onderwijs, werk en inkomen. Ze meten zich een ander leef-ritme aan

²³ Hoogeteense Courant, 'Drugsprobleem in Hoogeteen is groter dan men denkt', 28 januari 2017.

- a. dan past bij werk en studie. Drugsgebruik is een faalfactor in onderwijs of op het werk.
- De gemeente Hogeveen telt een drugswereld die redelijk overzichtelijk is voor *insiders* ('ons kent ons'), met daarbinnen grillige en impulsieve daders en veel drugsklanten. Het resulteert in een wirwar van (drugs)transacties en mondelinge afspraken, hetgeen geregeld uitmondt in conflicten. De geweldsdrempel is laag; conflicten resulteren frequent in geweld. Bijvoorbeeld intimidatie met knalvuurwerk, een steen door ruit, het bekladden van ramen, een band lek steken of een autobrand. Niet elke autobrand heeft zo'n oorzaak, al zijn respondenten stellig dat een categorie autobranden het resultaat is van drugsconflicten.

3.3 Vastgoed: 'vrije jongens' met panden

De typologie van vastgoedeigenaren annex huisjesmelkers in het rapport 'Groningse praktijken' (Van der Torre en Tops, 2022) is bruikbaar in Hogeveen, mits rekening wordt gehouden met specifieke lokale omstandigheden:

- **Type 1.** Opportunistische vastgoedeigenaren die de georganiseerde criminaliteit op afstand houden, al begaan ze overtredingen (b.v. brandonveiligheid). *Over de gemeente Hogeveen:* In Hogeveen gelden weinig regels omtrent kamer- en woningverhuur en worden weinig controles uitgevoerd. Daardoor blijft het vaak onduidelijk of regels worden overtreden. Hogeveen is daarmee aantrekkelijk voor investerende vastgoedopportunisten. Door het lage niveau van controle en handhaving is huisjesmelkerij een verdienmodel. De (precieze) relatie met de onderwereld, in heden of verleden, blijft onduidelijk.
- **Type 2.** Ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de onderwereld naar de legale vastgoedmarkt. **Type 3.** Vastgoedeigenaren die deel uitmaken van lokale netwerkjes met daarbinnen criminele praktijken. *Over de gemeente Hogeveen:* Door het lage niveau van controle en handhaving blijft de mogelijke of precieze relatie van vastgoedondernemers met de criminele onderwereld onduidelijk. Daarom kunnen we, wat de gemeente Hogeveen betreft, geen scherp maken tussen 'type' 1, 2 en 3. Respondenten plaatsen bij sommige (rechts)personen vraagtekens omtrent het startkapitaal, bijvoorbeeld omdat dit verdiend zou moeten zijn in een risicobranche met weinig klandizie. Inmiddels zijn er huurinkomsten, waardoor investeringen verklaarbaar zijn geworden. Die investeringen hebben plaats in een witwasgevoelige context, namelijk de aankoop, verkoop, verbouwing en verhuur van woningen of kamers. Toch stuiten we niet op harde verdenkingen wat betreft witwassen in de vastgoedwereld. Uiteindelijk valt vooral op dat er geen goed zicht is op eventuele relaties tussen de onder- en bovenwereld in kringen van vastgoedondernemers. Er worden slechts enkele voorbeelden gegeven van een mogelijke relatie tussen criminele praktijken en vastgoed. Een ondernemer in de vastgoedwereld heeft bijvoorbeeld een zaak waar drugs zijn aangetroffen. De gemeente heeft al met al weinig zicht of greep op het doen en laten van huisjesmelkers. Ook is onbekend wie er nu precies wonen in hun panden en wat de leef- en werkomstandigheden zijn van arbeidsmigranten of van andere huurders. Het is onbekend of ze worden uitgebuit. Dat is een probleem op zich.

De overlast-gevende vastgoedpraktijken zijn onder andere geconcentreerd in het centrum en tasten daarmee – zichtbaar en op korte afstand van het gemeentehuis – de leefbaarheid en economische waarde van het stadshart aan. Dat heeft lange tijd goed uitgepakt voor vastgoedopportunisten die hier het vastgoed goedkoop wensten te kopen. Zij betaalden al met al de beste prijs, waardoor vastgoedbezitters panden aan hen verkochten. Lange tijd werden panden verkamerd of gesegmenteerd, waarna het met "vage constructies"

werd verhuurd aan arbeidsmigranten. Dit resulteerde in overlast (o.a. geluid, parkeren en drugsgebruik) en in een eenzijdige marktontwikkeling die de geijkte lokale investeerders in de kaart speelden. Inmiddels worden door de hele gemeente, in woonwijken, woonhuizen opgekocht en benut voor verhuurpraktijken. Respondenten die in de gemeente wonen, schetsen hoe ze dit zagen en zien gebeuren; ook in straten of wijken die ze privé goed kennen omdat ze er zelf of naaste familie/vrienden wonen of woonden. Het resulteert in nadelige transitie; meer overlast, verloedering en minder sociale binding, ook in straten waar dit circa tien jaar geleden niet voor mogelijk werd gehouden.

- **Type 4.** Ondernemers die bij forse financieringen geld lenen (of op de één of andere manier verkrijgen) van vermogende (rechts)personen om dat te investeren in vastgoed. *Over de gemeente Hoogeveen:* Over dit soort patronen is ons niets verteld.

3.4 Over slachtoffers: in soorten en maten

De criminele wereld in de gemeente Hoogeveen wordt door (min of meer) calculerende daders aangegrepen om geld te verdienen. Toch maakt de wereld van de georganiseerde misdaad vooral slachtoffers: deels in strafrechtelijke zin (b.v. seksuele uitbuiting), maar vaker worden afhankelijke mensen in een lastige situatie gebracht. Daarbij is het niet duidelijk of ze in strafrechtelijke termen als slachtoffer bestempeld (kunnen) worden. Toch hanteren we ook daarvoor de term 'slachtoffer'. Er zijn in Hoogeveen veel meer 'verliezers' dan 'winnaars' in de criminele wereld. Druk en pressie brengen mensen op verschillende manieren in de problemen:

- In de criminele wereld worden katvangers ingezet, zoals schuldenaren die instemmen met een hennepkwekerij in huis. Als zo'n kwekerij wordt geruimd, is de kans (levens)groot dat criminelen enkele tienduizenden euro's claimen vanwege gederfde inkomsten. In de tussenhandel bedraagt de opbrengst van een plantage met tweehonderd planten al ongeveer € 23.000,- (Functioneel Parket Afpakken, 2016). Zo'n claim resulteert in een stevige schuldenpositie bij criminelen. Dat is een uitermate kwetsbare positie
- Arbeidsmigranten leveren zwaar werk; soms werken ze in een volcontinue sector. Ze worden onder andere (erg) sober gehuisvest, op basis van kortlopende huurcontracten. Dat brengt ze in een sterk afhankelijke positie. Werk is nodig om de huur te betalen. De woonruimte is gekoppeld aan het werk. Wie het werk of het wonen verliest of niet langer accepteert, raakt ook het ander kwijt. In welke mate dit leidt tot arbeidsuitbuiting is onduidelijk. Het is evenmin niet precies bekend waar in de gemeente arbeidsmigranten wonen en hoeveel.
- De illegale prostitutie is (net als eventuele arbeidsuitbuiting) slecht in beeld. Respondenten benoemen wel signalen: prostitutie op een vakantiepark en prostitutiepanden in kwetsbare buurten, onder andere in de Verzetsbuurt. Er komen lokale prostituees in beeld, maar ook prostituées uit het verre buitenland, zoals Spanje, China en Brazilië. Dit laatste lijkt te wijzen op (een realistisch risico op) mensenhandel.
- Drugsverslaafden worden door agressieve verkooptactieken van dealers (pushgedrag) in een slechte leefsituatie gebracht. Dit is volgens respondenten een serieus en groeiend probleem in de gemeente Hoogeveen.
- Digitale criminaliteit. Er wordt op allerlei manieren digitale criminaliteit gepleegd, dat wil zeggen misdaden die gepleegd worden met een ICT-middel, zoals een computer, smartphone, smartwatch of tablet.²⁴ Respondenten zien in de gemeente Hoogeveen geen daders, maar

²⁴ Bijvoorbeeld *spoofing*, zoals bankhelpdeskfraude. Er wordt ogenschijnlijk gebeld via het telefoonnummer van de bank. In het gesprek wordt getracht mensen zover te krijgen om fraudegevoelige gegevens (inlogcode, wachtwoord of pincode) prijs te geven en een pinpas op te sturen of af te geven aan een loopjongen die de pas

wel uitvoerders die voor het karretje worden gespannen. Bijvoorbeeld personen die fungeren als geldezel: mensen die (voor een wederdienst) een bankrekening ter beschikking stellen, zodat er misdaadgeld op kan worden gestort.

- Personen of gezinnen die het mikpunt waren of zijn van (gerichte) intimidatie of geweld, zoals vernielingen. Bijvoorbeeld omdat ze bezwaar maken tegen criminaliteit of tegen ongelikte levensstijlen, zoals hard rijden of systematische geluidsoverlast. In de Oranjebuurt en in de Verzetsbuurt stuitte we op levensechte (verhalen over dergelijke) slachtoffers.

3.5 Overige praktijken

Andere ondermijnende praktijken die volgens respondenten (redelijk) frequent voorkomen of aandacht verdienen zijn:

- a. *Zorgfraude*. Er wordtesignaleerd dat bewust geld wordt verdiend door ontoereikende zorg te leveren. Het betreft ten eerste gezinnen, families of kleine sociale kringen waar zogenaamd informele pgb-zorg wordt geleverd, terwijl het in feite gaat om een gefingeerde zorgbehoefte of om noodzakelijke zorg die niet wordt geleverd. Ten tweede leveren zorgaanbieders doelbewust ontoereikende zorg. Het idee bestaat dat hiertoe door aanbieders cliënten worden geronseld. Er wordt gewezen op een categorie cliënten met een sterke voorkeur voor één aanbieder, ook als de toegangsorganisatie nog niet met de cliënt heeft gesproken over de zorgbehoefte.
- b. *Energie-opportunisme*. Respondenten wijzen op risico's vanwege energie-opportunisme. Hiermee wordt bedoeld dat er grote publieke en private belangen mee zijn gemoeid om zonneparken of windmolens te realiseren. Het is de vraag of private investeerders daarbij integer opereren. Daarom wordt, bij het realiseren van een zonnepark, een Bibob-toets uitgevoerd. Het is de vraag of de verkoop van grond eerlijk verloopt, bijvoorbeeld als transacties op elkaar worden gestapeld. Ook is het de vraag hoe een project wordt gefinancierd. Voorts is de vraag hoe om wordt gegaan met publieke weerstand en met het verkrijgen van medewerking van lokale ondernemers.
- c. *Illegaal vuurwerk*. Het illegale vuurwerk is hoorbaar in wijken in Hoogeveen. Respondenten van de stratenquête wijzen hierop. Er wordt gehandeld in illegaal vuurwerk. Twee lokale omstandigheden werken dit in de hand. Uit onderzoek (Van der Torre e.a., 2017) blijkt dat hennepsteelt en handel in illegaal vuurwerk (kunnen) worden gecombineerd. De infrastructuur (netwerkjes, vervoer en opslaglocaties) voor hennepsteelt wordt dan gebruikt bij illegale vuurwerkhandel. Voorts wordt door Nederlanders illegaal vuurwerk gekocht dat wordt opgeslagen aan de Duitse kant van de Duits-Nederlandse grens.

komt ophalen. Bij phishing wordt, via een e-mail, sms-bericht of website, gevraagd naar persoonlijke gegevens. Deze mail is zogenaamd gestuurd door bijvoorbeeld een bank of ander bedrijf. Wie op een link klikt, krijgt een - zo geloofwaardig mogelijk geformuleerd verzoek om persoonlijke gegevens door te geven waarmee kan worden gefraudeerd. Een nieuwe vorm is zogenoemde anydesk-fraude, waarbij criminelen op afstand (remote) de computer van een slachtoffer overnemen. Om dit voor elkaar te krijgen, bellen (de hulptroepen van) criminelen op en bieden zij hulp aan bij een computer- of internetprobleem dat ze zogenaamd hebben ontdekt.

Hoofdstuk 4

De gemeentelijke aanpak van ondermijning: in de startblokken

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de gemeentelijke aanpak van ondermijning. In het Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 waren drugshandel, mensenhandel en witwassen strategische doelstellingen, maar in de vier jaren daarna verdwijnt ondermijning als veiligheidsprioriteit. De consequentie is dat de gemeentelijke aanpak van ondermijning stagneert (zie paragraaf 4.1). Paragraaf 4.2 beschrijft de kwetsbare veiligheidsorganisatie van de gemeenten Hoogeveen en De Wolden: er zijn erg weinig veiligheidsambtenaren en weinig boa's. Het geldende coalitieakkoord vat de gemeentelijke veiligheidstaak strikt op als preventieve actie. Paragraaf 4.3 formuleert opdrachten om in de komende jaren gestalte te geven aan de gemeentelijke ondermijningsaanpak.

4.1 Van 2019 tot en met 2022: geen prioriteit (meer) voor ondermijning

4.1.1 Integraal Veiligheidsplan 2019-2022: de-prioritering van georganiseerde criminaliteit

Het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente Hoogeveen voor de periode van 2019 tot en met 2022 (verder: IVP 2019-2022) telt acht prioriteiten. Dat zijn veel prioriteiten voor een dun bezet AOV-team, met een formatie van 3,4 fte. Toch staat de aanpak van georganiseerde criminaliteit of ondermijning niet in de volgende lange prioriteitenlijst:

1. Bewoners aan het roer als het gaat om de aanpak van veiligheidsproblemen in de buurt
2. Jong Hoogeveen & Veiligheid
3. Aanpak van alcohol en drugs als oorzaak van problemen
4. Zichtbaarheid wijkagent verbeteren
5. Huiselijk geweld
6. Verkeersveiligheid
7. Woninginbraken
8. Digitalisering (cyberpesten, hacken, spookfacturen, oplichting, sexting)

De gemeentelijke ondermijningsaanpak ontbreekt dus als prioriteit in het IVP 2019-2022, terwijl het nog wel een strategische doelstelling was in de voorganger: het Integraal Veiligheidsplan 2015-2018 (verder IVP 2015-2018). Dit kwam meer concreet tot uitdrukking in twee doelstellingen. Het IVP 2019-2022 blikt terug op die twee doelstellingen en verbindt daaraan een vooruitblik, gericht op het IVP 2019-2022. We citeren die passages bijna letterlijk en geven vervolgens een korte reactie:

- *Doelstelling 7 (IVP 2015-2018): Ontmoedigen van criminele activiteiten zoals mensenhandel, arbeidsuitbuiting, witwassen en oplichting.*

Toelichting:

“Er wordt regelmatig voorlichting gegeven aan collega's en netwerkpartners over mensenhandel en uitbuiting. (...) Dit leidt soms tot signalen. Deze signalen worden besproken met de Drentse ketenregisseur mensenhandel. De ketenregisseur pakt dit verder op.”

Vooruitblik t.b.v. IVP 2019-2022

“De effecten van georganiseerde criminaliteit zijn niet altijd even zichtbaar, maar ze zijn wel aanwezig. Denk hierbij aan criminele activiteiten als mensenhandel, witwassen en drugshandel. Gemeenten hebben een regierol bij de aanpak van arbeidsuitbuiting. Specifiek op het gebied van preventie, signalering, handhaving en hulpverlening.”

Onze reactie

Arbidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel. In strafrechtelijke zin valt het lastig te bewijzen, maar slechte woonomstandigheden van arbeidsmigranten waren en zijn zichtbaar

in de gemeente Hogeveen. De vooruitblik lijkt de aanpak daarvan te agenderen als belangrijke gemeentelijke taak, al wordt het geen prioriteit. Evenmin wordt beleid geagendeerd om misstanden bij het verhuur van kamers of units in te perken. Het IVP 2019-2022 laat de kansenstructuur voor huisjesmelkers ongemoeid. Witwassen wordt genoemd als oude doelstelling: het verdwijnt als prioriteit voor de periode vanaf 2019.

- *Doelstelling 8 (IVP 2015-2018): Daling van het aantal zaken op het gebied van drugshandel met 5% ten opzichte van het aantal van 100 in 2014*

Toelichting:

“Het aantal incidenten op het gebied van drugshandel is na een afname in 2015 weer op het niveau van 2014. Het aantal incidenten lag eind mei 2018 op 44. Mocht deze lijn worden doorgetrokken, dan is de verwachting dat eind 2018 het aantal gelijk is aan het aantal in 2014.”

Vooruitblik t.b.v. IVP 2019-2022

“Om het probleem meer bij de bron aan te pakken zou meer ingezet moeten worden op de aanpak van het produceren van drugs. (...) Hennepkwekerijen en XTC-labs in woningen en bedrijfspanden kunnen tot extreem gevaarlijke situaties leiden. Daarnaast is het goed om te onderzoeken of het mogelijk is om te voorkomen dat inwoners en verhuurders hun woning of bedrijfspand, al dan niet onder dwang, niet meer beschikbaar stellen voor het produceren van drugs.”

Onze reactie

In 2015 werd bestrijding van de drugshandel gezien als een strategische gemeentelijke opgave. Dat past bij de schadelijke actuele drugshandel; zie hoofdstuk 3. In het IVP 2019-2022 verdwijnt de bestrijding van de drugshandel uit beeld. Drugsgebruik wordt wel aangepakt, maar drugshandel en drugsgebruik versterken elkaar. In een vooruitblik op IVP 2019-2022 wordt de gevaarzetting vanwege drugsproductie genoemd, maar ook de aanpak daarvan wordt geen prioriteit in het IVP 2019-2022.

Het IVP 2019-2022 stelt preventief beleid centraal, net als burgerparticipatie: *“problemen voorkomen begint bij opvoeders”* en *“bewoners aan het roer als het gaat om de aanpak van veiligheidsproblemen in de buurt”*. De top-3 van de ondermijnende praktijken in de gemeente Hogeveen op dit moment (en in 2019) – namelijk hennepsteelt, drugshandel en misstanden met vastgoed (met name bij verhuur aan arbeidsmigranten) – krijgt geen prioriteit.

De geringe aandacht voor de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit in het IVP 2019-2022 is in lijn met het collegeprogramma 2018-2022, genaamd **‘Daadkracht Netwerk Ambitie’**. In dit programma komen de woorden criminaliteit, misdaad, drugs, mensenhandel, arbeidsuitbuiting en vastgoedfraude of criminaliteit niet voor. Het woord arbeidsmigrant staat eveneens niet in het programma. Ook het (terugdringen van) drugsgebruik wordt niet bestempeld als bestuurlijke opdracht. Wat wordt dan wel benoemd als college-thema’s op het terrein van veiligheid? Het betreft vier onderwerpen, namelijk: *a.)* het verbeteren van de zichtbaarheid en bekendheid van de wijkagent; *b.)* de eigen verantwoordelijkheid van burgers; *c.)* het faciliteren van overleg tussen horeca en jongeren en waar nodig (mobiel) cameratoezicht; en *d.)* gemeentelijke regie bij de aanpak van huiselijk geweld.

De consequentie van het de-prioriteren van ondermijning in het IVP is dat tussen 2019 en 2022 nauwelijks opvolging gegeven kan worden aan de uitkomsten van het ondermijningsbeeld dat het RIEC in april 2019 heeft opgesteld. Dit resulteert voor de gemeente Hogeveen in ongeveer 120 signalen over mogelijke ondermijnende criminaliteit in Hogeveen en De Wolden, met als top-3: witwassen; hennepsteelt en vastgoedfraude- en misbruik. Er wordt uiteindelijk één van deze signalen als casus opgepakt (omtrekt misstanden rondom arbeidsmigranten in diverse gemeenten) op het niveau van Zuidwest-Drenthe. Op basis van gesprekken en afwegingen in het Lokaal Ondermijningsoverleg (dat daartoe ongeveer vijf keer bij elkaar kwam) resulteert dit in Hogeveen

bij twaalf casus tot een interventie. Bijvoorbeeld (integrale) controles (onder andere door bouw- en woningtoezicht, politie, arbeidsinspectie, WMO, handhaving, sociale recherche en/of RUD), een Last onder dwangsom, een zogenoemd stopgesprek of Bibob-onderzoek. Ook is casuïstiek ingebracht bij het RIEC. Vanaf 2019 ontwikkelt het AOV-team van de gemeente Hogeveen geen (werkprocedures voor de) aanpak van casus op het terrein van ondermijning. Ze hebben letterlijk andere dingen aan hun hoofd: door andere prioriteiten in het IVP 2019-2022, door de coronacrisis en door de geringe formatie.

4.1.2 Veiligheidsbeleid: achterop geraakt

In 2010 constateert een VNG-studie dat het veiligheidsbeleid zich in (middel)grote gemeenten heeft ontwikkeld tot één van de dragers van het lokaal bestuur, net als zorg en ruimtelijke ordening. Het wordt stilaan de derde pijler van het lokaal bestuur (Tops e.a., 2010). Als de studie in 2016 wordt herhaald, blijkt dat het bestuurlijke veiligheidsbeleid zich met name verder heeft ontwikkeld wat betreft de aanpak van ondermijning. Tops e.a. (2016) constateren dat dit een impuls kreeg door beter inzicht in de materie en door de komst van de RIEC's. Daarbij worden instrumenten ingezet zoals Bibob-toetsen en bestuurlijke handhaving, onder meer op basis van artikel 13b Opiumwet. Gemeenten verzamelen en analyseren informatie over veiligheidsproblemen, inclusief georganiseerde criminaliteit. In de gemeente Hogeveen komt deze ontwikkeling niet van de grond, waardoor het veiligheidsbeleid achterop raakt. Dat geldt bij uitstek voor de aanpak van ondermijning. Wat dat betreft wordt in de periode van 2019 tot en met 2022 eerder een stap achteruit dan vooruit gezet. Ook in algemene zin stagneert de ontwikkeling van de gemeentelijke veiligheidsfunctie. Dat resulteert in kwetsbaarheden die in de volgende paragraaf worden beschreven.

4.2 De gemeentelijke veiligheidsorganisatie: kwetsbaar

4.2.1 De AOV-organisatie

In Hogeveen is het sociale beleid van oudsher veel sterker verankerd in het lokaal bestuur dan veiligheidsbeleid. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in het collegeprogramma 2018-2022, maar ook in het veiligheidsbeleid: met preventie, burgerparticipatie en de positie van de wijkagent als speerpunten. Ook het fysieke beleid is een pijler in het lokale beleid. Dit blijkt onder meer uit nieuwbouw in de Verzetsbuurt. De dominantie van sociaal en fysiek beleid komt tot uitdrukking in de geringe ambtelijke AOV-capaciteit voor twee gemeenten: Hogeveen en De Wolden. Dat knelt niet alleen bij de ondermijningsaanpak, maar breder bij het inrichten en handelen van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie.

De formatie van het AOV-team ligt op 3,4 fte. Tijdens ons veldwerk is er tijdelijk 3,6 fte beschikbaar omdat er – vanwege verlof – tijdelijk een professional is ingehuurd. We rekenen met de formele formatie van 3,4 fte. Die is beschikbaar voor het veiligheidsbeleid in twee gemeenten, met in totaal 80.425 inwoners, in een gebied met een oppervlakte van 355 vierkante kilometer en maar liefst 26 kernen. De gemeente Hogeveen heeft 55.927 inwoners, elf kernen en een oppervlakte van 129 vierkante kilometer. Per 10.000 inwoners is in Hogeveen/De Wolden 0,42 fte beschikbaar voor de AOV-taak. Dat is beduidend minder dan gemiddeld in de negen gemeenten in het Groningse Ommeland: de provincie Groningen minus de stad Groningen (zie tabel 5.1). Toch wordt door onderzoekers én door de Groningse burgemeesters geconcludeerd dat er daar te weinig veiligheidsambtenaren zijn. Desondanks zou de formatie in de gemeenten Hogeveen en De Wolden worden opgehoogd naar 5,2 fte als het op het huidige (te lage) gemiddelde niveau zou worden gebracht van de negen Groningse Ommeland-gemeenten (namelijk 0,65 fte per 10.000 inwoners). Hier komt bij dat in de gemeenten Hogeveen en De Wolden het veiligheidsbeleid dient te worden afgestemd met twee burgemeesters, twee colleges en twee gemeenteraden. Dit vergt tijd en energie. Het onderstreept hoe krap de huidige AOV-capaciteit in de gemeente Hogeveen is.

Tabel 4.1: OOV-capaciteit in de gemeenten Hogeveen en De Wolden en in negen Groningse gemeenten

Gemeente	OOV-capaciteit in fte	Aantal inwoners	Fte OOV per 10.000 inwoners	Landopp. (km2)	Wateropp. (km2)
Westerkwartier	3,3	64.345	0,54	363	6
Midden-Groningen	5 *	60.865	0,82	280	16
Veendam	1,9	27.441	0,69	76	3
Pekela	2	12.186	1,64	49	1
Stadskanaal	1	31.928	0,31	118	2
Oldambt	2 **	38.528	0,52	227	69
Westerwolde	2 ***	26.701	0,75	276	5
Eemsdelta	3	45.559	0,66	268	96
Het Hogeland	2,6	48.006	0,54	483	425
Totaal	23	355.559	0,65		
Hogeveen/ De Wolden	3,4	80.425	0,42	352	3

Noten * plus 2 vacatures voor ambtenaren op het snijvlak van Zorg en Veiligheid, ** inclusief een programmamanager Veiligheid (er staat een vacature van 1 fte open voor 'zorg & veiligheid' en er is voor 21,7 uur een oggz-coördinator) *** 1 fte bijna volledig bezet door AZC in Ter Apel

Anno 2023 is de gemeentelijke veiligheidstaak complex en veelzijdig. Het takenpakket is gegroeid. De AOV-ambtenaren in Hogeveen (en De Wolden) worden overvraagd. De vier ambtenaren (samen 3,4 fte) besteden veel tijd aan wat ze “de waan van de dag” noemen. Dit is een structureel element van het veiligheidsbeleid, want de AOV-organisatie vangt de hectiek op bij grote en kleine crises, andere piekgebeurtenissen en incidenten. In de afgelopen jaren vergde dit veel tijd en energie, onder andere door de coronacrisis, de opvang van Oekraïense vluchtelingen, een reeks incidenten rondom de AZC-locatie, autobranden, een schietpartij, vervuilde drugs, vondsten van een drugslab of hennepkwekerij en (drugs)overlast in De Weide en in het centrum. De consequentie is dat urgente kwesties belangrijke veiligheidstaken verdringen, zoals beleidsontwikkeling en taakspecialisatie. Naast het afhandelen van actualiteiten (“Waan van de dag”) vervulden tijdens ons veldwerk de vier AOV-medewerkers onder meer de volgende (hoofd)taken:

- AOV-er 1: Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ), woonoverlast en radicalisering.
- AOV-er 2: Evenementen, rampenbestrijding en bestuurlijke advisering.
- AOV-er 3: Drugs, jeugdoverlast, ketenbeleid, drank- en horecabeleid.
- AOV-er 4: Ondernijning, Bibob, Cyber-crime en de gang van zaken rond het AZC.

Zie bijlage 5 voor een actueel overzicht van de AOV-taken, met acht speerpunten en veertig veiligheidsonderwerpen.

De ambtenaar met ondernijning in portefeuille functioneert feitelijk ook als Bibob-coördinator, want hij voert de Bibob-toetsen uit: gemiddeld ongeveer zestien per jaar. De ondernijningsaanpak overlapt met het drugsbeleid. Op de locaties met jeugdoverlast is vaak tevens drugshandel. Voorts bestaat het gevaar dat jongeren of jeugdgroepen de stap zetten van overlast naar criminaliteit, zoals in De Weide en in het centrum. De beleidsterreinen worden vooral gezien als afzonderlijke opdrachten. Het ontbreekt aan een overkoepelende visie op de gemeentelijke aanpak van ondernijning. Het staat op de toekomstagenda om dit te ontwikkelen. Sinds het opleveren van het ondernijningsbeeld door het RIEC (in 2019) is dit er niet van gekomen. Dit kwam door personele schaarste en doordat het IVP simpelweg prioriteit gaf aan andere zaken. Er zijn daarnaast tal andere

factoren die een rem waren en zijn op het ontwikkelen van een gemeentelijke aanpak van ondermijning, namelijk:

- Het AOV-team kampt met verloop (personele wisselingen) en ziekteverzuim. Twee medewerkers zijn recent vertrokken. Een derde medewerker was met verlof en startte weer tijdens ons onderzoek. Vandaag de dag wordt stilstand al snel achteruitgang: ambtenaren die vertrekken en vacatures die lastig, niet of kwalitatief onvoldoende worden ingevuld, en te weinig tijd en ruimte voor specialisatie, voor beleidsontwikkeling en voor persoonlijke ontwikkeling. Dit laat zich voelen op belangrijke dossiers, zoals ondermijning en radicalisering.
- Er wordt doorgaans door het AOV-team adequaat gereageerd op incidenten of crises. De paradox is dat dit resulteert in tevredenheid in de ambtelijke top en bij bestuurders, waardoor onterecht het idee bestaat of bestond dat het goed genoeg gaat wat betreft veiligheid en veiligheidsbeleid. En dat terwijl de ondermijnende praktijken op straat vele ellendige problemen veroorzaken of verergeren, zoals bleek uit hoofdstuk 3.
- Hoogeveen is een incidentgevoelige gemeente. Er zijn structurele problemen en kwetsbaarheden en die monden frequent uit in incidenten of in vraagstukken die opspelen, zoals: GHB-gebruik, jeugdoverlast, vervuilde drugs, een piek in (bepaalde) vermogensdelicten, dealen op een bepaalde locatie of woonoverlast op steeds meer locaties. We kregen geregeld te horen dat iets tijdelijk een probleem was, bijvoorbeeld GHB-gebruik, maar dat het inmiddels weer op een gebruikelijk niveau zou liggen. Er zijn steeds weer incidenten vanwege sociaal-criminele kwetsbaarheden. De AOV-capaciteit is daarop niet berekend.
- Er is geen actueel privacy-protocol voor de uitwisseling van informatie over ondermijning. Dit was en is noodzakelijk ten behoeve van de ondermijningstafel. Er werd een privacy-protocol opgesteld, al dient dat nog te worden aangepast op basis van een nieuw VNG-model. Een branchegerichte aanpak, met het RIEC, kwam niet van de grond bij gebrek aan een protocol.
- Er bestond onrust in de organisatie vanwege de ambtelijke fusie. De noodzakelijke samenwerking tussen AOV en andere afdelingen bij de gemeente-brede aanpak van ondermijning stagneerde en stagneert. Ook had de aanpak van ondermijning tot en met 2022 geen prioriteit. De consequentie is dat bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning mondjesmaat werk is gemaakt van afstemming met andere ambtelijke afdelingen of bestuurlijke portefeuilles. Dit blijft beperkt tot (schaarse) Bibob-toetsen, afstemming met Economische Zaken over bedrijventerreinen en bij gebiedsgerichte activiteiten. Bij dat laatste gaat het vooral over sociale onveiligheid, zoals overlast.
- Er bestaat geen meldpunt binnen de gemeente Hoogeveen ten behoeve van signalen over mogelijke ondermijning. Er is in geringe mate geïnvesteerd in trainingen aan ambtenaren over het herkennen van mogelijke ondermijnende praktijken. Ten aanzien van mensenhandel zijn de meeste opleidingsinspanningen geleverd. In 2014 heeft Fairwork ambtenaren (boa's, ambtenaren die omgevingsvergunningen verstrekken en baliemedewerkers) getraind. Een AOV'er werd aandachts-functionaris mensenhandel, werd opgeleid om zelf trainingen te verzorgen en gaf vanaf 2014 "tientallen trainingen", onder meer aan de volgende ambtenaren: boa's, vergunningverleners, baliemedewerkers, leerplichtambtenaren en

ambtenaren op het sociaal domein, inclusief de wijkteams. Tijdens onze interviewronde stuiten we niet op signalen over mensenhandel die zijn gemeld en beoordeeld. Wat ondermijning betreft is sinds 2019 door het RIEC een presentatie verzorgd, in het kader van het opstellen van het ondermijningsbeeld. Er zijn twee trainingen gegeven aan ambtenaren die zijn belast met Wmo-zorg om signalen en gevaren van drugsproductie in huis te herkennen. Eén keer is, door twee externe experts, de zogenoemde drugscontainer neergezet om ambtenaren te trainen in het herkennen van signalen omtrent drugsproductie.

- Ambtelijke signalen over mogelijke ondermijning kunnen worden doorgegeven aan een AOV-ambtenaar. Er is geen overzicht beschikbaar van dergelijke signalen.
- Het Bibob-beleid is onderontwikkeld. Er wordt alleen standaard een toets uitgevoerd bij aanvragen voor een vergunning in het kader van de Horecawet, een prostitutiebedrijf of de Wet op de kansspelen. Dit is minimaal, want het betreft enkele geijkte risico-branches. Hiernaast wordt zo nu en dan een toets uitgevoerd bij een signaal, zoals bij aanleg van een zonnepark. Volgens respondenten past de minimale benutting van de Wet Bibob bij de politiek-bestuurlijke stijl waarbij wordt vertrouwd op intenties van aanvragers. Dit botst met drie belangrijke functies van Bibob-toetsing, namelijk: *a.)* het blokkeren van ongewenste/risikante vergunningen; *b.)* het realiseren van eerlijke concurrentie; en *c.)* duidelijk maken dat een gemeente alert is en dus geen *soft target* voor louche of criminele investeerders. Er wordt weinig of geen gebruikgemaakt van de wettelijke mogelijkheden om met Bibob-toetsing preventief op te treden tegen ondermijning bij: *a.)* vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid is betrokken als civiele partij; en *b.)* vergunningen op grond van de Huisvestingswet, onder andere voor splitsing of woningonttrekking. Dit laatste zou een instrument kunnen zijn bij de aanpak van huisjesmelkers. Hoe het ook zij: er is geen tijd en ruimte om het Bibob-beleid uit te breiden, terwijl de vastgoedpraktijken daar wel om (lijken te) vragen.
- Het AOV-team beschikt niet over een analist. Er zijn geen werkprocessen om analyses uit te voeren zodat de stap gezet kan worden naar actie, zoals (informatie-gestuurde) controles op bijvoorbeeld risicolocaties (bijvoorbeeld bedrijventerreinen of vakantieparken) of in risicobranches (bijvoorbeeld de auto-, horeca- of metaalsector).
- Er is nauwelijks een drugsbeleid van de grond gekomen, al is er wel beleid om bestuursrechtelijk op te treden bij drugshandel of drugsproductie. In de periode van 2019 tot en met medio juni 2023 worden 21 panden gesloten (vijftien keer vanwege een hennepkwekerij), wordt zes keer een Last onder dwangsom opgelegd en worden vier waarschuwingen uitgedeeld. In 2022 worden geen bestuursrechtelijke maatregelen opgelegd. In bijlage 3 staat hierover meer precieze informatie. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van de expertise en diensten van Verslavingszorg Noord Nederland (verder: VNN). VNN traint leerkrachten om middelengebruik te herkennen. Er zijn hulpverleners actief bij drugs-gerelateerde problemen. Het kan gaan om (individuele) begeleiding van redelijk zelfredzame cliënten en om meer intensieve zorg aan 'ontregelde' verslaafden (met psychiatrische klachten) die zelfstandig wonen. Als personen een gebiedsverbod opgelegd krijgen, kan de duur daarvan worden ingekort als ze meewerken aan hulpverlening. Het ontbreekt echter aan een voldragend drugsbeleid, gericht op het verminderen van drugshandel, drugsproductie en drugsgebruik. Dit vergt preventie, repressie en analyse.

- De ondermijningsaanpak is niet een kwestie van alleen de burgemeester of van AOV-ambtenaren of ambtenaren op het terrein van toezicht, handhaving en vergunningverlening. Ondermijning raakt vrijwel het gehele college van burgemeester en wethouders, de ambtelijke top (gemeentesecretaris en afdelingshoofden) en veel afdelingen of teams. Naast klassieke veiligheidsafdelingen gaat het in het bijzonder om de 'harde sector' (vastgoed, projectontwikkeling, economische zaken), het sociaal domein (o.a. Wmo, Jeugdwet, Participatiewet), ambtenaren met gebiedsgerichte taken, publiekszaken en allerlei ambtenaren of (ingehuurde) professionals die vanwege hun taak op straat komen of op werkbezoek gaan. De consequentie is dat behoefte bestaat aan 'gemeentelijke integraliteit': ambtelijke afdelingen die samenwerken en informatie delen. Er is in de gemeente Hoogeveen weinig ambtelijke scherpste op mogelijke ondermijnende praktijken. Bijvoorbeeld op het sociaal domein of in de harde sector, onder meer wat betreft criminele praktijken of sociale misstanden op vakantieparken en wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten. Beleid voor kamerverhuur en voor huisvesting van arbeidsmigranten wordt in de kern opgevat als huisvestingsvraagstuk, vrijwel zonder aandacht voor het risico op mensenhandel. De urgente problemen die uitvoerende professionals (met straatinformatie) benoemen (wat betreft drugscriminaliteit, sociale misstanden, intimidatie en overlast-gevende en florerende vastgoedondernemers) staan niet of in beperkte mate op het netvlies van beleidsambtenaren. Er is nauwelijks geïnvesteerd in training van ambtenaren wat betreft alertheid op ondermijnende invloeden of praktijken. Er is geen meldpunt voor ambtenaren die hier desondanks op stuiten. Een intern beleid om - met het oog op ondermijningsrisico's - ambtelijke scherpste te organiseren bij kwetsbare interne processen en functies moet van de grond getild worden of uit de pioniersfase worden gehaald. Bijvoorbeeld vergunningverlening, grond- en vastgoedtransacties, projectontwikkeling, subsidies, diensten van Burgerzaken (o.a. inschrijvingen en reisdocumenten) en het afgeven van zorgindicaties. Dit vergt gemeentelijke prioriteit voor ondermijning en brede ambtelijke en bestuurlijke scherpste.

Van 2019 tot en met 2022 is ondermijning geen (veiligheids-)prioriteit in de gemeente Hoogeveen. Er is nauwelijks een drugsbeleid van de grond gekomen en het beleid om de overlast-gevende huisjesmelkerij (verhuur van kamers of woningen) te beperken is in ontwikkeling. De huidige ondermijningsaanpak bestaat in de kern uit reacties op incidenten. Ondermijning wordt tot en met 2022 politiek-bestuurlijk niet gezien als een prioritair gemeentelijk beleidsvraagstuk: beleid, formatie en financiën voor de ondermijningsaanpak ontbreken. Er is dan ook geen beleid ontwikkeld en ingevoerd. Wat ondermijning betreft is Hoogeveen een gemeente zonder beleidstheorie. Politiek-bestuurlijk bestond tot voor kort een voorkeur voor een regelarme gemeente, ook ten aanzien van overlast-gevende verhuurpraktijken. De gemeentelijke website vermeldt anno maart 2023: *"In de gemeente Hoogeveen hebt u geen toestemming of vergunning nodig voor het verhuren van een woning of een kamer. Wij zijn op dit moment bezig om hier regels en voorwaarden voor op te stellen. Zodra deze bekend zijn, vermelden wij dit op deze pagina."*

Het ontbreken van een ondermijningsaanpak resulteert in een zwakke gemeentelijke informatiepositie. Er bestaat een stevig verschil tussen aan de ene kant de concrete en verontrustende verhalen van respondenten over ondermijnende praktijken, en aan de andere kant de beleidsontwikkeling en de informatie van beleidsambtenaren. Straatinformatie (van professionals en bewoners) wijst met name op: a.) een harde drugsscene met allerlei schadelijke effecten, zowel bij drugshandel als drugsproductie, en b.) florerende en overlast-gevende vastgoedpraktijken. Hieruit spreekt urgentie. Toch zien veel gemeentelijke gesprekspartners dat niet zo.

4.2.2 De boa-organisatie

De gemeenten Hogeveen en De Wolden hebben een boa-formatie van 11,9 fte (exclusief parkeertoezicht). Tot voor kort betrof het louter uitvoerende medewerkers, zonder teamleider. De operationele formatie ligt – met 1,48 boa per 10.000 inwoners – gemiddeld gezien hoger dan in het Groningse Ommeland, met gemiddeld 0,84 boa per 10.000 inwoners (zie tabel 5.2). Toch ligt de boa-formatie in de gemeenten Hogeveen en De Wolden juist weer beduidend lager dan in drie gemeenten in Noord-Holland. Een beknopte benchmark, uitgevoerd in 2021, toonde aan dat de gemeente Hoorn 2,2 fte boa-capaciteit telt per 10.000 inwoners. De gemeente Hoorn telde 73.619 inwoners in 2021 en een boa-capaciteit van 26,23 fte.²⁵ Dit is *exclusief* parkeertoezicht. De landoppervlakte van de gemeenten Hogeveen en De Wolden is ruim zeventien (!) keer zo groot als die in Hoorn. Toch wordt in Hoorn (in 2021) geconstateerd dat uitbreiding van de boa-capaciteit nodig is, onder meer omdat de gemeentelijke toezichtstaak groeit door terugtrekkende bewegingen van de politie (Van der Torre, 2021). Ook in Hogeveen doet de politie noodgedwongen aan taakafbakening. Daardoor komen meer werkzaamheden en meldingen terecht bij gemeentelijke boa's. Lokale aanwezigheid wordt steeds meer een boa-taak.

Tabel 4.2: Boa-capaciteit (domein 1) in negen Groningse gemeenten, in de gemeenten Hogeveen en De Wolden en in de gemeente Hoorn

Gemeente	Boa-capaciteit (domein 1)	Aantal inwoners	Fte boa per 10.000 inwoners	Landopp. (km ²)	Wateropp. (km ²)
Westerkwartier	5	64.345	0,78	363	6
Midden-Groningen	5	60.865	0,82	280	16
Veendam	3 (a)	27.441	1,09	76	3
Pekela	1,8	12.186	1,48	49	1
Stadskanaal	4 (b)	31.928	1,25	118	2
Oldambt	4 (c)	38.528	1,04	227	69
Westerwolde	2	26.701	0,75	276	5
Eemsdelta	3 (d)	45.559	0,66	268	96
Het Hogeland	4 (e)	48.006	0,83	483	425
Totaal	29,8	355.559	0,84		
Hogeveen/De Wolden	11,9 (f)	80.425	1,48	352	3
Hoorn	16,23 (g)	73.619	2,2	20	33

Noten (a) plus 3 stagiaires, (b) plus een toezichthouder, (c) inclusief een boa die wordt betaald door het COA, (d) wordt uitgebreid naar 5 fte, (e) vanwege de tijdelijke opvanglocatie voor maximaal 700 asielzoekers in Zoutkamp komen er tijdelijk 6 extra boa's, (f) inclusief marktmeester en zonder voorman of managementlaag, (g) exclusief parkeertoezicht.

Indien we de inzet van de boa-capaciteit 'afpellen', valt op hoe gering de formatie is. Er zijn acht wijk-boa's: zes in de gemeente Hogeveen en twee in De Wolden. Daarnaast wordt de marktmeester meegeteld, al voert deze geen boa-taken uit. Wat resteert zijn zogenoemde integrale boa's. Al met al blijft er 2,3 fte over aan breed inzetbare boa-capaciteit; de *allround* boa's. Specialisatie is erg lastig. Er zijn aandachtspunten toebedeeld zoals de drank- en horecawet, evenementen en landelijke aanpak adresonderzoek. In feite handelen alle boa's meldingen af. De meldingen bereiken hen langs verschillende kanalen, zoals het Klant Contact Center, de BuitenBeter-app, de overlasttelefoon (boa's geven het nummer met name aan burgers die overlast ervaren), het inlooppreekuur in de wijk en

²⁵ De boa-capaciteit in de gemeente Hoorn blijft achter bij die in Alkmaar (2,9 fte boa per 10.000 inwoners) en Purmerend (2,7 fte per 10.000 inwoners).

via de appgroep van het Keurmerk Veilig Ondernemen. Aan boa's wordt gevraagd om orde- of leefbaarheidsproblemen te signaleren. Die algemene instructie omvat het signaleren van ondermijnende criminaliteit. Er zijn verschillende omstandigheden waarom de betrokkenheid van boa's bij de ondermijningsaanpak niet uit de verf komt:

- Er is voor signalen over (mogelijke) ondermijning geen meldpunt beschikbaar voor gemeenteambtenaren. Er bestaan geen werkprocessen voor meldingen van boa's over bijvoorbeeld huisjesmelkerij, drugshandel, drugsoverlast of overlast van arbeidsmigranten. Dergelijke zaken komen aan de orde in meer algemene (gebiedsgerichte) overlegvormen. Boa's merken zelden dat iets wordt gedaan met hun signalering. Boa's zien al jaren veel en groeiende overlast rondom panden waar (veel) arbeidsmigranten worden gehuisvest. Het duurt lang voordat dergelijke straatinformatie resulteert in beleidsmaatregelen.
- De formatie en taakstelling van de boa's zijn niet gericht op bedrijventerreinen. Ze hebben daarom weinig informatie over de (ondermijnende) gang van zaken op die terreinen. Ze komen er zelden. Zo nu en dan gaat een *allround* boa naar een bedrijfslocatie in reactie op een melding of boa's nemen deel aan een controleactie.
- Er is een boa aangewezen voor het buitengebied. Deze boa is dus actief in een heel groot gebied waar veel bewoners de overheid op afstand houden. Dit is een rem op straatinformatie over mogelijk ondermijnende praktijken.
- Respondenten constateren dat er weinig horecacontroles worden uitgevoerd. Toch is dit – door het land heen – een geijkte boa-taak. Bij dergelijke controles bouwen controleurs al doende relaties op met (goedwillende) horeca-eigenaren en -medewerkers. De consequentie is dat vergunningverleners en AOV-ambtenaren in beperkte mate beschikken over straatinformatie over de gang van zaken in de horeca. Dit is merkbaar in de interviewronde. Er zijn heel wat twijfels omtrent de gang van zaken in de horecasector, maar er is in beperkte mate actuele informatie.
- De boa-organisatie is door de jaren heen niet stabiel en er bestaat onzekerheid op de werkvloer. Dit komt door wisselingen op leidinggevend en operationeel niveau: *“door het verloop moet iedere keer opnieuw begonnen worden”*. Er bestaat onvrede over de inschaling: schaal 7 en zelfs schaal 5. Het risico bestaat dat (ervaren) boa's vertrekken, waarna dit vervolgens lastig valt op te vullen. Tijdens ons veldwerk wordt een senior boa aangesteld die onder andere het brieven en debrieven ter hand zal nemen.

4.3 Ondermijning: de politiek op afstand

Dit onderzoek wordt uitgevoerd op een kantelmoment: van een periode waarin de ondermijningsaanpak geen politieke prioriteit was in het veiligheidsbeleid naar een periode waarin dit wel het geval is. Ondermijning is echter *meer* dan een veiligheidsprioriteit, want het raakt het functioneren van veel ambtelijke afdelingen. Het is met andere woorden ook een strategische gemeentelijke opdracht, waarbij preventieve inspanningen worden gekoppeld aan handhaving. Uit het coalitieakkoord 2022-2026, genaamd **‘Samen: verbinden & verbeteren’**, blijkt niet dat ondermijning op het bestuurlijke netvlies staat. De woorden ‘criminaliteit’, ‘misdaad’, ‘ondermijning’, ‘drugs’ (of een woord dat met drugs begint, zoals drugshandel, drugsverslaving of drugsproductie), ‘handhaving’, ‘arbeidsmigrant’, ‘(kamer)verhuur’ en ‘mensenhandel’ of ‘arbeidsuitbuiting’ komen

geen enkele keer voor in het coalitieakkoord. Kortom, alle belangrijke ondermijnende fenomenen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven, komen niet aan bod. Toch hebben geweld, misstanden met vastgoed, drugshandel en drugsverslaving schadelijke en zichtbare effecten op het sociale leven in de gemeente Hoogeveen.

Er wordt in het coalitieakkoord bestuurlijke prioriteit gegeven aan sociaal beleid (*“iedereen doet mee”*), wonen (in dat kader wordt de huisvesting van arbeidsmigranten *niet* genoemd), energietransitie en financiën. De korte en afsluitende paragraaf over ‘openbare orde en veiligheid’ telt zes regels, waarin de nadruk wordt gelegd op sociale veiligheid en preventie: *“In die samenwerking wordt ook steeds gekeken om (waar mogelijk) problemen te voorkomen (preventie). Dit vinden we erg belangrijk en benoemen we ook bij onze ambitie rond sociale vraagstukken.”*

Toen we al veel (empirisch) veldwerk hadden verricht, zijn we in gesprek getreden met raadsleden (van acht fracties). Dit gesprek onderstreepte dat zich een kanteling aftekent: van een periode waarin ondermijning als zodanig geen politieke prioriteit had, naar een fase en toekomst waarin dit - althans door de politiek - wel (mede) wordt gezien als een gemeentelijke taak. Juist in Hoogeveen vanwege bestaande kwetsbaarheden en criminele praktijken die beiden op het politieke netvlies staan. Raadsleden zien de belangrijkste ondermijnende praktijken in de gemeente. Ze leggen ook uit waarom het lang geen politieke prioriteit had. Er was wel politieke aandacht voor hennepplantages en voor de vele autobranden, al werd dit niet geplaatst in een bredere opdracht wat betreft de aanpak van ondermijning. Daarover twijfelden en twijfelen raadsleden ook, in die zin dat ze zich onder meer afvragen wat nu precies een passende taakverdeling is tussen aan de ene kant politie en justitie en aan de andere kant de gemeente, met een bijzondere rol voor de burgemeester. Door die onduidelijkheid bleef een politiek debat uit, ook omdat in het verleden het overheersende beeld was dat de problematiek - behoudens wat piekgebeurtenissen (met media-aandacht) – al met al acceptabel was. Na optreden bij incidenten keert de problematiek weer terug op het oude niveau, waardoor het geen structureel politiek thema werd. Thans taxeren politici de situatie anders. Ze zien hardnekkige sociale problemen en wijzen onder meer ook op drugscriminaliteit, problemen bij het huisvesten van arbeidsmigranten (*“er is jaren geen goed beleid geweest”*) en intimidatie. Een gecombineerde gemeentelijke aanpak, met handhaving, gebiedsgerichte inspanningen en sociale ondersteuning wordt op de politieke en maatschappelijke agenda gezet. De toon waarop raadsleden dit doen is realistisch: met oog voor de harde kanten van de lokale realiteit en met het besef dat er meer politieke sturing nodig is. Het politieke inzicht is er; nu rest de stap naar het bestuurlijke handelen van de gemeente Hoogeveen. De kloof tussen het maatschappelijke belang dat raadsleden toekennen aan de ondermijningsaanpak, en de negatie van dit vraagstuk ik twee coalitieakkoorden op rij (2018-2022 en 2022-2026), dient te worden overbrugd.

4.4 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 4.3: Samenvattende bevindingen op basis van het normenkader

1. Beleidstheorie

- Tussen 2019 en 2022 is ondermijning geen veiligheidsprioriteit. Als het geen prioriteit, maar één van de vele taken van de ambtelijke veiligheidsorganisatie, is het logisch dat andere afdelingen er weinig oog voor hebben. Zie punt 4. Hoogeveen is wat ondermijning betreft een beleidstheorie-loze gemeente: reageren op incidenten of piekgebeurtenissen is de werkwijze en er is geen ruimte voor analyse en beleidsvorming.

- In de bestuurlijke visie van de gemeente Hoogeveen is er geen plaats voor de criminele praktijken met (schadelijke en op straat goed zichtbare) ondermijnende effecten, zo blijkt onder meer uit twee opeenvolgende coalitieakkoorden (2018-2022 en 2022-2026).

2. Informatie: inzicht, signalen, overzicht en analyse

- Bij gebrek aan prioriteit voor ondermijning binnen de gemeente – inclusief de AOV-organisatie – is er geen ambtelijke tijd of ruimte om informatie te verzamelen en om tot een analyse te komen, ook niet wat betreft belangrijke dossiers of locaties.
- Er bestaat geen meldpunt binnen de gemeente Hoogeveen ten behoeve van signalen over mogelijke ondermijning. Er is geen analist beschikbaar in het AOV-team.
- Na de oplevering van het vertrouwelijke ondermijningsbeeld van het RIEC (in april 2019) is deze analyse niet verder uitgediept en ook niet opgepakt bij beleidsvorming of beleidsuitvoering. Het is als het ware ‘in de lucht blijven hangen’, al verzamelde het RIEC over de gemeente Hoogeveen ongeveer 120 signalen over mogelijke ondermijnende criminaliteit, met als top-3: witwassen, hennepteelt en vastgoedfraude- en misbruik.
- Er is geen actueel privacy-protocol voor de uitwisseling van informatie over ondermijning.

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

- De capaciteit van de ambtenaren openbare orde en veiligheid (AOV) ligt op 3,4 fte. Dat is voor de hele gemeentelijke veiligheidstaak. Deze is complexer en breder geworden, bijvoorbeeld doordat crisisbeheersing hier ook onder is komen te vallen. Ondermijning is één van de vele taken en daardoor is er weinig tijd en ruimte voor de ondermijningsaanpak.
- 3,4 fte is de capaciteit voor de gemeenten Hoogeveen en De Wolden; dat is 0,42 fte per 10.000 inwoners. Dat is veel minder dan de gemiddelde capaciteit van de 9 gemeenten in het Groningse Ommeland met 0,65 fte per 10.000 inwoners, terwijl ook dat ver tekortschoot om – te midden van andere veiligheidstaken – afdoende gestalte te geven aan de ondermijningsaanpak.
- Ondermijning is in veel opzichten een neventaak van één van de vier AOV-ambtenaren die ook nog andere taken heeft, feitelijk fungeert als Bibob-coördinator (al bestaat die functie niet) en Bibob-toetsen uitvoert.
- Het AOV-team kampte met personele wisselingen en ziekteverzuim; dat valt nauwelijks op te vangen.
- De gemeenten Hoogeveen en De Wolden hebben een boa-capaciteit van 11,9 fte, hetgeen neerkomt op 1,48 fte per 10.000 inwoners. Dat is meer dan het Groningse Ommeland (gemiddeld 0,84 fte per 10.000 inwoners), maar veel minder dan het qua oppervlakte veel kleinere Hoorn (2,2 fte per 10.000 inwoners).
- In Hoogeveen en De Wolden is al met al (rekening houdend met de taakverdeling) 2,3 fte beschikbaar voor breed inzetbare boa-capaciteit.
- De formatie en taakstelling van de boa-organisatie voorzien niet in specialisatie wat betreft ondermijning. Verder komen boa's (bijna) alleen bij meldingen op bedrijventerreinen. Eén boa is aangewezen voor het erg grote buitengebied. Er worden weinig horecacontroles uitgevoerd, al is dit (in het hele land) een geijkte boa-taak. Dit is een rem op informatie over (ondermijning in) de horeca.

4. Gemeentelijke integraliteit

- Vraagstukken worden – door de geringe investeringen in veiligheid, getuige onder meer het ontbreken van prioriteit voor ondermijning – eenzijdig gedefinieerd als sociale opgave of als bouw- of huisvestingsopgave. Veiligheid is geen volwaardige pijler van het lokaal bestuur, naast ‘sociaal’ en ‘fysiek’.
- Het Bibob-beleid is onderontwikkeld; toetsing wordt uitgevoerd bij geijkte risicobranches (horeca, prostitutie en kansspelen) en soms op een ander dossier bij een signaal. Bibob-beleid wordt dus bijvoorbeeld niet gericht op huisjesmelkers.

- Door het onderontwikkelde Bibob-beleid wordt een kans gemist om te sturen op scherpste op andere afdelingen bij het verlenen van diensten of vergunningen ten aanzien van de (mogelijk ondermijnende) belangen en bedoelingen van externe partijen.
- Er is weinig ambtelijke scherpste op mogelijke ondermijnende praktijken. Bijvoorbeeld op het sociaal domein of in de harde sector, onder meer wat betreft criminele praktijken of sociale misstanden op vakantieparken en wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten. Beleid voor kamerverhuur en voor huisvesting van arbeidsmigranten wordt opgevat als huisvestingsvraagstuk, vrijwel zonder aandacht voor het risico op mensenhandel. De urgente problemen die uitvoerende professionals (met straatinformatie) benoemen (wat betreft drugscriminaliteit, sociale misstanden, intimidatie en overlast-gevende en florerende vastgoedondernemers) staan niet of in beperkte mate op het netvlies van beleidsambtenaren.
- Er is nauwelijks geïnvesteerd in training van ambtenaren wat betreft alertheid op ondermijnende invloeden of praktijken. Er is geen meldpunt voor ambtenaren die hier desondanks op stuiten.

5. Externe netwerkvorming: publiek en privaat

- De AOV-organisatie heeft het dermate druk, wat ondermijning betreft alleen al met incidenten, dat het externe relatiebeheer bij de ondermijningsaanpak gering is. Er zijn overleggen met vooral de politie en er is afstemming met het RIEC, maar er wordt niet structureel gestalte gegeven aan publiek-private samenwerking met ondernemers en bewoners.
- De gemeente stemt af met bewoners en ondernemers, al gebeurt dat vooral bij gebiedsgerichte inspanningen. Daarbij worden overlast en criminaliteit besproken, al staat dat dan vooral in het teken van sociale veiligheid.

6. Politieke verantwoording en sturing

- Ondermijning had tot voor kort geen prioriteit. Een politiek debat over het brede vraagstuk van ondermijning is in feite nooit gevoerd. Het ging over veiligheid in brede zin of over criminele incidenten/peikgebeurtenissen.
- Het gebrek aan politiek-bestuurlijke prioriteit voor (ondermijnende) criminaliteit blijkt uit de coalitieakkoorden voor de periode 2018-2022 en 2022-2026. Het thema criminaliteit wordt hierin niet besproken.
- Raadsleden twijfelden en twijfelen over de politieke betekenis van ondermijnende criminaliteit, terwijl ze op zoek zijn naar een passende taakverdeling tussen politie, justitie en gemeente.
- Raadsleden hebben zicht op/ gevoel bij belangrijke ondermijnende praktijken in de gemeente Hoogeveen. Ze zetten het van hun kant op de (toekomst)agenda. Het politieke inzicht is er; nu rest de stap naar het bestuurlijke handelen van de gemeente Hoogeveen.

Literatuur

Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & Bunt, H. van de (1996). *Inzake opsporing: Enquêteopsporingsmethoden, Bijlage VII: Eindrapport georganiseerde misdaad in Nederland*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Functioneel Parket Afpakken (2016). *Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht*. Functioneel Parket.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Auteur.

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.

Noordanus, P., Torre, E.J. van der, Tops, P.W & Kester, J. (2021). *Preventie met Gezag. Een strategie voor weerbare wijken*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.

Pest, M. te, Nieuwdorp, S., Smeets, B., Wijnen, E. van (2017). *Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit. Een overzichtsstudie: aard en oorzaken*. RIEC Zuid-West Nederland; Openbaar Ministerie.

Tops, P. W., & Van der Torre, E.J. (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Amsterdam: Boom Lemma.

Torre, E.J. van der, Valkenhoef, J. van, 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*. Geraadpleegd via:
<https://lokalezaken.com/wp/wp-content/uploads/2022/02/Recreatieparken-ondermijning-1.pdf>

Torre, E.J. van der (2021). *Gemeente Hoorn. Veiligheidsscan 2021*. Rotterdam: LokaleZaken.

Tops, P.W., Duin, M.J. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn: Politieacademie.

Tops, P.W., Os, P. van & Torre, E. van der (2016). *Sleuren en sturen in 2017: de ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*. Apeldoorn: Politieacademie.

In het rapport wordt in voetnoten verwezen naar rapporten, mediaberichten en geraadpleegde websites.

Bijlage 1

Casusonderzoek: de autobranche

De gemeente Hogeveen telt disproportioneel veel bedrijven die in de autobranche (specifiek: handel in en reparatie van auto's) actief zijn. In het vierde kwartaal van 2021 zijn er in Nederland 21,2 vestigingen per 10.000 inwoners, terwijl er in de gemeente Hogeveen 41,1 vestigingen zijn. Daarmee staat deze branche op plek 1 van branches met de grootste procentuele afwijking ten opzichte van de situatie in Nederland. Verder geldt voor de autobranche in Hogeveen (specifiek: handel in en reparatie van auto's) dat de omzet van deze bedrijven hoger is dan op basis van omgevingskenmerken te verwachten is. In 2019 maakt een bedrijf in Nederland namelijk een gemiddelde omzet per fte van €186.000. De gemiddelde omzet per fte in de gemeente Hogeveen is echter €227.000. Ook hiervoor geldt dat de autobranche de branche is met de grootste procentuele afwijking ten opzichte van de situatie in Nederland.²⁶

Het casusonderzoek is opgesplitst in drie delen: 1) een bedrijvenanalyse, 2) interviews met *street-level* professionals en 3) een analyse van politieregistraties. Voor het verkrijgen van inzicht in de politieregistraties is op 24 januari 2023 een toestemmingsaanvraag ingediend bij het College van procureurs-generaal. Dezelfde dag hebben we antwoord ontvangen dat het verzoek in goede orde is ontvangen en in behandeling genomen wordt. Op 1 mei 2023 hebben we de toestemming ontvangen, waarna de interviews zijn ingepland (en afgenomen). Ook is de uitvraag voor de registraties uitgezet bij de politie. Begin september 2023 zijn deze nog niet beschikbaar, maar ronden we wel dit rapport af.

Bedrijvenanalyse

Eind januari 2023 is gestart met de bedrijvenanalyse. Op die datum zijn bij de KvK 7.552 ondernemingen ingeschreven in de gemeente Hogeveen, zo blijkt op Company.info.²⁷ Voorts is gefilterd op de SBI-codes²⁸ "handel in auto's en aanhangers plus eventueel reparatie", "gespecialiseerde reparatie van auto's" en "handel in auto-onderdelen en auto-accessoires". Dit heeft geresulteerd in 317 bedrijven. Eén bedrijf is uitgeschreven uit het Handelsregister en een bedrijf blijkt geen relatie te hebben tot de gemeente Hogeveen, waardoor de bedrijvenanalyse is toegepast op 315 bedrijven.

Van al deze bedrijven is het oudste bedrijf in 1954 ingeschreven bij de KvK, terwijl het jongste bedrijf in 2023 is ingeschreven bij de KvK. Het gemiddelde oprichtingsjaar is 2010. Niet alleen is gekeken naar het jaar waarop de bedrijven zijn ingeschreven bij de KvK, maar ook naar het jaar waarin ze op het huidige adres zijn gevestigd. Dit is bekend van 166 bedrijven. Het oudste bedrijf blijkt sinds 1967 op het huidige adres te zitten, terwijl dit voor het jongste bedrijf het jaartal 2023 is. Het gemiddelde jaartal waarop de 166 bedrijven op het huidige adres zitten, is 2015. De meeste bedrijven hebben een bezoekadres in Hogeveen, namelijk 214. De overige dorpen waar de resterende 101 bedrijven zijn gevestigd, zijn Hollandscheveld (43), Elim (10), Noordscheschut (10), Pesse (10), Stuifzand (8), Nieuwlande (6), Fluitenberg (4), Nieuweroord (4), Tiendeveen (4), Beilen²⁹ (1) en Dedemsvaart³⁰ (1). Van 303 bedrijven is de functie van het bezoekadres bekend. Met in het

²⁶. Zicht op ondermijning (z.d.). *Afwijkende omzetten*. Geraadpleegd via: <https://www.zichtopondermijning.nl/>

²⁷. Company.info is gefuseerd met webservices.nl en onderdeel van FD Mediagroep. Op Company.info worden bedrijfsgegevens samengebracht en gestructureerd. Het biedt betrouwbare en actuele informatie, zakelijk nieuws en voorspellende inzichten over bedrijven en haar bestuurders. Het volgende is via Company.info te achterhalen: adresgegevens, bedrijfsgegevens, bedrijfsnieuws, aandeelhouders, datatools, financiële prestaties, vastgoedinformatie en voertuiginformatie.

²⁸. SBI-codes staan voor de Standaard Bedrijfsindeling-codes waarmee een bedrijf zich heeft ingeschreven bij de KvK.

²⁹. Hoewel het bezoekadres niet in de gemeente Hogeveen ligt, geldt dit wel voor het postbusadres. Daarom is dit bedrijf toch meegenomen in de analyse.

³⁰. Hoewel het bezoekadres niet in de gemeente Hogeveen ligt, geldt voor dit bedrijf dat het een statutaire zetel in Hogeveen heeft. Daarom is dit bedrijf toch meegenomen in de analyse.

achterhoofd de gedachte dat dit casusonderzoek gaat over bedrijven die actief zijn in de autobranche valt het op dat het 167 keer een woonfunctie betreft. In vergelijking met het bezoekadres komt het postbusadres 282 keer overeen. Van 303 postbusadressen is de functie bekend en hiervoor geldt dat het 187 keer een woonfunctie betreft. In het geval er sprake is van een woonfunctie is de WOZ-waarde op 01-01-2021 bekeken. Dit is van 177 woningen bekend geworden. De laagste WOZ-waarde is 35.000 en de hoogste is €1.297.000, met een gemiddelde van €294.017. In het vervolg wordt eerst de methodiek van de bedrijvenanalyse beschreven, om daarna in te gaan op de resultaten.

Bedrijvenanalyse: methodiek

Het achterliggende idee van de bedrijvenanalyse is dat ondernemingen doorgaans winst willen maken. Daarvoor is het van belang dat klanten de onderneming kunnen bereiken, waarvoor een hogere mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit geboden is. Het is dan ook opmerkelijk wanneer een onderneming hier niet aan voldoet. Dit is mogelijk een indicatie dat de onderneming louche is. Door gebruik te maken van de openbare informatie op Google en Company.info – waarvoor het dossiernummer van de onderneming nodig is om de betreffende onderneming te vinden en analyseren – is de mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit van de ondernemingen in kaart gebracht. Iedere onderneming krijgt daarbij scores voor de aan- of afwezigheid van een website en de kwaliteit daarvan, de aan- of afwezigheid van een vast of mobiel telefoonnummer, het aantal en de aard van reviews van de onderneming, het overeenkomen van het bezoeken postadres, een verschil in opgave van de SBI-code door de ondernemer bij de KvK en de toekenning door Company.info en de aan- of afwezigheid en de zakelijkheid van een e-mailadres. Een onderneming kan tussen de 0 en maximaal 17 punten krijgen, waarbij 17 punten staat voor een onvindbaar, onzichtbaar en onprofessioneel bedrijf (zie het onderstaande schema voor een uitvoerige beschrijving van de methodiek).

Tabel 1: Methodiek bedrijvenanalyse

Ondernemingen willen winst maken. Daarvoor is het van belang dat klanten het bedrijf kunnen bereiken, waarvoor doorgaans een hogere mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit geboden is. Het is dan ook opmerkelijk wanneer een onderneming hier niet aan voldoet, wat een mogelijke indicatie is voor een onderneming die 'niet-pluis' is. Door gebruik te maken van de openbare informatie op Google en Company.info is de mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit van 316 autobedrijven uit de gemeente Hogeveen in kaart gebracht. De ondernemingen kunnen maximaal 17 minpunten toebedeeld krijgen, namelijk 9 op Google en 8 op Company.info. Doordat een onderneming in totaal 17 minpunten toebedeeld kon krijgen, hanteren we een onvoldoende score indien een onderneming minimaal 9 minpunten heeft gescoord. Een onderneming die 17 minpunten scoort, staat voor een slecht vindbaar, slecht zichtbaar en mogelijk onprofessioneel bedrijf.

De eerste factor die op Google wordt onderzocht, zoomt zowel in op de mate van vindbaarheid als op de mate van zichtbaarheid en professionaliteit. Het betreft de aan- of afwezigheid van een webadres, waarbij afwezigheid resulteert in 2 minpunten. Indien een onderneming wel een webadres heeft maar deze onprofessioneel oogt, resulteert dat in 1 minpunt. De tweede factor betreft de aan- of afwezigheid van een telefoonnummer. Indien een onderneming namelijk geen vast of mobiel telefoonnummer vermeldt op Google, is het niet bereikbaar voor klanten en krijgt het 2 minpunten. Wanneer een onderneming geen vast telefoonnummer heeft maar wel een mobiel telefoonnummer, krijgt het 1 minpunt. Het idee is namelijk dat een onderneming zich zou horen te vestigen in een kantoorruimte waar een vaste telefoonaansluiting tot de mogelijkheden behoort. Wanneer dan blijkt dat een onderneming geen vast telefoonnummer heeft, zegt dat iets over de mate van professionaliteit. De reden dat de afwezigheid van een telefoonnummer en webadres in totaal vier punten waard is, is omdat deze twee indicatoren het meest illustratief zijn voor de mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit. Om de mate van professionaliteit van een onderneming verder in kaart te brengen, is gekeken naar het aantal reviews dat een onderneming heeft ontvangen op Google, Facebook en het Telefoonboek. Het idee hierachter is dat een kwalitatief goed bedrijf positieve reviews ontvangt. Er worden dan ook minpunten toegekend aan een onderneming indien het geen enkele review heeft ontvangen op Google (1 minpunt), Facebook (1 minpunt) of het Telefoonboek (1 minpunt). In het geval een onderneming op geen van de drie reviews heeft ontvangen, krijgt het 1 extra minpunt. Naast de hoeveelheid reviews die een onderneming ontvangt, is het ook van belang te kijken naar de

beoordelingen die een onderneming krijgt indien het reviews heeft ontvangen. Hierbij is er voor gekozen om een onderneming 1 minpunt te geven indien de gemiddelde beoordeling op Google en/of Facebook lager is dan 3,5 (op een schaal van 1 tot en met 5). Hetzelfde geldt wanneer een onderneming reviews heeft ontvangen op het Telefoonboek maar de gemiddelde score lager is dan een 6,0 (op een schaal van 1 tot en met 10). In totaal kunnen hier dus ook 3 minpunten toegekend worden.

Op Company.info worden een aantal andere indicatoren in kaart gebracht. Zo is onderzocht of het bezoek- en postbusadres overeenkomen. De reden dat deze factor wordt meegenomen, is omdat het niet overeenkomen van het bezoek- en postbusadres erop kan duiden dat de onderneming bedrijfsactiviteiten uitvoert die worden verhuld doordat de post op een ander adres wordt bezorgd. Indien hier sprake van is, krijgt de onderneming 1 minpunt toegekend.

Verder geeft het inzicht in de Standaard Bedrijfsindeling-codes (hierna: SBI-codes) waarmee een bedrijf zich heeft ingeschreven bij de KvK, evenals eventuele andere SBI-codes die door Company.info zijn toegekend. Indien dit het geval is en de door Company.info toegevoegde SBI-codes zijn qua aard zeer verschillend van de SBI-codes waarmee een onderneming zichzelf heeft ingeschreven, leidt dat tot 2 minpunten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien een onderneming zich bij de KvK heeft ingeschreven als financiële holding, maar volgens Company.info ook auto's verhuurt.

Met betrekking tot de aan- of afwezigheid van een vast en mobiel telefoonnummer en webadres geldt dezelfde toekenning van minpunten als op Google. Indien een vast en mobiel telefoonnummer ontbreken, leidt dat dus tot 2 minpunten terwijl de aanwezigheid van enkel een mobiel telefoonnummer 1 minpunt oplevert. Daarnaast wordt aan een onderneming opnieuw 2 minpunten toegekend wanneer een webadres ontbreekt. Een verschil ten opzichte van de puntentoekening op Google is dat hierbij niet wordt gekeken naar de professionaliteit van de website.

Een toevoeging ten opzichte van wat op Google staat, is dat op Company.info eventueel een e-mailadres staat vermeld. Indien dit niet het geval is, krijgt een onderneming 2 minpunten. Wanneer er wel een e-mailadres staat maar deze persoonlijk van aard is in plaats van zakelijk krijgt een onderneming alsnog 1 minpunt toegekend. Dit geeft namelijk een indicatie voor de mate van professionaliteit van een onderneming.

Bedrijvenanalyse: uitkomsten

Allereerst is op Google gekeken in hoeverre de 315 ondernemingen vindbaar, zichtbaar en professioneel zijn. Met betrekking tot de aanwezigheid van een telefoonnummer op Google is de conclusie dat 211 van de 315 ondernemingen (67%) een telefoonnummer hebben. Voor de 211 ondernemingen die een telefoonnummer op Google hebben staan, geldt dat het in 112 gevallen een vast telefoonnummer betreft en in 99 gevallen een mobiel telefoonnummer. Voor wat betreft de aanwezigheid van een website op Google blijken 145 van de 315 ondernemingen (46%) een website te hebben. Daarvan zijn er 21 beoordeeld als onprofessioneel, omdat basale informatie mist op de website. Slechts 124 ondernemingen hebben dus een professioneel ogende website.

Een andere zoekopdracht op Google is het in kaart brengen van het aantal reviews die de ondernemingen hebben ontvangen op Google, Facebook en het Telefoonboek, en de daarbij behorende scores. Met betrekking tot Google blijken 168 van de 315 ondernemingen reviews te hebben ontvangen. Deze 168 ondernemingen hebben in totaal 7.432 scores gekregen, uiteenlopende van 1 tot 575 scores. De 168 ondernemingen hebben gemiddeld 44 scores gekregen. De waarde van de scores liggen op een schaal van 1 tot en met 5 (waarvoor geldt dat een 1 een slechte score is en een 5 een goede score) en het blijkt dat de gemiddelde waarde van de 7.432 scores een 4,4 is.

Voor het aantal gegeven reviews op Facebook geldt dat 65 van de 315 ondernemingen deze hebben ontvangen. Het gaat in totaal om 1.186 scores, waarbij de 65 ondernemingen gemiddeld 18 scores hebben gekregen. De gemiddelde waarde van de 1.186 scores is een 4,8 op een schaal van 1 tot en met 5. Via het Telefoonboek hebben 85 van de 315 ondernemingen reviews gekregen. Het gaat in totaal om 756 gegeven scores met als gemiddelde 9 gegeven scores per onderneming. Op een schaal van 1 tot en met 10 is de gemiddelde waarde van de scores een 7,1. Tot slot is gebleken dat 118 ondernemingen geen enkele review hebben gekregen, 59 ondernemingen zowel op Google als Facebook reviews hebben ontvangen, 60 ondernemingen reviews hebben ontvangen op zowel Google als het Telefoonboek, 52 ondernemingen reviews hebben ontvangen op zowel Facebook als

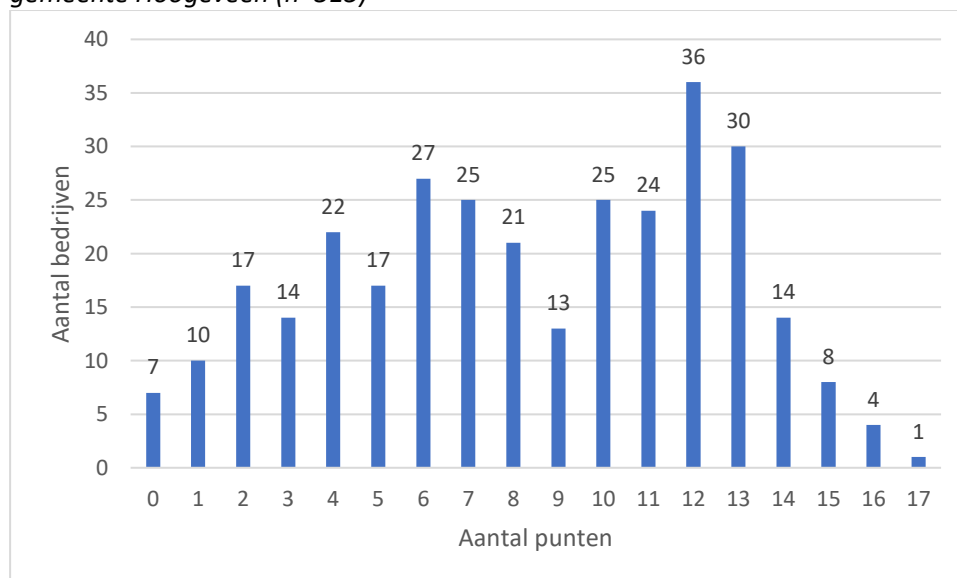
het Telefoonboek, en 27 ondernemingen reviews hebben ontvangen op zowel Google als Facebook en het Telefoonboek.

Ook is op Company.info gekeken naar de mate waarin de ondernemingen contactgegevens vermelden. Van de 315 ondernemingen hebben 118 ondernemingen (37%) een vast telefoonnummer vermeld op Company.info. Daarnaast hebben maar liefst 210 ondernemingen (67%) een mobiel telefoonnummer vermeld. In totaal 18 ondernemingen hebben zowel geen vast als mobiel telefoonnummer op Company.info staan. Ten aanzien van een website is het zo dat 114 van de 315 (36%) ondernemingen op Company.info het adres van hun website hebben staan. Het laatste aspect waarnaar is gekeken op Company.info, namelijk de aanwezigheid van een e-mailadres, wijst uit dat 163 van de 315 ondernemingen (52%) een e-mailadres vermelden. Van de 163 ondernemingen hebben 87 ondernemingen een zakelijk e-mailadres, tegenover 76 ondernemingen met een persoonlijk e-mailadres.

De SBI-codes waarmee de 315 bedrijven staan ingeschreven bij de KvK zijn 295 keer auto-gerelateerd en 20 keer niet. In totaal 49 bedrijven staan – eventueel naast een SBI-code die auto-gerelateerd is - met een opvallende andere branche ingeschreven bij de KvK. Voorbeelden van andere SBI-codes zijn: “Uitleenbureaus”, “Winkels in tweedehands goederen (geen kleding)” en “Groothandel in overige consumentenartikelen (non-food) n.e.g.”. Wat betreft de SBI-codes die Company.info heeft toegevoegd, wat bij 165 bedrijven is gebeurd, is het 148 keer auto-gerelateerd maar 17 keer niet. Company.info heeft aan in totaal 19 bedrijven een opvallende andere branche toegevoegd. Het gaat bijvoorbeeld om “Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw”, “Interieurreiniging van gebouwen” en “Winkels in watersportartikelen”.

Alle resultaten tezamen resulteert in de totaalscores op de bedrijvenanalyse. In figuur 1 zijn de scores van de 315 ondernemingen weergegeven.

Figuur 1 – De mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit van de ondernemingen in de gemeente Hoogeveen (n=315)



Ervan uitgaande dat een onderneming maximaal 17 punten kan scoren, is er vanaf de score 9 sprake van een onvoldoende. Uit figuur 1 is dan ook af te leiden dat 155 van de 315 ondernemingen (49%) een onvoldoende scoren op de mate van vindbaarheid, zichtbaarheid en professionaliteit. Dit duidt op het feit dat de helft van de ondernemingen mogelijk louche zijn. Wanneer de scores van de 315 ondernemingen tezamen wordt genomen, blijkt de gemiddelde score een 8,3 te zijn. Kijkend naar eerdere bedrijvenanalyses die door Bureau Beke zijn uitgevoerd – namelijk een bedrijvenanalyse op Schiphol (Van Wijk, Van der Torre, Van Barneveld & Wolsink, 2020) en een bedrijvenanalyse naar de Amsterdamse taxibranche (Ferwerda, De Boer, Van Leiden & Wolsink, 2021) – is de conclusie dat de

score van de autobranche in de gemeente Hoogeveen gemiddeld hier tussenin ligt. Daar waren de gemiddelde scores namelijk respectievelijk 8,0 en 10,2.

Interviews met street-level professionals

Tijdens een zogenoemde gemeente- en politietafel is gesproken met *street-level* professionals die kennis hebben van de autobranche in de gemeente Hoogeveen. Wat betreft (mogelijke) malafide activiteiten worden door de professionals twee categorieën onderscheiden. De eerste categorie betreft (voormalige) woonwagenbewoners die van oudsher actief zijn in de autobranche. De heersende veronderstelling is dat (rechts)personen binnen deze categorie zich met name bezighouden met illegale handelspraktijken. In mindere mate is deze categorie volgens respondenten actief in de drugshandel. Een tweede categorie, namelijk een (onbekend) deel van de allochtone autohandelaren, is volgens respondenten beter georganiseerd actief met drugscriminaliteit. Sommigen worden getypeerd als “*grote criminelen*”, met wel als disclaimer dat respondenten zelf zeggen dat ze momenteel vooral vermoedens of verdenkingen hebben en weinig harde (strafrechtelijke) feiten.

Dit laatste is het bruggetje naar de belangrijkste conclusie uit de twee gesprekken: er is tot nog toe weinig zicht op de autobranche, met name op de kleinere bedrijven. De kennis die tijdens de interviews is gedeeld, is met name gestoeld op onderbuikgevoelens. De bedrijven die het betreft liggen verspreid in de gemeente. Er is geen geografische concentratie van (mogelijk) malafide autobedrijven. Er worden meerdere redenen genoemd voor de vermoedens. De eerste is locatie-gerelateerd, namelijk de inrichting van het bedrijfsterrein. Het is vaak rommelig, (hermetisch) afgesloten middels hekken en/of er lopen op het eerste oog onbetrouwbare c.q. gevaarlijke honden. Zulke omstandigheden nodigen niet uit om het bedrijf te bezoeken. De tweede reden is te relateren aan de bedrijfsvoering. Verscheidene autobedrijven zijn gedurende een werkweek namelijk veel gesloten. Dit roept de vraag op waar deze bedrijven van bestaan. Dit geldt ook voor bedrijven waar zelden klandizie wordt gezien, hoewel ze een hele werkweek open zijn. De derde reden is gerelateerd aan branchevreemde activiteiten. Meerdere eigenaren van autobedrijven waarover vermoedens bestaan, zijn namelijk ook actief in andere branches die weinig van doen hebben met de autowereld. De laatste reden heeft met name te maken met de persoonlijke situatie van ondernemers. Zo zijn er eigenaren van autobedrijven die weinig klandizie hebben, maar wel over dure goederen beschikken, zoals auto's. Het is de vraag met welk geld dure goederen worden betaald. Ook zijn er personen, met een autobedrijf, die deel uitmaken van een familie waarvan het bij respondenten bekend is dat zij crimineel actief zijn. Bij zo'n autobedrijf werken soms ook weer verdachte of dubieuze personen, komen dit soort mensen langs en zijn ze klant. Soms komen hier autobranden bij. Op hun beurt wordt een categorie auto-ondernemers gesignaleerd in horecabedrijven waar volgens respondenten wordt gehandeld in drugs. Of de auto-ondernemers hier een rol in spelen, is onbekend.

Al met al zijn er zorgen, gebaseerd op signalen, zonder dat duidelijk wordt hoe het nu precies zit. Om er de vinger achter te krijgen, is het volgens professionals van belang dat er meer duidelijkheid komt over het doen en laten van eigenaren, van personen die bij autobedrijven over de vloer komen en het netwerk daar omheen.

Bijlage 2

Normenkader gemeentelijke ondermijningsaanpak

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

Bijlage 3

Overzicht bestuurlijke maatregelen

Aangetroffen drugs	Maatregelen
2019	
390 gram speed; 1,5 liter GHB; 84 gram hennep; 7 xtc-pillen. Plus benodigdheden voor hennepkwekerij	Gesloten
500 gram cocaïne; en 'wat' heroïne. Plus veel benodigdheden voor drugshandel aangetroffen	Gesloten
40 xtc pillen; speed; GHB. Ploertendoder aangetroffen	Gesloten
570 gram hennep (restproduct)	Waarschuwing
Lege kwekerij	?
Hennepkwekerij met 24 planten; 700 gram hennep	Gesloten
9,2 gram hennep en benodigdheden voor kwekerij	Waarschuwing
49 gram hennep. Plus een boksbeugel aangetroffen	Last onder dwangsom
30 gram hasj en benodigdheden voor een kwekerij	Last onder dwangsom
6.553 gram restproduct; 990 gram hennep; 142 gram hasj.	Gesloten
Hennepkwekerij met 327 planten	Gesloten
Hennepkwekerij met 69 planten	Gesloten
Hennepkwekerij met 343 planten	Gesloten
48,1 hennep toppen 2230 restproduct	Gesloten
1.365 gram GHB; 3,06 gram Amfetamine; 9,94 gram MDMA; 3,11 gram 2C-B; 5.69 gram Ketamine; 235,5 gram GBL	Gesloten
Hennepkwekerij met ongeveer 500 planten	Gesloten
Hennepkwekerij met 294 planten	Gesloten
2020	
73,4 gram hasj	Gesloten en huuropzegging (woning)
Hennepkwekerij met 215 planten	Gesloten (woning)
Hennepkwekerij waar reeds was geoogst	Gesloten (woning, op basis van Woningwet)
Hennepkwekerij met 168 planten	Gesloten en huuropzegging (woning, op basis van Woningwet)
56 gram ?	Last onder dwangsom
Hennepkwekerij met 450 planten	Gesloten
3290 gram hennep toppen; 654 gram restproduct	Gesloten (op basis van Woningwet)
Hennepafval	Gesloten (op basis van Opiumwet)
GHB; anabolen	Last onder dwangsom
GHB	Waarschuwing i.v.m. medische verklaring
2021	
231 potten; hennep was al geoogst	Gesloten op basis van Woningwet
Hennepkwekerij met 308 planten.	Last onder dwangsom (geen sluiting vanwege kinderen)
Fles GHB, 85 pillen, amfetamine	Gesloten
128 hennepplanten en droogruimte	Gesloten en huuropzegging (woning, op basis van Opiumwet)

Kweektent en indicatie eerdere hennep-oogsten	Gesloten (op basis van Opiumwet)
Hennepkwekerij met 227 planten.	Gesloten (op basis van Woningwet), plus Last onder dwangsom
Overgebleven deel kwekerij aangetroffen	Waarschuwing
Henneptoppen; hasj; restproduct; harddrugs	?
64 gram cocaïne	Last onder dwangsom (schrijnende situatie)
Hennepkwekerij met 157 planten	Last onder dwangsom had geen zin vanwege schuldsanering
Hennepkwekerij met 243 planten	Last onder dwangsom
Hennepkwekerij met 466 planten	Gesloten (op basis van Woningwet en Opiumwet)
2022	
Bijna 17 kilo gedroogde henneptoppen in busje	-
2023	
Hennepkwekerij 72 planten en 111 gram toppen	Gesloten
1.050 gram henneptoppen, 370 gram ampullen hasj, 1390 gram Hasj, 6 gram wit poeder, 67 zakjes met THC-koekjes en een tiental zakjes met THC-snoepjes.	Last onder dwangsom
Harddrugslab in schuur (bestuurlijke rapportage moet volgt)	Gesloten op basis van woningwet (gevaarlijke stoffen), mogelijk volgt nog sluiting op basis van Opiumwet

Bijlage 4

Korte toelichting op politieregistraties

De politie heeft registraties aangeleverd. 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). Als een registratie wordt gemaakt voor bijvoorbeeld 'vervaardigen softdrugs', betekent dit dat deze categorie - op het moment van vastleggen – aannemelijk is. Het betekent niet perse dat er een hennepkwekerij is aangetroffen, want het kan bijvoorbeeld gaan om een partij hennep toppen of over een (niet bevestigde) melding over hennep teelt.

De grens tussen een drugsregistratie of een andersoortige politieregistratie kan 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. Ook andere fouten komen voor. Na een melding over een hennepkwekerij wordt bijvoorbeeld ter plaats niet aangetroffen, maar de melding blijft in het systeem.

Er treedt ook 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. Het systeem bevat ook

Onder-registratie en foute registraties zijn een structureel verschijnsel. Het doet zich met andere woorden nu voor, maar ook in voorgaande jaren. Het staat vergelijkingen - in de tijd en tussen locaties - daarmee niet noodzakelijkerwijs in de weg als er geen wijzigingen (in de tijd) of verschillen (tussen locaties) optreden in de wijze van registreren. Registraties in het politiesysteem geven op z'n best een indicatie van de ontwikkelingen ten aanzien van (drugs)criminaliteit of overlast. Er zijn echter ook tijdelijke of toevallige factoren – waaronder beleidsveranderingen - die van invloed zijn op registraties van drugsincidenten. Respondenten wijzen erop dat de detectie en bestrijding van hennep teelt (mede door het opheffen van de hennep teams) is afgenomen, waardoor dit een (deel)verklaring is voor de afname van de geregistreerde hennep teelt. Vanwege dergelijke effecten is voorzichtigheid geboden om op basis van politiecijfers, bij vergelijkingen in de tijd, conclusies te trekken.

Bijlage 5

Overzicht AOV-taken

Speerpunten uit de meerjarenbegroting 2023-2026
Alcohol
Drugs
Maatschappelijke onrust en verdeeldheid
Radicalisering;
Woonoverlast
Ondermijning (bibob)
Cybercriminaliteit
Zorg en veiligheid

Veiligheidsonderwerpen
Horeca en veilig uitgaan (o.a. horecaoverleg en centrumverboden)
Huiselijk geweld
Woninginbraken
Jeugdoverlast
Vandalisme en vernieling (jeugd georiënteerd)
Jaarwisseling
Advisering bij evenementen
Eergerelateerd geweld (expertise team) (
Nazorg ex-gedetineerden
Levenslooppaanpak
Rampenbestrijding (o.a. OOV alert, bijeenkomsten)
IBS
Dagrapporten politie
OGGZ
PSHI (casuïstiek)
Mensenhandel/prostitutie
AZC/HTL
Oekraïne
Calamiteitenplan jeugd (casuïstiek)
Subsidie (o.a. Halt, buurtbemiddeling
Ketenbeleid De Wolden
Radicalisering (tafel zuidwest)
Vitale vakantieparken
Surplusgelden RIEC
Soevereinen
Zorginstellingen (openbare orde en veiligheid convenant)
Demonstraties
Vastgoedcampagne RIEC
Oefeningen defensie
Meldingen explosieven(onderzoek)
Drugsafvaldumpingen
Week van de veiligheid
Burgernet
Buurtwhatsappgroepen
Bijtende honden (icm openbare orde problematiek)
Zorglocaties met verblijf (o.a. Ambiq, leger de heils)
Cameratoezicht

Drentse tafel Zorg & veiligheid
Advisering bij VRD stukken
Advisering bij stukken districtelijke driehoek

Colofon

Dit onderzoek is, in opdracht van de Rekenkamercommissie Hoogeveen, in collegiale samenwerking uitgevoerd door LokaleZaken en Bureau Beke. De onderzoekers zijn dr. Edward van der Torre en Joey Wolsink MSc, met medewerking van dr. Henk Ferwerda en mr. Titia Jongepier.