Van beleid naar informatie en gerichte actie

Over de gemeentelijke aanpak van ondermijning in vier Kempen-gemeenten: Oirschot, Reusel-De Mierden, Bladel en Eersel

Rekenkamer Kempengemeenten

Mei 2024

Inhoudsopgave

1.	Inleiding: het perspectief van deze studie	3
1.1	Onderzoeksvragen	3
1.2	Lopende het onderzoek: een ander perspectief	4
1.3	Onderzoeksactiviteiten	4
1.4	De opzet van deze studie	5
2.	Ondermijning: begripsverheldering	6
2.1	Ondermijning: de schadelijke effecten van georganiseerde misdaad	6
2.2	Ondermijning als gemeentelijke taak	7
2.3	Georganiseerde misdaad en ondermijning: twee kanten van dezelfde medaille	8
2.4	Afsluiting	8
3.	Ondermijning: een bijzondere gemeentelijke taak	10
3.1	De gemeentelijke ondermijningsaanpak: gerichte actie, gedoseerde integraliteit	10
3.2	In de vier Kempen-gemeenten: drie kernbevindingen	12
	3.2.1 Halve politiek-bestuurlijke agendering	12
	3.2.2 Afstand tussen justitiële misdaadbestrijding en gemeentelijke ondermijnings-aanpak: een opsporings- en toezichtspagaat	14
	3.2.3 Op de rit, maar complex: een beleidstheorie, normen en overlegstructuren	15
3.3	Afsluiting	17
4.	Context, plannen en ambities: wat is werkbaar?	18
4.1	De context: rust en dynamiek	18
4.2	Het Integraal Veiligheidsplan De Kempen: zeven prioriteiten	20
4.3	Uitvoering: een opstelsom van 74 acties en maatregelen	22
4.4	Ondermijningsaanpak: structureren met een gedachte	23
	4.4.1 Structureren	24
	4.4.2 De gedachte	24
4.5	Tot slot: getemperde ambities	25
5.	De gemeentelijke veiligheidsorganisaties	27
5.1	Ambtenaren integrale veiligheid: 7,9 fte in vier gemeenten	27
5.2	Geüniformeerde boa's (domein 1): 7 fte in vier gemeenten	28
5.3	De groei van de ambtelijke veiligheidstaak	29
5.4	Tot slot: leunen op sleutelfiguren	30
6.	Gemeentelijke ondermijningsaanpak: de lokale maat	32
6.1	Meldpunt, signalen en intern overleg: er komt weinig (concrete ondermijning) in beeld	32
6.2	Bibob-toetsing, bestuurlijke maatregelen en KIT-acties	35
	6.2.1 Over Bibob-toetsing	35
	6.2.2 Bestuurlijke sancties	36
	6.2.3 Patronen	37
	6.2.4 KIT-acties	38
6.3	Bestuurlijke weerbaarheid: alert op ondermijning!?	39
6.4	Maatschappelijke weerbaarheid	40

6.4.1 Oirschot 41
6.4.2 Reusel-De Mierden 41
6.4.3 Bladel 42
6.4.4 Eersel 42
6.4.5 Bovenlokaal: terugdringen van drugsgebruik langs drie sporen 42
6.4.6 De boer op 44
6.4.7 Een voorzichtige tussenbalans: actie, lange adem en barrières 44
6.5 Slotsom: werkbaar houden 45

7. Criminele kennis: een onvolledig verhaal 46
7.1 Criminele kansen: riant of toch niet!? 46
7.1.1 Situationeel 47
7.1.2 Sociaaleconomisch 48
7.1.3 Cultureel 49
7.2 Ondermijnende praktijken: onder de radar (van deze studie) 50

8. Conclusies en aanbevelingen 51
8.1 Ondermijning als gemeentelijke taak 51
8.2 De gemeentelijke ondermijningsaanpak: getemperde ambities 53
8.3 De gemeentelijke ondermijningsaanpak: leerpunten en effecten 55
8.4 Het criminologische perspectief: een vicieuze cirkel 56
8.5 Over de gemeenteraad 56
8.6 Aanbevelingen 57

9. Nawoord rekenkamer 58

Literatuur 60

Bijlage 1 Lokale versus regionale scores in drugsmonitor 61

Colofon 63

1. Inleiding: het perspectief van deze studie

1.1 Onderzoeksvragen

Ondermijning vatten we op als de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit.[1] Bij de preventieve en repressieve aanpak daarvan heeft de gemeente een belangrijke taak, in aanvulling op misdaadbestrijding door opsporingsinstanties (politie en justitie). De kern van het begrip ondermijning is dat het niet (alleen) gaat om georganiseerde criminaliteit *an sich*, maar ook om de maatschappelijke schade daarvan. Deze criminaliteit is bedreigend vanwege onder meer het risico op verslaving, geweld, slachtofferschap (b.v. uitbuiting) of oneerlijke concurrentie. Tegelijkertijd gaat aantrekkingskracht uit van de criminele wereld.[2] Met drugshandel, drugsproductie, arbeidsuitbuiting en fraude wordt veel geld verdiend. Criminelen investeren in bedrijven, zorgen voor illegale en semilegale werkgelegenheid of leveren (te) goedkope arbeidskrachten. Op die manier raken de 'onderwereld' en 'bovenwereld' verweven. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de definitie van het begrip ondermijning en de praktische consequenties daarvan.

De Rekenkamercommissie[3] van de Kempengemeenten (verder: RKC) heeft besloten tot een onderzoek naar (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning. Het onderzoek combineert criminologisch onderzoek (naar criminele kansen en ondermijnende praktijken) met een bestuurskundig perspectief, gericht op het beleid en de organisatie van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Het onderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Bladel, Eersel, Reusel-De Mierden en Oirschot. Inzicht in criminele kansen en fenomenen is nodig – ook als onderdeel van het gevoerde beleid – omdat de ondermijningsaanpak nu eenmaal dient te passen bij de aard en omvang van de misdaad in het gebied.

Op basis van dit perspectief zijn twee soorten onderzoeksvragen opgesteld, namelijk criminologisch en bestuurskundig. Gezamenlijk geven ze antwoord op de hoofdvraag: *In welke mate is er sprake van lokale ondermijning en in hoeverre zijn de Kempengemeenten Bladel, Eersel, Oirschot en Reusel-De Mierden (voldoende) weerbaar daartegen?* De volgende deelvragen werden geformuleerd:

<u>Criminologische deelvragen</u>

1. Wat zijn belangrijke criminele gelegenheidsstructuren in de vier Kempen-gemeenten?
2. Welke vormen van ondermijnende criminele praktijken doen zich voor in de vier Kempen-gemeenten?

<u>Bestuurskundige vragen</u>

3. Welke instrumenten en maatregelen benutten de gemeenten (met partners) in het kader van de ondermijningsaanpak en hoe is de organisatie daartoe ingericht?
    a. Zijn de gemeenten voldoende weerbaar tegen pogingen tot beïnvloeding door criminele (ondermijnende) personen, rechtspersonen of netwerken?
    b. Is er binnen de gemeentelijke organisaties voldoende bewustzijn van de maatschappelijke risico's van ondermijning?

[1] Tops en Van der Torre, 2015; Tops en Van der Torre, 2024.
[2] Tops en Tromp, 2017.
[3] Met ingang van 2024: Rekenkamer

4. Wat kan worden gezegd over de effecten van het (uitgevoerde) beleid ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit?
5. Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de ondermijningsaanpak?
6. Welke aandachtspunten en leerpunten komen in beeld bij de ondermijningsaanpak?

1.2 Lopende het onderzoek: een ander perspectief

De geformuleerde vragen worden, in het slothoofdstuk, zo goed mogelijk beantwoord. Deze voorzichtige formulering wordt gehanteerd omdat lopende het onderzoek een wijziging is aangebracht in het veldwerk en in de invalshoek van het onderzoek. We lichten dit toe.

Gedurende het onderzoek werd in politiek-bestuurlijke kringen de vraag gesteld wat de taak is van gemeenten en van burgemeesters bij de aanpak van ondermijning. Is het wel nodig, zo'n rekenkameronderzoek naar ondermijning? Soms werd de vraag gesteld of gemeenten wel een taak hebben bij de ondermijningsaanpak. Want dat is toch (vooral) een zaak van politie en justitie? Deze discussies agendeerden belangrijke vragen. *Wat is nu de taak van gemeenten bij de aanpak van ondermijning? En wat mag worden verwacht van politie en justitie?* Het is relevant om hierover duidelijkheid te scheppen. We trachten dit te doen in deze studie.

Er gebeurde lopende het onderzoek nog wat anders. Georganiseerde misdaad en ondermijning lijken in Noord-Brabant onbetwist hoog op de publieke agenda te staan, mede vanwege zichtbare en – door het RIEC in 2014 met zogenoemde Ondermijningsbeelden - in beeld gebrachte misdaadpraktijken. Ons verwachtingspatroon was dat ambtenaren Integrale Veiligheid (verder: IV-ambtenaren) min of meer probleemloos zouden vertellen over criminele kansen en praktijken, alsook over hun ervaringen bij de aanpak. Echter, over de criminele praktijken kregen we weinig te horen. Menig respondent was terughoudend om informatie te delen over lopende casus, maar vertelde open dat ze over weinig concrete informatie beschikten. Dit was een belangrijke constatering en riep de vraag op hoe dat kan. Is dit een gunstig teken, in die zin dat er weinig misdaad is? Of wijst het (daarnaast) op tekortkomingen in de aanpak, waardoor de problematiek onvoldoende in beeld komt? *Dit agendeerde de vraag wat minimaal mag worden verwacht van gemeenten zoals Eersel, Bladel, Reusel-De Mierden en Oirschot bij de ondermijningsaanpak. Het riep de vraag op of we ons eigen verwachtingspatroon moesten bijstellen; ligt de misdaad in dit deel van Noord-Brabant wellicht op een aanzienlijk lager niveau dan in nabijgelegen gemeenten, zoals Eindhoven en Tilburg?*

Kortom, lopende het onderzoek hebben zes empirische vragen plaatsgemaakt voor de hoofdvraag wat nu precies de gemeentelijke taak is bij de aanpak van ondermijning en hoe dat al met al gaat in de vier Kempen-gemeenten.

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Voor deze studie hebben we 21 vraaggesprekken gevoerd, met in totaal 35 respondenten (exclusief de vier groepsgesprekken met raadsleden). In de gemeente Oirschot spraken we twaalf respondenten, waarvan twee IV-ambtenaren twee keer. In Reusel-De Mierden werd gesproken met zeven respondenten; een IV-ambtenaar werd twee keer geïnterviewd. In Eersel interviewden we zeven ambtenaren; met de IV-ambtenaar werd twee keer gesproken. In Bladel spraken we drie respondenten; met de waarnemend burgemeester en met de IV-ambtenaar werd twee keer gesproken. In elke gemeente werd steeds als eerste gesproken met de (waarnemend) burgemeester

en één of twee IV-ambtenaren. Bij de (door de gemeenten Oirschot, Reusel-De Mierden en Eersel) gedeelde organisatie Veiligheid, Handhaving en Toezicht spraken we drie respondenten. Er werd gesproken met twee politiefunctionarissen: een teamchef en de coördinator ondermijning. Tot slot is gesproken met een professional die lange tijd (onder meer) in Oost-Brabant werkte en was betrokken bij de ondermijningsaanpak. Ook hebben we een korte en een langere vragenlijst gestuurd naar de IV-ambtenaren, welke ingevuld zijn geretourneerd. We raadpleegden open bronnen: mediaberichten over criminele praktijken en gegevens die zijn verzameld in het kader van het (landelijke) project 'Zicht op Ondermijning'. Tot slot spraken we in de vier gemeenten met (burger)raadsleden; in totaal ging het om 39 politieke respondenten.

1.4 De opzet van deze studie

Hoofdstuk 2 is een theoretisch of analytisch hoofdstuk. Het legt uit wat moet worden verstaan onder het begrip ondermijning, wat het verschil is met de term georganiseerde misdaad en waarom de ondermijningsaanpak een gemeentelijke taak is. Hoofdstuk 3 licht toe wat in algemene zin van gemeenten wordt gevraagd bij de ondermijningsaanpak. Vervolgens worden drie kern-bevindingen gepresenteerd wat betreft de ondermijningsaanpak in de vier onderzochte Kempen-gemeenten. Hoofdstuk 4 presenteert de zeven prioriteiten in het lokale (integrale) veiligheidsplan, de uitvoeringsopdracht die dat oplevert en de ambities bij de ondermijningsaanpak.
Hoofdstuk 5 gaat in op de ambtelijke veiligheidsorganisatie. Hoofdstuk 6 gaat in op de inhoud van de lokale ondermijningsaanpak. Hoofdstuk 7 presenteert de criminele kansenstructuur in het Kempengebied. Hoofdstuk 8 formuleert conclusies en aanbevelingen.

2. Ondermijning: begripsverheldering

Inleiding

Dit hoofdstuk legt uit wat het begrip ondermijning inhoudt. Ondermijning heeft betrekking op de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad (zie paragraaf 2.1). Het is cruciaal om onderscheid te maken tussen georganiseerde misdaad en ondermijning. De aanpak van ondermijning is een belangrijke taak voor het lokaal bestuur (zie paragraaf 2.2). Politie, justitie en (andere) opsporingsdiensten bestrijden de georganiseerde misdaad. Op het snijvlak tussen de gemeentelijke ondermijningsaanpak en justitiële misdaadbestrijding bestaat behoefte aan samenwerking en afstemming (paragraaf 2.3).[4]

2.1 Ondermijning: de schadelijke effecten van georganiseerde misdaad

Ondermijning wordt door ons omschreven als de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad. Die misdaad tast de beoogde en legale werking van de maatschappij aan. Dat is niet per se de bedoeling van criminelen, al is het doorgaans wel een effect van hun handelen. Georganiseerde misdaad onttrekt zich aan normen in de reguliere maatschappij en oefent aantrekkingskracht uit via de belofte van geld en status, en gebruikt de reguliere maatschappij voor haar activiteiten.

We geven enkele voorbeelden, met relevantie voor de vier onderzochte Kempengemeenten. Er wordt (veel) geld verdiend met drugshandel, hennepteelt en met de productie van synthetische drugs. Hierbij worden - bij hennepteelt en drugshandel – katvangers en loopjongens ingezet; zij verdienen weinig geld (pikken een graantje mee), staan onder druk van organiserende criminelen en lopen kans om opgepakt te worden en uit hun woning te worden gezet. Waar gaan ze vervolgens wonen? Illegale bewoning op een vakantiepark is een optie, mogelijk op een park of in een vakantiewoning met een verdachte, veroordeelde of louche investeerder die een hoge prijs vraagt voor een erg sobere woning. Als de recreatiefunctie verdwijnt op zo'n park, nemen de overlast, verloedering en sociale onveiligheid toe.

De productie van synthetische drugs vergt een hoge organisatiegraad en veel *know how*. Van oudsher is dit ruimschoots aanwezig in het Kempengebied, ook over de Belgische grens en onder (autochtone) criminele netwerken in en rondom Eindhoven (Tops e.a., 2018). In dit gebied leerden, in de jaren zeventig en tachtig, hennepcriminelen hoe ze amfetamine én xtc moesten produceren. Ze behoren inmiddels wat dit betreft tot de toplaag in Nederland en Europa, met klandizie over de hele wereld. Dit laat lokaal zijn sporen na, want het criminele geld dat ermee wordt verdiend werkt verslavend. Brabantse criminelen verdienen enkele tienduizenden euro's door een lang weekend xtc te laboreren. Dit was en is een crimineel Brabants verdienmodel. De productie van synthetische drugs veroorzaakt veel milieuschade. Het misdaadgeld dat wordt verdiend met drugsproductie wordt witgewassen en geïnvesteerd, onder meer in vastgoed (inclusief vakantieparken of -woningen) en bedrijven.

De criminele wereld lijkt een aantrekkelijke route om snel en gemakkelijk (veel) geld te verdienen. Die wereld is echter hard, met concurrentie, geweld en grote interne ongelijkheid. In ruil voor woonruimte worden bijvoorbeeld aan kwetsbare personen wederdiensten gevraagd, zoals drugshandel, het verrichten van (te) goedkope arbeid of meehelpen aan hennepteelt. De georganiseerde misdaad maakt slachtoffers. Dit wijst op een gemeentelijke taak, namelijk in hun gemeente slachtoffers opzoeken - bijvoorbeeld op vakantieparken – en vervolgens helpen.

[4] Zie hierover verder Tops en Van der Torre, 2024.

Het vraagstuk van de georganiseerde misdaad staat sinds ongeveer 2010 op de agenda van het lokaal bestuur. Aanvankelijk vooral in grotere steden, ook in Noord-Brabant (Beke, Van der Torre en Van Duin, 2012). Voor die tijd is geprobeerd om het bestuur bij de aanpak van georganiseerde misdaad te betrekken, maar met weinig succes. Dat veranderde na 2010 en daarbij heeft het begrip 'ondermijning' een belangrijke rol gespeeld. *Vanaf 2012 stelde het RIEC in Noord-Brabant en Zeeland zogenoemde Ondermijningsbeelden op die - voor het eerst - een beeld schetsten van de effecten en verschijningsvormen van misdaad op gemeenteniveau.* Deze vertrouwelijke rapporten zijn onder meer gemaakt voor Eindhoven en het Kempengebied, dus ook in Eersel, Bladel, Reusel-De Mierden en Oirschot. De rapporten openden ogen en agendeerden twee vragen. Wat is nu precies ondermijning en is het wat anders dan georganiseerde misdaad? En, in het verlengde daarvan, wat is de gemeentelijke taak bij de ondermijningsaanpak? Die vragen worden in de volgende paragrafen beantwoord.

2.2 Ondermijning als gemeentelijke taak

Wij maken een onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning. Georganiseerde misdaad heeft betrekking op criminele samenwerkingsverbanden: hoe zij ontstaan, functioneren en bestreden kunnen worden. Ondermijning heeft betrekking op de schadelijke effecten van georganiseerde misdaad op de samenleving. Georganiseerde misdaad is een criminologisch begrip, ondermijning een bestuurskundig (Tops en Van der Torre, 2024).

Dit onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning heeft praktische betekenis, omdat het leidt tot rolverduidelijking. De aanpak van georganiseerde misdaad als zodanig is primair een taak van de opsporingsinstanties: politie, Openbaar Ministerie en bijzondere opsporingsdiensten, zoals de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de Nederlandse Arbeidsinspectie. *De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur, waarin gemeenten een cruciale taak hebben, met een centrale rol voor de burgemeester*. Tegelijkertijd is er overlap en hebben zij elkaar nodig om effectief te zijn. En natuurlijk is daarbij soms ook intensieve samenwerking nodig met andere publieke en private actoren.

Burgemeesters zijn geen *crimefighter* of *sheriff*, want dat is voorbehouden aan opsporingsinstanties, in het bijzonder de lokale politie en recherchediensten. Burgemeesters hebben wel een belangrijke rol in het beschermen van de lokale gemeenschap. Zij zijn medeverantwoordelijk voor het integer houden van de samenleving, voor het tegengaan van ontwikkelingen die het ontstaan of voortbestaan van georganiseerde misdaad bevorderen en voor het zoeken en benaderen van mensen die klem worden gezet door illegale praktijken.

Een voorbeeld, met relevantie voor de vier Kempengemeenten, betreft de vakantieparken. Gemeenteambtenaren dienen te weten hoe het er daar feitelijk aan toegaat; belangrijke en ogenschijnlijk eenvoudige vragen moeten worden beantwoord, althans volgens onze interpretatie van de gemeentelijke ondermijningstaak. Wie wonen hier, staan deze mensen ingeschreven in de BRP, wonen ze er legaal of illegaal, wat zijn de leef- en woonomstandigheden en zijn er park-bewoners die (lijken te) worden uitgebuit? Door wie worden kwetsbare personen hier gehuisvest en wat betalen ze voor de woonruimte? En ook: welke (rechts)personen investeren in het park of in de woningen die daar staan en wat is hun signatuur?

Een crimineel of crimineel netwerk kan (veel) 'last' hebben van een gemeente, maar dan over de boeg van gemeentelijke taken en bevoegdheden, niet via strafrechtelijke interventies. Bijvoorbeeld als (BRP-)toezichthouders of bouwinspecteurs controles uitvoeren op een vakantiepark of als een vergunning voor een horecazaak of bouwactiviteiten wordt geweigerd op basis van een

Bibob-onderzoek. Omgekeerd, als een gemeente de teugels laat vieren, kunnen juist kansen ontstaan voor criminelen.

2.3 Georganiseerde misdaad en ondermijning: twee kanten van dezelfde medaille

Georganiseerde misdaad en ondermijning dienen van elkaar te worden *onderscheiden.* Toch zijn georganiseerde misdaad en ondermijning ook weer *niet te scheiden*; zij vormen twee zijden van dezelfde medaille. De strafrechtelijke aanpak (door politie en justitie) van georganiseerde misdaad heeft minder effect als niet tegelijkertijd de schadelijke (ondermijnende) effecten worden teruggedrongen. Een serieuze gemeentelijke aanpak van ondermijning kan niet zonder effectieve strafrechtelijke aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Er bestaat een *continuüm*, met aan de ene zijde rechercheonderzoeken naar georganiseerde misdaad en aan de andere zijde strikt preventieve inspanningen door het lokaal bestuur. *De crux zit in het middenstuk, waar gerichte afstemming en samenwerking – tussen gemeenten, politie en justitie; met idealiter het RIEC als smeerolie - noodzakelijk en onvermijdelijk zijn.* We geven twee voorbeelden; beiden met actuele relevantie op risicolocaties in de vier onderzochte Kempengemeenten, namelijk bedrijventerreinen en vakantieparken.

Ten eerste bedrijventerreinen. Stel dat politie en justitie, op basis van strafrechtelijke verdenking, op een bedrijventerrein binnenvallen en daarbij wapens, drugsproductie en criminelen aantreffen. Dit is bestrijding van de georganiseerde misdaad, die wordt opgevolgd door de nodige bestuurlijke maatregelen, zoals tijdelijke pandsluiting. De aanpak wordt duurzaam gemaakt als op hetzelfde bedrijventerrein de accountmanager Economische Zaken, een of enkele (gespecialiseerde) boa's en de gemeentelijke ondermijningspecialist de banden aanhalen met goedwillende ondernemers. Gezamenlijk waken ze over de vraag wie er zijn gevestigd, wat er gebeurt en wie er kavels en bedrijven kopen. Dit levert dagelijkse informatie op en dat voedt de aanpak. Zo'n lokaal pact tussen betrokken partijen is bovendien bedreigend voor criminelen die er zijn gevestigd of die dat overwegen, omdat ze in de kaarten worden gekeken (Scherpenisse e.a., 2017). Zeker als niet-incidentele (preventieve) controles of bedrijfsbezoeken worden uitgevoerd, en politie en justitie zo nu en dan in stelling worden gebracht voor een strafrechtelijke inval.

Ten tweede is samenspel wenselijk bij criminele en/of illegale praktijken op vakantieparken. Als het louter gaat om illegale bewoning, is het een zaak voor het lokaal bestuur: de gemeente controleert, legt bestuurlijke maatregelen op en maakt de BRP-registratie actueel. Als op een park misdaad en criminelen worden aangetroffen, als arbeidsuitbuiting door uitzendbureaus wordt vermoed of als klaarblijkelijk wordt geïnvesteerd en witgewassen door criminelen, dan is een combinatie-aanpak nodig. Politie en justitie vervolgen bijvoorbeeld voor hypotheekfraude, witwassen of misbruik van vakantiewoningen voor hennepteelt of illegale prostitutie. De gemeente controleert parallel op het park, op zoek naar overtredingen en ook om te bezien of er huurders zijn die een helpende hand nodig hebben. Tijdens zo'n actie wordt duidelijk in welke mate de gemeente moet handhaven of helpen. Dat staat niet van tevoren vast; wel staat vast dat gemeenteambtenaren het park op moeten om te achterhalen wat er speelt.

2.4 Afsluiting

Dit hoofdstuk gaf duidelijkheid over het begrip ondermijning en typeerde de ondermijningsaanpak als een (moderne) taak voor het lokaal bestuur. Succes bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning is mede afhankelijk van inspanningen door politie en justitie (bijvoorbeeld aanhoudingen van dealers die drugs 'agressief' verkopen aan lokale jeugd en zo het schoolklimaat verstoren), terwijl het strafrechtelijke optreden een bestuurlijk vervolg nodig heeft om duurzaam effect te hebben (bijvoorbeeld ondersteuning van jonge dealers na detentie). De integrale aanpak moet worden

gedoseerd: het vergt precieze motieven en goede informatie om via gerichte actie resultaten te boeken. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de opdrachten (taken) voor de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Ook wordt bezien hoe dat op hoofdpunten vorm krijgt in de vier Kempen-gemeenten.

3. Ondermijning: een bijzondere gemeentelijke taak

Inleiding
De gemeentelijke aanpak van ondermijning vergt dat ambtelijke trekkers (gespecialiseerde veiligheidsambtenaren) als het ware zwerven door de organisatie, in een extern netwerk en op straat. Op basis van lokale informatie en met gemeentelijke instrumenten dient de stap te worden gezet naar een actie. Samenwerking is onvermijdelijk, maar moet niet worden overdreven: de beschikbare capaciteit is nu eenmaal beperkt. Paragraaf 3.1 beschrijft vijf deeltaken van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. In paragraaf 3.2 wordt de blik verplaatst naar het empirisch onderzoek in de vier Kempengemeenten. Deze paragraaf presenteert vier kern-bevindingen over de gemeentelijke ondermijningsaanpak in deze gemeenten. Paragraaf 3.3 is een kort slotwoord.

3.1 De gemeentelijke ondermijningsaanpak: gerichte actie, gedoseerde integraliteit

De gemeentelijke ondermijningsaanpak is een bestuurlijke taak met enkele bijzonderheden. *Gemeentelijke actiegerichtheid – op zoek naar straatinformatie - is cruciaal bij de ondermijningsaanpak.* Dat is het geval op bedrijventerreinen en vakantieparken, maar ook op andere dossiers, zoals drugsgebruik en drugshandel door jongeren in en rondom onderwijsinstellingen. Dit komt tot uitdrukking in vijf belangrijke deeltaken bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak (Tops en Van der Torre, 2024):[5]

a. Veiligheid als volwaardige pijler van het lokaal bestuur
b. Poortwachtfunctie en gemeentelijke alertheid
c. Informatie ophalen op straatniveau: inzicht in afgeschermde praktijken
d. Gedoseerde integraliteit: interne samenwerking
e. Gedoseerde integraliteit: externe samenwerking

Ad a.) Veiligheid als volwaardige pijler van het lokaal bestuur
Bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak wordt een stevig beroep gedaan op de ambtenaren openbare orde en veiligheid. Het vergt tijd en inhoudelijke expertise, als onderdeel van de bredere gemeentelijke veiligheidstaak in de sfeer van openbare orde, sociale veiligheid en aangiftedelicten. *Dit vereist een ambtelijke veiligheidsorganisatie, met IV-ambtenaren, aangevuld met o.a. handhavingsjuristen en buitengewone opsporingsambtenaren (boa's).*

Ad b.) Poortwachtfunctie en gemeentelijke alertheid
Een gemeente dient alert te zijn op mogelijke ondermijnende praktijken van (rechts)personen waarmee zij krijgt te maken. De Wet Bibob[6] geeft gemeenten op diverse beleidsterreinen (onder voorwaarden) de optie om de achtergrond van (rechts)personen (met wie zij zakendoen) te screenen. Dergelijke Bibob-toetsing vervult drie functies: ***a.)*** het blokkeren van ongewenste/riskante vergunningen of investeringen; ***b.)*** eerlijke concurrentie realiseren voor ondernemers; en ***c.)*** duidelijk maken dat een gemeente alert is richting criminelen. Dit vergt dat ambtenaren - ook als ze gewend zijn om klant- of ondernemersgericht te handelen - een gepast-kritische houding innemen. Ambtelijke alertheid op mogelijke ondermijning reikt verder dan Bibob-toetsing. Bijvoorbeeld bij diensten van Burgerzaken (zoals inschrijvingen en reisdocumenten verstrekken) en het afgeven van zorgindicaties zijn ook alerte ambtenaren nodig. Ook medewerkers op het sociaal domein kunnen

[5] Zie ook ons meer uitgebreide normenkader in bijlage 1.
[6] Dit staat voor Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

stuiten op signalen. Het is zaak om ondermijnings-signalen te verzamelen, bij een intern meldpunt, en om in een daartoe ingesteld gemeentelijk overleg te bezien of actie nodig is (aldus de Brabantse Norm).

Tabel 3.1: de reikwijdte van Bibob-toetsing volgens de Brabantse norm

De zogenoemde Brabantse Norm 'Weerbare overheid' stelt het volgende over het bereik van de gemeentelijke Bibob-toetsing: **1.)** De volgende beschikkingen zijn minimaal opgenomen in het Bibob-beleid: a. Alcoholwet; b. Omgevingsvergunningen Wabo; c. Exploitatievergunningen conform de APV; d. Subsidieaanvragen; **2.)** De volgende privaatrechtelijke overeenkomsten zijn minimaal opgenomen in het Bibob-beleid: a. Vastgoedtransacties en b. Overheidsopdrachten. De norm laat open of een gemeente een 'zal'-bepaling hanteert (altijd toetsing) of een 'kan'-bepaling (toetsing bij signalen over mogelijke risico's).

Ad c.) Informatie ophalen op straatniveau: inzicht in afgeschermde praktijken

Ondermijnende praktijken worden afgeschermd. Dit formuleert een belangrijke opgave voor gemeenten. Het is nodig om informatie op te halen: in wijken, in het buitengebied, op bedrijventerreinen en op vakantieparken. Dit vergt (voldoende) professionals op straat die oog hebben voor ondermijnende praktijken en controles. In direct contact met bewoners en ondernemers kan informatie worden verzameld over illegale of criminele praktijken. Zulke informatie(verzameling) levert lastig werk op. Bijvoorbeeld om in contact te treden met intimiderende personen of om vast te stellen wat er in de avonduren of in de nacht gebeurt op bijvoorbeeld een vakantiepark of op parkeerplaatsen. Wie zoekt naar straatinformatie over ondermijning, stuit al snel op een ongemakkelijke realiteit. Bijvoorbeeld illegale bewoning, drugsverslaving/drugsgebruik of een illegale drankkeet die een drugskeet is geworden.

Ad d.) Gedoseerde integraliteit: interne samenwerking

Interne samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie is nodig. Daartoe bestaan enkele opdrachten en aangrijpingspunten. Naast het Bibob-beleid (met wie doen we zaken?), gaat het om:

- Het beantwoorden van de volgende vragen: wie wonen er in de gemeente en waar is dat het geval onder slechte of illegale omstandigheden? Dit is een opdracht voor burgerzaken (o.a. BRP-toezicht), IV-ambtenaren, boa's, inspecteurs bouwen en wonen en handhavingsjusristen.
- Preventie/hulp aan slachtoffers. Dit vergt een zoekende houding naar personen die klem worden gezet door criminelen.
- Het organiseren van veiligheid op risicolocaties, zoals bedrijventerreinen, vakantieparken en het buitengebied (met agrarisch vastgoed dat benut kan worden voor o.a. drugsproductie).

Integraliteit is een soort mantra, maar onnodig overleg (praten zonder betekenis) moet worden voorkomen. Een overtuigende probleemdefinitie aan de top is nodig, net als ruimte in de ambtelijke uitvoeringspraktijk. Bestuurlijke rugdekking van personen die de ondermijningsaanpak intern aanjagen is behulpzaam; vaak zijn burgemeesters bepalend (Van Spijker & Tops, 2021).

Ad e.) Gedoseerde integraliteit: externe samenwerking

De ondermijningsaanpak vergt een lange tijdshorizon vanwege de structurele aanwezigheid en invloed van drugscriminelen en vanwege criminaliteit en onveiligheid op risicolocaties, zoals vakantieparken. Hier dient een duurzame aanpak tegenover te staan (vgl. Noordanus e.a., 2020). Dit vergt externe samenwerking en actie. Kern-partners van gemeenten zijn, op het snijvlak van ondermijning en georganiseerde misdaad, politie, justitie en het RIEC als aanjager. Bij concrete actie is ook samenspel mogelijk met bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie of Omgevingsdienst. Hiertoe

bestaan overlegstructuren, ook in de vier Kempen-gemeenten. Bij preventieve actie komen andere coalities in beeld, bijvoorbeeld met onderwijs- of welzijnsinstellingen (bijvoorbeeld jongerenwerk).

De volgende paragraaf beziet op hoofdpunten de stand van zaken in de vier onderzochte Kempengemeenten.

3.2 In de vier Kempen-gemeenten: drie kern-bevindingen

Op basis van de interviewronde in de vier onderzochte Kempengemeenten (plus een gesprek met twee politiemensen) formuleren we drie kernbevindingen. Ze keren, als rode draad, terug in het rapport. In deze vier Brabantse gemeenten werd ondermijning vroegtijdig geagendeerd, want het RIEC stelde reeds rond 2014 zogenoemde Ondermijningsbeelden op. Het vraagstuk kwam weliswaar zo op de agenda, maar dit ging van meet af aan schoorvoetend. Het was destijds (in veel gemeenten) de vraag of de ondermijningsaanpak wel een gemeentetaak was. In feite speelt die vraag nog altijd. Ja, het is mede een gemeentelijke taak om ondermijning aan te pakken, is de dominante gedachte, al wordt daarbij sterk geleund op structuren en werkwijzen van het RIEC en op informatie of (drugs)vondsten van de politie. Binnen de gemeenten rust de ondermijningsaanpak in veel opzichten op de schouders van enkele IV-ambtenaren (met een veel breder takenpakket) en een handvol buitengewone opsporingsambtenaren die actief zijn op een groot grondoppervlakte.

Oost-Brabant kent veel zware en georganiseerde misdaad, alleen al wat betreft drugsproductie en internationale drugshandel (zie bijvoorbeeld Beke, Van der Torre en Van Duin, 2012; Tops e.a., 2018; De Middeleer e.a., 2018). Dat vraagt veel tijd, capaciteit en deskundigheid van (specialisten en recherchediensten binnen) de politie-eenheid. Voor lokale opsporing van georganiseerde misdaad - in aansluiting op de ondermijningsaanpak in de vier onderzochte gemeenten - is weinig ruimte in basisteam De Kempen (zie Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). Tegelijkertijd is het goed toeven in de vier gemeenten: qua openbare ruimte en sfeer (o.a. in horecagebieden), qua natuur en wat wonen betreft. De gemeenten zijn gewild als woonplaats. De consequentie is dat criminaliteit niet (meteen) op het netvlies komt van bewoners of bezoekers; dat werkt door in de politiek-bestuurlijke ambities. In deze context formuleren we de volgende drie bevindingen:

1. De ondermijningaanpak verdient bestuurlijk gezien meer opvolging en aandacht; het wordt gezien als een veiligheidsdossier dat weinig signalen over ondermijning oplevert. Dit laatste wordt bijna eensgezind gezien als een gunstig of neutraal teken. Zie 3.2.1.
2. Er bestaat afstand tussen de wereld van strafrecht en opsporing en de gemeenten. Het idee dat de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad - waar nodig - dient te worden gecombineerd met gemeentelijke inspanningen om de ondermijning aan te pakken, komt in de vier Kempengemeenten onvoldoende uit de verf. Zie 3.2.2.
3. Er bestaan een integrale beleidstheorie, een Brabantse norm en integrale overlegstructuren. Dit legt een basis, al resulteert het in een (over)complexe werkomgeving en in een optelsom van normen voor een klein aantal IV-ambtenaren per gemeente. Zie 3.2.3.

3.2.1 Halve politiek-bestuurlijke agendering

Ondermijning is een veiligheidsprioriteit in de Kempengemeenten. De gemeentelijke ondermijningsaanpak vergt inspanningen die verder reiken dan de portefeuille en de invloedspositie van IV-ambtenaren. Binnen de coalitieakkoorden van de vier Kempengemeenten neemt veiligheid, en daarbinnen ondermijning, echter een bescheiden plaats in. Zie tabel 3.2.

Tabel 3.2: Vier coalitieakkoorden: (geringe) aandacht voor veiligheid en ondermijning

In het Bladels akkoord worden vier regels gewijd aan veiligheid, waarin wordt gewezen op "de grote waarde van buurt(preventie)teams" en op "belangrijke uitdagingen in het bevorderen van de verkeersveiligheid". Ondermijning, drugs of georganiseerde misdaad worden niet genoemd. Het coalitieakkoord in Eersel wenst een actie- en klantgericht lokaal bestuur: "Er wordt ruimhartig aan initiatieven en kansen ruimte gegeven. Laagdrempelig en servicegericht." Dit zet de toon, want die is klant- en ondernemersgericht; er is niets opgenomen over veiligheidsbeleid en ondermijning. Het akkoord in Reusel-De Mierden benoemt veiligheid als programma. Daartoe worden thema's genoemd, zoals crisisbeheersing, buurtpreventie, de zichtbaarheid van boa's, gemeenschappelijke handhaving (zo nodig met politie, justitie, belastingdienst en andere partijen/organisaties), de meldingsbereidheid van inwoners, en cybercrime. In het kader van een ander programma (namelijk: Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing) wordt gewezen op de opgave om arbeidsmigranten (fatsoenlijk) te huisvesten. De aanpak van ondermijning wordt niet met zoveel woorden genoemd, maar diverse van de bovenstaande activiteiten kunnen daar een onderdeel van zijn. Het coalitieakkoord in Oirschot stelt dat veiligheid een voorwaarde is voor een leefbare samenleving. Dit is het enige akkoord dat (de aanpak van) ondermijning met zoveel woorden noemt: *"Thema's als ondermijnende criminaliteit, maatschappelijke onrust en een stijgende lijn in incidenten rond personen met zorgproblematiek vragen extra aandacht en inzet."*

De geringe aandacht voor veiligheid en/of ondermijning in de coalitieakkoorden in Bladel, Reusel-De Mierden en Eersel, met wat meer aandacht hiervoor in Oirschot, is in lijn met de gespreksronde. Daarin valt op dat de politiek-bestuurlijke agendering van ondermijning tegen grenzen aanloopt:

a. Kwetsbare uitvoeringsorganisatie
b. In de gemeentelijke uitvoering: nauwelijks signalen over mogelijke ondermijning
c. Gemeentelijke ondermijningsaanpak: overwegend reactief
d. Ondermijning: geen (bestuurlijke) urgentie

Ad a.) Kwetsbare uitvoeringsorganisatie

Ondermijning is ruim tien jaar geleden op de agenda gezet, onder andere door een Ondermijningsbeeld en doordat binnen de RIEC-structuren overlegvormen en werkwijzen werden ontwikkeld. De ambtelijke veiligheidsorganisaties zijn echter klein en bescheiden gebleven. De vier gemeenten tellen bij elkaar opgeteld een IV-formatie van 7,35 fte; voor de brede veiligheidstaak. De consequentie is dat de uitvoeringsorganisatie kwetsbaar is omdat weinig tijd kan worden geïnvesteerd in de ondermijningsaanpak. Zie verder hoofdstuk 4.

Ad b.) In de gemeentelijke uitvoering: nauwelijks signalen over mogelijke ondermijning

In de vier gemeenten kregen we opvallend weinig te horen over ondermijnende praktijken; het is er niet of het is althans niet in beeld, en daarom volstaan de huidige (begrensde) inspanningen. Er werd zo nu en dan een casus of fenomeen genoemd, waarna hier een korte toelichting op werd gegeven. Het is dan logisch dat de ondermijningsaanpak niet als belangrijk vraagstuk op de agenda komt van de ambtelijke top, het college of de gemeenteraad.

Ad c.) Gemeentelijke ondermijningsaanpak: overwegend reactief

De gemeentelijke ondermijningsaanpak is in veel opzichten reactief, in die zin dat door IV-ambtenaren wordt gewacht op harde signalen van politie, burgers of andere gemeenteambtenaren. Dit kan een *gunstig* teken zijn (weinig ondermijning), al zijn er ook *ongunstige* verklaringen voor de magere informatiestroom over ondermijning: **a.)** de politie richt de opsporing vooral op andere gemeenten met meer informatie over misdaad (o.a. Eindhoven, Best en Veldhoven); **b.)** burgers zijn of lijken weinig meldingsbereid, mede vanwege lokale cultuurpatronen; en **c.)** de IV-organisaties

zoeken in beperkte mate naar mogelijke aanwijzingen voor afgeschermde criminele praktijken ('haalzaken'). Bijvoorbeeld rondom scholengemeenschappen (drugshandel) of op risicolocaties, zoals bedrijventerreinen en vakantieparken. De gehanteerde beleidstheorie (zie paragraaf 3.2.3 voor een beschrijving) voorziet wel in het aanjagen van meldingen door burgers en gemeenteambtenaren en in het uitvoeren van controles, om zo te ontdekken wat er speelt.

Ad d.) Ondermijning: geen (bestuurlijke) urgentie

Het ontbreekt aan actieve bestuurlijke aansturing van IVC-ers om lokale problemen – qua ondermijning – in kaart te brengen en op die manier op dossiers of locaties (indien gepast) urgentie te kweken en aan te pakken. In de interviewronde werd uitgelegd waarom: het valt wel mee met de ondermijning, er zijn geen grote zichtbare veiligheidsproblemen en wat zich qua ondermijning aandient, wordt opgepakt. We stuitten op een afwachtende houding; een signaal of casus wordt opgepakt, maar dat gebeurt (per gemeente) niet vaak. Op casusniveau wordt af en toe, op een concreet dossier, wel urgentie gevoeld; dat is tijdelijk, al kan een casus lang voortslepen. Het thema ondermijning zou niet leven in de gemeenschap, zo kregen we geregeld te horen. Dit was de teneur in meer gesprekken. De sociale veiligheid ligt op een hoog niveau, er zijn weinig of geen signalen over ondermijning en andere dossiers wegen zwaarder, zo was de boodschap. Wel wordt gewerkt aan 'weerbaarheid' en worden controles uitgevoerd; zie 3.2.3

3.2.2 Afstand tussen justitiële misdaadbestrijding en gemeentelijke ondermijningsaanpak: een opsporings- en toezichtspagaat

Het idee dat de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad (door met name politie en justitie) - waar nodig - dient te worden gecombineerd met een gemeentelijke ondermijningsaanpak komt onvoldoende uit de verf. Er is overleg tussen onder meer de acht Kempen-gemeenten, RIEC en de politie, maar daarbij worden - zo blijkt uit de interviewronde - weinig concrete signalen of acties besproken wat betreft de vier bestudeerde gemeenten (zie hoofdstuk 6). Als er een drugsvondst wordt gedaan (bijvoorbeeld een hennepkwekerij), dan deelt de politie dit mede aan de gemeente, zodat bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden overwogen en mogelijk worden getroffen. Dit is reactief; na een vondst. Er bestaat bij de ondermijningsaanpak afstand tussen de strafrechtelijke aanpak en de gemeentelijke inzet. Een respondent is daarover niet verbaasd; dat was al een patroon in 2014 en is in veel opzichten volgens hem zo gebleven tot zeker 2018. Los van deze (persoonlijke) observatie, stuiten we bij het veldwerk op de volgende actuele omstandigheden:

a. De toezicht-spagaat: wie weet (nog) wat er speelt?
b. De opsporingsspagaat

Ad a.) De toezicht-spagaat: wie weet (nog) wat er speelt?

De gemeenten zijn terughoudend bij investeringen in de ambtelijke veiligheidsorganisatie en in de ondermijningsaanpak. In veel opzichten wordt op de politie geleund. Bijvoorbeeld bij toezicht en informatieverzameling over onveiligheid op straat, getuige het geringe aantal buitengewone opsporingsambtenaren (verder; boa's) op een groot grondoppervlakte. De VTH-organisatie in Reusel-De Mierden, Eersel en Oirschot telt vijf boa's (plus twee toezichthouders ruimtelijke ordening en twee bouwtoezichthouders) en de boa-formatie ligt in de gemeente Bladel op 2 fte (al zijn die vacant tijdens ons veldwerk). Het werkgebied is te groot om met toezicht en aanwezigheid – via observaties en sociale contacten– zicht te krijgen op ondermijning. Boa's werken bovendien steeds meer melding-gestuurd (zie hoofdstuk 4). Volgens gemeente-respondenten weten wijkagenten veel, al resulteert dit – zo maken we althans op uit de gemeente-interviews - niet in signalen over ondermijning die wijkagenten onder de aandacht brengen van de gemeente. Waarna ze op de agenda komen van een ondermijningsoverleg (zie hoofdstuk 4.)???

We stuiten op een toezichts-spagaat: de toezichtstaak komt meer en meer bij de gemeente te liggen, al zijn daartoe weinig geüniformeerde boa's beschikbaar in de vier Kempengemeenten. Wie

kan de burgemeesters vertellen wat er speelt, op straat, in het buitengebied, op de bedrijventerreinen en op de vakantieparken? Niet alleen tijdens kantooruren, maar ook en juist daarbuiten? Het antwoord is dat er een gebrek is aan dergelijke straatinformatie. De gang van zaken in de avonduren is in veel opzichten een gemeentelijke blinde vlek. Dat verklaart deels waarom gemeenteambtenaren niet veel signalen over (mogelijk) criminele praktijken ontvangen of benoemen (zie hoofdstuk 6).

Ad b.) De opsporingsspagaat

De politie wordt in de provincie Noord-Brabant geconfronteerd met een opsporingsspagaat. De regionale, nationale en internationale drugscriminaliteit ligt op een hoog niveau, komt in zicht (onder meer via onderschept crimineel berichtenverkeer en door internationale rechtshulpverzoeken) en krijgt prioriteit. Dit legt een constant grote claim op de recherchecapaciteit, ook in de eenheid Oost-Brabant, op eenheidsniveau en districtsniveau. Dit legt de politie in een spagaat, omdat er ook lokale opsporingswensen zijn, op basis van lokale kennis bij basisteammedewerkers, gemeenteambtenaren en burgers. Uit onze interviewronde blijkt dat de lokale opsporingswensen onder bestuurders en ambtenaren in de vier onderzochte Kempen-gemeenten op een laag niveau liggen. Opsporingsonderzoeken die elders in de regio Oost-Brabant worden uitgevoerd leggen een claim op schaarse opsporingscapaciteit. Onderzoek wijst op een hoog misdaadniveau in (deze regio van) Noord-Brabant.[7] In 2017 vonden basispolitiemensen de opsporingskrapte in basisteam De Kempen een stevig probleem (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). Zie tabel 3.3.

Tabel 3.3: Basispolitiemensen uit drie basisteams, waaronder De Kempen, over lokale opsporing (bron: Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017)

Wijkagenten en andere basispolitiemensen agenderen de grote nadelige invloed van georganiseerde (drugs)criminaliteit in hun werkgebied: in wijken én dorpen. De resultaten van een enquête (360 respondenten, respons 54 procent) onder medewerkers van drie basisteams (Sneek; de Kempen; Rotterdam Delfshaven) zijn helder:

- 72 procent van de ondervraagde basispolitiemensen ziet in zijn werkgebied 'veel criminelen die veel te weinig aangepakt worden'. Onder wijkagenten ligt dit percentage zelfs nog wat hoger: 77 procent. In een landelijk survey onder wijkagenten (854 respondenten, respons 40 procent), in 2011, was 59 procent het eens met deze stelling (Van der Torre e.a., 2011).
- 81 procent van de politierespondenten vindt dat er in het werkgebied veel meer tijd en middelen beschikbaar zouden moeten zijn voor opsporingsonderzoeken naar (georganiseerde) misdaad, gebaseerd op informatie van basispolitie. Onder wijkagenten ligt dit percentage op 87 procent.
- 71 procent van de wijkagenten heeft (een sterke) behoefte aan meer inzet van rechercheurs om de (georganiseerd) misdaad in hun wijk aan te pakken.
- 51 procent van de politierespondenten is het (zeer) oneens met de stelling 'De politie pakt de georganiseerde misdaad in mijn werkgebied goed aan'. Dit percentage ligt op 61 procent bij wijkagenten.

3.2.3 Op de rit, maar complex: een beleidstheorie, normen en overlegstructuren

Er zijn recent, namelijk in 2022, enkele hoofdlijnen geformuleerd die onder woorden brengen wat de gedachte (beleidstheorie) achter de gemeentelijke ondermijningsaanpak is in de acht Kempengemeenten. Daaraan bestond behoefte omdat strategische bovenlokale plannen abstract waren: IV-ambtenaren en burgemeesters hadden behoefte aan duidelijkheid. Het resulteerde in drie pijlers: bestuurlijke weerbaarheid (gemeentelijke alertheid op en aanpak van ondermijning);

[7] Zie: Beke, Van der Torre en Van Duin, 2012; Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017; Tops e.a., 2018; De Middeleer e.a., 2018; Fijnaut e.a., 1996.

maatschappelijke weerbaarheid (samenwerking met en signalering door inwoners en ondernemers) en het organiseren van concrete actie in de uitvoering "(...) op die plaatsen waar het optreden het meest gewenst is." Zie verder hoofdstuk 4.

Deze drie beleidslijnen dienen gestalte te krijgen binnen daartoe ingerichte overlegstructuren. Zie tabel 3.4 voor een overzicht. De zogenoemde 'Brabantse norm weerbare overheid' beoogt vooral de bestuurlijke weerbaarheid – in de hele provincie Noord-Brabant – naar een hoger minimumniveau te tillen. Die norm telt vijf onderdelen met in totaal **47 sub-normen**, namelijk: **1.)** Bewustwording & organisatie (6 sub-normen); **2.)** informatiepositie & informatiebeveiliging (10 sub-normen); **3.)** beleid & handhaving (14 sub-normen); **4.)** integriteit & veilige werkomgeving (14 sub-normen); en **5.)** communicatie (3 sub-normen).

Op basis van de interviewronde valt over de drie pijlers van de ondermijningsaanpak, de overlegstructuren en de Brabantse norm het volgende te zeggen:

- De twee weerbaarheidspijlers (maatschappelijke en bestuurlijke weerbaarheid) helpen de IV-ambtenaren om op gemeenteniveau een soort mini-uitvoeringsprogramma te maken. Ze plannen of organiseren enkele interne trainingen of bijeenkomsten (voor ambtenaren en/of raadsleden, alsook voor burgers). Het vergroten van de meldingsbereidheid van burgers krijgt voorrang.
- De actielijn staat in de praktijk in de kinderschoenen, getuige een klein aantal RIEC-acties per gemeente (die wel tijdrovend kunnen zijn). Zie hoofdstuk 6. In drie van de vier gemeenten wordt overigens ook per jaar een gering aantal KIT-acties opgezet (toelichten?), al valt dat beleidsmatig niet onder de genoemde 'actielijn'.
- De integrale overlegstructuur legt een claim op de tijd van de IV-ambtenaren en van de basisteam programmaleider ondermijning. Een geïnterviewde IV-ambtenaar geeft aan de vorm (vast of selectief; fysiek of digitaal) van deelname aan de Werkgroep Ondermijning te heroverwegen. Zie tabel 3.4 voor de overlegvormen op basisteamniveau, dus in het Kempengebied met acht gemeenten.
- De optelsom van de Brabantse normen is een zware last voor de vier gemeenten. Thans wordt gesteld dat het een groeimodel is, waardoor het geen probleem is als aan veel of heel wat normen niet wordt voldaan. Toch speelt de vraag of de norm niet bijgesteld dient te worden om te kunnen dienen als realistisch ijkpunt voor kleine(re) Brabantse gemeenten. Ook zal de norm tijd kosten vanwege monitoring en verantwoording (over niet-gerealiseerde normen).

Tabel 3.4: Overlegvormen in het kader van de Ondermijningsaanpak op basisteam-niveau

Ondermijningsoverleg op het niveau van basisteam De Kempen
I. Bestuurlijk Overleg Ondermijning De Kempen (BOO) *Frequentie*: zes keer per jaar *Deelnemers*: 8 burgemeesters, 2 Teamchefs van politie, Gebiedsofficier (OM), Teamleider Belastingdienst, de Basisteamprogrammaleider. *Taken*: sturen op de brede aanpak van ondermijning in de Kempen; op deze 'stuurtafel' staan complexe integrale casus centraal, plus samenwerking voor het vergroten van bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid.
II. Ambtelijk voorbereidingsoverleg (AVO) *Frequentie:* twee keer per maand *Deelnemers:* operationeel specialist A (politie), District Recherche Eindhoven, beleidsadviseur van het OM, projectleider van Belastingdienst, de Accountmanager van TF-RIEC, IVC'ers van de 8 gemeenten (op afroep bij casusoverleg), o.v.v. de Basisteamprogrammaleider. *Taken*: Screening/selectie van signalen; stap naar acties en monitoring; samenhang organiseren in aanpak; voorbereiding BOO-vergaderingen.

III. Werkgroep Ondermijning (WO)
Frequentie: een keer per maand
Deelnemers: IVC'ers van de 8 gemeenten, Teamleider KIT, Accountmanager Taskforce-RIEC, o.v.v. de Basisteamprogrammaleider.
Taken: Monitoren/uitvoering acties wat betreft Bestuurlijke weerbaarheid en Maatschappelijke weerbaarheid (MW); ondersteuningsaanbod vanuit TF-RIEC organiseren; verdeling werklast; samenhang organiseren bij de aanpak; zorg voor verbinding tussen AVO en de acht gemeenten; voorbereiding BOO-vergaderingen.

3.3 Afsluiting

Dit hoofdstuk beschreef eerst vijf belangrijke deeltaken bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Daarna werden drie empirische kern-bevindingen gepresenteerd over de gemeentelijke ondermijningsaanpak in de vier bestudeerde Kempen-gemeenten. De volgende hoofdstukken gaan daar nader op in.

4. Context, plannen en ambities: wat is werkbaar?

Inleiding
Dit hoofdstuk presenteert en analyseert het geldende Integrale Veiligheidsplan (paragraaf 4.2) en kijkt naar de concretisering ten behoeve van de uitvoering (paragraaf 4.3). Dat resulteert in een lange lijst met prioriteiten (zeven) en activiteiten (ruim zeventig). Paragraaf 4.4 gaat in op de werk- en overlegstructuur bij de ondermijningsaanpak en op de gehanteerde beleidstheorie. Allereerst schetst paragraaf 4.1 de (organisatorische) context van de beleidspraktijken op het terrein van veiligheid en ondermijning. Paragraaf 4.5 is een kort slotwoord. De hoge verwachtingen en vele voorgenomen acties nopen in de uitvoeringspraktijk tot getemperde ambities.

4.1 De context: rust en dynamiek

In de acht Kempengemeenten is ondermijning benoemd als gemeentelijke prioriteit. Er zijn veiligheidsplannen opgesteld, er is een visie op papier gezet, er is op provinciaal niveau een Brabantse norm ontwikkeld, er zijn overlegvormen actief en er is een programmaleider ondermijning actief. Toch is ondermijning niet meer of minder dan één van de taken op het brede IV-dossier. In de vier Kempengemeenten krijgt de gemeentelijke ondermijningsaanpak gestalte in een lastige context, met enkele belangrijke kenmerken:

a. Veiligheidsbeleid: een zaak van enkele ambtenaren
b. Verplaatsingsrisico's
c. Onderzoek in vier 'rustige' gemeenten: twijfel over ondermijningsaanpak
d. Organisatorische dynamiek
e. Een doorlopende discussie: gemeentelijke herindelingen?

Ad a.) Veiligheidsbeleid: een zaak van enkele ambtenaren
Het gemeentelijk veiligheidsbeleid is geen derde pijler van het lokaal bestuur - naast ruimtelijke ordening en sociaal beleid - in de vier onderzochte (kleinere) gemeenten. De IV-taak rust op de schouders van één of twee IV-ambtenaren.

Ad b.) Verplaatsingsrisico's
De criminele praktijken in en rondom Eindhoven en Tilburg resulteren in verplaatsingsrisico's. Als bijvoorbeeld de gemeenten Eindhoven, Tilburg en Veldhoven vaker en gericht optreden tegen ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad, kan dat criminelen ertoe aanzetten om (vaker) actief te worden in de vier onderzochte Kempen-gemeenten. Criminelen uit deze gemeenten kennen de nabijgelegen Kempengemeenten: fysiek weten ze de weg en er bestaan sociale contacten; een categorie criminelen trekt naar de Kempengemeenten voor tijdverdrijf (o.a. recreatie, stropen en motorrijden). Eindhoven en Veldhoven liggen tegen Eersel aan en Oirschot ligt op korte reisafstand van Tilburg.

Ad c) Onderzoek in vier 'rustige' gemeenten: twijfel over ondermijningsaanpak
De vier Kempen-gemeenten zijn relatief welvarend, ordelijk en rustig; we kregen het steeds te horen en op pad in het gebied kregen we dezelfde indruk. Dit is gunstig, al is het mogelijk een rem op politiek-bestuurlijke investeringen in IV- of boa-formatie. Toch wordt op IV-ambtenaren en boa's een stevig beroep gedaan met de ondermijningsambities, zoals vastgelegd in de Brabantse norm. Die ambities bijten met de rust en geringe formatie, alsook met de geringe informatie in de vier gemeenten over lokale ondermijning. Gemeenten twijfelen hoe het zit qua ondermijning en over de vraag wat nodig is.

Ad d.) Organisatorische dynamiek

Er is in de organisatorische omgeving veel dynamiek, getuige (mogelijke) reorganisaties en personele wisselingen. Dit dwarsboomt de inspanningen bij de ondermijningsaanpak. De dynamiek was een gespreksonderwerp in de interviewronde, waarbij onder meer werd gewezen op:

- In 2016 gingen de vier Kempengemeenten een samenwerking aan bij Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Er werd een zogenoemde uitvoeringsorganisatie gevormd. Een reorganisatie veranderde dit per 1 januari 2023. Bladel vervult sindsdien de functies geheel zelf. De drie andere gemeenten haalden de beleidsfuncties (minus APV, horecabeleid en evenementenbeleid) en de medewerkers juridische zaken terug naar de eigen organisatie.
- Er is recent een nieuwe basisteam-programmaleider ondermijning aangesteld, net als een coördinator voor het Kempen Interventie Team.
- Respondenten wijzen op veel personele wisselingen bij het RIEC: in de top en onder professionals waarmee de vier gemeenten samenwerken, zoals de accountmanager en de intelligence specialist.
- Het bovenstaande gaat gelijk op met een lopende discussie over de meest passende taakstelling van de Taskforce-RIEC en over de schaal die daarbij het best past. Dit is nog onduidelijk, al bestaat er onvrede of ongemak over de vele overlegniveaus en over de forse schaalgrootte, namelijk twee provincies: Noord-Brabant en Zeeland.
- Op gemeenteniveau treffen we ook de nodige dynamiek aan in de personele sfeer: een IV-ambtenaar die net is gestart (nadat de voorganger er niet lang werkte), de tijdelijke vervanging van een IV-ambtenaar door een ingehuurde externe kracht; twee boa-vacatures (die thans met tijdelijke inhuur worden opgevangen) en een waarnemend burgemeester (die onlangs door een 'vaste', kroonbenoemde burgemeester is opgevolgd). Op de dag dat we de laatste gesprekken voeren (november 2023), krijgen we te horen dat een ervaren IV-ambtenaar in dezelfde gemeente op het punt staat om te vertrekken.

Ad e.) Een doorlopende discussie: gemeentelijke herindelingen?

Er is en wordt gediscussieerd over gemeentelijke herindelingen in Oost-Brabant. Dit rapport is niet de plaats voor een reconstructie of weergave van (actuele) politiek-bestuurlijke standpunten wat dat betreft. Het staat echter vast dat de vraag speelde en speelt of de schaalgrootte van de gemeenten in het Kempengebied toereikend is voor politiek-bestuurlijke opgaven in de regio. In januari 2017 kopte het Brabants Dagblad een vergaand idee, namelijk om van 21 gemeenten terug te gaan naar drie.[8] Later kwamen andere (her-)indelingen op tafel, maar hoe het ook zij: de vier onderzochte gemeenten zijn zelfstandig en hebben een kroonbenoemde burgemeester. Voor dit onderzoek zijn enkele zaken relevant. Zo vraagt een optelsom van gemeenten veel overlegmomenten en -structuren met en vanuit bovengemeentelijk opererende instanties, zoals RIEC, politie en justitie. Daarnaast stelt de kleine schaal van de vier gemeenten grenzen aan de beschikbare (specialistische) veiligheidscapaciteit en aan de personele ruimte op andere afdelingen om een bijdrage te leveren aan de ondermijningsaanpak. Ten slotte kunnen de twee reorganisaties van de VTH-organisatie (sinds 2016) in de vier Kempen-gemeenten worden gezien als een micro-zoektocht naar een balans tussen een bovengemeentelijk schaalvoordeel en de meerwaarde van lokale focus en aanwezigheid van ambtenaren.

[8] Bron: *Brabants Dagblad*, Burgemeester Eindhoven: van 21 naar 3 gemeenten in Zuidoost Brabant, 9 januari 2017. Het betrof de volgende drie gemeenten: één rondom Eindhoven (inclusief de gemeente Oirschot), één rondom Helmond en een grote Kempengemeente, met daarin onder meer de gemeenten Eersel, Bladel en Reusel-De Mierden (met daarnaast: Bergeijk, Valkenswaard, Heeze-Leende en Cranendonck).

4.2 Het Integraal Veiligheidsplan De Kempen: zeven prioriteiten

Tijdens onze interviewronde is het integraal Veiligheidsplan De Kempen 2023-2026 net van kracht. Het geldt voor de acht Kempengemeenten, dus: Best, Bergeijk, Bladel, Eersel, Oirschot, Reusel-De Mierden, Veldhoven en Waalre. Het plan telt zeven prioriteiten, waaronder ondermijning. Deze prioriteiten zetten we op een rij. Daarbij geven we steeds een korte toelichting op het plan, gevolgd door enkele opmerkingen van onze kant, gebaseerd op het veldwerk. Het betreft de volgende zeven prioriteiten:

1. **Verbinding Zorg & Veiligheid**
   Door het decentrale karakter van de zorg op basis van de Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning is de zorgtaak van gemeenten toegenomen, terwijl tegelijkertijd de hinder of overlast van kwetsbare (of "onbegrepen") personen toeneemt. Er wordt onder meer gewezen op jeugdoverlast en woonoverlast. Dit vraagt om zorg en preventie, maar ook om grenzen stellen; zoekend naar "(...) een optimale balans tussen preventie, zorg en repressie". Dit vergt 'regie' en 'verbinding' tussen zorg- en veiligheidspartners. Er worden casusregisseurs ingezet die werken op basis van het uitgangspunt: "1 gezin, 1 plan, 1 regisseur". Er is een sub-netwerk waarin gemeenten samenwerken met specialisten/ functionarissen bij politie, justitie, GGZ-instellingen, verslavingszorg, Veilig Thuis en het Zorg- en Veiligheidshuis.

   Opmerkingen op basis van ons veldwerk
   Dit is inmiddels een vaste deeltaak in de portefeuille van IV-ambtenaren. In de gemeente Oirschot wordt nadrukkelijk gewezen op de werklast op dit thema, onder meer vanwege overlast van personen (met onbegrepen gedrag) die tussen wal en schip dreigen te vallen. In de drie andere gemeenten is het ook een actueel thema. Steeds geldt: één of enkele casus kunnen tijdrovend zijn, namelijk als een oplossing bepaald niet voor het oprapen ligt.

2. **Jeugd**
   De jeugdoverlast en -criminaliteit wordt als tweede prioriteit genoemd. Dit kan "(...) een enorme impact op de jongeren en het gezin" hebben; daarom zijn vroegtijdige signalering en actie nodig. Overlast en criminaliteit komt "regelmatig voor in combinatie met drugsgebruik"; dat vergroot de kans op criminalisering en daarmee op zogenoemde "jonge aanwas." De klassieke jeugdgroepen (op straat) zijn vervangen door coalities (fluïde netwerken) en er zijn digitale contacten en invloeden.

   Opmerkingen op basis van ons veldwerk
   In de interviewronde komt vooral in Bladel de jeugdproblematiek naar boven (onder meer rondom scholengemeenschappen), met overlast, geweld en ook wel drugsgebruik en drugshandel. Dit waaierde uit naar Reusel-De Mierden. Toch wordt jeugdcriminaliteit of jonge aanwas in de gespreksronde niet benoemd als prioritair thema in de vier gemeenten. Er wordt beleid gevoerd om het drugsgebruik te reduceren, al blijkt dat op afstand te staan van IV-ambtenaren. Zie verder hoofdstuk 6.

3. **Gedigitaliseerde criminaliteit**
   Deze prioriteit betreft bescherming van gemeentelijke systemen tegen digitale aanvallen. Voorts worden met digitale criminaliteit slachtoffers gemaakt onder burgers. Ook worden ongeregeldheden die online worden aangejaagd tot deze prioriteit gerekend.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

Digitale criminaliteit kan worden getypeerd als georganiseerde misdaad met ondermijnende effecten. In de interviewronde werd niet gewezen op georganiseerd daderschap in de vier Kempengemeenten; wel op slachtofferschap en de noodzaak om bedrijven en burgers daarvoor te waarschuwen.

4. Maatschappelijke onrust

Er wordt wat dit betreft gewezen op maatschappelijke onvrede en onrust ten tijde van de coronapandemie: die pandemie heeft "(...) deze problematiek meer aan de oppervlakte gebracht én verdiept". In het kader van polarisatie, radicalisering, extremisme wordt voor de regio Oost-Brabant met name gewezen op rechts-extremisme en op anti-overheidsextremisme.

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

Dit is deels een vraagstuk op zich, al werkt het met een kleine omweg door op het ondermijningsdossier. Anti-overheidsgevoelens - niet per se in extreme vorm overigens – kunnen een blokkade zijn voor burgers om de overheid te informeren over misdaad. Nog een stap verder is het een mogelijke rechtvaardigheidsgrond voor criminele activiteiten, zoals milieucriminaliteit (b.v. mestfraude) of hennepteelt. Deze patronen kwamen in beeld bij een studie in het Groningse Ommeland (Van der Torre e.a., 2023) en we schatten in dat het - tot op zekere hoogte - relevantie en betekenis heeft in het onderzochte Kempen-gebied. Respondenten wezen overigens niet of nauwelijks op dit patroon. Van onze kant schatten we in dat pogingen om, in het kader van de ondermijningsaanpak, de *meldingsbereidheid* te verhogen, te maken krijgen met (het overwinnen van) anti-overheidssentimenten.

5. Ondermijning

Het plan constateert dat ondermijnende criminaliteit "(...) zichtbaar en onzichtbaar aanwezig [is] in onze wijken, dorpen, industrieterreinen en buitengebied". Er wordt gewezen op de sturende rol van het Bestuurlijk Overleg Ondermijning (de zogenoemde Driehoek plus; zie tabel 3.4) in het Kempengebied, met een centrale plaats bij de lokale aansturing voor de programmaleider ondermijning. Er worden ambities geformuleerd, namelijk het vergroten van de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid, en het verbeteren van de informatiepositie "om zo ondermijning effectief te kunnen bestrijden". Er wordt ingezet op "(...) het verhogen van de kwaliteit en kwantiteit van signalen/meldingen, zodat de meest urgente zaken, die de grootste maatschappelijke impact hebben, beter kunnen worden opgepakt".

Opmerkingen op basis van ons veldwerk

Het bovenstaande is in lijn met de in sub-paragraaf 3.2.3 beschreven beleidstheorie voor de (gemeentelijke) ondermijningsaanpak. Het valt in de gespreksronde op dat de kwantiteit en kwaliteit van de signalen over ondermijning op een laag peil liggen. Ze waren per gemeente op één hand te tellen en als er een casus of signaal speelde, kregen we meestal een (erg) beknopte toelichting. De bovenstaande constatering over de aanwezigheid van ondermijning in wijken, dorpen, industrieterreinen en het buitengebied, kon door onze respondenten nauwelijks worden geconcretiseerd of bevestigd. In de kern weten ze onvoldoende hoe het zit qua lokale ondermijning. Zie verder hoofdstuk 6. Dit laat zien dat de ondermijningsaanpak

in veel opzichten in de kinderschoenen staat.

6. **High Impact Crimes**
   Deze delict-categorie betreft woninginbraken, straatroven en overvallen; het gaat om delicten met directe slachtoffers. Het niveau van deze delicten is "de afgelopen jaren in zijn algemeenheid gelijk gebleven of licht afgenomen". Als dadergroepen worden genoemd: jeugdigen en jongvolwassenen, al dan niet als onderdeel van (criminele) jeugdgroepen of jeugdnetwerken; en zogenoemd mobiel banditisme: "mobiele en (internationaal) rondtrekkende dadergroepen."

   Opmerkingen op basis van ons veldwerk
   Georganiseerde diefstal zou kunnen worden betiteld als georganiseerde misdaad, al is het gebruikelijk om dit als aparte beleidscategorie te benoemen en aan te pakken. Het grote verschil met veel (andere vormen van) georganiseerde misdaad is dat er vaak aangifte wordt gedaan. Dat is niet zo bij drugsproductie, drugshandel of mensenhandel; dat wordt afgeschermd. Overigens maakt de georganiseerde misdaad ook veel slachtoffers: direct (bijvoorbeeld mensenhandel) of indirect (bijvoorbeeld criminele druk vanwege schulden bij een drugsdealer).

7. **Fysieke veiligheid**
   Deze prioriteit betreft de brede gemeentelijke opdracht om gestalte te geven aan crisisbeheersing en rampenbestrijding.

   Opmerkingen op basis van ons veldwerk
   Dit is een integraal onderdeel van de portefeuille van het kleine aantal IV-ambtenaren in de vier Kempen-gemeenten. Het is één van de veiligheidstaken die de ruimte voor de ondermijningsaanpak reduceert. In de coronaperiode vergde crisisbeheersing veel tijd en scherpte. In mindere mate gold dat voor de boerenprotesten.

Slotsom wat betreft de ondermijningsaanpak
In de vier Kempengemeenten zijn er per gemeente veel prioriteiten, namelijk zeven. Tegelijkertijd is de omvang van het aantal IV-ambtenaren per gemeente beperkt: de formatie loopt immers uiteen van 1,67 tot 2,51 fte. Dit is een rem op de ambtelijke ruimte en tijd voor de ondermijningsaanpak. Dit wordt nog duidelijker in het licht van de forse hoeveelheid voorgenomen acties en maatregelen van gemeenten in het kader van het veiligheidsbeleid: zie paragraaf 4.3.

4.3 Uitvoering: een optelsom van 74 acties en maatregelen

Tijdens onze gespreksronde in de eerste helft van 2023 hebben we met respondenten, op hoofdlijnen, besproken wat – op basis van beleidsstukken en de 'waan van de dag' – de werkzaamheden zijn van IV-ambtenaren. Op basis van het integrale veiligheidsplan wordt een tweejaarlijks uitvoeringsplan veiligheid opgesteld. In de gespreksronde kon worden teruggeblikt op 2021 en 2022. Daarbij viel op dat IV-ambtenaren op basis van het uitvoeringsplan een enorme hoeveelheid 'acties' en 'maatregelen' dienen te treffen. Wat betreft geprioriteerde thema's en dossiers gaat het om maar liefst 74 acties en maatregelen, die getalsmatig als volgt verdeeld zijn:

- High Impact Crimes: zes gemeentelijke acties/maatregelen
- Cybercrime en cybersecurity: zeven gemeentelijke acties/maatregelen

- Verbinding zorg en veiligheid - personen met verward gedrag: tien gemeentelijke acties/maatregelen
- Polarisatie en radicalisering: twaalf gemeentelijke acties/maatregelen
- Jeugd: tien gemeentelijke acties/maatregelen
- Fysieke veiligheid – brandveiligheid en crisisbeheersing: elf gemeentelijke acties/maatregelen
- Ondermijning: achttien gemeentelijke acties/maatregelen

Wat de gemeentelijke ondermijningsaanpak betreft, worden dus de meeste acties of maatregelen genoemd, namelijk achttien. Uit de gesprekken maken we op dat daarbij de volgende actiepunten voorrang hebben gekregen:

- Het aanstellen, inwerken en positioneren van de programmaleider ondermijning in het basisteam. Dit kreeg op basisteamniveau meer in het bijzonder gestalte in het zogenoemde ambtelijk voorbereidingsoverleg; het ambtelijk voorportaal van de Driehoek plus, met daarin onder andere een IV-ambtenaar uit elke Kempengemeente. De programmaleider is voorzitter.
- Het inzetten en benutten van het Kempen Interventie Team (KIT), waarbij de gemeenten informatie moeten gaan aanleveren om op een gerichte manier gestalte te geven aan gerichte integrale controles.
- Het bovenstaande betekent dat gemeenten ondermijningssignalen dienen te verzamelen en te interpreteren; idealiter (en volgens de Brabantse norm) in een gemeentelijk Lokaal Informatie Overleg.
- Weerbaarheidstrainingen voor bestuurders en gemeenteambtenaren.
- Het vergroten van de bewustwording en meldingsbereidheid van bewoners en ondernemers.

Slotsom: overvraging

De optelsom van zeven prioriteiten en 74 acties of maatregelen overvraagt de IV-formatie in de vier Kempengemeente. IV-ambtenaren moeten de complexiteit van de planmatige IV-taak reduceren en terugbrengen tot een uitvoerbare werkvoorraad. Wat de ondermijningsaanpak betreft, wordt daarbij gebruikgemaakt van (elementen uit) de ontwikkelde beleidstheorie. Zie paragraaf 4.4.

4.4 Ondermijningsaanpak: structureren met een gedachte

In (de jaren voor) 2022 bestond onder IV-ambtenaren en burgemeesters behoefte aan een duidelijker beleidslijn bij de gemeentelijke en integrale ondermijningsaanpak. Wat betreft de overleg- en organisatiestructuur en ten aanzien van inhoudelijke opdrachten. Dit kan worden geplaatst in de context van de vraag (of onduidelijkheid) over de taken van aan de ene kant de gemeenten en aan de andere kant justitie, politie en opsporingsdiensten (zie hoofdstuk 2). Ook was de ondermijningsaanpak tijdens de coronacrisis naar de achtergrond gedrukt en kwam de vraag op tafel wat nu precies de taak en positie diende te zijn van de (basisteam)programmaleider ondermijning. Met beschikbare (strategische) plannen konden de vier Kempen-gemeenten niet uit de voeten: te vaag, hoog over (regionaal) en/of te veel ingestoken op de problematiek zoals in bijvoorbeeld Eindhoven of Veldhoven. Een notitie ‘Focus en structuur in de aanpak van ondermijning in 2022’ beschrijft de hoofdlijnen van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Deze notitie is in november 2021 opgesteld door de toenmalige ad interim-basisteamprogrammaleider ondermijning. Het is gebaseerd op een meer uitgebreid stuk, al wordt in de gespreksorde louter naar dit document verwezen. Het is in maart 2022 geagendeerd en geaccordeerd door het Bestuurlijk Overleg Ondermijning (BOO) De Kempen (zie tabel 3.4 voor de deelnemers van dit overleg).

4.4.1 Structureren

De notitie legt de aansturing van de ondermijningsaanpak in De Kempen in handen van het BOO. Het wordt een "stuurtafel" genoemd, waarin "complexe integrale casussen" centraal staan en van waaruit de (gezamenlijke) inspanningen ten behoeve van de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid worden aangestuurd. De programmaleider ondermijning is de *linking pin* tussen dit overleg en twee ambtelijke overleggen, te weten: **1.)** het ambtelijk voorbereidingsoverleg (AVO) en **2.)** de werkgroep ondermijning (WO). Zie tabel 3.4 voor de deelnemers aan deze overleggen. De IVC-ers van de Kempengemeenten nemen standaard deel aan het WO en zijn bij het AVO als er een casus speelt in hun gemeente:

- *Het AVO* (overlegfrequentie: 2 keer per maand) screent en selecteert signalen, waarbij de stap wordt gezet naar integrale actie en monitoring van de voortgang. Tevens wordt het BOO voorbereid.
  Opmerkingen op basis van ons veldwerk
  In de vier Kempen-gemeenten loopt op enig moment per gemeente zelden meer dan één casus; hooguit twee en mogelijk geen. Voor de IV-ambtenaren is dit casus-overleg belangrijk als er in hun gemeente een zwaarwegende casus speelt. Wat de effectiviteit van de ondermijningsaanpak betreft, hebben de casusgerichte inspanningen en overleggen beperkte betekenis; daarvoor gaat het simpelweg om te weinig casus.

- *Het WO* (overlegfrequentie: 1 keer per maand) monitort, ondersteunt en stuurt de inspanningen om de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid te versterken. Waar nodig wordt ondersteuning vanuit de Taskforce-RIEC georganiseerd. Ook dit overleg dient ter voorbereiding van het BOO.
  Opmerkingen op basis van ons veldwerk
  Inspanningen om de weerbaarheid te versterken staan op de IV-uitvoeringsagenda in de vier Kempengemeenten. Dat is gunstig, maar nu dit het geval is, neemt de ervaren relevantie van dit maandelijkse ondermijningsoverleg af. Eén IV-ambtenaar heroverweegt de vaste deelname aan dit overleg, omdat het beperkte (meer)waarde heeft, terwijl er een overvolle IV-portefeuille is (ook los van ondermijning). Het BOO staat op afstand van de IV-activiteiten, tenzij in een gemeente een urgente ondermijningscasus speelt.

4.4.2 De gedachte

De ondermijningsaanpak bestaat uit drie pijlers. Ten eerste, bestuurlijke weerbaarheid. Dit wordt aangeduid als de "basis op orde brengen" in de gemeentelijke organisaties. Het gaat om het actualiseren en benutten van bestuurlijke instrumenten, zoals Bibob-beleid en Damocles-beleid. Voorts dienen (relevante) ambtelijke afdelingen alert te worden gemaakt (het "bewustzijn" versterken) op signalen over ondermijning, als opmaat tot beoordeling en bespreking daarvan in een multidisciplinair gemeentelijk overleg: een zogenoemd Lokaal Informatieoverleg (LIO). Tevens dienen bestuurders en gemeenteraadsleden alert te worden gemaakt op mogelijke ondermijnende praktijken of invloeden.

Ten tweede, maatschappelijke weerbaarheid. Dit heeft betrekking op contacten en coalities met inwoners en ondernemers bij de ondermijningsaanpak. Het is de bedoeling om bewoners en ondernemers "bewust" te maken van signalen over (mogelijke) ondermijning en om hen ertoe te bewegen dit te melden. Het gaat om het "verhogen van de meldingsbereidheid", zodat gemeenten (meer) ondermijningssignalen krijgen van burgers. Voor ondernemers geldt dat op locaties (b.v. een bedrijventerrein) of in branches door de gemeente gericht toenadering, overleg of samenwerking kan worden georganiseerd.

Ten derde, actie, (...) "op die plaatsen waar het optreden het meest gewenst is." Vier lijnen worden genoemd: een signaal opwerken tot een RIEC-casus en tot integrale actie; de aanpak van

hennepteelt; controles door het Kempen Interventie Team (verder: KIT); en lokaal opgezette actie door gemeenten, mogelijk in samenwerking met één of enkele partners. Twee actiegerichte inspanningen worden nader omschreven, namelijk:

- *Betekenisvolle signalen en casus*
  Er dienen casus in beeld te worden gebracht, op basis van signalen die door alle partners worden aangeleverd, dus ook de Kempen-gemeenten. De belangrijkste (meest betekenisvolle) dossiers worden een integrale RIEC-casus, waarbij de voortgang wordt aangejaagd en gestuurd door het BOO. Deze aanpak wordt gericht op: *a.)* productie van synthetische drugs; *b.)* aanpak van onverklaarbaar vermogen; en *c.)* 'wat niet wachten kan' vanwege urgente omstandigheden. Voor casus die niet 'zwaar' genoeg zijn, geldt het volgende: dan "wordt meer *going concern* bekeken hoe partners elkaar multidisciplinair in positie kunnen brengen en hoe op rijdende treinen kan worden gestapt".
  <u>Opmerkingen op basis van ons veldwerk</u>
  Dit onderdeel komt - van de elementen uit de beleidstheorie - het minst uit de verf in de vier Kempengemeenten. Er is een schaarste aan signalen; zo nu en dan wordt een casus opgepakt en respondenten kunnen ook - in algemene termen (niet herleidbaar) - weinig concrete kwesties noemen die in aanmerking lijken te kunnen komen voor een casusgerichte aanpak.

- *Het Kempen Interventie Team.*
  Het zogenoemde Kempen Interventie Team (KIT) is een gezamenlijk controle- en handhavingsteam van de acht Kempengemeenten.[9] Dit is ingesteld in 2020, nadat het een jaar was uitgeprobeerd, met het Peelland Interventieteam als voorbeeld. De burgemeester van Veldhoven is bestuurlijke 'kartrekker'; de teamleider is ondergebracht bij deze gemeente. Aanvankelijk waren de controleacties vooral gericht op illegale en onveilige huisvesting van arbeidsmigranten. Dat is nog steeds een doelwit, al zijn de controles meer divers geworden. Het KIT controleert bij bedrijven en organisaties om te kijken of wordt voldaan aan wet- en regelgeving. Het kan onder meer gaan om controles op illegale bewoning, brandveiligheid, prostitutie, mensenhandel of drugs. Ook wordt gekeken of bewoners staan ingeschreven in de BRP en of het gebruik van een pand in strijd is met het bestemmingsplan. In meer algemene termen wordt het KIT ingezet bij "complexe handhavingsproblematiek". Van gemeenten wordt verwacht dat ze meer en meer informatie verzamelen en benutten bij het opzetten van KIT-acties.
  <u>Opmerkingen op basis van ons veldwerk</u>
  De KIT-acties komen, na de coronaperiode, van de grond in de vier Kempengemeenten. Het gaat al met al om een bescheiden aantal gecontroleerde adressen of locaties op jaarbasis per gemeente. De meeste controles zijn uitgevoerd in Reusel-De Mierden. Zie hoofdstuk 6.

4.5 Tot slot: getemperde ambities

De uitspraak van één respondent, in reflectie op een zojuist afgerond interview, vat een algemener gevoel over de veiligheidsplannen en ondermijnings-structuren samen. Het "mag" van deze respondent "allemaal wat simpeler worden opgetuigd", omdat het al moeilijk genoeg is om zicht en grip te krijgen op concrete kwesties op het ondermijningsdossier. Dit was de rode draad in meer interviews, al gebruiken IV-ambtenaren elementen uit de beschreven visie ook juist om de complexiteit van de ondermijningsaanpak te reduceren. Ze brengen die aanpak namelijk terug tot

[9] Deelnemers zijn: de acht Kempengemeenten, politie (basisteam De Kempen), de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost en de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant. Het KIT werkt nauw samen met onder andere de Afdeling Vreemdelingen Identificatie Mensenhandel (AVIM), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

een serie geplande acties en maatregelen. Dat is te doen, al tempert het de ambities. Er wordt bijvoorbeeld gereageerd bij een ondermijningssignaal (al zijn dat er weinig) en er worden enkele bijeenkomsten of acties georganiseerd om de weerbaarheid te vergoten. En er worden de nodige KIT-acties voorbereid. De beleidstheorie geeft taal en onderbouwing voor datgene wat wordt opgezet, met de mogelijkheid om in het externe netwerk hulp te mobiliseren; bijvoorbeeld bij het KIT, het RIEC of de programmaleider ondermijning. Dit alles moet wel worden ingepast in het geringe aantal uren dat IV-ambtenaren in de vier Kempen-gemeenten per week aan ondermijning kunnen besteden. Dit komt aan bod in het volgende hoofdstuk, over de gemeentelijke veiligheidsorganisaties.

5. De gemeentelijke veiligheidsorganisaties

Inleiding
Dit hoofdstuk gaat in op de ambtelijke capaciteit die per gemeente beschikbaar is voor de IV-functie (paragraaf 5.1) en wat betreft geüniformeerde boa's (paragraaf 5.2). De formatieve bezetting is bescheiden, zeker als dit wordt afgezet tegen de grote grondoppervlakte van de vier gemeenten en tegen de gestage groei van de ambtelijke veiligheidstaak. Over dat laatste gaat paragraaf 5.3. Paragraaf 5.4 is een korte afsluiting: het veiligheidsbeleid in de vier Kempengemeenten leunt op de schouders van enkele ambtelijke sleutelfiguren.

5.1 Ambtenaren Integrale Veiligheid: 7,9 fte in vier gemeenten

De IV-ambtenaren in de vier Kempen-gemeenten zijn actief in een overwegend dunbevolkt gebied. Op een oppervlakte van 340 vierkante kilometer wonen (per januari 2023) ruim zeventigduizend mensen: 73.723 inwoners om precies te zijn. De gemeenten tellen bij elkaar 21 kernen: zes in Eersel (Eersel, Duizel, Knegsel, Steensel, Vessem en Wintelre); zes in Bladel (Bladel, Casteren, Hapert, Dalem, Hoogeloon en Netersel); vier in Reusel-De Mierden (Hooge Mierde, Hulsel, Lage Mierde en Reusel); en vijf in Oirschot (Oirschot, Spoordonk, Middelbeers, Oostelbeers en Westelbeers).

De optelsom van kernen en het uitgestrekte karakter van het grondgebied van deze gemeenten zijn een belasting voor veiligheidsprofessionals: voor de politie om (via onder meer wijkagenten) contacten te onderhouden en om via surveillance zicht te krijgen op criminele of verdachte praktijen en voor IV-ambtenaren en boa's. Immers, met een bescheiden formatie dient - op basis van inzicht in de veiligheidsproblematiek - gestalte te worden gegeven aan veiligheidsbeleid in een groot gebied. Dat gebied omvat tal van risicolocaties, zoals bedrijventerreinen, vakantieparken en een buitengebied met verscholen en afgeschermde gebouwen en (bedrijfs-)activiteiten. Wegen die de vier gemeenten doorkruisen verbinden Brabantse steden met veel criminaliteit (o.a. Eindhoven en Tilburg) met elkaar en met België; Reusel-De Mierden en Bladel zijn grensgemeenten en Eersel net niet. Deze situationele kenmerken resulteren in criminele risico's of kansen; dat kan uitmonden in misdaad in het gebied of in criminele verplaatsingen (van personen of producten) door de vier gemeenten. Het is de (lastige) vraag in welke mate dergelijke risico's daadwerkelijk uitmonden in criminele praktijken (zie hoofdstuk 7). In elk geval is het gebruikelijk om de formatie van gemeenten (inclusief veiligheidsambtenaren) en politie te relateren aan het aantal inwoners, maar in dit onderzoeksgebied is ook de oppervlakte van het grote (grens)gebied van belang. De oppervlaktes staan daarom vermeld in de tabellen 5.1 en 5.2.

In zo'n groot gebied is het met name moeilijk om - in direct contact of via meldingen - van burgers informatie te krijgen over onveiligheid. Zeker over een afgeschermd verschijnsel als ondermijning, waarbij er twijfel en mogelijk een zekere angst bestaat rondom meldingen. Tegelijkertijd zijn meldingen in een uitgestrekt gebied belangrijk, waar dan ook nog eens veel mensen wonen die hechten aan autonomie ("leven en laten leven") en/of een (zekere) afkeer koesteren richting de (Haagse) overheid. Dit resulteert in een **meldings-paradox**: juist in anonieme of uitgestrekte gebieden waar de overheid behoefte heeft aan meldingen van burgers over misdaad, zijn de sociale en fysieke condities lastig c.q. ongunstig. Het is logisch dat 'het vergroten van de meldingsbereidheid' prioriteit heeft bij de ondermijningsaanpak, al vergt het stevige inspanningen om dit vlot te trekken; ook lopen die inspanningen tegen sociale barrières aan.

Tabel 5.1 laat zien dat er in de vier Kempen-gemeenten tezamen één IV-ambtenaar beschikbaar is per 10.000 inwoners. De IV-capaciteit loopt uiteen van 1,72 fte (Eersel) tot 2,51 fte (Oirschot). In Bladel betreft het 2 fte en in Reusel-De Mierden in totaal 1,67 fte.[10] We hebben in een vragenlijst de vraag gesteld of ambtenaren (deels) zijn vrijgemaakt voor de ondermijningsaanpak, en zo ja, om hoeveel uren (uitgedrukt in fte) het gaat. Die vraag viel in feite niet goed te beantwoorden en. De antwoordden varieerden van het vrijmaken van capaciteit als een casus zich aandient tot het zoeken naar manieren om ondermijning in te passen in de bredere IV-taak van ambtenaren. Hoeveel uren gemiddeld per week beschikbaar zijn voor de ondermijningsaanpak, is onduidelijk; veel kan het niet zijn. Er is, tussen alle andere veiligheidstaken door, immers beperkte (arbeids-)tijd beschikbaar om werk te maken van de ondermijningsaanpak. De ingevoerde overlegvormen voor ondermijning (zie tabel 3.4 voor de externe overleggen), inclusief de voorbereiding en nasleep, leggen al een aanzienlijk beslag op de ambtelijke capaciteit

Tabel 5.1: IV-capaciteit in vier Kempen-gemeenten

Gemeente	IV-capaciteit in fte	Aantal inwoners	Fte IV per 10.000 inwoners	Oppervlakte (km2)
Bladel	2	21.020	**0,95**	75,6
Eersel	1,72	19.955	**0,86**	83,3
Oirschot	2,51	19.197	**1,31**	102,8
Reusel-De Mierden	1,67 *	13.551	**1,23**	78,6
Totaal	**7,9**	**73.723**	**1,07**	**340,3**

Noot: * Per 1 januari 2024 1,93 fte

5.2 Geüniformeerde boa's (domein 1): 7 fte in vier gemeenten

De vier Kempen-gemeenten tellen bij elkaar zeven geüniformeerde boa's, actief op domein 1. Dat is één 'blauwe boa' per 10.000 inwoners. De VTH-organisatie in Reusel-de Mierden, Eersel en Oirschot beschikt over vijf boa's, plus twee toezichthouders ruimtelijke ordening en twee bouwtoezichthouders. Elke gemeente heeft een boa als direct aanspreekpunt. De gemeenten Eersel en Oirschot beschikken, los van de VTH-organisatie over een eigen 'groene boa', die toezichtstaken uitvoert in het buitengebied.[11] De VTH-formatie is sinds ruim een jaar geleden inzetbaar, want toen is de capaciteit uitgebreid met een toezichthouder ruimtelijke ordening en twee boa's. De VTH-formatie wordt op gemeenteniveau ingezet op basis van een verdeelsleutel en een daarop gebaseerd uitvoeringsprogramma. Voor de twee gemeenten met de meeste inwoners, te weten Oirschot en Eersel, zijn dus meer arbeidsuren beschikbaar dan in Reusel-De Mierden.

In Bladel ligt de boa-formatie op 2 fte, al zijn die plaatsen vacant tijdens ons veldwerk. Er wordt tijdelijk een privaat bedrijf ingehuurd om boa-taken uit te voeren, terwijl wordt gezocht naar geschikte kandidaten.

De VTH-boa's richten zich op toezicht en handhaving op basis van de algemene plaatselijke verordening (APV), alsook op het reageren op klachten en meldingen, in het bijzonder omtrent allerhande overlast. Het betreft jeugdoverlast, overlast in de buurt of op bedrijventerreinen,

[10] De capaciteit bedraagt vanaf 1 januari 2024: 1,93 fte: een beleidsmedewerker Integrale Veiligheid/integrale veiligheidscoördinator (36 uur); een administratief medewerker (12 uur); en een ambtenaar rampenbestrijding en crisisbeheersing (21,6 uur).

[11] Groene boa's zijn buitengewoon opsporingsambtenaren die vallen onder domein II (milieu en infrastructuur). Zij zijn belast met toezicht en handhaving van onder andere natuurwetgeving, het Wetboek van strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in het landelijk gebied.

parkeeroverlast, loslopende honden, hondenpoep en foutparkeren in zogenoemde blauwe zones. Bij spoedeisende sluitingen voeren boa's de sluitingen uit. Ook in Bladel reageren boa's op overlast-meldingen en -patronen.

Er zijn verschillende redenen waarom de boa-bijdragen aan de ondermijningsaanpak op een bescheiden niveau liggen:

- De boa's worden doorgaans in koppels ingeroosterd; dat drukt het bereik (fysiek en in uren) van de surveillance die ze uitvoeren.
- De VTH-boa's werken voornamelijk tijdens kantooruren en buiten de zomer niet in het weekend. Er wordt soms in de avonduren gewerkt: één keer per week is er een avonddienst (tot 21:30 uur) en in de zomer wordt gewerkt op zaterdag of zondag, mogelijk in de avonduren. Criminelen zijn juist wel actief in de avonduren; activiteiten op dergelijke tijden worden dus gemist.
- De boa's kunnen in algemene zin mogelijke indicaties voor ondermijning signaleren. Respondenten vertellen dat hier weinig acties uit voortkomen. Wel stuiten boa's (achteraf) bijvoorbeeld op dumpingen van drugs, asbest of andere verboden zaken.
- Er zijn criminele kansen op bedrijventerreinen, maar daar komen boa's alleen zo nu en dan bij meldingen. De gang van zaken op vakantieparken is voor boa's ook een blinde vlek.
- Het buitengebied is te groot om met toezicht en aanwezigheid – via observaties en sociale contacten – zicht te kunnen krijgen op ondermijning. Hier komt de geslotenheid van menige kern bij.
- Er tekent zich een landelijke trend af: de politie richt zich op haar kerntaken en stoot toezichtstaken af naar gemeenten, hetgeen vraagt om boa-inzet. Onder meer via meldingen komt 'voormalig politiewerk' terecht bij boa's.

Tabel 5.2: Boa-capaciteit (domein 1) in vier Kempen-gemeenten

Gemeente	BOA domein 1 capaciteit in fte	Aantal inwoners	Fte IV per 10.000 inwoners	Oppervlakte (km2)
Bladel	2	21.020	**0,95**	83,3
Eersel	5	19.955	**0,95**	75,6
Oirschot		19.197		102,8
Reusel-De Mierden		13.551		78,6
Totaal	**7**	**73.723**	**0,95**	**340,3**

5.3 De groei van de ambtelijke veiligheidstaak

De gemeentelijke IV-taak ligt primair in handen van één of twee gespecialiseerde ambtenaren. Ze leveren prestaties, al worden ze gedwongen telkens te kiezen wat ze doen of laten. Taakafbakening is nodig; ten opzichte van het werkaanbod dat zich aandient en vanwege een overdaad aan ambities en opdrachten in beleidsplannen en al de zogenoemde Brabantse normen. Veiligheidsambtenaren krijgen, door het hele land heen en (dus) ook in de vier Kempengemeenten, te maken met een dubbele groei van de (ambtelijke belasting vanwege) van de veiligheidsproblematiek:

- *Veiligheidsvraagstukken zijn complexer geworden*. Bijvoorbeeld mensen met onbegrepen gedrag, drugsgebruik, vormen van illegale bewoning en anti-overheidsopvattingen. Ook het in kaart brengen van afgeschermde criminele praktijken in het kader van de

ondermijningsaanpak is inherent lastig; zeker in een grootwerkgebied, met veel kernen en sociale geslotenheid tegenover de overheid.

- *Het aantal gemeentelijke veiligheidstaken is gegroeid*. Dit is goed zichtbaar in de veiligheidstaken (en bevoegdheden) die de burgemeester door de jaren heen heeft gekregen, ook in de sfeer van de ondermijningsaanpak. Bijvoorbeeld de Wet Bibob (en de uitbreidingen daarvan), het Damoclesbeleid, gebiedsverboden, huisverboden, de crisismaatregelen in de Wvggz[12] en de Wet aanpak overlast en meer recent de Wet Goed Verhuurderschap. De zwaarte van de taken neemt ook toe, mede doordat ambtelijke en bestuurlijke scherpte is geboden, bijvoorbeeld bij inzet van vergaande middelen, zoals een huisverbod of de (tijdelijke) sluiting van een woning. Bij de rechterlijke toetsing wordt toegezien op het evenredigheidsbeginsel.
- *Een taakverschuiving van politie naar gemeenten*. De politieorganisatie kampt met een vraag- en werkoverschot en bakent haar taakuitoefening af. Dit werkt bijvoorbeeld door in het takenpakket van boa's, onder meer via de meldingen waarop ze reageren.

De consequentie hiervan is dat gemeentelijke veiligheidsorganisaties worden overvraagd. Hier komt de zogenoemde 'waan van de dag' bij: gebeurtenissen en incidenten – niet per se in de sfeer van crisisbeheersing – die (veel) tijd, energie en activiteiten vergen van IV-ambtenaren. Er is dan ineens een tijdelijke topprioriteit. We geven enkele voorbeelden. In Bladel werd op 31 december 2022 een 18-jarige jongeman doodgestoken door een leeftijdgenoot.[13] Deze schokkende gebeurtenis vraagt om gepaste actie, waarbij tegelijk het vraagstuk van jeugdgeweld (en de aanpak daarvan) hoog op de korte termijnagenda van ambtenaren, politie en burgemeester kwam te staan. Op 21 april 2023 ontdekt de politie twee drugslabs: aan de Sigarenmaker in Eersel en aan De Stad in Hooge Mierde (gemeente Reusel-De Mierden). Er worden vier personen aangehouden. De maatschappelijke schok van zo'n vondst is kleiner dan van de moord op een jongeman, maar het vergt ambtelijke actie in de nasleep. Bijvoorbeeld onderzoek naar (en de aanpak van) de eventuele milieuschade, het opleggen van bestuurlijke maatregelen en gesprekken met politie, justitie en bewoners.

5.4 Tot slot: leunen op sleutelfiguren

De ambtelijke veiligheidstaak rust telkens op enkele ambtenaren, met de IV-ambtenaren als sleutelfiguren. Veiligheid is daarmee eerder een kwestie van sleutelfiguren dan een ('geborgde') sleutelfunctie. Veiligheid is zeker geen derde pijler van het lokaal bestuur, zoals in grote gemeenten inmiddels het geval is. In een grote(re) gemeente kan een IV-ambtenaar zich specialiseren, terwijl dat in de vier Kempengemeenten niet mogelijk is. Daar moeten ze van veel markten thuis zijn: van simpele uitvoering (organiseren) tot aan ingewikkelde bestuurlijke advisering en inhoudelijk taaie dossiers. Bij uitvoering van de ambtelijke veiligheidstaak maken ze wel, zo benadrukken respondenten, gebruik van 'korte lijntjes'. Zowel in de organisatie als met (vooral) enkele lokale politiemensen en bewoners; vooral preventie-netwerken worden genoemd als kanaal om (over veiligheidskwesties) in contact te treden met inwoners. Intern wordt samengewerkt met boa's, toezichthouders en juristen als interne partners, waarmee redelijk frequent contact is. Andere interne lijnen zijn thema- of casus-gebonden. Bijvoorbeeld de aanpak van jeugdcriminaliteit. Bij veiligheidsbeleid op bedrijventerreinen wordt samengewerkt met economische zaken. Burgerzaken hoort ook bij het netwerk; als vindplaats van mogelijke signalen over ondermijning en bij acties

[12] De Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg regelt de rechten van mensen die te maken hebben met verplichte zorg vanwege een psychische aandoening

[13] Bron: *Omroepbrabant.nl*, Verdachte (18) van dodelijke steekpartij Bladel nog zeker twee weken vast, 4 januari 2023.

waarbij wordt gecontroleerd op mogelijke illegale bewoning en BRP-inschrijvingen. De scheidslijn tussen ondermijning, veiligheid en zorg kan dun zijn. Bijvoorbeeld als kwetsbare personen in beeld komen als dader of slachtoffer van criminele praktijken en bij drugsverslaving. Dit zorgt voor de nodige informatie en slagkracht, al dient wel steeds te worden gekozen wat wel en niet wordt opgepakt. Ook voor elementaire of geprioriteerde taken is weinig tijd beschikbaar; dat geldt ook voor de ondermijningsaanpak.

6 Gemeentelijke ondermijningsaanpak: de lokale maat

Inleiding

Hoofdstuk 4 beschreef de belangrijkste beleidsplannen op het terrein van veiligheid, plus de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de (gemeentelijke) ondermijningsaanpak. Vervolgens presenteerde hoofdstuk 5 de belangrijkste kenmerken van de ambtelijke veiligheidsorganisaties in de vier Kempen-gemeenten. Eén of twee IV-ambtenaren dienen - naast urgente kwesties die zich aandienen als 'waan van de dag' (zoals een demonstratie) - per gemeente gestalte te geven aan zeven veiligheidsprioriteiten, waaronder ondermijning. Op dat ondermijningsdossier nemen ze deel aan twee thema- specifieke overlegvormen – namelijk de Werkgroep Ondermijning en (als er een integrale casusaanpak loopt) het Ambtelijk voorbereidingsoverleg – en worden ze geacht gestalte te geven aan de uitvoering van drie sporen: de actiegerichte aanpak, bestuurlijke weerbaarheid en maatschappelijke weerbaarheid. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op: het ophalen en benutten van signalen over mogelijke ondermijning (paragraaf 6.1); de inzet van twee bestuurlijke instrumenten (Bibob- en Damocles-beleid) en van de KIT-acties (paragraaf 6.2); instructies of trainingen om de alertheid van ambtenaren, bestuurders of raadsleden op ondermijning te versterken (paragraaf 6.3); en inspanningen om burgers te betrekken bij de ondermijningsaanpak (paragraaf 6.4). Tot slot maakt paragraaf 6.5 de tussenbalans op.

6.1 Meldpunt, signalen en intern overleg: er komt weinig (concrete ondermijning) in beeld

De ondermijningsaanpak is geagendeerd in de vier gemeenten. Als ondermijning op concreet niveau in beeld komt, door interne signalen of door aanhoudingen of drugsvondsten door de politie, wordt opgetreden, aldus respondenten. Daartoe is ruimte en anders wordt ruimte gemaakt. Dat is waar, al gaat het wel om een klein aantal signalen. We zetten dit op een rij, op basis van vragen die we (onder meer met een vragenlijst) hebben gesteld aan de IV-ambtenaren:

- *Kent de gemeente een meldpunt waar signalen over ondermijnende criminaliteit gemeld kunnen worden?* De gemeenten Oirschot, Bladel en Eersel geven aan dat zo'n meldpunt beschikbaar is. In Reusel-De Mierden is zo'n meldpunt recent ingericht, nadat de vragenlijst was verstuurd en ingevuld .[14]

- *Er is gevraagd naar het aantal meldingen sinds de start van het meldpunt en naar de aard van die meldingen*. De gemeente Oirschot: "De gemeente kent een intern meldpunt. Van daaruit wordt een signaal opgepakt en verrijkt samen met de partners". Navraag leert dat via het interne meldpunt 1 melding is binnengekomen. Voor Bladel geldt dat er geen registratie is bijgehouden en dat het gaat om "geringe aantallen". Dit laatste gaat ook op voor Eersel: "hier zijn de aantallen klein", waarbij als voorbeelden worden genoemd: verdenking van mensenhandel (via baliemedewerkers) of verdachte gedragingen buiten (via de VTH-organisatie). Reusel-De Mierden heeft geen intern meldpunt.

- *Er is gevraagd naar interne gemeentelijke overlegvormen over ondermijning. En specifiek naar een item uit de Brabantse norm (2.3): "partijen zorgen voor een intern periodiek overleg waarbij afdeling-overstijgende signalen van ondermijning worden besproken"*. Zo'n intern ambtelijk overleg wordt aangeduid als Lokaal Informatie Overleg (LIO). Reusel-De Mierden meldt dat er geen LIO is; dat moet nog opgestart worden, met als voorwaarde dat de gegevensdeling is geborgd met behulp van een daartoe geschikt format. Ook in Oirschot

[14] Sinds 1 oktober 2023 ook aangesloten bij Meld Misdaad Anoniem.

moet het LIO nog worden opgezet; het is in oprichting. Voor Bladel geldt hetzelfde: “nog niet gereed”. Tot slot kent ook Eersel geen LIO: “Omdat we een kleine gemeente zijn spreekt de IVC-er collega’s steeds aan op signalen en periodiek vinden er met ondersteuning van partners ook presentaties plaats om collega’s te sensibiliseren voor ondermijning”.

- *In verschillende integrale overlegvormen - namelijk het BOO, AVO en WO (zie tabel 3.4) – worden signalen en casus over ondermijning besproken. Er is gevraagd hoeveel signalen per gemeente – van 2019 tot en met mei 2023 – zijn ingebracht in één van deze overlegvormen (of een voorloper daarvan).* In Oirschot gaat het om vijf signalen: één in 2019, geen in 2020; één in 2021; twee in 2022 en één in 2023 (tot mei). In Reusel-De Mierden beschikt de onlangs begonnen IV-ambtenaar niet over informatie voor 2022; in 2022 zijn er twee lopende casus, net als in 2023. In Bladel is geen registratie bijgehouden; naar schatting zijn er sinds 2019 circa vijf signalen aangedragen vanuit de gemeente. Dit is vanuit de gemeente Eersel in die periode drie keer gedaan.

- *In aanvulling op de bovenstaande vraag, is geïnformeerd naar het fenomeen of de fenomenen waarop de signalen betrekking hadden*. Om (mede door het kleine aantal signalen) herleidbaarheid te voorkomen noemen we de gemeenten niet:
  - Woonwagenkamp: genoemd door 1 gemeente
  - Drugs/drugshandel/drugsproductie: genoemd door 4 gemeenten
  - Witwassen/ongebruikelijk bezit: genoemd door 2 gemeenten
  - [specifieke casus]: genoemd door 1 gemeente

- *Vervolgens is ook gevraagd hoe vaak een signaal heeft geleid tot een RIEC-casus: een integrale complexe casusaanpak*. In Oirschot gebeurde dit niet sinds 2019; in Bladel en Reusel-De Mierden één keer en in Eersel twee keer. Zie tabel 6.1

De bovenstaande antwoorden worden samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 6.1: Informatie over meldpunten, ondermijningssignalen, gemeentelijk overleg over die signalen en de integrale aanpak van complexe casus in vier Kempen-gemeenten

	Oirschot	**Reusel-De Mierden**	**Bladel**	**Eersel**
Intern meldpunt ondermijning?	Ja	Ja	Ja	Ja
Aard en aantal meldingen bij meldpunt sinds start.	1	N.v.t.[15]	Geen registratie; een gering aantal	Kleine aantallen
Is er een intern periodiek overleg over ondermijningssignalen?	Nog op te zetten	Nog op te zetten	Nog op te zetten	Nee
Hoeveel signalen heeft gemeenten sinds 2019 ingebracht in integraal ondermijningsoverleg? 2023 t/m mei	2019 – 1 2020 – 0 2021 – 1 2022 – 2 2023 – 1	2022-2 2023-3	Geen registratie; circa 5 signalen	3 in totaal
Wat waren fenomenen van ingebrachte signalen?	o Woonwagenkamp: genoemd door 1 gemeente o Drugs/drugshandel/drugsproductie: genoemd door 4 gemeenten o Witwassen/ongebruikelijk bezit: genoemd door 2 gemeenten o [specifieke casus]: genoemd door 1 gemeente			

[15] Ingericht na afronding van ons veldwerk.

Hoe vaak leidde een signaal tot een 'integrale complexe casusaanpak?	0 keer	1 keer	1 keer	2 keer

Op basis van de gepresenteerde informatie en de gesprekken in de vier Kempen-gemeenten over meldingen, signalen en de opvolging daarvan, kunnen de volgende constateringen worden gedaan:

1. Er komen **weinig signalen over (mogelijke) ondermijning in beeld in de gemeenten**. Het lijkt erop dat de interne meldpunten wel bekend zijn *gemaakt*, maar onvoldoende bekend zijn *geraakt* onder ambtenaren in de vier gemeenten. En herkennen ambtenaren signalen over mogelijke ondermijning? Op dit punt is er werk aan de winkel, onderkennen respondenten: er zal meer of verder werk moeten worden gemaakt van 'bestuurlijke weerbaarheid', onder andere met trainingen over ondermijning voor ambtenaren.

2. Voor zover **signalen** zijn binnengekomen bij IV-ambtenaren, bestaat daarvan **geen overzicht**. Daarmee is er niet alleen werk aan de winkel richting potentiële melders (trainen en bewustzijn vergroten, zodat ze vaker of eerder signaleren en melden); de ontvangende IV-ambtenaren zouden de tijd moeten nemen en krijgen om signalen te registreren, te beoordelen en de voortgang te documenteren. Dit geeft eenvoudige overzichten die nuttig zijn, al is het maar bij vervanging van een IV-ambtenaar. Er is hiertoe geen werkproces beschikbaar.

3. Er wordt nu vooral werk gemaakt van **schaarse harde signalen** die - via een melding van binnenuit of door de politie (b.v. een bestuurlijke rapportage over een drugsvondst) - naar de IV-ambtenaren worden gebracht. Aangezien ondermijning wordt afgeschermd en zich dus vooral onder de radar afspeelt, zullen signalen vaak het karakter hebben van vermoedens of indicaties. Met andere woorden: 'zachte' informatie. Dat is al snel het geval als signalen worden afgegeven door ambtenaren die geen of beperkte materiekennis hebben over criminaliteit. Voorts speelt een rol dat juist in het Kempengebied – met (volgens respondenten) relatief gesloten gemeenschappen, een uitgestrekt gebied en weinig toezichthouders – veel criminele feiten gemakkelijk vallen af te schermen. Onder deze omstandigheden dienen in de ondermijningsaanpak ook vermoedens als signaal serieus te worden genomen. Vermoedens vragen om opvolging (b.v. onderzoek en analyse) om vast te kunnen stellen of er feiten en omstandigheden zijn die (verdere) actie nodig maken. Ook als de feitelijkheid (nog) niet kan worden vastgesteld, kunnen of behoren (afhankelijk van de ernst van het signaal) vermoedens reden te zijn tot actie; meer of gerichte surveillance/toezicht, controle en/of in overleg treden met bewoners. Focus op (enkele) harde signalen past niet goed bij de 'ongrijpbare' aard van ondermijning (Tops en Van der Torre, 2024). Er kan niet louter worden gewacht totdat harde signalen worden gemeld: zogenoemde *'brengzaken'*. Er dient juist ook - mede op basis van zachte signalen - informatie te worden opgehaald*: 'haalzaken'*. Dit laatste kan via analyse, in het organisatorische netwerk en vooral op straat. *Thans wordt de casus-gerichte aanpak vooral opgepakt als 'brengzaak', gebaseerd op een klein aantal harde signalen.* Het ophalen van informatie op straat krijgt minder aandacht, al worden wel de nodige controles uitgevoerd en wordt burgers gevraagd om zaken te melden. In onze gespreksronde stuiten we op de nodige signalen die niet op de 'signalen-of casuslijstjes' van de IV-ambtenaren staan (voor zover bij ons bekend), maar die daarop wel een plaats lijken te verdienen. Al is het maar om beter uit te zoeken wat er speelt. Bijvoorbeeld aanwijzingen voor criminele invloeden en illegale verdienmodellen op vakantieparken (zoals illegale bewoning of mogelijke criminele investering), lokale dealpraktijken, gerichte criminele toenadering tot agrariërs (bijvoorbeeld net na

bedrijfsbeëindiging), hennepteelt in maisvelden en recreatieve bezoeken van het 'groene buitengebied' door criminele families en kopstukken.

4. Het bovenstaande - geen werkprocessen om signalen (hard en zacht) te beoordelen en te wegen, waardoor signalen blijven hangen - hangt samen met het **ontbreken van een gemeentelijk Lokaal Informatie Overleg**. Vanwege de focus op het kleine aantal harde signalen kan het inrichten van een LIO momenteel worden beleefd als een 'verplicht nummer' in het kader van de Brabantse norm. Ook kregen we daarnaast in drie van de vier gemeenten (Oirschot, Bladel en Reusel-De Mierden) te horen dat het LIO er waarschijnlijk zal komen; wel vraagt dit dat er een informatiestroom op gang komt. Dat vergt inspanningen die zijn gericht op het vergroten van de weerbaarheid, aldus respondenten. Zie paragraaf 6.4.

5. Er is **weinig ambtelijke capaciteit** beschikbaar om **signalen te registeren, te analyseren** en te beoordelen. Dit is (nog) een deeltaak van de IV-ambtenaren. Analyse in reactie op signalen is noodzakelijk om te beoordelen wat er (mogelijk) speelt. Dit vergt informatieverzameling, bijvoorbeeld op straat of in de ambtelijke organisatie. Een IV-ambtenaar onderkent dit personele tekort en stelt voor om een extra IVC-er aan te stellen die zich toelegt op Bibob-toetsing en op de analyse van casus en signalen over ondermijning.

6.2 Bibob-toetsing, bestuurlijke maatregelen en KIT-acties

De beleidstheorie ten behoeve van de ondermijningsaanpak voorziet niet alleen in een signaal-gestuurde en casus-gerichte aanpak, maar ook in andere maatregelen. In deze paragraaf zetten we – op basis van vragenlijsten en gesprekken – op een rij wat bekend is over Bibob-toetsing, opgelegde bestuurlijke maatregelen en KIT-acties.

6.2.1 Over Bibob-toetsing

In de uitgezette vragenlijst is gevraagd naar de *aard en het aantal Bibob-onderzoeken* sinds 2019 tot en met mei 2023:

- In de gemeente Oirschot is er geen inzicht in de Bibob-toetsing in 2019; dat lag destijds in handen van een vertrokken ambtenaar. Sinds 2020 zijn er 35 Bibob-toetsen uitgevoerd: negen in 2020, elf in 2021, zes in 2022 en negen tot en met mei 2023. Het gaat voornamelijk om horeca (22 keer) en de omgevingswet/bouw (tien keer).
- In Reusel-De Mierden zijn de aantallen vermeld: acht keer in 2019; zeven keer in 2020; negen keer in 2021 en 17 in 2022.
- In Bladel zijn in deze periode 53 Bibob-toetsen uitgevoerd; gemiddeld twaalf per jaar van 2019 tot en met 2022. Het betreft de Omgevingswet/Wabo (29 toetsen) en de alcoholwet/APV (24 toetsen).
- In Eersel zijn tussen 2019 en 2022 in totaal 43 Bibob-toetsen uitgevoerd. Het gaat om omgevingsvergunningen (11 toetsen); de drank- en horecawet (19 toetsen) en vastgoed (13 toetsen). In 2023 zijn tot en met mei zeven Bibob-toetsen uitgevoerd.

De *Brabantse norm* stelt dat het Bibob-beleid dient te worden geactualiseerd (norm 3.2). Dit betekent dat de volgende beschikkingen minimaal zijn opgenomen in het Bibob-beleid, al dan niet via een 'kan'-bepaling (norm 3.2.1): a. Alcoholwet; b. Omgevingsvergunningen Wabo; c. Exploitatievergunningen conform de APV; en d. Subsidieaanvragen. Ook de volgende privaatrechtelijke overeenkomsten zijn minimaal opgenomen in het Bibob-beleid, al dan niet via een 'kan'-bepaling (norm 3.2.2): a. Vastgoedtransacties; en b. Overheidsopdrachten. *In de vragenlijst is gevraagd naar de stand van zaken:*

- Oirschot heeft deze normen doorgevoerd.
- In het Bibob-beleid van Reusel-De Mierden zijn de volgende beschikkingen opgenomen, al dan niet via een 'kan'-bepaling: alcoholwet, omgevingsvergunningen Wabo, exploitatievergunningen conform de APV. In het Bibob-beleid zijn momenteel de volgende onderdelen niet opgenomen: subsidieaanvragen, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. Het Bibob-beleid wordt geactualiseerd. Het is echter nog onduidelijk of Bibob-toetsing wordt geïntroduceerd voor deze drie onderdelen, mede vanwege de benodigde capaciteit.
- In Eersel wordt gewerkt aan implementatie van de gehele norm; de gemeente is voornemens het regio-beleid over te nemen wat betreft subsidieaanvragen en overheidsopdrachten.
- Bladel voert de norm, weloverwogen, niet door wat betreft subsidies en overheidsopdrachten. Er wordt geredeneerd dat het implementeren van Bibob-toetsing bij subsidies en/of overheidsopdrachten een forse toename in de hoeveelheid werk zou betekenen, terwijl de meerwaarde laag wordt ingeschat. Over subsidies: "Via de reguliere subsidieprocedure hebben wij vrij veel inzicht in de financiële situatie van een subsidieontvanger. Als daaruit signalen komen dat er iets niet in de haak zou zijn kunnen we bij uitzondering een Bibob-toets uitvoeren bij een dergelijke subsidieontvanger". Over overheidsopdrachten: "Via de reguliere inkoopprocedure hebben wij invloed op wie we uitnodigen om deel te nemen aan inkooptrajecten. Via die route kunnen we dubieuze bedrijven ook buiten de deur houden. Alleen bij opdrachten die de Europese aanbestedingsgrens overschrijden, hebben we die invloed niet".

6.2.2 Bestuurlijke sancties

We hebben in de opgestuurde vragenlijst geïnformeerd naar *opgelegde bestuurlijke sancties*, zoals de sluiting van een pand, vanaf 2019 tot en met mei 2023:

- In Oirschot is een overzicht beschikbaar van Damocles-maatregelen vanaf 2016. Vanaf 2019 zijn er drie woningen gesloten vanwege hennep, er is een lokaal gesloten vanwege hennep en een ander lokaal vanwege diverse feiten, waaronder hennep en dealen van harddrugs. Er is ook een bestuurlijke waarschuwing opgelegd aan een lokaal waar goederen waren aangetroffen voor een hennepkwekerij. In totaal gaat het dus om zes sluitingen en een waarschuwing.
- Reusel-De Mierden leverde over 2023 cijfers aan. Dat jaar werd twee keer een woning gesloten vanwege harddrugs en er werd een sluiting opgelegd in verband met een drugslab. Het 'jaaroverzicht 2022' over de ondermijningsaanpak in de acht Kempengemeenten vermeldt geen sluitingen van (drugs)panden in deze gemeente in 2022. In 2019 werd geen pand gesloten; dat gebeurde twee keer in 2020 en drie keer in 2021.
- In Bladel wordt een registratie bijgehouden van sluitingen en waarschuwingen op basis van het Damocles-beleid. Sinds 2019 zijn elf woningen gesloten en vijf lokalen gesloten. Daarnaast zijn drie waarschuwingen uitgedeeld. Het gaat steeds om drugs: drugshandel, drugsproductie of voorbereidingen daarop.
- Eersel houdt alle bestuurlijke maatregelen bij, met daaronder sinds 2019 negen Damocles-sluitingen. Het gaat om vier woningen (harddrugs, softdrugs aanwezig of hennep), een volledig perceel waar een drugslab was aangetroffen, vier bedrijfspanden (telkens drugsproductie: harddrugs, hennep en twee keer een drugslab) en een loods bij een woning waar een drugslab was aangetroffen.

6.2.3 Patronen

Op basis van dit overzicht en de gespreksronde, vallen de volgende patronen te ontdekken in de gemeentelijke ondermijningsaanpak:

- De gegevens over Bibob-toetsing en Damocles-sluitingen staan beter op een rij dan de door de jaren heen gesignaleerde ondermijning. Het onderstreept dat Bibob- en Damocles-beleid zijn **ingebed in gemeentelijke werkprocessen** en in de taakuitoefening van ambtenaren. Er worden door respondenten twee kanttekeningen geplaatst bij de Bibob-toetsing, namelijk wat betreft de beperkte tijd en begrensde kwaliteit ten behoeve van Bibob-toetsing en het (wenselijke of realistische) bereik van de toetsen.

- In drie gemeenten (Oirschot, Reusel-De Mierden en Eersel) is de functie van **Bibob-coördinator een deeltaak van een IV-ambtenaar**; twee keer de ambtenaar die ook ondermijning in portefeuille heeft en in Oirschot betreft het de ambtenaar die onder meer is belast met crisisbeheersing en evenementen. In Bladel voert een senior juridisch adviseur de Bibob-toetsen uit, samen met een andere jurist die tevens Bibob-coördinator is. Dit overzicht wijst op een **(Bibob-)paradox**: de gemeente die de meeste (gespecialiseerde) capaciteit - buiten de IV-functies - beschikbaar stelt voor Bibob-coördinatie en toetsing (namelijk Bladel), heeft als enige besloten de Brabantse Bibob-normen niet geheel door te voeren in formele zin. Zij besloten daartoe omdat de gemeente de meerwaarde niet inziet van extra stevige inspanningen die nodig zijn om dit goed te doen. Liever zet de gemeente Bladel in op **kwaliteitsverbetering**. Het beoordelen van financiële stukken die aangeleverd worden, is namelijk "best lastig". Er is ervaring opgedaan, maar juristen of IV-ambtenaren zijn geen financieel specialist. Dit roept de vraag op hoe de Bibob-deskundigheid en diepgang van de toetsen kunnen worden opgehoogd. Een IV-ambtenaar spreekt de wens uit om een jonge criminoloog of ervaren IV-ambtenaar te werven die de Bibob-taken overneemt. Zowel wat betreft beleid als toetsing. Bovendien kan de onderzoeks- en analysevaardigheid van zo'n medewerker ook ingezet worden om onderzoek te doen naar ondermijningsignalen, om uit te zoeken of actie geboden is.

- Op basis van door de gemeenten en basisteamprogrammaleider ondermijning aangeleverde informatie is de onderstaande tabel gemaakt van ontdekte hennepkwekerijen en drugslabs. Er zijn in de vier gemeenten sinds 2019 26 hennepkwekerijen aangetroffen; elf in Bladel, acht in Oirschot, vijf in Reusel-De Mierden en twee in Eersel. Zie tabel 6.2. De hennepteelt-cijfers laten geen trend zien, al neemt op landelijk niveau het aantal aangetroffen hennepkwekerijen sterk af sinds ongeveer 2015. Volgens de gangbare landelijke analyse van (politie)experts daalt de hennepteelt niet, maar neemt de detectiekans af, onder meer omdat de afschermingstactieken van criminelen steeds beter worden. In dezelfde periode, dus in vijf jaar tijd, worden tien drugslabs ontdekt. Het valt op dat de meeste (namelijk 6) zijn ontdekt in Eersel, waarvan vijf in de laatste twee jaren. Zie tabel 6.2

  De onderstaande tabel is al doende tijdens het onderzoek gemaakt. Deze is onvolledig, want het aantal arrestanten of de opgelegde bestuurlijke, strafrechtelijke en/of fiscale maatregelen is bijvoorbeeld niet aangeleverd. Er is in multidisciplinaire overlegvormen geen werkwijze om dit soort integrale gegevens systematisch, eenduidig en zo volledig mogelijk bij te houden. Er was weinig informatie beschikbaar over de (vermoedelijke) kopstukken of netwerken achter drugsproductie in de vier gemeenten. Zie veder hoofdstuk 7. De uitzondering was een bovenlokaal netwerk rond een (veroordeeld) kopstuk.

Tabel 6.2: Aangetroffen hennepkwekerijen en drugslabs in de vier gemeenten sinds 2019 (bron: gemeenten, basisteamprogrammaleider)

	Bladel		Eersel		Oirschot		Reusel-De Mierden	
	Kwekerij	Drugslab	Kwekerij	Drugslab	Kwekerij	Drugslab	Kwekerij	Drugslab
2019	2 *	0	0	0	1 @	0	0	0
2020	4 **	0	0	1 ##	2 @@	0	1	1
2021	5 ***	0	1	0	0	0	2	1
2022	0	0	0	2 ##	2 @@@	0	1	0
2023	0	1 ****	1 #	3 ###	3 @@@@	0	1 +	1 ++
Tot.	**11**	**1**	**2**	**6**	**8**	**0**	**5**	**3**

Noten

1.) Bladel: * 209 planten, ** 364 planten en 1.490 gram henneptoppen, *** 1.447 planten + 55.250 gram henneptoppen **** Recreatiepark, GHB-lab

2.) Eersel: # 126 planten, ## bedrijfspand(en), ### bedrijfspanden; lab 1 118 liter BMK (zuiver) en 7 liter BMK (ruw); lab 2: deels ontmanteld; lab 3: amfetamine en MDMA

3.) Oirschot: @ woning, 61 planten, @@ 1x woning, kwekerij/knipperij, 1x voorbereidingshandelingen, @@@ 1x woning, 287 planten, 1x 289 planten, @@@@ 1x woning, 713 planten, 1x lokaal, geruimde kwekerij met 144 lege potten, 1x woning, 176 planten

4.) + 1x woning, 116 planten, ++ 1x woning, BMK-gerelateerd afval.

6.2.4 KIT-acties

Het Kempen Interventie Team opereert op basisteamniveau en wordt ingezet, aldus de beleidstheorie, bij “complexe handhavingsproblematiek”. We hebben de vier Kempen-gemeenten gevraagd om een overzicht aan te leveren van KIT-controles die in hun gemeente zijn uitgevoerd sinds 2019 (tot en met mei 2023). Dit leverde het volgende beeld op:

- *Oirschot*. Deze gemeente leverde de meeste informatie aan, namelijk over 27 uitgevoerde controles (waarvan twee op een bedrijventerrein) sinds 2019. Het betreft in 2019, verdeeld over drie dagen, zes controles: vijf keer betrof het een woning en een keer een bedrijfspand/camping. Er werd op drie adressen gecontroleerd op brandveiligheid, BRP-inschrijvingen en arbeidsomstandigheden/huisvesting van arbeidsmigranten (waaronder de locatie met bedrijfspand/camping). Bij een woning en bij twee woningen met een bedrijfspand werd een bestemmingsplancontrole uitgevoerd. In 2020 werden op één dag vier woningen met een bedrijfspand gecontroleerd op het bestemmingsplan en de huisvesting van arbeidsmigranten. In 2021 zijn op drie dagen tien bestemmingsplancontroles uitgevoerd: negen op een locatie met woning en bedrijfspand en één keer alleen een woning. In 2022 worden op één dag drie woningen met bedrijfspand gecontroleerd op het bestemmingsplan. Op dezelfde dag worden op bedrijventerrein De Stad 23 bedrijven bezocht. Voorts wordt in 2022 een locatie gecontroleerd, vooral met het oog op de huisvesting van arbeidsmigranten (gericht op brandveiligheid, BRP-inschrijvingen en arbeidsomstandigheden/huisvesting arbeidsmigranten). In 2023 is een restaurant gecontroleerd (bestemmingsplan en brandonveiligheid) en zijn op een andere dag drie bedrijven bezocht op bedrijventerrein Middelbeers.

- *Reusel-De Mierden*. De (tijdens het interview) recent begonnen IV-ambtenaar heeft geen overzicht van uitgevoerde KIT-acties voor 2021. In 2021 is op drie adressen een controle uitgevoerd. In 2023 is op drie adressen gecontroleerd; op één adres zijn elf huisjes bezocht vanwege "bewoning arbeidsmigranten".

- *Bladel.* We hebben informatie ontvangen over KIT-acties in 2023 in deze gemeente; op drie adressen. Het betrof twee keer een controle inzake het bestemmingsplan en een prostitutiecontrole.

- *Eersel.* In 2021 zijn op één dag vier adressencontroles op het bestemmingsplan uitgevoerd; twee adressen in Eersel, één in Steensel en één in Wintelre. Op één dag in 2022 zijn drie adressen gecontroleerd, verdeeld over Knegsel, Eersel en Duizel. Er werd gecontroleerd op bestemmingsplan, brandveiligheid, BRP-inschrijvingen en arbeidsomstandigheden. In 2023 is één adres in Duizel gecontroleerd op het bestemmingsplan.

Op basis van de bovenstaande informatie en de gesprekken in de vier Kempen-gemeenten over KIT-controles kan een aantal constateringen worden gedaan. Ten *eerste* heeft het KIT (na de coronaperiode en na personele wisselingen) een soort doorstart gemaakt in 2022 en 2023. Het is daardoor te vroeg om te oordelen over de gang van zaken.

Ten *tweede* valt op dat er geen centrale overzichten (op basisteam-niveau) beschikbaar zijn voor IV-ambtenaren over KIT-acties. Bijvoorbeeld wat betreft de gecontroleerde locatie, de aard van de controles, de personele inzet bij de controles en de opbrengsten. Aan zo'n overzicht bestaat wel behoefte. Het helpt bijvoorbeeld bij het infomeren van de ambtelijke organisatie, het bestuur en de gemeenteraad.

Ten *derde* lijkt de gemeente Oirschot actiever gebruik te maken van de inzet van het KIT dan de drie andere gemeenten.

Ten *vierde* lijkt het bij KIT-controles niet altijd te gaan om 'complexe handhavings-problematiek'. Het gaat ook om tamelijk gangbare controles die geheel of gedeeltelijk kunnen worden uitgevoerd door bijvoorbeeld BRP-toezichthouders of bouwinspecteurs. Dit moet zich al doende nog uitkristalliseren.

Ten *vijfde* is de gedachte dat (mede) gemeente-informatie wordt gebruikt om de insteek en locaties van de KIT-controles te bepalen. Thans zou, volgens sommige respondenten, nog veel worden geleund op informatie van de VTH-organisatie of politie.

6.3 Bestuurlijke weerbaarheid: alert op ondermijning!?

In de beleidsstukken over de ondermijningsaanpak worden de inzet van bestuurlijke instrumenten (met name Bibob- en Damocles-beleid) en KIT-acties geschaard onder de noemer 'weerbare overheid'. Dit hebben we in de voorgaande paragrafen aan de orde gesteld. De weerbaarheid van de gemeenten dient ook tot uitdrukking te komen in alertheid van ambtelijke afdelingen, bestuurders en raadsleden op mogelijke ondermijnende invloeden of praktijken. Bijvoorbeeld bij BRP-inschrijvingen, projectontwikkeling, grond- of vastgoedtransacties, het verlenen van vergunningen of het veranderen van bestemmingsplannen. De monitoring van acties die vallen binnen de pijler 'bestuurlijke weerbaarheid' is een taak van de zogenoemde integrale Werkgroep ondermijning, waaraan onder meer de IV-ambtenaren van de Kempen-gemeenten deelnemen. We hebben per gemeente gevraagd naar een overzicht van de uitgevoerde acties sinds 2019 in het kader van de nagestreefde bestuurlijke weerbaarheid. Ook is meer specifiek gevraagd naar trainingen die de gemeente heeft gegeven om het bewustzijn van de risico's van ondermijnende criminaliteit te vergroten. Dit leverde de volgende informatie op:

- *Oirschot*. In 2020 werden trainingen verhinderd door de coronapandemie. In 2021 is een "awareness-bijeenkomst" over ondermijning voor de gemeenteraad georganiseerd. In 2023 is een "interne ronde" georganiseerd "voor de verschillende teams". Het jaaroverzicht 2022 vermeldt voor de gemeente Oirschot geen inspanningen om de "bestuurlijke weerbaarheid en awareness" te vergroten.

- *Reusel-De Mierden*. In deze gemeente is "een aantal jaar geleden" een training georganiseerd voor "de organisatie". In samenwerking met de Taskforce-RIEC en de programmaleider ondermijning zijn in 2022 twee avonden voor de gemeenteraad georganiseerd over integriteit, ondermijning en openbare orde en veiligheid. Het organiseren van trainingen staat, als "essentieel onderdeel", op de agenda. Daarbij zal worden samengewerkt met de Taskforce-RIEC; RIEC-medewerkers zullen de presentaties verzorgen.

- *Bladel*. Als onderdeel van het inwerkprogramma van de nieuwe gemeenteraad is (in 2022) een informatiebijeenkomst gehouden over integriteit en ondermijning, waarbij dilemma's zijn besproken waarmee gemeenten en raadsleden te maken kunnen krijgen. Voor raadsleden is in 2021 een zogenoemde raadsmarkt georganiseerd, waarin bij een kraam voorlichting werd gegeven over veiligheid en ondermijning. In 2020 werd, met de Taskforce RIEC, een raadsavond georganiseerd over integriteit en ondermijnende criminaliteit.

- *Eersel*. Om baliemedewerkers alert te maken op mogelijke signalen van mensenhandel is gebruikgemaakt van een beschikbare training van een "partner"; het is niet duidelijk in welk jaar dit is gebeurd. Het sluit aan op meer dagelijkse contacten tussen de IV-ambtenaar en baliemedewerkers over dit soort mogelijke signalen. Raadsleden zullen worden getraind over integriteit; dat wordt georganiseerd vanuit de griffie en wordt uitgevoerd door een gespecialiseerd bureau. In de vorige raadsperiode werd reeds een integriteitsavond voor raadsleden georganiseerd. Voor 2023 staat ook een raadsavond gepland over integriteit en ondermijning die wordt verzorgd door de Taskforce-RIEC.

Over inspanningen om de bestuurlijke weerbaarheid naar een hoger niveau te tillen, kan een aantal bevindingen op een rij worden gezet. Ten *eerste* is het belangrijk dat er vanuit de gemeentelijke organisatie vaker melding wordt gedaan van (mogelijke) signalen over ondermijning: hard en zacht. Tenminste als wordt ingeschat dat er (beduidend) meer valt te signaleren dan vandaag de dag tot uitdrukking komt in het kleine aantal ondermijningssignalen. Zie paragraaf 6.2. Dat er werk gemaakt moet worden van het stimuleren en benutten van ambtelijke signalen, wordt door de meeste respondenten onderschreven.

Ten *tweede* valt op dat trainingen of bijeenkomsten om de alertheid op mogelijke ondermijning te vergroten vooral worden gericht op raadsleden. En minder op de eigen ambtenaren. Dat lijkt in strijd met de wens dat ambtenaren meer signalen afgeven.

Ten *derde* is door drie van de vier gemeenten geen gebruikgemaakt van een e-learning over ondermijning die beschikbaar is gesteld voor Brabantse gemeenten, namelijk door de provincie Noord-Brabant en de Taskforce-RIEC. Die training is ontwikkeld door de provincie Noord-Brabant.

6.4 Maatschappelijke weerbaarheid

Inspanningen onder de noemer van 'maatschappelijke weerbaarheid' zijn erop gericht om als het ware een pact te sluiten met burgers. Het is de bedoeling om burgers alert te maken op risico's vanwege criminele praktijken of invloeden, om burgers te bewegen om signalen over mogelijke

criminaliteit te melden en om niet te zwichten voor verleidingen. Bijvoorbeeld 'snelle' drugsinkomsten (bij handel of verhuur van een schuur of kamertje) of het gebruik van illegale drugs. Dit laatste kan persoonlijke problemen opleveren (ongezondheid en schulden) en drugsgebruik is een impuls voor drugshandel en drugsproductie. In het kader van het versterken van de weerbaarheid van de samenleving worden heel wat inspanningen geleverd in de vier Kempen-gemeenten. Het vergroten van de meldingsbereidheid van burgers werd als kernpunt benoemd voor de gemeentelijke ondermijningsaanpak. In de vragenlijst is geïnformeerd naar gemeentelijke inspanningen wat betreft maatschappelijke weerbaarheid. We zetten de gegevens eerst op een rij per gemeente, waarna we ingaan op enkele (gedeelde) initiatieven om het drugsgebruik te reduceren.

6.4.1 Oirschot

Uit het 'jaaroverzicht 2022' blijkt dat in dit jaar de zogenoemde 'Bijtende bende' is ingezet, met de bedoeling zo de meldingsbereidheid van burgers te vergroten (aldus het jaaroverzicht) en om vooral ook het drugsgebruik te reduceren (zie verderop voor een uitleg over de bijtende bende). In het kader van 'veilig ondernemen' zijn in 2020 - zo meldt wederom het jaaroverzicht - voorlichtingsacties georganiseerd op een bedrijventerrein en is overleg gevoerd met de lokale horeca over ondermijning. De gemeente heeft ook een zogenoemd ondersteuningsnetwerkteam opgericht ten behoeve van agrariërs, omdat hun bestaansrecht op het spel staat, terwijl ze daar zelf steeds minder invloed op hebben. Er wordt in contact getreden met boeren, op zoek naar maatwerk als een agrariër zijn werkzaamheden staakt. De gemeente telt "relatief veel" veehouders die stoppen. "Veel veehouders" slopen of herbestemmen stallen: "Dit voorkomt verloedering en daarmee de kans op ondermijning". Ook wordt geconstateerd dat "relatief veel veehouders uit Oirschot meedoen aan stoppersregelingen van het Rijk". Tijdens onze interviewronde staat Oirschot op het punt om zich aan te sluiten bij Meld Misdaad Anoniem (verder: MMA), zodat ze rechtstreeks relevante anonieme meldingen ontvangen. Respondenten merken dat burgers bij voorkeur anoniem melding maken van misdaad. Op die optie wordt gewezen in contact met burgers.

6.4.2 Reusel-De Mierden

In Reusel-De Mierden wordt gewezen op een wijkgericht project dat in Lage Mierde is opgestart; in 2019 werd dit opgezet door de toenmalige IV-ambtenaar. Het werd onder meer gestart vanwege signalen over bovengemiddeld drugsgebruik, hetgeen gepaard ging met drugshandel. Er is met succes bij de Taskforce-RIEC budget aangevraagd in het kader van de zogenoemde landelijke versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijning. De uitvoering van de activiteiten liep vast op beperkende maatregelen vanwege het coronavirus. In 2022 zijn alsnog de volgende maatschappelijke activiteiten uitgevoerd:

- Inzet Bijtende Bende in Lage Mierde (mei)
- Gezamenlijke wijkschouw in Lage Mierde met buurtpreventie en ketenpartners (juni)
- Een themabijeenkomst met buurtpreventie en dorpsraden, als vervolg op de wijkschouw, plus een column in het regionaal blad 'Uitstraling' over ondermijning (oktober)
- Inzet Bijtende Bende op de weekmarkt in Reusel-De Mierden (november)
- Sociale mediacampagne[16] met het RIEC en verspreiden van informatie in een brief (flyer) van de burgemeester (december).

Over de (mogelijke) resultaten wordt het volgende vermeld: "Wij merken dat het onderwerp meer is gaan leven bij de inwoners, er wordt gesproken over de informatiefolders die huis aan huis verspreid zijn. De datarapportage van de sociale mediacampagne moet nog worden opgeleverd; op grond van

[16] Zie voor een toelichting: https://www.reuseldemierden.nl/campagne-tegen-drugscriminaliteit-in-de-kempen

de data kunnen we beoordelen welke vervolginterventie(s) passend is. Op de themabijeenkomst was aan het einde van de avond vertrouwen om signalen te delen, dit was een mooi resultaat. Door politie werd ook uitleg gegeven dat anoniem melden ook echt anoniem is, in de hoop dat dit de meldingsbereidheid van inwoners verhoogt.

De gemeente heeft in 2022 langs bovenstaande lijnen bewoners gewezen op de mogelijkheid om strikt anoniem te melden bij MMA. De gemeente is sinds oktober 2023 aangesloten bij MMA.

6.4.3 Bladel

In deze gemeente zijn in 2022 de volgende activiteiten georganiseerd om het bewustzijn van de risico's van (de schadelijke effecten van) criminaliteit een impuls te geven (we citeren bijna letterlijk uit de ingevulde vragenlijst):

- Huisbezoeken in vooraf geselecteerde wijk met politie en woningstichting, waarbij onder andere voorlichting is gegeven over (vormen van) ondermijnende criminaliteit.
- Informatiebijeenkomst voor het buitengebied over ondermijnende criminaliteit in samenwerking met politie, Taskforce-RIEC en ZLTO.
- Voorlichting over ondermijnende criminaliteit in het centrum van Bladel tijdens de weekmarkt, met politie en woningstichting. Inzet van de Bijtende bende, een Mobiel Medialab en een 'drugscontainer' (die bezoekers informatie en materialen laat zien over drugshandel en drugsproductie).
- Training over het herkennen van signalen van ondermijning voor buurtpreventie tijdens de jaarlijkse eindejaarbijeenkomst.

Naast dit soort trainingen en voorlichtingsactiviteiten wordt "meer structureel (...) gewerkt aan maatschappelijke weerbaarheid (...) vanuit de Keurmerken Veilig Ondernemen" (voor winkelgebieden en bedrijventerreinen) en in het kader van buurtpreventie. Daarbij wordt gewezen op de optie om desgewenst anoniem te melden, bij MMA.

6.4.4 Eersel

In Eersel worden het Keurmerk Veilig Ondernemen en het daartoe opgebouwde netwerk benut om ondernemers te attenderen op mogelijke ondermijning. Er is onder meer een schouw georganiseerd in 2022. De politie heeft "een aantal voorlichtingen verzorgd"; genoemd worden een inwonersavond, voorlichting aan ondernemers en op de toeristenmarkt. De Bijtende bende is ook hier ingezet, net als de zogenoemde escape room, waarbij een particulier bedrijf voorlichting geeft over ondermijning. Voorts hebben politie en gemeente controles uitgevoerd van leegstaande stallen; daarbij is tevens voorlichting gegeven en onder meer gewaarschuwd voor schadelijke consequenties van bedoelde of onbedoelde stallenverhuur aan (drugs)criminelen. In de gemeente Eersel werden vijftig leegstaande stallen gecontroleerd; er werden geen onrechtmatigheden aangetroffen. Er zijn in het buitengebied ook controles uitgevoerd, waarbij de focus lag op maneges en paardenstoeterijen. Tijdens die controles is in gesprek getreden met ondernemers; om te waarschuwen voor mogelijke criminaliteit en om te horen wat er wat dat betreft speelt of bekend is.

6.4.5 Bovenlokaal: terugdringen van drugsgebruik langs drie sporen

Respondenten en bronnen wijzen op verschillende (gelijktijdige) bovenlokale inspanningen om het drugsgebruik terug te dringen.

Ten *eerste* gaat het om de zogenoemde Bijtende bende. Verschillende gemeenten melden dat dit op een locatie is ingezet. Met het 'inzetten' van de Bijtende bende wordt bedoeld dat – ergens in de gemeente (vaak centraal) – de zogenoemde Immersive Room Bijtende Bende wordt geplaatst.

Bezoekers krijgen een interactieve 3D-ervaring waarin ze ontdekken hoe milieuschade door drugsafval samenhangt met het kopen van synthetische drugs. Dit is in lijn met informatie op de website www.bijtendebende.nl. Het maakt deel uit van een 'interventiemix', met onder meer een Audiotour (waarin deelnemers al 'wandelend' door de Brabantse natuur geïnformeerd worden over milieuschade door drugsafval) en een Sociale mediacampagne (een onlinecampagne waarin de verschillende onderdelen uit de interventiemix gedurende twee weken actief werden gepromoot via Instagram en Snapchat). In 2020 is de Bijtende bende als pilot geëvalueerd. Het Trimbos Instituut concludeerde dat het niet mogelijk is al iets te concluderen over de mate waarin de boodschap bijdraagt aan gedragsverandering (Möhle en Van Gelder, 2020).

Ten *tweede* worden in het Kempen-gebied, onder de noemer Kempenbranie, elementen benut uit het zogenoemde IJslandse preventiemodel. Dit loopt sinds 2018 en beoogt het middelengebruik (alcohol, drugs en tabak) onder jongeren tussen de 12 en 18 jaar te reduceren of te voorkomen. De inzet wordt gericht op de omgeving rondom jeugdigen om, met een omweg, hun gedrag te beïnvloeden. Zonder jeugdigen (steeds) aan te spreken op hun gedrag. De inzet wordt gericht op drie speerpunten: ouderbetrokkenheid, mentaal welbevinden en zinvolle vrijetijdsbesteding. Als ouders zicht hebben op het leven en de tijdsbesteding van jongeren, gebruiken deze jeugdigen minder snel middelen. Dat geldt ook voor jongeren die lekker in hun vel zitten; met programma's wordt getracht het mentaal welbevinden gunstig te beïnvloeden. Zinvolle vrijetijdsbesteding is ook een rem op middelengebruik en daartoe wordt, met sportverenigingen, gewerkt aan een veilig en gevarieerd sportaanbod. Er worden onder andere jongerenruimten (Spot en Mobile Spot) ingericht, onder meer op de middelbare scholen in Bladel, waar jongeren onder begeleiding van jongerenwerkers kunnen 'hangen' en deel kunnen nemen aan activiteiten.

Ten *derde* loopt sinds 2021 in de regio Oost-Brabant het project Skip die trip, gericht op het denormaliseren of ontmoedigen van drugsgebruik. Het project wil een nieuwe norm realiseren over drugsgebruik; er dient minder te worden gedacht dat gebruik drugs 'normaal' is. Op korte termijn is het de bedoeling dat er draagvlak ontstaat om dit in klare taal te bespreken. Op lange termijn wordt beoogd de norm te stellen dat drugsgebruik niet normaal is. Het betreft een breed opgezet project van de gemeenten in Oost-Brabant, de GGD Hart voor Brabant, de GGD Brabant Zuidoost en Novadic Kentron. Er is een monitor-onderzoek uitgevoerd: ruim 11.000 Brabantse jongeren hebben (tussen oktober en december 2021) een vragenlijst ingevuld. Een meerderheid (53 procent) van de respondenten gaf aan in het afgelopen jaar drugs te hebben gebruikt. Het jaar 2023 heeft in het teken gestaan van het ontwikkelen en uitvoeren van interventies. Dit zal onder meer worden gericht op cannabisgebruik en op drugsgebruik bij dancefestivals.

Het monitor-onderzoek verschaft op gemeenteniveau informatie. Daarbij worden regionale scores voor Oost-Brabant vergeleken met lokale uitkomsten, onder meer in Oirschot, Reusel-De Mierden en Bladel. De monitor rapport daarnaast op het niveau van de gemeente-combinatie Bergeijk en Eersel. De scores pakken wat betreft gerapporteerd drugsgebruik in Oirschot, Reusel-De Mierden en Bladel (duidelijk) gunstiger uit dan op regioniveau. De enige uitzondering is het gebruik van xtc/mdma in Oirschot; dat stemt overeen met het regionale gemiddelde. De gemeentecombinatie Bergeijk en Eersel scoort *on*gunstiger dan het regionale gemiddelde wat betreft cannabisgebruik en tripmiddelen. Zie (verder) de onderstaande tabel.

Tabel 6.3: Resultaten van vragen over gerapporteerd drugsgebruik onder jongeren van 16 tot en met 27 jaar in de regio Oost-Brabant, met de gemiddelde regionale scores in vergelijking met die in drie gemeenten en een gemeentecombinatie (bron: https://www.skipdietrip.nl/monitor/)

	% Oost-Brabant	Oirschot	Reusel-De Mierden	Bladel	Bergeijk & Eersel
Cannabis					
Ooit cannabis (hasj, wiet) gebruikt	61%	L	VL	VL	H
Afgelopen jaar cannabis (hasj, wiet) gebruikt	43%	L	VL	VL	VH
Afgelopen 4 weken cannabis (hasj, wiet) gebruikt	24%	L	VL	VL	VH
Xtc/mdma					
Ooit xtc/mdma gebruikt	39%	G	VL	VL	VL
Afgelopen jaar xtc/mdma gebruikt	29%	G	VL	VL	VL
Afgelopen 4 weken xtc/mdma gebruikt	12%	G	VL	L	L
Tripmiddelen - LSD, paddo's, 2C-B, ketamine					
Ooit tripmiddelen gebruikt	32%	L	VL	VL	VH
Afgelopen jaar tripmiddelen gebruikt	23%	VL	VL	VL	VH
Afgelopen 4 weken tripmiddelen gebruikt	8%	VL	VL	VL	VH

Toelichting: VH = Veel hoger; H = Hoger; G = Gelijk; L = Lager; VL = Veel lager t.o.v. de score in Oost-Brabant

Ook ten aanzien van andere monitor-vragen scoren de vier Kempengemeenten over het algemeen gunstiger dan of gelijk aan het gemiddelde in Oost-Brabant. Daarop bestaan - vooral in de gemeentecombinatie Bergeijk en Eersel en niet in Bladel - uitzonderingen en die staan in bijlage 1 op een rij.

6.4.6 De boer op

In de vier Kempen-gemeenten zijn politiemensen, milieutoezichthouders en gemeenteambtenaren langsgegaan bij boerenbedrijven; om te controlerenen en om in gesprek te treden met agrariërs. De professionals gingen zogezegd 'de boer op'. Er werd met boeren gesproken en professionals konden rondkijken. Er werden geen strafbare feiten aangetroffen. Wel leverde de ronde "interessante verklaringen" op "over mensen die hen benaderd hadden om een schuur te verhuren", klaarblijkelijk ten behoeve van strafbare feiten, in het bijzonder drugscriminaliteit. Dit toont een interessant patroon: er wordt informatie verstrekt als je mensen opzoekt en aanspreekt. Dat lijkt beter te werken dan alleen een campagne of een oproep om te melden. Uiteraard val dit te combineren.

6.4.7 Een voorzichtige tussenbalans: actie, lange adem en barrières

Respondenten vinden het lastig om de balans op te maken van inspanningen om de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Onderzoekstechnisch valt dat ook niet mee, zo bleek onder meer uit de Trimbos-studie naar de Bijtende bende. Effecten zijn moeilijk te meten, zeker op de korte termijn. En waar kijk je naar? Een afname van het drugs- of middelengebruik? Dat vergt een andersoortig onderzoek dan wij uitvoeren. Hoe meet je de meldingsbereidheid van burgers? Er kan simpelweg worden gekeken naar meldingen van burgers; dan vallen de effecten nog niet mee vanwege het geringe aantal meldingen. Mogelijk kiezen burgers liever voor een anonieme melding via MMA; ook dat wordt onder de aandacht gebracht. In elk geval blijken gemeenten zich langdurig te willen committeren aan burgerbetrokkenheid bij het melden en voorkomen van criminele praktijken. Losse acties hebben weinig effect (zoals het 'neerzetten' van een escape room of van de Bijtende bende), maar het idee is om het simpelweg lang vol te houden en acties te stapelen. In algemene zin, maar ook gericht: op jongeren qua middelengebruik, in het buitengebied (spreken met agrariërs en ze ondersteunen) en ook specifiek wat betreft drugsgebruik op festivals.

We zijn wat de maatschappelijke weerbaarheid betreft voorzichtig om te oordelen; net als de respondenten. Veel activiteiten liggen (deels) buiten het directe aandachtveld van onze belangrijkste respondenten; IVC-ers trekken niet de kar bij het verminderen van het middelengebruik. Het blijft wel

een punt dat de IV-organisaties over weinig signalen over ondermijning beschikken: inwoners en ondernemers geven erg weinig signalen af. Er zijn meldingsbarrières, aldus een burgemeester: “Mensen kunnen via MMA melden, we staan met standjes. Maar je ziet dat het op zich een moeilijk bespreekbaar onderwerp blijft. Mensen vinden het spannend. Mensen staan niet in rijen van tien om te zeggen: ik zie iets. Maar we proberen toch veel te investeren op bewustwording. In de hoop dat er wel signalen komen”. Voorts bestaat onder burgers afstand en afkeer tot de overheid. Dit kan een reden zijn om niet te melden, bijvoorbeeld omdat wordt getwijfeld aan de manier waarop een melding wordt afgehandeld. Tot slot is de uitgestrektheid van het gebied een drempel om in directe contacten kennis te nemen van informatie van burgers. Zeker voor agenten en toezichthouders geldt dat ze met weinig professionals werken in een groot werkgebied.

6.5 Slotsom: werkbaar houden

De hoofdstukken 4 en 5 presenteerden twee botsende perspectieven. Aan de *ene kant* de vele prioriteiten (zeven) en een lange lijst met activiteiten (meer dan zeventig) op het IV-dossier, met een specifieke overlegstructuur en beleidstheorie wat ondermijning betreft; met actielijnen en tal van sub-activiteiten, inclusief de integrale aanpak van complexe casus. En aan de *andere kant* een gemiddelde IV-formatie van één of twee krachten. De consequentie is dat de IV-ambtenaren de ambities van de ondermijningsaanpak vergaand temperen. De beleidstheorie wordt in de praktijk teruggebracht tot enkele signalen op jaarbasis, tot het (mede) organiseren van enkele KIT-acties, tot (niet al te diepgaand) Bibob-onderzoek op geijkte terreinen en tot het organiseren van acties om de interne of externe weerbaarheid te vergroten (al heeft dat weinig tastbare resultaten). Het leidt tot een activiteitenlijst en tot overlegverplichtingen die vallen uit te voeren binnen de beschikbare tijd. De overleg- en organisatiestructuren in RIEC-verband (op basisteamniveau en nog meer regionaal of provinciaal) en de hoge ambities achter de lange lijst met Brabantse normen lijken uit een andere wereld te komen dan de ambtelijke realiteit van onze respondenten.

De vier Kempen-gemeenten ondernemen gedoseerd actie op het ondermijningsdossier en er wordt zo enige vooruitgang geboekt, al komt er één belangrijk kwetsbaar punt naar boven. Het lukt de gemeenten niet om meer dan enkele signalen over ondermijning per jaar naar boven te krijgen; uit de ambtelijke organisatie of uit de maatschappelijke omgeving. Dat komt onder meer doordat de gemeenten onvoldoende beschikken over het vermogen of de zoekende instelling om zachte signalen (intern en extern) op te zoeken en te beoordelen. Dat zou veel meer informatie op moeten leveren over ondermijning dan thans beschikbaar is binnen de vier Kempen-gemeenten. Op vragen over criminele fenomenen kregen we van onze respondenten vooral te horen dat ze er nauwelijks zicht op hebben; er zijn wat signalen (“en die nemen we serieus”), maar dat is het dan. Met als disclaimer dat er wel veel meer misdaad kan zijn, maar dat zij het niet zien en dat ze daar ook door politie, justitie of Taskforce-RIEC niet op worden gewezen. De consequentie is dat het volgende criminologische hoofdstuk veel moeilijker viel te schrijven dan de verwachting was.

7. Criminele kennis: een onvolledig verhaal

Inleiding

Dit hoofdstuk valt in feite niet te schrijven op basis van de gespreksronde en het ontvangen bronmateriaal. Dat leverde namelijk nauwelijks informatie op over georganiseerde misdaad in de vier Kempen-gemeenten. We durven er dus niet de consequentie aan te verbinden dat ons onderzoek zich richt op een misdaadarm gebied in Noord-Brabant. Omgekeerd, kunnen we evenmin constateren dat de misdaad wel een invloedrijke factor is in Oirschot, Reusel-De Mierden, Bladel en Eersel. We zetten kort en schematisch de criminele kansenstructuur in Oost-Brabant op een rij. Over de precieze aard of omvang van de misdaad of ondermijnende praktijken in de vier Kempen-gemeenten wisten onze respondenten anno 2023 weinig te vertellen. Terwijl in Oost-Brabant omstreeks 2014 integrale ondermijningsbeelden werden opgeleverd door het RIEC. Dat legde een basis voor de kennis over ondermijning in de Kempen en dat zou - zo was destijds het voornemen - al doende steeds verder worden aangevuld en verscherpt in samenspel tussen gemeenten, politie, justitie en RIEC. Dat is er niet van gekomen. De beantwoording van de criminologische vragen is daardoor niet mogelijk. Over de criminele kansen kunnen relevante (beschikbare) data op een rij worden gezet; over de ondermijnende praktijken is ons bronmateriaal niet afdoende.

7.1 Criminele kansen: riant of toch niet!?

Het valt op dat *aan de ene kant* de (regio van de) vier Kempengemeenten een rijke misdaadhistorie kennen wat betreft professionele drugsproductie, en *aan de andere kant* gunstig scoren in de zogenoemde Onderwereldkaart die de mate van ondermijnende criminaliteit in het gehele land in kaart probeert te brengen.

De Onderwereldkaart schat – op basis van twintig indicatoren – de ondermijnings-gevoeligheid van 352 Nederlandse gemeenten. Gemeente Bladel staat op plek 214; gemeente Eersel op plek 287; gemeente Reusel-De Mierden op plek 265; en gemeente Oirschot op plek 281.[17] Dat betekent dus dat de vier gemeenten – gezien over de hele breedte en ten opzichte van andere gemeenten – op basis van geregistreerde informatie niet erg kwetsbaar zouden zijn voor ondermijning.

Toch laten enkele indicatoren zien dat er uitzonderingen bestaan op het algemene beeld van de Onderwereldkaart. Het betreft met name een groot aantal bedrijfsvestigingen in verschillende risicobranches (zie tabel 7.2) plus de productie van synthetische drugs. Er worden, volgens 'Zicht op Ondermijning', tussen 2015 en 2020 in totaal 140 synthetische drugslabs aangetroffen in Oost-Brabant. Dat is (van de tien politie-eenheden) een 'eerste plaats', die wordt gedeeld met twee eenheden met een groter oppervlakte (Zeeland & West-Brabant en Oost-Nederland). Het is de vraag wat de rol is van (criminelen in) de vier Kempen-gemeenten, want het gaat bij deze drugsproductie om bovenlokale netwerken. Productie van synthetische drugs gaat bovendien vrijwel altijd samen met de productie en handel van andere drugssoorten (Tops e.a., 2018). Voorts is het de vraag in hoeverre drugsgeld wordt geïnvesteerd in vastgoed en (andere) risicobranches.

Het Kempengebied kent ook een rijke misdaad- en smokkelhistorie. Het gebied telt tot in de jaren zeventig bendes die gewelddadige misdrijven plegen. In het criminologische onderzoek voor de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) wordt aandacht besteed aan een Noord-Brabants en Limburgs conglomeraat van dieven, stropers en smokkelaars, actief in de jaren zestig en zeventig. Ze

[17] Bron: RTL Nieuws (J. Bunsboek en K. Voskuil), Schulden, drugs, risicojongeren: deze gemeenten zijn het kwetsbaarst voor zware criminelen, te raadplegen via: https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5350780/onderwereldkaart-kwetsbaar-gemeenten-criminaliteit-georganiseerde-misdaad

verdienden veel geld met hun grove misdaad, maar wisten zich daarmee verzekerd van de volle aandacht van politie en justitie.[18] Deze bendes (waaronder de Kempenbende) gebruikten veel geweld, ook tegenover de politie. Het geweld nam in de jaren tachtig af en dit leek aanvankelijk gunstig, totdat duidelijk werd dat de rust werd veroorzaakt door criminele innovatie: afgeschermde hennepteelt kwam in de plaats van zichtbaar geweld. Vanaf de jaren tachtig werd dit gecombineerd met de productie van synthetische drugs: eerst amfetamine en later ook xtc. Hennepteelt kwam door het hele land opzetten; de combinatie met synthetisch drugs was in die tijd typerend voor de georganiseerde misdaad in Limburg en Noord-Brabant (Tops e.a., 2018).

7.1.1 Situationeel

Het hele Kempengebied en de regio rondom de steden Eindhoven en Tilburg – met daarbinnen de vier Kempengemeenten – kent criminele kansen die liggen besloten in de fysieke infrastructuur. Het gaat om een optelsom van factoren, zoals een anoniem/dunbevolkt gebied, de nabijheid van (criminele netwerken in en rondom) Eindhoven en Tilburg, de grensligging en de goede bereikbaarheid over weg en spoor. Zie verder de onderstaande tabel.

Tabel 7.1: Situationele criminele gelegenheidsstructuren in het Kempengebied

1. Situationeel
<u>1a. Dunbevolkt gebied (vier Kempengemeente)</u>: veel kernen (21) en dorpen / ruim 70.000 inwoners op een oppervlakte van 350 vierkante kilometer -Verdeelsleutels pakken ongunstig uit: gemeentebegroting en politiesterkte in hoge mate gebaseerd op inwonertal - Fysieke afstand tussen burgers en overheid (gemeente/politie) - Criminele netwerken uit de streek (inclusief Eindhoven, Tilburg, Best, Waalre en Veldhoven) kennen de streek goed - Laag toezichts-niveau politie/gemeente: zeker in de avonduren en nacht - Anonimiteit in het buitengebied en geschikte fysieke infrastructuur voor drugsopslag, drugsproductie
<u>1b. Anonieme risicolocaties</u> - Bedrijventerreinen - Vakantieparken - Buitengebied: geschikte fysieke (agrarische) infrastructuur voor drugsopslag, drugsproductie en bijvoorbeeld ook voor stropen - Manages en paardenhandel in het buitengebied: kansen voor investeren van crimineel geld, criminele ontmoetingen en witwassen (taxatie / waardebepaling is moeilijk)
<u>1c. Grensligging</u> - Grensligging creëert criminele drugsmarkten: verkoop van drugs aan buitenlandse criminelen (tussenhandel); invoer en uitvoer van drugs of van grondstoffen of hardware t.b.v. drugsproductie; drugstoerisme - Optie voor Brabantse criminelen om in België te produceren (hennep of synthetische drugs) of te wonen - Invoer van vuurwerk t.b.v. verkoop op Nederlandse markt - Andere criminele markten door grenslegging: uitvoer van gestolen goederen; btw-ontduiking / carrouselfraude bij handel met buitenland (bijvoorbeeld auto's) - Oost-Brabant kent een historie van illegale grensoverschrijdende handel
<u>1d. Goede infrastructuur: verstedelijking, platteland en goed bereikbaar</u> - Criminele kansen die liggen besloten in anonimiteit van het platteland - Tegelijkertijd nabijheid van twee grote steden: Eindhoven en Tilburg - Goede verbindingen over de weg: snelwegen en N-wegen; binnen Oost-Brabant en heel Noord-Brabant;

[18] Fijnaut, 1996, p. 47-48.

richting België en naar de Randstad en naar Limburg
- Goede spoorverbindingen (o.a. goederenvervoer tussen Tilburg en China en een railterminal voor vervoer en overslag van zeecontainers in Eindhoven), vervoer over water (o.a. een containerterminal in Tilburg) en door de lucht (Eindhoven Airport).

1e. Oost-Brabant: criminele benutting van legale infrastructuur bij drugscriminaliteit
- Talrijke criminele drugsnetwerken benutten in het Kempengebied / in en rondom Eindhoven en Tilburg de infrastructuur bij productie, opslag, invoer, vervoer en handel; lokaal ingebed in de regio en internationaal actief
- Criminele *know how* voor drugsproductie is aanwezig – hennep, maar ook al decennialang voor de productie van synthetische drugs
- Criminele vermogens om te investeren in vastgoed (woningen, horeca of bedrijfsvastgoed), vakantieparken of bedrijven is ruim beschikbaar

7.1.2 Sociaaleconomisch

Vanuit een sociaaleconomisch perspectief komen criminaliteits-dempende en -bevorderende factoren in beeld. De vier gemeenten zijn welvarend en kampen niet met grote en geconcentreerde economische achterstanden. De aanwezigheid van een groot bedrijf als ASML heeft misschien niet alleen voordelen (denk aan de druk op de woningmarkt), maar heeft stevige welvaart naar het gebied gebracht, waar ook de hier onderzochte vier gemeenten van meeprofiteren. Of dit consequenties heeft voor de aantrekkingskracht van de illegale economie in het gebied, hebben we in deze studie niet kunnen nagaan; het zou een interessante onderzoeksvraag zijn.

Het buitengebied is (met tal van schuren en loodsen) gevoelig voor drugsproductie; de woningen in de vier gemeenten zijn dat juist niet volgens data van 'Zicht op ondermijning'. Wel bestaat behoefte aan huisvesting van een (toegenomen) aantal arbeidsmigranten; voor een aanzienlijk deel *short stay* en afkomstig uit Oost-Europa. Vakantieparken met een zwakke recreatiefunctie kunnen dienst gaan doen als locatie waar arbeidsmigranten (en andere kwetsbare personen) illegaal wonen. De vier Kempengemeenten tellen - volgens gegevens van 'Zicht op Ondermijning' - in diverse branches relatief veel vestigingen. Voor de agrarische sector geldt dat deze in het voortbestaan wordt bedreigd. Zie (verder) de onderstaande tabel.

Tabel 7.2: Sociaaleconomische criminele gelegenheidsstructuren in het Kempengebied

2. Sociaaleconomisch

2a. Vier relatief welvarende gemeenten
- De vier gemeenten zijn in veel opzichten welvarend of kennen althans geen grote groepen met economische achterstanden, zoals die er wel zijn in grote steden (ook in Eindhoven en Tilburg)
- In 2021 bedraagt het gemiddelde bruto jaarinkomen per inwoner in Noord-Brabant € 29.266; dat is hoger in Eersel (€ 31.200) en Oirschot (€ 31.200) en wat lager in Bladel (€ 29.000) en Reusel-De Mierden (€ 28.500)
- Er zijn wel concrete locaties (straten, een deel van een buurt) waar mensen wonen die leven rond het sociaal minimum; respondenten brengen dit in verband met risico's op criminaliteit of overlast
- Wel wordt jeugdproblematiek gesignaleerd, inclusief drugsgebruik. Deze signalen zijn het meest duidelijk in Bladel en in Reusel-De Mierden

2b. Relatief weinig woningen die 'gevoelig' zijn voor hennepteelt
Het project 'Zicht op ondermijning' heeft - mede op basis van aangetroffen kwekerijen - modelmatig een schatting gemaakt van de mate waarin een (verhoogd) risico bestaat dat woningen (t.o.v. het totale woningenbestand) worden gebruikt voor hennepteelt. Daarbij wordt o.a. rekening gehouden met het woonoppervlakte en met de WOZ-waarde. Voor Nederland komt (peiljaar 2018) de gemiddelde score uit op 9,3%. De vier Kempengemeenten scoren duidelijk lager: Oirschot (2,4%); Reusel-De Mierden (4,7%); Bladel (4,3%) en Eersel (3,9%). N.B.: dit gaat dus *niet* over stallen, schuren of bedrijfspanden.

2c. Behoefte aan (huisvesting van) arbeidsmigranten
In de provincie Noord-Brabant werkten in 2020 ruim 91.000 arbeidsmigranten; de meeste werken in Eindhoven (10.365), gevolgd door Tilburg (9.210). De meeste arbeidsmigranten zijn werkzaam in de zakelijke dienstverlening, transport en groothandel, m.n. het aandeel werkzaam in de transportsector is gegroeid sinds 2010. De meeste arbeidsmigranten verblijven 8 tot 12 maanden (41%); de gemiddelde verblijfsduur wordt steeds korter (ca. een derde verblijft tot 4 maanden), dus er is behoefte aan *short stay*-locaties. Bijna de helft van de in de provincie Noord-Brabant werkzame arbeidsmigranten is Pools. Daarnaast kent Noord-Brabant een bovengemiddelde groei in Roemeense arbeidsmigranten.[19]

2d. Vakantieparken: meer kwaliteitsarme vakantieparken in Noordoost Brabant dan in Zuidoost
In Noord-Brabant tellen de regio's West-Brabant en Noordoost-Brabant relatief veel vakantieparken met weinig toeristisch-recreatieve kwaliteit en perspectief. Grofweg worden drie typen onderscheiden: campings waarin niet of te laat is geïnvesteerd; parken met oneigenlijk gebruik (met name huisvesting arbeidsmigranten) en onvoldoende regie van de ondernemer hierop; een klein aantal bungalowparken waar nagenoeg volledig permanent gewoond wordt.[20] Zuidoost Brabant telt enkele kwetsbare locaties; wel zijn juist hier de meeste bedrijven gevestigd met hoge kwaliteit en een toekomstperspectief qua recreatiefunctie.

2e. Existentiële agrarische crisis
Bedreiging van het voortbestaan van ondernemers in de agrarische sector.

2f. Risicobranches volgens 'Zicht op Ondermijning': voor zover ze vaker voorkomen dan in NL
Aantal branchevestigingen per 10.000 inwoners (peildatum: Q1, 2021):

- *Bouwnijverheid:* NL = 124,4. Hogere scores in de K4: Oirschot = 149,2 [wijk Oostelbeers: 223,3]; Reusel-De Mierden = 207,3 [wijk Hulsel = 296,3]; Bladel = 175,5 [Casteren = 299,5]; Eersel = 162,3 [wijk Vessem = 208,9]
- *Cafés*: NL = 6,3. Hogere scores in de K4: Oirschot = 9; Reusel-De Mierden = 10,7
- *Financiële holdings*: NL = 150,8. Hogere scores in de K4: Oirschot = 172 [wijk Oirschot: 200,8]; Bladel = 189,6 [wijk Bladel = 216,1]; Eersel = 206,4 [wijk Knegsel = 228,1]
- *Goederenvervoer over weg*: NL = 10. Hogere scores in de K4: Oirschot = 15,4; Reusel-De Mierden = 22,1; Eersel = 14,3. De score in Bladel ligt dicht bij het Nederlandse gemiddelde: 11,2.
- *Groot- en detailhandel in auto's*: Hogere scores in de K4: Oirschot = 6,9
- *Haarverzorging*: NL = 17,9. Hogere scores in de K4: Oirschot = 27,6; Reusel-De Mierden = 29,7; Bladel = 25,3; Eersel = 20,5
- *Schoonheidsverzorging*: NL = 23,6. Hogere scores in de K4: Reusel-De Mierden = 32,8
- *Overige welness (geen haar of schoonheidsverzorging)*: NL = 12. Hogere scores in de K4: Oirschot = 14,9; Reusel-De Mierden = 15,2.
- *Handel in en reparatie van auto's*: NL = 20,9. Oirschot = 31,3; Bladel = 31,2; Eersel = 25,6

2g. Zomer-dancefestivals: drugsgevoelig
In de regio verschillende dancefestivals in de zomer die gevoelig zijn voor een hoge mate van drugsgebruik, met name synthetische drugs.

7.1.3 Cultureel

De culturele factoren werken, zo lijkt het, twee kanten op. Aan de ene kant zijn er factoren die de bereidheid van burgers afremmen om melding te maken van mogelijke criminaliteit. Aan de andere kant wijzen respondenten op sociale controle, getuige bijvoorbeeld het grote aantal burgers dat deelneemt aan buurtpreventie. Zie (verder) tabel 7.3.

[19] Bron: Arbeidsmigranten in provincie Noord-Brabant, Factsheet kerngegevens, 5 april 2022.
[20] Bron: ZKA, Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant. Rapportage | Oktober 2018.

Tabel 7.3: Sociaaleconomische criminele gelegenheidsstructuren in het Kempengebied

3. Cultureel

3a. Meldingsbereidheid: remmende factoren
- Leven en laten leven: niet met de ander bemoeien
- Een zekere vrees/angst bij het melden van misdaad
- Afkeer van/wantrouwen jegens de overheid: dat bestaat, maar de consequenties zijn niet zeker; mogelijk niet willen melden/niet vertrouwen op wijze waarop met melding wordt omgegaan
- Slechte meldingservaringen: geen opvolging na signalering. Dit is plausibel vanwege het lage niveau van toezicht (zie hoofdstuk 5) en de geringe ruimte voor lokale opsporing in het basisteam De Kempen (zie Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017), waarbij de schaarse opsporingscapaciteit eerder – vanwege beschikbare informatie – wordt ingezet in bijvoorbeeld Veldhoven of Best.

3b. Sociale controle: buurtpreventie als sociaal fenomeen
Actieve bewonersnetwerken; in aanleg een goede bron voor signalen over ondermijning.

3c. Jeugd en drugs- of middelengebruik: onderschatting of toenemend besef?
- Alcoholgebruik als gewoonte?
- Onderschatting van drugsproblematiek?
- Gebruik illegale drugs als [min of meer] gewoon verschijnsel

7.2 Ondermijnende praktijken: onder de radar (van deze studie)

De informatie in de gesprekken met 34 respondenten (twee politiefunctionarissen en verder gemeente-respondenten) en het aangeleverde bronmateriaal hebben weinig informatie opgeleverd over ondermijnende praktijken in de vier Kempengemeenten. Het contrast met een recente interviewronde in negen gemeenten op het Groningse platteland is groot (Van der Torre e.a., 2023). Interviews bij de Groningse gemeenten leverden reeds veel inzicht op in de criminele kansen en praktijken; dat werd nog eens aangevuld met kennis bij politie, justitie en het RIEC. We durven niet te concluderen dat het misdaadniveau in het Groningse ommeland op een beduidend hoger niveau ligt dan in vier Brabantse Kempengemeenten, ingeklemd tussen Eindhoven, Tilburg en de Belgische grens. Het punt is dat we simpelweg niet in beeld hebben gekregen wat de stand van zaken is wat betreft de ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad in Oirschot, Reusel-De Mierden, Bladel en Eersel. De gemeenteraden hebben het recht om hierover – in woord en op schrift – op een overtuigende wijze te worden geïnformeerd. Justitie, de Taskforce-RIEC en de politie zouden dit moeten kunnen.

Een overgrote meerderheid van de raadsleden die we hebben gesproken, heeft behoefte aan inzicht in de ondermijnende effecten van de lokale georganiseerde misdaad. Er worden nu wel veiligheidsplannen (kort) besproken en goedgekeurd, maar er wordt geen heldere informatie gegeven over ondermijnende praktijken. Het goed informeren van lokale politici is van oudsher een kernwaarde in de zogenoemde gebiedsgebonden politievisie, als noodzakelijke schakel in gemeenschappelijke inspanningen om criminaliteit aan te pakken (Cachet e.a., 1998).

8. Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In hoofdstuk 1 hebben we uitgelegd dat de door de rekenkamer(-commissie) vooraf geformuleerde onderzoeksvragen niet volledig vallen te beantwoorden. Lopende het onderzoek hebben zes empirische vragen plaatsgemaakt voor de hoofdvraag wat nu precies de gemeentelijke taak is bij de aanpak van ondermijning en hoe dat al met al gaat in de vier Kempen-gemeenten. Dit kwam door drie ervaringen of bevindingen: *a.)* twijfel over de gemeentelijke rol bij de ondermijningsaanpak; *b.)* de geringe informatie die beschikbaar was over ondermijnende praktijken; en *c.)* de bescheiden tijdsinvestering van gemeentelijke veiligheidsambtenaren in de ondermijningsaanpak.

Gedurende het onderzoek werd in politiek-bestuurlijke kringen de vraag gesteld wat de taak is van gemeenten en van burgemeesters bij de aanpak van ondermijning. Is het wel nodig zo'n rekenkameronderzoek naar ondermijning? Soms werd de vraag gesteld of gemeenten wel een taak hebben bij de ondermijningsaanpak. Want dat is toch (vooral) een zaak van politie en justitie? Deze discussies agendeerden vragen die voorafgaan aan de oorspronkelijk geformuleerde onderzoeksvragen. Wat is de taak van gemeenten bij de aanpak van ondermijning? Wat mag worden verwacht van politie en justitie? Het is relevant om hierover duidelijkheid te scheppen. We hebben getracht dit te doen in hoofdstuk 2 en 3 en recapituleren de argumenten in dit slothoofdstuk.

De stevige ambities bij de regionale en provinciale ondermijningsaanpak worden op gemeentelijk niveau teruggebracht tot een hanteerbaar aantal uitvoerbare acties en overlegmomenten. Daarmee worden bescheiden resultaten geboekt en het levert in beperkte mate inzicht op in de lokale ondermijnende effecten van de georganiseerde misdaad. Wel troffen we in de interviewronde ambtelijke professionals aan die er met stevige inzet het beste van proberen te maken, terwijl anderen net zijn gestart en stellig van plan zijn de schouders eronder te zetten; aan ambitie bij hen geen gebrek.

8.1 Ondermijning als gemeentelijke taak

Er vallen in algemene zin – dus niet alleen ten aanzien van de vier gemeenten – enkele belangrijke bevindingen te formuleren wat betreft de gemeentelijke ondermijningsaanpak (vgl. Tops en Van der Torre, 2024):

1. We maken onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning. Georganiseerde misdaad heeft betrekking op criminele samenwerkingsverbanden. Ondermijning heeft betrekking op de schadelijke effecten van georganiseerde misdaad op de samenleving. Dit onderscheid heeft praktische betekenis, omdat het leidt tot rolverduidelijking. De aanpak van georganiseerde misdaad als zodanig is primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals politie en Openbaar Ministerie. De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur; daarbij hebben gemeenten een cruciale taak, met een hoofdrol voor de burgemeester.

2. Georganiseerde misdaad en ondermijning dienen van elkaar te worden onderscheiden, maar ze dienen niet te worden gescheiden; zij vormen twee zijden van dezelfde medaille. De strafrechtelijke aanpak (door politie en justitie) van georganiseerde misdaad heeft minder effect als niet tegelijkertijd de schadelijke (ondermijnende) effecten worden teruggedrongen. Een serieuze gemeentelijke aanpak van ondermijning kan niet zonder effectieve strafrechtelijke aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. Er bestaat een continuüm, met aan de ene zijde rechercheonderzoeken naar georganiseerde misdaad en aan de andere

zijde strikt preventieve inspanningen door het lokaal bestuur. Daarbij kan intensieve samenwerking nodig zijn met andere publieke en private partijen, inclusief ondernemers en bewoners.

3. Burgemeesters zijn geen *crimefighter* of *sheriff;* dat is voorbehouden aan opsporingsinstanties, in het bijzonder de politie. Burgemeesters hebben wel een belangrijke rol in het beschermen van de lokale gemeenschap. Zij zijn medeverantwoordelijk voor het integer houden van de samenleving, voor het tegengaan van ontwikkelingen die het ontstaan of voortbestaan van georganiseerde misdaad bevorderen en voor het zoeken en benaderen van mensen die klem worden gezet door illegale praktijken.

Ondermijning kan, zo volgt uit het bovenstaande, worden gezien als een blijvende moderne opdracht voor het lokaal bestuur. Wat die opdracht betreft, kunnen vier belangrijke conclusies worden geformuleerd over de vier Kempengemeenten:

1. De ondermijningaanpak verdient bestuurlijk gezien meer opvolging en aandacht. De stevige ambities bij de regionale en provinciale ondermijningsaanpak lijken in de weerbarstige praktijk te worden teruggebracht tot een hanteerbaar aantal uitvoerbare acties en overlegmomenten. Daarmee worden weinig resultaten geboekt en het levert in zeer beperkte mate inzicht op in de lokale ondermijnende effecten van de georganiseerde misdaad.

2. Het idee dat de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad - waar nodig - dient te worden gecombineerd met gemeentelijke inspanningen om de ondermijning aan te pakken, komt in de vier Kempengemeenten onvoldoende uit de verf.

3. Er bestaat een integrale beleidstheorie voor de aanpak van ondermijning, er zijn talrijke Brabantse normen opgesteld en er zijn integrale overlegstructuren ingericht. Dit legt een zekere basis voor de ondermijningsaanpak, al resulteert het in een (over)complexe werkomgeving en in een optelsom van een groot aantal normen en prioriteiten die niet vallen uit te voeren door de dun bezette ambtelijke veiligheidsorganisaties. Dat stagneert. Zie verder paragraaf 8.2.

4. De gemeentelijke ondermijningsaanpak krijgt te maken met dynamiek in de ambtelijke veiligheidsorganisatie en in de directe omgeving daarvan. Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) werd eerst (2016) gezamenlijk geconcentreerd en toen weer (2023) gedeeltelijk gedecentraliseerd (Oirschot, Reusel-De Mierden en Eersel) of afgesplitst (Bladel); vertrek en benoemingen op bovenlokale sleutelfuncties (de basisteam-programmaleider ondermijning; de coördinator voor het Kempen Interventie Team en binnen het RIEC, in de top en de accountmanager en de intelligence specialist); een lopende discussie over de meest passende taakstelling en schaal van de Taskforce-RIEC; en personele schommelingen binnen de gemeentelijke veiligheidsorganisaties (vertrek, een recente aanstelling, verlof of tijdelijke inhuur). Daar komt bij dat werd en wordt gediscussieerd over gemeentelijke herindelingen in Oost-Brabant, ook in het Kempengebied. De huidige schaal van de vier gemeenten stelt grenzen aan de beschikbare (specialistische) veiligheidscapaciteit en aan de personele ruimte op andere afdelingen om een bijdrage te leveren aan de ondermijningsaanpak.

8.2 De gemeentelijke ondermijningsaanpak: getemperde ambities

Bij beantwoording van de centrale bestuurskundige onderzoeksvraag (vraag 3) - naar de maatregelen en instrumenten die gemeenten inzetten bij de ondermijningsaanpak – staan twee botsende perspectieven centraal: het strategische beleidsperspectief vervat in plannen en Brabantse normen *versus* de getemperde ambities in dun bezette gemeentelijke veiligheidsorganisaties.

Aan de ene kant zijn er strategische ambities en beleidsstukken: **a.)** de vele prioriteiten (zeven, waaronder ondermijning) en de erg lange lijst met activiteiten (meer dan zeventig) in het uitvoeringsplan op basis van het Integraal Veiligheidsplan; **b.)** een beleidstheorie wat betreft ondermijning, met drie actielijnen en sub-activiteiten, inclusief de integrale aanpak van complexe casus; **c.)** 47 sub-normen, verdeeld over vijf thema's, in de 'Brabantse norm weerbare overheid'; en **d.)** specifiek overleg op het ondermijningsdossier op basisteamniveau met deelname van de burgemeester of IV-ambtenaar, namelijk: het bestuurlijk overleg ondermijning De Kempen (BOO); het ambtelijk voorbereidingsoverleg (AOV), o.a. voor screening en selectie van signalen t.b.v. een integrale (RIEC-)aanpak; en de werkgroep ondermijning (WO), o.a. voor monitoring voor acties wat betreft bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid.

Met aan de andere kant per gemeente een IV-formatie van één of twee krachten. De ambities van de ondermijningsaanpak worden getemperd. De beleidstheorie en -ambities worden in de praktijk teruggebracht: tot de integrale aanpak van één of twee signalen op jaarbasis, tot het (mede) organiseren van enkele controleacties van het Kempen Interventieteam (KIP), tot - niet al te diepgaand - Bibob-onderzoek op geijkte terreinen (met name horeca) en tot het organiseren van enkele trainingen of acties om de alertheid op ('bewustzijn') en signalering van ondermijning te vergroten onder gemeenteambtenaren of burgers; dat heeft vooralsnog weinig tastbare resultaten. Het resulteert in activiteitenlijstjes en in overlegverplichtingen die vallen uit te voeren.

Overige bevindingen en conclusies:

- De optelsom van zeven prioriteiten en 74 acties of maatregelen in of naar aanleiding van het Integraal Veiligheidsplan overvraagt de IV-formatie in de vier Kempengemeenten (die uiteenloopt van 1,67 tot 2,51 fte). Dit is een rem op de ambtelijke ruimte en tijd voor de ondermijningsaanpak.

- Het Integraal Veiligheidsplan constateert dat ondermijnende criminaliteit "(...) zichtbaar en onzichtbaar aanwezig [is] in onze wijken, dorpen, industrieterreinen en buitengebied". Deze constatering kon door onze respondenten nauwelijks worden geconcretiseerd of bevestigd; ook konden ze het niet weerleggen. Signalen over ondermijning zijn per gemeente op één hand te tellen; als er een casus of signaal speelde, kregen we hooguit een beknopte toelichting.

- Per gemeente loopt zelden meer dan één integrale (RIEC-)casus; dit tempert de relevantie van de zogenoemde Werkgroep ondermijning waarin gestalte wordt gegeven aan deze casusaanpak, al speelt er in een gemeente soms wel een zwaarwegende casus. Zo'n casus vergt dan wel veel tijd en dat knelt al snel met andere ondermijningsambities.

- De beleidstheorie van de ondermijningsaanpak bevat - onder de noemer bestuurlijke weerbaarheid - de gemeentelijke opdracht om geijkte instrumenten te benutten (Bibob-toetsing, Damocles-beleid) en om ambtelijke afdelingen alert ('bewust') te maken op ondermijning, zodat ze signalen over mogelijke ondermijning melden. Dit laatste stagneert:

er zijn nauwelijks signalen, daarvan worden geen overzichten bijgehouden, er is geen gemeentelijk informatieoverleg om ze te bespreken, en er zijn geen werkwijzen om zachte signalen of vermoedens uit te zoeken en te analyseren (waardoor ze al snel weer uit beeld verdwijnen; zie ook paragraaf 8.3). Er zijn weinig trainingen verzorgd om de ambtelijke signalering en alertheid aan te jagen. Bibob-toetsing en het Damocles-beleid zijn wel ingebed in werkprocessen. Respondenten plaatsen kanttekeningen bij beschikbare tijd en kwaliteit ten behoeve van Bibob-toetsing.

- De ondermijningsaanpak streeft naar het ophogen van de maatschappelijke weerbaarheid: het is onder meer de bedoeling dat bewoners en ondernemers signalen over ondermijning melden. Dit mondt niet of sporadisch uit in een melding (die wordt opgepakt).

- Er lopen drie verschillende trajecten – namelijk de 'bijtende bende'-aanpak, preventieactiviteiten in het kader van 'Kempenbranie' en het project 'Skip die trip' (in heel Oost-Brabant) om het drugsgebruik terug te dringen; we scharen dat onder de pijler 'maatschappelijke weerbaarheid'. Dit krijgt voornamelijk gestalte buiten de IV-ambtenaren om; wel vinden respondenten *'use reduction'* belangrijk in de vier Kempen-gemeenten. De keerzijde van drugsgebruik is drugshandel; daarover weten onze respondenten weinig te vertellen.

- De ondermijningsaanpak beoogt actie te organiseren bij 'betekenisvolle signalen en casus'. Dit stagneert in de vier Kempengemeenten, getuige het kleine aantal signalen en casus.

- In een uitgestrekt gebied van 340 vierkante kilometer werken zeven boa's in domein 1 ('blauwe', geüniformeerde boa's) en twee 'groene' boa's die actief zijn in het buitengebied. Te midden van andere werkzaamheden (o.a. reageren op meldingen) is dit te weinig om gestalte te kunnen geven aan het signaleren van ondermijning. Temeer omdat boa's doorgaans in koppels werken én voornamelijk tijdens kantooruren; ook komen ze nauwelijks op interessante risicolocaties, zoals bedrijventerreinen of vakantieparken.

- Er zijn in de vier gemeenten geen overzichten beschikbaar met heldere en (redelijk) volledige informatie - voor de periode van 2019 tot en met medio 2023 - over uitgevoerde acties of controles of opgelegde bestuursrechtelijke sancties in het kader van de ondermijningsaanpak. Bijvoorbeeld over de precieze aard van de locaties; het aantal controles, acties of sancties door de jaren heen; de aard daarvan; de directe opbrengsten (b.v. overtredingen of strafbare feiten) en de verzamelde signalen en informatie, plus de opvolging daarvan. Dit soort informatie zou helpen bij het monitoren, stroomlijnen en evalueren van de ondermijningsaanpak, alsook bij het informeren van gemeenteraden over de gang van zaken.

8.3 De gemeentelijke ondermijningsaanpak: leerpunten en effecten

Deze paragraaf zet - in antwoord op onderzoeksvraag 4 en 6 - enkele (belangrijke) leerpunten op een rij en trekt enkele conclusies over de effecten van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Dit ligt in het verlengde van de conclusies die in de voorgaande paragrafen zijn getrokken.

De volgende leerpunten komen in beeld:

- De gemeentelijke veiligheidstaak groeit - door het hele land heen - snel: meer taken en instrumenten, de nodige crises en meer complexe taken, zoals de ondermijningsaanpak. In veiligheidsplannen resulteert dit in de vier Kempen-gemeenten in ambities en een overschot aan prioriteiten ten behoeve van de ambtelijke uitvoering. Daarmee wordt een stap of fase overgeslagen die bestuurskundigen 'invoering' noemen: alvorens uitvoering mogelijk is, dient te worden voorzien in voldoende budget en personeel, alsook in persoonlijke kwaliteiten die passen bij een specifieke taak, zoals de ondermijningsaanpak. Twee gelijktijdige trajecten zijn of lijken nodig: **a.)** minder prioriteiten en activiteiten opnemen in veiligheidsplannen; én **b.)** kwantitatieve en kwalitatieve groei (dat gaat deels hand in hand) in de ambtelijke veiligheidsorganisaties. Dit levert een betere werksituatie op voor de ambtenaren die er nu al hard aan trekken in het kleine aantal uren dat beschikbaar is.

- Langs de bovenstaande redeneerlijn wordt duidelijk dat de 47 (sub-)normen in de zogenoemde Brabantse norm voor de ondermijningsaanpak de vier Kempen-gemeenten overvragen: heroverweging en reductie van het aantal normen blijkt noodzakelijk om het werkbaar te houden. De normen zijn thans geen groeimodel of wenkend perspectief; voor de onderzochte gemeenten is het onrealistisch. Er bestaat behoefte aan een overzichtelijk aantal realistische normen en daarop gebaseerde actie, zodat de ondermijningsaanpak blijvend op gang wordt gebracht.

- De huidige focus op (enkele) harde signalen bij de aanpak past niet goed bij de 'ongrijpbare' aard van ondermijning. Er kan niet voornamelijk worden gewacht totdat harde signalen worden gemeld: zogenoemde 'brengzaken'. Er dient juist ook – mede op basis van zachte signalen – informatie te worden opgehaald: ondermijning is vooral een optelsom van 'haalzaken'. In de ondermijningsaanpak dienen ook – en misschien wel juist – vermoedens als (zacht) signaal serieus te worden genomen. Vermoedens vragen om opvolging (b.v. onderzoek en analyse) om vast te kunnen stellen of er feiten en omstandigheden zijn die (verdere) actie nodig maken. Ook als de feitelijkheid (nog) niet kan worden vastgesteld, kan of behoort actie te worden ondernomen; bijvoorbeeld meer of gerichte surveillance/toezicht, controle en/of in overleg treden met bewoners of ondernemers.

- Het bovenstaande resulteert in een leerpunt bij het versterken van de 'bestuurlijke weerbaarheid'. Om tot een vitale gemeentelijke ondermijningsaanpak te komen bestaat behoefte aan professionals die zijn gericht op het ophalen en interpreteren van informatie, om vervolgens op basis van een situatieanalyse urgentie te kweken en over te gaan tot actie: vaak in de eigen ambtelijke organisatie of in het directe persoonlijke netwerk (b.v. enkele politiemensen, boa's of de omgevingsdienst), zodat een beroep op RIEC-structuren of de basisteam programmaleider niet nodig is. Die structuren en professionals kunnen gericht worden ingezet bij (een gering aantal) 'zwaardere' zaken. Dit vergt voldoende ambtelijke IV-capaciteit.

- Om het bovenstaande te kunnen realiseren, bestaat behoefte aan burgemeesters die de gemeentelijke ondermijningsaanpak aanjagen en steunen; intern en extern.

Over de effecten van de gemeentelijke en integrale ondermijningsaanpak:

- Het aantal casus-gerichte interventies en de uitgevoerde controles (zie hoofdstuk 6 voor een overzicht) liggen op een bescheiden niveau, waardoor externe effecten op het misdaadniveau niet vallen vast te stellen met de door ons gehanteerde onderzoeksmethoden. We hebben - op één na - geen effectmetingen aangetroffen. Het effect van het project 'bijtende bende' op het drugsgebruik kon in die ene effectmeting niet worden vastgesteld.

- Het meten van externe effecten van de ondermijningsaanpak (op het misdaadniveau) is erg lastig; het is eenvoudiger om de output – de geleverde inspanningen, wat daarbij is aangetroffen en doorgevoerde interventies – op een rij te zetten. Dat staat echter niet goed op een rij (zie de vorige paragraaf); dat zou wel helpen, bij het organiseren van de aanpak, maar ook om te kunnen beredeneren welke effecten mogelijk worden bereikt.

- We troffen geen nulmetingen aan van de omvang en/of aard van een verschijningsvorm van ondermijning bij het veldwerk. Bijvoorbeeld een inventarisatie van de stand van zaken wat betreft ondermijning in een risicobranche of op risicolocaties, zoals vakantieparken of bedrijventerreinen. Wel bracht Skip die Trip het drugsgebruik in beeld met een nulmeting, om te volgen of dit in de komende jaren verminderd. Er waren geen studies beschikbaar naar relevante fenomenen, zoals drugshandel of drugsproductie.

- De interne effecten c.q. procesopbrengsten van de ondermijningsaanpak op het ambtelijke apparaat zijn niet in beeld gebracht in de vier gemeenten. Vanwege het geringe aantal interne trainingen, het geringe aantal interne signalen over mogelijke ondermijning en bij gebrek aan een gemeentelijk ondermijningsoverleg zijn waarschijnlijk ook deze interne effecten gering.

8.4 Het criminologische perspectief: een vicieuze cirkel

Er is bij de ambtelijke en bestuurlijke ondermijningsaanpak een vicieuze cirkel ontstaan in de vier Kempen-gemeenten. Op vragen over criminele fenomenen kregen we van onze respondenten vooral te horen dat ze er nauwelijks zicht op hebben; er zijn wat signalen ("en die nemen we serieus"), maar dat is het dan. Met als disclaimer dat er wel meer misdaad kan zijn. Doordat er in beperkte mate informatie naar boven komt over ondermijnende praktijken, lukt het niet om overtuigende informatie te presenteren; als basis voor meer ambtelijke inspanningen of bestuurlijke urgentie, zodat beter in beeld komt wat er speelt. De grondgedachte achter de ondermijningsbeelden die (omstreeks 2014) werden opgesteld door het RIEC, is niet uit de verf gekomen. Die luidde dat op basis van een eerste integrale analyse van ondermijning (kansenstructuren en praktijken) op gemeenteniveau, de beschikbare kennis steeds verder zou worden uitgebouwd. Waarbij periodiek een actueel en steeds overtuigender ondermijningsbeeld gemaakt zou worden.

8.5 Over de gemeenteraad

Het overgrote deel van de gemeenteraadsleden die we hebben gesproken, heeft behoefte aan inzicht in de lokale ondermijnende gevolgen van georganiseerde misdaad. In onze gespreksronde hebben we niet in beeld gekregen wat de stand van zaken is wat betreft ondermijnende praktijken in Oirschot,

Reusel-De Mierden, Bladel en Eersel. Raadsleden hebben wel het recht om hierover beter te worden geïnformeerd; zo niet vanuit het ambtelijk apparaat, dan door politie, justitie of de taskforce-RIEC. Er zijn voor raadsleden wel bijeenkomsten en presentaties over ondermijning verzorgd. Bij ons veldwerk zijn we niet gestuit op evaluaties van de voortgang van de ondermijningsaanpak; wel verschafte een jaaroverzicht informatie over de nodige acties die in 2022 zijn uitgevoerd. Over de ondermijningsaanpak verschaft dit rekenkameronderzoek nadere informatie, als opmaat tot een goed gesprek op bestuurlijk (en/of politiek) niveau.

8.6 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

1. Zorg dat duidelijk is dat de aanpak van ondermijning een gemeentelijke taak is; er dient geen ruimte voor twijfel te bestaan ten aanzien van de ondermijningsaanpak als gemeentelijke taak

2. Stel een actueel en openbaar (dus niet herleidbaar) ondermijningsbeeld op gemeenteniveau op, met behulp van informatie die beschikbaar is bij onder andere politie, justitie en RIEC. Informeer gemeenteraden periodiek over de stand van zaken; zo nodig deels vertrouwelijk, maar maak openbaar wat belangrijke ondermijnende fenomenen zijn en waaruit dat blijkt. Wacht niet op een perfect ondermijningsbeeld; dat ontstaat al doende. Maak een shortlist van signalen en vermoedens en ga aan de slag.

3. In de ambtelijke veiligheidsorganisatie is groei noodzakelijk: kwantitatief en kwalitatief, met de materiekennis en organisatorische positionering om de ondermijningsaanpak aan te jagen.

4. Verminder het aantal veiligheidsprioriteiten en normen t.b.v. de ondermijningsaanpak. Benoem een maximaal aantal normen die er écht toe doen bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak; stel échte prioriteiten op.

5. Zorg voor periodieke (twee- of vierjaarlijkse) evaluaties van de ondermijningsaanpak en bespreek deze met de gemeenteraad. Stel onder andere heldere overzichten op van geleverde inspanningen en van geconstateerde feiten, plus een interpretatie en analyse.

6. De gemeenten maken werk van de preventie van drugsgebruik. Het logische spiegelbeeld is dat de drugshandel lokaal in kaart wordt gebracht en primair strafrechtelijk wordt aangepakt door politie en justitie.

7. Overweeg binnen het geheel aan gemeentelijke prioriteiten, eventueel in afstemming binnen de Kempen, capaciteitsuitbreiding ten aanzien van de boa-capaciteit. Ze dienen dan o.a. vaker in de avonduren te werken en risicolocaties of hotspots te bezoeken en daar gesprekken te voeren met (goed geïnformeerde) burgers.

9. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie. Het doet ons deugd dat het college zijn erkentelijkheid uitspreekt voor het (in onze opdracht) uitgevoerde onderzoek en daarvan met belangstelling kennis heeft genomen. Wij zijn het college en de ambtelijk betrokkenen buitengewoon erkentelijk voor de door hen verrichte inspanningen. Het onderzoek was immers weerbarstiger en duurde langer dan wij aanvankelijk hadden ingeschat.

In zijn reactie beperkt het college zich tot de in het rapport opgenomen aanbevelingen en geeft daarbij aan dat deze voor hem niet allemaal helder waren, dan wel het college deze niet allemaal (geheel) onderschrijft. Wij stellen daarmee ook vast dat de conclusies niet hebben geleid tot maken van opmerkingen.

Dat brengt ons puntsgewijs tot de bij de afzonderlijke aanbevelingen geplaatste reacties. Deze treft u hieronder aan.

1. Het college stelt dat de aanpak van ondermijning en de hiermee verband houdende georganiseerde criminaliteitsaanpak een gezamenlijke verantwoordelijkheid is die de gemeente deelt met partners zoals de politie, het Openbaar Ministerie en Belastingdienst. Die zienswijze onderschrijven wij. Dat onderschrijft de aanbeveling, om hierover volstrekt duidelijk te zijn.

2. Het college verzoekt ons om te duiden hoe een actueel en openbaar (dus niet herleidbaar) ondermijningsbeeld zich verhoudt tot de aanbevolen shortlist van signalen en vermoedens. Ter verduidelijking, de genoemde shortlist is niet openbaar en bedoeld voor intern gebruik dan wel afstemming met de hiervoor onder punt 1. genoemde partners. Wel bevat een criminologisch openbaar rapport over ondermijning ook concrete aanknopingspunten voor ambtelijke actie, bijvoorbeeld (niet-herleidbare) beschrijvingen van de gang van zaken op risicolocaties (bijvoorbeeld vakantieparken) of van locaties met drugshandel.

3. Het college verzoekt ons om de aanbeveling om de ambtelijke veiligheidsorganisatie uit te breiden, zowel kwantitatief als kwalitatief, en organisatorisch adequaat in te bedden toe te lichten. In onze rapportage wordt inderdaad zowel geduid op de formatie-omvang als de daarvoor binnen deze formatie noodzakelijke expertise. Onze aanbeveling reikt niet tot de vorm waarin dit dient plaats te vinden of waar deze organisatorisch dient te worden gepositioneerd. Het is overigens gebruikelijk dat ambtelijk functionarissen worden gepositioneerd binnen de ambtelijke organisatie. Dat wil zeggen onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en niet rechtstreeks onder de burgemeester. Dat neemt niet weg dat er een bijzondere band bestaat tussen OOV-ambtenaren en de burgemeester vanwege formele bevoegdheden van de burgemeester en omdat bestuurlijke ruggensteun ambtenaren in staat stelt om gemeenschappelijke organisatie te organiseren; binnen de gemeentelijke organisatie en extern, in de relatie met onder meer de politie.

4. Wij zijn het met het college eens dat het praktisch is om deze aanbeveling mee te nemen in de actualisatie van de door hem genoemde documenten (IVP en UVP).

5. Wij zijn het met het college eens dat daarmee deze aanbeveling overbodig is.

6. Wij onderschrijven de wijze waarop het college invulling geeft aan deze aanbeveling.

7. Wij onderschrijven de reactie waarin het college aangeeft om alvorens in te gaan op de mogelijkheden om de boa-capaciteit uit te breiden, de noodzakelijkheid hiervan te willen bespreken met de politie, het Openbaar Ministerie en Belastingdienst. Wij voegen hieraan toe dat het voorts aanbeveling verdient om de gemeenteraad -tegen de achtergrond van de aanbeveling om capaciteitsuitbreiding te overwegen- over de uitkomsten van dit gesprek te informeren.

Literatuur

Cachet, A., Torre, E.J. van der & Natijne, W. van (1998). *De blijvende betekenis van politie in verandering*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Beke, B., E. van der Torre & M. van Duin (2011). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten, de achtergronden van onveilige GVI-scores*. Politie en Wetenschap, Reed Elsevier.

Fijnaut, 1996, p. 47-48 Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & Bunt, H. van de (1996). *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: het eindrapport*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Middeleer, F. de, Nimwegen, S. van, Ceulen, R., Gerbrands, S., Roevens, E., Spapens, T., Paoli, L., Fijnaut, C., Camp, B. van & Ruyver, B. de (2018) *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?* Gent: BELSPO.

Möhle, M en Gelder, N. van (2020) *Bijtende Bende. Is een boodschap over milieuschade door drugsafval een kansrijke insteek voor drugspreventie? Evaluatie van de pilot*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Scherpenisse, J., van Twist, M., & Schram, J. (2017). *Ondertussen in de Spaanse Polder. Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.

Van Spijker & Tops, 2021 Spijker, W. van & P.W. Tops (2021). *Het verhaal van NPRZ. Het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid en wat anderen daarvan kunnen leren*. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

Tops, P.W. & E.J. van der Torre (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Tops, P.W. & J. Tromp (2017). *De achterkant van Nederland, hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Tops, P.W., J.M. van Valkenhoef, E.J. van der Torre & L. van Spijk (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en de synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar.* Den Haag: Boom criminologie.

Tops, P. & Torre, E.J. van der (2024). *Ondermijning Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*. Den Haag: Boom.

Torre, E.J. van der & J.M. van Valkenhoef (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Den Haag: Boom criminologie.

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

Bijlage 1
Lokale versus regionale scores in drugsmonitor

De onderstaande lijst geeft - gebaseerd op de drugsmonitor onder jongeren van 16 tot en met 27 jaar in de regio Oost-Brabant - een opsomming van de vragen waarop in een onderzochte Kempengemeenten een (veel) hoger antwoord werd gegeven dan het regionale gemiddelde.

Gemeente Oirschot:

- Praat niet met ouder(s)/verzorger(s) over drugsgebruik; hogere gemeentescore dan regionale score van 42%.
- Jongere kan makkelijk aan xtc komen; hogere gemeentescore dan regionale score van 54%.
- Niet-gebruikers (laatste jaar): Denkt dat vrienden het (helemaal) oké vinden als hij/zij xtc gebruikt; hogere gemeentescore dan regionale score van 27%.
- Vindt het normaal als iemand af en toe of regelmatig xtc gebruikt.
- Vindt het normaal als iemand xtc/mdma gebruikt op een festival; hogere gemeentescore dan regionale score van 50%.

Gemeente Reusel-De Mierden:

- Denkt dat ouder/verzorger het (helemaal) oké vindt als hij/zij tripmiddelen gebruikt; hogere gemeentescore dan regionale score van 4%
- Weerbaarheid: Heeft een lage eigen effectiviteit; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 4%
- Drugsgebruik wordt geaccepteerd in de Nederlandse samenleving; hogere gemeentescore dan regionale score van 40%
- Drugsgebruik wordt geaccepteerd in de media; hogere gemeentescore dan regionale score van 27%

Gemeentecombinatie Bergeijk en Eersel

- Vindt het gebruik van cannabis (helemaal) oké; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 59%
- Denkt dat ouder/verzorger het (helemaal) oké vindt als hij/zij cannabis gebruikt; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 20%
- Denkt dat vrienden het (helemaal) oké vinden als hij/zij cannabis gebruikt; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 67%
- Denkt dat vrienden het (helemaal) oké vinden als hij/zij xtc; hogere gemeentescore dan regionale score van 45%
- Vindt het gebruik van tripmiddelen (helemaal) oké; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 24%
- Denkt dat vrienden het (helemaal) oké vinden als hij/zij tripmiddelen gebruikt; hogere gemeentescore dan regionale score van 33%
  Denkt dat vrienden het (helemaal) oké vinden als hij/zij lachgas gebruikt; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 31%
- Denkt dat vrienden het (helemaal) oké vinden als hij/zij designer drugs gebruikt; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 21%
- Heeft geen afspraken gemaakt met ouder(s)/verzorger(s) over drugsgebruik; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 62%

- Percentage jongeren dat het aandeel leeftijdgenoten dat xtc gebruikt overschat; hogere gemeentescore dan regionale score van 55%
- Verwacht komend jaar drugs te gebruiken: veel hogere gemeentescore dan regionale score van 44%
- Verwacht komend jaar cannabis (hasj, wiet) te gebruiken; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 31%
- Verwacht komend jaar xtc te gebruiken; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 31%
- Drugsgebruik wordt geaccepteerd in de media; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 27%
- Niet-gebruikers (laatste jaar): Denkt dat vrienden het (helemaal) oké vinden als hij/zij xtc gebruikt; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 27%
- Vindt het normaal als iemand af en toe of regelmatig cannabis gebruikt; hogere gemeentescore dan regionale score van 79%
- Vindt het normaal als iemand cannabis gebruikt thuis met vrienden of bij vrienden thuis; hogere gemeentescore dan regionale score van 72%
- Vindt het normaal als iemand af en toe of regelmatig tripmiddelen gebruikt; hogere gemeentescore dan regionale score van 40%
- Vindt het normaal als iemand tripmiddelen gebruikt thuis met vrienden of bij vrienden thuis; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 34%
- Vindt het normaal als iemand tripmiddelen gebruikt op een festival; veel hogere gemeentescore dan regionale score van 18%

Colofon

Dit onderzoek is, in opdracht van de Rekenkamer Kempengemeenten, uitgevoerd door dr. Edward van der Torre en prof. dr. Pieter Tops, m.m.v. mr. Titia Jongepier MSc.