

Programma
Ondermijning
De Langstraat

PRO

Ondermijning

Inhoud

Inleiding	4
Wat is ondermijnende criminaliteit?	7
Organisatorische weerbaarheid	11
Meldingsbereidheid	21
Langstraat Field Labs	30
Vakantieparken	31
Automotive	35
Tot slot	40

Inleiding

imle



Noord-Brabant kampt met een groot probleem: de onderwereld is stevig verweven met de bovenwereld en de bestrijding ervan verloopt stroef. ‘Niet weggijken maar aanpakken’ typeert de houding van de drie Langstraatgemeenten. De gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk werken hard aan het bestrijden van criminaliteit. Het gaat om de misdrijven zelf én om ongewenste of gevaarlijke situaties die ontstaan voor de inwoners. Daarbij kan worden gedacht aan het grote risico van een hennepkwekerij of een synthetisch drugslaboratorium voor omwonenden. Om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken hebben de drie gemeenten, samen met de provincie Noord-Brabant in 2020 voor een concrete gezamenlijke aanpak gekozen: het Programma Ondermijning De Langstraat.

Doel

In het kader van het programma is van 2020 tot en met 2022 gewerkt aan het verbinden van de praktijk en wetenschap om effectiever te kunnen handelen en de aanpak van ondermijning te versterken. Die samenwerking bestond uit onderzoek én vond plaats in zogenoemde ‘fieldlabs’: een testomgeving om nieuwe werkwijzen in de praktijk te ontwikkelen. Het programma had als doel het beter voorkomen van en het waar mogelijk aanpakken van ondermijnende criminaliteit en de daarmee gepaard gaande vermenging van de onder- en bovenwereld.

Innovatief experiment

Het Programma Ondermijning De Langstraat werd mede geïnspireerd door de uitdaging die de provincie Noord-Brabant aan gemeenten stelde in het traject ‘Veerkrachtig Bestuur’. De provincie riep gemeenten via dit traject op na te denken over bestuurlijke innovatie en experimenten. Het Programma Ondermijning De Langstraat van Loon op Zand, Heusden en Waalwijk was gericht op ondermijnende criminaliteit, een van de belangrijke uitdagingen waar Brabantse overheden en inwoners voor staan. Het programma ging over vier

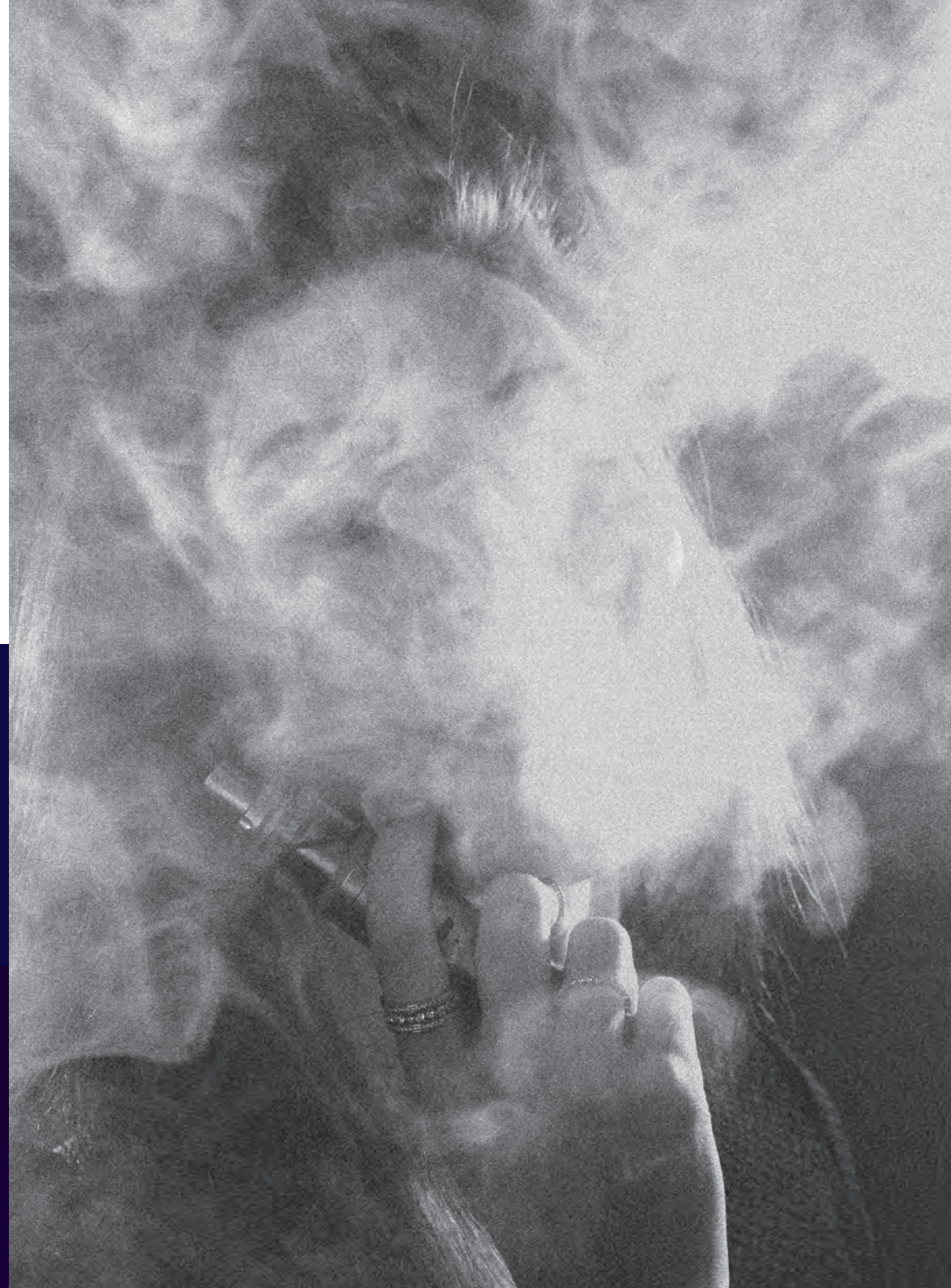
thema's: professionele weerbaarheid van gemeenteraden en ambtelijke organisaties; meldingsbereidheid van burgers en bedrijven; de problematiek van vakantieparken; en het aanpakken van ondermijning in de automotive-branche.

Leeswijzer

In deze publiekssamenvatting schetsen we eerst een beeld van wat ondermijnende criminaliteit inhoudt. Het hoofdstuk 'Organisatorische weerbaarheid' gaat over de barrières die gemeenten kunnen opwerpen tegen ondermijnende criminaliteit, zowel wat betreft weerbaarheid van de gemeenteraad als weerbaarheid tegen juridische procedures. Vervolgens gaan we in op factoren die van invloed zijn op de bereidheid van burgers (positief of negatief) om signalen van ondermijnende criminaliteit te melden, en op hoe die bereidheid kan worden vergroot. 'Langstraat Field Labs' gaat over de branches vakantieparken en autobedrijven (automotive). Tot slot gaan we in op concrete verbetermogelijkheden om ondermijning tegen te gaan.

Wat is
ondermijnende
criminaliteit?

Wwa



Hoewel ‘ondermijning’ bij overheidsinstanties een ingeburgerde term is, hebben burgers, ondernemers en ook raadsleden niet altijd een even duidelijk beeld van wat daar precies onder valt.

In de kern gaat het om de wijze waarop de ‘onderwereld’ invloed probeert te verkrijgen in de ‘bovenwereld’. Denk aan het investeren van misdaadgeld in bedrijven of vastgoed, het beïnvloeden van de besluitvorming van de overheid en het misbruik maken van financiële dienstverleners of ondernemers om strafbare feiten te kunnen plegen. Ondermijningsproblematiek is divers en niet altijd even zichtbaar. Gemeenten zijn zich er echter steeds meer bewust van geworden dat ondermijning zich overal kan voordoen. Hoe groter de gemeente, hoe meer dit bewustzijn aanwezig is, ook omtrent de diversiteit waarmee ondermijning zich manifesteert. Een gedeeld probleem betreft de moeilijkheid om vermoedens of signalen van illegale activiteiten met harde informatie te onderbouwen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag wat zich afspeelt achter de deuren van ondernemingen die gevestigd zijn op bepaalde (verloederde) bedrijventerreinen of bij bedrijven in bepaalde sectoren, zoals de horeca, telefoonwinkels, kringloopzaken, shisha-lounges, Pgb-bureaus, huisvesting van arbeidsmigranten, bijvoorbeeld op vakantieparken, of de autohandel.

Zichtbare vormen

Meer zichtbare vormen van ondermijnende criminaliteit zijn ontdekte wietkwekerijen of laboratoria voor drugsproductie en dumpingen van drugsafval in het buitengebied. Verder hebben sommige gemeenten te maken met criminele families met een dominante positie. Kopstukken nemen soms de rol van ‘wijkkoning’ in en dwingen muren van stilzwijgen af door goedwillende burgers te terroriseren, dan wel door middel van weldoenschap. De laatste jaren is er ook toenemende aandacht voor jongeren die het risico lopen betrokken te raken bij ondermijnende drugscriminaliteit. Voorbeelden zijn minderjarigen die worden gerekruteerd voor het aan huis bezorgen van drugs, cocaïne uit containers halen in de grote zeehavens, om op te treden als ‘geldezel’ tot en met het uitvoeren van liquidaties. Binnen criminele families bestaat bovendien een groot risico dat crimineel gedrag overgaat van de ene generatie op de andere. Gemeenten kunnen verder te maken krijgen met bedreigingen van of zelfs aanslagen op bestuurders of met pogingen tot criminele infiltratie in het bestuur of de gemeenteraad.

Criminaliteit op het platteland

De aandacht van de criminologie is traditioneel vooral gericht op stedelijke gebieden, omdat daar de criminaliteit het meest zichtbaar is en gemiddeld vaker voorkomt. Op het platteland spelen deels andere en deels meer verborgen problemen, zoals milieucriminaliteit. Een tweede verschil is de beperktere aanwezigheid en beschikbaarheid van 'de overheid' op het platteland; de bewoners hebben er mede daarom gemiddeld ook minder vertrouwen in de instanties.

De internationale wetenschappelijke aandacht voor criminaliteit op het platteland groeit echter sinds de jaren negentig. Bovendien zijn er in Nederland toenemende zorgen over de invloed van de georganiseerde drugs-criminaliteit. Daarbij gaat het vooral om de kans dat leegstaande opstallen worden verhuurd aan criminelen, die ze vervolgens gebruiken voor productie van synthetische drugs, wietteelt of opslag van gestolen goederen. Vissers lopen het risico betrokken te worden bij cocaïnesmokkel. Of de verhuurders zich niet bewust zijn van wat er in hun schuren gebeurt, is niet altijd duidelijk. Wat ook zou kunnen, is dat vrijwilligheid verandert in dwang, bijvoorbeeld als de verhuurder eerst ruimte ter beschikking stelt (bijvoorbeeld in ruil voor een deel van de opbrengst van een wietoogst) en vervolgens afhan-

kelijk wordt omdat de planten kort voor de oogst worden gestolen en de 'schade' vergoed moet worden.

Opsporing en handhaving

De opsporing en handhaving richt zich ook in Nederland met name op de stedelijke gebieden. Criminelen kunnen daarom illegale activiteiten op het platteland ontplooiën omdat zij weten dat daar minder politiecapaciteit is en minder middelen beschikbaar zijn. Burgemeesters in het hele land die voor dit kennisdocument werden geïnterviewd, wezen bijvoorbeeld ook op de rekrutering van kwetsbare jongeren door criminele samenwerkingsverbanden uit een grote stad, terwijl kleine en middelgrote gemeenten minder mogelijkheden hebben om dergelijke 'nieuwe aanwas' te voorkomen.

Er worden regelmatig klachten in de media opgetekend over het gebrek aan handhavingscapaciteit in het buitengebied, waardoor bijvoorbeeld illegale crossers, stroopers en afvaldumpers maar weinig kans zouden lopen op aanhouding. Dat geldt ook voor agrariërs in geval zij het met de regelgeving niet zo nauw nemen: de kans op een grondige controle is door een gebrek aan personele capaciteit bij omgevingsdiensten of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) beperkt.

Ook de Nationale Politie heeft op het platteland niet veel menskracht. Bovendien zijn veel politiebureaus op het platteland in de afgelopen jaren gesloten.

Duurt soms erg lang

Het gevolg is dat de politie in het landelijke gebied vrijwel nooit 'met de neus' op de feiten staat, zoals in de stedelijke gebieden vaak wel gebeurt. Het duurt in de praktijk soms erg lang voordat een eenheid ter plaatse kan komen als problemen zijn gemeld, bijvoorbeeld bij vechtpartijen. Deze zijn dan over het algemeen al voorbij of gesust. Voor de politiemensen is het dan vaak moeilijk of onmogelijk om nog betrokkenen aan te houden of een beeld te krijgen van wat er precies is gebeurd. Als de politie tijdig arriveert, kan het gebeuren dat twee politiemensen tegenover een grote groep jongeren komen te staan. Het aantal belangstellenden en bemoeizuchtigen rondom een probleemsituatie neemt meestal snel toe wanneer de politie ter plaatse komt. Roepen ze assistentie op, dan kost het weer tijd voordat die arriveert. In de praktijk leidt dit ertoe dat de betrokken politiemensen de problemen alleen kunnen 'de-escaleren', ofwel door te praten de gemoederen sussen. Aanhoudingen worden in dit soort gevallen maar weinig verricht.

Gebrek aan meldingsbereidheid

In ons land wordt een gebrek aan meldingsbereidheid op het platteland gesignaleerd. Met name in agrarische gebieden is de sociale controle groot en is het vrijwel onmogelijk om ongebruikelijke bezoekers of bewegingen in de nachtelijke uren verborgen te houden. Tegelijkertijd worden 'signalen' veel minder dan in de stedelijke gebieden bij de politie gemeld. Hoe dat komt, weten we niet zeker. Verondersteld wordt dat het lastiger is om anonimiteit van de melder te waarborgen en een gebrek aan (zichtbare) opvolging. Daarnaast zou het vertrouwen in de overheid met name bij de Nederlandse agrarische sector (verder) zijn afgenomen door alle beperkende maatregelen die in de voorbije jaren zijn opgelegd.

Het gevolg is dat plattelandsbewoners vaker zelf de problemen te lijf proberen te gaan, bijvoorbeeld met buurtwachten. De overheid heeft gereageerd met een plan van aanpak om het toezicht en de handhaving in het buitengebied te versterken. In Noord-Brabant werd eerder al het samenwerkingsproject 'Samen Sterk in Brabant' gelanceerd. De kern van deze plannen is het verbeteren van de samenwerking tussen de instanties met een toezichts- of handhavingfunctie in het buitengebied. De kritiek op het gebrek aan uitvoeringscapaciteit is daarmee echter niet weggenomen.

Organisatorische weerbaarheid



Organisatorische weerbaarheid tegen beïnvloeding door personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit: dit thema staat bij gemeenten hoog op de agenda. Er wordt aandacht aan besteed in het kader van de integriteit van raadsleden en bestuurders, maar er zijn ook checklists ontwikkeld en trainingen worden aangeboden. Daarnaast is er aandacht voor de weerbaarheid van ambtelijke medewerkers.

Als het gaat om weerbaarheid zijn in het Programma Ondernijning De Langstraat twee specifieke vormen van beïnvloeding aan de orde gesteld:

1. de weerbaarheid van raadsleden tegen oneigenlijke beïnvloeding door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit.
2. het starten door deze (rechts)personen van juridische procedures tegen gemeenten, bestuurders of ambtenaren, met intimidatie als primair doel.

'Organisatorische weerbaarheid' gaat om de barrières die gemeenten kunnen opwerpen tegen oneigenlijke beïnvloedingspogingen door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit.

1. Weerbaarheid van de gemeenteraad

Gemeenteraadsleden in kleine gemeenten staan dicht bij de burgers en kennen de gemeenschap. Dat maakt ze echter ook kwetsbaar voor pogingen tot beïnvloeding door personen met een crimineel profiel, ofwel ondermijning. Het gaat vaak om personen die niet direct betrokken zijn bij drugscriminaliteit, maar vaker om ondernemers die op het oog een normaal bedrijf hebben en niet (recent) veroordeeld zijn. Daardoor leggen raadsleden niet direct de link met ondermijnende criminaliteit. Daar staat tegenover dat dergelijke personen het doorgaans niet al te nauw nemen met de 'regels' en belastingverplichtingen, zich intimiderend opstellen richting de gemeente en soms wel erg vriendschappelijke relaties onderhouden met bekende leden van het zware misdaadmilieu.

Voorkomen van beïnvloeding

Vergroten van bewustwording

Hoe actief zijn gemeenten met het bewuster of weerbaarder maken van raadsleden? Dat is nagegaan in een landelijke enquête die 99 gemeenten invulden. Daarbij is de vraag gesteld of er in het afgelopen jaar in dat kader activiteiten waren georganiseerd. Dat bleek bij een ruime meerderheid (72%) van de gemeenten het geval.

Bewustwording vindt in de meeste gevallen plaats in de vorm van weerbaarheidstrainingen, maar het kan ook gaan om algemenere integriteitstrainingen, waarbij al dan niet een extern bureau wordt ingeschakeld. Sommige gemeenten kiezen ervoor om ook het college van burgemeester en wethouders te laten meedoen aan integriteitstrainingen.

Alle gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld gaven aan dat het bewuster en weerbaarder maken van de gemeenteraad een doelstelling is. Gemeenten verschillen in de intensiteit waarmee zij aandacht besteden aan weerbaarheid: van een eenmalige training tot een programma van vier jaar, zodat de boodschap beter beklijft. Behalve de gemeente kunnen ook de politieke partijen bijdragen aan bewustwording met betrekking tot weerbaarheid, bijvoorbeeld door daarover te spreken. In de praktijk gebeurt dat op lokaal niveau echter weinig. Ook de griffiers kunnen een rol spelen.

Het belang van het vergroten van bewustwording over weerbaarheid is groot. Uit interviews met fractievoorzitters in één van de gemeenten in de Langstraat bleek eveneens dat zij op een aantal punten kwetsbaar zijn. Raadsleden associëren ondermijning met name met grootschalige drugscriminaliteit maar niet direct met andere vormen van misdaad of de faciliterende rol die

ondernemers kunnen spelen bij ondermijnende criminaliteit. Zij hebben daarnaast moeite met het bepalen waar de grens ligt tussen een burger of ondernemer die zijn of haar belangen bij het raadslid onder de aandacht wil brengen enerzijds en een poging tot ongewenste beïnvloeding anderzijds.

Duidelijke 'rode vlaggen', zoals iemand die het raadslid benadert om te helpen een onwelgevallige beslissing te herzien, worden in de regel wel herkend. Geïnterviewde raadsleden wezen op hun levenservaring die hen in staat zou stellen om personen met een dubieuze achtergrond of mogelijke bedoelingen te herkennen als zij met hen in gesprek gaan. Tegelijkertijd bleken zij zich beperkt bewust te zijn van de veiligheidsrisico's. Denk bijvoorbeeld aan een persoon die een gesprek stiekem opneemt en uitspraken of toezeggingen probeert te ontlokken die tot bedreigingen kunnen leiden als ze niet (kunnen) worden nagekomen of die zelfs kunnen leiden tot een afhankelijkheidspositie.

Melden van beïnvloedingspogingen

Als er sprake is van beïnvloedingspogingen, dan is het de vraag of die pogingen worden gemeld. De eerste mogelijkheid is om dit te bespreken met andere leden van de fractie of ondersteuners en met raadsleden van andere partijen of de fractievoorzitters daarvan. Dit omdat het voor

de hand ligt dat ook zij zijn benaderd. Uit interviews met raadsleden blijkt dat zij zich hiervan over het algemeen onvoldoende bewust zijn en pogingen tot beïnvloeding niet of nauwelijks delen. De volgende (of gelijktijdige) stap is om dergelijke pogingen te melden binnen de gemeente. Uit onderzoek onder raadsleden blijkt dat zij de griffier hiervoor als eerste aanspreekpunt zien, maar ook daarmee wordt slechts sporadisch contact gezocht of het punt wordt terloops ter sprake gebracht in de wandelgangen.

Bewustwordingsgesprekken met raadsleden

Bewustwordingsgesprekken met raadsleden kunnen aan de orde zijn als de burgemeester of een medewerker van de gemeente signalen krijgt dat raadsleden worden benaderd door een persoon die mogelijk betrokken is bij ondermijnende criminaliteit en zich daar niet van bewust zijn. Het doel van zo'n gesprek is om te voorkomen dat het raadslid wordt misbruikt voor ondermijnende activiteiten. Bewustwordingsgesprekken kunnen echter ook betrekking hebben op raadsleden die bewust optreden als faciliteerder. Er zal in elk individueel geval een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt hoe hiermee om te gaan.

Afwegingen

Bewustwordingsgesprekken met een raadslid dat wordt beïnvloed, dienen zorgvuldig te worden voorbereid, waarbij de volgende afwegingen van belang zijn:

- Zijn er twijfels over de integriteit van het raadslid of is deze zich niet bewust van de achtergrond van de beïnvloeder?
- Wat is de aard van de beïnvloeding en welk doel wil de beïnvloeder bereiken?
- Is de veiligheid van het raadslid in het geding?
- Is de bestuurlijke integriteit van de gemeente in het geding?
- In hoeverre kan het raadslid de besluitvormingsprocessen ten aanzien van de beïnvloeder daadwerkelijk doen wijzigen?
- Is het delen van persoonsinformatie noodzakelijk om de beïnvloeding van het raadslid te beëindigen?
- Welke persoonsgegevens moeten minimaal aan het raadslid worden verstrekt om dit doel te bereiken? Is (gedeeltelijke) anonimisering mogelijk?

Ervaringen met bewustwordingsgesprekken

Om te beginnen is in de landelijke enquête onder burgemeesters nagevraagd of zij bewustwordingsgesprekken voeren en zo ja, hoe vaak. In ruim de helft van de gemeenten waren in de twaalf maanden daarvoor bewustwordingsgesprekken gevoerd. Het was in alle gevallen de burgemeester die deze gesprekken voerde. Het lijkt erop dat burgemeesters niet terughoudend zijn met het voeren van dergelijke gesprekken, maar in de regel wel met het delen van vertrouwelijke informatie met het raadslid.

Pogingen tot beïnvloeding van raadsleden door het drugsmilieu komen niet heel vaak voor. In de praktijk gaat het meestal om ondernemers 'met een luchtje' die bijvoorbeeld vergunningen nodig hebben of wijzigingen van bestemmingsplannen.

In de regel schakelen dergelijke ondernemers (of hun advocaten) ook de lokale media in om hun zaak te bepleiten, meestal door te beargumenteren dat de gemeente hen de voet dwars probeert te zetten, terwijl tegelijkertijd wordt benadrukt dat hun plannen juist positief uitpakken voor de gemeente. Denk aan 'revitalisering van verloederde plekken'; 'oplossen van huisvestingsproblemen van arbeidsmigranten'; 'renovatie van monumentale panden'; 'bevorderen van de positieve uitstraling van de gemeente', enzovoort. Wanneer er sprake is van een crimineel verleden, wordt erop gewezen dat de straf is uitgezeten, de persoon in kwestie zijn of haar leven heeft gebeterd, en dat 'iedereen een tweede kans verdient'. Raadsleden kunnen zich voor dat type argumenten gevoelig tonen, uit persoonlijke overtuigingen of politieke berekening. Het is voor een burgemeester vaak niet eenvoudig om dergelijke strategieën, bedoeld om twijfel te zaaien, te weerleggen. Bewustwordingsgesprekken moeten inhoudelijk goed worden voorbereid, moeten altijd worden gevoerd op het gemeentehuis, op de kamer van de burgemeester,

nooit in een één-op-één-situatie, en dienen te worden genotuleerd. Inhoudelijke informatie kan soms voor een deel worden gebaseerd op open bronnen. De politie kan daarnaast worden gevraagd om een geanonimiseerde bestuurlijke rapportage op te stellen. Reken erop dat er meerdere gesprekken nodig zijn om het raadslid te overtuigen.

Betrekken van de gemeenteraad bij ondermijningsbeleid

Voor het gemeentebestuur kan het zinvol zijn om de raad mee te nemen in het ondermijningsbeleid. In de landelijke enquête onder burgemeesters is dan ook nagevraagd in hoeverre dit in de praktijk wordt gedaan en hoe. In 79 procent van de gemeenten die de vraag beantwoordden, wordt de gemeenteraad meegenomen in het ondermijningsbeleid. De gemeenteraad werd in de meeste gevallen betrokken bij de totstandkoming van dat beleid (61 procent) of het afleggen van verantwoording daarover (45 procent). Het informeren van de gemeenteraad over concrete casussen vindt het minst plaats (23 procent). Er worden ook meerdere manieren tegelijkertijd toegepast.

Uit verdiepende interviews met negen burgemeesters kwam verder naar voren dat zij verschillende doelen hebben met het betrekken van de gemeenteraad, bijvoorbeeld begrip kweken voor elkaars rollen. Het

betrekken van de gemeenteraad kan ad hoc plaatsvinden, maar in de meeste gemeenten gebeurt het periodiek. Zo kan het thema ondermijning een vast onderdeel zijn van het fractievoorzittersoverleg of één tot twee keer per jaar op de agenda worden gezet.

Bij raadsbijeenkomsten waarin ondermijningsbeleid of problematiek aan de orde komt, worden regelmatig andere partijen uitgenodigd, zoals het RIEC (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum), de politie of het OM.

2. Weerbaarheid tegen (ondermijnende) juridische procedures

Hoewel dit op zichzelf nog niet heel vaak voorkomt, zijn er zorgen over een nieuwe manier van intimideren: het confronteren van gemeenten of individuele medewerkers met juridische procedures door burgers of bedrijven die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit.

Aard van de juridische procedures

Juridische procedures zijn niet altijd een reactie op een actie van de gemeente; ze kunnen ook gestart worden om druk uit te oefenen op de gemeente. Daarnaast

kunnen criminelen zo hun eigen informatiepositie proberen te verbeteren, bijvoorbeeld als bepaalde details in een juridisch verweer aan de orde komen. Deze informatie kunnen ze vervolgens weer tegen de gemeente of personen gebruiken, al dan niet in andere procedures.

De juridische procedures waarmee gemeenten geconfronteerd kunnen worden, zijn divers. Het kan gaan om bestuursrechtelijke procedures (in de vorm van bezwaar- en beroepsprocedures) of privaatrechtelijke procedures waarbij gemeenten, individuele bestuurders en individuele ambtenaren aansprakelijk worden gesteld; vooral de drempels voor het 'voorlopig getuigenverhoor' liggen zeer laag. De rechter kan een dergelijk verhoor zo vaak toestaan als één van de partijen wenst. De bijbehorende procedures kunnen een uitermate intimiderende impact hebben op de medewerker. Personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit, schuwden ook het strafrecht niet, bijvoorbeeld door procedures te beginnen vanwege vermeende smaad en laster, het schenden van het ambtsgeheim of corruptie.

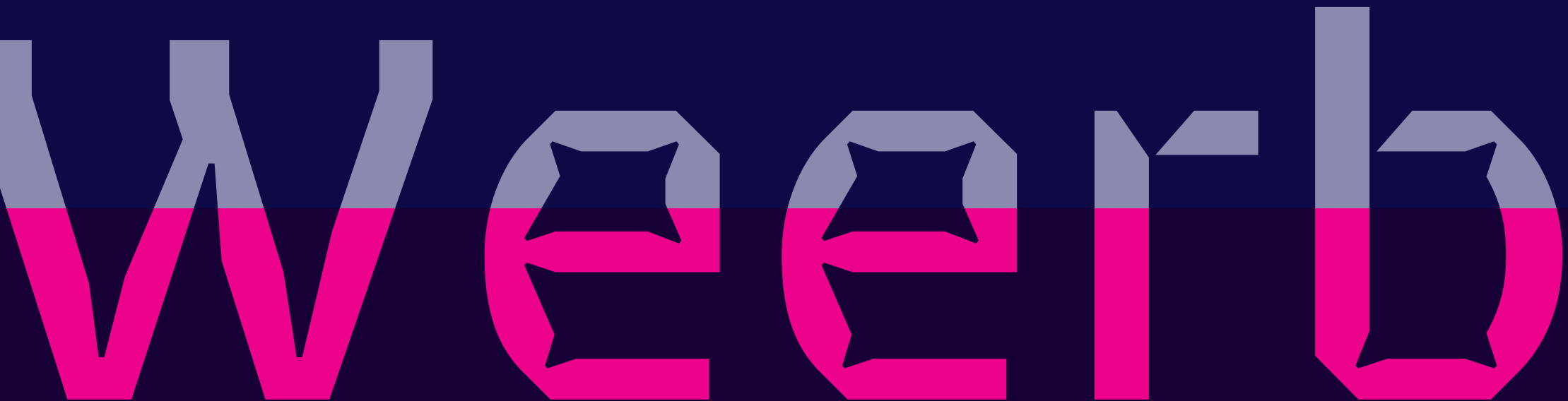
Een bijkomend probleem is dat de procedures soms meerdere jaren duren, waardoor de ambtenaar lang in onzekerheid verkeert. Het effect van intimidatie door juridische procedures is dan ook vergelijkbaar met meer 'klassieke' vormen zoals het uiten van dreigende taal.

Omvang van de problematiek

Ongeveer de helft van de gemeenten die respons gaven op de landelijke enquête werd in het afgelopen jaar geconfronteerd met juridische procedures. In slechts één van de verdiepende interviews met burgemeesters werden juridische procedures tegen individuele ambtenaren genoemd. Wel hadden vier gemeenten te maken met juridische procedures door (rechts)personen die mogelijk betrokken waren bij ondermijnende criminaliteit. Diverse voorbeelden laten zien dat vooral gemeenten die beleid voeren voor woonwagencentra te maken kunnen krijgen met juridische procedures, bijvoorbeeld

namens belangengroepen die claimen de gemeenschap te vertegenwoordigen.

Leden van de meer traditionele onderwereld combineren juridische procedures vaak met fysieke intimidatie (denk aan brieven met dreigende taal, langs rijden en vals beschuldigen). Daarnaast zijn sociale media zoals Facebook een belangrijk platform voor het verspreiden van beledigende of intimiderende teksten. Ook publicaties in de lokale media kunnen als ongenueanceerde aanvallen worden ervaren.



Wageningen

Vergroten van weerbaarheid

Er is geen discussie over het feit dat gemeenten hun medewerkers moeten beschermen tegen intimidatie door het criminele milieu. Een van de geïnterviewde burgemeesters ziet dit zelfs als een persoonlijke taak, of als een verantwoordelijkheid waar de gemeenteraad zich hard voor moet maken. Dit terwijl anderen meer de nadruk leggen op de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie.

Verder beschikken met name kleine gemeenten doorgaans niet over de gespecialiseerde juridische kennis die soms vereist is. Zij kunnen zich dan ook geconfronteerd zien met kapitaalkrachtige klagers die een beroep doen op dure advocatenkantoren met weinig morele scrupules, die altijd wel ergens een procedureel foutje weten te vinden waarmee zij bij de rechter hun voordeel kunnen doen. Het valt dan ook te overwegen om juridische ondersteuning van kleinere gemeenten te versterken. Ook kan worden gepleit voor het in de wet opnemen van een zorgvuldiger toetsing van een verzoek om een voorlopig getuigenverhoor. De motiveringsplicht van de eiser kan worden aangescherpt. In het verlengde daarvan kan worden gedacht aan proportionele boetes of andere sancties als er sprake is van een onrechtmatige daad of misbruik van recht, ook voor de advocatenkantoren die in dergelijke zaken betrokken zijn.

Tot slot is het zaak medewerkers te trainen. Zij blijken vaak onvoorbereid te zijn als iemand thuis aan de deur komt om een dagvaarding af te geven, waarbij wordt gezegd dat ervan wordt afgezien als ter plekke een aantal vragen over de zaak wordt beantwoord. Medewerkers moeten op dergelijke gevallen worden voorbereid en goede nazorg krijgen.

Concrete verbetermogelijkheden

Met name in kleine gemeenten zijn raadsleden om uiteenlopende redenen kwetsbaar voor beïnvloeding door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Weerbaarheid op dit punt vergroten is dan ook belangrijk.

Weerbaarheid tegen beïnvloeding van gemeenteraadsleden

- Organiseer als gemeente op regelmatige basis (bijvoorbeeld 1 à 2 maal per jaar) bijeenkomsten waarin weerbaarheid tegen ondermijning aan de orde wordt gesteld. Vergroten van bewustwording is daarbij belangrijk (bijvoorbeeld: wat is ondermijning en hoe herken je het probleem?).
- Onderdeel van de training van raadsleden dient weerbaarheid tegen de voornoemde vorm van

beïnvloeding te zijn. Een mogelijke vorm is het voeren van het gesprek aan de hand van fictieve maar realistische zaken waarin de uiteenlopende dilemma's aan de orde komen.

- De meldingsbereidheid van raadsleden moet worden bevorderd. Benoem binnen de gemeente de griffier als vast aanspreekpunt. Raadsleden moeten beseffen dat wanneer zij worden geconfronteerd met een poging tot beïnvloeding dit waarschijnlijk ook geldt voor collega-raadsleden.
- De griffier kan ook optreden als informatieverschaffer, bijvoorbeeld over hoe raadsleden het beste kunnen handelen wanneer zij met beïnvloedingspogingen te maken krijgen.

Weerbaarheid door betrokkenheid bij ondermijningsbeleid

- Organiseer 1 à 2 maal per jaar een bijeenkomst met de gemeenteraad waarin op hoofdlijnen het voorgenomen beleid en de bereikte resultaten aan de orde komen.
- Het bespreken van concrete casuïstiek is problematisch.

Weerbaarheid door voeren van bewustwordingsgesprekken

Bewustwordingsgesprekken door de burgemeester met raadsleden die zich (on)bewust laten beïnvloeden door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit vormen een belangrijk instrument. Let op de volgende aandachtspunten:

- Er kan in principe geen vertrouwelijke persoonsinformatie afkomstig van derde partijen worden gedeeld in een bewustwordingsgesprek.
- Geanonimiseerde informatie kan wel worden gedeeld, tenzij deze eenvoudig herleidbaar is naar natuurlijke personen.
- In voorkomende gevallen kan de politie worden gevraagd om een bestuurlijke rapportage op te stellen.
- Bewustwordingsgesprekken vragen zorgvuldige voorbereiding, ook inhoudelijk. Het zijn geen 'wandelgangengesprekken'.
- Voer als burgemeester een bewustwordingsgesprek niet alleen, organiseer deze op het gemeentehuis, en zorg voor verslaglegging.
- Ga ervan uit dat meerdere gesprekken nodig zullen zijn om een raadslid te overtuigen.

Weerbaarheid tegen juridische intimidatie

Pogingen tot intimidatie door middel van juridische procedures kunnen grote impact hebben, met name wanneer deze worden gericht tegen individuele ambtenaren. Hoewel juridische intimidatie tegen individuele medewerkers (nog) niet vaak voorkomt, liggen de drempels voor bepaalde procedures zeer laag.

- Gemeenten kunnen organisatorische maatregelen nemen om (beter) te voorkomen dat medewerkers persoonlijk in juridische procedures worden betrokken. Een voorbeeld is het alleen vermelden van de naam van de burgemeester op correspondentie.
- Ambtenaren dienen te worden getraind op hoe te handelen in juridische procedures en in situaties waarin dagvaardingen of deurwaardersexploaten thuis worden uitgereikt.
- Op landelijk niveau kunnen gemeentelijke belangenorganisaties in gesprek gaan met de Raad voor de Rechtspraak om het probleem onder de aandacht te brengen.

Meldings- bereidheid

M E I



Welke factoren zijn van invloed op de bereidheid van burgers (positief of negatief) om signalen van ondermijnende criminaliteit te melden? En hoe kan die bereidheid worden vergroot?

Burgers en ondernemers in kleine en middelgrote plattelandsgemeenten (waar de sociale controle groter is dan in steden) zien regelmatig signalen die kunnen wijzen op ondermijnende criminaliteit. Toch zijn zij gemiddeld genomen minder vaak bereid om deze te melden. Een van de deelprojecten in het Programma Ondernijning De Langstraat was er dan ook op gericht om inzicht te krijgen in de oorzaken en om handreikingen te doen om de meldingsbereidheid te vergroten. Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn factoren onderscheiden die meldingsbereidheid in algemene zin beïnvloeden.

Factoren die meldingsbereidheid beïnvloeden

We gaan achtereenvolgens in op:

- maatschappelijk klimaat
- persoonskenmerken
- afweging van kosten en baten
- het meldingsproces
- vertrouwen in de autoriteiten
- het platteland.

Maatschappelijk klimaat

Een eerste factor die van invloed is op de meldingsbereidheid, is het maatschappelijk klimaat en de wijze waarop burgers tegen (ondermijnende) criminaliteit aankijken. In hoeverre is sprake van afkeuring van bepaalde vormen van criminaliteit? De mate waarin samenlevingen gedrag afkeuren, beïnvloedt hun mening over de ernst (en zo indirect ook de meldingsbereidheid) als dat gedrag zich voordoet, zelfs wanneer het niet strafbaar is. Een factor die hierbij meespeelt, is sociale cohesie: hoe groter deze cohesie, hoe hoger de meldingsbereidheid; en hoe groter de sociaal-economische achterstand, hoe lager de meldingsbereidheid. Daar staat tegenover dat in bijzonder hechte sociale gemeenschappen de bereidheid om afwijkend gedrag te melden ook kleiner kan zijn, omdat men de problemen liever binnenskamers houdt en zelf oplost.

Aangezien ondernijning vaak in verband wordt gebracht met (georganiseerde) drugscriminaliteit, is het voor meldingsbereidheid van belang dat Nederlanders over het algemeen tolerant staan ten opzichte van druggebruik. Drugproductie en -handel zijn daarnaast voor de gemiddelde burger onzichtbaar, zo lang er geen sprake is van excessief geweld, liquidaties of aanslagen. Een uitzondering op die onzichtbaarheid is de wietteelt. Die wordt, bijvoorbeeld in economisch zwakkere wijken,

niet beschouwd als een moreel bezwaarlijke bezigheid. Daarbij wordt ook verwezen naar het inconsequente drugsbeleid (dat verkoop van cannabis wel toestaat, maar productie niet), op de ongelijke kansen die de bewoners van dergelijke wijken hebben op een fatsoenlijk inkomen, of ze geven de overheid de schuld van het verdwijnen van banen in de sectoren waarin zij voorheen werkzaam waren.

Persoonskenmerken

Ook persoonskenmerken kunnen de beslissing om te melden negatief of positief beïnvloeden. Denk aan schuld en schaamte, bijvoorbeeld omdat men het gevoel heeft zelf in gebreke te zijn gebleven (wat bij slachtoffers van fraude of seksueel grensoverschrijdend gedrag een rol kan spelen) terwijl de behoefte aan vergelding juist tot grotere meldingsbereidheid kan leiden. Uit onderzoek blijkt dan ook dat de relatie tussen persoonskenmerken en meldingsbereidheid niet heel sterk is. Andere studies lieten zien dat de meldingsbereidheid onder vrouwen groter is dan onder mannen. Ook de sociale context bepaalt in belangrijke mate hoe een karaktereigenschap zich vertaalt. Zo kunnen opvattingen van bijvoorbeeld partners, kinderen, ouders, vrienden, collega's over het doen van aangifte de keuze van de potentiële aangever beïnvloeden.

Al tientallen jaren laten slachtofferenquêtes zien dat de ernst van het feit, of althans de inschatting daarvan door de betrokkene, een belangrijke factor is voor het al dan niet melden bij de politie. Dat geldt nog meer voor het melden van signalen van ondermijning, vooral omdat men doorgaans zelf geen directe 'last' van deze vorm van criminaliteit ondervindt.

De aangifte- en meldingsbereidheid blijkt het grootst onder slachtoffers van woninginbraak en autodiefstal en het laagst bij vernielingen, seksuele mishandeling en cybercriminaliteit. De aangiftebereidheid is bovendien groter als het delict bij het slachtoffer thuis heeft plaatsgevonden of in de eigen buurt.

De overheid zou duidelijker kunnen maken wat de gevolgen van ondermijnende criminaliteit (kunnen) zijn voor het leven van de gemiddelde burger. Kennis, houding en ervaring hebben invloed op de meldingsbereidheid van burgers. Voor wat betreft kennis zou de meldingsbereidheid verhoogd kunnen worden door burgers te wijzen op de risico's die drugs met zich meebrengen.

Afweging van kosten en baten

Bij het al dan niet melden van slachtofferschap of signalen van ondermijning moeten de baten op zijn minst even hoog zijn als de kosten. Aan de kostenkant gaat

het om de ernst en de gevolgen van het feit – wat de persoon in kwestie dan zelf is overkomen – die mede bepalen of iemand naar de politie stapt. Aan de batenkant gaat het om de vraag wat het melden concreet oplevert, bijvoorbeeld of er een kans is dat de dader wordt gepakt, dat de schade kan worden verhaald, of dat er in meer algemene zin iets aan het probleem wordt gedaan. Zowel het krijgen van bescherming en hulp als het voorkomen van criminaliteit zijn baten.

Vaak genoemde redenen om geen melding te maken van slachtofferschap zijn dat er geen bewijs was (denk aan een bedreiging zonder getuigen); dat het een privéaangelegenheid was; of dat er zelf al een oplossing voor is gevonden. Een reden om wél aangifte te doen is de ernst van het feit of de verwachting dat er iets met de melding kan worden gedaan, maar ook dat de verzekering nu eenmaal aangifte vereist voordat schade wordt vergoed. De melder kan echter ook maatschappelijk betrokken zijn: met de melding wordt de kans verkleind dat de dader andere slachtoffers maakt. Bij de kosten-batenafweging speelt met name het risico mee dat de persoon over wie de melding wordt gedaan, wraak kan komen nemen. Vooral als het gaat om signalen van ondermijning denken burgers dat ze met zware criminelen te maken hebben, die geweld niet schuwen.

Het meldingsproces

Ook het verloop van het meldingsproces speelt een rol. Daarbij gaat het om te beginnen om het gemak waarmee melding kan worden gedaan en of de burger op de hoogte is welke meldpunten er voorhanden zijn, inclusief de mogelijkheden om anoniem te melden bij Meld Misdad Anoniem. Als er bijvoorbeeld afspraken moeten worden gemaakt, of als telefonische melding niet mogelijk is, kan de drempel hoger komen te liggen.

Als iemand melding maakt, is het belangrijk dat deze het gevoel heeft dat er wordt geluisterd en dat de melding serieus wordt genomen. Slechte ervaringen leiden ertoe dat de melder niet meer de moeite zal nemen. Goede ervaringen met de politie en andere instanties spelen juist een positieve rol.

Een belangrijke factor voor een melder is ook dat er zichtbare opvolging wordt gegeven of dat er wordt teruggekoppeld wanneer opvolging niet (direct) mogelijk is. Het is duidelijk dat de melder resultaat wil zien: geen merkbare opvolging kan de animo om te melden verminderen. Wanneer er geen directe resultaten van de melding zichtbaar zijn, moet in elk geval worden uitgelegd waarom niet.

Vertrouwen in de autoriteiten

Het vertrouwen in de autoriteiten hangt vooral samen met de vraag of slachtoffers ervan uitgaan dat de instanties iets aan het probleem kunnen doen, ofwel voor henzelf ofwel voor de buurt of samenleving. Persoonlijke negatieve ervaringen met de politie of andere instanties kunnen mede van belang zijn. Burgers kunnen ook een bepaald beeld hebben van de politie: bijvoorbeeld dat deze structureel onderbezet is, waardoor van een melding weinig resultaat te verwachten zou zijn.

Het platteland

Zoals al werd aangegeven ligt de bereidheid om signalen van ondermijnende criminaliteit te melden op het platteland lager dan in stedelijke gebieden. Daarvoor komt een aantal mogelijke verklaringen naar voren, die voor een deel overeenkomen met meer algemene redenen om instanties niet in te lichten:

- Als het gaat om het melden van drugsproductielocaties hebben respondenten behoefte aan meer informatie over hoe de mogelijke aanwezigheid daarvan te herkennen valt. Onderzoek onder agrariërs in Noord-Brabant liet zien dat ook zij van een melding werden weerhouden omdat het slechts ging om vermoedens waarvoor geen bewijs was. Zij wilden niet zomaar de buurman 'verraden' op grond van 'zachte' aanwijzingen. Interessant was ook

dat degenen met opvallend gedrag zich doorgaans open en vriendelijk opstelden, waardoor de neiging bestond om de ernst van de activiteiten lager in te schatten.

- Onderzoek wees ook uit dat boeren en tuinders niet wisten waar ze anoniem konden melden. De ZLTO heeft mede daarom per 1 januari 2022 een Vertrouwenspersoon Veilig Buitengebied aangesteld, waarmee boeren en tuinders contact op kunnen nemen voor vragen en meldingen over (drugs)criminaliteit. Maar het is onvoldoende om alleen meldpunten in het leven te roepen en burgers op te roepen om meer te melden. Instanties moeten zelf ook actie ondernemen, door contacten op te bouwen en zo vertrouwen te wekken.
- Onderzoek laat zien dat op het platteland ook bij een anonieme melding lastig te garanderen valt dat de vermeende dader niet te weten komt wie de melding heeft gedaan. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat maar één buur een bepaalde observatie heeft kunnen doen. Burgers geven in onderzoek aan dat zij vrezen dat hun anonimiteit niet gegarandeerd kan worden.
- In een recent onderzoek gaf negentig procent van de Brabantse boeren aan te zwijgen omdat de politie 'er niks aan doet' en omdat er nog geen strafbaar feit had plaatsgevonden. Tegelijkertijd

moet burgers duidelijk worden gemaakt dat een melding niet altijd direct zal leiden tot zichtbaar ingrijpen; hun signaal maakt dan onderdeel uit van het opbouwen van een dossier.

- Bepaalde gemeenschappen kunnen gesloten zijn voor de buitenwereld. Zo zouden volgens een recent onderzoek Brabantse boeren zwijgen over drugscriminelen, omdat ze meer last dan gemak hebben van de overheid. De onderzoekers spraken van 'een diepgeworteld wantrouwen tegen de overheid.' Ander onderzoek wijst erop dat boeren het vertrouwen in de overheid voor een belangrijk deel zouden hebben verloren. De meldingsbereidheid bij agrariërs in het buitengebied is laag. Zo worden zij ook geconfronteerd met bedrijfsdiefstal, waaraan de politie maar weinig prioriteit geeft. Tot slot hebben boeren het gevoel te worden benaderd als dader of slachtoffer en niet zozeer als 'partner' bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat in plattelandsgemeenten agrariërs weliswaar het grootste deel van de grond in bezit hebben, maar op het totaal van inwoners slechts een kleine minderheid vormen. Het is dus zaak om ook andere bewonersgroepen te bereiken, die mogelijk positiever tegenover de overheid staan.

Vergroten van de bereidheid om te melden

Initiatieven om meldingsbereidheid te vergroten concentreren zich in algemene zin op het vergroten van bewustwording en weerbaarheid, op het verlagen van drempels om melding te maken van signalen van ondermijnende criminaliteit en op het opleggen van wettelijke verplichtingen om signalen te melden.

Vergroten van bewustwording

De weerbaarheid en daarmee de meldingsbereidheid kan worden vergroot door in te spelen op de factoren profijt, onwetendheid en angst. Zo kunnen burgers meer betrokken worden door voorlichting. De bewustwording kan geschieden via sociale media (al is het effect niet bewezen en lijkt dit afhankelijk van de sociale context). Er zijn ook veel initiatieven gestart om de weerbaarheid van jongeren tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten, onder meer via scholen. Een voorbeeld uit de regio Midden-Nederland is het project Straatwaarde(n), gericht op het voorkomen dat iemand instroomt in criminele netwerken. Samenwerken tussen de verschillende partners, zoals het OM, de gemeente en de politie, is bij dit project heel belangrijk. Dergelijke initiatieven hebben niet alleen een preventief effect, maar vergroten ook de bewustwording en daarmee mogelijk (op termijn) ook de meldingsbereidheid.

Verlagen van drempels om signalen te melden

De factor angst kan doorbroken worden met laagdrempelige en anonieme manieren van het delen van informatie met de politie en andere instanties. Laagdrempeligheid lijkt in het buitengebied mede gekoppeld te zijn aan onderling vertrouwen. In dat kader wordt bijvoorbeeld gewezen op de rol van de gebiedsagent, 'een eerste aanspreekpunt en een bekend gezicht'. Het via Twitter kunnen volgen van de gebiedsagent vergroot de meldingsbereidheid.

Ook een campagne die in mei 2021 werd ingezet, is vermeldenswaardig. In Breda en zes andere pilotgemeenten werd deze gevoerd op sociale media. De campagne ging gepaard met meer capaciteit bij de politie om zichtbaar opvolging te geven aan meldingen. In Breda steeg het aantal meldingen bij Meld Misdaad Anoniem van 16 in de maand mei naar 33 en 28 in de twee daaropvolgende maanden. De meldingen leidden ertoe dat zeven straatdealers werden opgepakt. Ook werd een hennepkwekerij opgerold en een dealer aangehouden die vanuit zijn woning verdovende middelen verkocht.

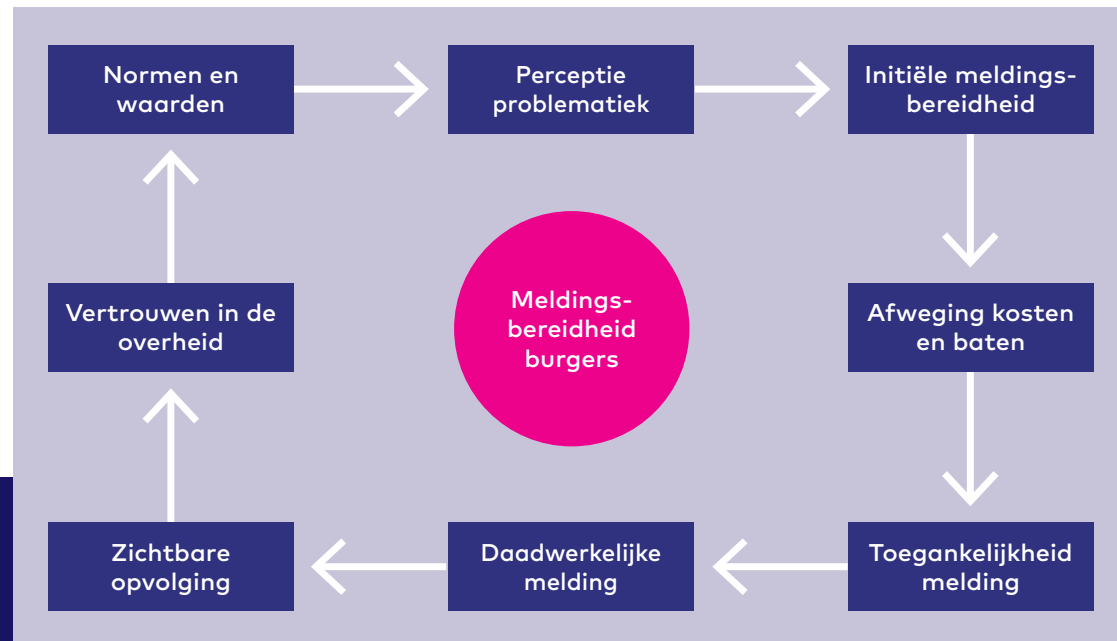


Wettelijke meldingsverplichtingen

De overheid kan ook meldingsverplichtingen opleggen en zo nodig maatregelen treffen als die verplichtingen niet worden nagekomen. Bekende verplichtingen zijn het melden van ongebruikelijke of verdachte transacties met contant geld. In de wet is bijvoorbeeld een meldingsplicht opgenomen voor (onder andere) makelaars. Toch blijkt uit onderzoek dat er factoren zijn die de meldingsbereidheid van makelaars belemmeren, zoals onduidelijkheid over termen als 'transactie' en 'ongebruikelijk' en dat zij weinig dringende redenen zien om daar zelf een rol in te spelen. Bovendien willen zij zich liever niet bemoeien met de financiële ruimte van de potentiële koper.

Model meldingsbereidheid

Welke factoren hangen samen met de meldingsbereidheid van burgers, in het algemeen en meer specifiek bij signalen van ondermijnende criminaliteit? Dit model maakt inzichtelijk aan welke 'knoppen' kan worden gedraaid om de meldingsbereidheid te vergroten. De pijlen verwijzen daarbij naar hoe de ene factor de andere beïnvloedt:



Concrete verbetermogelijkheden

Individuele burgers

Het uitgangspunt is dat de burger moet worden overgehaald om gebruik te maken van de bestaande kanalen om signalen van ondermijning te melden. Daarbij valt te denken aan het duidelijker onder de aandacht brengen van de negatieve gevolgen van ondermijnende criminaliteit op een manier waar de burger 'gevoel' bij heeft; het vergroten van de baten van het maken van melding en het verkleinen van de (veronderstelde) risico's; het vergroten van het gemak waarmee (anoniem) kan worden gemeld; het zorgen voor goede bejegening van de melder en deze serieus nemen; zichtbaar opvolging geven aan meldingen en het vergroten van het vertrouwen in de overheid. De effecten van dergelijke interventies zullen echter niet op hele korte termijn 'meetbaar' zijn, met uitzondering van het geven van zichtbare opvolging. Er kan ook worden gedacht aan kortlopende acties, zoals in het voorbeeld van Breda. Het voordeel van zulke acties is dat ze de bewustwording kunnen vergroten; het nadeel is dat met name zichtbare opvolging meestal niet lang kan worden volgehouden.

Actief opzoeken van signalen

In plaats van een meer passieve rol aan te nemen, kan de gemeente al dan niet samen met andere partners ook

actief op zoek gaan naar signalen van ondermijnende criminaliteit. Dergelijke gesprekken kunnen ook door andere autoriteiten worden gevoerd of door instanties die binnen de gemeenschap vertrouwen genieten. Het voordeel is dat de burger die in dergelijke gesprekken in vertrouwelijkheid signalen meldt zelf niet als melder te boek hoeft te komen staan, maar dat opvolging wordt gegeven door de vertegenwoordiger van de overheid of een andere organisatie. Het actief opzoeken van signalen kan ook door informatie uit te wisselen met andere overheidspartners die in het buitengebied actief zijn. Deze kennis komt nu vaak niet bij elkaar. Uitwisseling van persoonsgegevens kan wel op bezwaren stuiten qua privacywetgeving.

Bevorderen van het zelforganiserend vermogen op het platteland

Tot slot blijkt dat op het platteland het zelforganiserend vermogen van burgers over het algemeen groter is dan in stedelijke gebieden. Hoe kan zelforganisatie gebruikt worden bij het bevorderen van meldingsbereidheid en/of het actief op zoek gaan naar signalen van ondermijnende criminaliteit? Eén gedachte is om na te gaan of het mogelijk is een netwerk van leden uit de gemeenschap te vormen die als aanspreekpunt kunnen dienen. Dergelijke vertrouwenspersonen hoeven nog niet per se signalen door te geven aan de overheid, maar kunnen bijvoorbeeld wel zorgen doorgeven die uit gesprekken naar voren komen.

Langstraat
Field Labs

LAN



De deelprojecten ‘aanpak van ondermijning op vakantieparken en in de automotive-branche’ zijn deels uitgevoerd via het raadplegen van relevante documenten en deels in de vorm van een Organised Crime Field Lab (OCFL). Die aanpak hebben Tilburg University en de Harvard Kennedy School of Governance ontwikkeld om complexe criminaliteitsvraagstukken op te lossen en te komen tot praktische interventies. Het aanpakken van complexe criminaliteitsproblemen is een langdurig proces. In Field Labs worden maatregelen ontwikkeld die op langere termijn effect sorteren, maar daarnaast waar mogelijk ook overzichtelijke, kleinschalige interventies, die in ongeveer zes maanden kunnen worden opgezet en uitgevoerd.

In een Organised Crime Field Lab staan drie doelstellingen voorop:

1. Het op een systematische manier inventariseren van een complex criminaliteitsprobleem, het vaststellen van het maatschappelijk effect dat de deelnemers aan het lab willen bereiken, en het bepalen van wat daarvoor nodig is in termen van steun en capaciteit.

2. Met partners met kennis en ervaring innovatieve interventies ontwikkelen en daarmee experimenteren.
3. Deelnemers trainen om complexe problemen op een systematische manier te benaderen.

Het ‘Langstraat Field Lab’ (LFL) bestond uit twee teams: voor de automotive-branche was de gemeente Heusden trekker; voor vakantieparken de gemeente Loon op Zand.

Vakantieparken

In de gemeente Loon op Zand is toerisme een belangrijk onderdeel van de lokale economie, onder meer vanwege het natuurgebied de Loonse en Drunense duinen en het amusementspark De Efteling. In de gemeente bevinden zich zowel klein- als grootschalige verblijfsaccommodaties, waaronder vakantieparken waar zich weinig tot geen problemen voordoen. De gemeente heeft echter ook ervaring met vakantieparken waar wel regelovertredingen plaatsvonden, onder meer door illegale huisvesting van arbeidsmigranten, en er zijn ook zorgen over mogelijke sociale, psychische en financiële problemen bij personen die langdurig op vakantieparken verblijven omdat zij geen andere huisvesting kunnen vinden. De afgelopen jaren haalden misstanden

op vakantieparken regelmatig de media en groeide de aandacht voor het probleem sterk. Verschillende provincies startten projecten gericht op vakantieparken, waaronder Noord-Brabant. Het doel van het Langstraat Field Lab was dan ook om een vitale vrijetijdseconomie te bevorderen door activiteiten op vakantieparken aan te pakken die in strijd zijn met de regelgeving.

De problematiek

Problemen rondom vakantieparken, zoals criminaliteit, illegale bewoning en verloedering, staan de laatste jaren hoog op de overheidsagenda. De publieke aandacht is onder andere gegroeid vanwege de gebeurtenissen rondom het park Fort Oranje in Zundert, die veel media-aandacht kregen. Vakantieparken zijn met name relevant voor kleinere plattelandsgemeenten, waar ze meestal gevestigd zijn. De gemeente Loon op Zand kwam eerder in actie tegen een vakantiepark waar op grote schaal illegale bewoning plaatsvond door arbeidsmigranten, de veiligheid en leefbaarheid in het geding was en personen werden aangetroffen die celstraffen en boetes hadden openstaan of verdacht werden van verboden wapenbezit of fiscale wanbetaling.

Wat betreft ondermijning heeft onderzoek de afgelopen jaren duidelijk gemaakt welke meer grootschalige en ernstige criminaliteitsproblemen zich op vakantieparken kunnen afspelen. Ook is gekeken naar kwetsbaarheden op vakantieparken, zoals de mogelijkheden voor criminelen om hun illegale activiteiten af te schermen, bijvoorbeeld wanneer een park zich ontwikkelt tot een vrijplaats. Ook kunnen vakantieparken fungeren als criminele ontmoetingsplaatsen, wanneer verschillende onderwereldfiguren er een chalet hebben en er regelmatig verblijven. Vakantieparken zijn mede kwetsbaar omdat mensen mede door de woningcrisis geen andere woning vinden of vanwege een acute situatie (zoals een echtscheiding) gedwongen worden voor langere tijd op een vakantiepark te verblijven. Ook voor arbeidsmigranten is het woningaanbod beperkt, terwijl zij tegelijkertijd kwetsbaar zijn omdat hun arbeidscontract vaak is gekoppeld aan hun huisvesting. Er is nog een aantal blinde vlekken qua ondermijning op vakantieparken. Zo was er enkele jaren geleden nog weinig aandacht voor criminele investeringen in (grond voor) vitale recreatieparken; voor bedrijfsovernames van parken waar problemen waren; en voor het risico dat overheidsbeleid criminaliteit op de parken onbewust en ongewild faciliteert.

Aanpak van ondermijning gerelateerd aan vakantieparken

De aanpak van problemen rondom vakantieparken, waarvan de ondermijningsproblematiek een onderdeel is, staat hoog op de agenda bij de overheid, maar ook bij partners zoals RECRON (Vereniging van Recreatieondernemers Nederland). In 2018 is daarom de 'Actie-agenda vakantieparken 2018-2020' opgesteld. Een belangrijke doelstelling is te komen tot veilige vakantieparken met bonafide ondernemers waarbij situaties van overlast, criminaliteit en andere ondermijnende activiteiten worden voorkomen. Deze agenda is inmiddels opgevolgd door de 'Actie-agenda vakantieparken 2021-2022'. De nieuwe agenda was nodig omdat de problematiek groter en complexer was dan bij het opstellen van de eerste actie-agenda werd gedacht en om maatwerk vraagt.

In veel regio's gaat de aandacht bij de aanpak van vakantieparken uit naar niet-vitale parken. Huisvesting van kwetsbare groepen vindt bijvoorbeeld vooral op niet-vitale parken plaats. Dat is dan ook een reden om de vitaliteit van vakantieparken in kaart te brengen (waarmee niet is gezegd dat op een vitaal vakantiepark geen ondermijning kan plaatsvinden). Met name van het omvormen van niet-vitale parken wordt een preventief effect verwacht. Adviesbureaus hebben

instrumenten ontwikkeld om te onderzoeken in hoeverre een vakantiepark vitaal is. Vitaliteitsonderzoeken gaan niet specifiek in op ondermijningsrisico's, maar op de kwaliteit en het perspectief van het park. Factoren die daarbij een rol spelen zijn: de staat van onderhoud, het oordeel van gasten, de ligging, de aard van de gasten, de voorzieningen, de uitstraling van het park, de doelgroep, de bedrijfsresultaten, de investeringen en ontwikkelkansen.

Doel van het deelproject

Het oorspronkelijke doel van het deelproject vakantieparken was om in kaart te brengen welke personen op specifieke vakantieparken in de gemeente voor langere periodes verbleven en van welke kwetsbaarheden bij hen sprake was.

Op advies van de provincie Noord-Brabant, waar ervaring was opgedaan met een project rondom vakantieparken in diverse gemeenten, in navolging van de provincie Gelderland waar een vergelijkbaar initiatief liep, werd deze doelstelling verlaten. De aandacht werd vervolgens verlegd naar de oorzaken van de problemen die zich op vakantieparken voordeden, waar de huisvestingsproblematiek als belangrijkste factor naar voren kwam. Maar het was voor de gemeente Loon op Zand onmogelijk om op eigen kracht dit huisvestings-

probleem aan te pakken, zeker niet op korte termijn, ook al omdat veel bewoners van vakantieparken van elders kwamen en arbeidsmigranten niet in de gemeente werkzaam waren.

Vervolgens is opnieuw nagedacht over de wél te volgen weg. Daarbij stond voorop dat de gemeente, die al veel aan integrale controles doet en regelmatig repressief optreedt, juist meer aan 'de voorkant van de problematiek' wilde komen door middel van preventieve interventies. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de levensvatbaarheid van ondernemingen. Op parken die niet economisch levensvatbaar zijn, is de kans tenslotte groter dat ondernemers gevoeliger zijn om kwetsbare personen (langdurig) te huisvesten of criminelen relatieve anonimiteit op hun park te bieden. Een combinatie van beide levert het risico op dat criminelen hun illegale activiteiten op het park zelf ontplooien of het park als (tijdelijke) verblijfs- of ontmoetingsplaats gaan gebruiken, dan wel voor het ronselen van kwetsbare bewoners voor criminele activiteiten. Het doel werd dan ook om in samenwerking met ondernemers interventies te ontwikkelen om de (economische) levensvatbaarheid van parken waar nodig te versterken, en de boodschap over te brengen dat de gemeente ervoor openstaat om ideeën over nieuwe bedrijfsactiviteiten te ondersteunen en signalen over problemen zal opvolgen.

Voor de gemeente Loon op Zand is het toerisme een economische hoeksteen. De constatering was dan ook dat de aanpak van de problemen op vakantieparken in de context van het bredere toerismebeleid van de gemeente moest worden geplaatst. Daarbij gaat het niet alleen om vakantieparken, maar ook om bed & breakfasts, hotels, of groepsvoorzieningen. Er is ook een relatie met de agrarische sector, bijvoorbeeld omdat boeren als reactie op de stikstofproblematiek recreatie als neven- of zelfs hoofdactiviteit willen ontplooien. De doelstelling werd daarmee verschoven naar de vraag hoe exploitanten van vakantieparken de balans kunnen behouden tussen het tegengaan van ondermijning en overlast enerzijds, en anderzijds het economisch levensvatbaar houden van hun ondernemingen. Interventies konden daarmee niet los worden gezien van het bredere toerismebeleid.

De gemeente had al de 'Visie Loon op Zand recreatie en toerisme' vastgesteld, maar deze nog niet vertaald in een uitvoeringsprogramma. Het field lab zou zich volgens het team kunnen richten op het verkrijgen van inzichten die aan dat programma gekoppeld zouden kunnen worden. Het LFL-team overwoog een vitaliteitsonderzoek te laten uitvoeren om de economische levensvatbaarheid van vakantieparken in kaart te brengen. Als een onderneming namelijk niet levensvatbaar

is, dan is ze gevoelig voor criminaliteit. Vervolgens zou de gemeente met ondernemers in gesprek kunnen gaan over hun ideeën om de rentabiliteit van hun parken te verbeteren en na te gaan hoe de gemeente dat traject kan faciliteren.

Hoewel het zonder meer belangrijk is om over dergelijke meer fundamentele vraagstukken met een langetermijnperspectief na te denken, kon er om uiteenlopende redenen niet worden gekomen tot het ontwikkelen van een kortdurende interventie, die binnen een tijdshorizon van een aantal maanden kon worden opgezet en uitgevoerd. Om die reden werd tijdens de bijeenkomst van februari 2022 besloten om een volgende bijeenkomst van het bredere team vakantieparken uit te stellen en eerst met de gemeente na te denken over de vraag welke maatregelen exploitanten van vakantieparken kunnen nemen om ondermijningsproblemen buiten de deur te houden. Vervolgens zou dan met de ondernemers in gesprek kunnen worden gegaan over de vraag wat zij al deden, en wat er nog meer kon worden gedaan. In ruil daarvoor zou de gemeente kunnen meedenken met plannen van ondernemers voor het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsactiviteiten. Als startpunt voor mogelijke maatregelen werd het door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid ontwikkelde barrièremodel 'Ondermijning op vakantieparken' genomen. Tot slot is

nagedacht over manieren om in gesprek te gaan met ondernemers over de risico's waarmee zij in de context van ondermijnende criminaliteit te maken hebben en hoe zij die kunnen beperken, en te communiceren wat zij van de gemeente kunnen verwachten.

Al met al is de nadruk gelegd op het ondersteunen van ondernemers in weerbaarheid, enerzijds door het nemen van preventieve maatregelen, en anderzijds in de zin van bedrijfsmatige ontwikkelingsmogelijkheden om financieel gezond te blijven. In die zin heeft het field lab bijgedragen aan het gestructureerd nadenken over wat de gemeente precies zou willen bereiken, zoals de deelnemers hebben aangegeven.

Automotive

Bij 'automotive' gaat het om bedrijvigheid die is gerelateerd aan voertuigen: de handel in voertuigen, het verrichten van reparatiewerk en onderhoud, of het slopen en recyclen, autoverhuur, maar ook om gespecialiseerde werkzaamheden, zoals het spuiten of 'tunen' van voertuigen. De automotive-branche in de gemeente Heusden is met ruim tweehonderd bedrijven omvangrijk, met naar schatting tweemaal zoveel bedrijven in deze sector als op basis van de gemeentegrootte verwacht kan

worden. Het belangrijkste doel van het team was dan ook om beter zich te krijgen op vormen van ondermijnende criminaliteit die zich achter de muren van deze bedrijven mogelijk afspelen.

Ondermijnende rol

Uit een onderzoek naar de betrokkenheid van bedrijven bij georganiseerde misdaad kwam naar voren dat de automotive-branche na de horeca het meest voorkwam in opsporingsonderzoeken. Dit beeld van ondermijning werd bevestigd in een reeks van studies: 'Wat betreft ondermijning steekt de automotive-branche als faciliteerder van criminele netwerken met kop en schouder boven de andere branches uit.'

Op de volgende manieren speelt een deel van de bedrijven in de automotive-branche een ondermijnende rol:

1. Bij (georganiseerde) autodiefstal door gestolen voertuigen te verkopen, 'om te katten', te slopen of te exporteren. De bedrijven kunnen zich ook richten op het aanbrengen van verborgen ruimtes in personenauto's, maar bijvoorbeeld ook in opleggers, waarin vervolgens verdovende middelen, vuurwapens of andere illegale goederen worden gesmokkeld, of contant geld.
2. Bedrijven in de automotive-branche kunnen zich ook schuldig maken aan verzekeringsfraude en

andere vormen van fraude en oplichting van klanten. Dat laatste heeft bijvoorbeeld betrekking op het niet of halfslachtig uitvoeren van reparaties of onderhoudswerkzaamheden, terwijl die wel in rekening worden gebracht.

3. De bedrijven kunnen zich lenen voor witwaspraktijken, zoals het accepteren van contante betalingen.
4. De autoverhuurbranche krijgt specifieke aandacht, want gehuurde voertuigen spelen een belangrijke rol bij criminele activiteiten, onder meer doordat ze de mogelijkheid bieden van anonimiteit.
5. Bedrijven aan de onderkant van de markt kunnen bijdragen aan een verloederde uitstraling van de panden of de bedrijventerreinen waar ze zijn gevestigd.

Bestuurlijke aanpak

Bestuurlijke maatregelen kunnen worden gebaseerd op de bevoegdheden van gemeenten om de openbare orde te handhaven en op de handhavende taken die de gemeente heeft in relatie tot reguleringwetgeving en vergunningverlening.

Voor de bestuurlijke aanpak beschikken gemeenten over diverse instrumenten. Ze kunnen via bestemmingsplannen locaties aanwijzen waar bepaalde vormen van

bedrijvigheid wel of niet gevestigd mogen worden. Verder kan via het bestemmingsplan worden gereguleerd welke (bedrijfs)activiteiten in individuele panden mogen plaatsvinden, en daar kan vervolgens ook op worden gehandhaafd. In het verlengde daarvan kunnen gemeenten in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) de bevoegdheid opnemen om gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen waarvoor een vergunningplicht gaat gelden omdat de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat.

Het overheidsoptreden dient om te beginnen noodzakelijk en evenredig te zijn, wat kan worden onderbouwd met een bestuurlijke rapportage. In de APV kunnen artikelen worden opgenomen over de preventie en bestrijding van die problemen, door het toevoegen van een vergunningplicht, een sluitingsbevoegdheid, of een verbod.

Het voordeel van een vergunningplicht is dat een Bibob-toets kan worden toegepast (als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken). De gemeente Tilburg heeft enige jaren geleden een vergunningplicht voor autoverhuurbedrijven ingevoerd, na een onderzoek dat liet zien dat een groot deel van de auto-

verhuurbranche in Zeeland en West-Brabant 'malafide besmet' bleek. In vergelijking met de rest van Nederland was de kans op criminele activiteiten bij autobedrijven in het werkgebied acht tot tien keer groter.

Een vergunningplicht is dus toelaatbaar, onder voorwaarde dat de problematiek op specifieke locaties en in bepaalde branches kan worden aangetoond en dat met andere middelen niet hetzelfde resultaat bereikt kan worden.

Een vergunningplicht moet voldoen aan twee randvoorwaarden. Ten eerste moet sprake zijn van feiten die inzichtelijk maken dat in een gebouw, gebied of branche strafbare feiten worden gepleegd of anderszins activiteiten worden ontplooid die de openbare orde of de leefbaarheid onder druk kunnen zetten. Ten tweede moet in de motivering een koppeling worden gemaakt tussen deze ongewenste activiteiten en effecten die zij op de openbare orde en leefbaarheid in het betrokken gebied hebben, waarbij moet worden uitgelegd waarom die effecten ongewenst zijn. Naarmate een gebied veiliger is, zal de noodzaak voor een vergunningplicht dus afnemen.

Enkele praktijkvoorbeelden

Vanwege de dwarsverbanden tussen de automotive-branche en georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit, is het niet verwonderlijk dat in de loop der jaren diverse initiatieven zijn ontplooid die specifiek gericht zijn (of waren) op deze sector:

Een voorbeeld is het Project Autoverhuur, dat in 2014 landelijk werd geïmplementeerd. Door het delen van informatie wordt beoogd om de bewustwording te vergroten en ondernemers te leren om signalen te herkennen van ondermijnende criminaliteit. Als voordelen van deze aanpak worden genoemd dat ondernemers signalen eerder aan de politie doorgeven en dat een ondernemer een vast aanspreekpunt krijgt. Als nadeel kan worden genoemd dat er grenzen zijn aan welke informatie de politie met de ondernemers kan delen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat malafide ondernemers deelnemen aan het project zonder dat de politie daarvan op de hoogte is.

Een aantal gemeenten richt zich op de revitalisering van bedrijventerreinen, waar in de regel ook bedrijven in de automotive-branche gevestigd zijn. In de gemeenten Rotterdam en Schiedam is in 2014 gestart met het project Holsteiner, dat zich richtte op het industrieterrein Spaanse Polder. Ook hier speelde het probleem dat de overheid weinig zicht had op welke bedrijven er precies gevestigd waren en dat grote loodsen veel gelegenheid boden voor het verbergen van criminele activiteiten. Daarnaast konden de gebruikers in anonimiteit opereren, aangezien de sociale controle beperkt was, onder andere omdat er weinig mensen wonen en er ook geen klachten binnenkwamen. Bonafide ondernemers waren terughoudend met het melden van signalen van ondermijnende criminaliteit, of herkenden die niet, terwijl degenen die wel zaken probeerden te melden zich niet altijd gehoord voelden.

Het doel was om het bedrijventerrein te revitaliseren, onder meer door in samenwerking met ondernemers de omgeving schoon en heel te houden, criminaliteit te voorkomen en de meldingsbereidheid te vergroten. Daarnaast werd een vergunningplicht ingesteld voor autoverhuurbedrijven.

De provincies Noord-Brabant en Gelderland hebben een digitaal dataonderzoek uitgevoerd naar criminele indicatoren rondom bedrijventerreinen om zo meer inzicht te krijgen in waar zich risico's op ondermijnende criminaliteit op bedrijventerreinen voordoen. Op basis daarvan is een hulpmiddel ontwikkeld om risico's in te schatten. Daarmee kunnen ondernemingen met risico's worden 'gevlagd', en dat maakt gerichtere inzet mogelijk van de controlecapaciteit.

Langstraat Field Lab automotive-branche

De gemeente Heusden is om onbekende redenen aantrekkelijk voor autobedrijven: wanneer er ruimte vrijkomt in een bedrijfspand, of zelfs maar een opslagunit, is de kans groot dat een bedrijf in de automotive-branche zich er vestigt. Het doel van de gemeente is dat de eerlijkheid en betrouwbaarheid van de automotive-branche zo goed mogelijk wordt gegarandeerd. Daarmee wordt een veiliger omgeving gecreëerd, met ondernemingen waar op normale tijden bedrijfsactiviteiten plaatsvinden. Om te komen tot een vergunningsplicht en andere interventies zal nader moeten worden onderbouwd welke ondermijnings-

problemen zich in de gemeente Heusden voordoen in de automotive-branche. De eerste stap daarin is deze branche bij het RIEC als een handhavingssneloefpunt te benoemen, zodat de RIEC-partners gericht informatie kunnen verzamelen over de bedrijven. Het was onmogelijk om alle bedrijven in de Heusdense automotive-branche grondig door te lichten en daarom is ervoor gekozen de aandacht te richten op bedrijven waar al signalen of onderbuikgevoelens waren. Daarnaast is in het LFL besproken of een kortlopende interventie kon worden georganiseerd. Daarop is besloten om een informatiebijeenkomst te organiseren voor bedrijven in de branche. De belangstelling bleek te beperkt om deze doorgang te laten vinden. De gemeente ging daarop in gesprek met individuele ondernemers die zich wel hadden aangemeld. De gemeente gaat met RIEC-partners verder om te bezien welke concrete interventies mogelijk zijn, voortbouwend op de ervaringen en kennis die zijn opgedaan tijdens het field lab en de informatie die is verzameld, onder andere via het aanschrijven van de ondernemers.

Tot slot

TOT



De problematiek van ondermijnende criminaliteit werd lange tijd, ten onrechte, vooral als een stedelijk vraagstuk gezien. Kopstukken van criminele samenwerkingsverbanden zijn echter evengoed woonachtig in kleine en middelgrote gemeenten. Daar voeren ze niet alleen criminele activiteiten uit, ze investeren ook in vastgoed en bedrijven, gaan op zoek naar jeugdige ‘nieuwe aanwas’ en proberen invloed uit te oefenen op de overheid. Datzelfde geldt voor wetsovertreders die formeel woonachtig zijn in de stad.

Daarnaast staat met name de agrarische sector voor grote uitdagingen die ondermijnende criminelen mogelijk nieuwe kansen bieden. Hoewel afgelegen en geïsoleerde plattellandsgebieden in Nederland niet bestaan, is er ook in ons land minder opsporings- en handhavingscapaciteit beschikbaar op het platteland dan in de steden. De afdelingen veiligheid van kleine en middelgrote gemeenten staan gewoonlijk met betrekkelijk weinig menskracht voor een diversiteit aan uitdagingen. Dat geldt zowel voor de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit, als voor het opwerpen van preventieve barrières.

Het vertrekpunt van het Programma Ondermijning De Langstraat was te zoeken naar mogelijkheden en handelingsperspectieven om organisatorische weerbaarheid en meldingsbereidheid van burgers en ondernemers te vergroten en interventies te ontwikkelen wat betreft vakantieparken en de automotieve-branche. Deze vraagstukken zijn ook relevant voor andere kleine en middelgrote Nederlandse gemeenten. Wij hopen dat met deze brochure de bewustwording voor ondermijnende criminaliteit op het platteland verder zal groeien en dat de beschreven handelingsperspectieven gemeenten en andere partners kunnen inspireren.

Deze publiekssamenvatting is een nabewerking van de oorspronkelijke publicaties en kennisdocumenten van prof. dr. A.C. Spapens (Tilburg University). De onverkorte versie met de resultaten van Programma Ondermijning De Langstraat zal in juni 2023 als boekuitgave worden uitgegeven door Boom Uitgevers Den Haag.



Provincie Noord-Brabant

