

# Stenen lichten

*rekenkamer*  
NOORDOOSTPOLDER



## Colofon

Pro Facto  
Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen  
[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)  
[info@pro-facto.nl](mailto:info@pro-facto.nl)  
050-3139853

Auteurs	Marieke Diekema en Niko Struiksma
Opdrachtgever	Rekenkamer Noordoostpolder
Datum	22 september 2023
Status	Eindrapport definitief

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1 Context	2
1.2 Onderzoeksvragen en -thema's	3
1.3 Onderzoeksmethoden	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>2 Beleid</b>	<b>5</b>
<b>3 Zicht op ondermijning</b>	<b>7</b>
<b>4 Uitvoering</b>	<b>10</b>
4.1 Organisatie en capaciteit	10
4.2 Signalen van ondermijning binnen de organisatie	11
4.3 Lokaal ondermijningsoverleg	12
4.4 Bibob-overleg	13
4.5 Activiteiten en acties	13
<b>5 Samenwerking</b>	<b>16</b>
5.1 Samenwerking in de lokale aanpak	16
5.1.1 Over de integrale aanpak en de regierol	16
5.1.2 Samenwerking en de regierol in de praktijk	17
5.2 Regionale samenwerking	17
<b>6 Weerbaarheid</b>	<b>19</b>
6.1 Weerbaarheid ambtelijk apparaat	19
6.2 Weerbaarheid college	20
6.3 Weerbaarheid raad	21
<b>7 Gemeenteraad</b>	<b>23</b>
<b>8 Conclusies</b>	<b>25</b>
<b>9 Aanbevelingen</b>	<b>29</b>
Bijlage 1: werksessies	31
Bijlage 2: bestuurlijke reactie	32

# Voorwoord

Toen ik na jaren terugkeerde naar het dorp van mijn jeugd, waren jonge kleine boompjes tot stevige en diep gewortelde bomen gegroeid. Dit wees mij op het principe van geleidelijke groei. De essentie van geleidelijke groei is dat een fenomeen gestaag maar ongemerkt groter wordt. Waarnemers die met onderbrekingen het fenomeen bestuderen zien de groei schoksgewijs verlopen. Waarnemers die het fenomeen dag in dag uit aanschouwen zien die groei niet.

Ondermijning is een geleidelijk en gestaag proces, dat tot maatschappelijke ontwrichting en bedreiging van de democratische rechtsorde kan leiden. De rekenkamer Noordoostpolder heeft mede op aangeven van de gemeenteraad gemeend een onderzoek te starten naar de mate waarin de gemeente zich wapent en verweert tegen ondermijning.

Het is mij een genoegen u het rapport *“Stenen lichten. De aanpak van ondermijning door de gemeente Noordoostpolder”* te presenteren.

Ondermijning blijkt een reëel probleem in en voor de gemeente Noordoostpolder. Het ondermijningsbeeld uit 2019 is daar helder over. Drugcriminaliteit, witwassen en illegaliteit rond arbeidsmigranten zijn realiteit in deze gemeente. Een belangrijk aspect van ondermijning is de onvoorstelbaarheid daarvan. Enerzijds bestaat er een gemeente met een landelijk karakter, waar de mensen elkaar kennen en waar “noaberschap” een belangrijke sociale cohesiefactor is. In schril contrast daarmee staat de harde wereld van de criminaliteit die zich verschuilt achter de façade van goedertierenheid en voortdurend knaagt aan de wortels van sociale cohesie en democratische waarden.

De rekenkamer Noordoostpolder hoopt daarom dat dit rapport leidt tot discussie en waar nodig tot actie en nieuw beleid ten aanzien van ondermijning.

Mijn dank gaat uit naar bureau Pro Facto, dat in onze opdracht het onderzoek uitvoerde, en naar alle personen die zijn geïnterviewd of anderszins aan dit onderzoek hebben meegewerkt.

De bomen uit mijn jeugd bleken na jaren stevig en diep geworteld. Geleidelijke groeiende ondermijning mag die kans niet krijgen.

Joris van Enst  
Voorzitter rekenkamer Noordoostpolder

# 1 Inleiding

## 1.1 Context

Ondermijning is een steeds groter maatschappelijk probleem. Bij ondermijning is er altijd sprake van een basisdelict gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit waarmee (veel) geld wordt verdiend, zoals drugsgelateerde criminaliteit, vastgoedfraude of witwassen. Daarnaast is kenmerkend voor ondermijning dat er verwevenheid is tussen de boven- en onderwereld. Daarmee wordt bedoeld dat criminelen gebruik maken van structuren, voorzieningen en diensten in de bovenwereld om hun criminele activiteiten mogelijk te maken. Denk aan het gebruik van advocaten, makelaars, notarissen, autobedrijven, maar ook van gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van vergunningen of identiteitspapieren. Dit leidt ertoe dat ondermijnende criminaliteit de samenleving aantast.

Waar de aanpak van georganiseerde criminaliteit van oudsher in het strafrechtelijke domein lag (bij politie en Openbaar Ministerie) is er een steeds grotere rol weggelegd voor gemeenten. Ondermijning wordt steeds meer integraal aangepakt, waarbij alle relevante (veiligheids)partners samenwerken en hun interventies op elkaar afstemmen. De gemeente heeft bijvoorbeeld bestuursrechtelijke instrumenten die ondermijnende criminele activiteiten kunnen frustreren. Daarbij kan gedacht worden aan het sluiten of onteigenen van panden, het intrekken van (exploitatie)vergunningen, het opleggen van dwangsommen, bestuursdwang of boetes en de inzet van de Wet Bibob<sup>1</sup>. Verder beschikt de gemeente vanwege haar publieke taak over veel informatie die voor andere overheidspartners gebruikt kan worden om tot interventies te komen. De regierol bij de integrale aanpak van ondermijning ligt ook bij de gemeente, wat onder meer inhoudt dat de gemeente prioriteiten stelt in afstemming met veiligheidspartners, samen met hen maatregelen vaststelt en de interne- en externe samenwerking in goede banen leidt.<sup>2</sup>

Ondermijning wordt vaak een veelkoppig monster genoemd waarvoor geldt dat des te meer er gezocht wordt, des te meer er gevonden wordt. Een gesprekspartner hierover: 'Onder

---

<sup>1</sup> De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt voor criminele doeleinden, dan kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

<sup>2</sup> RIEC, *Gemeentelijke informatie en regie bij de aanpak van ondermijning*: 2015.

iedere steen die je licht vind je iets.’ Een andere gesprekspartner: ‘Je leeft onder een steen als je denkt dat ondermijning niet voorkomt in Noordoostpolder.’ Om ondermijning aan te pakken moet dus onder de stenen gekeken worden. Kortom: stenen lichten!

## 1.2 Onderzoeksvragen en -thema’s

De rekenkamer wil met het onderzoek zicht krijgen op het ondermijningsbeleid van de gemeente Noordoostpolder, de uitvoering daarvan en de rol van de raad daarbij. Het thema ondermijning staat volgens de rekenkamer hoog op de politiek-bestuurlijke agenda van gemeenten; in het recente coalitieakkoord van de gemeente Noordoostpolder wordt aangegeven dat ‘ondermijning om blijvende aandacht vraagt’. Met het onderzoek wil de rekenkamer antwoord op de volgende centrale onderzoeksvraag:

*Wat is het beleid van de gemeente Noordoostpolder voor de aanpak van ondermijning, hoe wordt het beleid uitgevoerd, is de aanpak adequaat en wat is de rol van de gemeenteraad daarbij?*

We onderscheiden de volgende onderzoeksthema’s:

- I. Beleid
- II. Ondermijning in Noordoostpolder
- III. Uitvoering
- IV. Samenwerking
- V. Weerbaarheid
- VI. Gemeenteraad
- VII. Knelpunten, succesfactoren en aanbevelingen

## 1.3 Onderzoeksmethoden

De rekenkamer heeft gekozen voor een vernieuwende aanpak om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De kern daarvan is dat eerst op basis van een documentstudie en een beperkt aantal oriënterende interviews een quick scan plaatsvindt en dat de bevindingen vervolgens worden verdiept in werksessies.

Voor het onderzoek zijn in de eerste plaats documenten bestudeerd. Het gaat daarbij om beleidsstukken (beleidsplan, uitvoeringsplan), het Ondermijningsbeeld, beleidsregels, de Weerbaarheidsscan van het RIEC<sup>3</sup> en raadsstukken. De voor dit onderzoek meest relevante documenten worden in dit rapport toegelicht.

In het onderzoek zijn drie oriënterende interviews gehouden, namelijk met de strategisch adviseur openbare orde en veiligheid, met de burgemeester en met de griffier. Met hen is ingegaan op de voor hen relevante onderzoeksthema’s. Vervolgens zijn vier werksessies gehouden met het ambtelijk apparaat, veiligheidspartners, het college en de raad. In bijlage 1 staan de

<sup>3</sup> In Nederland zijn tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC’s). De RIEC’s ondersteunen gemeenten in de aanpak van ondermijning met capaciteit en deskundigheid bij het uitwisselen van informatie, het uitvoeren van analyses, advisering van het bestuur en het bieden van ondersteuning bij bijvoorbeeld de inzet van het Bibob-instrumentarium. Daarnaast moeten de RIEC’s de continuïteit en uniformiteit in de bestuurlijke aanpak borgen en bijdragen aan een structurele kennis- en ervaringsopbouw. De gemeente Noordoostpolder valt onder het RIEC Midden-Nederland.

deelnemers en de aandachtspunten van de sessies. De deelnemers en aandachtspunten zijn weergegeven in bijlage 1.

Het empirische deel van het onderzoek is afgesloten op 12 mei 2023.

## 1.4 Leeswijzer

Elk van de zeven onderzoeksthema's worden in een apart hoofdstuk uitgewerkt. Daarbij worden in elk hoofdstuk steeds eerst de deelvragen genoemd die de rekenkamer heeft geformuleerd. De deelvragen worden niet één voor één afzonderlijk beantwoord; de antwoorden komen uiteraard wel aan de orde in het hoofdstuk.

## 2 Beleid

Over dit onderzoeksthema staan volgende deelvragen centraal:

Deelvragen:

1. Wat verstaat de gemeente onder ondermijning en welke activiteiten vallen daaronder? Wijkt die definitie af van de landelijke definitie en zo ja, wat is daarvan de reden?
2. Welk beleid heeft de gemeente vastgesteld om ondermijning te voorkomen c.q. te bestrijden en wat zijn daarbij de doelstellingen?
3. In hoeverre benut de gemeente Noordoostpolder inzichten uit wetenschappelijk onderzoek (succesvolle interventies) bij haar aanpak en de keuze voor instrumenten?

In 2019 heeft de gemeente een *Plan van aanpak ondermijning* opgesteld waarin vier prioritaire thema's worden onderscheiden: verdovende middelen, arbeidsmigranten, witwassen en seksuele uitbuiting. De activiteiten bestaan uit het op orde brengen van het beleid en de continue versterking van de integrale samenwerking. Er worden drie doelen onderscheiden:

- Het bewust en weerbaar maken van de inwoners ten opzichte van ondermijndende<sup>4</sup> criminaliteit.
- Het bewust maken van ambtenaren, bestuurders, partners en ondernemers ten opzichte van ondermijndende criminaliteit.
- Consequente aanpak van ondermijndende criminaliteit

De gemeenteraad van Noordoostpolder heeft samen met de gemeenten Dronten en Urk een *Integraal veiligheidsbeleid Dronten, Noordoostpolder en Urk 2020-2023* (IVB), het gezamenlijke veiligheidsbeleid van de drie gemeenten dat samenvalt met het basisteam van de politie. Eén van de aandachtspunten hierin is ondermijning. Het begrip wordt als volgt beschreven: 'Ondermijning is daar waar onderwereld en bovenwereld elkaar raken. Het gaat om het gebruiken van legale structuren voor criminele handelingen of om crimineel geld wit te wassen.' De verwevenheid van onder- en bovenwereld is een constante in de definities die landelijk gebruik worden, de in het beleidsplan gebruikte definitie komt daarmee dus overeen. De activiteiten en prioriteiten voor de aanpak van ondermijning komen in het document aan de orde:

<sup>4</sup> In het document worden de begrippen 'ondermijnende' en 'ondermijndende' criminaliteit beide gebruikt.



- ‘Het thema ondermijning (en daarmee drugshandel, -productie, -overlast, -gebruik) is door velen als belangrijkste prioriteit genoemd.’
- ‘Er zijn voor wat betreft ondermijning afspraken gemaakt over wat wij als district gaan aanpakken, namelijk Outlaw Motorcycle Gangs, Buitengebied en Bedrijventerreinen.’

De focus binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit door de RIEC's ligt momenteel op de volgende landelijke thema's:

- georganiseerde hennepsteelt
- mensenhandel en -smokkel
- criminele motorbendes
- misbruik en fraude binnen de vastgoedsector
- witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit.

In het IVB zijn deze thema's niet allemaal expliciet benoemd en uitgewerkt.

In het IVB zijn voor de aanpak van ondermijning de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Het vergroten van het zicht op ondermijning door onze informatiepositie te versterken.
- Het vergroten van de weerbaarheid van bestuur en organisatie.
- Een gerichte aanpak van drugshandel en -productie. Wij richten ons daarbij op faciliteiten in het buitengebied en bedrijventerreinen.
- Het benadrukken en uitdragen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ondermijning is van ons allemaal, inwoners, ondernemers, recreanten en professionals.

De gemeente had ten tijde van het onderzoek een *Uitvoeringsplan 2021-2022*. Het bevat op het gebied van ondermijning vijf actiepunten:

- een gezamenlijk plan van aanpak met de twee andere gemeenten,
- het uitvoeren en waar nodig actualiseren van het plan van aanpak,
- tussentijdse evaluatie,
- het aanpassen van de APV
- het consequent toepassen en zo nodig actualiseren van het Bibobbeleid en het Damoclesbeleid (dat betrekking heeft op het sluiten van drugspannen).

Het uitvoeringsplan bevatte geen concrete operationele activiteiten om de aanpak van ondermijning vorm en inhoud te geven. Op 28 maart 2023 is het *Uitvoeringsprogramma VTH 2023* vastgesteld.

Er is in 2021 een *Campagneplan Ondermijning gemeente Noordoostpolder* ontwikkeld om het bewustzijn te vergroten en de bereidheid om misstanden te melden te verhogen, gericht op de interne organisatie, inwoners en ondernemers. Er zal, zo was de doelstelling, onder meer via social media, dorpsbladen, artikelen in *Ondernemer centraal* en gemeentenuws aandacht worden besteed aan ondermijning.

Het *Integraal Veiligheidsplan* is opgesteld door de DNU-gemeenten (Dronten, Noordoostpolder en Urk) gezamenlijk, waarbij ook de politie en het OM input hebben geleverd. Het beleid wordt niet expliciet onderbouwd met wetenschappelijke inzichten.

## 3 Zicht op ondermijning

### Deelvragen:

1. Hoe zorgt de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) ervoor dat het zicht krijgt op wat er speelt op het gebied van ondermijning binnen haar grondgebied?
2. In welke mate is er sprake van bewustzijn en herkenning van ondermijning bij ambtenaren, raad en college?

Op de *Onderwereldkaart*<sup>5</sup>, een ranglijst van de mate waarin gemeenten kwetsbaar zijn voor ondermijnende criminaliteit, staat Noordoostpolder op de 153<sup>ste</sup> plek. Het is alleszins aannemelijk dat er in Noordoostpolder sprake is van georganiseerde criminaliteit, zo blijkt uit de interviews en ook uit de media.<sup>6</sup>

Voor de gemeente zijn de afgelopen jaren drie analyses opgesteld in het kader van de aanpak van ondermijning, namelijk het ondermijningsbeeld (2019), een analyse van het bedrijventerrein (2020) en een gelegenheidskaart voor ondermijnende activiteiten in het buitengebied (2021).

In januari 2019 heeft het RIEC het *Ondermijningsbeeld Noordoostpolder. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit in de gemeente Noordoostpolder* opgesteld voor de gemeente Noordoostpolder. Het rapport 'is een radarbeeld en heeft tot doel de bewustwording omtrent (de gevaren van) ondermijnende activiteiten te vergroten, aanknopingspunten te bieden aangaande het handelingsperspectief en ondermijningsvraagstukken op gemeentelijk niveau te

---

<sup>5</sup> Voor de Onderwereldkaart zijn de kwetsbaarheden van gemeenten, hun inwoners en bedrijven voor invloed vanuit de georganiseerde misdaad onderzocht. De Onderwereldkaart is gebaseerd op 20 indicatoren gekozen die iets zeggen over het risico op ondermijning. Het gaat daarbij enerzijds om 'prestatiegerichte indicatoren' (zoals het aantal veroordeelde drugscriminelen, het aantal gevonden verdachte transacties of het geregistreerde aantal zaken van mensenhandel) en anderzijds om 'voorspellende indicatoren', zoals het aandeel kwetsbare jongeren, vastgoed met een verhoogd risico of de aanwezigheid van bedrijven uit risicovolle branches. De kaart is geen weergave van geregistreerde criminaliteit, maar een combinatie van geregistreerde ondermijnende criminaliteit en kenmerken die duiden op potentiële kwetsbaarheden.

<https://www.rtinieuws.nl/onderzoek/artikel/5350780/onderwereldkaart-kwetsbaar-gemeenten-criminaliteit-georganiseerde-misdaad>

<sup>6</sup> De Stentor, 15 november 2022: *Miljoenen aan cocaïne in loods Emmeloord, bedrijf weet van niets.*

<https://www.destentor.nl/noordoostpolder/miljoenen-aan-cocaine-in-loods-emmeloord-bedrijf-weet-van-niets-vier-sleutels-in-omloop-eentje-is-kwijt~af4254be/>

prioriteren'. Hiertoe is in dit strategisch/tactisch beeld antwoord gegeven op een drietal vragen:

1. Wat speelt er volgens de betrokken professionals op het gebied van georganiseerde criminaliteit/ondermijning in de gemeente?
2. Welke factoren bevorderen een ondermijningsklimaat in de gemeente?
3. Hoe kan de gemeente ondermijning bestrijden in samenwerking met partners en criminaliteit bevorderende factoren zoveel mogelijk beperken.'

Het eerste thema dat naar voren komt in het ondermijningsbeeld betreft drugs. Daarbij werden vier soorten verschijningsvormen van drugs gesignaleerd, namelijk gebruik, handel, productie en dumpingen. Qua gebruik kwam met name hennep naar voren, maar ook GHB, cocaïne en heroïne. De drugsproductie betrof met name hennepsteelt. Er werden diverse spijfiguren in de gemeente Noordoostpolder die in verband gebracht met het vervaardigen van en de handel in drugs, het witwassen van geld en andere ondermijnende, criminele activiteiten.

Het tweede thema dat naar voren komt in het ondermijningsbeeld was witwassen via dekmantelbedrijven. Er zijn diverse bedrijven in beeld gebracht die (waarschijnlijk) dienst deden als dekmantelbedrijven en waar witwassen en diverse andere vormen van ondermijnende criminaliteit plaatsvonden. Het ging daarbij om horecagelegenheden, een kapperszaak, supermarkten, autohandel en telefoonzaken.

Het derde thema in het ondermijningsbeeld betrof de problematiek rond arbeidsmigranten. De centrale ligging en de ligging aan de A6, de snelle verbinding met (wateren van) Urk en de aanwezigheid van vele arbeidsmigranten speelden hierbij een rol. Ook werd gewezen op het grote buitengebied met veel leegstaande schuren van boerderijen die niet meer actief zijn als agrarisch bedrijf.

Sociaal culturele factoren dragen volgens het ondermijningsbeeld bij aan de aantrekkelijkheid van de gemeente voor ondermijnende criminaliteit. Het gaat bijvoorbeeld om de meldingsbereidheid, die laag zou zijn. Ook de ons-kent-ons cultuur zou een rol spelen.

Het ondermijningsbeeld biedt de burgemeester en ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV) inzicht in wat er speelt. Door de vertrouwelijkheid ervan zijn wethouders en de raad hier niet van op de hoogte. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt ingegaan op de wijze waarop het college en de raad inzicht proberen te krijgen op de aard van de problematiek.

Het ondermijningsbeeld is inmiddels ruim vier jaar oud en is sindsdien niet meer geactualiseerd.

In 2020 is door het Districtelijk Team Ondermijning Flevoland een analyse uitgevoerd van de bedrijventerreinen in de gemeente Noordoostpolder. Bedrijventerreinen vormen een risico als het gaat om witwassen van crimineel verkregen gelden, mensenhandel (arbeidsuitbuiting) en productie van drugs. Uit de analyse bleek dat er weinig zicht was op de bedrijventerreinen in de gemeente. Alle elf bedrijventerreinen zijn aangeduid als 'blinde vlek'. Dit houdt in dat de gemeente en politie weinig tot geen zicht hebben op het bedrijventerrein en te weinig informatie hebben om goed zicht te kunnen hebben op ondermijnende activiteiten. Dit ligt voornamelijk aan het gebrek aan toezicht en meldingen. Ook kan de informatiedeling tussen partners verbeterd worden.

In 2021 heeft de gemeente een *Gelegenheidskaart voor ondermijnende activiteiten in het buitengebied* opgesteld. Dit gebeurde in het kader van het project *Buitengebied in Kaart* van RIEC Midden-Nederland. De gemeente heeft daarbij data verzameld en over elkaar heen gelegd en zo een gelegenheidskaart gegenereerd met locaties die in potentie gelegenheid zouden kunnen bieden voor ondermijning.

In het project werd het buitengebied in kaart gebracht aan de hand van risico-indicatoren en analyses om mogelijk patronen te ontdekken. Door het combineren van verschillende databronnen konden er scores aan de postcodegebieden (vier cijfers en twee letters) worden toegekend. Daarbij werden vier categorieën onderscheiden: demografie, pandkenmerken, bedrijvigheid en landgebruik. Deze risico-inschatting bracht in kaart welk gebied het meeste risico liep om in aanraking te komen met malafide praktijken. De scores liepen daarbij op een zespuntsschaal uiteen van ver beneden gemiddeld tot buitensporig hoog.

Uit de interviews en werksessies is verder gebleken dat de gemeente een beperkt zicht heeft op de verschillende verschijningsvormen van ondermijning. Wel wordt er informatie gedeeld over concrete signalen en casuïstiek met partners in het lokaal ondermijningsoverleg, zie paragraaf 4.3.

## 4 Uitvoering

### Deelvragen:

1. Hoe geeft de gemeente uitvoering aan het ondermijningsbeleid? Hoeveel ambtelijke capaciteit is hiervoor beschikbaar en is dit voldoende?
2. Hoe zorgt de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) ervoor dat het zicht krijgt op wat er speelt op het gebied van ondermijning binnen haar grondgebied?
3. In welke mate is er sprake van bewustzijn en herkenning van ondermijning bij ambtenaren, raad en college?
4. Hoe worden signalen van ondermijning binnen de organisatie (uitvoeringsniveau) opgepakt?
5. Hoe is het proces van signaal tot interventie organisatorisch geborgd?
6. Zijn de doelstellingen van het beleid gerealiseerd?
7. Hoe borgt de gemeente in haar aanpak het leren van succesvolle en minder succesvolle interventies?

### 4.1 Organisatie en capaciteit

De medewerkers openbare orde en veiligheid van de gemeente zijn werkzaam in het team Leefbaarheid en Veiligheid. De formatie voor openbare orde en veiligheid bedraagt 3 fte. De medewerkers binnen de afdeling zijn verantwoordelijk voor het volledige spectrum aan onderwerpen op het gebied van openbare orde en veiligheid, zoals incidenten, crisisbeheersing, advisering aan de burgemeester en ondermijning. Het team OOV heeft geen eigen jurist die bijvoorbeeld juridische handhavingsbrieven kan schrijven en opvolging te geven aan de bestuurlijke rapportages van de politie. De (niet -juridisch opgeleide) OOV-ers worden geacht dit zelf te doen. Er is wel achtervang vanuit VTH.

De afgelopen jaren zijn er veel personele wisselingen geweest; het personeelsverloop was groot. Begin 2022 zijn de drie medewerkers OOV alle drie vertrokken bij de gemeente. Om het gat vervolgens op te vullen is vanaf april 2022 is adviseur zorg en veiligheid extern ingehuurd, vanaf juni 2022 aangevuld met deeltijd strategisch adviseur en per januari 2023 met een andere extern adviseur op deeltijdbasis. Daarnaast is er in januari 2023 een nieuwe medewerker OOV aangesteld. Dit gaat om een nieuwe functie binnen de bestaande formatie, met als doel om scherper te focussen op ondermijning. De beleidsmedewerker ondermijning houdt zich

niet alleen bezig met het onderwerp ondermijning maar wordt ook ingezet voor andere onderwerpen, zoals voor crisisbestrijding en voor ad hoc onderwerpen op het gebied van openbare orde en veiligheid. In de praktijk komt de formatie voor de aanpak van ondermijning neer op ongeveer 0,4 fte. Per 1 september aanstaande treedt een extra strategisch adviseur OOV in dienst.

De formatie binnen de gemeente Noordoostpolder op het gebied van openbare orde en veiligheid is relatief laag, zo blijkt uit tabel 4.1 waarin we een vergelijking maken met de twee buurgemeenten. De nieuw aangestelde strategisch adviseur OOV is hierin meegenomen.

**TABEL 4.1: INWONERS EN CAPACITEIT**

	Inwoners per 31/1/2023	Fte voor OOV	Fte OOV per 10.000 inwoners	Fte specifiek voor aanpak ondermijning	Fte ondermijning per 10.000 inwoners
Noordoostpolder	49.909	4	0,80	0,4	0,08
Urk	21.829	5 (4 vast, 1 tijdelijk)	2,29	1	0,46
Dronten	43.593	8	1,84	1	0,23

Door de aanstelling van de nieuwe strategisch adviseur OOV is de verwachting dat de beleidsmedewerker ondermijning meer dan 0,4 fte vrij kan maken voor de aanpak van ondermijning.

De gemeente Noordoostpolder heeft van de drie gemeenten ook na de formatie-uitbreiding dus relatief en absoluut de kleinste formatie beschikbaar voor OOV in het algemeen en voor de aanpak van ondermijning in het bijzonder. Dit terwijl de gemeente Noordoostpolder ook qua oppervlakte de grootste is van de drie gemeenten (595 km<sup>2</sup>). Overigens moet bij de vergelijking van formatie tussen gemeenten altijd enige terughoudendheid betracht worden, iedere gemeente heeft het op een andere wijze vorm en inhoud gegeven. Deze beperkte benchmark geeft echter wel een goede indicatie van de beschikbare ambtelijke capaciteit in Noordoostpolder in vergelijking met deze twee buurgemeenten.

Buiten de afdeling OOV is er voor andere medewerkers van de gemeente Noordoostpolder ook een rol in de aanpak van ondermijning. Er is een aparte Bibob-coördinator in de gemeente die toeziet op het toepassen van de Bibob-toets. In paragraaf 4.4 besteden we verder aandacht aan de Bibob-toets. Daarnaast zijn er vier boa's in het publieke domein die een signalerende functie hebben. Ook voor alle deelnemers aan het lokaal overleg ondermijning is een kleine rol weggelegd in de aanpak, zie paragraaf 4.3. De gemeente heeft gebiedsregisseurs die geen directe rol hebben bij de aanpak van ondermijning, maar wel overlastmeldingen oppakken en daarmee de medewerkers OOV ontlasten.

## 4.2 Signalen van ondermijning binnen de organisatie

Gemeentemedewerkers kunnen signalen van ondermijning opvangen tijdens het uitoefenen van hun functie. Een voorbeeld daarvan is dat een boa, een gebiedsmedewerker of een sociaal werker opmerkt dat er ramen van een woning zijn afgeplakt. Dit kan mogelijk duiden op drugsproductie/-handel. Een ander voorbeeld is dat een baliemedewerker signalen opvangt van arbeidsuitbuiting, bijvoorbeeld als er bij de balie personen verschijnen die zelf niet goed weten waar ze gaan wonen en als hun begeleider alle vragen voor ze beantwoordt

Het is essentieel dat gemeentemedewerkers deze signalen (kunnen) herkennen. Uit de interviews en werksessies blijkt dat gemeentemedewerkers die betrokken zijn bij de ondermijningsaanpak (bijvoorbeeld in het lokaal ondermijningsoverleg of in het Bibob-overleg) alert zijn op signalen van ondermijning. Uit de interviews en werksessies blijkt dat het niet aanneemelijk is dat dit bewustzijn organisatiebreed aanwezig is. Er komen vrijwel geen signalen vanuit de gemeentelijke organisatie van ondermijning; uit een werksessie is gebleken dat dit in omliggende gemeenten wel gebeurt. Er hebben dan ook geen bewustwordingstrainingen of -sessies plaatsgevonden voor de ambtelijke organisatie in brede zin. Alleen voor de toezichthouders en boa's is in 2022 een training georganiseerd, door het RIEC, waarbij het herkennen van signalen een van de onderdelen vormde.

Daarnaast is het van groot belang dat gemeentemedewerkers ergens terecht kunnen met signalen. Een centraal, breed gecommuniceerd gemeentelijke meldpunt waar gemeentemedewerkers signalen van ondermijning kunnen melden draagt daaraan bij. De gemeente heeft een mailadres ([ondermijning@noordoostpolder.nl](mailto:ondermijning@noordoostpolder.nl)) waar signalen van ondermijning binnen kunnen komen, maar in de praktijk is dat niet bekend binnen de organisatie en wordt het niet gebruikt. Er komen dan ook zeer beperkt signalen binnen van de gemeentelijke organisatie over ondermijning.

### 4.3 Lokaal ondermijningsoverleg

Om signalen op te pakken heeft de gemeente sinds begin 2021 een lokaal ondermijningsoverleg ingesteld dat een keer per maand bij elkaar komt. In de eerste helft van 2022 lag het overleg stil door onderbezetting bij OOV, maar sinds de zomer van 2022 is het weer actief. Het overleg staat nog in de kinderschoenen, met aanvankelijk weinig concrete casuïstiek op de agenda. Sinds begin 2023 heeft het overleg een nieuwe impuls gekregen doordat de nieuwe medewerker ondermijning actief investeert in de persoonlijke relaties en het functioneren van het overleg. Zo hebben de deelnemers hun eigen de rollen, taken en bevoegdheden aan elkaar gepresenteerd. Ook zijn concrete ambities uitgesproken voor 2023 (twee RIEC-casussen, twee integrale controles).

Aan tafel zitten diverse gemeentelijke domeinen en externen, namelijk OOV (die het overleg ook voorziet), VTH, de Bibob-coördinator, sociale toezichthouders, de politie, het RIEC en de Belastingdienst. Recent zijn ook de Arbeidsinspectie en de gemeentelijke boa's deel gaan uitmaken van het overleg. Medewerkers van relevante gemeentelijke onderdelen als burgerzaken, economische zaken en vastgoed maken geen deel uit van het ondermijningsoverleg. Het doel van het overleg is het ophalen van signalen, verrijking van casuïstiek richting het RIEC en de (integrale) aanpak van concrete casussen in Noordoostpolder.

Signalen van ondermijning kunnen het overleg via verschillende wegen bereiken, namelijk via de eigen gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld als een boa iets op straat signaleert), via een externe partners (zoals de politie) of via Meld Misdad Anoniem (MMA). De gemeente werkt sinds 2021 samen met MMA, waar burgers anoniem melding kunnen maken van misdad en criminaliteit. In de praktijk zijn de meeste signalen binnen het overleg afkomstig van de politie, MMA en de toezichthouders/boa's. De binnengekomen signalen worden besproken en verrijkt met informatie van de aanwezigen. De 'puzzelstukjes' worden op deze manier vanuit verschillende hoeken bij elkaar gebracht.

Als er voldoende informatie is over een casus kan de casus worden aangedragen als een mogelijke RIEC-casus. Het wordt dan op regionaal niveau opgepakt door de verschillende bij het RIEC aangesloten partners, waarbij meer informatie gedeeld kan worden. Bij een sterk signaal kan er ook direct door partners vanuit het overleg worden geïntervenieerd. Een aantal keer is daar bijvoorbeeld een integrale controle uit voortgevloeid. Ook is er door de gemeente bestuurlijk geïntervenieerd, door middel van een waarschuwing op grond van artikel 13b Opiumwet of door het sluiten van een drugspand. In paragraaf 4.5 gaan we verder in op de ondernomen activiteiten en acties van de gemeente.

#### 4.4 Bibob-overleg

In 2015 is de werkgroep Bibob van start gegaan. Bij de werkgroep zijn tien gemeentemedewerkers aangesloten van verschillende clusters/afdelingen, namelijk Belastingen, Financial Planning & Control, Juridische Zaken, Vastgoed, OOV en VTH. De werkgroep komt iedere week een uur bij elkaar om te spreken over vergunningaanvragen op het gebied van het omgevingsrecht, vastgoed, de Alcoholwet en horeca. In de interviews en werksessies wordt met tevredenheid gesproken over het functioneren van de werkgroep; er wordt goed samengewerkt en er kan vrijelijk worden gesproken.

Er hebben diverse Bibob-onderzoeken plaatsgevonden, weergegeven in het overzicht in tabel 4.2 In de praktijk hebben de onderzoeken er nog niet toe geleid dat een aanvraag voor een vergunning is ingetrokken of geweigerd. Wel is in de werksessies het vermoeden uitgesproken dat de mededeling dat er een Bibob-onderzoek is ingesteld ertoe heeft geleid dat een aanvraag niet is ingediend of is ingetrokken.

Als belemmering van het Bibob-overleg wordt genoemd dat de informatie die besproken wordt vervolgens niet gedeeld kan worden in het ondermijningsoverleg vanwege privacyregels. Op zich is dat iets dat bij veel gemeenten speelt. Daarbij wordt door sommige deelnemers wel benoemd dat informatiedeling ook een kwestie van vertrouwen is; door het grote verloop van gemeentelijke OOV-ers kon dat vertrouwen de afgelopen jaren niet groeien.

#### 4.5 Activiteiten en acties

Door de onderbezetting sinds begin 2022 heeft de gemeentelijke aanpak van ondermijning grotendeels stil gelegen. In de tweede helft van 2022 is externe capaciteit ingehuurd, waardoor de hoogst noodzakelijke werkzaamheden, zoals het ondermijningsoverleg, weer verricht konden worden.

In 2021 heeft een schouw plaatsgevonden van bedrijventerreinen. Daarbij is door de gemeente (ruimtelijke ordening) een lijst opgesteld van bedrijven in het buitengebied die leeg staan. Aan de hand van deze scan zijn de bedrijven gecontroleerd. Dit heeft niet geleid tot vervolgacties.

In het campagneplan is als doel geformuleerd om via social media, dorpsbladen, artikelen in Ondernemer centraal en gemeentenuws het bewustzijn te vergroten en de bereidheid om misstanden te melden te verhogen bij de interne organisatie, inwoners en ondernemers. Dit is niet gerealiseerd; er zijn op dit punt geen activiteiten ontplooid. Er is wel een door het RIEC verzorgde training geweest voor boa's en toezichthouders over het signaleren van onder-



mijning. Aan de APV zijn zogenoemde ondermijningsartikelen toegevoegd conform de *Handreiking APV en ondermijning* van de VNG. Daarnaast zijn in de afgelopen jaren de volgende acties en activiteiten ontplooid:

**TABEL 4.2: ACTIES EN ACTIVITEITEN**

	2020	2021	2022
Bibob-onderzoeken			
- Alcoholwet	7	4	5
- Exploitatievergunning	4	8	2
- Vastgoed	2	0	0
- Wabo	10	5	6
Optreden op grond van 13b Opiumwet			
- Waarschuwingen	3	2	3
- Sluiting van pand	7	6	1
Integrale ondermijningscontroles	onbekend	2	3

Ter illustratie: één van de integrale controles in 2021 vond plaats op een bedrijventerrein.

De integrale controle vond plaats op zo'n tachtig adressen. Het heeft geleid tot het sluiten van een bedrijfspand op last van de burgemeester. In het pand woonden meerdere mensen illegaal. De mensen zijn door de gemeente elders ondergebracht. Bij de controle waren naast de gemeente Noordoostpolder, politie, Belastingdienst, Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek, Douane, UWV, het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Midden-Nederland en netbeheerder Aliander betrokken.

Verder werden er naast het sluiten van het pand enkele onregelmatigheden geconstateerd tijdens de controle. Zo voldeed een bedrijf niet aan de milieueisen en moesten de werkzaamheden per direct worden stilgelegd. Daarnaast hield de politie een persoon bij een bedrijfspand aan die zich niet kon legitimeren. Ook zag de Belastingdienst bij een paar bedrijven aanleiding om een vervolgonderzoek in te stellen.<sup>7</sup>

In de tweede helft van 2023 wordt geïnvesteerd in trainingen en bewustwording met betrekking tot de aanpak van ondermijning.

De gemeente werkt in de praktijk niet met een plan, er zijn geen concrete doelen en er is geen duidelijk lijn van beleid naar praktijk. Een deelnemer aan een werksessie hierover: 'De gemeente trapt in klassieke valkuilen, er wordt gewerkt naar de waan van de dag. Ondermijning vereist tijdlijnen maken, zaken met elkaar verbinden. Daar zit veel voorwerk aan en die tijd is er niet.'

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, zijn in het IVB de volgende doelstellingen geformuleerd voor de aanpak van ondermijning:

- Het vergroten van het zicht op ondermijning door onze informatiepositie te versterken.
- Het vergroten van de weerbaarheid van bestuur en organisatie.
- Een gerichte aanpak van drugshandel en –productie. Wij richten ons daarbij op facilitators in het buitengebied en bedrijventerreinen.

<sup>7</sup> Bron: Nieuwsbrief aan de raad, 8 juli 2021.

- Het benadrukken en uitdragen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ondernij-ning is van ons allemaal, inwoners, ondernemers, recreanten en professionals.

Mede door de ambtelijke onderbezetting is geen van deze doelstellingen gerealiseerd. Van de in het *Uitvoeringsplan 2021-2022* genoemde actiepunten is er geen gezamenlijk plan van aanpak opgesteld met de twee andere gemeenten. Er is wel een tussentijdse evaluatie geweest van de voortgang van de uitvoering van het uitvoeringsplan, de bevindingen zijn opgenomen in dit rapport. De APV en het Bibob-beleid zijn daadwerkelijk geactualiseerd.

## 5 Samenwerking

### Deelvragen:

1. Welke taken vallen onder de inzet van de gemeente, de politie, OM, provincie en RIEC en hoe werkt de gemeente samen?
2. Hoe geeft de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie) in de praktijk invulling aan haar eigen rol binnen de aanpak ondermijnende criminaliteiten ten opzichte van samenwerkingspartners?
3. Hoe werkt de gemeente regionaal samen in de aanpak van ondermijning?
4. Zijn de doelstellingen gerealiseerd?

### 5.1 Samenwerking in de lokale aanpak

#### 5.1.1 Over de integrale aanpak en de regierol

In een integrale aanpak van ondermijning werken veiligheidspartners samen om ondermijnende criminaliteit te voorkomen en tegen te gaan. Er wordt gekeken wie van de partners de beste kaarten in handen heeft om te interveniëren.

Burgemeesters hebben diverse bestuursrechtelijke instrumenten tot hun beschikking bij de aanpak van ondermijning, zoals het opleggen van dwangsommen, het sluiten van panden en het weigeren of intrekken van vergunningen op grond van de Wet Bibob. Daarnaast zijn er preventieve instrumenten in de aanpak van ondermijning, zoals voorlichting. De gemeente kan bijvoorbeeld boeren in het buitengebied wijzen op de mogelijke risico's om benaderd te worden door criminelen om gebruik te maken van (leegstaande) schuren. Een preventief instrument is ook dat voorkomen wordt dat jongeren in de criminaliteit belanden, bijvoorbeeld door de inzet van jeugd-boa's en jongerenwerkers.

De *politie en het OM* zijn verantwoordelijk voor strafrechtelijke opsporing en vervolging. De *RIEC's* ondersteunen gemeenten in de aanpak van ondermijning (zie eerder in noot 2). De *Belastingdienst* is verantwoordelijk voor de fiscale kant van de aanpak van ondermijning (zoals witwassen) en de *Nederlandse Arbeidsinspectie* richt zich wat betreft de aanpak van ondermijning op het controleren en inspecteren of bedrijven en werknemers zich houden aan de wet en regelgeving omtrent arbeidsomstandigheden. De gemeente heeft een regierol als het gaat

om de lokale integrale aanpak van ondermijning door samenwerking met de andere partners te coördineren en integrale controles te initiëren.

### 5.1.2 Samenwerking en de regierol in de praktijk

De regierol van de gemeente komt in de praktijk nog niet van de grond, mede door het gebrek aan capaciteit en personele wisselingen. Integrale controles vinden al geruime tijd nauwelijks meer plaats. ‘Het komt niet van de grond, de gemeente lijkt handelingsmoe’, aldus een gesprekspartner. Als de gemeente samenwerkt, dan gebeurt dat in de praktijk vooral in het ondermijningsoverleg. Zoals in paragraaf 4.3 beschreven, nemen daar naast gemeentelijke betrokkenen ook de politie, het RIEC en de Belastingdienst. De Nederlandse Arbeidsinspectie sluit op afroepbasis. Signalen in het ondermijningsoverleg zijn met name afkomstig van de politie, Meld Misdaad Anoniem en de toezichthouders/boa’s. Uit de werksessie met externen blijkt dat deze signalen vaak niet worden opgepakt en opvolging uitblijft. Als er al wat wordt gedaan met signalen duurt het lang.

De politie heeft in het basisteam Dronten, Noordoostpolder en Urk een operationeel expert die zich binnen dat team expliciet bezighoudt met de aanpak van ondermijning. Daarnaast is er binnen Noordoostpolder een wijkagent die zich voor ongeveer 70% van de tijd kan bezighouden met de aanpak van ondermijning en hebben vier medewerkers van de basispolitiezorg ondermijning als taakaccent. Zij letten tijdens surveillances specifiek op signalen van ondermijning.

Door de politie worden bestuurlijke rapportages opgesteld, waarmee politie-informatie wordt gedeeld met de burgemeester. Sinds 2022 ging het om negen casussen, die vooral drugsgereleerd waren (zoals drugsdealen op straat en hennepkwekerijen). Op basis van deze informatie kan de burgemeester maatregelen treffen om criminaliteit te bestrijden of overlastgevende situaties te beëindigen door hun bestuurlijke instrumentarium in te zetten. Voor de bestuurlijke rapportages geldt dat er een enkele keer een pand is gesloten, vaker wordt er niet iets mee wordt gedaan en als het gebeurt, dan laat het lang op zich wachten, zo blijkt uit de werksessies en interviews. Een reden dat bestuurlijke rapportage niet worden opgevolgd is ook dat deze volgens de gemeente laat of niet compleet worden ingediend. Er is weinig contact met het OM wegens een gebrek aan zaken vanuit Noordoostpolder.

Uit de werksessies komt naar voren dat het gezamenlijke integrale veiligheidsbeleid van de gemeente met de gemeenten Urk en Dronten in theorie meerwaarde heeft. Gezamenlijk beleid en samenwerken in de aanpak van ondermijning brengt schaalvoordelen met zich mee, biedt de mogelijkheid om kennis uit te wisselen en om van elkaar te leren. Bovendien zouden de gemeenten samen trainingen kunnen organiseren, wordt in de werksessie aangegeven. Dat alles gebeurt in de praktijk niet. ‘Ieder doet zijn eigen ding’, aldus een deelnemer aan de werksessie met de externe veiligheidspartners. Dit werd door alle aanwezigen onderschreven.

## 5.2 Regionale samenwerking

De zes Flevolandse gemeenten en de provincie hebben gezamenlijk de *Flevolandse norm* ontwikkeld, een samenwerking met diverse ambities die betrekking hebben op de aanpak van ondermijning.

De geformuleerde ambities van de Flevolandse norm zijn onderverdeeld in vier thema's:<sup>8</sup>

1. Bewustwording bij zowel bestuur als ambtelijke organisatie.  
Een ambitie is onder andere: 'Ondermijning is opgenomen in het gemeentelijke Integrale Veiligheidsplan en de aanpak is verder vormgegeven in een plan van aanpak of uitvoeringsplan.'
2. Organisatie-inrichting en informatiehuishouding.  
Een ambitie is onder andere: 'Alle gemeenten zijn aangesloten op Meld Misdaad Anoniem.'
3. Bestuurlijk instrumentarium.  
Een ambitie is onder andere: 'De gemeenten hebben zogenaamde ondermijningsartikelen opgenomen in de APV, stellen hier indien nodig beleid voor op en stemmen dit districtelijk af.'
4. De integriteit van de organisatie.  
Een ambitie is onder andere: 'Binnen functies die kwetsbaar zijn voor integriteitsschendingen wordt gewerkt met het vier-ogen-principe.'

De onderdelen 1 en 4 komen aan de orde in hoofdstuk 6 van dit rapport.

Doel van de Flevolandse norm is om gezamenlijk en op slagvaardige wijze barrières op te werpen tegen ondermijning en daarmee een waterbedeffect te voorkomen. Of dat is gelukt, is niet hard te maken. In de werksessie is de suggestie uitgesproken 'dat er weleens wat bedrijfjes zijn vertrokken' uit Flevoland. Het is daarbij ook belang dat ondermijnende criminelen 'dicht op de huid' worden gezeten, zo wordt daarbij aangevuld. In Noordoostpolder gebeurt dat niet. De aanwezigen bij de werksessie met externen geven aan trots te zijn op deze samenwerking op de schaal van de provincie. 'De Flevolandse norm is uniek en ook ambitieus.' De norm is inmiddels nagevolgd in andere gebieden (Brabantse norm, Friese norm).

Op regionaal niveau, qua grondgebied bestaande uit de provincies Flevoland, Utrecht en een deel van Noord-Holland, is het programma *Wie praat die gaat. Samen effectief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit in Midden-Nederland* ontwikkeld, met specifieke doelen voor Flevoland. Voorbeelden voor het jaar 2022 hiervan waren dat vijftien casussen zouden worden behandeld (waarvan één gemeentegrensoverschrijdend), het creëren van gezamenlijk inzicht in de voortgang en behaalde resultaten in casuïstiek middels een dashboard en het organiseren van een training juridische grondslag lokaal ondermijningsoverleg en een training bestuurlijk instrumentarium. Aan de laatstgenoemde trainingen heeft de gemeente Noordoostpolder meegedaan en in 2022 is één bovenlokale casus aangeleverd.

Op districtsniveau is er samenwerking op Flevolands niveau door middel van het Districtelijk Team Ondermijning (DTO), waaraan onder voorzitterschap van het RIEC de politie, gemeenten en het OM deelnemen. Hierin wordt overlegd over concrete ondermijningscasuïstiek. Het doel daarvan is om lokale casuïstiek succesvol en structureel aan te pakken. In de werksessie wordt er positief gereflecteerd op deze samenwerking in districtsverband; een heldere structuur en onderling vertrouwen liggen daaraan ten grondslag.

<sup>8</sup> Districtelijk Team Ondermijning Flevoland, *De Flevolandse Norm. Flevoland weerbaar tegen georganiseerde criminaliteit*, versie maart 2021.

## 6 Weerbaarheid

### Deelvragen:

1. In hoeverre zijn ambtenaren en bestuurders weerbaar tegen ondermijning?
2. Hoe zorgt de gemeente er in de praktijk voor dat de kans zo klein mogelijk is dat de organisatie zelf doelwit wordt van ondermijning?

Een gemeente kan zelf ook doelwit zijn van de georganiseerde criminaliteit. Omdat de gemeentelijke producten en diensten interessant en soms onmisbaar zijn voor criminelen, bestaat het risico dat ze ambtenaren of bestuurders proberen te beïnvloeden door middel van bedreiging, intimidatie, verleiding of omkoping. De gemeente moet hier weerbaar tegen zijn. In een weerbare gemeente:

- zijn ambtenaren en bestuurders zich ervan bewust dat er sprake is van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeente;
- zijn ze zich ervan bewust dat ze zelf doelwit van criminelen kunnen zijn,
- zijn (organisatorische) beheersmaatregelen getroffen om de risico's op ondermijning van ambtenaren en bestuurders te beperken, en
- zijn ambtenaren en bestuurders in staat pogingen tot criminele beïnvloeding te 'neutraliseren' (persoonlijke weerbaarheid).

### 6.1 Weerbaarheid ambtelijk apparaat

Alle deelnemers van de ambtelijke werksessie gaven aan zich ervan bewust te zijn dat binnen het grondgebied van de gemeente sprake is van georganiseerde criminaliteit. 'Het is naïef om te denken dat het er niet is', aldus een deelnemer. 'Anders zoek je niet goed genoeg', aldus een andere deelnemer. Daarbij werden wietplantages, drugsgelateerde afvaldumpingen, mensenhandel en illegale prostitutie als voorbeelden genoemd. Door de deelnemers wordt in overwegende mate ook het risico gezien dat men zelf doelwit kan zijn van criminelen die besluitvorming willen beïnvloeden. Gemeentelijk vastgoed, opdrachtverlening, vergunningaanvragen en economische zaken zijn onderwerpen die daarbij genoemd zijn.

Organisatorisch zijn geen beheersmaatregelen getroffen die specifiek gericht zijn op het voorkomen van ondermijning van de ambtelijke organisatie. Er is wel een aantal andere maatregelen die daar aan bijdragen, zoals het opvragen van een VOG aan nieuwe medewerkers, een VOG P voor medewerkers die politiegegevens in kunnen zien, een gedragsverklaring bij aan-

bestedingen<sup>9</sup> en in veel gevallen een vierogenprincipe. Daarbij is echter vaak wel sprake van vier ogen op eigen initiatief, bijvoorbeeld als een medewerker behoefte heeft aan intervisie. Het vierogenprincipe wordt niet consequent toegepast. Kwaadwillende ambtenaren zouden dat kunnen omzeilen. Het gaat daarbij overigens nadrukkelijk om het werkproces (dat één medewerkers zelfstandig een vergunning zou kunnen verstrekken zonder dat collega's meekijken), niet om de wijze waarop dit in de praktijk wordt ingevuld of om de persoon die de functie vervult. De deelnemers aan de werksessie treffen ook wel persoonlijke weerbaarheidsmaatregelen tegen ondermijning, zoals terughoudend gebruik van social media en het gebruik van de meisjesnaam in brieven.

De deelnemers aan de werksessie zijn zich bewust van de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeente en van de risico's op ondermijning van ambtenaren. De deelnemers aan de ambtelijke werksessie zijn echter niet representatief voor de organisatie als geheel. Veel van hen maken deel uit van het ondermijningsoverleg of de Bibob-werkgroep en hebben daarom aandacht voor ondermijning.

In januari 2019 heeft het RIEC een weerbaarheidsscan uitgevoerd. Hierin wordt onder meer geconcludeerd dat er verbeteringen mogelijk zijn als het gaat om bewustzijn op het gebied van ondermijning. Zo zouden bijvoorbeeld signalen gemist worden omdat men te veel uitgaat van goede intenties en vertrouwen en te veel vanuit servicegerichtheid handelt. Ook wordt geconstateerd dat de gemeente op het gebied van organisatorische weerbaarheid nog relatief weinig actief is. Er is weinig reden om aan te nemen dat deze conclusies veranderd zijn, zo blijkt ook uit de gesprekken en groepsessies. De afgelopen jaren is binnen de gemeente niet geïnvesteerd in het creëren van bewustwording en het vergroten van de weerbaarheid. Wel is er voor de boa's en toezichthouders een cursus georganiseerd in het herkennen van signalen van ondermijning.

## 6.2 Weerbaarheid college

Tijdens de bestuurlijke werksessie stelden de meeste collegeleden dat de georganiseerde criminaliteit geen serieus probleem is binnen de gemeente.<sup>10</sup> Een meerderheid van de bestuurders ziet geen of weinig risico voor zichzelf om met een crimineel oogmerk beïnvloed te worden, mede vanuit de veronderstelling dat men niet beïnvloedbaar is. De meeste collegeleden zien ook geen persoonlijke rol voor zichzelf in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld als het gaat om georganiseerde zorgfraude of vastgoedfraude. Wel vinden ze dat zij een signalerende rol hebben.

Criminelen proberen zich vaak te manifesteren als een respectabel lid van de samenleving, waarbij het aantrekkelijk is om gezien te worden in het gezelschap van een wethouder of dat een wethouder zich ophoudt in bijvoorbeeld een horecagelegenheid van de crimineel. Dit wordt wel 'sociaal witwassen' genoemd.

<sup>9</sup> Veel overheidsopdrachten moeten worden aanbesteed op grond van Europese aanbestedingsregels. Een aanbestedende dienst kan van de inschrijver op een overheidsopdracht verlangen dat deze een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) overlegt. Een GVA is een verklaring dat uit een onderzoek is gebleken dat er geen bezwaren zijn dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een opdracht.

<sup>10</sup> In dit onderzoek wordt niet de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Noordoostpolder onderzocht. Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat er maar een maar een beperkt zicht op is, maar dat er wel diverse criminogene factoren zijn die het risico op de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit vergroten (zoals bedrijventerreinen die blinde vlekken voor overheidsorganisaties zijn en een lage meldingsbereidheid).

De collegeleden zijn zich er wel van bewust dat voorzichtig moet worden omgegaan met personen of bedrijven binnen de gemeente die zich (wellicht) bezighouden met ondermijnende criminele activiteiten. Zo is er bijvoorbeeld het besef dat niet met iedereen op de foto moet worden gegaan om 'sociaal witwassen' tegen te gaan.

Collegeleden gaan in principe niet zonder ambtelijke ondersteuning naar afspraken, waardoor sprake is van een vierogenprincipe. Het is, zo werd aangegeven, niet te voorkomen dat de bestuurders in hun vrije tijd bij bijvoorbeeld de sportvereniging worden aangesproken, maar dan is de stelregel dat individuele collegeleden geen besluiten nemen, alles moet in het college worden besproken. 'Elk besluit is een collegebesluit. Het systeem biedt rugdekking', zo werd in de groepsessie met het college gezegd. Als er ambtelijk of bij de burgemeester signalen zijn dat contacten met een persoon of ondernemer risicovol kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat een Bibob-onderzoek of een gecompliceerde vergunningprocedure loopt, wordt dat aan de betreffende wethouder doorgegeven. Ambtelijk worden de agenda's van de bestuurders ook daarop gecheckt. Het is ambtelijke gesprekspartners niet bekend dat werkbezoeken om een dergelijke reden zijn geannuleerd.

Concrete casuïstiek of algemene beelden over de aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit binnen de gemeente komen niet of nauwelijks aan de orde in het college, maar persoonlijke risico's en ervaringen worden wel gedeeld en besproken in het college. De burgemeester wordt door alle betrokkenen benoemd als degene waarmee eventuele incidenten gedeeld worden.

### 6.3 Weerbaarheid raad

In hoeverre ondermijning een probleem is in de samenleving, is niet duidelijk bij de raadsleden die deelnamen aan de werksessie. Sommigen geven aan dat het overal speelt dus hoogstwaarschijnlijk ook in Noordoostpolder, maar het is verborgen en onzichtbaar. Anderen zeggen dat, omdat ze er niks over horen of zien, ze er vanuit gaan dat het niet speelt in de gemeente.

De meeste deelnemers aan de werksessie zien geen risico's voor zichzelf als raadslid om ondermijnd te worden, bijvoorbeeld omdat ze besluitvorming zouden kunnen beïnvloeden of omdat ze over bepaalde (vertrouwelijke) informatie beschikken die interessant is voor criminelen. Als die risico's er al zouden zijn, dan achten ze zichzelf persoonlijk dermate weerbaar dat het in de praktijk geen probleem vormt. 'Het is verspilling van energie om mij te proberen te beïnvloeden, het lukt ze toch niet', aldus een raadslid. 'We zijn te nuchter en te braaf', aldus een ander raadslid. Wel wordt aangegeven dat er vaak sprake is van een glijdende schaal, waarbij iets begint met een kleine dienst maar zo kan uitgroeien dat iemand niet meer terug kan. De raadsleden nemen geen voorzorgsmaatregelen door bijvoorbeeld niet met bepaalde personen op de foto te gaan. 'Ik zou niet weten met wie ik dan niet op de foto zou kunnen', aldus een raadslid.

Over het onderwerp weerbaarheid en ondermijning is de raad in de laatste jaren een aantal keren voorgelicht:

- 8 februari 2021: Voorlichting door de politie over het Veiligheidsbeeld 2020, met onder meer aandacht voor ondermijning.



- 13 juni 2022: tijdens een informatiemarkt gaf een beleidsadviseur openbare orde en veiligheid aan de nieuwe raads- en commissieleden uitleg over veiligheid, ondermijning en de Flevolandse aanpak.
- 16 februari 2023: avond over integriteit en ondermijning

In mei 2021 is er een voorlichting geweest door de griffier en de burgemeester over integriteit en ondermijning voor aan de verkiezingen deelnemende partijen. Doelstelling was om een beeld te geven van wat ondermijning is (algemeen én toegespitst op Noordoostpolder), wat de urgentie is van dit onderwerp bij het rekruteren van kandidaat-raadsleden en hoe daarbij geacteerd kan worden door een selectiecommissie (aandachtspunten en vragen voor kandidaten). Het ging hier bijvoorbeeld om het risico dat iemand in de raad zou willen om dan vanuit een crimineel oogmerk invloed te kunnen uitoefenen op besluitvorming of de beschikking te kunnen krijgen over vertrouwelijke informatie. In feite gaat het dan om infiltratie in de raad.<sup>11</sup> Uit de werksessie met de raadsleden is gebleken dat het onderwerp ‘ondermijning van raadsleden’ bij sommige partijen aan de orde is geweest bij de selectiegesprekken voor raadsleden, maar niet bij alle. Een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wordt niet bij alle partijen gevraagd. Dit is overigens niet verplicht, maar wel een mogelijke weerbaarheidsmaatregel.

Bij de raadsleden zijn geen procedures bekend hoe te handelen als ze wel met een crimineel oogmerk beïnvloed zouden worden, bijvoorbeeld door bedreiging, intimidatie of omkoping.

---

<sup>11</sup> Uit onderzoek van Pro Facto uit 2017 blijkt bijvoorbeeld dat 8% van de raadsleden toen met een crimineel oogmerk is bedreigd. <https://www.pro-facto.nl/meer-actueel/668-criminelen-proberen-in-heel-nederland-het-gemeentebestuur-te-beïnvloeden>

## 7 Gemeenteraad

### Deelvragen:

1. Welke kaders heeft de raad gesteld?
2. Wat is de informatiebehoefte van de raad?
3. Hoe vult de raad zijn controlerende rol in?
4. Hoe is de raad betrokken bij het thema 'ondermijning', bijvoorbeeld in de vorm van een werksessie, informatieavond of andere informatie van het college?
5. In welke mate is de raad op de hoogte (gebracht) van ontwikkelingen op het gebied van ondermijning binnen de gemeente? Wordt de informatiebehoefte van de raad hiermee afgedekt?

De gemeenteraad heeft als het gaat om de aanpak van ondermijning een kaderstellende en controlerende rol. Kaders kunnen worden gesteld in het beleid en in lokale regelgeving (de APV). De controlerende rol bestaat eruit dat de raad de uitvoering van het beleid controleert: gebeurt het volgens plan, zijn er bijzonderheden in de uitvoering en worden de beoogde doelen en effecten gerealiseerd?

Het *Integraal veiligheidsbeleid Dronten, Noordoostpolder en Urk 2020-2023* is op 7 december 2020 besproken in de raadscommissie Bestuur, Financiën en Economische zaken en vervolgens op 14 december 2020 vastgesteld door de raad. Op 13 december 2021 heeft de raad ingestemd met een wijziging van de APV waarbij een extra weigeringsgrond is opgenomen in het kader van de aanpak van ondermijning. Dit zijn de formele kaders die de raad heeft gesteld.

In 2021 en 2022 zijn aan de APV artikelen toegevoegd waarmee vergunningen voor evenementen, speelhallen, exploitatie van openbare inrichtingen (zoals een café) of bedrijvigheid kunnen worden geweigerd 'als de ondernemer of de beheerder (s) in enig opzicht van slecht levensgedrag is'. Deze zijn ontleend aan de modelverordening van de VNG.

De informatievoorziening aan de raad over de aanpak van ondermijning vindt met name plaats in de reguliere P&C-cyclus (programmabegrotingen, jaarstukken, septemberrapportages).

In de *Programmabegroting 2023-2026* is bijvoorbeeld het volgende opgenomen:

‘De aanpak van ondermijning heeft prioriteit. Hiervoor is incidenteel een budget beschikbaar van € 150.000. Onze focus ligt daarbij op de bedrijventerreinen en het buitengebied. Naast het vergroten van bewustwording en meldingsbereidheid bij inwoners voeren we controles uit, al dan niet met partners zoals de belastingdienst en de politie. De bestuurlijke aanpak uit de ‘Flevolandse Norm’, geven we verder vorm. We doen dit in nauwe samenwerking met de gemeenten Dronten en Urk en het RIEC-MNL. Ook de aanpak van cybercriminaliteit is een prioriteit in het veiligheidsbeleid. Met het project Hackshield, een online game, maken we de jeugd en via hen ouders, “spelenderwijs” (meer) bewust van en weerbaar tegen de gevaren van de digitale wereld. Met partners als het ROC en de politie zetten we ook in op voorlichting aan ondernemers en inwoners.’

Terugblikken op de lokale aanpak van ondermijning en de mate waarin de doelen van het beleid worden gerealiseerd, gebeurt niet, met uitzondering van de eerder geciteerde nieuwsbrief uit 2021. Er zijn door de raad ook geen schriftelijke vragen hierover gesteld. Het *Uitvoeringsplan 2021-2022* is ter informatie aan de raad gestuurd, het *Campagneplan Ondermijning gemeente Noordoostpolder* (besproken in hoofdstuk 2) niet.

In de werksessie met de raadsleden is gebleken dat de meeste deelnemers meer geïnformeerd willen worden over wat er speelt binnen de gemeente op het gebied van ondermijning (aard, omvang, casuïstiek) en de acties die ondernomen zijn (men moet het nu bijvoorbeeld in de krant lezen als er een drugspand is gesloten). Daarnaast is een deel van de aanwezigen geïnteresseerd in de uitvoering van het beleid. ‘Er is beleid, dan wil je ook weten wat ermee gebeurt’, aldus een raadslid bij de werksessie.

## 8 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteert de rekenkamer per onderzoeksthema de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

### **Beleid**

Ondermijning wordt door de gemeente Noordoostpolder beschreven als ‘daar waar onderwereld en bovenwereld elkaar raken. Het gaat om het gebruiken van legale structuren voor criminele handelingen of om crimineel geld wit te wassen’. Deze beschrijving komt overeen met die landelijk worden gebruikt. Samen met de gemeenten Dronten en Urk heeft de gemeente Noordoostpolder een Integraal Veiligheidsplan opgesteld. Het thema ondermijning wordt daarin als belangrijke prioriteit aangemerkt. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek had de gemeente ook een *Uitvoeringsplan 2021-2022* met vijf actiepunten. Dat plan bevatte geen concrete operationele activiteiten om de aanpak van ondermijning vorm en inhoud te geven en het plan is inmiddels geactualiseerd.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het gezamenlijke integrale veiligheidsbeleid van de gemeente met de gemeenten Urk en Dronten in theorie meerwaarde heeft, maar in de praktijk komt samenwerking met de buurgemeenten niet uit de verf. “Ieder doet zijn eigen ding”, aldus een deelnemer aan de werksessie met de externe veiligheidspartners. Daarnaast is het beleid niet expliciet onderbouwd met wetenschappelijke inzichten.

### **Zicht op ondermijning**

Ondermijning is in de gemeente Noordoostpolder een reëel probleem. Dit blijkt onder meer uit het ondermijningsbeeld dat in 2019 voor de gemeente is opgesteld. Daarin worden drie thema’s onderscheiden voor de gemeente:

- drugscriminaliteit,
- witwassen via dekmantelbedrijven zoals horecagelegenheden, een kapperszaak of supermarkten.
- problematiek rondom arbeidsmigranten

Sociaal culturele factoren dragen volgens het ondermijningsbeeld bij aan de aantrekkelijkheid van de gemeente voor ondermijnende criminaliteit. Het gaat bijvoorbeeld om de meldingsbereidheid, die laag zou zijn. Ook de ons-kent-ons cultuur zou een rol spelen.

Uit de interviews en werksessies blijkt dat de gemeente een beperkt zicht heeft op de verschillende verschijningsvormen van ondermijning. Het ondermijningsbeeld uit 2019 is niet geactualiseerd. In een analyse van bedrijventerreinen van 2020 worden alle elf bedrijventerreinen bijvoorbeeld aangeduid als 'blinde vlek', wat betekent dat er weinig tot geen zicht op is door gemeente en politie.

### **Uitvoering**

Op papier heeft de gemeente 3 fte beschikbaar voor openbare orde en veiligheid, maar sinds begin 2022 is er sprake van (grote) onderbezetting. Alle drie de medewerkers hebben de gemeente in de eerste helft van 2022 verlaten. Medio 2022 was er door externe inhuur een medewerker aangetrokken voor de aanpak van ondermijning. Sinds 2023 is er een nieuwe beleidsmedewerker OOV aangesteld, die zich specifiek met ondermijning bezig zou houden. In de praktijk kan deze medewerker zich daar maar voor ongeveer twee dagen per week mee bezighouden en is deze voor de rest van de week belast met overige werkzaamheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Inmiddels is in 2023 de formatie 4 fte voor OOV. De gemeente Noordoostpolder heeft toch nog vergeleken met buurgemeenten Urk en Dronten - zowel absoluut als afgezet tegen het totaal aantal inwoners - de kleinste beschikbare formatie voor OOV in het algemeen en voor de aanpak van ondermijning in het bijzonder. Dit is een beperkte benchmark die altijd met enige terughoudend bekeken moet worden maar tegelijkertijd geeft de benchmark wel een goede indicatie voor de beschikbare ambtelijke capaciteit in de Noordoostpolder. Mede als gevolg van de onderbezetting heeft de aanpak van ondermijning grotendeels stil gelegen in 2022. De doelstellingen zoals beschreven in het uitvoeringsplan 2021-2022 en Integraal Veiligheidsplan zijn niet volledig gerealiseerd. De APV en het Bibob-beleid zijn wel geactualiseerd

Gemeentemedewerkers die betrokken zijn bij de ondermijningsaanpak (bijvoorbeeld in het lokaal ondermijningsoverleg of in het Bibob-overleg) zijn alert op signalen van ondermijning. Uit de interviews en werksessies blijkt dat het niet aannemelijk is dat dit bewustzijn organisatiebreed aanwezig is. Er hebben dan ook geen bewustwordingstrainingen of -sessies plaatsgevonden voor de ambtelijke organisatie in brede zin. Alleen voor de toezichthouders en boa's is in 2022 een training georganiseerd, door het RIEC, waarbij het herkennen van signalen een van de onderdelen vormde. In 2023 staan wel activiteiten in dit kader gepland. De gemeente heeft een mailadres waar signalen van ondermijning binnen kunnen komen, maar in de praktijk is dat niet bekend binnen de organisatie en wordt het niet gebruikt.

### **Samenwerking**

Gemeentes hebben een regierol als het gaat om de lokale integrale aanpak van ondermijning door samenwerking met de andere partners (zoals de politie en de Belastingdienst) te coördineren en integrale controles te initiëren. In de praktijk zijn er nauwelijks integrale controles geïnitieerd en gerealiseerd in de gemeente. De regierol van de gemeente komt in de praktijk nog niet van de grond, mede door het gebrek aan capaciteit en personele wisselingen.

Op lokaal niveau werkt de gemeente vooral in het ondermijningsoverleg samen met andere partners, zoals de politie en de Belastingdienst. Dat overleg moet nog goed van de grond komen. Aan bestuurlijke rapportages van de politie wordt door de gemeente weinig uitvoering gegeven, omdat de rapportages volgens de gemeente laat of niet compleet worden ingediend. Met het OM is weinig contact, vooral omdat er geen zaken worden aangeleverd vanuit de gemeente. Op regionaal niveau hebben de zes Flevolandse gemeenten gezamenlijk de *Flevolandse norm* ontwikkeld. De gemeente Noordoostpolder heeft een relatief kleine bijdrage geleverd aan de regionale en districtelijke aanpak van ondermijning.

### **Weerbaarheid**

Weerbaarheid begint met bewustzijn. Alle deelnemers van de ambtelijke werksessie gaven aan zich ervan bewust te zijn dat binnen het grondgebied van de gemeente sprake is van georganiseerde criminaliteit. Organisatorisch zijn geen beheersmaatregelen getroffen die specifiek gericht zijn op het voorkomen van ondermijning van de ambtelijke organisatie. Zo wordt geconstateerd dat de gemeente op het gebied van organisatorische weerbaarheid en bewustwording nog relatief weinig actief is. Het vierogenprincipe wordt niet consequent toegepast.

Tijdens de bestuurlijke werksessie stelden de meeste collegeleden dat de georganiseerde criminaliteit geen serieus probleem is binnen de gemeente. De meeste collegeleden zien ook geen persoonlijke rol voor zichzelf in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld als het gaat om georganiseerde zorgfraude of vastgoedfraude. De collegeleden zijn zich er wel van bewust dat voorzichtig moet worden omgegaan met personen of bedrijven binnen de gemeente die zich (wellicht) bezighouden met ondermijnende criminele activiteiten.

In hoeverre ondermijning een probleem is in de samenleving, is niet duidelijk bij de raadsleden die deelnamen aan de werksessie. Sommigen geven aan dat het overal speelt dus hoogstwaarschijnlijk ook in Noordoostpolder, maar het is verborgen en onzichtbaar. Anderen zeggen dat, omdat ze er niks over horen of zien, ze er vanuit gaan dat het niet speelt in de gemeente. De meeste deelnemers aan de werksessie zien geen risico's voor zichzelf als raadslid om ondermijnd te worden, bijvoorbeeld omdat ze besluitvorming zouden kunnen beïnvloeden of omdat ze over bepaalde (vertrouwelijke) informatie beschikken die interessant is voor criminelen. Als die risico's er al zouden zijn, dan achten ze zichzelf persoonlijk dermate weerbaar dat het in de praktijk geen probleem vormt.

### **Gemeenteraad**

De gemeenteraad heeft kaders gesteld voor de aanpak van ondermijning door het *Integraal veiligheidsbeleid Dronten, Noordoostpolder en Urk 2020-2023* vast te stellen en ondermijningsartikelen toe te voegen aan de APV.

De informatievoorziening aan de raad over de aanpak van ondermijning vindt met name plaats in de reguliere P&C-cyclus (programmabegrotingen, jaarstukken, septemberrapportages). Informatie over de lokale aanpak van ondermijning en de mate waarin de doelen van het beleid worden gerealiseerd, wordt niet aan de raad verstrekt. Er zijn door de raad ook geen schriftelijke vragen hierover gesteld.

In de werksessie met de raadsleden is gebleken dat de meeste deelnemers meer geïnformeerd willen worden over wat er speelt binnen de gemeente op het gebied van ondermijning (aard, omvang, casuïstiek) en de acties die ondernomen zijn (men moet het nu bijvoorbeeld in de krant lezen als er een drugspand is gesloten). Daarnaast is een deel van de aanwezigen geïnteresseerd in de uitvoering van het beleid.

### **Algemene conclusie**

In algemene zin concluderen we op basis van het voorgaande dat de aanpak van ondermijning door de gemeente Noordoostpolder onder de maat is. Dat kan deels verklaard worden door de onderbezetting in 2022, maar verder blijkt uit de gesprekken dat het bestuur en de ambtelijke leiding weinig urgentie voelen voor de aanpak van ondermijning. Zo is de capaciteit voor de aanpak van ondermijning in Noordoostpolder beduidend kleiner dan in de buurgemeenten en kan de begin dit jaar specifiek voor de aanpak van ondermijning aangestelde beleidsmede-

werker zich door andere werkzaamheden maar twee dagen per week daarmee bezighouden. De verantwoordelijken binnen het college nemen ook niet het voortouw bij de aanpak van ondermijning, waardoor het college ondermijning niet of nauwelijks als een reëel probleem ervaart. Bovendien voorkomt dit dat collegeleden een rol voor zichzelf gaan zien. Het bewustzijn van de problemen rond ondermijning ontbreekt ook bij een substantieel deel van de gemeenteraad.

## 9 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande formuleren we de volgende aanbevelingen :

### *Aanbevelingen voor raad en college*

1. Betrek de raad en zijn kaderstellende taken nadrukkelijk bij de beleidsvorming over het thema ondermijning.

Neem de raad mee in de keuzes die gemaakt moeten of kunnen worden. Laat de raad de prioriteiten onderwerpen bepalen, gebaseerd op een goede informatiepositie (aanbeveling 4). Laat de door de raad gestelde prioriteiten leidend zijn in het beleid.

2. Bestuurlijke prioriteit in beleid en middelen

Geef als college bestuurlijk daadwerkelijk prioriteit aan de aanpak van ondermijning op basis van de door de raad gestelde kaders. Formuleer ambities, stel heldere doelen vast en begroot in lijn met de doelen ook de benodigde middelen. Leg dit vast in een concreet uitvoeringsplan en geef daar bestuurlijke prioriteit aan. Zorg er nadrukkelijk voor dat de gemeentelijke capaciteit aansluit bij de vastgestelde doelen, zodat daadwerkelijk uitvoering gegeven kan worden aan de aanpak van ondermijning.

3. Bewustzijn en onderkenning van de problematiek

Creëer bewustzijn van ondermijningsproblematiek en de verschijningsvormen en risico's daarvan, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als bij de gemeenteraad en het college. Onderken dat ambtenaren en gemeenteraadsleden en college doelwit kunnen worden van ondermijnende activiteiten. Creëer een zichtbaar vertrouwelijk meldpunt voor signalen van ondermijning en informatie over wat ondermijning kan zijn.

### *Aanbevelingen voor het college*

4. Monitoren en raad informeren

Monitor de aanpak van ondermijning systematisch en rapporteer daarover periodiek aan de raad, zodat de raad op de hoogte is van de ontwikkelingen in de aanpak. Hou het ondermijningsbeeld actueel zodat in het hele grondgebied van de Noordoostpolder voldoende zicht is op mogelijke risico's van ondermijning en gericht de uitvoering daarop kan worden afgestemd.



5. Uitvoering met een duidelijke lijn van beleid naar uitvoering

Werk als gemeente in de praktijk volgens het uitvoeringsplan dat voortvloeit uit de doelstellingen van het beleid, zodat de 'waan van de dag' minder leidend wordt en prioriteit gegeven wordt aan de risico's uit het ondermijningsbeeld.

*Naast de hierboven geformuleerde aanbevelingen biedt dit onderzoek meer aanknopingspunten om de aanpak van ondermijning te verbeteren. Benut ook deze aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling ervan.*

## Bijlage 1: werksessies

### *Ambtelijk apparaat*

Deelnemers:	Medewerkers openbare orde en veiligheid, burgerzaken, vastgoed, Bibob-coördinator, inkoop, P&O, vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), sociaal domein, buitendienst, economische zaken.
Aandachtspunten:	Uitvoering Zicht op ondermijning Weerbaarheid

### *Veiligheidspartners*

Deelnemers:	Medewerkers openbare orde van de gemeenten Noordoostpolder, Dronten en Urk, politie, RIEC. Het Openbaar Ministerie kon niet aanwezig zijn, daarmee is een interview gehouden.
Aandachtspunten:	Zicht op ondermijning Samenwerking

### *College van B&W*

Deelnemers:	Alle leden van het college van burgemeester en wethouders
Aandachtspunten:	Beleid Zicht op ondermijning Weerbaarheid

### *Gemeenteraad*

Deelnemers:	Alle fracties zijn uitgenodigd, vertegenwoordigers van de fracties van ONS, PvdA, CDA, PU en VVD waren aanwezig. Aanvullend is een digitale sessie gehouden met vertegenwoordigers van D66, GroenLinks en ChristenUnie/SGP.
Aandachtspunten:	Kaderstelling, controle, informatie Zicht op ondermijning Weerbaarheid Voorlopige bevindingen Mogelijke aanbevelingen

## Bijlage 2: bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Noordoostpolder  
t.a.v. J. van Enst, voorzitter  
per e-mail [esther.fogl@icloud.com](mailto:esther.fogl@icloud.com)

Uw bericht van 12 juli 2023	Uw kenmerk -	Zaaknummer 2023091396011	Datum 19 september 2023
Onderwerp Bestuurlijke reactie rapportage ondermijning	Bijlagen -	Inlichtingen dhr. E. de Vries, <a href="mailto:e.devries@noordoostpolder.nl">e.devries@noordoostpolder.nl</a>	

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Op 12 juli 2023 ontvingen wij van u met het concept rapport "Stenen lichten" de uitkomsten van een onderzoek, dat door uw commissie is uitgevoerd naar de benadering van ondermijning in de gemeente Noordoostpolder.

### Het college erkent de bevindingen en suggesties

Allereerst willen wij onze oprechte dank uitspreken voor het onderzoek dat u heeft uitgevoerd, evenals voor de bevindingen en aanbevelingen die u heeft gepresenteerd. Ons college herkent en onderschrijft de conclusies die zijn getrokken. We realiseren ons dat er in de afgelopen periode te weinig structurele aandacht is besteed aan dit onderwerp, gedeeltelijk als gevolg van beperkte capaciteit en het ontbreken van duidelijke regie van onze kant in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Wij willen hierbij niet onopgemerkt laten dat dit beeld overeenkomt met bevindingen uit diverse recente (rekenkamer)onderzoeken in andere gemeenten.

**Stappen worden reeds ondernomen voor verbetering**

Het gemeentelijke veiligheidsapparaat, inclusief beleidsadviseurs en boa's, stuitte geruime tijd op uitdagingen. De groeiende complexiteit van veiligheidsproblemen, variërend van maatschappelijke ontevredenheid tot digitale criminaliteit en vluchtelingenvraagstukken, lag hieraan ten grondslag. Ondanks deze opgaven zijn er in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid om ondermijning aan te pakken, waaronder de organisatie van integrale controles en de sluiting van panden in verband met drugshandel. Bovendien heeft de gemeente het BIBOB-proces stevig geïntegreerd, zoals blijkt uit de resultaten van het uitgevoerde onderzoek. Voorafgaand aan het rekenkameronderzoek waren wij ervan bewust dat we moeten kijken naar de capaciteit en invulling van OOV. Deze sterkte, en taakverdeling wordt inmiddels meer op orde gebracht. Het rekenkameronderzoek zegt op onderdelen al iets over de inzet in het jaar 2023, maar nu is al zichtbaar dat het onderwerp meer aandacht en structuur begint te krijgen dan voorheen. Een van onze beleidsadviseurs veiligheid, met een focus op ondermijning, speelt een cruciale rol in zowel interne als externe coördinatie.

**Wij nemen de gedane aanbevelingen graag over**

In het onderzoek zijn vijf belangrijke aanbevelingen geformuleerd, waaronder het betrekken en informeren van de gemeenteraad, het maken van ondermijning tot een bestuurlijke prioriteit, en de ontwikkeling van een concreet uitvoeringsplan. Deze aanbevelingen zijn duidelijk en nemen we graag over. De raad betrekken wij graag meer bij het gehele veiligheidsbeleid: van evenementenveiligheid tot verwarde personen, digitale veiligheid of juist aanpak kleine criminaliteit. Het geheel staat of valt met prioriteiten, ambities en middelen. Binnenkort zal de raad worden geconsulteerd bij de ontwikkeling van het nieuwe integraal veiligheidsbeleid, waarbinnen ondermijning naar verwachting nog steeds een bestuurlijke prioriteit blijft.

We zijn van plan om in het eerste kwartaal van 2024 een meerjarig uitvoeringsplan voor de aanpak van ondermijning vast te stellen. Het eigenaarschap voor (de uitvoering van) dit plan zal duidelijk worden belegd binnen onze ambtelijke organisatie, om beleidsvorming, uitvoering en monitoring nauwkeuriger te coördineren. Het domein van openbare orde en veiligheid blijft een beleidsveld waar de 'de waan van de dag' sterk aan de orde is, maar dan is het juist van belang om het uitvoeringsplan als leidend te hanteren.

### **Regie over de aanpak van ondermijning kent meerdere uitdagingen**

Terwijl we instemmen met de conclusies en aanbevelingen, willen we met deze reactie nog wel expliciete aandacht vestigen op de complexiteit van de context waarin de regie over de aanpak van ondermijning plaatsvindt.

Ondermijning is een uiterst weerbarstig en vaak vaag begrip geworden, waarbij iedereen vermoedens heeft, maar de werkelijke omvang en reikwijdte moeilijk vast te stellen is. Bovendien leidt inspanning, zoals analyses, toezicht en handhaving, niet altijd direct tot tastbare resultaten. Het systematisch in kaart brengen van de problematiek en het organiseren van een effectieve aanpak vergt een langdurige en noodzakelijke inzet.


Doeltreffende regie van de gemeente hangt af van de betrokkenheid en inzet van zowel publieke als private partners. Partners zijn aan zet om het veelal te constateren en juridisch verder te brengen. In beginsel is bijvoorbeeld een Belastingdienst de eerst aangewezen om ten aanzien van de categorie witwassen via dekmantelbedrijven zoals horecagelegenheden, een kapperszaak of supermarkten het voortouw te nemen. Hoewel dat alles steeds meer wordt samengebracht onder de regie van de gemeente, zijn we qua uitvoering wel afhankelijk van autonome organisaties, met eigen agenda's, prioriteiten en afwegingen.

### **Tot slot**

Geen enkele gemeente kan het 'veelkoppig monster' van ondermijning volledig onder controle krijgen. We koesteren geen illusies in die richting voor onze gemeente. Desalniettemin streven we naar een effectievere aanpak door verschijningsvormen te (h)erkennen, focus aan te brengen en partners samen te brengen. Het rekenkameronderzoek draagt zeker bij aan deze inspanningen.

Met vriendelijke groet,

namens het college van de gemeente Noordoostpolder,  
de secretaris, de voorzitter,

  
E. de Vries

  
R. de Groot

pro facto