


ONDERMIJNING IN DE ACHTERHOEK



EEN ANALYSE IN
ACHT GEMEENTEN

2025

INHOUDSOPGAVE

ONDERMIJNING IN DE ACHTERHOEK

1.	INLEIDING	3
1.1	Onderzoeksvragen	3
1.2	Over ondermijning	3
1.3	Onderzoeksactiviteiten	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	CRIMINELE KANSEN: SITUATIONELE FACTOREN	6
2.1	Dunbevolkt grensgebied: vlakbij steden met miljoenen inwoners	6
2.2	Te midden van (bovenlokale) drugsmarkten	8
2.3	Ruimte op het platteland	9
2.4	Criminele kansen in de grensstreek	11
2.5	Over de weg en het spoor	13
2.6	Schematisch samengevat	15
3.	CRIMINELE KANSEN: ECONOMISCHE EN SOCIALE FACTOREN	17
3.1	Economische kwetsbaarheden	17
3.2	Risicjongeren in de Achterhoek	21
3.3	Arbeidsmigranten: een stevige (publiek-private) opdracht	21
3.4	Branches met risico's	23
3.4.1	Vastgoed: particuliere praktijken	23
3.4.2	Zorgaanbieders: een moderne risicobranche	26
3.4.3	Zicht op Ondermijning: risicobranche in beeld	26
3.5	Sociaal-culturele kwetsbaarheden	28
3.5.1	Naoberschap: positief, al zijn er grenzen	28
3.5.2	Veel drugs; ingebed in het sociale leven	28
3.5.3	De ongeloofwaardige overheid	29
3.6	Schematisch samengevat	29
4.	ONDERMIJNENDE PRAKTIJKEN: DRUGS	31
4.1	In cijfers: drugs-gerelateerde politieregistraties	31
4.1.1	Drugsbezit en -handel	31
4.1.2	Drugsproductie: forse afname van de registraties	32
4.1.3	Overlast alcohol en drugs	33
4.2	Drugshandel	35
4.2.1	Lokale of regionale drugshandel: mobiel, geworteld en klantgericht	35
4.2.2	Bovenregionale drugshandel	38
4.3	Drugsproductie: hennepteelt	40
4.3.1	Een Nederlands verdienmodel: ook in de Achterhoek?	40
4.3.2	Neemt de hennepteelt fors af - zoals de registraties suggereren?	41
4.3.3	Locaties met hennepteelt: woningen, bedrijfspanden en vraagtekens	44

4.4	Harddrugsproductie: (zo nu en dan) in de Achterhoek	45
4.4	Afsluiting	47
5.	ONDERMIJNENDE PRAKTIJKEN	48
5.1	Criminele netwerken: meer dan drugs	48
5.2	Over vastgoed en vakantieparken	49
	5.2.1 Vastgoed: lokale patronen	49
	5.2.2 Vakantieparken: vitaal toerisme en kwetsbaarheden	52
5.3	Arbeidsmigranten: meer dan misstanden!?	54
5.4	Misstanden in de zorg!?	56
	5.4.1 Algemeen	56
	5.4.2 Kwalitatief: signalen	56
	5.4.3 Kwantitatief: enkele registraties (zicht op ondermijning)	58
5.5	Overige praktijken	58
5.6	Afsluiting	60
6.	ONDERMIJNING: OP DE GEMEENTELIJKE AGENDA	61
6.1	De beleidscontext: schaalvergroting	61
	6.1.1 Politie: twee grote reorganisaties sinds 1993	61
	6.1.2 Lokaal bestuur: gemeentelijke herindelingen (in 2005)	62
6.2	Ondermijning als gemeentelijke taak	63
	6.2.1 Agendering en planvorming	63
	6.2.2 Opmerkingen bij het plan: op basis van veldwerk	64
6.3	Afsluiting: twee beleidslogica's	66
7.	DE GEMEENTELIJKE AANPAK VAN ONDERMIJNING	67
7.1	De gemeentelijke OOV-organisaties: dun bezet in de Achterhoek	67
	7.1.1 Formatie	67
	7.1.2 Formatie versus werkaanbod en ambities	69
	7.1.3 Slotsom: OOV-formatie botst met werkaanbod en ambities	72
7.2	De ondermijningsaanpak: in beweging	72
7.3	Grenzen en uitdagingen: inzichten van onderop	78
7.4	Afsluiting	80
8.	SAMENVATTING: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	81
8.1	Criminologische vragen	81
	8.1.1 Over criminele gelegenheidsstructuren	81
	8.1.2 Over ondermijnende praktijken	83
8.2	Bestuurskundige vragen	86
8.3	Aanbevelingen	88
	8.3.1 Algemeen: de gemeentelijke ondermijningsaanpak	88
	8.3.2 Aanbevelingen	89

Literatuur (91)

Bijlage 1 Korte toelichting op politieregistraties (93)

Colofon (94)

1.1 ONDERZOEKSVRAGEN

De acht gemeenten in de Achterhoek – Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Montferland en Winterwijk – geven zelfstandig én in samenwerking gestalte aan de bestuurlijke ondermijningsaanpak. Dit heeft een impuls gekregen in 2018. In dat jaar werden zogenoemde ondermijningsbeelden opgesteld, hetgeen op gemeentenniveau inzicht gaf in de ondermijnende criminaliteit. In het begin van dat jaar, namelijk in februari 2018, werd geconcludeerd dat deze gemeenten schouder-aan-schouder moesten staan bij de ondermijningsaanpak. Naast lokale inspanningen wordt gedoseerd samengewerkt. Hiertoe is een bestuurlijk trekker (namelijk de burgemeester van Oost Gelre) benoemd en is (in 2019) een regisseur ondermijning Achterhoek aangesteld. Er ligt een plan voor de Aanpak van Ondermijning in de Achterhoek, opgesteld in februari 2020. Het document wijst op criminele kansen die besloten liggen in fysiek-situationele kenmerken: de nabijheid van de Duitse grens, een nabije stedenrand van Nijmegen tot Enschede en de goede verbindingen met veel vervoersbewegingen. Dit is goed voor de legale economie, al lift de criminele wereld mee. Tegenover dit de criminele kansen wenst het bestuur een alert overheidssysteem te plaatsen: als drempel voor criminele praktijken.

Dit onderzoek brengt in kaart wat de stand van zaken is in de acht Achterhoek-gemeenten. Dit gebeurt allereerst *criminologisch*, met een analyse van de criminele kansenstructuren en fenomenen. Voor een ander deel is de analyse *bestuurskundig* van aard, met aandacht voor beleid en organisatie bij de aanpak van ondermijning. Daarbij ligt het zwaartepunt op de gemeentelijke aanpak, al hebben we oog voor de inbedding daarvan in integrale inspanningen. We beantwoorden de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn belangrijke criminele kansenstructuren en ondermijnende praktijken in de Achterhoek? Welke inzichten zijn wat dit betreft opgedaan sinds 2018?
2. Hoe wordt gestalte gegeven aan de gemeentelijke en integrale aanpak van ondermijning?
3. Welke lessen en effecten komen, sinds 2018, in beeld bij bestuurders en bij professionals die gestalte geven aan deze aanpak?

1.2 OVER ONDERMIJNING

Het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit staat sinds ongeveer 2010 op de agenda van het lokaal bestuur, aanvankelijk vooral in grotere steden. ‘Ondermijning’ is de term die werd gebruikt. Dit begrip spreekt aan en leidt tegelijkertijd tot onduidelijkheid. Begripsverheldering is nodig. Ondermijning wordt, in het kort, door ons opgevat als schadelijke (lokale) effecten van georganiseerde criminaliteit (Tops en Van der Torre, 2024). Omschrijvingen van het begrip georganiseerde criminaliteit bevatten doorgaans de volgende elementen: het gaat om groepen die gericht zijn op illegaal gewin, die stelselmatig delicten plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en die in staat zijn deze delicten met geweld of corruptie af te schermen (Fijnaut e.a., 1996). Inmiddels is de communis opinio dat georganiseerdheid het best kan worden opgevat als een netwerk van groepen en groepjes, met hun specifieke plek en functie.

Ondermijning gaat over de schadelijke effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Ondermijning is in die zin de georganiseerde criminaliteit dichtbij. Een belangrijk

ondermijnd effect is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat met (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven. De criminele wereld lijkt aantrekkelijk vanwege het idee snel en gemakkelijk (veel) geld te kunnen verdienen. Dat is vaak schijn, want de criminele wereld is hard, met concurrentie, geweld en interne ongelijkheid. Criminele netwerken misbruiken afhankelijkheden van kwetsbare personen. In ruil voor woonruimte, drugs of schuldsanering worden bijvoorbeeld wederdiensten gevraagd, zoals drugshandel, het verrichten van (te) goedkope arbeid of meehelpen aan hennepeteelt.

Het onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning heeft praktische implicaties en draagt bij aan rolverduidelijking bij terugdringing van beide fenomenen (Tops en Van der Torre, 2024). De aanpak van de georganiseerde misdaad is primair de taak van opsporingsdiensten zoals de politie, terwijl het reduceren van de ondermijnende gevolgen met name de taak is van het openbaar bestuur. De burgemeester is in essentie geen *crime fighter*, maar verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid en integriteit van de samenleving. En dus voor het voorkomen en terugdringen van een gunstige voedingsbodem voor de georganiseerde misdaad. In de aanpak van ondermijning is samenspel tussen scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, reclassering, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie (inclusief rechtbanken) van groot belang.

1.3 ONDERZOEKSACTIVITEITEN

We hebben de volgende onderzoeksactiviteiten verricht ter beantwoording van de vragen:

- In de acht gemeenten in de Achterhoek interviewden we OOV-ambtenaren. In zeven gemeenten hielden we daarnaast een (aansluitend) groepsinterviews met andere ambtenaren die beschikken over relevante materie kennis en aldus een aandeel hebben in het signaleren en/of aanpakken van problemen op het terrein van ondermijning. We spraken in totaal met 45 gemeenteambtenaren. Ook spraken we met de regionaal regisseur van de ondermijningsaanpak.
- Een interview met de gebiedsofficier van justitie.
- We interviewden zeven burgemeesters.
- Het RIEC Oost-Nederland heeft feedback gegeven op een concepttekst over drugsriminaliteit.
- We spraken in totaal zeven politiemensen.
- Op een selectie van locaties en routes die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken is door een onderzoeker (kort) geobserveerd, om een beeld te krijgen van de omgeving waarover respondenten spraken.
- De politie heeft informatie verstrekt over geregistreerde drugsriminaliteit en we hebben gebruikgemaakt van openbare informatie van het dashboard Zicht op Ondermijning (zie: www.zichtopondermijning.nl).
- We hebben in open bronnen gezocht naar relevante mediaberichten.
- Een concepttekst van dit rapport is, ter controle op feitelijke onjuistheden, voorgelegd aan de acht gemeenten en de politie. Het concept-slothoofdstuk is voorgelegd aan de gebiedsofficier van justitie.

De beschrijving van criminele praktijken is met name gebaseerd op informatie en inschattingen van respondenten, in het bijzonder professionals die werken in het veiligheidsdomein en in het ambtelijk

apparaat. De door respondenten verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op concrete ervaringen bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen. We hebben geen dossiers bestudeerd. Daarnaast baseren onze respondenten zich op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis, verstrekten ze ook informatie over mogelijke criminaliteit die niet (in strafrechtelijke zin) is bewezen. Zo dient de tekst dus steeds te worden gelezen, namelijk als een weergave van professionele ervaringen, inzichten en inschattingen wat betreft georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Ook vertelden respondenten over criminele kansen. Respondenten zijn uiteraard bevraagd over de beleidsmatige en organisatorische gang van zaken.

1.4 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 en 3 beschrijven criminele gelegenheidsstructuren in de Achterhoek. Daarna gaan hoofdstuk 4 en 5 in op ondermijnende praktijken, waarbij hoofdstuk 4 de drugscriminaliteit behandelt. Hoofdstuk 6 en 7 zijn bestuurskundig van aard. De gemeentelijke veiligheidsorganisatie en vooral de gemeentelijke aanpak van ondermijning komen aan bod. Hoofdstuk 8 beantwoordt de onderzoeksvragen en kan worden gelezen als **samenvatting**.

HOOFDSTUK 2 CRIMINELE KANSEN: SITUATIONELE FACTOREN

INLEIDING

Dit hoofdstuk analyseert de criminele kansen in de Achterhoek, voor zover die verband houden met fysieke kenmerken: de situationele factoren. De Achterhoek is dunbevolkt, al liggen er in de omgeving Nederlandse en Duitse steden met bij elkaar ruim vier miljoen inwoners. De Achterhoek en directe omgeving combineren stad en platteland, in een gebied met een langgerekte grens met Duitsland. De drie-eenheid van stad, platteland en landsgrens resulteert in criminele kansen. Paragraaf 2.1 gaat in op de combinatie van stad en platteland. Er zijn stedelijke criminele invloeden in de Achterhoek. Zie paragraaf 2.2. Het platteland biedt ruimte voor misdaad (paragraaf 2.3), zeker vanwege de kansen op grensoverschrijdende criminaliteit (paragraaf 2.4). Criminelen kunnen daarbij gebruikmaken van de infrastructuur op weg en spoor (paragraaf 2.5). Paragraaf 2.6 vat de criminele kansen bondig samen.

2.1 DUNBEVOLKT GRENSGEBIED: VLAKBIJ STEDEN MET MILJOENEN INWONERS

De Achterhoek is (grotendeels) dunbevolkt. Er wonen iets meer dan 300.000 inwoners op 1.216 vierkante kilometer, verdeeld over acht gemeenten. Twee gemeenten tellen meer dan 40.000 inwoners: Berkelland (43.928) en Doetinchem (59.613). Drie gemeenten in Achterhoek-West¹ hebben minimaal 36.000 inwoners: Oude IJsselstreek (39.396), Montferland (36.879) en Bronckhorst (36.119). In drie gemeenten in Achterhoek-Oost wonen net geen 30.000 inwoners: Oost Gelre (29.971), Winterswijk (29.235) en Aalten (27.308). Het uitgestrekte karakter van de Achterhoek komt tot uitdrukking in het grote aantal wijken, kernen en dorpen of buurtschappen; ruim 170 in totaal.

Montferland, Oude IJsselstreek, Aalten, Winterswijk, Oost Gelre en Berkelland grenzen aan Duitsland. Het is het een langgerekte grens. Dit leent zich voor grensoverschrijdende smokkelpraktijken. In het verleden moesten daarbij douaniers en douaneposten worden omzeild. In het heden is er vrij vervoer van personen en goederen binnen de EU. Veel georganiseerde misdaad in ons land gaat over landsgrenzen heen; Kruisbergen e.a. (2012) spreken over transit-criminaliteit.

Criminele netwerken profiteren in de Achterhoek van de wegen, de ruimte en de grensligging, zo constateren respondenten. Onder meer bij drugscriminaliteit, bij andere grensoverschrijdende handel (o.a. vuurwerk) en bij het verplaatsen, huisvesten of laten werken van arbeidsmigranten. Criminelen benutten fysieke kenmerken van de Achterhoek: uitgestrekt, talrijke bedrijventerreinen, goedkoop of leegstaand (agraris) vastgoed, talrijke vakantieparken, een optelsom van 'vrije' grensovergangen en wegen (snelwegen, N-wegen) die Nederlandse en Duitse steden verbinden. Veel routes kunnen worden gereden zonder op een zogenoemde ANPR-camera te stuiten. Criminelen weten dat heel goed, zo benadrukken (politie)respondenten.

Grote delen van de Achterhoek zijn dunbevolkt, terwijl er dichtbij - op korte reisafstand - Nederlandse én Duitse steden liggen met criminele praktijken. Bij die misdaad wordt geprofiteerd van criminele kansen vanwege beleidsverschillen tussen Duitsland en Nederland en vanwege misdaadmarkten aan beide kanten van de grens.

¹ Het gebied telt twee basisteams van de politie: Achterhoek-West en Achterhoek-Oost. Zie tabel 2.1 voor indeling.

Tabel 2.1: Aantal inwoners, oppervlakte en wijken, kernen en dorpen in acht gemeenten in de Achterhoek (per 1 januari 2024, bron Wikipedia).

Gemeente	Inwoners	Oppervlakte km2	Aantal wijken/ dorpen
Achterhoek-West			
Doetinchem	59.613	79,07	14 wijken 5 buurtschappen 4 dorpen
Oude IJsselstreek	39.396	138,09	24 kernen
Montferland	36.879	106,69	12 kernen 9 buurtschappen
Bronckhorst	36.119	286,42	5 wijken 44 kernen
Achterhoek-Oost			
Winterswijk	29.235	138,14	9 buurtschappen
Aalten	27.308	97,05	4 kernen 7 dorpen of buurtschappen
Oost Gelre	29.971	110,44	6 kernen plus Lichtenvoorde en Groenlo
Berkelland	43.928	260,21	29 kernen
Totaal	302.449	1.216 km2	19 wijken, 119 kernen en 36 dorpen of buurtschappen

In de omgeving: stedelijke Nederlandse misdaad

Rondom de Achterhoek liggen acht Nederlandse steden, met bijna een miljoen inwoners. Het betreft iets minder dan 320.000 inwoners in de Twentse stedendriehoek, tegen de gemeente Berkelland aan: Enschede (161.741 inwoners); Hengelo (83.051 inwoners); en Almelo (74.355 inwoners). Ten westen van de gemeente Bronckhorst liggen Apeldoorn (168.212 inwoners) en Deventer (103.402 inwoners). Arnhem (167.651 inwoners) en Nijmegen (187.011 inwoners) liggen nabij Montferland en Doetinchem. Zutphen (48.746 inwoners) grenst aan Bronckhorst. Het zijn stuk voor stuk gemeenten met (een voedingsbodemp voor) georganiseerde criminaliteit. Zutphen telt een penitentiaire inrichting. Na hun vrijheidsstraf blijft een deel van de ex-gedetineerden in de omgeving wonen, ook in de Achterhoek. Dit vergt gemeentelijke inspanningen, onder meer bij nazorg en als ex-gedetineerden problemen ondervinden of veroorzaken.

Vanwege de ernst van de (risico's op) misdaad onder jongeren en jongvolwassenen tot en met 27 jaar is - onder de noemer *Preventie met Gezag*² - een landelijk programma gestart. Het is de bedoeling om met gerichte preventieve en repressieve inspanningen de misdaad terug te dringen in de meest kwetsbare wijken. Daar belanden jongeren nu te snel en gemakkelijk in de criminele (drugs) wereld. Er zijn Rijksbudgetten beschikbaar gesteld voor aanvankelijk 27 steden, waaronder Enschede, Arnhem en Nijmegen. Later zijn hier nog twintig gemeenten aan toegevoegd, inclusief Almelo en Zutphen.

Het dashboard 'Zicht op Ondernijning' berekent per gemeente het aantal *risicjongeren*. Dat zijn personen tot en met 23 jaar, met een verhoogde kans om in de drugscriminaliteit te belanden. In de acht genoemde steden rondom de Achterhoek - dus: Enschede, Hengelo, Almelo, Apeldoorn, Deventer, Arnhem, Nijmegen en Zutphen - komt de teller uit op ruim negenduizend: 9.280. Deze jongeren staan - sociaal en digitaal; via onderwijs, uitgaan, sport en sociale media - in contact met jongeren in de Achterhoek.

² De naam van het programma is gebaseerd op een rapport met dezelfde titel; zie Noordanus e.a., 2021.

Ook in de omgeving: Duitse steden

Het Duitse grensgebied met de Achterhoek, Nordrhein-Westfalen, telt tal van grote steden. Bijvoorbeeld Mönchengladbach, Krefeld, Duisburg, Essen, Dortmund, Münster, Bielefeld en Paderborn. Deze steden tellen bij elkaar ruim 3,1 miljoen inwoners. Dichterbij de Duits-Nederlandse grens liggen kleinere plaatsen, zoals Emmerik, Rees, Anholt en Bocholt. In dit deel van Duitsland bestaat een ruime vraag naar allerlei Nederlandse drugs. Er zijn ook goedkope huizen beschikbaar waar arbeidsmigranten, werkzaam in Nederland, gehuisvest kunnen worden. In Duitsland kan probleemloos contant geld worden gepend, dus ook als dat met criminele praktijken is verdiend. Nederlandse criminele netwerken - actief of gevestigd in de Achterhoek - beschikken over een Duits achterland dat criminele kansen oplevert.

2.2 TE MIDDEN VAN (BOVENLOKALE) DRUGSMARKTEN

Nederlandse drugscriminelen zijn actief op internationale drugsmarkten. Alle populaire drugssoorten kunnen vanuit ons land worden geleverd (Noordanus e.a., 2020). Nederlandse drugscriminelen zijn internationale spelers en tegelijk zijn ze lokaal verankerd, in netwerken en in buurten, wijken of dorpen. Lokale drugscriminaliteit is vaak op de één of andere manier - direct of indirect - verbonden met bovenlokale praktijken. Handelshoeveelheden drugs worden aangevoerd of geproduceerd. Drugs producerende netwerkes kunnen lokaal of regionaal werken; de verkochte drugs worden door tussenhandelaren wijder verspreid, al snel ook naar het buitenland. Hoge drugsprijzen voor lokaal geproduceerde drugs komen doordat er internationaal een hoge prijs wordt betaald voor kwalitatief goede 'Nederlandse' drugs. Buitenlandse drugsmarkten zijn daarom een impuls voor de drugscriminaliteit in de Achterhoek. Drugscriminelen van buitenaf komen, zo blijkt (zie hoofdstuk 4), naar de Achterhoek voor drugsproductie of drugshandel. De Achterhoek kent een kansenstructuur voor drugscriminaliteit door de nabijheid van de volgende drugsmarkten:

- De criminele drugsnetwerken voor drugshandel en/of drugsproductie in de Twentse stedendriehoek: Enschede, Hengelo en Almelo. Dit stedelijke gebied grenst aan de Achterhoek-noordoost, met Berkelland op korte afstand van Enschede. De korte reisafstand faciliteert mobiele drugshandel vanuit Enschede.
- Drugscriminelen in Arnhem en omgeving met van oudsher onder meer goed ontwikkelde hennepcultuur en importlijnen van diverse drugs en daarop gebaseerde witwaspraktijken en investeringen (Rekenkamer Arnhem, 2021; Fijnaut e.a., 1996). Dit ligt vlakbij Achterhoek-zuidwest, met sociale lijnen naar onder meer Doetinchem.
- Criminele drugsnetwerken in Deventer, Apeldoorn en Nijmegen.
- Als drugs-exportland is Duitsland interessant, net als de drugsmarkten in Scandinavië vanwege hoge drugsprijzen. Voor Duitsland geldt dat (middel)grote partijen drugs worden afgenomen bij Nederlandse criminelen. Met daarnaast verkoop van kleine hoeveelheden illegale drugs aan Duitse klanten, inclusief drugstoeristen die naar Nederland komen.
- De drugsmarkten in Twente en in de Achterhoek trekken dealers uit de Randstad aan.
- De productiemogelijkheden in de Achterhoek zijn aantrekkelijk; ook voor (investerende) criminelen uit Zuid-Nederland, onder meer bij productie van synthetische drugs. Er wordt gesproken over 'verplaatsing', al kan het evengoed gaan om expansie: meer drugsproductie 'elders', onder meer in de Achterhoek (en bijvoorbeeld ook in Duitsland en België).

2.3 RUIMTE OP HET PLATTELAND

Criminele (drugs)netwerken zoeken letterlijk de ruimte voor drugsproductie, drugshandel, drugsopslag, drugstransporten, het lozen van (drugs)afval en investeringen. Die wordt onder andere gevonden in de Achterhoek. Zie tabel 2.2 voor enkele voorbeelden.

De streek is dunbevolkt, met veel afgelegen of gemakkelijk af te schermen locaties en gebouwen: agrarisch vastgoed in het buitengebied, bedrijventerreinen, loodsen, woningen en vakantieparken of campings. Dit creëert criminele kansen, want *veel misdaad blijft alleen al om fysieke en geografische redenen onopgemerkt*. Op autoritten en wandelingen door de Achterhoek zagen we weinig mensen en - buiten de spits - weinig verkeer, zeker in de late uren of buiten het net van n-wegen. Sporadisch zagen we een politieauto of een andere publieke professional, zoals een gemeentelijke boa.

Respondenten vertellen dat de overheid op afstand staat. Criminelen kunnen zich nagenoeg vrij door het gebied bewegen, want ze kennen alle routes en de stille momenten. Dit is geschikt voor drugscriminaliteit en evengoed voor het dumpen van afval, voor het illegaal uitrijden van mest en voor opslag en vervoer van (andere) verboden of gestolen goederen. Bijvoorbeeld illegale sigaretten, gestolen voertuigen of auto-onderdelen of illegaal vuurwerk.

Tabel 2.2: Berichten over misdaad op het platteland in de Achterhoek

Gemeente Bronckhorst: drie drugslabs in twee jaar tijd³

In het buitengebied van de gemeente Bronckhorst wordt, in december 2020, voor de derde keer in korte tijd een drugslab aangetroffen. Medio 2019 werd in Baak een lab in opbouw aangetroffen en (eerder) in 2020 ontmantelde de politie een drugslab in werking in Achter-Drempt. Het derde lab wordt gevonden in een boerderij aan de Dollemansstraat. Weer in Baak. De signalen uit de buurt zijn divers: van verbazing tot bestaande vermoedens dat zaken niet pluis waren.

Cocaïnewaterij in Vragender⁴

De politie treft in 2020 een drugslab aan langs de Oude Winterswijkseweg in een voormalig boerenbedrijf in het buitengebied van Vragender. In het lab werd cocaïne verwerkt. De politie spreekt over een professioneel lab; 'vrij groot' van omvang.

Neede: guerrilla-hennep op het platteland⁵

In oktober 2023 treft een grondeigenaar uit Neede hennep aan op zijn land. Bij een rondgang op eigen terrein trof hij onlangs een hele reeks hennepplanten aan. En die waren niet van hem. Het plaatsen van hennepplanten op het terrein van iemand anders wordt guerrilla-teelt genoemd.

Er bestaat in het dunbevolkt gebied een *bureaucratische spagaat*: de *verdeelsleutels* bij de toekenning van politiesterkte en gemeentebudgetten zijn niet berekend op de criminele kansen en praktijken. In veel opzichten was en is de stille aanname bij sterkte- en budgetverdeling dat onveiligheid is geconcentreerd in stedelijk gebied. Dat is op zich waar, maar het miskent een andere waarheid: criminelen benutten uitgestrekte gebieden, zowel lokale criminelen als criminele netwerken uit een stedelijke omgeving.

In het buitengebied is het voor basisteams (politie) en voor gemeentelijke veiligheidsorganisaties met een dunne bezetting (zie hoofdstuk 7) een zware opgave om zicht te

³Bron: Gelderlander, *Cocaïne verwerkt in drugslab Vragender, drie verdachten aangehouden*, 28 januari 2020.

⁴Bron: Gelderlander, *Cocaïne verwerkt in drugslab Vragender, 3 verdachten aangehouden*, 28 januari 2020

⁵Bron: Stentor, *Grondeigenaar in Neede treft hennep aan op zijn land, politie verhoort 'guerrilla-kweker'*, 11 oktober 2023

krijgen op de georganiseerde misdaad. De aanwezigheid en effectiviteit van de politie staat onder druk:

- *Politie: lokale aanwezigheid onder de ondergrens.* De politie is - ook volgens politiemensen, aldus Van der Torre en Van Valkenhoef (2017) - onder elke reële ondergrens beland wat betreft de politieaanwezigheid op het platteland. Het betreft niet alleen het basispolitiewerk (surveillance, noodhulp en wijkpolitie), maar ook en in hoge mate de lokale opsporing (Tops en Van der Torre, 2024). Wiegant (2017) waarschuwt voor "politieloosheid" op het platteland; te weinig 'blauw' en onvoldoende researchcapaciteit. Sinds 2017 is de verdringing van lokaal politiewerk toegenomen door crises en door verplichting van basisteams om personeel af te staan als de nood aan de man is: de coronacrisis, bewaken en beveiligen, crimineel geweld, demonstraties, betaald voetbalwedstrijd en evenementen en opsporingsonderzoeken naar regionaal en landelijk actieve criminelen (Van der Torre e.a., 2023). Hier komt bij dat juist de politie-eenheid Oost-Nederland wordt benadeeld doordat het in 2010 herijkte budget-verdeelsysteem van de politie nooit is doorgevoerd vanwege 'reorganisatiedrukke' bij de nationalisatie van de politie. Zie tabel 2.3.

Tabel 2.3: Volgens het herijkte budget-verdeelsysteem van de politie: ruim duizend agenten 'te weinig' in de eenheid Oost-Nederland⁶

In 2010 is het budgetverdeelsysteem - bedoeld als 'eerlijke' formule om agenten te verdelen over het land - aangepast. Invoering van het herijkte systeem is uitgesteld, omdat dit samenviel met de inrichting van de nationale politie; met 1 januari 2013 als startdatum. De combinatie van een grote reorganisatie én herverdeling van politiesterke zou tot te veel bestuurlijke drukte hebben geleid. In 2023 heeft de NOS uitgerekend hoe de sterkte per geografische politie-eenheid (daarvan zijn er tien) zou uitpakken als het aangepaste systeem alsnog zou worden ingevoerd. In dat geval zou de politiesterke in de eenheid Oost-Nederland met een formatie van ruim duizend (1.047) stijgen. De nationale politie stelt dat de bestaande verdeling geldt. "We hebben overal te weinig mensen", aldus de Nederlandse Politiebond die pleit voor een nieuw verdeelsysteem.

- *Basisteams: lokale opsporing in de knel.* De Nederlandse basisteams tellen, in het formele inrichtingsplan, geen rechercheurs die de opdracht krijgen om de lokale georganiseerde (drugs)misdaad op te sporen. De basisteams zouden zich moeten beperken tot aangiftedelicten; de zogenoemde veel voorkomende criminaliteit, zoals diefstal. De twee basisteams in de Achterhoek hebben wel een zogenoemde basisteamrecherche ingericht (circa 5 fte per basisteam). Er is daardoor enige ruimte voor lokale opsporing van digitale criminaliteit en drugscriminaliteit, al blijft overeind staan wat Fijnaut (2012) constateerde: effectieve opsporing van lokale vormen van georganiseerde misdaad is onvoldoende mogelijk in de basisteams, terwijl het werkaanbod groot is.
- *Ook de wijkagent staat op afstand.* Wijkagenten vervullen lokale functies, al houdt de landelijke norm - 1 wijkagent op 5.000 inwoners - geen rekening met uitgestrekte werkgebieden. Zoals de vele kernen, dorpen en buurtschappen in de Achterhoek. In dorpen of kernen met (veel) minder dan 2.000 inwoners is het lastig om - in een geografisch omvangrijk gebied - een sociaal netwerk op te bouwen en te onderhouden. Lastiger dan in een dichtbebouwde omgeving, met sleutelfiguren (onder bewoners

⁶Bron: NOS.nl, Oost Nederland krijgt te weinig agenten, de Randstad juist relatief veel, 4 maart 2023.

en professionals) letterlijk binnen handbereik. Hier komt bij dat wijkagenten voor niet-wijkgericht werk worden ingeroosterd; vaak (duidelijk) meer dan het nagestreefde maximum van twintig procent.

- *Politie: geringe (en tijdrovende) back-up.* In de twee geografisch omvangrijke basisteams surveilleren per team geregeld drie politie-eenheden. Als een koppel tijdelijk bezet is (bijvoorbeeld een aanhouding, bemiddeling of calamiteit) en een ander koppel naar een melding wordt gestuurd, is er dus nog maar één dienstkoppel beschikbaar voor back-up. Bovendien kan dat, vanwege de grote afstanden, nog eens twintig minuten of langer duren. Bij een aanhouding is één eenheid (twee agenten) langere tijd van straat; al snel twee uren. Dit komt door de pendelroute naar het arrestantenverblijf en door de administratieve afhandeling. Dit trekt een wissel op de mogelijkheid om, zo nodig snel, collegiale assistentie te leveren of om op te treden bij incidenten in de uren na een aanhouding. De consequentie is dat agenten wikken en wegen - rekening-houdend met politie-interne factoren - of ze controles uitvoeren onder verdachte omstandigheden. Bijvoorbeeld vanwege drugshandel. Een aanhouding veroorzaakt immers logistieke problemen; dat leidt tot terughoudendheid (vgl. Van der Torre e.a., 2023; Van der Torre e.a., 2011). Hier komt - bij aanhouding vanwege verdenking van drugshandel - een andere factor bij. Veel mobiele drugshandelaren hebben op enig moment een kleine hoeveelheid drugs bij zich, omdat ze op en neer rijden. Het openbaar ministerie ziet, bij het aantreffen van een kleine hoeveelheid drugs, vaak af van vervolging voor drugshandel en dat weten de dealers.
- *Opsporingsspagaat.* Op nationaal niveau zijn opsporingsuccessen geboekt, mede dankzij het kraken van een enorme hoeveelheid crimineel berichtenverkeer; ook over misdaad in Oost-Nederland. Dit legt een grote claim op de recherche, op eenheidsniveau en districtsniveau. Tegelijkertijd bestaat behoefte - (ook) in de Achterhoek - aan lokale opsporingscapaciteit, die in (zeer) beperkte mate aanwezig is. Politie en justitie bevinden zich daardoor in een spagaat (Tops en Van der Torre, 2024).

2.4 CRIMINELE KANSEN IN DE GRENSSTREEK

Zes Achterhoek-gemeenten grenzen aan Duitsland. Het is een lange grens: van Berkelland, via een klein stukje Oost Gelre, Winterswijk, Aalten en Oude IJsselstreek tot aan Montferland. Beleidsverschillen, fiscale regels en de vraag - over en weer - naar illegale goederen resulteert in grensoverschrijdende misdaad. In het verleden was dit ook al zo. Het betrof destijds onder meer smokkel van boter, koffie, kleding en schoenen, waarbij douaniers en hun posten werden ontweken. Dat is vandaag de dag niet meer nodig vanwege het vrije verkeer van goederen en personen in de EU. Bij grensoverschrijdende misdaad wordt onder meer geprofiteerd van de volgende criminele kansen:

- *Drugs.* Er is in het Noordwesten van Duitsland ruime vraag naar allerlei Nederlandse drugs. Voor softdrugs kunnen coffeeshops in Nederland worden bezocht, al kan het ook illegaal worden afgeleverd. Nederlandse criminelen kunnen drugs bezorgen in Duitsland, tegen een goede prijs/kwaliteitsverhouding. Nederlandse criminelen kunnen voorts drugs produceren in Duitsland, net over de grens.
- *Illegaal vuurwerk.* Diverse vuurwerkartikelen zijn in Nederland verboden of aangewezen als professioneel vuurwerk. Dergelijk vuurwerk (zoals knalvuurwerk en vuurwerkpijlen) is

verboden voor particulieren. Echter, in Duitsland zijn dit soort vuurwerkartikelen wel te verkrijgen. Nederlandse vuurwerkcriminelen maken hier gebruik van (Van der Torre, e.a., 2017). Zij kopen in Duitsland vuurwerk in om dit in Nederland illegaal te verkopen. Criminelen slaan partijen vuurwerk op in Duitsland, bij de grens met Nederland.⁷

- *Goedkope huisvesting van arbeidsmigranten in Duitsland.* Uitzendbureaus uit Nederland laten arbeidsmigranten in ons land werken en huisvesten deze migranten onder andere in Duitsland. Dit wordt gedaan omdat woonruimte in Nederland relatief duur en schaars is; het is goedkoper in Duitsland. Bovendien viel dit aanvankelijk buiten het bereik van de controles en inspecties van huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten. Inmiddels voeren de Nederlandse Inspectie en de Duitse Inspectie van Noordrijn-Westfalen al enkele jaren huisvestingscontroles uit in het Duits-Nederlandse grensgebied.
- *Contant geld:* vrij betaalmiddel in Duitsland. Er bestaat in Duitsland ruimte voor betalingen met contant geld. Dit contrasteert met Nederland, waar de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) regels stelt.⁸ De consequentie is dat ook contant misdaadgeld wordt uitgegeven in Duitsland. Bijvoorbeeld bij de aankoop van (huur)auto's, luxe kleding of sieraden.
- *Btw-fraude bij Europese handelspraktijken.* Er is sinds 1993 vrij verkeer van goederen en personen tussen EU-landen, maar lidstaten hanteren verschillende btw-stelsels. De oplossing: alle transacties van het ene naar het andere EU-land zijn vrijgesteld van btw en elk land heft de eigen btw op binnenlandse transacties. Deze constructie is fraudegevoelig. De populairste variant is carrouselfraude. De fraudeur - ook wel 'ploffer' genoemd - betaalt geen btw bij de vrije invoer uit een ander EU-land, maar heft wel btw bij doorverkoop in eigen land. De 'ploffer' verkoopt het product aan de 'cleaner' die de producten verkoopt aan de consument. Btw-fraude is mogelijk bij tal van producten, bijvoorbeeld bij autohandel.⁹
- *Illegale sigaretten.* Er wordt gesproken over illegale tabaksproducten als geen binnenlandse belasting wordt betaald.¹⁰ Het gaat vooral om sigaretten. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen uit andere landen ingevoerde (veel) goedkopere sigaretten en namaak-sigaretten. Er komen illegaal geïmporteerde sigaretten over de weg naar Nederland, onder meer uit Polen en via Duitsland. In Polen kost een pakje sigaretten drie tot vier euro. Veel namaak-sigaretten komen uit Azië, al worden meer en meer illegale sigaretten geproduceerd in EU-landen. In het afgelopen decennium is dat verschoven van Oost-Europa naar West-Europa, inclusief Nederland. Goedkope sigaretten worden geproduceerd om ze te verkopen in landen met hoge consumentenprijzen, zoals Nederland. Er is veel vraag naar goedkope sigaretten, onder meer onder arbeidsmigranten en in buurten met armoede. Het wordt onder meer

⁷ Vanwege aanpassingen in het Vuurwerkbesluit (na de vuurwerkcramp in Enschede in 2000) is ongewild het zicht op de (illegale) handel in professioneel vuurwerk verslechterd. De herziening maakte, vanwege de invoering van veiligheidsafstanden, opslag van professioneel vuurwerk nagenoeg onmogelijk. Dit vuurwerk wordt nu opgeslagen in onder meer Duitsland; buiten het zicht van Nederlandse toezicht- en handhavingsinstanties (Van Essen, 2010).

⁸ Bij een contante betaling van € 10.000 of meer dient een handelaar cliëntenonderzoek te doen; bij een ongebruikelijke gang van zaken dient de transactie te worden gemeld. Bij een contante betaling van meer dan € 20.000 dient elke transactie te worden gemeld.

⁹ Automotive-online.nl, Carrouselfraude en autohandel, 11 augustus 2023.

¹⁰ Zie: Omroepwest.nl, 'Smokkel van sigaretten is extreem', 21 mei 2014; Nos.nl, Illegale sigaretten steeds vaker gemaakt in Nederland, 27 juni 2017.

verkocht via kleine supermarkten. De consequentie is dat illegale sigaretten door de Achterhoek worden getransporteerd en dat er lokaal vraag is naar illegale sigaretten. Ook leent de Achterhoek zich voor opslag en productie van illegale sigaretten, al wordt dat laatste incidenteel geconstateerd.

Tabel 2.4: Mediaberichten over productie van tabak en over illegaal vuurwerk

Illegale tabaksfabriek ontdekt in berging bij huis in Aalten¹¹

Politie en douane vallen in januari 2024 een pand binnen in Aalten vanwege vermoedens over een drugslab, gebaseerd op meldingen over een zoete geur. Er werd wat anders aangetroffen in de berging. De douane zegt dat daar illegale tabak werd gemaakt. Er zijn geen mensen aangehouden.

Politie vindt 545 kilo illegaal vuurwerk in kelderbox¹²

Levensgevaarlijk noemt de politie de opslag van honderden kilo's illegaal vuurwerk aan de Kommedwarsteeg in de Doetinchemse binnenstad. Daar wordt in december 2021 een partij vuurwerk van 545 kilo aangetroffen. De eigenaar van de box, een bewoner van het complex, wordt gearresteerd. Het vuurwerk, waaronder zeker tachtig cobra's en illegaal siervuurwerk, was in dozen verpakt en is in beslag genomen.

2.5 OVER DE WEG EN HET SPOOR

Drie hoofdkenmerken van de verbindingen over de weg in (en van en naar) de Achterhoek zijn belangrijk voor de criminele kansen:

- Het centrale Nederlandse wegennet, met Rijkswegen, stopt in de Achterhoek of passeert dit gebied. De A18 stopt voorbij Doetinchem, bij Varsseveld. De A1 loopt aan de noordkant langs de Achterhoek: naar Enschede en door naar een Duitse snelweg (30). De A35 passeert Enschede aan de zuidkant en gaat over in een n-weg (n35) die doorloopt naar Duitsland. Aan de zuidkant van de Achterhoek loopt de A12 en die gaat over in een Duitse snelweg (3); 's-Heerenberg, Ulft en Dinxperlo liggen er vlakbij.
- De vele n-wegen zijn anoniem. Er zijn bijvoorbeeld bijna geen ANPR-camera's die de politie helpen om (verdachte) vervoersbewegingen te detecteren.
- De Achterhoek telt vele grensovergangen; het is eenvoudig om, vanaf een bestemming in de Achterhoek, ongemerkt - zonder fysieke waarnemingen door handhavers en zonder ANPR-detectie - de grens te passeren.

Over anonieme n-wegen zijn vanuit de Achterhoek Nederlandse en Duitse snelwegen gemakkelijk te bereiken. Bronnen wijzen op verschillende manieren waarop de infrastructuur wordt benut bij criminele praktijken:

- Mobiele drughandelaren met frequente bestellingen en leveringen in de Achterhoek.
- Duitse drugstoeristen die naar de Achterhoek komen om drugs te kopen; legaal in de coffeeshops en/of op de illegale markt.
- Vervoer van arbeidsmigranten tussen werklocatie en slaapplek, zowel in de Achterhoek als in Duitsland. Touringcars en busjes vol met arbeidsmigranten pendelen op en neer tussen Duitsland en de Achterhoek.

¹¹ Bron: regio8.nl, *Mogelijk drugslab in Aalten blijkt na inval een illegale tabaksfabriek, 22 januari 2024*

¹² Bron: Gelderlander, *Levensgevaarlijk, politie vindt liefst 545 kilo illegaal vuurwerk in kelderbox onder wooncomplex, 15 december 2021*

- Dealers uit de Randstad (Randstad-dealers) worden geposteerd in de Achterhoek om daar, als vooruitgeschoven pion, drugs te verkopen.
- Vervoer over de weg van drugs naar Duitsland.
- Vervoer van onder meer illegaal vuurwerk en illegale sigaretten vanuit of via Duitsland naar Nederland.
- Drugsproducenten van buitenaf die actief zijn in de Achterhoek of net over de landsgrens, in Duitsland.
- Criminelen die contant geld uitgeven in Duitsland.

Zie de onderstaande tabel voor enkele voorbeelden.

Tabel 2.5: Mediaberichten over grensoverschrijdende drugspraktijken met gebruikmaking van het wegennet.

Half miljoen euro in verborgen ruimte van auto¹³

De politie treft in oktober 2020 in twee auto's bijna 650.000 euro contant geld aan. Een half miljoen euro zat verstopt in een verborgen ruimte in één van de voertuigen. Drie mannen uit Doetinchem worden aangehouden op verdenking van witwassen: een man van 24 jaar en twee van 21 jaar.

Winterswijk: Duitssprekende man met kilo's drugs¹⁴

De politie houdt in april 2020, in het buurtschap Ratum bij Winterswijk, een man aan met diverse kilo's drugs in bezit. Hij sloeg op de vlucht, maar werd achterhaald. De drugs zijn in beslag genomen.

Nederlands-Duitse drugshandel: politie arresteert Nederlander in Münster¹⁵

In februari 2024 houdt de politie in Münster een 34-jarige Nederlander aan die wordt betiteld als leider van een internationaal werkende drugsbende. Twaalf aangehouden verdachten (acht mannen en vier vrouwen) zouden drugskoerier zijn geweest. Ze werden opgepakt op locaties in Nederland, Portugal en Duitsland. Een Duitse 64-jarige man vervoerde met zijn camper grote hoeveelheden drugs. Hij is in juli 2024 reeds veroordeeld tot vijf jaar cel.

Nederlander met 185.000 euro aan amfetamine opgepakt bij Nederlands-Duitse grens¹⁶

Een 48-jarige man uit Nederland wordt in januari 2018, in de omgeving van de grensovergang Dinxperlo-Isselburg, aangehouden. Hij had 15,9 kilo amfetamine in de kofferbak van zijn auto liggen. De Duitse politie schat de waarde op ongeveer 185.000 euro.

De Achterhoek kent een 'eigen' spoornet, met twee lijnen die bijna een ronde rijden. Elke gemeente telt tenminste één station. De lijn vanuit Zutphen naar Winterswijk (station Winterswijk West) loopt via Bronckhorst (station Vorden), Berkelland (station Ruurlo) en Oost Gelre (station Lichtenvoorde-Groenlo). De andere lijn loopt vanaf Arnhem langs station Didam (gemeente Montferland) naar Doetinchem (de stations Wehl, Doetinchem De Huet, Doetinchem en Gaanderen) en via Oude IJsselstreek (de stations Terborg en Varsseveld) en Aalten naar Winterswijk. Zie kaart 2.1.

Het spoor is een voorziening om naar het werk en naar onderwijsinstellingen op en neer te reizen en wordt gebruikt door bezoekers en toeristen. Door de bril van dit onderzoek valt op dat (ook) drugsgebruikers, drugshandelaren, uitgaanslocaties en risicojongeren met elkaar in contact worden

¹³ Bron: Gelderlander, Agenten vinden half miljoen euro in verborgen ruimte van auto, 2 mannen uit Doetinchem opgepakt, 16 oktober 2020

¹⁴ Bron: Tubantia.nl, Duitssprekende man slaat op de vlucht in Winterswijk: Kilo's drugs in beslag genomen, 12 april 2020

¹⁵ Bron: Algemeen Dagblad: Duitse politie rolt drugsbende op en arresteert Nederlandse leider (34), 4 juli 2024

¹⁶ Bron: Gelderlander, Nederlander met 85.000 euro aan amfetamine opgepakt bij grens, 23 januari 2018

- Fysieke, sociale, digitale en criminele banden met Achterhoek
- Onderwijs, uitgaan en spoor verbinden jongeren(-netwerken).

Over de grens: *Duitse steden* in Nordrhein-Westfalen

- Ruim 3,1 miljoen inwoners in 9 steden op korte reisafstand van Achterhoek
- Steden met drugsklanten
- Steden waar arbeidsmigranten worden gehuisvest die werken in Achterhoek.

Te midden van (*bovenlokale*) *drugsmarkten*

- Invloeden in Achterhoek door Nederlandse drugsmarkten in Enschede, Hengelo, Almelo, Arnhem, Deventer, Apeldoorn, Nijmegen
- Drugsproductie in Achterhoek door criminelen van buitenaf, ook uit Zuid-Nederland.
- Dealers vanuit de Randstad die afkomen of de drugshandels-markt in de Achterhoek.

Criminele kansen in de *grensstreek*

- Drugsexport naar Duitsland - met de markt in Scandinavië als achterland
- Goedkope huisvesting van arbeidsmigranten in Duitsland
- Import illegaal vuurwerk en illegale sigaretten
- Contant misdadgeld uitgeven in Duitsland
- Btw-fraude bij grensoverschrijdende handel in EU
- Vervoer over de weg van verboden of gestolen goederen: anoniem (o.a. nauwelijks ANPR)
- Opslag van verboden of gestolen goederen.

HOOFDSTUK 3 CRIMINELE KANSEN: ECONOMISCHE EN SOCIALE FACTOREN

INLEIDING

Dit hoofdstuk analyseert sociaaleconomische en sociaal-culturele patronen die bijdragen aan de criminele gelegeheidsstructuren in de Achterhoek. Deze streek kent wijken en gemeenten met economische stagnatie, met name in vroeg-industriële gemeenten. Zie paragraaf 3.1. Hiermee hangt samen dat de Achterhoek een aanzienlijk aantal risico-jongeren kent (paragraaf 3.2). Voorts bestaat de economische 'onderkant' uit arbeidsmigranten. Zie daarover paragraaf 3.3. Ook kent de regio de nodige branches die - in de criminologie en door het dashboard Zicht op Ondernijning - worden getypeerd als risicobranched. Dat is het thema van paragraaf 3.4. Vervolgens gaat paragraaf 3.5 over risico's op criminaliteit die liggen besloten in sociaal-culturele patronen. Paragraaf 3.6 vat de criminele kansen bondig samen.

3.1 ECONOMISCHE KWETSBAARHEDEN

In het economische patroon van de Achterhoek valt op dat de meerderheid van de arbeidsplaatsen is geconcentreerd in drie sectoren. De 'maakindustrie' is groot, met 25.780 arbeidsplaatsen en 1.550 vestigingen. Als de werkgelegenheid in het zogenoemde 'food cluster' en 'agrocomplex' bij elkaar wordt opgeteld, levert dit nog iets meer arbeidsplaatsen op: 26.360 (4.040 vestigingen). Er zijn ook veel arbeidsplaatsen (15.660) in de sector 'Transport en logistiek', met 1.790 vestigingen.¹⁷

Van oudsher is landbouw een belangrijke bron van bestaan. Eerst kleinschalig en dominant, later grootschaliger en met minder directe arbeidsplaatsen, al zijn er dus veel banen anno 2024 in de voedselproductie en in het bredere agrocomplex. De industrialisatie maakte de ijzerindustrie (onder andere in Ulft, Terborg en Doetinchem) en textielindustrie (onder andere in Aalten en Winterswijk) groot. Deze industriële activiteiten stagneerden, al kent de Achterhoek nog altijd een maakindustrie. Wel zijn de (voormalige) arbeiderswijken in de oude industriegemeenten vandaag de dag economisch kwetsbaar.

Agrariërs zijn onzeker over het voortbestaan van hun beroep en hun manier van leven. Veel agrarische bedrijven zullen in de komende jaren stoppen of zijn gestopt. Respondenten vrezen dat drugscriminelen hen voor het karretje proberen te spannen met geldbedragen waarmee ze steun kopen. Milieuovertredingen (bijvoorbeeld met mest) kunnen worden gezien als acceptabele of noodzakelijke kostenbesparing. De overheid vraagt er als het ware om met zwalkend beleid, zo wordt gedacht.

Wijken en buurten met economische achterstanden

De provincie Gelderland telt in 2022 in totaal 23 gemeenten (van de 51) met een *gemiddeld bruto jaarinkomen per inwoner*¹⁸ boven de € 30.000; daaronder bevindt zich geen enkele gemeente uit de Achterhoek. In de gemeente Bronckhorst ligt dit inkomen precies op € 30.000. Op 'plek 24' van de Gelderse inkomensranglijst is het de Achterhoek-gemeente met het hoogste gemiddelde inkomen. In vier gemeenten (Oost Gelre, Doetinchem, Montferland en Berkelland) schommelt het inkomen tussen € 28.400 en €29.200. Zie tabel 3.1.

¹⁷ Provincie Gelderland, *Onderwijs en arbeidsmarkt in cijfers. Regio Achterhoek, november 2022.*

¹⁸ In deze sub-paragraaf gaat het - tenzij anders vermeld - steeds over dit (jaar)inkomen, ook als dat niet voluit wordt herhaald. Cijfers gebaseerd op www.allecijfers.nl

In drie oude industrie-gemeenten ligt het gemiddeld bruto jaarinkomen per inwoner onder de € 28.000: Winterswijk (€ 27.400; 'plek 46'); en Oude IJsselstreek en Aalten (beide € 27.200; 'plek 48'). Deze drie gemeenten scores dus slecht. Van de zes wijken in de Achterhoek met de laagste gemiddelde jaarinkomens liggen er vier in deze drie gemeenten en twee in Doetinchem. Zie tabel 3.1.

De sub-lokale economische kwetsbaarheid van vroeg geïndustrialiseerde gemeenten is ook terug te zien in CBS-cijfers over armoede. In Nederland leeft 3,2% van de huishoudens gedurende vier jaren op of onder het sociaal minimum. Doetinchem scoort 3%.

In Doetinchem en Winterswijk zijn de achterstanden *geconcentreerd* in het centrum en in buurten of wijken in de directe omgeving. In Doetinchem wijzen inkomensstatistieken en respondenten op economische achterstand in twee buurten, namelijk De IJkenberg en Overstegen.¹⁹ In Winterswijk ligt het gemiddelde inkomen in de 'Stad' (€ 26.500)²⁰ duidelijk lager dan op het 'Land' (€ 30.900).

Wat Oude IJsselstreek betreft wijzen bronnen (statistieken en interviews) op economische kwetsbaarheden in Terborg en in Ulft. In Aalten liggen de jaarinkomens op wijkniveau laag in Dinxperlo en Bredevoort (onder de € 26.500); op buurtniveau zijn de jaarinkomens in deze gemeente juist het laagst in delen van de kern van Aalten; in west, oost en zuid 1 van de kern komt dit namelijk niet boven de € 24.000.

Berkelland scoort op gemeente- en wijkniveau niet ongunstig, al telt deze gemeente wel veel buurten (29) met een jaarinkomen onder € 26.500. Overigens tellen tal van buurten weinig inwoners. Deze gemeente telt vijf buurten met minimaal negenhonderd inwoners én een bruto jaarinkomen per inwoner onder € 24.000: Westenesch-Hofrichter; Noord; Hofmaat; De Koppel; en Everwenninkhoek.

Bronckhorst, Oost Gelre en Montferland scoren op economische indicatoren relatief gunstig. Bronckhorst telt één buurt met een jaarinkomen onder € 26.000: Halle (ongeveer zeventienhonderd inwoners). In Montferland liggen twee buurten onder deze inkomensgrens: 's-Heerenberg oostelijke uitbreiding (ruim 3.700 inwoners) en Braamt (bijna 700 inwoners). Oost Gelre telt, ten slotte, zes buurten met een bruto jaarinkomen van minder dan € 26.000 per inwoner: Bebouwde kom Mariënveld; Noord-West; Hooiland; Papendijk; Veld-Oost; en Veld West. In deze zes buurten wonen ruim negenduizend mensen.

De acht Achterhoek-gemeenten tellen bij elkaar (in 2023, bron: CBS) bijna dertigduizend woningen die worden verhuurd door een woningcorporatie (sociale huur): 29.903. Meer dan de helft van deze woningen staat in drie gemeenten: Doetinchem (7.630); Berkelland (4.675); en Oude IJsselstreek (4.312). Zie verder tabel 3.1.

¹⁹ In de buurt De IJkenberg wonen (in 2023) 2.495 inwoners, met een gemiddeld bruto jaarinkomen per inwoner van € 18.000. In Overstegen-West (2.220 inwoners) ligt dit inkomen op € 18.500 en in Overstegen-Oost (1.750 inwoners) op (€ 23.700). Doetinchem telt vijf buurten met een jaarinkomen tussen € 18.500 en € 23.700.

²⁰ In de buurt Winsterwijk-Noordoost wonen (in 2023) 6.705 inwoners, met een gemiddeld bruto jaarinkomen per inwoner van € 24.100. In Winterswijk-Zuidwest (3.275 inwoners) ligt dit inkomen op € 24.800.

Tabel 3.1: Gegevens over inkomen, armoede en corporatie-huurwoningen in de Achterhoek

Sub-tabel 1: Overzicht van gemiddelde bruto jaarinkomens per inwoner van acht Achterhoek-gemeenten in 2022, de wijken met een maximaal inkomen van € 26.500 en het aantal buurten per gemeenten met dit maximale inkomen (bron: www.allecijfers.nl)

Gemiddeld inkomen per gemeente		Wijken met een inkomen van max € 26.500		Aantal buurten per gemeente met inkomen max € 26.500
		Gemeente & wijk	Inkomen	
Bronckhorst	30.000 (24)	Doetinchem - Wijk 02 (322)	24.500	Bronckhorst: 2
Oost Gelre	29.200 (31)	Doetinchem - Wijk 09 (311)	25.600	Oost Gelre: 7
Doetinchem	28.600 (36)	Oude IJsselstr. - Silvolde-Terborg (303)	26.000	Doetinchem: 19
Montferland	28.500 (38)	Aalten - Bredevoort (300)	26.200	Montferland: 3
Berkelland	28.400 (39)	Aalten - Dinxperlo (292)	26.500	Berkelland: 29
Winterswijk	27.400 (46)	Winterswijk - stad (292)	26.500	Winterswijk: 3 [in de 'stad']
Oude IJsselstreek	27.200 (48)			Oude IJsselstreek: 13
Aalten	27.200 (48)			Aalten: 16

Sub-tabel 2: Totaal aantal huishoudens met een jaar lang een inkomen tot 101% van het sociaal minimum in 2022 (bron: CBS)

Achterhoek-West		Achterhoek-Oost	
Bronckhorst	3,7%	Berkelland	3,8%
Oude IJsselstreek	4,8%	Winterswijk	5,6%
Doetinchem	5,9%	Oost Gelre	2,9%
Montferland	4,4%	Aalten	3,8%
Nederland: 6,4%			

Op gemeenteniveau scoren zes van de acht gemeenten - wat armoede betreft - duidelijk gunstiger dan het Nederlands gemiddelde. In heel ons land leeft 6,4% van de huishoudens gedurende minimaal een jaar op of onder het sociaal minimum. Twee Achterhoek-gemeenten scoren boven de vijf procent: Doetinchem (5,9%) en Winterswijk (5,6%). In Doetinchem scoort het centrum 8,3%; twee wijken die aan de noordkant van het centrum scoren ongunstiger (8,4% en 10,6%). In Winterswijk leeft in het centrum 6% van de huishoudens op of onder het sociaal minimum. In Nederland leeft 3,2% van de huishoudens gedurende vier jaren op of onder het sociaal minimum. Doetinchem scoort 3%. Twee Achterhoek-gemeenten scoren boven de twee procent: Winterswijk (2,5%) en Oude IJsselstreek (2,3%).

Sub-tabel 3: Totaal aantal huurwoningen in bezit van een woningcorporatie per gemeente in 2023 (bron: CBS)

Achterhoek-West		Achterhoek-Oost	
Bronckhorst	2.976	Berkelland	4.675
Oude IJsselstreek	4.312	Winterswijk	2.266
Doetinchem	7.630	Oost Gelre	1.977
Montferland	3.756	Aalten	2.311

Als problemen cumuleren: een voedingsbodem voor criminaliteit

Economische kwetsbaarheden leiden, met een omweg, tot criminele gelegenheidsstructuren in de Achterhoek:

- Personen, gezinnen of huishoudens die rond of onder het sociale minimum leven, krijgen te maken met een *optelsom van problemen*. Naast financiële noden gaat het om sociale problemen, zoals schulden en een slechte gezondheid, inclusief verslavingsproblematiek. Ook komt criminaliteit dichtbij (zie verderop).
- Wat gezondheid betreft bestaat een klassiek probleem (niet alleen onder 'arme' mensen) in de Achterhoek, namelijk een hoog drankgebruik. Vandaag de dag komt hier, onder meer onder tieners en twintigers, *drugsgebruik* bij.
- Hoewel drugs in brede sociale kring worden gebruikt, treft het mensen in een kwetsbare sociaaleconomische positie eerder en harder: het kan leiden tot schulden, tot (verdere) achteruitgang van de gezondheid en tot *problemen of 'afhaken'* in het onderwijssysteem of op de arbeidsmarkt. Respondenten wijzen op gezinnen of huishoudens met al enkele generaties een laag onderwijsniveau en een marginale positie op de arbeidsmarkt; soms sinds het wegvallen van de industriële werkgelegenheid.
- In kwetsbare buurten of sociale kringen komt *criminaliteit* eerder dichtbij. Het veroorzaakt overlast en hinder, al is het ook een *potentiële inkomstenbron*. Bij instrumentele delicten (geld verdienen) gaat het vooral om strafbare feiten in een ondergeschikte rol; als uitvoerder of katvanger. Bijvoorbeeld drugs bezorgen/verkopen of hennepteelt toestaan. Een kleinere categorie verdient (redelijk) goed aan misdaad.
- De Achterhoek krijgt te maken *sociaal huur-toerisme*: personen en huishoudens die vanuit de Randstad (onder andere Den Haag en Amsterdam worden genoemd) verhuizen naar een sociale huurwoning in de Achterhoek. De wachtlijsten zijn (veel) korter. Met deze verhuisbewegingen komen sociale en economische problemen richting de Achterhoek; in mindere mate verhuist criminaliteit mee. Bijvoorbeeld omdat een lid van het gezin of huishouden in de Randstad misdaadgeld verdiende en dit voortzet in de Achterhoek; met behulp van opgedane (stedelijke) criminele contacten en/of kennis. Ook binnen Oost-Nederland komen dit soort verhuizingen voor. Bijvoorbeeld personen die in Enschede zijn veroordeeld vanwege hennepteelt (in hun woning), strijken neer in een sociale huurwoning in de Achterhoek. Er is ook overloop naar dit soort huurwoningen vanuit de penitentiaire inrichting in Zutphen.
- Er treedt *zorg-toerisme* op. Zorgaanbieders huisvesten cliënten, die elders in het land een zorgindicatie kregen, in Oost-Nederland. Voor de opvang van kinderen of volwassenen zijn immers tegen een scherpe prijs grote panden te kopen met woonbestemming. Indien een flink aantal cliënten in een groot pand wordt gehuisvest, is dit lucratief. Het is uiteraard niet gezegd dat dit gebeurt om oneigenlijke redenen, want het is ook simpelweg moeilijk voor een bonafide zorgaanbieder om geschikt en betaalbaar vastgoed te vinden.
- Zorg en ondersteuning vinden steeds vaker bij mensen thuis plaats. Het gaat - geconcentreerd in kwetsbare buurten - samen met overlast van *personen met onbegrepen of risicovol gedrag*. Dit eist de aandacht en inzet op van politie en gemeenten. Bij de gemeente is dit een doelgroep van de aanpak op het terrein van 'Zorg en Veiligheid'. Dat trekt een wissel op de personele capaciteit die beschikbaar is voor de ondermijningsaanpak. De doelgroep is relatief vatbaar: om drugs te kopen en te gebruiken (onder meer vanwege een soort zelfmedicatie door een categorie zorgcliënten) of om voor het karretje te worden gespannen door criminelen.

3.2 RISICIJONGEREN IN DE ACHTERHOEK

In het kader van het project Zicht op Ondernijning is berekend welk percentage jongeren (van 8 tot 23 jaar) in een bepaald gebied wordt gezien als potentiële jonge aanwas in de drugscriminaliteit.²¹ Het aantal risicjongeren wordt afgezet tegen het totaal aantal jongeren in dat gebied. Dit resulteert in percentages voor risicjongeren (peiljaar 2021). Voor Nederland ligt dit op vijf procent. In Doetinchem (5%) en Winterswijk (5,1%) ligt dit op vrijwel hetzelfde niveau. Elders in de Achterhoek liggen de scores op gemeenteniveau lager. De Achterhoek-gemeenten tellen bij elkaar opgeteld 1.770 risicjongeren. Zie tabel 3.2 voor de scores per gemeente.

Het sociale en digitale leven van deze (risic)jongeren is - via onderwijs, sport, uitgaan, het spoor en in de digitale omgeving - verbonden met jongeren in nabijgelegen steden. Die steden tellen beduidend meer criminele netwerken, inclusief netwerken waarbinnen jongeren een criminele rol vervullen. Criminele netwerken ronselen jongeren: als klant (bijvoorbeeld drugs, vapes of illegaal gokken) of als criminele uitvoerder. Zie tabel 2.6 voor een casus. Arnhem telt 1.780 risicjongeren, Enschede 1.710 en Apeldoorn 1.560.

Tabel 3.2: Risicjongeren per gemeente (bron: Zicht op Ondernijning)

- *Doetinchem: 480 risicjongeren (5%).* De meeste risicjongeren wonen in 'wijk 09' (90 jongeren, vooral in De IJkenberg (80), in 'wijk 02' (80 jongeren, met het hoogste aantal (30) in Overstegen-West).
- *Winterswijk: 240 risicjongeren (5,1%).* Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'stad' en 'land'; 220 risicjongeren wonen in 'stad'.
- *Oude IJsselstreek: 230 risicjongeren (3,6%).* Met 90 risicjongeren in Silvolde-Terborg en 80 in Ulft-Etten. De buurt met de meeste risicjongeren (50) is Terborg.
- *Oost Gelre: 200 risicjongeren (4%).* Zij wonen bijna allemaal in drie wijken: Lichtenvoorde (70); Harreveld (60); en Groenlo (50).
- *Montferland: 200 risicjongeren (4,2%).* Een meerderheid van deze jongeren (110) woont in Didam, in het bijzonder in Didam-Noord (60).
- *Berkelland: 190 risicjongeren (2,7%).* De hoogste scores worden genoteerd in twee wijken: Eibergen (70) en Neede (60).
- *Bronckhorst: 120 risicjongeren (2%).* Met 40 risicjongeren in de wijk Zelhem en 30 in Hengelo.
- *Aalten: 110 risicjongeren (2,6%).* Dit is geconcentreerd in de wijk Aalten Kern (70), met daarnaast 30 in Dinxperlo.

3.3 ARBEIDSMIGRANTEN: EEN STEVIGE (PUBLIJK-PRIVATE) OPDRACHT

De regionale economie in de Achterhoek heeft behoefte aan goedkope arbeidskrachten, hetgeen in de praktijk vaak neerkomt op het inhuren van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten worden onder andere ingezet in de land- en tuinbouw, de logistieke sector en de vleesverwerkende industrie.

Gelderland telt in 2020 in totaal 62,3 duizend arbeidsmigranten. Dat is veel meer dan de 38,3 duizend in 2010.²² Decisio (2022) voorspelt dat dit verder groeit, naar een aantal tussen de 93 en 109 duizend in 2030. Voor een groot gedeelte (relatief en in absolute zin) zijn arbeidsmigranten in Gelderland actief via een uitzendbureau: 64%. 38% van de arbeidsmigranten werkt (volgens de

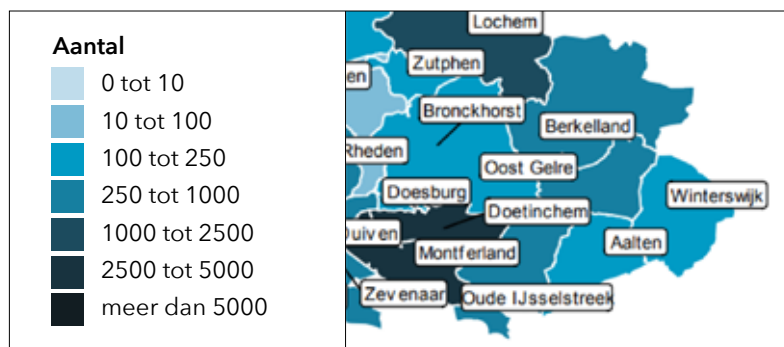
²¹ Risicjongeren hebben dertien keer zoveel kans om verdachte te worden, vergeleken met alle jongeren. Toch is de kans dan per persoon nog klein: 1 op 82.

²² Cijfers ontleend aan: Decisio, 5 april 2022.

statistieken) korter dan vier maanden in Gelderland. Dit wordt toegeschreven aan flexibilisering van de arbeidsmarkt en aan de sterke positie van uitzendbureaus.

In de top-10 van *werkgemeenten* van arbeidsmigranten in Gelderland (in 2020) staan twee Achterhoek-gemeenten. Het betreft 4.625 arbeidsmigranten in Montferland en 3.555 in Doetinchem. Het Decisio-rapport uit 2020 vermeldt geen exacte cijfers voor de overige zes Achterhoek-gemeenten. De onderstaande kaart, ontleend aan dit rapport, geeft een indicatie.

Tabel 2.1: Aantal werkende arbeidsmigranten per gemeente (bron: Decisio, 2022)



In de top-10 van Gelderse woongemeenten van arbeidsmigranten staat *geen enkele* Achterhoek-gemeente genoteerd. Gemeente West Betuwe staat op plaats 10; daar wonen 575 arbeidsmigranten. Dit aantal haalt dus geen enkele gemeente in de Achterhoek. Er werken duidelijk meer arbeidsmigranten in de Achterhoek dan er wonen, zo wordt ook benadrukt in de interviewronde. Voor Gelderland geldt dat 43% van de werkende arbeidsmigranten (in totaal 26.893) elders woont. Decisio wijst op pendeldiensten naar onder meer Noord-Brabant en Utrecht. Onze respondenten benadrukken het op en neer reizen tussen de Achterhoek en Duitsland.

De toestroom van arbeidsmigranten resulteert in de opdracht om arbeidsmigranten te huisvesten. Dit is noodzakelijk voor de lokale economie, al leidt het - zo blijkt uit landelijk onderzoek (LIEC, 2019; Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, 2020) - tot een risico op overtredingen en strafbare feiten bij werk en/of bij huisvesting van arbeidsmigranten. Koppeling tussen werk en huisvesting zet arbeidsmigranten onder druk. Als ze de gang van zaken op één domein niet accepteren, verliezen ze werk én woning. Het is lastig om uit te zoeken of er daadwerkelijk sprake is van strafbare arbeidsuitbuiting, onder meer omdat arbeidsmigranten weinig informatie verstrekken. Wat de Achterhoek betreft komt daarbij dat - bij opsporing en bewijsverzameling - samengewerkt zou moeten worden met autoriteiten en operationele diensten in Duitsland. Ook is geringe opsporingscapaciteit beschikbaar bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Als arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin niet kan worden bewezen, kan door de inspectie worden opgetreden vanwege overtreding van arbeidswetten, zoals slecht werkgeverschap (Boerman e.a., 2017).

De slotsom is dat het organiseren en bewerkstelligen van faire en veilige huisvesting en arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten een stevige publiek-private opdracht is in de Achterhoek. Met name in Montferland en Doetinchem.

3.4 BRANCHES MET RISICO'S

Bedrijven en bedrijfslocaties kunnen worden benut bij criminele of frauduleuze praktijken. Er zijn branches met een verhoogd risico daarop. De onderstaande tabel zet enkele algemene hoofdkenmerken van zulke branches op een rij. Deze paragraaf gaat verder achtereenvolgens in op: de vastgoedbranche; de zorgsector; en een reeks risicobranches die - volgens informatie van het zogenoemde dashboard Zicht op Ondernijning - bovengemiddeld vaak zijn gevestigd in de Achterhoek.

Tabel 3.3: Hoofdkenmerken van risicobranches

Risicobranches hebben enkele hoofdkenmerken (Fijnaut e.a., 1996). Ten *eerste* zijn het branches waarmee criminele netwerken en kopstukken vertrouwd zijn. Criminelen weten hoe het werkt en hebben persoonlijke relaties met eigenaren en werknemers in deze branche. Voorbeelden zijn de bouwsector, autosector, horeca en transportsector. Ten *tweede* gaat het om branches met lage drempels om een onderneming te starten. Het is betaalbaar en er zijn weinig diploma's nodig. Hierdoor kunnen gemakkelijk katvangers worden ingezet. Bijvoorbeeld de beautysector, lunchrooms of afhaalzaken. Ten *derde* betreft het branches met weinig regels of juist gecompliceerde of tegenstrijdige regels. Bijvoorbeeld de wereld van zorgaanbieders. Het is makkelijk om als zorgaanbieder te beginnen, al is het zorgsysteem juist complex (Van der Torre en Heijkoop, 2020). Ten *vierde* zijn het branches met veel concurrentie of met economische problemen, waardoor ondernemingen in (financiële) moeilijkheden geraken. Daardoor kunnen zij overgaan tot het accepteren van criminele aanbiedingen. Bijvoorbeeld de agrarische sector, de visserij of horeca. In aanvulling op deze kenmerken zijn er ten *vijfde* sectoren die zich lenen voor witwassen, omdat deels contant betaald kan worden of omdat omzet gefingeerd kan worden. Bijvoorbeeld de vastgoed- en bouwwereld, autohandel en paardenhandel.

3.4.1 VASTGOED: PARTICULIERE PRAKTIJKEN

Er wordt geïnvesteerd in (goedkoop) vastgoed. Dit is een manier om bonafide te investeren, bijvoorbeeld als professioneel verhuurder of particuliere pensioenvoorziening. De vastgoedsector biedt daarnaast kansen om geld wit te wassen, onder meer door bij aan- en verkopen een deel contant te betalen en/of door verbouwingen (deels) contant af te rekenen (LIEC, 2019). Vastgoedposities bieden kansen om het vermogen uit te bouwen, met opbrengsten uit huur en verkoop. Woonruimte is schaars en daarmee een potentieel pressiemiddel richting kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten, personen die uit een sociale huurwoning zijn gezet of zorgcliënten. Zij accepteren eerder of snel een slechte prijs-kwaliteitsverhouding. Tot slot kan vastgoed worden benut bij drugsproductie of om criminelen te huisvesten.²³

²³ Zie deze infographic (gepubliceerd op 19 november 2021) van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC): <https://www.riec.nl/documenten/publicaties/2019/11/19/infographic-vastgoedcriminaliteit>

Er is een aanzienlijk aantal woningen in de Achterhoek dat particulier - dat wil zeggen niet door een woningcorporatie - wordt verhuurd. Het betreft in 2023 in totaal 14.157 woningen, waaronder het hoogste aantal (namelijk 3.223) in Doetinchem (bron: CBS). Zie onderstaande tabel.

Tabel 3.4: Totaal aantal huurwoningen dat niet wordt verhuurd door een woningcorporatie, per gemeente in 2023 (bron: CBS)

Achterhoek-West		Achterhoek-Oost	
Bronckhorst	1.809	Berkelland	1.582
Oude IJsselstreek	1.669	Winterswijk	1.688
Doetinchem	2.223	Oost Gelre	1.378
Montferland	1.673	Aalten	1.135

Er zijn particuliere vastgoedeigenaren met meerdere panden: **meer-bezit**.²⁴ In Gelderland is (in 2021) 6,3% van de verblijfsobjecten in bezit van een natuurlijk persoon met *drie tot en met vijf objecten*. Er zijn drie Achterhoek-gemeenten die percentueel hoger scoren, met de hoogste score (7%) in Winterswijk. De meeste panden (930) zijn in Doetinchem in bezit van een meer-bezitter met drie tot en met vijf panden. Zie verder de onderstaande tabel.

Meer-bezit van natuurlijke personen *meer dan vijf verblijfsobjecten* ligt duidelijk het hoogst in Doetinchem: 995 panden (5,5%). Doetinchem is ook de gemeente met de meeste woningeigenaren die worden getypeerd als **snelle groeier**; een jaarlijkse groei met minimaal twee panden of minimaal 50 procent groei. Het betreft 470 woningen (peiljaar: 2019-2020). Zie de onderstaande tabel voor informatie over de andere gemeenten.

In Nederland is 13,1% van de woningaankopen (peiljaar: 2018-2019) gefinancierd door een rechtspersoon als **hypothecaire leninggever** die **niet** is **vergund** door de AMF/DNB in Nederland. Dit percentage ligt in vijf Achterhoek-gemeenten hoger: Winterswijk (16,2%); Oost Gelre (15%); Doetinchem (14,8%); Berkelland (14,8%); en Bronckhorst (13,8%). Zie de tabel op de volgende pagina voor meer gegevens.

De bovenstaande informatie over vastgoed-gerelateerde risico-indicatoren (volgens Zicht op Ondernijning) laat zien dat Doetinchem ongunstig scoort op verschillende fronten: getuige relatief veel meer-bezit, snelle vastgoed-groeiers en (in Nederland) niet-vergunde hypothecaire leninggevers.

²⁴ Bron van cijfers in deze sub-paragraaf - tenzij anders wordt vermeld - steeds: Zicht op Ondernijning (www.zichtopondernijning.nl).

Tabel 3.5: Verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met drie tot vijf of meer dan vijf objecten, ten opzichte van alle verblijfsobjecten in eigendom van natuurlijke personen, per gemeente in de Achterhoek, als percentage en qua absolute aantallen (peiljaar 2021, bron: Zicht op Ondernijning)

	3-5 verblijfsobjecten	> 5 verblijfsobjecten
Achterhoek-West		
Doetinchem	5,2% (930)	5,5% (995)
Oude IJsselstreek	3,9% (490)	2,8% (350)
Montferland	5,2% (620)	3,7% (435)
Bronckhorst	5,7% (765)	3,4% (455)
Achterhoek-Oost		
Winterswijk	7% (795)	5,7% (645)
Aalten	4,3% (410)	2,1% (195)
Oost Gelre	5,8% (635)	3,3% (365)
Berkelland	4,9% (735)	2,5% (375)
	Nederland = 6,3% Gelderland = 5,4%	Nederland = 7% Gelderland = 5,7%

Tabel 3.6: Snelle groeier (peiljaar 2019 - 2020, bron: Zicht op Ondernijning) en percentages 'woonaankopen met een rechtspersoon als hypothecaire leninggever zonder vergunning AMF/DNB' (peiljaar 2018 -2019)

	Snelle groeier	Leninggever geen vergunning AMF/DNB
Achterhoek-West		
Doetinchem	2,6% (470 woningen)	14,8% (240 woningen)
Oude IJsselstreek	0,3% (30 woningen)	12,0% (120 woningen)
Montferland	1,9% (220 woningen)	11,8% (120 woningen)
Bronckhorst	1,6% (210 woningen)	13,8% (130 woningen)
Achterhoek-Oost		
Winterswijk	0,7% (80 woningen)	16,2% (150 woningen)
Aalten	0,2% (20 woningen)	12,9% (110 woningen)
Oost Gelre	0,7% (70 woningen)	15,0% (140 woningen)
Berkelland	1,0% (150 woningen)	14,8% (170 woningen)
	Nederland = 2,8% Gelderland = 1,8%	Nederland = 13,1% Gelderland = 13,2%

Vakantieparken: bijzonder vastgoed

Er bestaat in Nederland, onder meer in Gelderland, een overschot aan recreatieparken of campings. Een categorie van die parken is economisch kwetsbaar en daarmee vatbaar voor criminele investeringen of voor illegale (permanente) bewoning. Wel telt de achterhoek relatief veel vitale parken (zie tabel 5.3). Door de schaarste aan - goedkope of betaalbare en snel beschikbare - woningen fungeren veel (kwetsbare) parken als een soort vluchtheuvel. Dat wil zeggen als een plek

om kwetsbare personen te huisvesten. Mogelijk is het (ook) een locatie waar (marginale) criminelen naartoe uitwijken (zie Bremmers & Ferwerda, 2014; Van der Torre & Spoorendonk, 2020). Voorts bestaat de kans dat criminele of opportunistische partijen (dat onderscheid valt lastig te maken) via vastgoedtransacties een positie verwerven: door een vakantiepark te kopen of door op zo'n park vakantiewoningen te kopen. Er valt goed te verdienen aan het huisvesten van niet-recreanten of aan de verkoop en/of verhuur van nieuwe en moderne vakantiewoningen. Lambooj e.a. (2018) stellen dat de kans bestaat dat geld wordt witgewassen via vakantieparken. Bijvoorbeeld bij transacties of bij exploitatie van (voorzieningen op) het park. Media en respondenten melden dat een rapportage van het RIEC Oost Nederland wijst op witwassen ("grootschalig" volgens het krantenbericht) via vakantieparken. Deze rapportage is geheim (en niet in ons bezit).²⁵

3.4.2 ZORGAANBIEDERS: EEN MODERNE RISICORANCHE

De kansenstructuur voor zorgfraude is in ons land riant, los van lokale verschillen. Dit komt door een optelsom van omstandigheden: het is eenvoudig om actief te worden als zorgaanbieder; er is weinig formatie beschikbaar (binnen gemeenten) voor rechtmatigheidstoezicht naar fraude met Wmo-zorg²⁶ of jeugdhulp; de kans op een strafrechtelijk onderzoek is klein; en met eenvoudige tactieken (bijvoorbeeld bezuinigen op personele inzet of cliënten werven c.q. ronselen die zorgtekorten accepteren) kunnen forse bedragen worden verdiend met ontoereikende zorg (Van der Torre en Heijkoop, 2020; Van der Torre, 2022). De Algemene Rekenkamer (2022) constateert "een zorgelijk gebrek aan daadkracht" bij het bestrijden van zorgfraude. Zorgfraude wordt mondjesmaat bewezen en zelfs als fraude wordt aangetoond, leidt dit er meestal niet toe dat de fraudeur stopt of wordt gehinderd, aldus het Rekenkamer-rapport. Door afschermings- en vertragingstactieken én door personele tekorten bij toezichthouders blijven signalen over mogelijke zorgfraude liggen. Wat resteert zijn vermoedens over ontoereikende zorg die in de lucht blijven hangen.

De zorgsector is een moderne risicoranche die opportunisten en criminelen aantrekt. Een deel van die zorgopportunisten blijkt afkomstig te zijn uit criminele netwerken, zo blijkt uit onderzoek in de regio Oost-Nederland. Een analyse toont aan dat vijftien van 22 bestudeerde zorgaanbieders in verband worden gebracht met hennepeteelt (IKZ, 2020). Bij tien van deze aanbieders werken personen (onder andere bestuurders, eigenaren en aandeelhouders) die antecedenten hebben, met name inzake de Opiumwet en voor onder meer fraude, vrijheidsberoving, valsheid in geschrifte, geweld, wapenverkoop en -bezit en diefstal. Dit is zorgelijk, omdat zorgaanbieders belangrijke, kwetsbare en kostbare diensten leveren. Het laat zien dat 'klassieke criminelen' de zorgsector hebben ontdekt.

3.4.3 ZICHT OP ONDERMIJNING: RISICORANCHES IN BEELD

Het dashboard 'Zicht op ondermijning' wijst op risicoranches die bovengemiddeld vaak zijn gevestigd in de Achterhoek-gemeenten, afgezet tegen het landelijk gemiddelde. Het gaat steeds om het aantal vestigingen *per 10.000 inwoners*. Deze sub-paragraaf zet gegevens op een rij van twaalf branches (peilmoment: q1, 2021) waarvoor geldt dat de Achterhoek tenminste twee gemeenten telt met een bovengemiddeld aantal vestigingen. Het valt op dat de Achterhoek vooral veel *autobedrijven* en *financiële holdings* telt. Van één Achterhoek-gemeente worden cijfers vermeld over het aantal gevestigde afvalverwerkingsbedrijven. Dat zijn er tien in Oost Gelre; met 4,1 vestigingen per 10.000 inwoners is dat duidelijk meer dan het landelijk gemiddelde van 1,8. Zie de tabel op de volgende pagina voor concrete cijfers over de Achterhoek.

²⁵ Zie: NOS.nl, 'Criminelen gebruiken vakantiepark voor grootschalig witwassen', 13 juni 2022.

²⁶ Wet maatschappelijke ondersteuning.

Tabel 3.7: Risicobranches die volgens 'Zicht op Ondernijming' in tenminste twee Achterhoek-gemeenten bovengemiddeld vaak zijn gevestigd, afgezet tegen het Nederlands gemiddelde

De Achterhoek telt relatief veel **autobedrijven**:

- *Handel in en reparatie van auto's*. Per 10.000 inwoners telt Nederland gemiddeld 20,9 vestigingen. In zeven gemeenten in de Achterhoek ligt dit (duidelijk) hoger: Montferland (29,4: 110 vestigingen); Doetinchem (28,5: 170 vestigingen); Bronckhorst (27,7: 100 vestigingen); Oude IJsselstreek (26,2: 100 vestigingen); Berkelland (25,3: 110 vestigingen) Oost Gelre (25: 70 vestigingen); en Aalten (21,4: 60 vestigingen).
- *Groot- en detailhandel in auto's*. Per 10.000 inwoners telt Nederland gemiddeld 3,4 vestigingen. In zeven Achterhoek-gemeenten ligt dit (duidelijk) hoger: Bronckhorst (7,5: 30 vestigingen); Oude IJsselstreek (6,9: 30 vestigingen); Doetinchem (6: 40 vestigingen); Berkelland (5,5: 20 vestigingen); Winterswijk (5,2: 20 vestigingen); Montferland (5: 20 vestigingen); en Aalten (4,1: 10 vestigingen).

Er zijn relatief veel **financiële holdings** gevestigd in de Achterhoek:

- *Financiële holdings*. Per 10.000 inwoners telt Nederland gemiddeld 150,8 vestigingen. In vijf gemeenten in de Achterhoek ligt dit (duidelijk) hoger: Oude IJsselstreek (203,1: 800 vestigingen); Bronckhorst (170,4: 620 vestigingen); Doetinchem (162,1: 940 vestigingen); Oost Gelre (159: 470 vestigingen); en Montferland (157,5: 570 vestigingen).

Drie branches in de **beautysector** zijn relatief vaak gevestigd in drie of twee Achterhoek-gemeenten:

- *Haarverzorging*. De score van het aantal vestigingen per 10.000 inwoners ligt gemiddeld in Nederland op 17,9. Alle Achterhoek-gemeenten scoren hoger dan dit gemiddelde met twee uitschieters boven de 20: Montferland (23: 80 vestigingen); Oost Gelre (22,7: 70 vestigingen).
- *Schoonheidsverzorging*. Per 10.000 inwoners telt Nederland gemiddeld 23,6 vestigingen. Vier gemeenten scoren hoger: Montferland (33: 120 vestigingen); Oost Gelre (28,1: 80 vestigingen); Oude IJsselstreek (25,2: 100 vestigingen) en Doetinchem (24,9: 150 vestigingen).
- *Overige wellness*. Per 10.000 inwoners telt Nederland gemiddeld 12 vestigingen. Drie gemeenten scoren hoger: Bronckhorst (15,5: 60 vestigingen); Montferland (14,4: 50 vestigingen) en Berkelland (13,2: 60 vestigingen).

Acht **andere risicobranches** waarover Zicht op Ondernijming informatie heeft verzameld, zijn in tenminste twee Achterhoek-gemeenten relatief vaak gevestigd:

- *Overige groothandels*. Zeven Achterhoek-gemeenten scoren hoger dan het Nederlandse gemiddelde (43,3 vestigingen per 10.000 inwoners): Doetinchem (55,5: 320 vestigingen); Bronckhorst (53,8: 190 vestigingen); Winterswijk (48,2: 140 vestigingen); Montferland (47,5: 170 vestigingen); Oost Gelre (47,4: 140 vestigingen); Oude IJsselstreek (46,5: 180 vestigingen); en Berkelland (44,2: 190 vestigingen).
- *Uitzendbureaus*. Van twee gemeenten worden de scores vermeld en die liggen boven het Nederlandse gemiddelde van 3,7 vestigingen per 10.000 inwoners: Montferland (6,7: 20 vestigingen) en Doetinchem (5,2: 30 vestigingen).
- *Bouwnijverheid*. Twee Achterhoek-gemeenten tellen meer vestigingen per 10.000 inwoners dan het Nederlandse gemiddelde van 124,4: Montferland (131,3: 470 vestigingen) en Bronckhorst (129,4: 470 vestigingen).
- *Cafés*. De scores in Oost Gelre (11,5: 30 vestigingen); Bronckhorst (7,2: 30 vestigingen); Winterswijk (7,2: 20 vestigingen); Montferland (6,4: 20 vestigingen) en Berkelland (6,4: 30 vestigingen) liggen boven het gemiddelde in Nederland (6,3 vestigingen per 10.000 inwoners).
- *Fitnesscentra/sportscholen*. Daar waar de scores vermeld zijn, is op te maken dat de scores in Doetinchem (4,5: 30 vestigingen); Aalten (4,4: 10 vestigingen); en Winterswijk (3,8: 10 vestigingen) boven het Nederlandse gemiddelde liggen (3,4 vestigingen per 10.000 inwoners).
- *Handel in en verhuur van onroerend goed*. In Oost Gelre (31,1: 90 vestigingen); Bronckhorst (29,9: 110 vestigingen) en Winterswijk (29,3: 90 vestigingen) liggen de scores boven het gemiddelde van Nederland (27,6 vestigingen per 10.000 inwoners).
- *Vloerenbedrijven*. Twee gemeenten scoren hoger dan het Nederlandse gemiddelde van 7,4 vestigingen per 10.000 inwoners: Oost Gelre (10,8: 30 vestigingen) en Winterswijk (9,6: 30 vestigingen).

3.5 SOCIAAL-CULTURELE KWETSBAARHEDEN

Deze paragraaf beschrijft drie sociaal-culturele patronen die van invloed zijn op de criminele kansen in de Achterhoek: de onderlinge dienstbaarheid en (externe) geslotenheid; de (grote) vraag naar illegale drugs; en de ongeloofwaardigheid van de (Haagse) overheid.

3.5.1 NAOBERSCHAP: POSITIEF, AL ZIJN ER GRENZEN

Er bestaat – zo benadrukken (diverse) respondenten – saamhorigheid en onderling dienstbetoon in buurtschappen, dorpen of kernen. Op dat niveau bestaat sociale controle en schieten mensen elkaar te hulp. Dit wordt naoberschap genoemd. Lokale bewoners waarschuwen elkaar als omstandigheden daartoe aanleiding geven. Bijvoorbeeld personen die huizen of auto's bekijken, mogelijk als voorbereiding op diefstal of inbraak. Vaker heeft het onderlinge sociale verkeer echter een positieve inhoud; elkaar helpen, uitnodigen, attenderen of gewoon aanspreken. Er is een sociaal netwerk voor mensen met problemen: financieel of qua gezondheid. Problemen worden bij voorkeur onderling opgelost. Omdat men vindt dat dit zo hoort, maar ook wel omdat minder wordt vertrouwd op grote werkgevers of de overheid.

De sociale controle loopt tegen grenzen aan. Het onderlinge contact en de lokale alertheid op afwijkende zaken zijn een rem op misdaad. Toch worden misstanden niet snel onder de aandacht van de overheid gebracht. In het kader van de ondermijningsaanpak wordt een beroep gedaan op de bereidheid van burgers om signalen over mogelijke criminele praktijken te melden (zogenoemde "meldingsbereidheid"). Respondenten denken echter dat veel burgers niet snel het initiatief nemen om misstanden te melden bij de overheid. Maar toch: als diezelfde burgers worden benaderd en - vanuit een opgebouwde relatie - letterlijk worden aangesproken door iemand van de overheid, zijn er genoeg burgers bereid zaken te melden. Wel is het in een uitgestrekt gebied, voor een dun bezet overheidsapparaat, lastig om lokale contacten te onderhouden. Ook bestaat onder burgers angst voor bepaalde (lokaal gekende) criminelen en hun (familie)netwerk. Respondenten wijzen op concrete drugsmisdaden die om die reden niet werden gemeld.

3.5.2 VEEL DRUGS: INGEBED IN HET SOCIALE LEVEN

In de Achterhoek wordt van oudsher veel bier gedronken. Of beter gezegd, te veel, want het veroorzaakt verslaving, andere gezondheidsproblemen en risico's in het verkeer, bijvoorbeeld omdat onder invloed van alcohol wordt gereden. Vandaag de dag wordt ook veel drugs gebruikt, zo benadrukken respondenten. En dan vooral door jongeren. Deels in combinatie met alcohol, al is drugs ook een soort (goedkoop) substituut voor alcohol geworden.

Onderzoek van het Watercycle Research Institute (KWR, 2024) naar het rioolwater in Oost Gelre, in november 2023, laat zien dat het drugsgebruik in deze gemeente op een hoog niveau ligt. Het is op onderdelen vergelijkbaar met dat in grote steden. Vooral 3-MMC (een verboden drugs sinds 2021) wordt veel gebruikt en zelfs vaker dan in Amsterdam of Eindhoven. Respondenten zijn geschokt dat dit weinig aandacht kreeg in het publieke debat en in de media. Ze vrezen dat dit onderstreept dat drugsgebruik een normaal verschijnsel is geworden of anders een fenomeen waarover velen zich geen zorgen (meer) maken; alsof het erbij hoort of omdat ze zich erbij neerleggen.

Respondenten uiten zorgen over (stijging van) het drugsgebruik onder tieners en twintigers. Bijvoorbeeld in drankketen die tevens drugsketen zijn, op afgelegen locaties en rondom

onderwijsinstellingen. In de interviewronde komen patronen in beeld:

- De hoge prijzen van legale drank en sigaretten/tabak - en het verbod voor minderjarigen om dit te kopen - maken drugs (relatief) aantrekkelijkheid. Designerdrugs, cocaïne, xtc-pillen of speed zijn een goedkoop alternatief.
- Drugs zijn makkelijk te bestellen en/of zijn aanwezig op ontmoetingsplekken, zoals drankketen (of andere ruimtes op het platteland waar onzichtbaar drugs worden gebruikt) en de omgeving van onderwijsinstellingen.
- Drugsdealers zijn dichtbij: fysiek en anders via sociale media. De bezorging is goed georganiseerd; bijna 24/7.
- Het aanbod van drugs en de vraag naar drugs vinden en versterken elkaar, onder meer vanwege de klantgerichtheid van dealers.
- Er wordt in traditionele beroepen (b.v. in agrarische bedrijven of de aannemerij/bouw) hard gewerkt en goed of redelijk verdiend. Drugsgebruik helpt om het harde werk vol te houden en er is geld om dit te betalen; hard werken en hard gebruiken.
- Drugs worden gebruikt als een soort zelfmedicatie door zorgcliënten, bijvoorbeeld met GGZ-problematiek.
- Onder arbeidsmigranten worden drugs gebruikt, onder meer als reactie op zware leefomstandigheden vanwege de woon- en werkomstandigheden.

3.5.3 DE ONGELOOFWAARDIGE OVERHEID

In de interview-ronde wordt gewezen op anti-overheidsentimenten; onder agrariërs en in wijken of dorpen met (al lang) sociaaleconomische achterstanden. De legitimiteit van de Haagse overheid ligt daar op een laag niveau. De uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen in 2023 lijkt dat te onderstrepen, getuige het grote aantal stemmen op PVV, BBB en NSC. Er zijn sociale kringen, kernen of gemeenschappen die volgens respondenten hechten aan hun autonomie. Er zijn qua opleiding en arbeidsmarktkansen achterstanden, maar ze redden zichzelf, onder andere met vrije beroepen en handelspraktijken. De overheid wordt op afstand gehouden. Sommige (rechts)personen binnen bepaalde sociale netwerken creëren zo ruimte voor een levensstijl inclusief strafbare feiten of overtredingen.

3.6 SCHEMATISCH SAMENGEVAT

De Achterhoek heeft economische kwetsbaarheden en kent sociaal-culturele patronen die resulteren in criminele kansen: de onderstaande tabel geeft een bondige (puntsgewijze) samenvatting.

Tabel 3.8: Sociaaleconomische en sociaal-culturele gelegenheidsstructuren in de Achterhoek - samengevat

Criminele kansen door optelsom van: economische kwetsbaarheden | risicojeugd (met stedelijke contacten) | de behoefte aan arbeidsmigranten als goedkope arbeidskrachten | risicobranches, bovengemiddeld vaak gevestigd in de Achterhoek | drugsgebruik | de afstand in bepaalde kringen tot de overheid

Economische kwetsbaarheden: algemeen

- Gemiddeld inkomen in Achterhoek ligt (ver) onder Gelders gemiddelde
- Economische kwetsbaarheid in (wijken van) oude industrie-gemeenten: Doetinchem (o.a. centrum, De IJkenberg en Overstegen), Winterswijk (geconcentreerd in 'Stad', rondom het centrum), Oude IJsselstreek (o.a. Terborg en Uft) en Aalten (Bredevoort, Dinxperlo en wijken in de kern)
- Berkelland en Montferland: geen ongunstige gemeentelijke score; in Berkelland wel veel (deels

- kleine) buurten met lage inkomens; in Montferland twee buurten die achterblijven.
- Bronckhorst en Oost Gelre: relatief goede gemeentescore in Achterhoek; wel de nodige kwetsbare buurten in Oost Gelre, terwijl dat (qua inkomen) niet zo is in Bronckhorst
- Agrarische sector: onzekerheden, afkeer jegens overheid, kwetsbaarheden.

Economische kwetsbaarheden: bij probleemcumulatie

- Probleemcumulatie bij leven op of rondom sociaal minimum: financieel (schulden), sociaal, slechte gezondheid (o.a. verslaving, drugsgebruik)
- Afhaken/ achterblijven op arbeidsmarkt en in het onderwijs
- Criminaliteit als potentiële inkomensbron
- Overlast van personen met onbegrepen of risicovol gedrag
- Sociaal huur-toerisme: huurders verhuizen vanuit de Randstad of vanuit Gelderse steden naar Achterhoek, waarbij eventuele problemen meeverhuizen: economisch en sociaal, en in mindere mate criminaliteit.

Risicojeugd in de Achterhoek

- 1.760 risicojongeren, met verhoogde kans in drugscriminaliteit te belanden
- De meeste in Doetinchem (470); rond de 200 in Winterswijk, Oude IJsselstreek, Oost Gelre, Montferland en Berkelland; 120 in Bronckhorst en 110 in Aalten
- Risicojeugd Achterhoek: in contact met risicojeugd in Arnhem, Enschede en Apeldoorn; risico op ronselen door criminele netwerken in deze steden.

Arbeidsmigranten: meer werk dan huisvesting

- Economische onderkant: arbeidsmigranten werken o.a. in land- en tuinbouw, logistieke sector en vleesverwerkende industrie; geconcentreerd in Montferland (4.625 in 2020) en Doetinchem (3.555 in 2020)
- Veel minder arbeidsmigranten worden in Achterhoek gehuisvest: o.a. pendelen naar Duitsland
- Bij afhankelijkheidspositie arbeidsmigranten: risico's op misstanden en (moeilijk te bewijzen) strafbare uitbuiting
- Als in Duitsland wordt opgetreden tegen overlast-gevende huisvesting van arbeidsmigranten én als prognose over sterke stijging uitkomt over een forse toename van het aantal arbeidsmigranten dat in de achterhoek werkt in 2023: meer huisvesting van arbeidsmigranten in Achterhoek, met de daaraan verbonden risico's.

'Zicht op Ondernijning': risicobranches

- Vastgoed en vakantieparken
- Zorg
- Diverse risicobranches zijn bovengemiddeld vaak gevestigd in Achterhoek, o.a. autobedrijven, financiële holdings en bedrijven in de beautysector.

Sociaal-culturele kwetsbaarheden

- Sociale controle en saamhorigheid
- Informatie over misstanden: wordt vaak niet naar gebracht (gemeld); overheidsmedewerkers moeten het ophalen
- Soms: angst om te melden vanwege lokaal bekende criminelen
- Veel/toegenomen drugsgebruik, met gebruik onder jongeren/jongvolwassenen en onder harde werkers (autochtone bevolking en arbeidsmigranten)
- In bepaalde kringen: hechten aan autonomie; soms ruimte creëren voor levensstijl, mogelijk inclusief strafbare feiten of overtredingen.

HOOFDSTUK 4 ONDERMIJNENDE PRAKTIJKEN: DRUGS

INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat in op drugscriminaliteit in de Achterhoek. Om te beginnen worden, in paragraaf 4.1, drugsregistraties van de politie gepresenteerd en geanalyseerd. Paragraaf 4.2 gaat nader in op drugshandel en paragraaf 4.3 op drugsproductie. Paragraaf 4.4 is een korte afsluiting.

4.1 IN CIJFERS: DRUGS-GERELATEERDE POLITIEREGISTRATIES

De politie leverde BVH-registraties aan van drugsincidenten. Het gaat om registraties over vijf jaren: om precies te zijn van 17 augustus 2019 tot en met 16 augustus 2024. Zie tabel 4.1 voor een overzicht. De cijfers geven een eerste indruk van wat zich op het drugsdossier afspeelt. De bijlage geeft een toelichting op (beperkingen aan) deze politieregistraties.

4.1.1 DRUGSBEZIT EN DRUGSHANDEL

Wat betreft drugsbezit en -handel vallen de volgende patronen te ontdekken:

- In vijf jaar tijd worden 216 registraties genoteerd voor handel in hard- of softdrugs. Het gaat dus om gemiddeld 3,6 registraties per maand in acht gemeenten. De registraties suggereren dat de *pakkans bij drugshandel op een laag niveau* ligt. Dat is in een lijn met een constatering in hoofdstuk 2: criminelen kunnen zich bijna vrij bewegen over het uitgestrekte en anonieme wegennet. Dat geldt ook voor mobiele dealers die drugs bezorgen.
- De geregistreerde *drugshandel* ligt in Achterhoek-Oost meer dan twee keer zo hoog als in Achterhoek-West: 148 versus 68. 'Oost' telt ook minder inwoners dan 'West'. Wat *drugsbezit* betreft, is het omgekeerd: met 343 registraties in 'West' en 229 in 'Oost'.
- In 2020 ligt de geregistreerde drugshandel in de Achterhoek met een score van 56 registraties hoger dan in 2023 (36 registraties). De *geregistreerde drugshandel daalt* dus. Het gaat daarbij om kleine aantallen, dus kan niet over een trend worden gesproken.
- Er zijn twee gemeenten met duidelijk de *meeste registraties inzake drugshandel en -bezit* in vijf jaar tijd: 250 in Doetinchem (41,94 per 10.000 inwoners) en 191 in Winterswijk (65,33 per 10.000 inwoners). Dat is, in deze twee gemeenten, 56 procent van het totaal aantal registraties in de Achterhoek. Dit heeft onder andere te maken met de centrumfunctie van Doetinchem, met de grensligging van Winterswijk en met de wetenschap onder (ook Duitse) drugsklanten dat in deze gemeenten drugs gekocht kunnen worden: legaal in de coffeeshop en illegaal.
- Als de registraties in 2020 worden vergeleken met die in 2023 valt een duidelijk verschil op tussen drugsbezit en drugshandel. Het *geregistreerde bezit stijgt*: van 122 naar 156. Het geregistreerde bezit van harddrugs neemt toe van 38 naar 68. De *geregistreerde drugshandel neemt juist af*: van 56 naar 36.

De interviewronde wijst niet op een afname van de drugshandel, ook niet wat betreft de meest zichtbare variant: de mobiele drugshandel, met aflevering bij gebruikers. Wel zegt een politierespondent dat niet meer zozeer wordt getracht 'de kleine dealers' te pakken, maar dat wordt ingezet op vervolging van organiserende drugshandelaren. Dit is een

tactische keuze, al bevestigt het de bovenstaande inschatting dat de pakkans van zichtbare drugshandelaren op een laag niveau ligt. Temeer omdat respondenten constateren dat frequent op en neer rijdende (bezorgende) dealers vaak een kleine hoeveelheid drugs bij zich hebben. Het wordt (door justitie) vaak afgedaan als drugsbezit. Dit strookt niet met het gevoel - onder politiemensen en bij gemeenten - dat het wel degelijk gaat om profijtelijke, georganiseerde en schadelijke handelspraktijken. Die handelspraktijken dragen bij aan - en profiteren van - het drugsgebruik in de Achterhoek. En daarmee aan de problemen die daardoor ontstaan onder vooral kwetsbare gebruikers; van schulden, via schooluitval, tot aan (vatbaarheid voor) criminalisering.

4.1.2 DRUGSPRODUCTIE: FORSE AFNAME VAN DE REGISTRATIES

Bij de registraties over het 'vervaardigen' van drugs in de Achterhoek vallen enkele zaken op. Dat wijst op enkele interessante vragen, ook wat betreft het gevoerde justitiële beleid. Het gaat om het volgende:

- In vijf jaar tijd worden 204 registraties genoteerd voor het vervaardigen van drugs²⁷: 186 keer softdrugs en achttien keer harddrugs. Het is belangrijk om op te merken dat het bij deze registraties *niet altijd* gaat om een hennepkwekerij (softdrugs) of om een drugslab of cocaïnewaterij (harddrugs). De registraties betreffen een ruimere categorie. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om aangetroffen hennep toppen (softdrugs), om grondstoffen (precursoren) voor de productie van synthetische drugs of om productiemiddelen (hardware) om drugs te maken.
- Het aantal registraties voor **drugsproductie** (softdrugs en harddrugs) ligt in 2023, met 15 registraties, duidelijk lager dan in 2020 toen de teller uitkwam op 69. Dat is een *afname van 78 procent*. Dit is niet in lijn met de vlakke trend van alle drugs-gerelateerde cijfers bij elkaar opgeteld: 753 registraties in 2020 en 766 in 2023.
- Bij het **vervaardigen van harddrugs** betreft het een *daling* van 10 (2020) naar 1 (2023) registratie.²⁸ Dit zijn zeer lage aantallen, dus valt er geen trend aan toe te schrijven. Wel plaatste de vondst van flink wat drugslabs, tussen 2017 en 2020, de productie van synthetische drugs op de agenda. Het riep de vraag op of drugsproducenten uit Zuid-Nederland hun werkterrein naar Oost-Nederland/de Achterhoek verleggen. Of dat (ook?) criminele netwerken in en rondom de Achterhoek actief zijn geworden met productie van synthetische drugs. Paragraaf 4.3 komt hierop terug. In elk geval verlenen politie en justitie prioriteit aan de bestrijding van de handel in cocaïne en van productie van synthetische drugs.
- Er gaat een *neveneffect* uit van de justitiële prioritering van cocaïnehandel en productie van synthetische drugs. Het plaatst de **hennep teelt** in de luwte, zeker de organiserende criminelen die de productie aansturen en faciliteren. Hennepplantages worden nog wel geruimd en uitvoerders worden aangehouden en vervolgd. Nader onderzoek is schaars en katvangers verklaren zelden wie de organisatoren zijn; die blijven dus bijna altijd buiten schot. In 2023 registreert de politie veel minder vaak '**vervaardigen softdrugs**' (namelijk 14 keer), dan in 2020 (59 keer). Een *afname van 76 procent*. Hier komt bij dat respondenten

²⁷ Een registratie voor 'vervaardigen softdrugs' is niet hetzelfde als het aantreffen van een hennepkwekerij; het kan bijvoorbeeld ook gaan om het aantreffen van hennep toppen of productiemiddelen. Zie bijlage 1 voor een korte toelichting op de politieregistraties.

²⁸ Het aantal dumpingen van harddrugsafval stijgt wel in de Achterhoek: van twee in drie jaar tijd (2020, 2021 en 2022) naar zes in 2023 en ook zes in 2024, tot en met 21 september.

vertellen dat tussen 2010 en 2015 de hennepsteelt op de radar kwam in de Achterhoek: in 2015 werden duidelijk meer kwekerijen ontdekt dan sinds 2020, zo stellen ze. Het is de vraag of de hennepsteelt daadwerkelijk afneemt. Paragraaf 4.3 zoekt een antwoord.

- De registraties inzake vervaardigen softdrugs liggen, in vijf jaar tijd, op het hoogste niveau in *Doetinchem*: met name in absolute zin (44), maar ook per 10.000 inwoners (7,38). In absolute zin staat *Berkelland* op de tweede plaats, met 29 registraties. De minste registraties worden genoteerd in *Bronckhorst*. Daar wordt wel - net als in Berkelland - vier keer vervaardigen harddrugs geregistreerd; de hoogste gemeentescore in vijf jaar tijd.

4.1.3 OVERLAST: ALCOHOL EN DRUGS

De politie registreert 'overlast in verband met alcohol en/of drugs'. In vijf jaar tijd betreft het 1.358 registraties in Achterhoek-West en 803 in Achterhoek-Oost. Dus bij elkaar ruim tweeduizend (2.161). Respondenten zeggen dat het vaker gaat om alcohol-overlast dan om drugsoverlast. Wel gaat dit vandaag de dag vaker samen dan tien jaar terug; alcohol is duurder geworden en drugs populairder. Op gemeenteniveau wordt overlast verreweg het meest geregistreerd in Doetinchem: 771. Die gemeente telt ook de hoogste registraties wat betreft drugsbezit en drugshandel.

Tabel 4.1: Tabellen met registraties van drugsincidenten

Sub-tabel 1. Basisteams en gemeenten

Basisteam	Gemeenten
Achterhoek-West	Bronckhorst Oude IJsselstreek Doetinchem Montferland
Achterhoek-Oost	Berkelland Winterswijk Aalten Oost Gelre

Sub-tabel 2. Totaal aantal geregistreerde drugs-gerelateerde incidenten in twee basisteams in de Achterhoek, in vijf jaar tijd, van 17 augustus 2019 tot en met 16 augustus 2024 (bron: politie).

Basisteam	West	Oost	Totaal
<i>Aantal inwoners per 1/1/24</i>	172.007	130.442	302.449
Bezit harddrugs (lijst 1)	154	77	231
Bezit softdrugs (lijst 2)	189	152	341
Handel harddrugs (lijst 1)	48	100	148
Handel softdrugs (lijst 2)	20	48	68
Subtotaal bezit + handel	411	377	788
<i>Per 10.000 inwoners</i>	23,89	28,90	26,05
Vervaardigen harddrugs (lijst 1)	10	8	18
Vervaardigen softdrugs (lijst 2)	107	79	186
<i>Per 10.000 inwoners</i>	6,22	6,06	6,15
Aantreffen drugs (geen verdachte)	115	164	279
Overige drugsdelicten	86	83	169
Overlast i.v.m. alcohol/drugs	1.358	803	2.161
Totaal	2.087	1.514	3.601

Sub-tabel 3. Geregistreerde drugs-gerelateerde incidenten in de twee basisteams in de Achterhoek in vier kalenderjaren (2020, 2021, 2022 en 2023 (bron: politie).

	2020	2021	2022	2023	Totaal
Bezit harddrugs (lijst 1)	38	29	36	68	171
Bezit softdrugs (lijst 2)	84	32	64	88	268
Handel harddrugs (lijst 1)	40	21	33	27	121
Handel softdrugs (lijst 2)	16	11	17	9	53
Vervaardigen harddrugs (lijst 1)	10	3	2	1	16
Vervaardigen softdrugs (lijst 2)	59	43	29	14	145
Aantreffen drugs (geen verdachte)	54	41	45	66	206
Overige drugsdelicten	60	19	30	27	136
Overlast i.v.m. alcohol/drugs	392	366	510	466	1734
Totaal	753	565	766	766	2850

Sub-tabel 4. Geregistreerde drugs-gerelateerde incidenten in vier gemeenten in Achterhoek-West, in vijf jaar tijd, van 17 augustus 2019 tot en met 16 augustus 2024 (bron: politie).

Gemeente <i>Aantal inwoners per 1 januari 2023</i>	Bronckhorst <i>36.119</i>	Oude IJss. streek <i>39.396</i>	Doetinchem <i>59.613</i>	Montferland <i>36.879</i>
Bezit harddrugs (lijst 1)	9	30	93	22
Bezit softdrugs (lijst 2)	6	40	115	28
Handel harddrugs (lijst 1)	2	7	31	8
Handel softdrugs (lijst 2)	1	4	11	4
Subtotaal bezit + handel	18	81	250	62
Per 10.000 inwoners	4,98	20,56	41,94	16,81
Vervaardigen harddrugs (lijst 1)	4	0	2	4
Vervaardigen softdrugs (lijst 2)	12	26	44	24
Per 10.000 inwoners	3,60	6,60	7,38	6,51
Aantreffen drugs (geen verdachte)	17	16	68	14
Overige drugsdelicten	19	12	45	10
Overlast i.v.m. alcohol/drugs	95	245	771	247

Sub-tabel 5. Geregistreerde drugs-gerelateerde incidenten in vier gemeenten in Achterhoek-Oost, in vijf jaar tijd, van 17 augustus 2019 tot en met 16 augustus 2024 (bron: politie).

Gemeente <i>Aantal inwoners per 1 januari 2023</i>	Winterswijk 29.235	Aalten 27.308	Oost Gelre 29.971	Berkelland 43.928
Bezit harddrugs (lijst 1)	37	9	22	9
Bezit softdrugs (lijst 2)	87	20	17	28
Handel harddrugs (lijst 1)	43	11	29	17
Handel softdrugs (lijst 2)	24	7	7	10
Subtotaal bezit + handel	191	47	75	64
Per 10.000 inwoners	65,33	17,21	25,02	14,57
Vervaardigen harddrugs (lijst 1)	2	2	2	2
Vervaardigen softdrugs (lijst 2)	17	17	16	29
Per 10.000 inwoners	5,81	6,23	5,34	6,60
Aantreffen drugs (geen verdachte)	53	32	30	49
Overige drugsdelicten	19	21	15	28
Overlast i.v.m. alcohol/drugs	269	124	137	273

4.2 DRUGSHANDEL

De drugshandel in de Achterhoek heeft verschillende gezichten: van sterk lokale handel (verkoop aan gebruikers), via regionale handel, tot aan bovenlokale drugshandel. Door de grensligging is de bovenlokale drugshandel snel grensoverschrijdend. Bij de verkoop van drugs aan regionale/lokale drugsgebruikers is er (redelijk) zichtbare drugshandel door mobiele dealers en door dealers op straatlocaties. Dit is vooral zo in grotere kernen en in Doetinchem. In Winterswijk wordt bijvoorbeeld, net als in Doetinchem, gewezen op een netwerk van jonge dealers die aan de weg timmeren. In Oude IJsselstreek toonden ouders zich reeds in 2016 bezorgd over drugsgebruik en drugshandel: *“Met de politie zijn we in gesprek geweest. Het blijkt dat diverse harddrugs eenvoudig in lokale gelegenheden in Ulft en Varsseveld te verkrijgen zijn. In Terborg zien we vooral jongeren op scooters die hun waar rondbrengen”*.²⁹ Er zijn ook lokaal gewortelde criminele netwerken die (onder andere) drugs verhandelen en daarbij gebruikmaken van bovenlokale en deels internationale netwerken en druglijnen.

Het beeld op de drugshandel is onvolledig. Op lokaal niveau komt dit doordat het drugs- en alcoholgebruik van jongeren en jongvolwassenen zich deels terugtrekt uit het publieke domein: van horeca en kernen naar drankketen, woningen of een kantine. De drankketen zijn inmiddels vaak ook drugsketen, al schatten de meeste respondenten in dat het alcoholgebruik domineert.

4.2.1 LOKALE OF REGIONALE DRUGSHANDEL: MOBIEL, GEWORTELD EN KLANTGERICHT

De handelspraktijken van lokale of regionale³⁰ handelaren, die kleine hoeveelheden drugs per transactie verkopen, zijn relatief zichtbaar. De uitvoerders komen in beeld en worden zo nu en dan

²⁹ Bron: Neerland.nl, Schokkend: 1 op de 5 jongeren gebruikt cocaïne in Oude IJsselstreek, 30 juni 2016

³⁰ Met regionaal doelen we op de Achterhoek.

aangehouden, bijvoorbeeld bij een politiecontrole of soms door een pseudokoop-actie. Respondenten wijzen daarnaast op criminelen die de detailhandel aansturen. De volgende patronen komen in beeld:

- a. Mobiele handel
- b. Lokale (klein)handel
- c. Gelaagde regionale handel

Ad a.) Mobiele handel

Een rode draad in het verhaal van respondenten luidt als volgt. Er is vraag naar drugs in de Achterhoek. Vraag en aanbod vinden elkaar gemakkelijk, want klanten plaatsen bestellingen via sociale media (Telegram, ook snapchat), waarna mobiele dealers drugs bezorgen. Een respondent spreekt over *“drugsdealertjes die af- en aanrijden met Telegram-bestellingen”*. Hij typeert het als een landelijke trend die zich manifesteert in de Achterhoek, omdat de vraag “groot” is. Er is bijna non-stop aanbod, afgestemd op de lokale behoefte. Volgens respondenten is 3mmc een populaire drugs (en varianten daarop), al is het assortiment breder: cocaïne, xtc, speed en softdrugs. Vapes lijken ook wel te worden verkocht, al wordt dat niet vaak genoemd. De Telegramgroep “Handelachterhoek” verkocht niet alleen drugs, maar ook illegaal vuurwerk, sigaretten en medicijnen. Zie tabel 4.2.

Een gemeenterespondent vertelt over de verwevenheid tussen aan de ene kant de acceptatie van drugsgebruik en aan de andere kant tientallen illegale drugsbezorgers: *“De politie (...) wil meer naar de grote jongens met de beperkte capaciteit die ze hebben. Ze hielden veel jonge jongens aan in de afgelopen jaren. Zij reden rond met scooters door het hele gebied. Het betreft vapes, 3mmc, cocaïne. Het drugsgebruik onder de jongeren is genormaliseerd.”*

Mobiele handel past bij het uitgestrekte gebied. Met de auto of op de scooter kunnen klanten worden bediend met frequente ritjes, over binnenwegen en n-wegen. Die wegen hebben voor dealers (ook in de late uren) een belangrijk voordeel: ze zijn anoniem, met een lage pakkans. Wie steeds kleine hoeveelheden drugs vervoert, heeft bovendien grote kans – als de politie dit vindt – dat het in het justitiële traject wordt afgedaan als drugsbezit.

Respondenten wijzen ook op mobiele handel over het spoor. In de trein of in de omgeving van stations (met vlakbij bijvoorbeeld onderwijsinstellingen of horeca) treffen dealer en klant elkaar, na bestelling.

Tabel 4.2: Mediaberichten over drugshandel per telefoon en via een Telegram-groep.

Twee dealers in Winterswijk³¹

In juni 2021 vindt de politie 98 telefoonnummers in twee mobiele telefoons die in beslag worden genomen van drugsdealers in Winterswijk. *“Deze mannen kwamen naar voren in twee afzonderlijke onderzoeken naar het dealen van drugs in Winterswijk”, aldus de politie. “Zij verkochten cocaïne, voornamelijk in Winterswijk en omgeving.”* De telefoons van de twee, die volgens de politie niet hebben samengewerkt, worden volgens een politiemann puur gebruikt voor het dealen. De 98 mensen van wie het nummer in de telefoon stond van een drugsdealer, kregen een sms-bericht van de politie: *“Jouw nummer stond in een dealtelefoon. Brengt drugs je in de problemen? Zoek hulp”*.

Telegramgroep voor handel in drugs en andere producten³²

In april 2023 grijpt de politie van het district Noord- en Oost Gelderland in bij een Telegramgroep waar drugs werd verhandeld. De Telegramgroep werd volledig van de beheerder overgenomen. De beheerder van de Telegramgroep wordt aangehouden op verdenking van drugshandel en het faciliteren van de handel in drugs. In de Telegramgroep “Handelachterhoek” werden drugs, illegaal vuurwerk, sigaretten en

³¹ Bron: Gelderlander.nl, Politie stuurt sms-bom naar coke-gebruikers in Winterswijk: ‘Zoek hulp’, 16 juni 2021.

³² Bron: Politie.nl: Politie verstoort drugshandel in Achterhoek door in te grijpen in Telegramgroep, 25 april 2023

medicijnen aangeboden. De Telegramgroep faciliteerde deze handel en maakte deze mogelijk, doordat verschillende handelaren aan elkaar werden gekoppeld. Digitaal onderzoek leidde naar de identiteit van de beheerder van de Telegramgroep, waarin de verdachte de username "Narcos" gebruikte. Het gaat om een man uit de gemeente Bronckhorst. In zijn woning treft de politie onder andere verdovende middelen en een aanzienlijk contant geldbedrag aan.

Ad b.) Lokale detailhandel

Er wordt gewezen op kleinschalige lokale handel, waarbij per casus één of enkele personen als dealer in beeld komen. Toch kunnen dergelijke dealers een aanzienlijke klantenkring opbouwen. Drugshandel is een manier om rond te komen of bij te verdienen. Bijvoorbeeld dealers die verslaafd zijn. Het vergt klantenwerving, persoonlijke inzet en van lieverlee een klantennetwerk om er goed aan te verdienen. Sommige jonge dealers lijken, als een soort zzp'er, daarin te slagen. Zie de onderstaande tabel voor enkele berichten over lokale dealers die tegen de lamp liepen.

Tabel 4.3: Mediaberichten over lokale drugshandel

Twee jongvolwassen dealers: actief in Lichtenvoorde en omgeving³³

In november 2019 houdt de politie twee jongvolwassen mannen aan in Lichtenvoorde. De twee worden ervan verdacht dat zij over een langere periode soft- en harddrugs hebben verkocht aan een groot aantal gebruikers; in de gemeente Oost Gelre en in omliggende gemeenten. De wijkagent stelt: "Ik ben geschrokken van het aantal gebruikers en de jonge leeftijd van sommigen".

Een vijftienjarige dealer³⁴

Een 15-jarige jongen uit Neede wordt in november 2023 door de politie aangehouden voor drugshandel. Zorgelijk, zeggen de burgemeester van Berkelland en de wijkagent. "Ik denk niet dat dit een incident is." In 2021 uitte de wijkagent al zijn zorgen over het drugsgebruik onder jongeren in de gemeente Berkelland. "Het lijkt wel of het normaal gevonden wordt", zei hij. "Er zijn 13-jarigen die al pillen slikken. We vinden de lege drugszakjes overal."

Dealer aangehouden: vuurwerk in de scooter, harddrugs in de schuur³⁵

In november 2021 betrapt de politie in Ulft een drugsdealer op heterdaad. Voor de ogen van twee agenten verkocht de man een onbekende hoeveelheid van zijn illegale handelswaar aan een klant. In de scooter van de dealer worden twee vuurwerkbommen aangetroffen. Ook bleek de man onder invloed te zijn van drugs. Na de aanhouding wordt de woning van de dealer doorzocht. In de schuur naast de woning wordt een pakket met harddrugs aangetroffen; het weegt anderhalve kilo.

Het kan bij lokale detailhandel gaan om mobiele handel (op fiets of scooter) en om handel op geschikte *straatlocaties*. Genoemd worden onder andere de omgeving van horeca, bij een station, rondom scholen, het centrum van een kern of een park. Enkele bronnen wijzen op handel of gebruik in de horeca; onduidelijk blijft of de horeca (personeel, eigenaar) daarbij een actieve of passieve rol spelen. Ook de omgeving van coffeeshops (daarvan zijn er drie in de Achterhoek), of de route daar naartoe, wordt genoemd als locatie voor illegale drugshandel. In Doetinchem leidde dit tot een

³³ Bron: *De Gelderlander*, Twee dealers uit Lichtenvoorde opgepakt in grootschalig drugsonderzoek, 20 november 2019.

³⁴ Bron: *Tubantia.nl*, Politie pakt jonge drugdealer uit Neede (15): 'Die ouders hebben ook een verantwoordelijkheid', 7 november 2023

³⁵ Bron: *Gelderlander.nl*, Ulftse drugsdealer heeft lesje nog niet geleerd en wordt na heterdaadje weer van straat geplukt door de politie, 29 november 2021

pleidooi voor een tweede coffeeshop.³⁶ Er zijn ook momenten die geschikt zijn voor drugshandel, zoals de kermis, een ander evenement (een festival of de zwarte cross) en uiteraard uitgaansavonden.

Ad c.) Gelaagde regionale handel

Er worden ook drugs geleverd en bezorgd door uitvoerders die - binnen een crimineel netwerk - daartoe opdrachten ontvangen. Dit levert een goed verdienmodel op, althans voor de organisatoren of regelaars die uitvoerders aan het werk zetten. De (hoog)frequente verkoop van drugs aan lokale en regionale klanten is om verschillende redenen profijtelijk:

- Organiserende criminelen beschikken over mogelijkheden om (redelijk) goedkoop aan drugs te komen, want ze staan met twee benen in de criminele wereld. Daardoor wordt per transactie een ruime winstmarge geboekt, want in de detailhandel ligt de prijs hoog.
- Er is voldoende vraag naar drugs in de regio en ook onder Duitse klanten die naar Nederland komen.
- Deze netwerken en dealers werven en binden klanten; via sociale media en met dienstverlening.

Tabel 4.4: Voorbeelden op basis van de interviewronde

In de interviewronde worden verschillende voorbeelden gegeven van gelaagde regionale drugshandel:

- In (volkse) autochtone kring, met lokale wortels, zijn er drugscriminelen (groepen, personen) die loopjongens inzetten om lokaal drugs af te leveren. In het netwerk daaromheen wordt dit gecombineerd met andere verdachte of criminele activiteiten.
- Personen binnen een (voormalige) jeugdgroep - thans is het eerder een netwerk - hielden en houden zich onder andere bezig met drugshandel. Het gaat om criminele doorgroeiers die inmiddels beschikken over bedrijven en vastgoed.
- Een tweede 'oudere' jeugdgroep of -netwerk bedient de drugsmarkt in een deel van de Achterhoek. Het gaat om "goed opgezette" handel en snelle levering, inclusief opslag van de drugs.

Bij de bovenstaande voorbeelden wordt in de interviewronde een disclaimer geplaatst. De bezorging, de locaties en routes zijn deels in beeld, maar het is onzeker hoe het er precies aan toegaat in de laag daarboven.

4.2.2 BOVENREGIONALE DRUGSHANDEL

De drugshandel heeft deels een bovenregionaal karakter. Netwerkvorming brengt criminelen binnen en buiten de Achterhoek bij elkaar. Zo wordt de actieradius van de drugshandel groter. Twee patronen worden onderscheiden:

- a. Kleinschalig en bovenregionaal
- b. Bovenregionale netwerken: landelijk en internationaal.

Ad a.) Kleinschalig en bovenregionaal

Er wordt gewezen op drugshandel die aan de ene kant kleinschalig is, maar aan de andere kant bovenregionaal. Dit lijkt tegenstrijdig, maar het ontstaat tamelijk eenvoudig langs de volgende lijnen:

- Er opereren *Randstad-dealers* in de Achterhoek. Dat zijn uitvoerende drugshandelaren die, vanuit criminele netwerken met wortels in de Randstad, naar de Achterhoek worden

³⁶ Bron: Stentor.nl, Tweede coffeeshop terug in Doetinchem: 'Dat alleen Diamond wiet en hasj verkoopt is niet ideaal', 10 november 2022

- gestuurd. Als vooruitgeschoven pion verkopen ze drugs en vinden ze ergens onderdak; vooral in eenvoudige woningen. Genoemd worden onder meer handelaren uit Gouda en criminelen die “iedere keer” groepjes dealers vanuit Rotterdam naar Doetinchem stuurden.
- Het komt voor dat een drugshandelaar vanuit de Randstad naar (de omgeving van) de Achterhoek verhuist. Zo’n handelaar benut vervolgens zijn drugscontacten in het Westen om aan drugs te komen en handelt in de Achterhoek. Het is niet duidelijk of werd verhuisd om drugsdealer te worden in de Achterhoek. In elk geval *verhuisde de drugshandel mee*.

Ad b.) Bovenregionale netwerken: landelijk en internationaal

In de interviewronde wordt benoemd dat criminele netwerken, geworteld in de Achterhoek, bij drugshandel samenwerken met criminelen elders in het land. Er wordt gewezen op steden in de omgeving (Enschede en Arnhem) en in de Twentse regio, op de Randstad (Rotterdam en Amsterdam), op zeehavenstad IJmuiden en op Noord-Brabant. De Achterhoek kent criminele kopstukken en netwerken die in coalities die door het land heen actief zijn.

De stap van bovenregionale drugshandel naar internationale handel wordt ook gezet. Daar zijn drie (simpele) verklaringen voor te geven. Ten eerste ligt Duitsland letterlijk om de hoek. Het onderscheid tussen ‘Nederlandse’ en internationale drugshandel is dun. Ten tweede is de georganiseerde drugshandel in Nederland verknoopt met het buitenland: drugsklanten in het buitenland weten dat ze voor een scherpe prijs-/kwaliteitsverhouding kunnen rekenen op Nederlandse handelaren. Ten derde beschikt de Achterhoek over gelouterde drugscriminelen met een sociale en fysieke infrastructuur (onder andere bedrijven en panden) die internationale drugshandel mogelijk maakt.

Het veldwerk levert verschillende voorbeelden op van landelijke of internationale drugshandel. De onderstaande tabel is gebaseerd op mediaberichten. In de interviewronde wordt daarnaast onder andere gewezen op:

- Een netwerk handelt in harddrugs, beschikt over verschillende bedrijven in Nederland en heeft relaties met ondernemers die in de Achterhoek actief zijn in een risicobranche. Jongeren in dit netwerk hebben een regionaal crimineel netwerk opgebouwd.
- Er wordt gewezen op personen die deel uitmaken van (afsplitsingen van) *outlaw motorgangs* en op hun netwerk in Twente en in de Achterhoek. In de regio bestaan relaties met familienetwerken en er zijn contacten in Duitsland. Het gaat om harddrugshandel; genoemd worden synthetische drugs en cocaïne. Het vermoeden is dat daarbij een bedrijf als dekmantel wordt gebruikt. Er komt een cocaïnehandelaar uit de Randstad in beeld.

Tabel 4.5: Twee mediaberichten over bovenregionale (internationale) drugshandel

Acht jaar cel voor een Varselder³⁷

In april 2021 wordt een man uit Varselder veroordeeld tot een celstraf van acht jaar voor betrokkenheid bij een criminele organisatie. Samen met vijf andere verdachten moest hij zich verantwoorden voor onder meer liquidaties, witwassen en drugshandel. Vijf personen zijn door de rechtbank in Utrecht veroordeeld voor betrokkenheid bij de criminele organisatie. Naast de man uit Varselder ging het om personen uit Nieuwegein, Oss en Amsterdam. Een man uit Nieuwegein wordt gezien als leider, hij werd veroordeeld tot zestien jaar cel. “Hij gaf de andere verdachten opdrachten en bepaalde hoeveel zij voor hun werk betaald kregen”, aldus de rechtbank. Tussen 2014 en 2016 hebben de mannen minstens 2.500 kilo aan

³⁷ Bron: *gld.nl*, Een man uit Varselder is veroordeeld tot een celstraf van acht jaar voor betrokkenheid bij een criminele organisatie, 2 april 2021.

cocaïne en heroïne geëxporteerd. Dit gebeurde door auto-onderdelen via verschillende transportlijnen naar Groot-Brittannië te vervoeren.

Een cocaïne lijn van Curaçao naar de Achterhoek³⁸

Een politieonderzoek legt een cocaïne lijn bloot van Curaçao naar een autobedrijf in Silvolde. De cocaïne werd verstopt in een partij kalksteen. Het werd op 29 juni 2022 gefilmd door de politie. De groep verdachten heeft volgens justitie zeker 670 kilo coke naar Nederland laten komen. De straatwaarde bedraagt vele tientallen miljoenen euro's. Eén van de leidinggevendenden zou een man uit Hengelo (gemeente Bronckhorst) zijn die voorkomt in grote onderzoekdossiers van de recherche. In een straat met autobedrijfjes en een soort café, te Hengelo, spreken verschillende verdachten geregeld af. Op 30 juni 2022 rijden twee mannen met een auto vanuit deze straat naar het autobedrijf waar de cocaïne ligt. De partij wordt vervolgens naar Hengelo gebracht. Hier ontmoeten de bestuurders twee andere mannen in een grillroom-pizzeria. Daar worden ze aangehouden door het arrestatieteam.

4.3 DRUGSPRODUCTIE: HENNEPTEELT

4.3.1 EEN NEDERLANDS VERDIENMODEL: OOK IN DE ACHTERHOEK?

Er is vandaag de dag (landelijk en) in Oost-Nederland geen prioriteit voor de strafrechtelijke bestrijding van hennep teelt. Wat drugsproductie betreft ligt de prioriteit bij synthetische drugs. Het staat vast dat er veel meer productielocaties met hennep teelt zijn ontdekt dan voor de productie van hard drugs. Ook na de forse afname van de geregistreerde hennep teelt. Vanuit crimineel oogpunt heeft hennep teelt een voordeel voor sturende criminelen. Immers, als een kwekerij wordt ontdekt, wordt in de regel een qua tijd en subjecten afgebakend opsporingsonderzoek uitgevoerd. Organisatoren die locaties regelen en (laten) opzetten, blijven vaak buiten schot. Het is voor hen een *risico-arm crimineel verdienmodel*.

Wat de situatie in Nederland betreft heeft hennep teelt de basis gelegd voor de omvangrijke drugscriminaliteit in ons land (Noordanus e.a., 2020). Sinds de jaren tachtig wordt op grote schaal hennep geteeld. Van oudsher namen autochtone criminelen de productie ter hand. Er is een ondergrondse bedrijfstak ontstaan, met productiekennis (know how), kanalen die de hardware en stekken leveren en bouwplougen; illegale klussers die kwekerijen opbouwen en inrichten. Allochtone criminele netwerken kopieerden de 'Hollandse' hennep teelt. De sociale en fysieke infrastructuur die werd opgebouwd met hennep teelt, en het daarmee verdiende geld, zijn door criminelen benut om actief te worden op andere drugsmarkten (cocaïne, xtc, amfetamine en meer recent methamfetamine); bij productie en handel (Tops e.a., 2018; Noordanus e.a., 2020).

Hoe staat het er, op hoofdlijnen, voor in de Achterhoek? Respondenten vertellen dat tussen ongeveer 2013 en 2015, door de streek heen, hennep teelt als een stevig probleem in beeld kwam. Er werden heel wat kwekerijen ontdekt; meer dan anno 2024. In Doetinchem was de hennep teelt min of meer het startpunt van het gemeentelijke ondermijningsbeleid, omdat het frequent voorkwam en vanwege de gevaarzetting. In de serie ondermijningsbeelden, opgesteld in of kort voor 2018, wordt hennep teelt genoemd als een prominent fenomeen.

³⁸ Bron: Politie.nl, Politie en justitie leggen grote cocaïne lijn uit Curaçao naar Oost-Nederland bloot door intensief onderzoek, 1 juli 2022

Bij hennepsteelt in de Achterhoek gaat het om lokale of regionale drugsproductie én om bovenregionale praktijken. Er komen bovenregionale invloeden vanuit Arnhem in beeld. In die gemeente is het Nederlandse patroon goed herkenbaar, dus met criminele netwerken die (al lang) hennepsteelt organiseren (Rekenkamer Arnhem, 2021). Hennepcriminelen uit Arnhem zijn actief in de Achterhoek. Zie de onderstaande tabel. Ook wordt gewezen op hennepsteelt door netwerken uit Enschede en uit Midden-Nederland.

De onderstaande tabel presenteert twee mediaberichten over hennepsteelt in de Achterhoek, met betrokkenheid van Arnhemmers. De derde casus wijst op een ander patroon, namelijk de *combinatie van hennepsteelt en productie van synthetische drugs* binnen een crimineel netwerk.

Tabel 4.6: Mediaberichten over bovenregionale hennepsteelt en een drugslab in de Achterhoek

Hennepsteelt in Gendringen, Arnhem en nog drie gemeenten³⁹

In juli 2017 rolt de politie een hennepkwekerij in Zutphen op, waar een 40-jarige man uit Arnhem aanwezig was. De politie doet nader onderzoek en valt in februari 2018 een woning binnen in Gendringen; daar was de hennepkwekerij een maand daarvoor weggehaald. Bij invallen later die maand worden in vier woningen hennepkwekerijen aangetroffen: in Brummen, Warnsveld en twee in Arnhem. De 34-jarige man uit Zutphen verklaarde dat hij de locaties voor de hennepkwekerijen in Gendringen, Warnsveld en Brummen regelde. De man had een coördinerende en sturende rol. De 40-jarige man uit Arnhem was ook betrokken bij de kwekerijen in Gendringen, Warnsveld en Brummen. Een 36-jarige man uit Arnhem had een aandeel bij kwekerijen in Gendringen, Brummen en bij beide kwekerijen in Arnhem, waaronder een kwekerij in zijn eigen woning.

Grote kwekerij in Dinxperlo: verdachten uit Arnhem⁴⁰

In oktober 2022 treft de politie een professioneel opgezette hennepkwekerij aan in een bedrijfspand met bijgebouwen te Dinxperlo. De kwekerij, met onder meer 2.000 hennepplanten, wordt ontmanteld. Er zijn zes verdachten aangehouden, merendeels afkomstig uit Arnhem. Er zijn drie auto's in beslag genomen.

Volgens het OM: georganiseerde hennepsteelt en een drugslab in Winterswijk⁴¹

Het Openbaar Ministerie eist in maart 2023 een gevangenisstraf van zes jaar tegen een 38-jarige man uit Arnhem voor zijn betrokkenheid bij een grote henneporganisatie. De man wordt verdacht van betrokkenheid bij zes hennepplantages in Arnhem, Veenendaal en Herwen, één kwekerij in aanbouw in Arnhem, twee transporten van kilo's hennep naar Duitsland en betrokkenheid bij een groot drugslaboratorium in Winterswijk. Samen met twee andere hoofdverdachten in dit grote onderzoek (een 69-jarige man uit Arnhem en een 33-jarige man uit Zevenaar) was de Arnhemmer volgens het OM de spil van het goed lopend en professioneel georganiseerd hennepbedrijf: "Het doel was het, in een continu bedrijfsproces, zo efficiënt mogelijk produceren van tientallen kilo's hennep", aldus de officier van justitie in zijn requisitoir. "Er werd voortdurend gezocht naar nieuwe locaties voor plantages."

4.3.2 NEEMT DE HENNEPSTEELT FORS AF – ZOALS DE REGISTRATIES SUGGEREREN?

De politieregistraties van hennepsteelt dalen spectaculair, maar neemt de teelt daadwerkelijk (sterk) af? We proberen tot een antwoord te komen, al is dat lastig bij een afgeschermd fenomeen.

De BVH-registraties voor 'vervaardigen softdrugs' zijn in de Achterhoek, tussen 2020 en 2023,

³⁹ Bron: *Rechtspraak.nl*, 4 mannen veroordeeld voor hennepkwekerijen in regio Arnhem en Zutphen, 19 december 2023

⁴⁰ Bron: *112achterhoek-nieuws.nl*, Sluiting bedrijfspand in Dinxperlo na vondst grote hennepkwekerij, 30 november 2022

⁴¹ Bron: *OM.nl*, OM eist 6 jaar tegen medehoofdverdachte henneporganisatie, 15 maart 2023

gedaald van 59 naar 14; een afname van 76 procent. Deze registratiecategorie bevat meer dan hennepkwekerijen; het kan bijvoorbeeld ook gaan om aangetroffen hennep toppen.

Als wordt gekeken naar het aantal aangetroffen hennepkwekerijen, valt op dat dit landelijk sterk daalt én nog meer in Oost-Nederland. In 2014 worden in Nederland 6.006 hennepkwekerijen opgerold; het zijn er 3.635 in 2019 en 1.230 in 2023. Voor de eenheid Oost-Nederland zijn de cijfers als volgt: 950 in 2014, 587 in 2019 en 160 in 2023.⁴² Het aantal aangetroffen hennepkwekerijen daalt, tussen 2014 en 2023, landelijk met 66 procent en in Oost-Nederland met 73 procent.⁴³

Voor de kalenderjaren van 2015 tot en met 2020 hebben we van de politie registraties ontvangen over het aantal aangetroffen hennepkwekerijen in de acht Achterhoek-gemeenten. In deze gemeenten tezamen daalt dit aantal van 58 in 2015 naar 37 in 2020. Dat is een afname 36 procent. De daling komt volledig voor rekening van basisteam *Achterhoek-West*; met een score van 44 ontdekte hennepkwekerijen in 2015 en 15 in 2020. In basisteam *Achterhoek-Oost* ligt de score in 2020 (22) hoger dan in 2015 (14). Dit komt doordat in 2020 zeven hennepkwekerijen werden ontdekt in Oost Gelre: een piekscore voor die gemeente. De drie hoogste jaarscores per gemeente worden genoteerd in Doetinchem: in 2015 (17), in 2017 (18) en 2019 (15). Zie verder tabel 4.7.

Tabel 4.7: Het aantal aangetroffen hennepkwekerijen in de acht Achterhoek-gemeenten van 2015 tot en met 2020 per gemeente en basisteam (bron: politie)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Achterhoek-West						
Doetinchem	17	9	18	4	15	3
Oude IJsselstreek	9	8	3	7	7	6
Montferland	12	11	5	4	5	6
Bronckhorst	6	4	5	7	3	0
Subtotaal	44	32	31	22	30	15
Achterhoek-Oost						
Winterswijk	7	4	1	2	3	4
Aalten	3	3	4	7	2	5
Oost Gelre	1	4	2	2	2	7
Berkelland	3	5	8	7	1	6
Subtotaal	14	16	15	18	8	22
Totaal	58	48	46	40	38	37

De afname van de hennep-registraties betekent niet meteen dat de hennep teelt daadwerkelijk afneemt, laat staan met hoge soort percentages. We gaan kort in op *vijf landelijke verklaringen* voor de afname van de geregistreerde hennep teelt in Nederland.

Experts (van de politie) geven drie algemene (landelijke) verklaringen voor de forse afname

⁴² Het aantal aangetroffen planten wordt helaas niet vermeld, terwijl dat uiteraard belangrijk is.

⁴³ Cijfers voor de Achterhoek opgevraagd

van het aantal aangetroffen hennepkwekerijen, terwijl er waarschijnlijk niet veel minder wordt geteeld:⁴⁴

- Criminelen schermen de plantages beter af, waardoor ze bijvoorbeeld niet zijn te detecteren met warmtemetingen en er ook minder stank is. Voorts wordt gewerkt met klimaatcontrole-systemen, waardoor productielocaties minder vaak hoeven te worden bezocht. Er is dan minder (verdachte of opvallende) aanloop bij een pand met een hennepkwekerij. Tevens wordt de aanleg van hennepplantages vaker goed ingebed in legale activiteiten, zoals bouwwerkzaamheden, regulier onderhoud of regulier werkverkeer.
- Bij de politie is de prioriteit voor hennepsteelt afgenomen. Andere (drugs)delicten, zoals cocaïnehandel, productie van synthetische drugs, cybercrime of grof geweld, krijgen bijvoorbeeld voorrang.
- Burgers maken minder vaak melding van hennepsteelt. Dit kan deels worden verklaard door de betere afscherming van kwekerijen; burgers zien of ruiken het dan immers minder snel. Over andere motieven om niet of minder te melden is in de Achterhoek geen duidelijke informatie beschikbaar.

Een recente politieanalyse - *'Georganiseerde drugscriminaliteit in beeld. Fenomeenbeeld drugs 2024'* (Vermeulen e.a. 2024) - geeft verklaringen voor een mogelijke feitelijke afname van hennepsteelt in Nederland. Er wordt een toename geconstateerd van de in- en doorvoer van buitenlandse hennep. Buitenlandse afzetmarkten hebben minder behoefte aan in Nederland geproduceerde hennep; die hennepsteelt "(...) *lijkt daarmee aan belang te hebben ingeboet*". Het rapport noemt twee ontwikkelingen die dit lijken te veroorzaken:

- Er wordt een toename geconstateerd van invoer van hennep als eindproduct vanuit Noord-Amerika.
- Er wordt gewezen op grootschalige hennepsteelt in Spanje. Bij de hennepproductie en bij de daaraan verbonden logistiek kunnen Nederlandse criminelen betrokken zijn, aldus het rapport.

Een respondent geeft in de interviewronde een mogelijke verklaring voor een feitelijke afname van de hennepsteelt. Hij wijst op de overstap naar productie van synthetische drugs, omdat dit meer oplevert. Er kan een argument worden ingebracht tegen deze overstap-redenering. In andere delen van Nederland (Noord-Brabant, Limburg) legde hennepsteelt de basis voor de overstap naar productie van synthetische drugs. Binnen het ruime netwerk verdween de hennepsteelt allerm minst, al legde een categorie kopstukken zich in hoge mate toe op productie van synthetische drugs en internationale handel (Tops e.a., 2018). Personen en netwerkjes rondom synthetische drugs-kopstukken bleven (ook) hennep telen. Ook in de Achterhoek komt op netwerkniveau combi-productie van hennep en synthetische drugs voor. Zie de onderstaande tabel voor drie voorbeelden.⁴⁵

⁴⁴ Tot en met media 2024 was er online - via de site van het Algemeen Dagblad (en enkele regionale kranten) - een video te vinden met deze drie verklaringen: "In 2022 werden fors minder wietplantages ontdekt. Toch werd er waarschijnlijk niet minder gekweekt. Hoe dat kan leggen we uit in deze video". De video is inmiddels verwijderd. Dit was de link: <https://www.ad.nl/video/productie/steeds-minder-wietplantages-ontdekt-zo-komt-het-391463>

⁴⁵ Het derde mediabericht in tabel 4.6 is ook een voorbeeld van combi-productie.

Tabel 4.8: Mediaberichten over casus met combinaties van hennepcriminaliteit en drugslabs

Zeven Gelderse verdachten: hennetoppen en een drugslab⁴⁶

In mei 2023 behandelt de rechtbank in Arnhem een inleidende zitting met personen die in februari 2023 worden opgepakt bij een groot internationaal onderzoek. Op de 'klapdag' arresteert de politie in Gelderland zeven verdachten, allemaal gelieerd aan een ondernemer uit Doetinchem die aldaar een winkel runt. Het gaat om zeven personen uit plaatsen als Westervoort, Doetinchem en Dodewaard. De politie arresteert deze personen 'op heterdaad', in het bezit van grote hoeveelheden pillen, materialen om synthetische drugs te maken, een vuurwapen en hennetoppen. In Dodewaard wordt een volledig drugslab aangetroffen.

Een drugslab in Didam en een hennepkwekerij in Aalten⁴⁷

De politie treft op 10 januari 2023 een drugslab aan in een bedrijfspand in Didam. Er zijn meerdere ondernemingen gevestigd in het gebouw. Een dag later doet de politie in Aalten een inval die verband houdt met de vondst van dit drugslab; in dat pand wordt een hennepkwekerij aangetroffen. Twee personen zijn aangehouden.

Een uitzonderlijk groot drugslab en een kwekerij met 400 planten⁴⁸

In een loods in Terborg ontdekt de politie in april 2017 een 'uitzonderlijk groot' synthetisch drugslab. De ontmanteling is een zware klus. Bij de loods worden vijf personen aangehouden. Later op de dag worden in een bedrijfspand in Giesbeek en in een woning in Doetinchem zoekingen gedaan. In de hal van het bedrijfspand treft de politie een hennepkwekerij met zo'n 400 planten aan. Daar worden nog eens drie personen aangehouden. Volgens omwonenden is in het pand een recyclingbedrijf gevestigd. Dat bedrijf zou er pas vier à vijf weken zitten.

4.3.3 LOCATIES MET HENNEPEELT: WONINGEN, BEDRIJFSPANDEN EN VRAAGTEKENS

Waar worden hennepkwekerijen gevestigd? We hebben geen politieregistratie ontvangen waaruit dit blijkt. Open bronnen en interviews wijzen vooral op aangetroffen kwekerijen in *woningen* en in *bedrijfspanden*, ook op bedrijventerreinen. Er wordt – althans voor zover respondenten zich herinneren – zo nu en dan een hennepkwekerij aangetroffen in het buitengebied, in agrarisch vastgoed. Dit roept de vraag op of dit ook het daadwerkelijke patroon is.

Een landelijk expert vertelde dat organiserende criminelen zoeken naar locaties voor hennepsteelt. Daarbij lijken ze niet echt een voorkeur te hebben voor het type locatie, zolang er maar katvangers tussen worden geplaatst: bewoners, pandeigenaren of onderhoudsmensen die tegen de lamp kunnen lopen, maar na aanhouding niets verklaren over sturende criminelen.

Een grote kwekerij in bijvoorbeeld een boerenschuur met duizenden planten, is ideaal, mits deze minstens enkele jaren in bedrijf is. Wat dit betreft is het lastig om te concluderen wat er gebeurt in de Achterhoek. Vanwege de anonimiteit in het buitengebied is het goed mogelijk dat grote kwekerijen onopgemerkt blijven. Echter, dat weten wij of onze respondenten natuurlijk ook niet. In mei 2017 wordt in een stal te Borculo wél een kwekerij aangetroffen. Dit gebeurt bij toeval, op een bijzondere manier, vroeg in de ochtend: om 06.30 uur. De politie ontving namelijk een melding over een man die in een stal zou zitten opgesloten. Dat bleek het geval, namelijk in een stal met een hennepkwekerij.⁴⁹

⁴⁶ Bron: *gld.nl*, *Drugsverdachten rondom Doetinchemse sekspoppenzaak blijven vastzitten*, 9 mei 2023

⁴⁷ Bron: *Gelderlander.nl*, *Drugslab aangetroffen in bedrijfspand in Didam*, 11 januari 2023.

⁴⁸ Bron: *gld.nl*, *Uitzonderlijk groot drugslab ontdekt; ontmanteling gaat dagen duren*, 11 april 2017.

⁴⁹ Bron: *Stentor*: *Man opgesloten in wietkwekerij in Borculo*, 19 mei 2017.

Wat resteert, is informatie over hennepkwekerijen die vooral worden aangetroffen in woningen en bedrijfspanden:

- In doorsneewoningen worden gangbare kwekerijen aangetroffen. Het gaat meestal om enkele honderden planten. Respondenten constateren dat kwekerijen zijn aangetroffen in sociale huurwoningen. Het lukt dus om mensen te rekruteren die dit toestaan in hun huurhuis. In de interviewronde wordt gewezen op twee sub-varianten. Enkele jaren terug betrof het hennepsteelt in woningen van statushouders met vermoedelijk geldproblemen. Ook streken mensen vanuit steden in de omgeving (o.a. Enschede en Arnhem), met hennepantecedenten, neer in een sociale huurwoning in de Achterhoek. Daar weten rekruterende criminelen hen te vinden. Het wijst op een simpel en krachtig patroon: vooral beïnvloedbare personen worden geronseld voor hennepsteelt in hun kleine woning. Soms is de hennepsteelt in of rondom een woning beter afgeschermd, bijvoorbeeld in een schuur of loods bij een woning.
- Er worden bedrijfspanden gebruikt voor hennepsteelt. Bijvoorbeeld panden die redelijk afgeschermd liggen of panden waarbij - op een bedrijventerrein - legale activiteiten gebruikt worden als dekmantel. In augustus 2020 wordt een grote kwekerij aangetroffen in een bedrijfspand in Neede. In 2018 werden in datzelfde pand meer dan 1.300 hennepplanten aangetroffen; in 2020 zijn het er 2.200.⁵⁰ Uitgaande van een opbrengst van 100 euro per plant, zou één oogst dus maar liefst € 220.000,- qua omzet hebben opgeleverd in de tussenhandel.

4.4 HARDDRUGSPRODUCTIE: (ZO NU EN DAN) IN DE ACHTERHOEK

De productie van synthetische drugs heeft voet aan de grond gekregen in Oost-Nederland, zo blijkt uit registraties en uit een RIEC-fenomeenanalyse (RIEC Oost-Nederland, 2024). Tussen 2018 en 2022 worden in de politie-eenheid Oost-Nederland 84 productielocaties voor synthetische drugs aangetroffen (RIEC Oost-Nederland, 2024). Dat is meer dan elke andere eenheid, al telt Oost-Nederland het grootste oppervlakte, als 'fusie' van vijf voormalige regionale politiekorpsen (thans vijf districten in Oost-Nederland).⁵¹

Nederland is vanaf de jaren negentig bij de productie van synthetische drugs toonaangevend in Europa. Ons land was en is de belangrijkste productieplaats, Nederlanders produceren ook over de grens en Nederland is een belangrijk exportland van gebruiksklare synthetische drugs. In de jaren zeventig en tachtig kwam de productie van amfetamine en xtc snel op, met een dubbele concentratie: fysiek in Limburg en Noord-Brabant en sociaal in de wereld van volkse autochtone criminelen die reeds actief waren met hennepsteelt. Limburg en Noord-Brabant zijn belangrijke productie-provincies gebleven, al wordt inmiddels ook op substantiële schaal geproduceerd in Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Holland. Deels gaat het om criminele netwerken uit Zuid-Nederland die in andere provincies produceren. Er zijn echter steeds meer misdaadnetwerken die productie van synthetische drugs beheersen. Het is 'uitgeleerd' en door betere hardware (o.a. ketels met regelapparatuur) is het minder lastig geworden.⁵²

⁵⁰ Bron: Tubantia, *Alweer grote wietkwekerij in loods Neede, nu met 2.000 planten, 11 augustus 2020.*

⁵¹ In de provincie Noord-Brabant worden - in vergelijking met andere provincies - nog altijd verreweg de meeste locaties voor harddrugproductie (synthetische drugs, maar ook cocaïne en heroïne) aangetroffen. Dat zijn er 137 tussen 2018 en 2023, tegenover 73 in Gelderland.

⁵² Passage gebaseerd op Tops e.a., 2018.

Voor dit onderzoek is relevant dat *binnen Oost-Nederland nu juist in de Achterhoek relatief weinig productie-, opslag- of dumplocaties worden aangetroffen*. Kaart 4.1 – ontleend aan het fenomeenonderzoek van het RIEC – laat dit zien.⁵³ Ook de BVH-registraties laten zien dat harddrugsproductie in de Achterhoek een verschijnsel is dat laagfrequent wordt aangetroffen. Zie tabel 4.1. Het wordt in vijf jaar tijd 18 keer geregistreerd. 2020 is een piekjaar, met tien registraties. In 2023 blijft de teller steken op één. Het volgende kan worden gezegd over de productie van synthetische drugs in de Achterhoek – of juist nog niet:

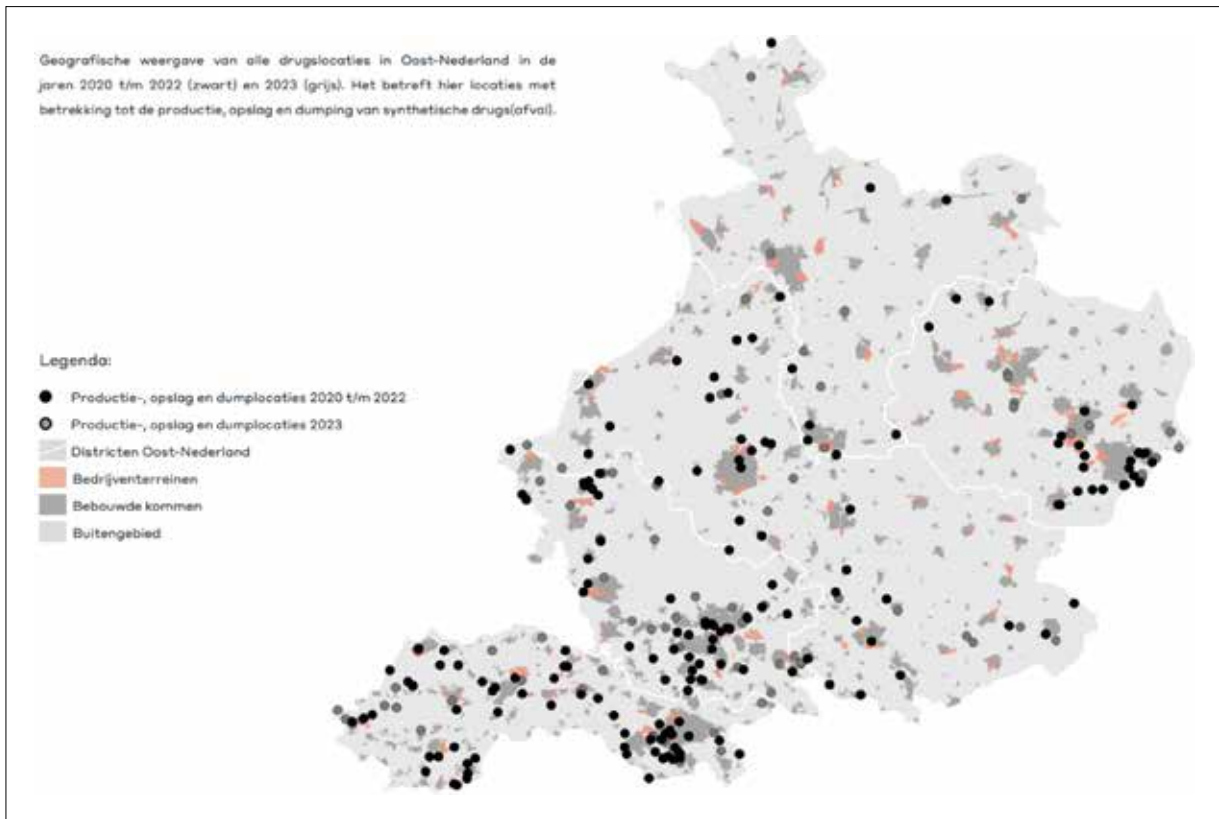
- Hennepteelt is een veel frequenter geconstateerd verschijnsel dan productie van synthetische drugs. Bovendien is hennepeteelt ingebed in regionale criminele structuren.
- Het is voor respondenten niet duidelijk of (in hoeverre) criminelen in de Achterhoek beschikken over de technologische en sociaal-criminele infrastructuur om zelf synthetische drugs te produceren. De andere optie is dat productie door criminelen naar de Achterhoek wordt gebracht: als verplaatsing (afname elders) of als expansie (toename totale productiecapaciteit van bovenregionale netwerken). Er worden in elk geval soms personen van 'buitenaf' (bijvoorbeeld uit Arnhem) aangetroffen in drugslabs in de Achterhoek.
- Ook twee vervolgvragen kunnen niet worden beantwoord. Waar blijft het geld dat wordt verdiend met de productie van synthetische drugs in de Achterhoek? Verdwijnt dit richting organisatoren die elders wonen en die daar investeren? In Noord-Nederland vonden politie-experts dat de hennepeteelt lokaal in twee opzichten schadelijker is dan productie van synthetische drugs: die teelt is omvangrijker en het verdiende hennepgeld wordt in hoge mate regionaal geïnvesteerd (Van der Torre en Tops, 2022; Van der Torre e.a., 2023).
- Op netwerkniveau kunnen hennepeteelt en de productie van synthetische drugs samengaan, zo blijkt; zie tabel 4.1 en 4.8 voor voorbeelden in de Achterhoek. Het gaat bij de productie van hennep en synthetische drugs om zware en georganiseerde misdaad. De combi-misdaad pleit ervoor om drugsproductie te prioriteren en niet productie van een bepaalde soort drugs. Zie aanbevelingen.

Bij opsporingsonderzoeken wordt prioriteit gegeven aan productie van synthetische drugs – en dus niet meer aan hennepeteelt. Dit leidt tot veel minder opsporingsinspanningen – in aantal en uitgedrukt in manuren – van politie en justitie in de Achterhoek: minder dan in het verleden, toen (vaker) onderzoek werd gedaan naar organisatoren van hennepeteelt; en minder dan in andere delen van de politie-eenheid Oost-Nederland, namelijk daar waar vaker productie-, opslag- of dumplocaties worden aangetroffen. Bijvoorbeeld rond Enschede, Arnhem, Nijmegen en Apeldoorn.

Respondenten concluderen, hoe dan ook, dat de productie van synthetische drugs de ogen heeft geopend voor de criminele kwetsbaarheid van de Achterhoek. Het laat zien dat deze harde en hoog-professionele misdaad voorkomt in deze streek.

⁵³ Het gaat over amfetamine, methamfetamine, MDMA en cocaïnewasserijen.

Kaart 4.1: Weergave op een kaart van aangetroffen productie-, opslag-, en dumplocaties in de politie-eenheid Oost-Nederland in 2020, 2021 en 2022 (bron: RIEC Oost-Nederland, 2024)



4.5 AFSLUITING

Dit hoofdstuk beschreef en analyseerde de drugscriminaliteit in de Achterhoek. De meest frequente, gewortelde en invloedrijke regionale praktijken zijn drugshandel en hennepsteelt. De productie van synthetische drugs is - met een piek aan drugslabs in 2020 - geland in de Achterhoek. Casus laten zien dat productie van hennep en synthetische drugs samen kunnen gaan op netwerkniveau. Drugscriminaliteit kan ook worden gecombineerd met andere misdrijven. Die andere ondermijnende praktijken komen aan bod in hoofdstuk 5.

HOOFDSTUK 5 ONDERMIJNENDE PRAKTIJKEN

INLEIDING

Na de aandacht voor drugscriminaliteit beschrijft dit hoofdstuk andere ondermijnende praktijken in de Achterhoek. Paragraaf 5.1 typeert op hoofdlijnen criminele netwerken waarin meer gebeurt dan drugscriminaliteit. Paragraaf 5.2 gaat in op vastgoed en op vakantieparken en paragraaf 5.3 gaat over de woon- en leefsituatie van arbeidsmigranten. Paragraaf 5.4 typeert de zorgen onder respondenten over (mogelijk) ontoereikende zorg. Daarna worden in paragraaf 5.5 enkele andere ondermijnende praktijken op een rij gezet. Paragraaf 5.6 sluit kort het hoofdstuk af.

5.1 CRIMINELE NETWERKEN: MEER DAN DRUGS

In de interviewronde wijzen respondenten op criminele netwerken, met lokale, regionale of bovenregionale activiteiten. In het vorige hoofdstuk stond de drugscriminaliteit centraal. Het gaat echter om meer dan drugs, want drugscriminaliteit gaat in ons land samen met (en versterkt) andere vormen van misdaad (Noordanus e.a., 2020). Bijvoorbeeld witwassen, investeringen met (witgewassen) misdaadgeld in bedrijven of vastgoed, fraude en mensenhandel.⁵⁴ Dit patroon komt ook in beeld in de Achterhoek. Criminele netwerken zijn een optelsom van kleine(re) netwerken, van groepjes en van personen die hen met elkaar verbinden. In die constellatie wijzen respondenten, naast drugsmisdaad en het witwassen van drugsgeld, op de volgende activiteiten of kenmerken:⁵⁵

- a. *Investeringen in vastgoed en/of bedrijven (in risicobranches)*. Vaak gaat het, per (rechts) persoon of sub-netwerk, om een bescheiden aantal panden of bedrijven. Wel wijzen respondenten in enkele gevallen op (een zekere) lokale invloed vanwege een optelsom van bezittingen.
- b. *Opgeklommen criminelen: sociaaleconomische stijging*. Er wordt gewezen op personen en families die - in deze of in de vorige generatie(s) - vanuit een achterstandspositie sociaaleconomisch zijn opgeklommen door criminele praktijken en inkomsten.⁵⁶
- c. *Grensoverschrijdende handel*. Respondenten wijzen bij grensoverschrijdende (handels-) activiteiten op aanwijzingen of vermoedens voor onder andere btw-fraude of witwassen.
- d. *Contra-strategieën*. In de interviewronde wordt gewezen op tactieken om illegale praktijken af te schermen of voort te zetten. Genoemd worden contra-observatie (b.v. snelle mobilisatie als de overheid controles uitvoert) en intimidatie of bedreigingen richting burgers om te voorkomen dat overtredingen of strafbare feiten bij de overheid worden gemeld.

Respondenten wijzen op netwerken en netwerkjes die ze - op basis van observaties, professionele vermoedens en/of bevindingen bij controles of opsporingsonderzoeken - in verband brengen met strafbare feiten en/of systematische overtredingen. We geven zes voorbeelden:

⁵⁴ Een analyse van strafdossiers (Kruisbergen e.a., 2015) laat zien dat daders die actief zijn met drugscriminaliteit, mensenhandel en illegale wapenhandel vooral investeren in groot- en detailhandel (bijvoorbeeld bedrijven die goederen importeren en exporteren), autobedrijven, kledingwinkels, coffeeshops, hotels, cafés, restaurants, transportbedrijven, bordelen en financiële dienstverleners. In fraude- en witwaszaken wordt vaker geld gestoken in vastgoedbedrijven en financiële dienstverlening.

⁵⁵ Niet elke (rechts)persoon binnen zo'n netwerk houdt of hield er illegale praktijken op na. Criminaliteit en (opportunistisch) ondernemerschap komen samen en op casusniveau valt het onderscheid lang niet altijd te maken voor onze respondenten; wij moeten dus ook slagen om de arm houden.

⁵⁶ Dit is in ons land een gangbaar patroon (Tops en Van der Torre, 2015; Noordanus e.a., 2020)

- Een netwerk met daarbinnen hennepcultuur en horecabezit.
- In drugsonderzoeken naar Randstad-criminelen komt ("als bijvangst") informatie in beeld over "linken" met bedrijven in de Achterhoek: die bedrijven hebben "(...) lijnen met Duitsland en hebben met drugs te maken".
- Enkele (familie)netwerken, afkomstig uit dezelfde sociale omgeving, zijn actief in risicobranches en verdienen of verdienen geld met strafbare feiten; genoemd worden helling of hennepcultuur. Een respondent wijst op vastgoedinvesteringen door één zo'n netwerk.
- Een bedrijf in de Achterhoek wordt betiteld als ontmoetingspunt en als schakel voor criminelen die actief zijn in de bovenregionale drugs wereld.
- Een netwerk beschikt over bedrijven in risicobranches. Een aantal personen in dit netwerk handelt in drugs. Respondenten vermoeden btw-fraude.
- Een netwerk is in beeld voor handel in verschillende soorten drugs. Er zijn wapens aangetroffen. Ze hebben bedrijven, ook ver buiten de Achterhoek. Dit brengt hen, aldus een respondent, in contact met Zuid-Europese drugshandelaren.

5.2 OVER VASTGOED EN VAKANTIEPARKEN

5.2.1 VASTGOED: LOKALE PATRONEN

In de interviewronde stuiten we, op zoek naar misstanden op de vastgoedmarkt, op een verhaal dat afwijkt van stedelijk gebied. Respondenten zien geen pandjesbazen die op grote schaal kamers of andere sobere woonruimte verhuren aan studenten of sociaaleconomisch kwetsbare inwoners. De term "huisjesmelker"⁵⁷ komt één keer voor in ons bestand met interviewverslagen, namelijk in dit citaat: "*Huisjesmelker is geen fenomeen. Er is ook geen universiteit. Er zijn wel arbeidsmigranten die soms in panden zitten waar twaalf man staan ingeschreven, omdat dit kan.*" Particuliere verhuurders met een aanzienlijke of omvangrijke vastgoedportefeuille zijn wél elders in Oost-Nederland actief, onder andere Twente wordt genoemd. De onderkant van de particuliere verhuurmarkt bestaat in de Achterhoek vooral uit huisvesting van arbeidsmigranten. Voorts valt op - bijvoorbeeld bij controles op administratieve leegstand - dat mensen uit de Randstad (geheel legaal) hebben geïnvesteerd in een tweede woning voor tijdelijk (recreatief) verblijf.

De Achterhoek-gemeenten zijn in de afgelopen jaren meer alert geworden op mogelijke misstanden met vastgoed. We gebruiken een vastgoed-typologie (Tops en Van der Torre, 2024) om te beschrijven wat is verteld in de interviewronde:

1. *Opportunistische vastgoedeigenaren die de georganiseerde criminaliteit op afstand houden, al begaan ze wel (mogelijk systematisch) overtredingen; bijvoorbeeld een te hoge huurprijs, te veel mensen in een woning of strijdigheid met het bestemmingsplan.*

Over de Achterhoek

Respondenten benoemen tal van overtredingen, zoals illegale bewoning; het betreft voornamelijk huisvesting van arbeidsmigranten. Bij deze huisvesting wordt gebruikgemaakt van de - lange tijd - relatieve lage huizenprijzen in de Achterhoek. Bijvoorbeeld twee of drie ton voor een eengezinswoning waar op elke slaapkamer twee migranten worden gehuisvest. Overigens was het Duitse vastgoed nog goedkoper, uitgerekend als de

⁵⁷ Dit is overigens een vage maar ingeburgerde term. Op hoofdlijnen wordt eronder verstaan dat een hoge huurprijs wordt gevraagd terwijl er mondjesmaat wordt geïnvesteerd in vastgoed. De term is weinig precies omdat dit legaal of illegaal kan zijn.

verhouding tussen de prijs van een koopwoning versus het aantal arbeidsmigranten dat wordt gehuisvest. In de Achterhoek hebben aangescherpte controles geleid tot meer informatie, ook over illegale of onwenselijke praktijken bij het huisvesten van arbeidsmigranten. Zie verder paragraaf 5.3.

2. *Ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de criminele wereld naar de legale vastgoedmarkt (overstappers). Met als variant: Vastgoedeigenaren (persoonlijk worden ze niet in verband gebracht met criminaliteit) die deel uitmaken van netwerken/netwerkjes met daarbinnen criminele praktijken (netwerkers).*

Over de Achterhoek

Het zicht van respondenten op zogenoemde overstappers in de Achterhoek is casuïstisch. Er worden verschillende casus genoemd waarbij wordt vermoed dat drugscriminaliteit en drugsinkomsten de basis hebben gelegd voor investeringen in vastgoed. Onze respondenten beschikken niet over harde data over het vastgoedbezit van de (rechts) personen of families waarover ze spreken.

In de interviewronde wordt bijvoorbeeld gewezen op een persoon die actief was in de hennepteelt en beschikt over panden in het buitengebied. Een familie, waarbinnen personen in het verleden actief waren in de hennepteelt, koopt en verhuurt woningen. Ze zijn ingebed in een ruimer netwerk, met daarbinnen criminaliteit én legale inkomsten. In een (andere) gemeente wordt in algemene zin gewezen op *“criminelen die met misdadig geld vastgoed hebben verworven”*; ze typeren vijf vastgoedeigenaren als vermoedelijke overstapper. Daarbij komen vastgoedinvesteringen vanuit Duitsland in beeld. Een andere man was een subject in een drugsonderzoek en had op kleine schaal geïnvesteerd in vastgoed.

Binnen twee ruime netwerken (met daarbinnen criminele of verdachte praktijken en daarnaast personen die actief zijn op legale markten) wordt door één of enkele personen met forse bedragen geïnvesteerd, onder andere in vastgoed. In de woorden van een respondent: *“Het vastgoed wordt verhuurd. De huurders zijn divers. Bij deze familie zijn veel vraagtekens hoe ze zo groot hebben kunnen worden”*. Ook wordt gewezen op de eigenaar van een eenvoudige horecazaak met weinig klandizie, al wordt geïnvesteerd in vastgoed. Dit wijst op een meer algemeen signaal, namelijk onverklaarbare vastgoedinvesteringen, zonder bewijs voor criminele praktijken in heden of verleden.

Het dashboard ‘Zicht op ondermijning’ verschaft (cijfermatig) inzicht in de relatie tussen vastgoed en criminaliteit. De onderstaande tabellen zijn hieraan ontleend. [Tabel 5.1](#) noemt het percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met: a.) een veroordeling in de afgelopen tien jaar (peiljaar 2021) én b.) minstens drie verblijfsobjecten in bezit. De scores blijven in de Achterhoek op gemeenteniveau duidelijk achter bij het landelijke gemiddelde van 0,7 procent. Op wijkniveau wordt de hoogste procentuele score (0,9 procent) genoteerd in *Doetinchem Centrum*; het gaat om 20 objecten. In *Zelhem* (gemeente Bronckhorst) gaat het om 25 objecten (0,6 procent). Zie verder tabel 5.1.

[Tabel 5.2](#) presenteert het percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met een veroordeling in de afgelopen 10 jaar per gemeente (peiljaar is 2021). Hierbij valt op dat - als wordt gekeken naar veroordelingen voor ondermijnende of financiële delicten - vijf Achterhoek-gemeenten ongunstiger scores dan het landelijk gemiddelde. In Achterhoek-West gaat het om Doetinchem en Oude IJsselstreek. En in Achterhoek-Oost betreft het Winterswijk, Aalten en Oost Gelre. Zie tabel 5.2 voor de precieze scores.

Tabel 5.1: Het percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met een veroordeling in de afgelopen tien jaar en minstens drie verblijfsobjecten in bezit, met 2021 als peiljaar (bron: Zicht op ondermijning)

Gemeente	Percentage	Wijk met hoogste score (% en aantal verblijfsobjecten)
Achterhoek-West		
Doetinchem	0,3%	Doetinchem Centrum: 0,9% (20 objecten)
Oude IJsselstreek	0,3%	Varsseveld: 0,4% (15 objecten)
Montferland	0,3%	's-Heerenberg: 0,4% (20 objecten)
Bronckhorst	0,4%	Zelhem: 0,6% (25 objecten)
Achterhoek-Oost		
Winterswijk	0,3%	Land: 0,5% (15 objecten)
Aalten	0,1%	Geen data
Oost Gelre	0,2%	Lichtenvoorde: 0,3% (15 objecten)
Berkelland	0,3%	Eibergen: 0,5% (20 objecten)
Nederland	0,7%	

Tabel 5.2: Het percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met een veroordeling (alle veroordelingen, een ondermijnend delict, financieel of drugs) in de afgelopen 10 jaar per gemeente, met 2021 als peiljaar (bron: Zicht op ondermijning)

	Alle veroordelingen	Ondermijnend	Financieel	Drugs
Achterhoek-West				
Doetinchem	3,2%	1,0%	0,8%	0,1%
Oude IJsselstreek	3,1%	1,2%	1,1%	0,2%
Montferland	2,2%	0,2%	0,2%	0,1%
Bronckhorst	1,8%	0,1%	0,1%	0,1%
Achterhoek-Oost				
Winterswijk	3,1%	1,0%	0,8%	0,2%
Aalten	2,2%	1,0%	0,9%	Geen data
Oost Gelre	2,6%	1,0%	0,9%	0,1%
Berkelland	1,9%	0,1%	0,1%	Geen data
Nederland	3,3%	0,5%	0,4%	0,2%

Bij concrete casus is het lastig om een harde of stellige relatie te leggen tussen vastgoedbezit en misdadig geld. Hiervoor zijn enkele verklaringen:

- Bij (strafrechtelijk) onderzoek naar de herkomst van geld dat is geïnvesteerd in vastgoed, valt witwassen vaak niet of nauwelijks vast te stellen. Bijvoorbeeld vanwege verzamelhypotheken en/of door een (grote) stroom wit geld (huuropbrengsten, vastgoedverkoop).
- Strafrechtelijke onderzoeken (bijvoorbeeld naar drugsproductie) worden vaak afgebakend qua tijd, objecten en subjecten; organiserende en financierende criminelen blijven dan buiten schot.
- Het is tamelijk eenvoudig om niet-herleidbaar (voor fiscus of politie) contant geld (mede) te investeren in het aankopen, verbouwen of onderhouden van vastgoed.

5.2.2 VAKANTIEPARKEN: VITAAL TOERISME EN KWETSBAARHEDEN

De Achterhoek trekt toeristen en daarom is er een recreatie-markt voor parken en campings. In de interviewronde kregen we te horen dat de meeste parken (redelijk) vitaal zijn, in die zin dat ze een recreatiefunctie hebben. Voor een ander deel komen problemen naar boven: vooral op parken waar de illegale (of soms gedoogde) woonfunctie het overneemt van de recreatiefunctie. Vakantieparken brengen - ook in de Achterhoek - kwetsbaarheden met zich mee. We typeren de gang van zaken op de vakantieparken op basis van vijf vormen van onveiligheid of ondermijning die in de literatuur⁵⁸ worden beschreven.

- a. *Vakantieparken als vluchtheuvel: kwetsbare personen en personen die om de één of andere reden klem zitten op de reguliere woningmarkt wijken uit naar een park om er (illegaal) langdurig te wonen.* Het gaat hier niet om arbeidsmigranten; zie daarover punt 2.

Over de Achterhoek

Dit patroon wordt herkend, al verschilt de lokale balans per streek of gemeente. De ene keer overheersen de 'gezonde' parken met recreatie, met één of enkele parken waar in meer of mindere mate illegaal wordt gewoond. Het omgekeerde komt ook voor, dus dan overheersen de parken die in toenemende mate een vluchtheuvel zijn voor mensen zonder reguliere woonruimte. Door de woningcrisis - hoge huizenprijzen, schaarste aan betaalbare en goede huurwoningen - wordt op een categorie vakantieparken illegaal gewoond. Mensen verblijven er langdurig, tegen de regels in en los van de vraag of ze staan ingeschreven in de BRP. In algemene zin wordt - op basis van onderzoek naar de recreatiebranche - geconstateerd dat de recreatiesector relatief vitaal is in de Achterhoek. Zie tabel 5.3.

De Achterhoek kent geen brede aanpak van ondermijning op vakantieparken in de hele streek. Zo nu en dan maakt een gemeente gebruik van het Ariadne-project om uit te zoeken wie er (illegaal) wonen op een park. De omvang van de illegale bewoning op parken is onduidelijk. De interviewronde geeft wel een beeld van de mensen die er (naast arbeidsmigranten; zie punt b.) wonen. Een categorie vestigt zich op een vakantiepark omdat zij eerder een woning zijn uitgezet, bijvoorbeeld vanwege huurachterstanden. Anderen vallen tussen wal en schip, bijvoorbeeld ggz-patiënten. In de woorden van een respondent: *"daar zijn niet veel arbeidsmigranten aangetroffen, maar wel zielige mensen"*. Een andere respondent vertelt dat enkele parken in de gemeente een uitkomst bieden voor *"(...) een mix van mensen die nergens anders terecht kunnen, die problemen hebben of verward zijn"*. Voorts belanden gescheiden mensen op een park of mensen met tijdelijk werk in de streek. Ook wonen er mensen op parken die geen zorg of andere overheidsbemoediging wensen; ze willen met rust gelaten worden. Voor een categorie is wonen op een park dus geen ongewenste vlucht, maar een manier om te ontkomen aan toezicht en controle en om hun eigen gang te gaan. Na detentie kunnen mensen ook op een park belanden. Tot slot wordt gewezen op mensen die hun reguliere woning in Nederland hebben verkocht en die van dat geld een vakantiewoning (op een park) hebben gekocht, plus een woning in het buitenland.

Er wordt gewezen op een *handhavingsdilemma*. Als wordt opgetreden tegen illegaal wonen, hebben veel 'getroffen' eigenaren of huurders geen alternatief. Sterker, het komt voor dat ambtenaren op het sociaal domein erop aansturen dat klanten op een park gaan wonen, om zo hun woningnood op te lossen. Terwijl op hetzelfde moment andere

⁵⁸ Zie voor een overzichtsartikel: Van der Torre & Spoorendonk, 2020.

ambtenaren controles opzetten. In een gemeente kregen we te horen dat nog “een bestuurlijk standpunt” ingenomen moet worden, terwijl elders juist wordt gecontroleerd en opgetreden. De passieve middenweg troffen we ook aan: weinig of geen controles.

Respondenten wijzen ook op parken waar illegale woonpraktijken met succes worden voorkomen of binnen de perken worden gehouden. Er zijn namelijk parkeigenaren die actie ondernemen (o.a. de gemeente informeren) om illegale woonpraktijken tegen te gaan, omdat dit afbreuk doet aan de recreatiewaarde van het park.

Tabel 5.3: Onderzoek naar vitaliteit van de verblijfsrecreatie in de Achterhoek

Voor de gehele verblijfsrecreatie in de ruime Achterhoek⁵⁹ geldt - op basis van onderzoek uit 2019 (Gelderman e.a., 2019) - dat de sector relatief vitaal is: “Wat opvalt is dat de Achterhoek een grote groep voorlopers en middenmoters bevat (samen 72%) (...) De groep achterblijvers is maar een kleine groep in de Achterhoek vergeleken met andere regio's. De niet-vitale bedrijven (zorgenkindjes en achterblijvers) in andere regio's liggen vaak rond de 40% tot 50%, vergeleken met (...) 21% in de Achterhoek”.

Over de niet-vitale bungalowparken wordt het volgende geconstateerd: “De zorgenkindjes [vormen] de belangrijkste reden tot zorg. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat er nog veel plannen voor het ontwikkelen van bungalowparken (of het omvormen van kampeerplekken naar bungalows) in de regio bestaan; het totale aanbod aan plannen zal naar verwachting de groei van de vraag overschrijden. Dat maakt het voor de 'zorgenkindjes', die het nu toch al moeilijk hebben, des te complexer om een vitale toekomst tegemoet te gaan. Als we ons tegelijkertijd beseffen dat de bij de bungalowparken vooral de parameter 'perspectief' zorgelijk is (uitponding, weinig sturing, geen commerciële exploitatie) bij de zorgenkindjes, dan vraagt dus om extra aandacht om verdere afglijding te voorkomen”.

In 2022 wordt vastgesteld het logiesaanbod van de bungalowparken in de Achterhoek ligt op 1.342. Dat is 18 procent meer dan in 2020, aldus de 'Monitor toerisme Achterhoek 2022' (uit juli 2023).

- b.** *Sobere huisvesting van arbeidsmigranten die - door (rechts)personen en/of omstandigheden - onder druk worden gezet om dergelijke huisvesting te accepteren, bijvoorbeeld omdat dit is gekoppeld aan hun werk en inkomen.*

Over de Achterhoek

Het komt voor dat arbeidsmigranten langdurig worden gehuisvest op recreatieparken. Dit gebeurt ook in vakantiewoningen van particulieren die worden verhuurd. Respondenten vertellen dat de verhuurorganisatie van de parkeigenaar of -beheerder dit kan doen; ook buiten medeweten of tegen de zin van de eigenaren van de woning. De migranten worden gehuisvest op vervallen parken, maar ook op parken met een goede aanblik: “*qua beeld en uitstraling ziet het park er niet slecht uit, want ze weten het goed te verkopen*”. De arbeidsmigranten worden lang niet altijd ingeschreven bij de gemeente (BRP) als dit wel zou moeten, zo denken respondenten.

- c.** *Criminele praktijken (o.a. drugshandel, hennepsteelt of prostitutie) die buiten beeld blijven vanwege beperkte sociale controle en beperkt overheidstoezicht.*

Over de Achterhoek

De vakantieparken in de Achterhoek worden in de interviewronde niet getypeerd als (belangrijke) vindplaatsen van criminele activiteiten. Daarbij past wel een kanttekening: niet

⁵⁹ Het onderzoek betreft de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Doesburg, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen.

in alle gemeenten is zicht op wat zich afspeelt op de parken, zeker niet als er geen signalen bekend zijn geraakt over overlast. Dat maakt een categorie parken tamelijk anoniem en dat is een omgeving waar criminelen of criminele praktijken gedijen. Er wordt nauwelijks of geen melding gemaakt van prostitutie of drugsmisdaad op parken. In één gemeente kregen we te horen dat er *“wel eens hennepplantages zijn aangetroffen”* op een park. Wel wordt geconstateerd dat parken ook voor criminelen of ex-gedetineerden dienen als toevluchtsoord.

d. Vrijplaatsen of enclavevorming: criminele families of netwerken zijn dominant.

Over de Achterhoek

Er wordt door respondenten niet gesproken over criminele enclaves of vrijplaatsen. Er zijn bij ons dus geen aanwijzingen bekend dat criminelen een dominante factor zijn op (een deel van) een park.

e. Criminele investeringen in een park of in vakantiewoningen op een park.

Over de Achterhoek

Er is ons geen harde informatie versterkt over criminele investeringen in een park. Wel wordt gewezen op casus die vragen oproepen of wijzen op dilemma's bij het inschatten van ondermijningsrisico's. Respondenten vertellen bijvoorbeeld over een locatie met een forse waardestijging, terwijl er geen noemenswaardige investeringen zijn gedaan. Ook wordt verteld over wisselende personen die naar voren worden geschoven ten behoeve van Bibob-toetsing, met vermoedens over integriteitsrisico's.

In meer algemene zin valt op dat respondenten niet alleen ondermijningsrisico's zien op in verval geraakte parken (ingezakte recreatiefunctie), maar soms ook op parken waar moderne woningen staan of worden gebouwd. Er wordt gewezen op witwasrisico's bij of na een overname, bijvoorbeeld in de bouwfase. Het leidt vanwege botsende perspectieven tot dilemma's in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. In het economische perspectief staat centraal dat een modern park overnachtingen en lokale uitgaven oplevert. Het risico op fysiek verval verdwijnt ook. Vanuit veiligheidsoogpunt kunnen op zo'n park risico's bestaan in de sfeer van integriteit of ondermijning, zo constateren respondenten.

5.3 ARBEIDSMIGRANTEN: MEER DAN MISSTANDEN!?

Het strafrechtelijke begrip mensenhandel wordt van oudsher gericht op misstanden in de seksindustrie. Sinds 2005 is mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Dat betreft, kortweg, gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component. Daarbij gaat het onder meer om arbeidsuitbuiting; uitbuiting op het domein van werk en inkomen. De kern is dat dwang wordt uitgeoefend op personen. Daarin schuilt een (strafrechtelijk) dilemma. In die zin dat het juist bij effectieve dwang uitermate lastig is om mensenhandel vast te stellen, omdat slachtoffers bepaald niet snel verklaringen afleggen (LIEC, 2019).

Tegenover deze strafrechtelijke blik staat een soort praktisch perspectief op mogelijke uitbuiting. Respondenten vertellen over werkmigranten die onder druk (lijken te) staan en/of verkeren in een penibele situatie. Dáár zou wat aan moeten gebeuren en dat wordt geprobeerd, los

van de vraag of uitbuiting in strafrechtelijke zin kan worden aangetoond. In gesprekken over de woon- en leefsituatie van arbeidsmigranten in de Achterhoek vallen enkele punten op.

In de *eerste* plaats worden inspanningen verricht om beter zicht te krijgen op met name de woonsituatie. Er worden controles uitgevoerd of opgezet, bijvoorbeeld in twee gemeenten met de meeste arbeidsmigranten (Doetinchem en Montferland), maar ook elders in de Achterhoek. In algemene zin is over de woonomstandigheden het nodige bekend, maar over de werksituatie veel minder. Wat het wonen betreft hebben respondenten het gevoel dat ze in een kat- en muisspel worden gezogen door uitzendbureaus. Arbeidsmigranten worden gerouleerd over woon- en werklocaties, worden gehuisvest in Duitsland of worden niet ingeschreven in de BRP.

In de *tweede* plaats bestaat onder respondenten onzekerheid over de feitelijke behandeling van arbeidsmigranten. Respondenten vertellen over eye openers. Enkele casus lieten zien hoe slecht arbeidsmigranten kunnen worden behandeld; in de werkomgeving en op hun woonlocatie. Er wordt verteld over geweld tegen arbeidsmigranten en over onhygiënische en gevaarlijke woonomstandigheden. Het is onbekend hoe vaak dit voorkomt. Deze onzekerheid motiveerde tot beleidsinspanningen, inclusief controles.

In de *derde* plaats leiden controles tot meer informatie, ook over illegale of onwenselijke praktijken. Dit levert dilemma's op. Als handhavend wordt opgetreden tegen illegale woonsituaties, is het de vraag waar arbeidsmigranten vervolgens worden gehuisvest. Striktheid botst met pragmatisme. Indien wordt getracht om met particuliere partijen huisvesting te realiseren, scheidt dat woonruimte. Idealiter onder betere en gereguleerde omstandigheden; kenbaar en controleerbaar. Dit traject is in gang gezet in de Achterhoek, al vergt dat een lange adem.

In deze context wijzen respondenten op de volgende signalen of vermoedens (onduidelijk is wat de omvang is van deze praktijken en omstandigheden):

- Sinds 1 juli 2023 geldt de wettelijke regel dat de huurovereenkomst voor een arbeidsmigrant beschikbaar moet zijn in een taal die ze begrijpen of kiezen; ook is scheiding van bed en baan verplicht. Dit laatste beoogt te voorkomen dat een medewerker niet direct de woning uit hoeft (en op straat belandt) als een arbeidscontract ophoudt. Respondenten zien nog een verschil tussen wet-en-werkelijk. Een respondent: *"Ze betalen te veel voor hun slaappleats en de kosten worden ingehouden op het loon. Er is sprake van dubbele afhankelijkheid"*.
- Huisvesting op een brandonveilige locatie of in een omgeving met weinig hygiëne. Een gemeente schrok van huisvesting van arbeidsmigranten in zeecontainers.
- In woningen wordt de thermosstaat afgeschermd, waardoor arbeidsmigranten in de kou leven.
- Er hangen camera's in de woning van arbeidsmigranten.
- Arbeidsmigranten worden van de ene naar de andere woonlocatie verplaatst. Een respondent vertelt dat het niet alleen gaat om 'roulatie' tussen beschikbare panden. Hij vertelt dat soms in de omgeving van een pand met overlast en/of overtredingen voor enkele tonnen een nieuw pand wordt gekocht. Dit is niet onrechtmatig, al is het een bron van onzekerheid en afhankelijkheid onder arbeidsmigranten.
- Arbeidsmigranten worden illegaal gehuisvest, bijvoorbeeld op een vakantiepark, in een horecapand of in een (ander) bedrijfspand.
- Arbeidsmigranten staan niet ingeschreven in de BRP-registratie van de gemeenten en het is onduidelijk of dit wel zou moeten of er zijn (zachte of harde) aanwijzingen dat de

verplichting tot inschrijving (verblijf van langer dan vier maanden) niet wordt nageleefd. Respondenten vermoeden dat een categorie migranten krijgt te horen dat ze zich niet mogen inschrijven.

- Dwingende regels voor arbeidsmigranten, zoals een boetesysteem.
- Respondenten wijzen op een casus waarbij arbeidsmigranten op papier ZZP-er zijn, zonder dat ze daarvan op de hoogte zijn, want ze denken in loondienst te zijn. Daardoor maken zij geen aanspraak op de rechten van een werknemer in loondienst.
- ID-bewijzen van arbeidsmigranten zouden worden ingenomen.
- Het vermoeden bestaat dat arbeidsmigranten soms onder druk naar Nederland worden gehaald.
- Er zouden met persoonsgegevens van arbeidsmigranten - zonder dat deze migranten dit weten - bedrijfsjes op naam worden gezet, waarna bedrijfsleningen worden afgesloten. Vervolgens worden bedrijfsrekeningen "geplunderd".

De zorgen onder respondenten reiken verder dan dit soort signalen. Ze denken dat de woonsituatie van een categorie arbeidsmigranten duurzaam slecht is. Wonen en werken is niet altijd ontkoppeld, zo stellen ze. Migranten worden in een onzekere situatie gebracht, terwijl hun woon- en werksituatie een fors verdienmodel is voor anderen. Op casusniveau bestaan vermoedens dat er meer aan de hand is dan overtredingen bij huisvesting of op de werklocatie, al wordt zelden strafrechtelijk onderzoek gedaan. Respondenten en open bronnen wijzen op een uitzendbureau (actief in de Achterhoek) waarbij dit wel is gedaan. Het Openbaar Ministerie verdenkt een uitzendbureau ervan twee miljoen euro aan loon voor arbeidsmigranten achterover te hebben gedrukt, zo raakt in november 2023 bekend.⁶⁰

5.4 MISSTANDEN IN DE ZORG!?

5.4.1 ALGEMEEN

Er wordt in de Achterhoek allerhande zorg geleverd door gecontracteerde zorgpartijen, middels persoonsgebonden budgetten en met maatwerkovereenkomsten. Het betreft Wmo-zorg en jeugdhulp, net als zorg in het kader van de Wet langdurige zorg (Wlz). In de interviewronde wordt duidelijk dat bestuurlijk wordt erkend dat beleidsinspanningen nodig zijn om de zorg meer fraudebestendig te maken. Deze bestuurlijke zorgen worden herkend door ambtelijke professionals. Door een inkoopprocedure is het aantal gecontracteerde zorgaanbieders fors afgenomen: van ruim driehonderd naar ongeveer zestig, aldus respondenten. Hier zijn echter (overigens niet in elke gemeente) veel onderaannemers voor teruggekomen; volgens respondenten is er te weinig zicht op hun doen en laten. Ook worden veel maatwerkovereenkomsten afgesloten: een overeenkomst met een niet-gecontracteerde zorgaanbieder op casusniveau. De consequentie is dat het - door het onoverzichtelijke speelveld van zorgaanbieders - moeilijk is om een scherp beeld te ontwikkelen over de kwaliteit en rechtmatigheid van de geleverde zorg. Temeer omdat tijdens ons veldwerk slechts één rechtmatigheids-toezichthouder actief is in de regio, al bestaat het voornemen om dit met 2 fte uit te breiden.

5.4.2 KWALITATIEF: SIGNALLEN

Uit de interviewronde blijkt dat we voorzichtig moeten zijn om te spreken over zorgfraude. Dat wordt namelijk zelden aangetoond. Diverse keren wordt gewezen op dezelfde casus, waarbij straffen zijn

⁶⁰ De Gelderlander, OM: Uitzendbureau Reyhan drukte 2 miljoen euro aan loon voor arbeidsmigranten achterover, 27 november 2023.

opgelegd vanwege zorgfraude. Drie personen met een zorgstichting worden in december 2023 veroordeeld voor het witwassen van 776.000 euro aan zorggelden. Een 65-jarige man uit Keijsburg krijgt een celstraf van zes maanden. Twee vrouwen hoeven niet de gevangenis in en krijgen een taakstraf van 200 uur.⁶¹

Er kan doelbewust worden gefraudeerd met ontoereikende zorg, al blijft meestal onduidelijk of dit zo is. Zorgen en signalen van respondenten hebben vooral betrekking op (mogelijke) kwaliteitstekorten en over resultaat-arme zorg. Als respondenten spreken over zorgfraude, moeten ze een slag om de arm houden. Dat doen wij dus ook.

In de interviewronde worden signalen, vermoedens en een casus benoemd. Puntsgewijs betreft het de onderstaande punten; verspreid over de regio of deels juist geconcentreerd. Het is een casuïstisch beeld, met onzekerheden over de aard en omvang van zorgfraude of van oneigenlijk gebruik van zorggeld. Over ontoereikende zorg:

- Bij een zorginstelling werkten te veel vrijwilligers om de kwaliteit van de zorg te waarborgen.
- Omtrent een grote zorgaanbieder twijfelen respondenten over de kwaliteit van de zorg en over de beschikbare kennis, omdat sterk wordt geleund op (ingehuurde) zzp'ers.
- In een gemeente wordt getwijfeld of een grote zorgaanbieder de kwaliteit levert die past bij het tarief per cliënt en bij de zorgbehoefte in de cliëntpopulatie.

Over verwevenheid van misdaad en zorgfraude:

- Jongeren met problemen bleken te zijn geplaatst bij een zorgaanbieder, waarvan één van de eigenaren bij de politie in beeld is voor onder meer drugshandel.
- Enkele personen investeren in een zorginstelling. Ze hebben geen achtergrond in (of affiniteit met) de zorg; één van hen wordt betiteld als crimineel. Er wordt gewezen op drugs- en wapenvondsten.

Over sociale onveiligheid van zorgcliënten en resultaatarme zorg:

- Locaties of kernen waar relatief veel zorgcliënten wonen, hebben aantrekkingskracht op drugsdealers. Dat wakkert het drugsgebruik onder cliënten aan en dat zet de resultaten van de zorg onder druk.
- Bij beschermd wonen wordt gewezen op de afhankelijkheid van cliënten die op eigen kracht niet of nauwelijks aan een woning kunnen komen: *"Als ze niet meer onder beschermd wonen vallen, komen ze op straat of worden niet meer geholpen"*.
- Er wordt gewezen op zorgaanbieders die de afhankelijkheid onder cliënten van woonruimte benutten om de druk in hun richting op te voeren om ontoereikende zorg te accepteren. Respondenten constateren overigens dat een categorie jongeren of jongvolwassenen het juist waardeert als zorgaanbieders hen met rust laten (en zo tekortschieten in de zorg).
- Er wordt gewezen op vervangbaarheid van zorgcliënten. Als een termijn of indicatie afloopt, krijgen (jongvolwassen) cliënten te horen dat ze *"alle stappen hebben doorlopen en dat ze zelfstandig kunnen gaan wonen"*. Terwijl het er volgens respondenten eerder op lijkt dat de zorg ontoereikend was en ze weer aan hun lot worden overgelaten, waarna dezelfde zorg wordt geleverd aan andere cliënten.
- Er wordt gewezen op een erg dunne of opportunistische invulling van het begrip 24 uurszorg. De zorg wordt *"op afstand geplaatst"*, maar daarop doen cliënten uit eigen

⁶¹ Bron: Algemeen Dagblad: Top van woongroep Keijsburg veroordeeld voor witwassen van 776.000 euro aan zorggeld, straffen vallen fors lager uit, 15 december 2023

initiatief niet snel een beroep. Terwijl ze wel degelijk een zorgbehoefte hebben: “aanzienlijke rugzakjes”.

- Jongeren worden tevredengesteld met geld om de week rond te komen, zodat ze niet klagen over ontoereikende zorg.
- Een respondent signaleert dat het voorkomt dat zorg wordt gekoppeld aan illegaal wonen.
- Er zijn signalen over cliënten die worden geronseld, ogenschijnlijk omdat ze ontoereikende zorg (al snel) accepteren. Een concrete wijk wordt genoemd.

5.4.3 KWANTITATIEF: ENKELE REGISTRATIES (ZICHT OP ONDERMIJNING)

Het dashboard Zicht op Ondernijning brengt in kaart hoeveel cliënten pgb-zorg ontvangen van zorgaanbieders met een veroordeling. De cijfers over de Achterhoek zijn onvolledig. Voor zover ze beschikbaar zijn, is het *minder ongunstig* dan het Nederlandse gemiddelde.

4,1 procent van alle *zorgaanbieders* in Nederland die pgb-zorg leveren, hebben een veroordeling. In de Achterhoek is dit bekend van Doetinchem (3,2%, 20 zorgaanbieders) en van Oude IJsselstreek (2%, 10 zorgaanbieders).

4,8 procent van de cliënten in Nederland krijgt zorg van pgb-zorgaanbieders met een veroordeling. Dit percentage is bekend voor drie gemeenten in de Achterhoek: Berkelland (3%, 10 cliënten); Doetinchem (2,9%, 10 cliënten) en Oude IJsselstreek (1,5%, 10 cliënten).

Tot slot vermeldt Zicht op Ondernijning wat per gemeente het *percentage gedeclareerde kosten* is voor pgb-zorg van *zorgaanbieders met een veroordeling*. Dit percentage wordt berekend door de kosten af te zetten tegen alle gedeclareerde kosten voor zorg van pgb-zorgaanbieders. Voor heel Nederland ligt dit percentage op 5,2 procent. Het dashboard vermeldt scores in vier Achterhoek-gemeenten: Berkelland (4,1%, €276.530); Doetinchem (3,4%, €420.650), Montferland (1,4%, €80.560) en Oude IJsselstreek (2,2%, €162.510).

5.5 OVERIGE PRAKTIJKEN

Naast de ondernijnende praktijken, die in dit en in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, komen de volgende fenomenen in beeld:

- **Illegaal vuurwerk.** Uit (landelijk) onderzoek blijkt dat de illegale vuurwerkmarkt omvangrijk is en dat er verschillende soorten handelaren actief zijn (Van Essen, 2014). Op deze markt opereren georganiseerde criminelen (grote partijen, vervoer en opslag) én criminele profiteurs; zij kopen kleine partijen vuurwerk in (daartoe rijden ze bijvoorbeeld op en neer naar Duitsland of Polen) en verhandelen dit via losse verkoop in kleine sociale kring. Uiteraard zijn tussenvormen mogelijk. Het komt voor dat drugscriminelen (zoals henneptelers) hun infrastructuur en contacten gebruiken om illegaal vuurwerk in te voeren of in te kopen, en om te verhandelen (Van der Torre e.a., 2017).

In de Achterhoek wordt illegaal vuurwerk afgestoken en verkocht. Open bronnen wijzen bij illegale vuurwerkhandel op verwevenheid tussen de drugswereld en vuurwerkhandel. Via een Telegram-groep werden - zo bleek in 2023 - drugs en vuurwerk verkocht, plus illegale sigaretten en medicijnen.⁶² In de scooter van een drugsdealer werden (in november 2021) twee vuurwerkbommen aangetroffen.⁶³ Bij de aanhouding van twee

⁶² Bron: Politie.nl, Politie verstoort drugshandel in de Achterhoek door in te grijpen in Telegramgroep, 15 april 2023

⁶³ Bron: Gelderlander, Ulfse drugsdealer heeft lesje nog niet geleerd en wordt na heterdaadje weer van straat geplukt door politie, 29 november 2021

personen in Gendringen (november 2020), vanwege witwassen, worden een vuurwapen, een partij drugs, een groot contant geldbedrag én illegaal vuurwerk aangetroffen.⁶⁴

- **Digitale criminaliteit.** Digitale criminaliteit is, door het land heen, in opkomst. In de interviewronde wordt vooral gewezen op slachtofferschap, dus inwoners die worden opgelicht. Daarnaast wordt gewezen op een netwerkje (een "cluster") dat zich toegelegde op digitale misdaad. Een opsporingsonderzoek koppelde tientallen zaken aan een verdachte, aldus een respondent. Deze online misdaad vergt overigens geen vergaande technologische kennis. Enige handigheid volstaat, want op afgesloten delen van het internet (het *darkweb*) kunnen tools worden gekocht die digitale criminaliteit tamelijk eenvoudig maken.
- **Btw-fraude.** Er wordt in de interviewronde gewezen op vermoedens wat betreft btw-fraude bij grensoverschrijdende handels- en vervoerspraktijken. Dit is deels, aldus respondenten, ingebed in criminele netwerken die actief zijn op verschillende misdaadmarkten. Over de omvang van dit soort (mogelijke) praktijken dienen we een slag om de arm te houden, al denken enkele respondenten dat het om systematische praktijken lijkt te gaan.
- **Milieucriminaliteit.** Respondenten zijn bezorgd over de mogelijke omvang en schade (financieel en qua milieu) van milieucriminaliteit in de regio. Er wordt onder meer gewezen op afvalstromen, op grondstromen en op mest-stromen. Het is een ingewikkeld verhaal, want er zijn veel verschillende stromen, de wetgeving is complex en multi-interpretabel. Om zaken op te sporen is specifieke kennis nodig en vaak ook nog eens controles in combinatie met onderzoek 'in de boeken', om uit te zoeken hoe het zit. Een journalistiek overzichtsartikel wijst op een criminogene factor in de afvalbranche: *"Dat begint bij het businessmodel: in de branche gaan de baten vaak voor de kosten uit. Een bedrijf dat afval inneemt, krijgt daarvoor direct betaald, nog voordat het de verwerking of afvoer heeft geregeld. Dat zorgt voor een perverse prikkel om zo goedkoop mogelijk van het spul af te komen."*⁶⁵
Milieucriminaliteit is in feite een verhaal op zich: het is complexe materie en bij de handhaving zijn verschillende publieke instanties betrokken. Terwijl in deze studie de gemeentelijke aanpak van ondermijning centraal staat. We laten het thema daarom rusten, omdat een beschrijving van onze kant een te lang verhaal zou worden of een te korte analyse.
- **Uitbuiting.** In de interviewronde kregen we veel informatie over misstanden met arbeidsmigranten, los van de vraag of het in strafrechtelijke zin gaat om mensenhandel of uitbuiting. Over 'andere' uitbuiting werd veel minder verteld. Er wordt gewezen op regionale activiteiten van een landelijk opererend netwerk van *mensensmokkelaars*. Vluchtelingen (b) lijken schulden te hebben bij deze criminelen, die vanuit het onveilige moederland hier naartoe worden gehaald. Die schulden moeten worden terugverdiend en dat leidt, zo wordt althans gedacht, tot pressie om strafbare feiten te plegen. Er komen ook enkele casus in beeld wat betreft seksuele uitbuiting of criminele uitbuiting van jongeren. Bij dit laatste betreft het jongeren die onder druk worden gezet, bijvoorbeeld om drugs te verkopen. De informatie hierover is zo dun, dat we het kwalificeren als *blinde vlek*.

⁶⁵ Bron: De Groene Amsterdammer, *Fraude en criminaliteit bij afvalbedrijven. Toveraans met rommel*, 12 augustus 2020.

- **Georganiseerde diefstal.** Er is zo nu en dan een lokale piek wat betreft diefstal. De daders slaan op afwisselende plekken toe. Het betreft fietsendiefstal. De gestolen fietsen worden in busjes over de Duitse grens vervoerd. Ook worden grasmaaiers en andere 'werktuigen' voor in de tuin of op het boerenland gestolen door rondtrekkende criminelen.

5.6 AFSLUITING

In vier hoofdstukken zijn de criminele kansen en ondermijnende praktijken in de Achterhoek geanalyseerd. De criminele kansen zijn fors. Respondenten hebben verteld wat ze wisten over ondermijnende praktijken, al constateerden ze dat er - met name door het uitgestrekte karakter en de dunne personele bezetting bij politie en gemeenten - onduidelijkheid is over de omvang van de misdaad. Dat is - omdat georganiseerde misdaad nu eenmaal wordt afgeschermd - altijd het geval, al is het in de Achterhoek een punt dat door respondenten wordt benadrukt. Dat komt ook omdat ondermijning nog niet heel lang een gemeentelijke prioriteit is. Het volgende hoofdstuk is bestuurskundig van aard en beschrijft de gemeentelijke ondermijningsaanpak.

HOOFDSTUK 6 ONDERMIJNING: OP DE GEMEENTELIJKE AGENDA

INLEIDING

Ondermijning is omstreeks 2018 geagendeerd als een gemeentelijke opgave in de Achterhoek. Deze agendering werd gevoed door ondermijningsbeelden die, per gemeente, lieten zien dat de ondermijnende effecten van georganiseerde misdaad zich lokaal laten voelen. Het resulteerde in een plan van aanpak voor ondermijning. Dit wordt gepresenteerd in paragraaf 6.2. Paragraaf 6.1 beschrijft forse schaalvergrotingen die in de afgelopen decennia zijn doorgevoerd bij de politie en in het lokaal bestuur. Paragraaf 6.3 is een korte afsluiting.

6.1 DE BELEIDSCONTEXT: SCHAALVERGROTING

De context van het gemeentelijke veiligheidsbeleid en van het politieoptreden in de Achterhoek is sinds 1990 ingrijpend veranderd, met één rode draad: schaalvergroting. Deze schaalvergroting ging gelijk op met een terugtrekkende beweging van publieke en private diensten: gemeentehuizen, politiebureaus, apotheken, huisartsenpraktijken, bibliotheken, bushaltes en zelfs supermarkten en detailhandel vertrokken geheel of gedeeltelijk uit tal van dorpen, buurtschappen of kernen. De trend van centralisatie, concentratie en digitalisering had grote maatschappelijke gevolgen. Het versterkte onder burgers het gevoel dat ze zichzelf in veel opzichten hebben te redden. Het directe persoonlijke contact verdween in veel gevallen. Bij veel bedrijfsactiviteiten en zelfs bij veel vormen van publieke dienstverlening vallen substituten te verzinnen voor persoonlijk contact met burgers en voor waarnemingen ter plekke door uitvoerende medewerkers. Juist bij veiligheidsbeleid en bij politiewerk is dat echter niet zo. Dat vraagt lokale aanwezigheid, lokale contacten, lokale informatie en daarop gebaseerde actie. Kortom, de huidige ondermijningsaanpak in de Achterhoek krijgt gestalte in een beleidsomgeving met forse schaalvergroting in de laatste decennia bij politie in het lokaal bestuur.

6.1.1 POLITIE: TWEE GROTE REORGANISATIES SINDS 1993

In 1993 gingen de gemeentepolitiekorpsen en het Korps Rijkspolitie op in 25 politieregio's. De Achterhoek werd ingedeeld bij de regio Noord- en Oost-Gelderland, met Apeldoorn als centrumgemeente. Het was geografisch een omvangrijke regio: van de Flevopolder tot aan de Duitse grens. Deze politieregio kreeg drie organisatorische lagen: regionaal, de districten en lokale teams. De basispolitie werkte lokaal (onder meer noodhulp en wijkagenten) en de districten kenden onder andere een recherche-afdeling.

In 2013 startte de nationale politie met tien geografische eenheden, waaronder de eenheid Oost-Nederland. Hier gingen vijf politieregio's in op: naast Noord- en Oost-Gelderland betrof het IJsselland, Twente, Noord- en Gelderland-Zuid. Deze 'oude' regio's werden vijf districten van de nieuwe politie-eenheid Oost-Nederland. De huidige districten dienen zich volgens de formele kaders van de nationale politie te richten op high impact crimes en de basisteams op veel voorkomende criminaliteit; dat zijn aangiftedelicten (Tops en Van der Torre, 2024). De opsporing van de georganiseerde misdaad ligt, in het organisatiemodel van de nationale politie, in handen van de recherche op het niveau van de tien politieregio's én het landelijke niveau. Dit staat op afstand van de lokaal gewortelde georganiseerde misdaad, zo concludeerde Fijnaut al in 2012.

Het politiedistrict en de twee basisteams in de Achterhoek verrichten - in afwijking van de formele kaders - tóch opsporingsonderzoek naar georganiseerde (drugs)criminaliteit, al hebben ze daar geen personele middelen voor gekregen. Per basisteam zijn in de Achterhoek vijf geüniformeerde agenten aangewezen als basisteam-recherche; er is per team ongeveer ruimte voor één actueel onderzoek. Bij opsporing kampt de politie in de Achterhoek met personele krapte:

- De recherche in de 'oude' districten van het regionale politiebestedel telden omstreeks 2010 - in het hele land - een tekort van ongeveer 2.000 arbeidsplaatsen, al zouden er ruim 4.000 rechercheurs bij moeten komen om op het gebruikelijke Europese peil uit te komen (AEF, 2012). Dit tekort is de nationale politie in getild, ook in Oost-Nederland.
- Op basis van het in 2010 herijkte (maar nooit ingevoerde) budget-verdeelsysteem komt de politie-eenheid Oost-Nederland 1.047 fte tekort.⁶⁶ Dit tekort laat zich meer voelen in het buitengebied (en dus in de Achterhoek) dan in de grote steden. Het is voor geüniformeerde agenten daarom lastig lokale informatie te verzamelen over misdaad. Vanwege de schaarste aan (lokale) recherche is het vervolgens moeizaam om de stap te zetten van criminele informatie naar opsporing.

De schaalvergroting ging gepaard met verminderde beschikbaarheid en inzetbaarheid van lokale politiemensen, vooral bij opsporing. Veel geïnterviewde veiligheidsambtenaren en burgemeesters zijn wel tevreden over politiemensen in hun nabijheid. Het gaat dan vooral over de mogelijkheid om bij de ondermijningsaanpak gestalte te geven aan overleg en samenwerking met enkele vakkundige politiemensen, zoals wijkagenten, een operationeel expert of teamchef. De afstemming tussen politie en lokaal bestuur is vergemakkelijkt door gelijktijdige schaalvergroting van de gemeenten. Met vier gemeenten per basisteam valt het eenvoudiger te realiseren dat politiemensen bijvoorbeeld werken vanuit een gemeentehuis. Dat zorgt, bij de ondermijningsaanpak, voor soepele afstemming tussen sleutelfiguren bij gemeente en politie. Ook letterlijk, zo zagen we in de pauze van een groepsinterview op een gemeentehuis in de koffiehoek.

6.1.2 LOKAAL BESTUUR: GEMEENTELIJKE HERINDELINGEN (IN 2005)

In 2005 werden in de gehele Achterhoek, met uitzondering van Winterswijk, gemeentelijke herindelingen doorgevoerd. Het aantal gemeenten werd stevig gereduceerd: naar de huidige acht. Er ontstonden verschillende uitgestrekte gemeenten. De oppervlakte van Bronckhorst en Berkelland ligt ruim boven de 250 vierkante kilometer. Vier gemeenten tellen een oppervlakte van (veel) meer dan 100 vierkante kilometer. In zulke omvangrijke gemeenten, met een bescheiden aantal inwoners en ambtenaren, vallen enkele basale vragen - die belangrijk zijn bij de ondermijningsaanpak - lastig te beantwoorden. Wat speelt er qua overlast, drugsgebruik en misdaad in de gemeenten? Wie wonen er nou precies in de gemeenten, waar wordt illegaal gewoond en worden huurders wellicht onder druk gezet om misstanden te accepteren? Wat gebeurt er op risicolocaties, zoals vakantieparken, campings en bedrijventerreinen? Of specifiek voor de grensstreek: wat passeert de grens en in welke mate gaat dat gepaard met overtredingen of strafbare feiten?

In 2005 was veiligheid in de Achterhoek, zo kregen we te horen, geen gemeentelijke prioriteit. Hooguit met uitzondering van Doetinchem. In veel gemeenten lag de aangiftecriminaliteit op een bescheiden niveau. Het veiligheidsbeleid werd gericht op sociale veiligheid, met geijkte thema's als veilig wonen, jeugd en overlast. Voor de herindeling werkte in bijna alle gemeenten een solo-ambtenaar op het terrein van veiligheid, inclusief crisisbeheersing. Het idee was destijds nog dat

⁶⁶ Bron: NOS.nl, Oost Nederland krijgt te weinig agenten, de Randstad juist relatief veel, 4 maart 2023.

gemeenten een bescheiden taak hadden qua veiligheid; de politie trok de kar, zeker wat betreft georganiseerde misdaad.

Sinds 2018 werd veiligheid, in elk geval op papier, een gemeentelijke opgave. In dat jaar werd ondermijning namelijk een bestuurlijke prioriteit. In aanvulling op de bestrijding van de georganiseerde misdaad door politie, justitie en andere opsporingsdiensten, kregen gemeenten de taak om op te treden tegen schadelijke effecten van deze misdaad. De gemeentelijke ondermijningsaanpak vergt gedoseerde samenwerking tussen OOV-ambtenaren en andere afdelingen, zoals burgerzaken, vergunningverlening, ruimtelijke ordening en economische zaken. De zogenoemde ondermijningsbeelden, opgesteld door het RIEC (gereed in 2018), lieten zien dat Achterhoek-gemeenten onder meer te maken krijgen met drugscriminaliteit, witwassen, milieucriminaliteit en mensenhandel (uitbuiting). De gemeentelijke ondermijningsaanpak is een zware opdracht. Dit komt bovenop een toch al groeiende gemeentelijke veiligheidsaak, bijvoorbeeld de casusgerichte aanpak van mensen die in de knel zitten en problemen veroorzaken. Toch is - sinds 2005 - de gemeentelijke formatie op het terrein van openbare orde en veiligheid mondjesmaat gegroeid. De gemeentelijke OOV-functie ligt vandaag de dag namelijk in handen van enkele ambtenaren per gemeente. Hier gaat hoofdstuk 7 nader op in.

6.2 ONDERMIJNING ALS GEMEENTELIJKE TAAK

6.2.1 AGENDERING EN PLANVORMING

De zogenoemde ondermijningsbeelden van het RIEC lieten, per gemeente, zien dat de ondermijnende praktijken veelzijdig zijn en voet aan de grond hebben gekregen in de Achterhoek. In februari 2018 wordt in de driehoek - met daarin acht burgemeesters, de politiechef en de officier van justitie (en het RIEC dat aansluit) - geconcludeerd dat de acht Achterhoek-gemeenten schouder-aan-schouder moeten staan bij de ondermijningsaanpak. Ten behoeve van de ondermijningsaanpak wordt een bestuurlijk trekker benoemd, namelijk de burgemeester van Oost Gelre. In 2019 wordt, voor de gehele Achterhoek, een regisseur ondermijning aangesteld. In het kielzog van de driehoek en bestuurlijk trekker opereert een ambtelijk voorportaal. Naast de regisseur ondermijning betreft het OOV-ambtenaren uit de acht gemeenten, ondermijningspecialisten bij de politie, RIEC-medewerkers en justitie.

Er ligt een plan voor de Aanpak van Ondermijning in de Achterhoek, opgesteld in februari 2020. Het document wijst op criminele kansen die besloten liggen in fysiek-situationele kenmerken, zoals de nabijheid van de Duitse grens. Ook wordt gewezen op ondermijnende praktijken die de ondermijningsbeelden blootlegden. Tegenover deze criminele praktijken wenst het bestuur in de Achterhoek een alert overheidssysteem te plaatsen: als drempel voor criminele praktijken en om gerichte actie te organiseren. Op basis van de ondermijningsbeelden wordt het plan gericht op vijf fenomenen: **1.)** drugscriminaliteit (productie en handel); **2.)** fraude (o.a. zorgfraude); **3.)** witwassen (genoemd worden vermoedens van witwassen in de horeca en detailhandel, bij kamerverhuur en met vastgoed); **4.)** mensenhandel (m.n. mogelijke uitbuiting van arbeidsmigranten); en **5.)** milieucriminaliteit (er wordt in het plan gewezen op twee sectoren, namelijk de agrarische sector en afvalverwerking). Dit heeft plaats op uiteenlopende locaties. Het plan wijst op woonwijken, winkelgebieden, bedrijventerreinen, het buitengebied en campings of recreatieparken.

Om een fundament te leggen voor de ondermijningsaanpak wordt geïnvesteerd in drie pijlers:

1. *Beleid en uitvoering.* Ten eerste wordt 'de basis op orde' gebracht, waarbij onder meer gebruik wordt gemaakt van zogenoemde weerbaarheidsscans die het RIEC uitvoert. Ook wordt onderstreept dat gemeentelijke taakuitvoering – bij controle, toezicht en handhaving – op zich al een belangrijke bijdrage kan leveren. Bij de uitvoering van de gemeentelijke taak wordt aangedrongen op een stijlverandering: van een dienstverlenende werkstijl naar ambtelijke en bestuurlijke alertheid op mogelijk misbruik van gemeentelijke diensten door "kwaadwillenden". Ten behoeve van signalen, meldingen en casus wat betreft ondermijning zullen werkprocessen ('van signaal naar actie') ingericht worden.
2. *Informatiepositie.* Het is de bedoeling om meer inzicht te krijgen in wat er speelt in de Achterhoek. Daartoe bestaat behoefte aan data-analyses, informatie van ambtenaren en van burgers (zie ook punt 3). Het plan spreekt de ambitie uit om analyses van bedrijventerreinen en van het buitengebied uit te voeren. Ook (gezamenlijke) controles verschaffen informatie. Er wordt bepleit om (bij gemeenten) meldpunten in te richten: voor ambtenaren en voor burgers.
3. *Bewustwording.* Alertheid op mogelijke ondermijning is een element van de aanpak. Het gaat om professionele alertheid (ambtenaren, ook buiten het veiligheidsdomein) en maatschappelijk, onder ondernemers en inwoners, inclusief de jeugd.

6.2.2 OPMERKINGEN BIJ HET PLAN: OP BASIS VAN VELDWERK

Op basis van ons veldwerk, waaronder de interviewronde, plaatsen we enkele opmerkingen over het plan. Het gaat om opgedane ervaringen en om lessen die daaraan kunnen worden verbonden:

- **Ondermijning als gemeentelijke taak.** In één opzicht lijkt een discussie onder burgemeesters beslecht. De aanpak van ondermijning wordt gezien als een (moderne) gemeentelijke taak. Georganiseerde misdaad is een lokale factor en dat resulteert in gemeentelijke opdrachten, met een centrale rol voor de burgemeester (vgl. Tops en Van der Torre, 2024). Dit vergt duurzame alertheid en inspanningen van het lokaal bestuur. Langzaamaan wordt dit meer en meer onderkend in de ambtelijke toplaag van de gemeenten en onder wethouders. Toch blijft een 'goed verhaal' nodig om ondermijning een plaats te geven in het denken en handelen van het gemeentelijke apparaat. Dat vergt informatie over concrete casus en de schadelijke betekenis daarvan voor de gemeente en haar inwoners.
Werken aan bewustwording vergt simpele en overtuigende taal, zo dacht de regisseur ondermijning. Hij maakte een ronde door de Achterhoek, onder meer met een presentatie die wijst op de aangename aspecten in de streek én op de schaduwkanten, met aandacht voor de criminele kansen en voor (berichten over) een reeks criminele praktijken die in enkele jaren zijn ontdekt.
- **OOV-ambtenaren:** ondermijning als prioriteit. Uit gesprekken met OOV-ambtenaren valt op te maken dat ondermijning de status van 'veiligheidsprioriteit' (een prioriteit voor veiligheidsambtenaren) heeft gekregen. Het vestigt de gemeentelijke aandacht op ernstige lokale problematiek, zoals het arbeidsmigrantenvraagstuk, drugscriminaliteit of illegale huisvesting. In de meeste gemeente leidt het tot steun vanuit de ambtelijke top en

burgemeester; soms vooral bij een centraal sub-thema, zoals arbeidsmigratie. Langzaamaan wordt meer en meer samengewerkt met ambtelijke afdelingen en collega's.

- **Ondermijning: een lastige prioriteit.** De gemeentelijke prioritering van ondermijning resulteert in lastige opdrachten. Ten eerste wordt duidelijk dat (ondermijnende) criminaliteit een afgeschermd fenomeen is: er bestaat een informatieachterstand. Tot voor kort was het geen prioriteit voor gemeenten om uit te zoeken wat zich (wat dit betreft) afspeelt in de gemeente. Lang was het idee dat het een taak was voor politie en justitie om lokale misdaad in kaart te brengen. Echter, de dun bezette politie heeft een onvolledig beeld van de lokale misdaad; er is te weinig ruimte om opsporingsonderzoeken te starten die inzicht geven. Wel brengt de politie thans in beeld wat bekend is over de georganiseerde misdaad in de Achterhoek. Het is nieuw voor de gemeenten om – als onderdeel van de ondermijningsaanpak – op zoek te gaan naar overtredingen en misstanden, zoals illegale bewoning. Ambtenaren kunnen daarbij stuiten op (indicaties voor) misdaad. De slotsom van onze respondenten luidt dat er thans een informatieachterstand is omtrent ondermijning. Dit komt in de meeste gemeenten tot uiting in een beperkt aantal casus dat wordt besproken en aangepakt in de gemeentelijke overleggen over ondermijning.

Ten tweede leveren gemeentelijke inspanningen inzichten op: in de problematiek en in de beleids- en informatieachterstanden. Bijvoorbeeld wat betreft het Bibob-beleid of het beleid ten aanzien van kamerverhuur of omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten. Dat levert meer werk op, terwijl de personele capaciteit daar niet op is berekend. Ook blijkt dan dat het vanuit de gemeentelijke OOV-organisatie moeilijk kan zijn om een gericht en effectief beroep te doen op anderen: intern en extern. We troffen OOV-ambtenaren die daar steeds beter in worden, soms met actieve steun in de gemeentelijke top. Andere OOV-ambtenaren zijn bezig om de stap te zetten van prioritering op papier naar gemeentelijke actie. Ondermijning is nog niet overal in de Achterhoek een 'gemeente-brede prioriteit'.
- **Uitvoering: eerst invoeren!?** De ambities om vooruitgang te boeken bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak leunen in de Achterhoek op de schouders van één of enkele (OOV-) ambtenaren (zie hoofdstuk 7). Een bestuurskundige les blijkt relevant: aan afdoende prestaties in de uitvoering gaat invoering vooraf (Tops en Van der Torre, 2024). Invoering komt neer op het positioneren van voldoende gekwalificeerd personeel en financiële middelen. In enkele gemeenten is de personele capaciteit uitgebreid of wordt vanuit de top (burgemeester, gemeentesecretaris) bewaakt hoe het gaat in de uitvoering, om eventueel extra armslag te organiseren. In andere gemeenten is 'ondermijning' er simpelweg bijgekomen of gaat de topprioriteit op het veiligheidsdossier uit naar allerlei casus in het kader van 'zorg en veiligheid'.
- **Wat zijn noodzakelijke bijdragen van RIEC, politie en justitie?** Het plan van aanpak zet op een rij welke inspanningen gemeenten moeten leveren om de ondermijningsaanpak verder te brengen. Langzaam maar zeker wordt daarbij vooruitgang geboekt, al leidt dat onder respondenten tot (ook kritische) vragen over inspanningen en prestaties die anderen behoren te leveren. Bijvoorbeeld de strafrechtelijke aanpak van drugscriminelen: van drugshandelaren tot aan drugsproducenten. Wat wordt nog gedaan aan hennepcultuur? Of bijvoorbeeld bij zorgfraude of milieucriminaliteit. Politie en justitie dringen aan op bestuursrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld bij drugshandel. Gemeenterespondenten

dringen aan op rolverandering van het RIEC. Het RIEC was aanvankelijk een instantie die - met succes (bijvoorbeeld met ondermijningsbeelden) - gemeenten aanspoort het beleid op orde te brengen, signalen te ordenen en actie te ondernemen op casusniveau. Gemeenterespondenten zien nu graag dat het RIEC actie organiseert bij andere RIEC-partners, dus niet (alleen) bij de gemeenten, zodra beschikbare informatie (over concrete casus) daar om vraagt. Bijvoorbeeld inzet van opsporing bij verdenkingen (met harde en verse indicaties) over drugshandel, milieucriminaliteit, witwassen, arbeidsuitbuiting of zorgfraude. Dit hoeft niet bij elke harde verdenking, maar er dient wel vaker dan vandaag de dag een onderzoek te worden opgestart dat leidt tot tastbare resultaten.

6.3 AFSLUITING: TWEE BELEIDSLOGICA'S

De huidige ondermijningsaanpak in de Achterhoek krijgt gestalte in een beleidsomgeving met forse schaalvergroting bij gemeenten en politie in de laatste decennia. Dat vraagt bij de aanpak van ondermijning om het verbinden van *twee beleidslogica's: schaalvergroting én lokale prestaties*. Dat is een zware uitdaging, zeker in een werkgebied met een groot oppervlakte en met (afgeschermd) en veelzijdige ondermijnende praktijken. Het is steeds de vraag wat wel en niet wordt aangepakt. En hoe de benodigde informatie wordt verzameld. In het daglicht van de bestuurlijke versnippering rond 2000 is het vooruitgang dat er een plan van aanpak voor ondermijning ligt waar acht gemeenten zich achter hebben geschaard. Uiteraard komt het vervolgens aan op het organiseren van lokale uitvoering. Dat komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

HOOFDSTUK 7 DE GEMEENTELIJKE AANPAK VAN ONDERMIJNING

INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Die aanpak is rond 2018 op de bestuurlijke agenda beland, waarna vooruitgang is gerealiseerd, mede omdat meer en meer (bestuurlijk) wordt onderkend dat er wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Wel rust deze veiligheidstaak op de schouders van een klein aantal (veiligheids-)ambtenaren. Paragraaf 7.1 laat zien welke formatie, per gemeente, beschikbaar is voor openbare orde en veiligheid en hoe zich dat verhoudt tot het werkaanbod en tot de beleidsambities. Paragraaf 7.2 beschrijft hoe de ondermijningsaanpak in gang is gezet. Paragraaf 7.3 staat stil bij de grenzen aan de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Paragraaf 7.4 is een korte afsluiting.

7.1 DE GEMEENTELIJKE OOV-ORGANISATIES: DUN BEZET IN DE ACHTERHOEK

7.1.1 FORMATIE

In de Achterhoek telt geen enkele gemeente een OOV-capaciteit van meer dan 2 fte. Tot ongeveer 2015 was het veiligheidsbeleid in zeven Achterhoek-gemeenten, op Doetinchem na, sterk gericht op aangiftedelicten, sociale veiligheid en crisisbeheersing. Op die terreinen was of leek het werkaanbod te overzien: het was over het algemeen ordelijk en de bestrijding van de aangiftedelicten lag in hoge mate in handen van de politie. Inmiddels is dit beeld gekanteld.

Tussen 2010 en 2015 werd duidelijk dat onder andere hennepsteelt een frequent verschijnsel was in de Achterhoek, ingebed in lokale netwerken en binnen criminele netwerken in de stedenrand rondom de Achterhoek. Georganiseerde misdaad bleek een factor. De rust op straat, in de kernen en in het buitengebied, bleek verraderlijk: het was en is óók een aantrekkelijk werkgebied voor criminelen. Dit reikt - zo bleek in hoofdstuk 3 - verder dan hennepsteelt.

In de afgelopen tien jaren is het werkaanbod toegenomen wat betreft allerhande vormen van overlast, zoals burenoverlast, geluidsoverlast en overlast van personen met onbegrepen en risicovol gedrag. Bij een flink aantal casus brengt overlast slepende problemen in beeld. Bijvoorbeeld sociaal, financieel, verslaving of criminaliteit bij direct betrokken personen of huishoudens. Maar ook malafide verhuurpraktijken, drugshandel en ontoereikende zorg. Een belangrijke verklarende factor voor deze toename van 'complexe overlast' is de extra-muralisering van de zorg; zorg en ondersteuning heeft steeds vaker bij mensen thuis plaats. In sommige gemeenten zijn binnen de OOV-functie ambtenaren aangewezen - onder de noemer 'zorg en veiligheid' - voor een casus-gerichte aanpak van deze problematiek. Als dit het geval is, staat dit in tabel 7.1 vermeld. In andere gemeenten pakken specialisten op het sociaal domein deze casus op, met een bijdrage van OOV-ambtenaren bij veiligheidsvraagstukken.

In de acht Achterhoek-gemeenten bedraagt de OOV-capaciteit bij elkaar 13,74 fte. Dat komt neer op gemiddeld **0,45 fte** OOV per 10.000 inwoners. Zie tabel 7.1. Dit blijft achter op de OOV-formatie in het ommeland van Groningen (de hele provincie, minus de stad Groningen). Daar komt dit, in negen gemeenten met bij elkaar 23 fte OOV-capaciteit, namelijk uit op gemiddeld **0,65 fte** OOV-capaciteit per 10.000 inwoners. In dertien gemeenten op het vaste land van Friesland, dat wil zeggen de provincie Friesland minus Leeuwarden en vier Waddeneilanden, komt deze score duidelijk hoger uit dan in de Achterhoek: **0,88 fte** OOV-capaciteit per 10.000 inwoners. Zie tabel 7.2.

In de **Achterhoek-West** ligt de OOV-formatie in totaal, dus voor vier gemeenten, op 7,47 fte. Doetinchem telt verreweg de meeste inwoners, al geldt dat niet voor het aantal gespecialiseerde OOV-ambtenaren; dat zijn er twee, net als in Oude IJsselstreek. In Bronckhorst en Montferland ligt de OOV-formatie net onder de twee. Per 10.000 inwoners ligt de OOV-formatie op verreweg het laagste peil in Doetinchem: 0,34. Dat is weinig voor een stad met van oudsher een brede en stevige veiligheidsopdracht, mede vanwege de centrumfunctie van Doetinchem in (dit deel van) de Achterhoek en inclusief betaald voetbal.

De OOV-formatie komt in de **Achterhoek-Oost**, voor vier gemeenten, uit op 6,27 fte. Oost Gelre telt een OOV-formatie van twee. In Berkelland komt de teller uit op 1,27. Respondenten geven aan dat tenminste twee OOV-ers voltijds bezig zijn met het reageren op casus in de sfeer van zorg en veiligheid. Die formatie is niet meegeteld, omdat dit in andere gemeenten (vooral) wordt opgepakt op het sociaal domein. In Winterswijk komt de OOV-formatie uit op 1,5 fte. In Aalten gaat het in feite om 1 fte, al is er een ondermijnings-specialist aangewezen die daartoe beschikt over 0,5 fte. Die tellen we mee bij de OOV-formatie. In de Achterhoek is alleen in Aalten een coördinator (halftijds) vrijgemaakt voor de ondermijningsaanpak.

Tabel 7.1: OOV-capaciteit in acht Achterhoek-gemeenten

Gemeente	OOV-cap. in fte excl. Z&V	OOV-cap t.b.v. Z&V in fte	Aantal inwoners	Fte OOV per 10.000 inw.
Achterhoek-West				
Bronckhorst	1,8	1	36.119	0,49
Oude IJsselstreek	2*		39.396	0,66
Doetinchem	2	0,89	59.613	0,34
Montferland	1,67		36.879	0,45
Subtotaal	7,47	1,89	172.007	0,43
Achterhoek-Oost				
Berkelland	1,27	2	43.928	0,29
Winterswijk	1,5**		29.235	0,51
Oost Gelre	2	2****	29.971	0,67
Aalten	1,5***		27.308	0,55
Subtotaal	6,27	2	130.442	0,48
Totaal	13,74	3,89	302.449	0,45

Noten * Plus een ondersteuner voor 0,6 fte | ** Na afronding van ons veldwerk is dit uitgebreid naar 2 fte | *** 1 oov-er een coördinator ondermijning voor 0,5 fte | **** twee medewerkers, geen fte

Tabel 7.2: OOV-capaciteit in het Ommeland van Groningen, het vaste land van Friesland en de Achterhoek

	Ommeland Groningen	Vaste land Friesland (minus Leeuwarden)	Achterhoek
Meet-moment	2023	2024	2024
Aantal gemeenten	9	13	8
Aantal inwoners	355.559	521.437	302.449
OOV-capaciteit in fte	23	45,81	13,74
OOV-capaciteit in fte per 10.000 inw.	0,65	0,88	0,45

7.1.2 FORMATIE VERSUS WERKAANBOD EN AMBITIES

De OOV-capaciteit ligt in de Achterhoek - in absolute zin en vergelijkenderwijs - op een laag niveau, zo volgt uit 7.1.1. Hierbij dient te worden bedacht dat in Friesland (Van der Torre e.a., 2024) en Groningen (Van der Torre e.a., 2023) werd geconcludeerd dat de OOV-capaciteit (ver) tekortschiet om uitvoering te kunnen geven aan de veiligheidstaken en -prioriteiten, waaronder ondermijning. Dat is ook het geval in de Achterhoek. Veiligheid is in de acht Achterhoek-gemeenten (nog) *geen sleutelfunctie*, ingebed in de ambtelijke organisatie. Het is een functie die staat of valt bij het functioneren van *enkele sleutelfiguren*. Dit komt tot uitdrukking in de volgende omstandigheden of patronen:

- a. Werksituatie OOV-ambtenaren: statusincongruentie
- b. Dubbele groei gemeentelijke veiligheidstaak: meer en complexer
- c. Veiligheid in de Achterhoek: geen sturende centrumgemeente
- d. Boa's domein 1: weinig ruimte voor ondermijning
- e. Veiligheidsplannen: meer (sub-)prioriteiten dan OOV-ambtenaren

Ad a.) Werksituatie OOV-ambtenaren: statusincongruentie

De werksituatie van OOV-ambtenaren wijst op statusincongruentie. De OOV-functie is klein qua formatie en budget, terwijl het maatschappelijk en politiek-bestuurlijk juist uitermate belangrijk is; bij incidenten, crises en de preparatie daar op, jeugdoverlast en ondermijnende criminaliteit. De (bestuurlijke) prioritering van ondermijning brengt veel extra werk met zich mee en onderstreept de toegenomen relevantie van de OOV-functie. Dat wordt onvoldoende vertaald in de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de gemeentelijke veiligheidsorganisaties. Hierbij dient te worden bedacht dat georganiseerde criminelen in de toplaag over grote sommen geld beschikken. Dat geld zetten ze in bij criminele projecten, maar ook bij investeringen in de legale wereld en bij het inkopen van juridische en fiscale kennis.

Ad b.) Dubbele groei gemeentelijke veiligheidstaak: meer en complexer

De veiligheidstaken van gemeenten zijn in de afgelopen twee decennia in dubbel opzicht gegroeid: meer en complexer. De bevoegdheden van de burgemeester of gemeente zijn inmiddels een lange lijst. Bijvoorbeeld de Wet Bibob, het Damocles-beleid, gebiedsverboden, huisverboden, de Wet aanpak woonoverlast, de Wet verplichte ggz (met een crisismaatregel) en de Wet goed verhuurderschap. Dit brengt een stevige werklust met zich mee voor de OOV-organisatie, onder meer in de juridische afwikkeling van zaken.

Op casusniveau wordt ambtelijke scherpthe gevraagd: vanwege (bestuurlijke of maatschappelijke) gevoeligheden en vanwege de - op onderdelen aangescherpte - rechterlijke

toetsing. Voorts krijgt de gemeente te maken met allerhande mensen die tussen wal en schip vallen en die problemen ondervinden en/of veroorzaken. Van de gemeente wordt gevraagd om op casusniveau in te grijpen. Dit werkaanbod raakt aan veiligheidstaken en aan zorgtaken; het verschilt per casus waar het zwaartepunt ligt. Het vraagt om inzet door OOV-ambtenaren en om afstemming met het sociaal domein.

Crises en incidenten – zoals de coronacrisis, de opvang van vluchtelingen en demonstraties – leggen een stevig beslag op de OOV-organisatie. De omvang van deze taak valt niet goed te voorspellen. Het vraagt om ambtelijke veerkracht, met zo nu en dan piekspanningen.

Er zijn ook tal van klassieke gemeentelijke veiligheidstaken, zoals jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit, de (preventieve) aanpak van vermogensdelicten (zoals woninginbraak), het toezien op de veiligheid bij evenementen (inclusief de jaarwisseling) en publiek-private samenwerking bij veiligheid op bedrijventerreinen, in winkelgebieden, rondom onderwijsinstellingen, in woonwijken en in het buitengebied. Het dossier 'radicalisering' keert terug op de agenda, onder meer vanwege de opkomst van het soevereiniteits-denken en lokale spanningen vanwege internationale conflicten. Sinds 2018 kan hier in de Achterhoek dus een breed en lastig dossier aan toe worden gevoegd: de ondermijningsaanpak.

Op veel dossiers geldt: OOV-ambtenaren vormen beleid, zijn actief in de operatie, opereren in een intern en extern netwerk én adviseren de burgemeester. De optelsom van al dit werk leidt tot een dilemma. Als veel wordt ingezet op ondermijning, drukt dat (enkele) andere veiligheidstaken weg. Omgekeerd komt ondermijning niet goed uit de verf als die andere taken de aandacht opeisen of krijgen.

Ad c.) Veiligheid in de Achterhoek: geen sturende centrumgemeente

Het ontbreekt in de Achterhoek aan een centrumgemeente die van nature – gebruikmakend van (verreweg) de meest omvangrijke OOV-organisatie – een centrale rol vervult op het veiligheidsdossier. Dat wil zeggen als aanjager van gemeentelijke inspanningen en samenwerking, om lijnen uit te zetten richting onder andere politie, om bestuurlijke coalities te sluiten (ook met de provincie) en extra financiële middelen te organiseren. De hoofden OOV en burgemeesters van grote centrumgemeenten vervullen zo'n soort rol op een vanzelfsprekende manier. Zo'n positie heeft Doetinchem niet in de Achterhoek: die gemeente heeft een kleine OOV-formatie. In de Achterhoek fungeert de burgemeester van Oost Gelre sinds enkele jaren als aanjager van de ondermijningsaanpak, met ambtelijke steun van de regisseur ondermijning. Dit wordt gewaardeerd en vult een lacune die tot voor kort bestond.

Ad d.) Boa's domein 1: weinig ruimte voor ondermijning

De acht gemeenten in de Achterhoek beschikken opgeteld over bijna 36,2 fte *geüniformeerde boa's*, actief op domein 1. Dat komt neer op een boa-formatie van gemiddeld 1,20 fte per 10.000 inwoners. Zie tabel 7.3 voor de gemeentelijke boa-formaties. Meldingen, toezicht op risico- en overlastlocaties, evenementen, wijk- of gebiedsgerichte taken en klassieke taken (b.v. horeca of parkeren) leveren veel boa-werk op. De politie bakent haar taken af, waardoor meer werkzaamheden en meldingen bij de geüniformeerde boa's belanden. Het gevolg is dat weinig ruimte overblijft voor de gemeentelijke ondermijningsaanpak. De boa's hebben een signalerende taak, al is dat in een uitgestrekte gemeente lastig. Boa's worden wel vaker ingezet bij gezamenlijke actie, zoals controles. Bijvoorbeeld controles op bedrijventerreinen, op vakantieparken of bij het controleren van panden met leegstand, met verhuurpraktijken en/of overlast. Respondenten willen boa's trainen in het opstellen van betere en goede rapportages, want dit luistert nauw, als mogelijke opstap naar juridische maatregelen.

Tabel 7.3: boa-capaciteit in acht Achterhoek-gemeenten

Gemeente	Boa-cap in fte	Aantal inwoners	Fte boa's per 10.000 inw.	Oppervlakte km2
Achterhoek-West				
Bronckhorst	3	36.119	0,83	286,42
Oude IJsselstreek	3,7	39.396	0,94	138,09
Doetinchem	9	59.613	1,51	79,07
Montferland	4	36.879	1,08	106,69
Subtotaal	19,7	172.007	1,23	
Achterhoek-Oost				
Berkelland	5	43.928	1,14	260,21
Winterswijk	4	29.235	1,37	138,14
Oost Gelre	3,5	29.971	1,17	110,44
Aalten	4	27.308	1,46	97,05
Subtotaal	16,5	130.442	1,26	
Totaal	36,2	302.449	1,20	

Ad e.) Veiligheidsplannen: meer (sub-)prioriteiten dan OOV-ambtenaren

Het Integraal Veiligheidsplan 2023-2026 van **Achterhoek-Oost** - dus voor de gemeenten Berkelland, Winterswijk, Oost Gelre en Aalten - telt vijf prioriteiten, plus de nodige focuspunten (sub-prioriteiten) per prioriteit. Het gaat om: **1.)** ondermijnende criminaliteit (focuspunten: milieucriminaliteit, drugscriminaliteit en zorgfraude); **2.)** zorg en veiligheid (focuspunten: personen met onbegrepen gedrag; huiselijk geweld en kindermishandeling); **3.)** jeugd en veiligheid (focuspunten: drankgebruik, drugsgebruik, jeugdcriminaliteit en jeugdoverlast); **4.)** digitale veiligheid en weerbaarheid ('cybercrime') (twee focuspunten, onder andere digitale weerbaarheid burgers); en **5.)** leefbaarheid (zeven focuspunten, onder andere samenwerking met de politie, wijkgericht werken (zichtbaarheid boa's) en buurtbemiddeling). Het gaat dus om vijf prioriteiten met bij elkaar 18 sub-prioriteiten.

Ook de **Achterhoek-West** heeft een plan ('kadernota') voor integraal veiligheidsbeleid, voor de periode van 2023 tot en met 2026. Het plan lijkt op dat in Oost, al telt het drie prioriteiten en een wat andere opzet. De drie prioriteiten zijn: **1.)** aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit; **2.)** effectieve verbinding veiligheid en zorg; en **3.)** digitale weerbaarheid en veiligheid ('cybercrime'). Daarnaast zijn er nog (tal van) reguliere werkzaamheden; wel onvermijdelijk, maar niet benoemd als prioriteit. Per prioriteit worden activiteiten opgesomd die ter hand worden genomen. Bij digitale weerbaarheid gaat het om acht activiteiten en bij veiligheid en zorg worden er zeven genoemd. Bij ondermijning worden tien activiteiten genoemd, waaronder het Bibob-beleid, de sluiting van drugspanden en de aanpak van drugshandel, het versterken van interne alertheid op ondermijning ('bewustzijn') en het voortzetten van het ondermijningsoverleg, zowel lokaal als op Achterhoek-niveau. Bij elkaar gaat het dus om drie prioriteiten en 25 daaraan verbonden activiteiten.

De twee integrale veiligheidsplannen in de Achterhoek zetten dus veel meer prioriteiten en sub-prioriteiten of activiteiten op een rij dan dat er - per gemeente - OOV-ambtenaren zijn. Hierbij dient in acht te worden genomen dat er nog tal van reguliere c.q. doorgaande veiligheidstaken zijn, zoals crisisbeheersing. Dit draagt bij aan de onderstaande slotsom.

7.1.3 SLOTSOM: OOV-FORMATIE BOTST MET WERKAANBOD EN AMBITIES

De - per Achterhoek-gemeente - beschikbare OOV-formatie loopt achter de feiten aan: het alledaagse werkaanbod ('de waan van de dag'), overleg-verplichtingen en de lokale prioriteiten en daaraan verbonden actie overvragen OOV-ambtenaren. De huidige OOV-formaties stroken niet meer met de kwantitatieve en kwalitatieve groei die de gemeentelijke veiligheidstaak heeft doorgemaakt. En daarmee ook niet met de (in planvorming) voorgenomen door-ontwikkeling van de gemeentelijke ondermijningsaanpak.

7.2 DE ONDERMIJNINGSAANPAK: IN BEWEGING

Het plan voor de ondermijningsaanpak in de Achterhoek verschijnt in februari 2020. Het kondigt beleidsinspanningen aan. In eerste instantie wordt een inhaalslag gemaakt of een basis gelegd: "de basis op orde", aldus het plan. Uit het plan spreekt dat het gaat om langdurige inspanningen, want het beschrijft criminele gelegenheidsstructuren en verschillende dossiers waarop criminelen actief zijn in de regio. Verschillende casus hebben laten zien dat een ondermijningsaanpak nodig is. Het gaat niet alleen om drugslabs, zoals het "uitzonderlijk" grote drugslab in Terborg in 2017. Maar ook om panden waar arbeidsmigranten erbarmelijk worden gehuisvest, om informatie over dubieuze bedrijven in risicobranches, grensoverschrijdende misdaad en al langer - sinds ongeveer 2010 - om hennepsteelt. Een maand nadat het ondermijningsplan wordt gepubliceerd, dus in mei 2020, komen hennepsteelt en een drugslab samen in Achter-Drempht. In een boerderij waar in 2014 al eens een hennepplantage was ontdekt, wordt een *crystal methlab* aangetroffen, met daarin een Colombiaan, een Mexicaan en een Amerikaan.⁶⁷ Dit wordt door bestuurders niet meer gezien als een incident, maar als een patroon.

De ondermijningsaanpak in de Achterhoek krijgt een bestuurlijk en ambtelijk aanjager: de burgemeester van Oost Gelre en de regisseur ondermijning. Het is de bedoeling om de gemeentelijke aanpak te ontwikkelen en naar een hoger plan te tillen. Daartoe wordt een coalitie gesmeed met OOV-ambtenaren die, per gemeente, trekker worden van die aanpak. Een vliegende start wordt bemoeilijkt door de coronapandemie. Die crisis eist veel tijd van de OOV-ambtenaren. Het voornemen om controles uit te voeren, wordt tijdelijk geparkeerd. Inmiddels is de ondermijningsaanpak in de Achterhoek in gang gezet. Al doende is een werkwijze ontwikkeld die stoelt op een *beleidstheorie*. Er is politiek-bestuurlijk commitment nodig; niet alleen op papier, maar ook door actie te ondernemen, zo is de gedachte. Daarom wordt getracht een fundament te leggen. Daarbij worden onder meer een gemeentelijk ondermijningsoverleg, het Bibob-beleid en de uitvoering daarvan gezien als noodzakelijke inspanningen. Zo dient de ondermijningsaanpak te landen in gemeentelijke organisaties; ambtelijk en bestuurlijk.

Het plan en de trekkers daarvan dringen aan op actie en informatieverzameling: gemeenten moeten naar buiten, om in gesprek te treden met burgers (in kernen en op het platteland), om controles uit te voeren en om aldus een steeds beter beeld te krijgen van wat er speelt qua ondermijnende praktijken. Dit doet recht aan een belangrijk kenmerk van ondermijning: het betreft afgeschermd delicten en dus dient actief te worden gezocht naar informatie. Het gaat met andere woorden om haaldelicten: ambtenaren en andere professionals moeten naar buiten om straatinformatie te verzamelen.

⁶⁷ Bron: NRC, *Hoe een crystal meth-lab een Gelders gehucht op zijn kop zet*, 3 november 2023.

De (gemeentelijke) ondermijningsaanpak is in beweging gezet in de Achterhoek en dat komt tot uitdrukking in de volgende patronen:

- a. Een fundament leggen
- b. Ondermijningsoverleg: verankering
- c. Bibob-beleid: in ontwikkeling
- d. In actie: naar buiten (op zoek naar informatie)
- e. In actie: focus op locaties of dossiers die zwaar wegen.

Ad a.) Een fundament leggen

Er wordt langs enkele lijnen een fundament gelegd voor de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Het idee is dat gemeenten met enkele besluiten en voorzieningen de inspanningen een impuls geven. Het is de bedoeling dat de aandacht van OOV-ers en van de ambtelijke top wordt gevestigd op de vraag wat, als ondergrens, minimaal nodig is. Zo wordt getracht een basis te leggen voor de aanpak, waarna deze langzaam maar zeker ingebed raakt in het gemeentelijke handelen. De inspanningen zijn geen doel op zich, want ze beogen de gemeentelijke alertheid ('bewustzijn') op schadelijke ondermijning te versterken. Het ging daarbij aanvankelijk om drie zaken: **1.)** het invoeren en ontwikkelen van een lokaal ondermijningsoverleg in elke gemeente; **2.)** een advies om een aantal artikelen voor de ondermijningsaanpak op te nemen in de APV; en **3.)** het actualiseren van het Bibob-beleid. De regisseur ondermijning stuurde, met bestuurlijke steun en rugdekking, aan op gemeentelijke harmonisatie. Dit ging gepaard met memo's of lijstjes die laten zien wat, per gemeente, de stand van zaken was. Het was bedoeld als steun in de rug voor OOV-ambtenaren die kampten met achterstanden of met twijfel of debat binnen de gemeentelijke organisatie. Uiteraard blijft het een lokaal besluit wat uiteindelijk wordt gedaan met bijvoorbeeld het Bibob-beleid.

Door de regionale sturing en afstemming is meer en meer het idee dat gezamenlijke actie in de Achterhoek nodig is: *"alleen ga je sneller, samen kom je verder"*. Respondenten benadrukken dat ze willen voorkomen dat er één of enkele gemeenten zijn die qua beleid en alertheid achter lopen of raken, waardoor dat 'aantrekkelijke' locaties worden voor malafide praktijken. Het besef is gegroeid dat er wederzijdse afhankelijkheid bestaat bij de ondermijningsaanpak.

Ad b.) Ondermijningsoverleg: verankering

Er wordt, sinds enkele jaren, in elke Achterhoek-gemeente ondermijningsoverleg gevoerd. Dit wordt een ondermijningstafel genoemd. De overlegfrequentie is ongeveer één keer per zes weken. De precieze deelnemers lopen uiteen, al komt het op hoofdlijnen op hetzelfde neer. Er nemen enkele externe partijen deel: politie, RIEC en de omgevingsdienst. In zeven gemeenten participeert niet alleen de OOV-er die de ondermijningsaanpak trekt, maar ook - per gemeente wisselende - ambtelijke sleutelcontacten bij die aanpak. Bijvoorbeeld een ambtenaar van burgerzaken, een BRP-toezichthouder, een bouwinspecteur, een boa, een sociaal rechercheur, een (handhavings-) jurist en/of een Wmo-toezichthouder. In Aalten neemt de gemeentelijke ondermijningsregisseur als enige gemeenteambtenaar deel aan dit overleg; hij voert enkele ambtelijke vooroverleggen (o.a. over zorg en handhaving) om dit voor te bereiden. Als een thema dat vraagt, laat de regisseur een specialistische gemeenteambtenaar deelnemen aan het ondermijningsoverleg. Een sociaal rechercheur (van Laborijn) is een vaste deelnemer van dit overleg.

Het gemeentelijke overleg beoogt de ambtelijke betrokkenheid bij ondermijning te versterken, waarbij de overleg-deelnemers een soort ambassadeur zijn op hun afdeling. In die zin dat ze wijzen op ondermijningsrisico's, afdelingsbijdragen aan de aanpak leveren en/of helpen organiseren, en signalen verzamelen over mogelijke ondermijning. Er ontstaan rondom het overleg

professionele clusters. Ambtenaren die de ondermijningsaanpak trekken, bouwen een klein netwerk - intern en bijvoorbeeld met één of twee politiemensen - waarin ze informatie delen, zaken afstemmen en actie organiseren.

Het overleg is mede bedoeld om signalen te verzamelen en te beoordelen, om vervolgens - zo nodig en mogelijk - over te gaan tot actie. Dit is van de grond gekomen, al staat het ook in de kinderschoenen, want er zijn in de meeste gemeenten niet zoveel signalen. Er wordt gezocht naar manieren om meer signalen bijeen te brengen, om onderzoek te kunnen doen naar aanleiding van signalen en over te gaan tot actie. Het overleg wordt ook benut om allerlei controles op te zetten. Dat is beter van de grond gekomen. Het levert (straat)informatie op en er wordt gezocht naar manieren om controles af te stemmen op lokale behoeften en mogelijkheden. Al langer wordt het zogenoemde Damocles-beleid uitgevoerd. Volgens de Opiumwet hebben burgemeesters de bevoegdheid om bewoners van een pand tijdelijk weg te sturen als daar bijvoorbeeld drugsproductie of drugshandel is vastgesteld.

Het gemeentelijke ondermijningsoverleg is gekoppeld aan het ambtelijke regionale ondermijningsoverleg: tussen de acht OOV-ers die lokaal de kar trekken en de ondermijningsregisseur. Daar wordt de lokale gang van zaken besproken en afgestemd.

Ad c.) Bibob-beleid: in ontwikkeling

Er wordt werk gemaakt van het Bibob-beleid, omdat dit kwetsbaarheden blootlegt én kansen biedt om belangrijke vooruitgang te realiseren. De regisseur ondermijning zette op een rij wat, per gemeente, de stand van zaken was. Een hbo-studente verzamelde cijfers over de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk, over de jaren 2020 en 2021. Dit liet zien dat twee gemeenten (Bronckhorst en Doetinchem) vrijwel louter toetsen bij een alcoholwetvergunning. In Winterswijk en Berkelland heeft het Bibob-onderzoek op dat moment het breedste bereik. Dat zijn ook de twee gemeenten waar, per aanvraag, de meeste tijd wordt gespendeerd aan een Bibob-toets.

In 2021 wordt geconcludeerd dat het Bibob-beleid in de Achterhoek, onverlet gemeentelijke verschillen, is verouderd. Dit werd een gesprekspunt. Het RIEC benadrukte op haar beurt, onder meer in weerbaarheidsscans, de noodzaak en betekenis van verbeteringen in het Bibob-beleid. Er werd een regionaal Bibob-overleg in het leven geroepen, met een vergaderfrequentie van twee keer per jaar. Met onder meer deelname van een Bibob-deskundige van het RIEC.

Na de inventarisatie hebben de Achterhoek-gemeenten besloten het Bibob-instrument vaker in te zetten, om zo drempels op te werpen voor ondermijnende activiteiten. Tabel 7.4 laat zien op welke terreinen Bibob-toetsing zal worden uitgevoerd.

Tabel 7.4: Het nieuwe Bibob-beleid in de Achterhoek

'Zal-bepaling', d.w.z. altijd Bibob-toetsing bij de volgende (nieuwe) beschikkingen:

- Alcoholwet
- Exploitatievergunning openbare inrichting
- Kansspelen & speelautomatenhallen
- Seksinrichting
- Evenementen (nader gespecificeerd)
- Algemene exploitatievergunning
- Bouwactiviteit
- Wet milieubeheer
- Beperkte milieutoets.

'Kan-bepaling', d.w.z. Bibob-toetsing bij aanwijzingen voor risico's:

- Subsidieaanvragen
- Overheidsopdrachten
- Vastgoedtransacties.

Bij **reeds verleende beschikkingen** wordt, bij aanwijzingen voor risico's, in beginsel een Bibob-toets uitgevoerd.

N.B.: **Montferland** hanteert als enige Achterhoek-gemeente een 'kan-bepaling' bij nieuwe beschikkingen.

Verbreding van de Bibob-toetsing plaatst gemeenten in een actiestand. Een beleidsverandering is niet afdoende; het komt immers aan op uitvoering. Er dient te worden gezorgd voor voldoende personele inzet (kwantitatief en kwalitatief) voor Bibob-toetsing en voor de coördinatie daarvan. Om in de praktijk bredere en betere Bibob-toetsing te realiseren, is het nodig om te investeren in de kwaliteit van de toetsen. Die toetsen kunnen bijvoorbeeld stuiten op ingewikkelde bedrijfs- of financieringsconstructies. Zeker zo belangrijk is dat op afdelingen alertheid ontstaat op integriteitsrisico's, zodat wordt gevraagd om Bibob-toetsing als daartoe aanleiding bestaat.

Voorts dringt een klassieke vraag zich op: wordt de toetsing uitgevoerd op de afdeling of gecentraliseerd door een specialist? Enkele respondenten, met ruime ervaring op het Bibob-dossier, nemen een duidelijk standpunt in. Ze vinden het onverstandig om toetsing in handen te leggen van vergunningverleners. Zij staan in contact met de aanvragers vanwege de doorlopen procedure en er schuilen mogelijk economische belangen achter de aanvraag. Dit kan bijten met scherpe en zakelijke toetsing, zo is de redenering. Dit laat zien dat er een professioneel debat wordt gevoerd over het Bibob-beleid.

Ad d.) In actie: naar buiten (op zoek naar informatie)

In het plan van aanpak worden twee belangrijke ambities geformuleerd: beter inzicht krijgen in de lokale ondermijning (informatiepositie) en het vergroten van alertheid op ondermijning onder burgers en ambtenaren, zodat ze vaker melding maken van mogelijke ondermijning. Dit is opgepakt, maar al doende ook gherdefinieerd. Dit komt door een simpele constatering: ambtenaren en burgers melden niet of nauwelijks signalen over ondermijning. Het blijkt niet te werken om ze - bijvoorbeeld in een campagne of door een meldpunt bekend te maken - op te roepen dergelijke signalen te melden. Althans, niet als zelfstandige of eenmalige activiteit.

We stuiten op een actiegerichte insteek om langzaam maar zeker lokale informatie te verzamelen, als opmaat tot interventies. Er worden gerichte informatievragen uitgezet in de ambtelijke organisatie. Bij ambtenaren die in direct contact staan met burgers (inwoners en ondernemers) of die op straat komen (ook op risicolocaties). Ook als dit niet leidt tot veel concrete informatie over ondermijningscasus, brengt het wel in beeld wat belangrijke probleemlocaties en problemen zijn. Ook laat het zien welke locaties, ondanks criminele kansen en zo nu en dan een politievondst (bijvoorbeeld drugs), blinde vlekken zijn: weinig informatie en weinig contacten met burgers. Dit motiveert om (bijvoorbeeld via controles of bij bezoeken) naar buiten te gaan en vast te stellen wat er gebeurt. Niet eenmalig, maar als duurzame activiteit.

In de interview-ronde wordt gewezen op tal van - in de afgelopen jaren - uitgevoerde controles, deels in samenspel tussen gemeente en partners (zoals politie en omgevingsdienst):

- Preventieve controles in het buitengebied (leegstand, gestaakte bedrijven); deels mede op basis van een RIEC-analyse van de ondermijningsgevoeligheden van streken/ locaties in het buitengebied.
- Bezoeken aan het buitengebied, waarbij ondernemers informatie krijgen over signalen die kunnen wijzen op misdaad (b.v. een drugsclub) en hoe ze in zo'n geval een melding kunnen doen en/of in contact kunnen treden met de overheid (gemeente, politie).
- Controles op locaties waar onder andere arbeidsmigranten via particuliere verhuur worden gehuisvest (o.a. bestemmingsplan en veiligheid).
- Controles op vakantieparken en campings (o.a. illegaal wonen, BRP-controle). Hierbij wordt soms gebruikgemaakt van het Ariadne-project dat helpt om de ondermijningsrisico's op parken in kaart te brengen en controleacties op te zetten.
- Controles op bedrijventerreinen, mogelijk op basis van een analyse vooraf, uitgevoerd door het RIEC.
- Horecacontroles, onder meer om te beoordelen of de Alcoholwet wordt nageleefd (b.v. geen alcohol schenken aan minderjarigen).
- BRP-controles om vast te stellen of de situatie ter plekke (wie wonen feitelijk op een adres) overeenkomt met de BRP-registratie. Adrescontroles kunnen fouten in de BRP-registratie blootleggen, maar bijvoorbeeld ook illegaal wonen, (indicaties) voor fraude (zoals adresfraude) of indicaties voor mogelijke uitbuiting (met name van arbeidsmigranten). BRP-controles kunnen op verschillende locaties worden uitgevoerd: (huur)woningen in kernen, panden op het platteland of vakantieparken. Diverse gemeenten bouwden een soort *lokale poortwachtfunctie* op. Er is alertheid bij burgerzaken op bijvoorbeeld BRP-inschrijvingen en op leegstand en er is een werkwijze om gerichte opdrachten uit te zetten ten behoeve BRP-controles; door bouwinspecteurs, boa's en/of ingehuurde professionals. De bevindingen van controles worden teruggekoppeld. In het ondermijningsoverleg wordt bezien of er signalen in beeld komen die vragen om actie: wat betreft hulpverlening of handhaving.

Dergelijke controles zijn niet nieuw, maar hebben wel een plaats en impuls gekregen in de context van een beleidsmatige aanpak. Ze worden opgezet vanuit (of met medeweten van) het lokale ondermijningsoverleg en daar raakt bekend wat de opbrengsten zijn.

Ad e.) In actie: focus op zaken die er lokaal toe doen

In de acht gemeenten is een overlegstructuur opgebouwd voor de ondermijningsaanpak. Anno 2024 maken respondenten een tussenbalans op. OOV-ambtenaren zijn bereid om te investeren in de ondermijningsaanpak, al wordt geselecteerd. Wat doen we wel en wat dus niet? Daarbij wordt het lokale centraal gesteld. Het temperen van de ambities geeft ruimte om met beschikbare middelen vooruitgang te realiseren. In de woorden van een OOV-ambtenaar: *"We laten ons niet gek maken met projecten van buitenaf en van bovenaf. De structuur staat en vernieuwing is nodig, maar we willen hier niet allerlei gremia optuigen voor allerlei nieuwe thema's"*.⁶⁸

OOV-ambtenaren spreken over aanbod-gestuurde projecten. Ze kantelen dit: door in te zetten op enkele projecten die lokaal relevant zijn, dus waar vraag naar is. Respondenten wijzen op valkuilen

⁶⁸ Respondenten geven een opsomming: project Ariadne (voor veilige vakantieparken), project Theseus (voor veilige bedrijventerreinen), het keurmerk veilig buitengebied, het keurmerk veilig ondernemen, trainingen in het kader van leerling-alert (preventie op onderwijsinstellingen), een RIEC-analyse van het buitengebied en daarop gebaseerde controles, een RIEC-analyse van een bedrijventerrein en daarop gebaseerde controles en controleacties die worden opgezet vanuit het Districtelijk Ondermijningsteam.

van grote controles: het kost veel voorbereidingstijd, ze zijn laagfrequent, het legt een grote claim op uitvoerende professionals, de ambtelijke nasleep vergt tijd en de opbrengsten (uitgedrukt in het aantal aangetroffen misstanden) vallen doorgaans tegen. De meeste respondenten geven de voorkeur aan meer frequente en kleinschaliger controles, met werkinstructies voor de uitvoerders, gebaseerd op lokale informatie.

De kritische doch overwegend bereidwillige lokale houding is vooruitgang. Het getuigt van een professioneel leer- en zoekproces naar datgene wat vraagt om actie. Dit resulteert in de volgende lessen of inspanningen:

- Gemeentelijke taken worden centraal gesteld en onder andere benut om zicht te krijgen op (mogelijke) ondermijning. Bijvoorbeeld BRP-toezicht, controles van verhuurde woningen en controles van bedrijfspanden (onder meer gericht op de vraag of het gebruik overeenstemt met het bestemmingsplan). Controles worden gebaseerd op lokale informatie en daarbij wordt samengewerkt met interne afdelingen en externe partijen die 'willen'. Dit werkt doelmatig en de bevindingen zijn relevant voor betrokkenen. Een respondent vertelt over een energieke lokale controleactie, nadat een eerdere - grootst opgezette actie - kampte met afhakers, een voorbereiding vanachter het bureau en nietszeggende opbrengsten: *"Bij de tweede controleactie is een hennepkwekerij gevonden. Die is uitgevoerd met lokale organisaties, waarbij het Waterschap een boot en vliegtuig heeft ingezet. Dit maakte het tot een goede controle omdat je het lokaal houdt, waarbij je alles lokaal kunt regelen."*
- De regisseur ondermijning schrijft thans, in Achterhoek Oost, een memo om een Integraal Interventieteam in te richten. Het plan is om per gemeente periodiek (bijvoorbeeld 1 keer per week of twee weken) een boa vrij te maken, om samen met politiemensen controles uit te voeren. Het is de bedoeling om, via het ondermijningsoverleg, vaker de stap te zetten van signaal naar interventie. Dit maakt het mogelijk om uit te zoeken wat schuilgaat achter vermoedens over mogelijke malafide praktijken.
- De gemeente moet weten wat de situatie is op vakantieparken en campings. Op probleemparken (tanende recreatiefunctie en illegale bewoning) is het zaak om bezoeken af te leggen en controles uit te voeren. Straatinformatie voedt het bestuurlijke debat en de afweging over het al dan niet inzetten van handhavingstrajecten.
- Er worden (gemeentelijke) controles uitgevoerd in panden waar arbeidsmigranten worden gehuisvest: om vast te stellen of aan relevante regels wordt voldoen en te bezien of bewoners staan geregistreerd in de BRP-administratie. Het kan ook signalen opleveren over mogelijke uitbuiting. Deze controles worden ingebed in een beleidstraject, met als hoofddoel om arbeidsmigranten fatsoenlijk te huisvesten. Daartoe worden onder meer woonlocaties voor arbeidsmigranten gerealiseerd, zodat er een legaal alternatief komt voor illegale bewoning. Dit is een langdurig en complex beleidsproces dat niet wordt getrokken vanuit de 'veiligheidsportefeuille'. Montferland heeft een lokaal plan vastgesteld, gevoed door het grote aantal arbeidsmigranten dat in deze gemeente wordt gehuisvest. Op regionaal niveau is het zogenoemde 'Convenant huisvesting arbeidsmigranten Regio Achterhoek 2024-2030' afgesloten.
- Gemeenten gaan (letterlijk) de boer op, want ze treden in contact met agrariërs: vanwege leegstand en omdat een groot aantal ondernemers de bedrijfsactiviteiten waarschijnlijk

staakt. Dit laatste wordt getrokken door vakspecialistische ambtenaren. Daarbij wordt gewezen op risico's, zoals risico's die kleven aan het verhuren van vastgoed (zeker tegen een hoge prijs), zonder te controleren met wie je van doen krijgt. Die boodschap wordt ook gericht gegeven. Bijvoorbeeld op bijeenkomsten, als boa's en politie samen langskomen (met een flyer die waarschuwt voor deze risico's) of bij controles (bijvoorbeeld op leegstand). Al doende is de gedachte ontstaan dat eerst contact moet worden gelegd, mede omdat het bij de aard van de Achterhoekers past dat ze - bij verdachte signalen - bij voorkeur in contact treden met iemand die ze kennen of op een manier waarover ze mondeling zijn geïnformeerd.

7.3 GRENZEN EN UITDAGINGEN: INZICHTEN VAN ONDEROP

De ondermijningsaanpak in de Achterhoek is in de afgelopen jaren in een stroomversnelling gebracht. Het plan van aanpak was een startpunt of impuls voor uitvoerende activiteiten en voor beleidsvernieuwing. Er is vooruitgang geboekt en er worden prestaties geleverd, al wijzen respondenten ook op grenzen aan de huidige ondermijningsaanpak. Het leidt ertoe dat op basis van opgedane praktijkervaringen een soort agenda van onderop wordt gevormd. De volgende knelpunten en wensen komen in beeld:⁶⁹

- *De gemeentelijke ondermijningsaanpak: een deeltaak van OOV-ambtenaren.* Er zijn bij de ondermijningsaanpak werkwijzen en coalities opgebouwd, al rust de aanpak - per gemeente - op de schouders van enkele ambtenaren. In zeven gemeenten ligt dit in handen van een OOV-ambtenaar met (veel) meer taken dan het aanjagen van deze aanpak.⁷⁰ Ondermijning is met andere woorden een ambtelijke deeltaak die qua tijdsbesteding concurrenconcurrereert met andere taken. Er wordt vooruitgang geboekt, al is de ondermijningsaanpak kwetsbaar omdat veel afhangt van (zwaar belaste) sleutelfiguren.
- *Aspectbeleid: grenzen aan gemeentelijke integraliteit.* De ambtelijke trekkers trachten binnen de gemeentelijke organisatie gezamenlijke actie te organiseren. Hierbij worden successen geboekt, al lopen OOV-ambtenaren tegen grenzen aan. De ondermijningsaanpak vergt aspectbeleid; gemeentelijke inspanningen waarbij op onderdelen medewerking nodig is van interne partijen. OOV-ers dienen als het ware in te breken op werkprocessen op andere afdelingen. Daarbij stuiten ze - al wisselt dit per gemeente - op interne drempels:
 - Interne afstemming bij de ondermijningsaanpak vergt veel tijd van OOV-ambtenaren, maar juist dat is schaars omdat ondermijning een deeltaak is.
 - De ondermijningsaanpak vraagt om gemeentelijke alertheid op integriteitsrisico's en criminele invloeden. Buiten het veiligheidsdomein is dit ten dele of mondjesmaat geland in de dominante bestuurlijke of ambtelijke stijl. In die stijl hebben klantgerichtheid en het economische of sociale perspectief de overhand.
 - Als OOV-ambtenaren gemeenschappelijke actie willen organiseren, krijgen ze te maken met een krappe bezetting van ambtelijke functies ten behoeve van controle, toezicht en handhaving. Respondenten wijzen met name op het tekort aan juridische capaciteit, al is er ook schaarste aan BRP-toezichthouders, boa's en bouwinspecteurs.

⁶⁹ De precieze situatie per gemeente loopt uiteraard uiteen.

⁷⁰ Alleen in Aalten heeft een ambtenaar een vast aantal uren per week (namelijk 0,5 fte) om te spenderen aan ondermijning.

- *Bibob: een implementatieopgave.* Het Bibob-beleid is geactualiseerd. Nu dient de stap te worden gezet naar de uitvoeringspraktijk. Bibob-beleid en -toetsing beogen bij te dragen aan een onderzoekende - en zo nodig kritische - ambtelijke houding naar private partijen. Er moet - zo volgt uit het bovenstaande - worden gewerkt aan zo'n houding. Er wordt nu bijvoorbeeld nog weleens vanuit gegaan dat het wel goed zit als een bekende private partij zich meldt of als wordt gedacht dat er geen (beter) alternatief is bij een aanbesteding. Elementaire zaken moeten nog worden geregeld, zoals voldoende capaciteit voor Bibob-coördinatie en randvoorwaarden voor kwalitatief goede toetsing. Ook dient te worden besloten wie de Bibob-toetsen uitvoeren: decentraal (op de afdeling) of centraal (door één of twee specialisten).⁷¹
- *Opdracht voor de komende jaren: fraudebestendige zorg.* Het Nederlandse zorgstelsel is complex en fraudegevoelig bij Wmo-zorg en jeugdhulp. Dat komt, zo constateren respondenten, naar boven in de Achterhoek. Er is voor de acht gemeenten slechts één toezichthouder rechtmatig beschikbaar, al bestaat het voornemen om dit met 2 fte uit te breiden. De Achterhoek-gemeenten willen veranderingen doorvoeren om de Wmo-zorg en jeugdhulp meer fraudebestendig te maken.
- *Het lokale ondermijningsoverleg: van pionieren naar structureren.* Bij de ondermijningsaanpak wordt, aangestuurd vanuit het lokaal ondermijningsoverleg, actie ondernomen. Wel blijkt dat in verschillende opzichten het fundament nog moet worden gelegd. Wat de informatiehuishouding betreft dient de basis op orde te worden gebracht. Basale (overzichten van) gegevens zijn niet of gedeeltelijk beschikbaar, zoals:
 - Een overzicht van uitgevoerde controles, de personele inzet, de opbrengsten en getroffen maatregelen.
 - Een overzicht van (bestuurlijke) rapportages, welke partij deze hebben opgesteld en de processtappen bij het afhandelen.
 - Een overzicht van meldingen of signalen, plus de ondernomen actie.
 - Een overzicht van bestuursrechtelijke maatregelen/interventies, de aard en aanleiding daarvan en de locatie die het betreft (het type pand, de wijk, het dorp of bedrijventerrein).
 - Een overzicht van meldingen en signalen en de route waarlangs die zijn binnengekomen.
 - Een overzicht van aanhoudingen en afgeronde opsporingsonderzoeken door de politie, bijvoorbeeld inzake drugshandel, drugsproductie, milieucriminaliteit of uitbuiting.

Dit soort informatie helpt om overleggen voor te bereiden, om overzicht te houden, om de aanpak aan te sturen en om verantwoording af te leggen. De politie verricht thans onderzoek naar regionale criminele praktijken. Dit wordt uitgevoerd door de Dienst regionale informatieorganisatie, met behulp van lokale kennis. Deze inzichten kunnen in de nabije toekomst worden benut bij lokale misdaadbestrijding en bij de ondermijningsaanpak.

⁷¹ In 2025 volgt een nieuwe actualisatie van het Bibob-beleid, mede op basis van een beleidsmodel dat het RIEC heeft gemaakt.

- *Integrale casuscasus-aanpak: inzet en informatie als concrete (omstandigheden dat vragenvragen.* In RIEC-verband wordt werk gemaakt van de integrale aanpak van ondermijning. De ervaring leert dat de resultaten van de casus -gerichte RIEC-aanpak vaak tegenvallen; weinig casus, moeite om de benodigde operationele capaciteit bijeen te brengen en tegenvallende opbrengsten of interventiesinterventies. Toch lopen gemeenten en politiemensen geregeld aan tegen concrete aanwijzingen voor bijvoorbeeld ongebruikelijke geldstromen, witwassen, mensenhandel, drugshandel of -productie, btw -fraude of milieucrimina liteit. De wens bestaat om het ijzer te smeden als het heet is. Dat wil zeggen ger ichte en gedoseerde inzet - qua instrumentarium, personeel en betrokken instanties - zodra lokale omstandigheden da t vragenvragen.

7.4 AFSLUITING

Ondermijning is als gemeentelijk vraagstuk geagendeerd en de aanpak is in een stroomversnelling gebracht. Het vergt inspanningen in de komende jaren, waarbij de huidige formatie van OOV- en boa-organisaties knelt, afgezet tegen de criminele kansenstructuur, de ondermijnende praktijken en het uitgestrekte karakter van de (grens)streek. Langs drie routes zijn gemeentelijke inspanningen nodig: beleidsinhoudelijk, bij het verzamelen en analyseren van informatie en bij het vergroten van de slagkracht van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Tegelijkertijd dient de vraag zich aan: hoe kan het gemeentelijk handelen - binnen de driehoek (gemeente, justitie en politie) en binnen RIEC-structuren - worden ingebed in strafrechtelijk optreden? Bij deze taak is het een voordeel dat de politie de dienst regionale informatie (DRIO) decentraal laat werken en adviseren, (ook) op het niveau van de twee basisteams van de politie.

HOOFDSTUK 8 SAMENVATTING: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen. De conclusies kunnen worden gelezen als samenvatting. Paragraaf 8.1 beantwoordt de criminologische vragen en paragraaf 8.2 de bestuurskundige. De slotparagraaf formuleert aanbevelingen.

8.1 CRIMINOLOGISCHE VRAGEN

8.1.1 OVER CRIMINELE GELEGENHEIDSSTRUCTUREN

Situationele factoren

Er bestaan riante criminele kansen door een *vier-eenheid* in de Achterhoek, namelijk een uitgestrekt buitengebied, grote steden direct rondom de Achterhoek, invloeden van (bovenlokale) drugsmarkten en de grensligging:

- In het *buitengebied* valt misdaad om fysieke redenen eenvoudig af te schermen; in kernen en nog meer in allerhande objecten (zoals schuren) op het platteland. De Achterhoek is dunbevolkt (iets meer dan 300.000 inwoners op 1.216 km²). Dat heeft, vanwege de belangrijke rol van inwonertallen bij het verdelen van budget en personeel, nadelige gevolgen: weinig politiemensen en gemeenteambtenaren in een uitgestrekt gebied. Hier komt bij dat de politie-eenheid Oost-Nederland ruim duizend agenten is misgelopen doordat het in 2010 herziene budget-verdeelsysteem voor de politie nooit is doorgevoerd. Er is met name weinig ruimte voor lokale opsporing van de georganiseerde misdaad op het niveau van de twee basisteams en het politiedistrict.
- De acht Nederlandse *steden rondom de Achterhoek* (de stedenrand) tellen bijna een miljoen inwoners. Dat zijn steden met criminele (drugs)netwerken en risicojongeren. Door de goede fysieke verbindingen (n-wegen, spoor) bestaan er sociale en digitale contacten tussen deze steden en de Achterhoek; dat leidt ook tot criminele invloeden.
- Over de grens tellen negen *Duitse steden in Nordrhein-Westfalen* ruim 3,1 miljoen bewoners. Dat levert voor Nederlandse drugshandelaren drugsklanten op. Er worden in Duitsland ook arbeidsmigranten gehuisvest die in de Achterhoek werken.
- De Achterhoek ligt te midden van (bovenlokale) *Nederlandse drugsmarkten*. Het gebied ondervindt invloeden van drugsmarkten in (of rondom) Enschede, Hengelo, Almelo, Arnhem, Deventer, Apeldoorn en Nijmegen. Het leidt tot drugsproductie en drugshandel in de Achterhoek door criminelen van buitenaf, overigens ook vanuit Zuid-Nederland (productie) of de Randstad (handel).
- Er bestaan vanwege de *grensligging* criminele kansen: drugstransporten, vervoer over de weg van andere verboden of gestolen goederen, anonimiteit op het wegennet (o.a. weinig ANPR-camera's), import van illegaal vuurwerk en illegale sigaretten, huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten in Duitsland, de mogelijkheden om contant misdaadgeld uit te geven in Duitsland en grensoverschrijdende handel in de EU met mogelijkheden tot (btw-)fraude.

Sociaaleconomische factoren

Het gemiddelde inkomen in de Achterhoek ligt ruim onder het Gelders gemiddelde. De economische kwetsbaarheid is geconcentreerd in (wijken van) oude industrie-gemeenten: Doetinchem (o.a. centrum en ten noorden van het centrum, zoals De IJkenberg en Overstegen), Winterswijk (geconcentreerd in 'Stad', rondom het centrum), Oude IJsselstreek (o.a. Terborg en Ulft) en Aalten (Bredevoort, Dinxperlo en wijken in de kern). Het gemiddelde inkomen is niet ongunstig in Berkelland en Montferland; wel telt Berkelland veel (deels kleine) buurten met lage inkomens en Montferland twee. Bronckhorst en Oost Gelre scoren wat dit betreft relatief goed in de Achterhoek; wel telt Oost Gelre de nodige kwetsbare buurten.

Personen of gezinnen die rond het sociaal minimum leven krijgen relatief vaak te maken met problemen, zoals schulden of een slechte gezondheid. Ook komt criminaliteit eerder dichtbij: criminaliteitsoverlast in de woonomgeving, gebruik van illegale drugs en daaraan gekoppelde drugshandel en misdaad als potentiële inkomstenbron. Kwetsbare personen ondervinden eerder schade vanwege drugsgebruik dan beter gesitueerden: (meer) schulden en/of ongezondheid en het risico af te haken in het onderwijssysteem of op de arbeidsmarkt. Respondenten zien dat een categorie al enkele generaties een marginale positie inneemt in het onderwijs en op de arbeidsmarkt.

Andere criminele gelegenheidsstructuren schuilen in de volgende sociaaleconomische omstandigheden:

- De Achterhoek telt 1.760 risicojongeren, met een verhoogde kans om in de drugscriminaliteit te belanden. De gemeente met de meeste risicojongeren is Doetinchem: 470. Jongeren uit de Achterhoek staan - onder meer via onderwijs, uitgaan en sporten - in contact met jongeren in nabijgelegen steden. Die steden tellen criminele netwerken die jongeren inzetten bij criminele praktijken.
- Vanwege bestaansonzekerheden onder agrarische ondernemers zal een groot aantal waarschijnlijk hun bedrijf stopzetten in de komende jaren. Er wordt gewezen op het risico dat leegstaand agrarisch vastgoed wordt benut ten behoeve van criminele praktijken, in het bijzonder drugscriminaliteit. Pogingen om te besparen op de bedrijfskosten kunnen leiden tot overtredingen of strafbare feiten, zoals mestfraude.
- De grote vraag naar goedkope arbeidskrachten resulteert in een economische onderkant: het wonen en werken van arbeidsmigranten. Dit vervult economische functies, al leidt het ook tot risico's op misstanden wat betreft de woon- en/of werksituatie van arbeidsmigranten.
- Vakantieparken zonder vitale recreatiefunctie zijn vatbaar voor verval en/of illegale bewoning.
- De particuliere vastgoedsector (inclusief vakantiewoningen of -parken) biedt kansen op witwassen, onder meer bij aan- en verkoop of verbouwingen.
- Er is een relatief hoge vestigingsgraad van verschillende risicobranches. Het gaat, in enkele gemeenten, onder meer om de autobranche, financiële holdings, de beautysector en groothandels.

Sociaal-culturele factoren

De volgende sociaal-culturele patronen zijn van invloed op de criminele kansen in de Achterhoek:

- Er heerst sociale controle en saamhorigheid, maar er zijn drempels om de overheid te informeren; overheidsmedewerkers moeten dat in directe contacten 'ophalen', zo lijkt het. Soms bestaat er angst om te melden onder burgers, namelijk over bepaalde lokaal bekende criminelen en hun (familie)netwerk.
- Het drugsgebruik is toegenomen en ligt volgens respondenten op een hoog niveau; een rioolwateronderzoek toont dat aan wat betreft Oost Gelre.
- In bepaalde kringen wordt gehecht aan autonomie; soms wordt ruimte gecreëerd voor een eigen levensstijl, mogelijk inclusief strafbare feiten of overtredingen.

8.1.2 OVER ONDERMIJNENDE PRAKTIJKEN

Drugs

1. Het totale aantal *geregistreerde drugsincidenten blijft min of meer gelijk* in de Achterhoek: 753 in 2020 en 766 in 2023. In 2023 worden de meeste registraties geteld voor: 'overlast i.v.m. drugs/alcohol' (466); bezit softdrugs (88); bezit harddrugs (68) en aantreffen drugs (geen verdachte) (66).
2. In vijf jaar tijd, van 17 augustus 2019 tot en met 16 augustus 2024, worden in de acht Achterhoek-gemeenten 216 registraties geteld voor handel in soft- of harddrugs; gemiddeld 3,6 registraties per maand. Dit wijst op een *lage pakkans voor drugshandelaren*. De registraties voor drugshandel *dalen*: van 56 (2020) naar 36 (2023). Het geregistreerde drugsbezit *stijgt* juist: van 122 (2020) naar 156 (2023). Respondenten constateren dat frequent op en neer rijdende drugshandelaren (bezorgende dealers) vaak een kleine hoeveelheid drugs bij zich hebben. Dit wordt strafrechtelijk vaak afgedaan als drugsbezit, hetgeen niet strookt met het gevoel onder respondenten dat het wel degelijk gaat om profijtelijke, georganiseerde en schadelijke handelspraktijken.
3. *De drugshandel is qua schaal en geografisch bereik gevarieerd* in de Achterhoek: van lokale of regionale detailhandel tot aan landelijke of landsgrensoverschrijdende handel. Er is een georganiseerd en klantgericht aanbod (bijna 24/7, via sociale media), met bezorging door mobiele dealers die zich bewegen over anonieme n-wegen en binnenwegen. Daarnaast is er kleinschalige lokale handel. De detailhandel en het drugsgebruik zijn zichtbaar op geijkte locaties (o.a. rondom horeca, bij een station, rondom scholen, in het centrum van een kern of in een park) en op geschikte momenten (o.a. de kermis, andere evenementen en uitgaansavonden). Er heeft ook bovenregionale drugshandel plaats. Dit kan een kleinschalig karakter hebben. Het betreft handel door Randstaddealers (uitvoerende dealers die door criminele netwerken uit de Randstad naar de Achterhoek worden gestuurd als vooruitgeschoven pion) en handelaren die vanuit de Randstad naar de Achterhoek verhuizen (de handel verhuist mee). Er zijn daarnaast criminele drugsnetwerken die wortelen in de Achterhoek, met criminele contacten door het land heen. Dit kan - al snel, vanwege de grensligging - reiken tot in het buitenland (Duitsland ligt om de hoek).

4. De registraties inzake *'vervaardigen softdrugs'* dalen fors (met 76%): van 59 (2020) naar 14 (2023).⁷² Dit betekent *niet* automatisch dat de hennepsteelt afneemt. Criminelen schermen de teelt steeds beter af, waardoor het minder opvalt (minder meldingen). Ook is hennepsteelt geen prioriteit in de politie-eenheid Oost-Nederland. De criminele infrastructuur (kennis, middelen en personeel) voor hennepsteelt is aanwezig in criminele kringen: in de Achterhoek en in steden daar omheen (Arnhem, Enschede). Voor organiserende criminelen is hennepsteelt - mede dankzij de justitiële prioriteit voor synthetische drugsproductie en cocaïnehandel - een risico-arm delict met hoge opbrengsten. Wel lijkt de internationale misdaadmarkt ook en vaker dan in het (recente) verleden te worden voorzien met hennep die is geteeld in Noord-Amerika of Spanje, waardoor de vraag naar in Nederland geproduceerde hennep zou kunnen afnemen.
- Een respondent suggereert dat criminelen zouden zijn overgestapt van hennepsteelt naar synthetische drugs. Deze *overstap-redenering* botst met de riante kansen om veel geld te verdienen met hennepsteelt. De praktijk elders in het land (Noord-Brabant, Limburg) leert dat personen en netwerkjes rondom Nederlandse kopstukken in de synthetische drugs wereld (ook) actief zijn gebleven in de hennepsteelt. *Gecombineerde drugsproductie* (hennep én synthetische drugs) komt op casusniveau in beeld in de Achterhoek.
5. De vondst van enkele *drugslabs* in een jaar tijd (in 2020) laat zien dat deze misdaad is geland in de Achterhoek; het opende de ogen voor de criminele kansen. Toch telt de hele Achterhoek, in 2023, slechts één registratie inzake *'vervaardigen van harddrugs'*. In vijf jaar tijd gaat het om 18 registraties, waaronder 10 in 2020. Een fenomeen-analyse van het RIEC wijst op 84 productielocaties voor synthetische drugs in de politie-eenheid Oost-Nederland. Echter, diezelfde RIEC-analyse laat zien dat nu juist in de Achterhoek - binnen Oost-Nederland - relatief weinig productie-, opslag- of dumplocaties worden aangetroffen. Hennepsteelt is een veel frequenter verschijnsel in de Achterhoek dan productie van synthetische drugs. Bovendien is hennepsteelt ingebed in regionale criminele structuren. Het is voor respondenten onduidelijk of (in hoeverre) criminelen in de Achterhoek beschikken over de technologische en sociaal-criminele infrastructuur om synthetische drugs te maken.
6. In de Achterhoek is (afgaande op het aantal aangetroffen productielocaties) de productie van synthetische drugs een laagfrequent verschijnsel. Daardoor leidt de prioritering van synthetische drugsproductie (en niet langer van hennepsteelt) tot een stevige afname van de opsporingsonderzoeken (qua aantal en uitgedrukt in manuren) in de Achterhoek: *minder* dan in het verleden (destijds meer onderzoek naar hennepsteelt) en *minder* dan in streken in Oost-Nederland waar meer productie-, opslag- of dumplocaties voor synthetische drugs worden aangetroffen. Dit gaat ten koste van het inzicht in de Achterhoekse georganiseerde misdaad. De prioriteit voor (alleen) synthetische drugsproductie strookt *niet* met de combinatie van deze productie met hennepsteelt binnen criminele netwerken.

⁷² Deze registraties betreffen niet alleen aangetroffen hennepkwekerijen, want bijvoorbeeld ook de vondst van hennepstoppelen of van productiemateriaal kan hieronder vallen. Voor de periode 2015 t/m 2020 ontvingen we informatie over het feitelijk aantal ontdekte hennepkwekerijen de in de acht gemeenten: dat daalt van 58 (2015) naar 37 (2020). De daling komt volledig voor rekening van basisteam Achterhoek-West. Zie tabel 4.8.

Andere praktijken

1. Bij het veldwerk wordt gewezen op criminele netwerken - met lokale, regionale of bovenregionale activiteiten - die op meer misdaadmarkten actief zijn dan drugsmisdaad en het witwassen van drugsgeld. Binnen '*generalistische*' *criminele netwerken* wijzen respondenten op: investeringen in vastgoed en/of bedrijven (vaak gaat het om een bescheiden aantal panden of bedrijven; in enkele gevallen wijzen respondenten op een zekere lokale invloed vanwege een optelsom van bezittingen); grensoverschrijdende (handels-)activiteiten, met aanwijzingen of vermoedens voor onder andere btw-fraude of witwassen; en contra-strategieën (contra-observatie, intimidatie of bedreigingen). Er wordt gewezen op personen en families die - in deze of in de vorige generatie(s) - vanuit een achterstandspositie sociaaleconomisch zijn opgeklommen door criminele inkomsten.
2. De onderkant van de particuliere verhuurmarkt bestaat in de Achterhoek vooral uit *huisvesting van arbeidsmigranten*. Dit gaat gepaard met overtredingen; er is weinig zicht op mogelijke misdaad en er is beduidend meer bekend over de woonsituatie dan over de werksituatie. Bij de huisvesting van arbeidsmigranten wordt gebruikgemaakt van de (lange tijd) relatief lage huizenprijzen in de Achterhoek. Overigens was het Duitse vastgoed nog goedkoper, uitgerekend als de verhouding tussen de prijs van een koopwoning versus het aantal arbeidsmigranten dat wordt gehuisvest. In de Achterhoek hebben aangescherpte controles geleid tot meer informatie, ook over illegale of onwenselijke praktijken bij het huisvesten van arbeidsmigranten. Respondenten denken dat de woonsituatie van een categorie arbeidsmigranten duurzaam slecht is. Migranten worden in een onzekere situatie gebracht, terwijl hun woon- en werksituatie een verdienmodel is voor anderen.
3. Het zicht van respondenten op zogenoemde *overstappers* - ondernemers die de stap zetten van criminele praktijken naar de (legale) vastgoedmarkt - is casuïstisch. Er worden casus genoemd waarbij wordt vermoed dat drugscriminaliteit en -inkomsten de basis hebben gelegd voor investeringen in vastgoed. Het dashboard 'Zicht op ondermijning' presenteert het percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met een veroordeling in de afgelopen 10 jaar per gemeente (peiljaar is 2021). Daarbij valt op dat - als wordt gekeken naar veroordelingen voor ondermijnende of financiële delicten - vijf Achterhoek-gemeenten *ongunstiger scores* dan het landelijk gemiddelde: Doetinchem, Oude IJsselstreek, Winterswijk, Aalten en Oost Gelre.
4. *Vakantieparken* (en woningen op die parken) zijn een bijzondere niche in de vastgoedmarkt. Respondenten constateren dat een categorie parken - in de ene gemeente of streek meer dan in de ander - fungeert als *vluchtheuvel*. Dat wil zeggen: een uitwijklocatie voor personen die klem zitten op de reguliere woningmarkt, hetgeen resulteert in illegale bewoning. Er wordt gewezen op een *handhavingsdilemma*. Als wordt opgetreden tegen illegaal wonen, is er voor veel 'getroffen' eigenaren of huurders geen alternatief. Sterker, het komt voor dat ambtenaren op het sociaal domein erop aansturen dat klanten op een park gaan wonen, om zo hun woningnood op te lossen. Terwijl op hetzelfde moment andere ambtenaren controles opzetten. Het komt voor dat arbeidsmigranten langdurig worden gehuisvest op recreatieparken, ook in vakantiewoningen van particulieren die worden verhuurd. Arbeidsmigranten worden

gehuisvest op vervallen parken, maar ook op parken met een goede aanblik. In het verlengde van deze constatering zien respondenten niet alleen ondermijningsrisico's op in verval geraakte parken (ingezakte recreatiefunctie), maar ook op parken waar moderne woningen staan of worden gebouwd. Er wordt gewezen op witwasrisico's bij een overname of in de bouwfase. Dit wordt niet concreet. De parken in de Achterhoek worden niet getypeerd als (belangrijke) vindplaats van criminelen of criminele praktijken.

5. In de interviewronde wordt erkend dat er veel mogelijkheden zijn voor *ontoereikende of onrechtmatige zorg*, alleen al omdat er veel aanbieders zijn en te weinig toezichthouders. Zorgfraude wordt zelden aangetoond. Er wordt gewezen op signalen en vermoedens over ontoereikende zorg (bijvoorbeeld te weinig of onder-gekwalificeerd personeel), er bestaan zorgen over de sociale veiligheid van cliënten (te weinig zorg, nabijheid van drugsdealers of cliënten die vrezen hun woonruimte te verliezen) en over de resultaatarme zorg (cliënten die te weinig zorg krijgen). Er zijn enkele signalen over personen met een criminele achtergrond die actief zijn als zorgaanbieder.
6. Er wordt in de Achterhoek *illegaal vuurwerk* afgestoken en verkocht. Op casusniveau komt verwevenheid in beeld tussen drugscriminaliteit en vuurwerkhandel.
7. *Digitale criminaliteit* is, door het land heen, in opkomst. In de interviewronde wordt vooral gewezen op slachtoffers: inwoners die worden opgelicht. Daarnaast wordt gewezen op een netwerkje (een "cluster") dat zich toelegde op digitale misdaad.
8. Respondenten zijn bezorgd over de mogelijke omvang en schade (financieel en qua milieu) van *milieucriminaliteit* in de regio. Milieucriminaliteit is in feite een verhaal op zich. Het is complexe materie en bij de handhaving zijn verschillende publieke instanties betrokken, terwijl in deze studie de gemeentelijke aanpak van ondermijning centraal stelt. We laten het thema daarom rusten.
9. Er is zo nu en dan een lokale piek wat betreft *georganiseerde diefstal* op afwisselende plekken. Genoemd worden fietsendiefstal en diefstal van grasmaaiers en andere 'werktuigen' voor in de tuin of op het boerenland.

8.2 BESTUURSKUNDIGE VRAGEN

Deze paragraaf beantwoordt de bestuurskundige vragen. We zetten de bevindingen over de (gemeentelijke) ondermijningsaanpak op een rij:

1. Tussen 2015 en 2020 is ondermijning - mede doordat het RIEC in elke gemeente een zogenoemd ondermijningsbeeld opstelde - geagendeerd als een gemeentelijke taak. Onder burgemeesters ontstond het besef dat er wederzijdse afhankelijkheid bestaat. Er werd een bestuurlijk portefeuillehouder aangewezen (de burgemeester van Oost Gelre), de gemeenten stelden een regisseur ondermijning aan en er werd een plan van aanpak opgesteld (in 2020). In alle gemeenten is ondermijning vandaag de dag een veiligheidsprioriteit.

2. Er is vooruitgang geboekt bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Daarbij is sinds 2020 ingezet op primaire inspanningen ('de basis op orde'), met name het inrichten en functioneren van een lokaal ondermijningsoverleg (per gemeente) en verbreding en verbetering van het Bibob-beleid. Rondom dit overleg ontstaan *professionele clusters*. De OOV-ambtenaren die de ondermijningsaanpak trekken, benutten een klein netwerk - met collega-ambtenaren en één of enkele politiemensen - om informatie te delen, inschattingen te maken en actie op ze zetten, zoals controles. De feitelijke inzet wordt afgestemd op de lokale problematiek en op de beschikbare middelen. Die middelen zijn beperkt en dat stelt grenzen (zie conclusie 4).

Na een inventarisatie van de huidige inzet van Bibob-toetsing is besloten om dit instrument vaker in te zetten, op meer beleidsterreinen. Dit resulteert in een implementatieopdracht: het organiseren van de capaciteit en kwaliteit voor deze toetsing. Ook bestaat behoefte aan (meer) ambtelijke alertheid voor risico's die schuilen achter aanvragen en gemeentelijke diensten.

3. In de acht Achterhoek-gemeenten komt de totale OOV-capaciteit uit op **13,74 fte**. Dat is voor de hele streek gemiddeld **0,45 fte per 10.000 inwoners**. Dit blijft ver achter bij het platteland van Groningen (**0,65 fte**) en het vaste land van Friesland⁷³ (**0,88 fte**). Per gemeente gaat het vaak om twee OOV-ambtenaren. Ook in Doetinchem, de grootste gemeente in de Achterhoek, met bijna zestigduizend inwoners en een brede en zware lokale veiligheidsopdracht. Door deze krappe bezetting ontbreekt het in de Achterhoek aan een centrale gemeente die van nature - met behulp van de meest omvangrijke OOV-organisatie - een aanjagende rol vervult bij gemeentelijke samenwerking op het veiligheidsdossier.

De gemeentelijke ondermijningsopgave is in zeven gemeenten een deeltaak van OOV-ambtenaren. Alleen in Aalten zijn de uren hiervoor beschermd; die gemeente telt een coördinator ondermijning (0,5 fte).

4. De gemeentelijke OOV-organisaties blijven - met de huidige formatie - achter bij het grote en gegroeide werkaanbod: meer en meer complexe gemeentelijke taken (ook exclusief ondermijning), een stevig alledaags werkaanbod ('de waan van de dag') en ondermijning als moderne en lastige gemeentelijke taak. Er zijn - in de lokale veiligheidsplannen - beduidend meer prioriteiten en daaraan verbonden acties dan OOV-ambtenaren. De ondermijningsaanpak resulteert om verschillende redenen in lastige gemeentelijke opdrachten:

- a. OOV-ambtenaren dienen samenwerking met (ambtenaren op) andere afdelingen te organiseren. Dit lukt deels (steeds beter), al vergt het tijd die nu juist schaars is. Daarbij kan het veiligheidsperspectief botsen met ambtelijke stijlen waarin klantgerichtheid en economische belangen de overhand hebben. Ondermijning is een prioriteit voor veiligheidsambtenaren, maar daarmee nog geen gemeentebrede prioriteit.
- b. Ondermijnende praktijken worden afgeschermd; dat noopt tot het verzamelen van informatie 'op straat', om uit te zoeken wat er speelt, al is dat arbeidsintensief.
- c. Het ondermijningsdossier telt hardnekkige overtredingen, misdadpraktijken of

⁷³ Exclusief de gemeente Leeuwarden.

- onzekerheden (wat speelt er nu precies?), hetgeen jarenlange inspanningen vergt. Bijvoorbeeld misstanden onder arbeidsmigranten, misstanden bij de verhuur van woonruimte (illegaal wonen), drugscriminaliteit, zorgen en onduidelijkheden over milieucriminaliteit, misstanden op vakantieparken of bedrijventerreinen, en zorgfraude.
- d. De implementatielast vanwege het aangescherpte Bibob-beleid.
 - e. Bij het organiseren van toezicht, controle en handhaving lopen OOV-ambtenaren tegen krappe ambtelijke bezetting aan: vooral het tekort aan juridische capaciteit wordt genoemd, al zijn er ook weinig BRP-toezichthouders, bouwinspecteurs en boa's. Vanwege het uitgestrekte werkgebied en een optelsom van taken, hebben boa's weinig tijd voor de ondermijningsaanpak; ook dient te worden geïnvesteerd in de kwaliteit van boa-rapportages, als opstap naar (juridische) interventies.
5. Te midden van het grote werkaanbod op het OOV-terrein is het verstandig dat de focus bij de ondermijningsaanpak is gelegd op enkele inspanningen: het positioneren van het lokaal ondermijningsoverleg, (daarmee) op het opbouwen van ambtelijke coalities, op het Bibob-beleid en op het organiseren van controles. Wat dit laatste betreft bestaat onder respondenten een voorkeur om dit lokaal te organiseren: gemeentelijk of op basisteamniveau. Bij dit alles was en is de aanjagende rol van de bestuurlijke en ambtelijke trekker (de regisseur ondermijning) belangrijk. Het verschaft bestuurlijke rugdekking en dat hielp om vooruitgang te realiseren. Dat daarbij al doende interne drempels en uitdagingen in beeld komen, is vooruitgang. Dat helpt bij de verdere ontwikkeling van de aanpak.

8.3 AANBEVELINGEN

Deze slotparagraaf presenteert aanbevelingen om een beweging (verder) in gang te zetten ter versterking van de gemeentelijke en integrale aanpak van ondermijning. Allereerst wordt bondig een algemene richting voor de gemeentelijke aanpak beschreven (8.3.1), waarna concrete aanbevelingen worden geformuleerd (8.3.2).

8.3.1 ALGEMEEN: DE GEMEENTELIJKE ONDERMIJNINGSAANPAK

Er vallen in algemene zin enkele richtingen te formuleren ten behoeve van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Het is belangrijk dat voor deze gedachte niet alleen draagvlak bestaat of (verder) ontstaat onder burgemeesters en 'hun' veiligheidsambtenaren, maar óók politiek-bestuurlijk en in de ambtelijk top. Het betreft de volgende basisgedachte (Tops en Van der Torre, 2024):

1. Maak onderscheid tussen georganiseerde misdaad en ondermijning. Georganiseerde misdaad heeft betrekking op criminele samenwerkingsverbanden. Ondermijning heeft betrekking op de schadelijke effecten van georganiseerde misdaad op de samenleving. Dit onderscheid heeft praktische betekenis, omdat het leidt tot rolverduidelijking. De aanpak van georganiseerde misdaad (zoals drugshandel) als zodanig is primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals politie en Openbaar Ministerie. De aanpak van ondermijning daarentegen is primair een verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur. Daarbij hebben gemeenten een cruciale taak, met een hoofdrol voor de burgemeester. Dit vergt dat *veiligheid een volwaardige pijler wordt van het lokaal bestuur*, naast ruimtelijke ordening, het sociaal domein en de economie.

De gemeenten in de Achterhoek dienen hun veiligheidsorganisaties te versterken. Maar ook de strafrechtelijke inzet dient - middels opsporingsonderzoeken naar lokaal schadelijke misdaad - naar een hoger peil te worden getild. Zie 8.3.2.

2. Burgemeesters zijn geen *crimefighter* of *sheriff*; dat is voorbehouden aan opsporingsinstanties, in het bijzonder de politie. Burgemeesters hebben wel een belangrijke rol in het beschermen van de lokale gemeenschap. Zij zijn medeverantwoordelijk voor het integer houden van de samenleving, voor het tegengaan van ontwikkelingen die het ontstaan of voortbestaan van georganiseerde misdaad bevorderen en voor het zoeken en benaderen van mensen die klem worden gezet. In de Achterhoek gaat het onder meer om het organiseren van eerlijke huisvesting van arbeidsmigranten (mede op basis van toezicht en handhaving), om fraudebestendige zorg en om het vergroten van inzicht, controles en handhaving op risicolocaties (zoals bedrijventerreinen en vakantieparken) en in risicobranches.
3. In de Achterhoek bestond en bestaat, in de komende jaren, behoefte aan regionale aanjagers: bestuurlijk (een burgemeester) en ambtelijk (de regisseur). Dit helpt om - na de pioniersfase van 2020 tot heden - de aanpak verder uit te bouwen. Dit vergt niet alleen meer en betere 'uitvoering', want het komt óók en vooral aan op 'invoering'. Dat wil zeggen het politiek-bestuurlijk bepleiten en positioneren van meer en voldoende (gekwaliceerd) personeel en financiële middelen binnen de gemeentelijke veiligheidsorganisaties. Als dit niet gebeurt, bestaat het gevaar dat regel-overtredende opportunisten of criminelen (dat onderscheid valt lastig te maken op casusniveau) tot op zekere hoogte een machtpositie op lokaal niveau opbouwen, uitbouwen of benutten. Met drugs, malafide huisvesting, fraude (waaronder zorgfraude of ontoereikende zorg) of ongebruikelijke, verdachte of criminele investeringen kan veel geld worden verdiend.

8.3.2 AANBEVELINGEN

1. In de acht gemeenten is de komende zes jaren een gestage groei nodig van de gemeentelijke OOV-organisaties. Een bescheiden kwantitatieve groei (b.v. plus 1,5 fte) heeft al betekenis, omdat het focus mogelijk maakt en kwalitatieve groei. Als met de huidige formatie stevig wordt ingezet op ondermijning, gaat dit ten koste van andere veiligheidstaken. Of omgekeerd. Respondenten benadrukten: er bestaat behoefte aan grotere beschikbaarheid van handhavingsjuristen.
2. Bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak bestaat behoefte aan beschermde tijd en ruimte voor een ambtelijk trekker; een *coördinator ondermijning*. We raden aan om in de Achterhoek een norm door te voeren: reserveer minimaal 0,5 fte ten behoeve van een coördinator ondermijning. In Doetinchem raden we aan om - door de schaal van de gemeente en de criminaliteit - te overwegen hiertoe 1,0 fte te reserveren.
3. Om te kunnen weten wat er - alleen al qua ondermijning - speelt in de uitgestrekte gemeenten, bestaat behoefte aan *meer toezicht op straat*, met een centrale rol voor geüniformeerde boa's, aangevuld met andere toezichthouders (zoals BRP-toezicht en bouwtoezicht). Dit vergt een visie op de boa- en toezichtfuncties, al staat vast dat dubbele boa-ontwikkeling nodig is: meer capaciteit en meer kwaliteit, ook voor activiteiten (zoals bestuurlijke controles) in het kader van de ondermijningsaanpak.

4. Geef per gemeente verder gestalte aan *ambtelijke clusters* die gezamenlijk - met behulp van het lokaal ondermijningsoverleg - een centrale rol vervullen bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Periodiek moeten relevante kwesties te bespreken zijn, met inachtneming van het geschetste beeld van ondermijning in de Achterhoek. Stuur vanuit deze clusters onder andere de integrale controles aan, net als de invoering van het aangescherpte het Bibob-beleid en implementatie van de Wet goed verhuurderschap.
5. Investeer in het *fraudebestendig* maken van het zorgsysteem; voer een audit uit om vast te stellen hoe hieraan thans gestalte wordt gegeven en welke actie is vereist. Het voortouw van deze aanpak ligt op het sociaal domein, met een rol voor rechtmatigheidstoezichthouders voor Wmo-zorg en jeugdhulp.
6. Geef gestalte aan een integrale drugsaanpak in de Achterhoek, met prioriteit voor het terugdringen van *drugsproductie en drugshandel*. Aan de gemeentekant vraagt dit om inspanningen om het drugsgebruik te verminderen of te voorkomen (*use prevention*). Politie en justitie dienen gestalte te geven aan een repressieve strafrechtelijke aanpak; lokale opsporingsonderzoeken zijn hard nodig. Daarbij is geen doorslaggevend argument te bedenken om in de Achterhoek meer prioriteit te geven aan bestrijding van de productie van synthetische drugs dan aan hennepeteelt. Immers, hennepeteelt komt vaker voor in de Achterhoek, levert veel misdaadgeld op (dat lokaal wordt geïnvesteerd) én kan binnen netwerken samengaan met productie van synthetische drugs. Geef hennepeteelt (minstens) dezelfde prioriteit als productie van synthetische drugs bij het optreden van politie en justitie in de Achterhoek.
7. Het is raadzaam dat vanuit RIEC-structuren of door politie en justitie eerder wordt overgegaan tot actie als concrete lokale constatering - bijvoorbeeld door gemeentebambtenaren of lokale politiemensen - daartoe aanleiding geven. Het gaat om het organiseren van snelle actie en om gedoseerde integraliteit, met inzet van professionals en organisaties die op dat moment nodig zijn. Vanwege de criminele kansen en praktijken is het zaak om dit te richten op aanwijzingen of verdenkingen wat betreft: overtredingen of strafbare feiten bij de huisvesting of op de werkplek van arbeidsmigranten; hennepeteelt⁷⁴ (met opsporingsindicaties omtrent de organiserende criminelen); drugshandelaren die lokaal drugs verkopen en jongeren ronselen; en verdenkingen over strafbare feiten door (rechts)personen in een risicobranche. Het inzetten van meer ANPR-camera's is een nuttige en (o.a. vanwege crimineel grensverkeer) noodzakelijke impuls voor opsporing door de politie in de Achterhoek.
8. Vernieuw het huidige regionale plan van aanpak voor ondermijning in de Achterhoek in 2025. De gedeelde (bestuurlijke) ambities op dit dossier zijn dan bekend als - na de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen in 2026 - de nieuwe colleges worden gevormd. Richt dit plan niet alleen op inspanningen die de Achterhoek-gemeenten leveren; maak ook duidelijk wat wordt gevraagd van RIEC, politie en justitie.

⁷⁴ De strafrechtelijke aanpak van illegale hennepeteelt zien we ook als een logisch en noodzakelijk aspect van het reguleren van softdrugsproductie t.b.v. legale verkoop. De legale markt dient te worden beschermd tegen de illegale markt die beschikt over enkele 'marktvoordelen': (24/7-)bezorging, verkoop aan minderjarigen, verkoop van 'zware' softdrugs, verkoop van alle populaire (soft)drugs en de mogelijkheid om op prijs te concurreren. Zie hierover: Tops en Van der Torre, 2024, hoofdstuk 8.

LITERATUUR

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (2020). *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan.*

AEF (2012). *Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Algemene Rekenkamer (2022). *Een zorgelijk gebrek aan daadkracht. Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding.* Den Haag.

Bremmers, B. & Ferwerda, H. (2014). *Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie. Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak.* Arnhem: Bureau Beke.

Essen, B. van (2014). *Illegale handel in professioneel vuurwerk. Een onderzoek naar de logistieke keten, modus operandi, afscherming en verwevenheid binnen de illegale vuurwerkhandel.* Masterscriptie. Apeldoorn: Politieacademie.

Ferwerda, H., Beke, B., Bervoets, E. (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. *Tijdschrift voor de politie*, 79 (9/10), 6-11.

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

Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, blauwdrukken en vooruitzichten.* Amsterdam: Prometheus uitgeverij.

Gelderman, C. e.a. (2019). *Verblijfsrecreatie in de Achterhoek. Onderzoek naar de vitaliteit van de verblijfsrecreatie in de Achterhoek.* Arnhem: Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd.

Informatieknooppunt zorgfraude (IKZ) (2020). *Verwevenheid zorg & criminaliteit.* Utrecht: IKZ.

KWR (2024). *Rioolwateranalyse van drugsgebruik in de gemeente Oost Gelre.* Nieuwegein.

Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de & Kleemans, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit.* Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Kruisbergen, E.W., Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2015). Wat doen daders met hun geld? Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. *Justitiële verkenningen 2015/01*, p. 81-99.

Lambooy, H.A., Stokreef, A.J., & Hazel, R. van den (2018). *Ondermijning en vakantieparken.* Vitale Vakantieparken. Bijdrage voor miniconferentie Ondermijning van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid op 1 november 2018.

LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit.* Den Haag.

- Noordanus, P., Tops, P. & Torre, E.J. van der (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning.
- Noordanus, P., E.J. van der Torre, P.W. Tops & J. Kester (2021). *Preventie met gezag, een strategie voor weerbare wijken*. Den Haag.
- RIEC Oost-Nederland (2024). *Synthetische drugs in Oost-Nederland. Een fenomeenanalyse*.
- Rekenkamer Arnhem (2021). *De wet van de stimulerende achterstand. Onderzoek ondernijning*. Arnhem.
- Tops, P.W., J.M. van Valkenhoef, E.J. van der Torre & L. van Spijk (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en de synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Tops, P. & Van der Torre, E.J. (2024). *Ondernijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*. Den Haag: Boom.
- Torre E.J. van der, Gieling, P.J., Dozy, M.C., Leeuwen, F.C. van & Hamoen, W. (2011). *Veilig Politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der, Valkenhoef, J. van, Esman, C. Greven, H. (2017). *Veiligheid bij jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Spoorendonk, J. (2020). *Recreatieparken: ondernijning Vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment*. Rotterdam/'s-Hertogenbosch: LokaleZaken/Provincie Noord-Brabant.
- Torre, E.J. van der, & Heijkoop, M. M. (2020). *Zorgfraude. Een wereld te winnen*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der (2022). *Van pionieren naar structureren. Over de gemeentelijke aanpak van zorgfraude*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der & Tops, P. (2022). *Groningse praktijken. Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondernijning in de gemeente Groningen*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der, Tops, P., Duin, M. van & Jongepier, T. (2023). *Ondernijning in het Ommeland. Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondernijning in negen Groningse gemeenten*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der, Landsman, J. Tops, P., Duin, & Jongepier, T. (2024). *Ondernijning in Fryslân. Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondernijning in zeventien Friese gemeenten*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Wiegant, B. (2017). *Vanaf de zijlijn bekeken. Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012*. Lelystad: provincie Flevoland.

BIJLAGE 1

KORTE TOELICHTING OP POLITIEREGISTRATIES

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

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

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

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

COLOFON

Dit rapport is opgesteld door dr. Edward van der Torre en mr. T. Jongepier MSc, met medewerking van Janne Landsman MSc, op verzoek van de burgemeesters van de acht gemeenten in de Achterhoek. Voor vragen over het rapport aan de auteurs kunt een mail sturen naar info@lokalezaken.com.