

verhuurders zijn die hierop aandringen c.q. dit als huurvoorwaarde lijken te stellen.

2. *Ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de onderwereld 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 Fryslân. Er zijn enkele vastgoedbezitters in Fryslân die door respondenten worden gezien als overstappers. Wel wordt duidelijk vaker gewezen op vastgoed-opportunisten, want de link tussen vastgoed en criminaliteit wordt op casusniveau zelden concreet. Als dat wel zo is, gaat het meestal om een bescheiden vastgoedportefeuille. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op een man die volgens respondenten actief was in de hennepcultuur. Thans bouwt hij een vastgoedportefeuille op met behulp van (rechts)personen in zijn netwerk. Ook wordt gewezen op een investeerder uit de Randstad die actief zou zijn (geweest) in de drugscriminaliteit; hij investeerde op kleine schaal in vastgoed. Een derde signaal heeft betrekking op iemand die panden koopt, welke vervolgens worden verbouwd door (rechts)personen die crimineel actief zouden zijn. Algemener geformuleerd spreken enkele politiemensen hun zorgen uit over vermenging van de onder- en bovenwereld in de vastgoedmarkt: *“Het crimineel verdiende geld wordt ook geïnvesteerd hier in de gemeente. Er zijn signalen dat het in huurwoningen gaat zitten, waardoor het geld weer naar de bovenwereld gaat. Voor de gemeente is het lastig om daar grip op te krijgen”.*

Het dashboard ‘Zicht op ondermijning’ verschaft (cijfermatig) inzicht in de relatie tussen vastgoed en criminaliteit. De onderstaande tabel laat zien dat het percentage verblijfsobjecten in Fryslân, dat in het bezit is van een eigenaar met een veroordeling in de afgelopen 10 jaar, hoger is dan het landelijk gemiddelde. Met name in de categorie rechtspersonen (met verblijfsobjecten) scoort Fryslân hoog: 21,6 procent ten opzichte van 15,6 procent in Nederland. In deze categorie scoren de gemeenten Dantumadiel, Heerenveen, Noardeast-Fryslân en Schiermonnikoog het meest ongunstig: respectievelijk 43,8; 33,8; 30,4; en 29,3 procent.

Negen Friese gemeenten (exclusief Leeuwarden) scoren hoger dan het landelijke gemiddelde van 4,5 procent wat betreft verblijfsobjecten in bezit van natuurlijke- en rechtspersonen met een veroordeling in de afgelopen tien jaar. Het betreft: Heerenveen (6,7%), Noardeast-Fryslân (6,2%), Harlingen (5,5%), Opsterland (5,4%), Dantumadiel (5,2%), Terschelling (5,0%), Smallingerland (5,0%), Waadhoeke (4,8%) en Súdwest-Fryslân (4,6%).

Tabel 5.1: Het percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met een veroordeling in de afgelopen 10 jaar per gemeente (bron: Zicht op ondermijning)

	Natuurlijke- en rechtspersonen	Natuurlijke personen	Rechtspersonen
Heerenveen	6,7	2,7	33,8
Noardeast-Fryslân	6,2	4,2	30,4
Harlingen	5,5	4,0	17,0
Leeuwarden	5,5	4,1	16,2
Opsterland	5,4	-	-
Dantumadiel	5,3	3,5	43,8
Terschelling	5,0	4,0	11,3
Smallingerland	5,0	2,8	21,9
Waadhoeke	4,8	3,5	24,9
Súdwest-Fryslân	4,6	3,2	20,6
De Fryske Marren	4,5	2,8	20,8
Vlieland	4,3	3,7	6,3

Schiermonnikoog	4,2	1,2	29,3
Achtkarspelen	3,9	3,8	10,7
Tytsjerksteradiel	3,6	3,5	5,0
Weststellingwerf	3,1	3,0	6,5
Ooststellingwerf	3,0	2,8	14,0
Ameland	2,9	2,1	14,9
Totaal Fryslân	4,9% (Nederland = 4,5%)	3,4% (Nederland = 3,1%)	21,6% (Nederland = 15,6%)

Noten

* Percentage verblijfsobjecten in het bezit van een eigenaar met een veroordeling (natuurlijke- en rechtspersonen) in de afgelopen 10 jaar, ten opzichte van alle verblijfsobjecten in eigendom van natuurlijke- en rechtspersonen in Nederland.

** Peiljaar 2020

Respondenten vinden het lastig om, bij concrete casus, een harde of stellige relatie te leggen tussen vastgoedbezit en (inkomsten uit) georganiseerde criminaliteit. Het gaat om vermoedens; wel het soort vermoeden waarvoor geldt dat het belangrijk is om te weten hoe het zit. Bijvoorbeeld het signaal dat een individu enkele tientallen panden heeft gekocht (waar overigens geen overtredingen worden gezien), terwijl er vraagtekens en zorgen zijn over de financiering. Ook omtrent enkele families bestaan vermoedens over de combinatie van misdaadpraktijken en vastgoedbezit, maar dit blijft onduidelijk. Er zijn enkele verklaringen waarom het lastig is om de relatie tussen misdaadgeld en vastgoedinvesteringen aan te tonen:

- 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 criminele 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.

3. *Vastgoedinvesteerdere die bij (forse) investeringen in vastgoed geld lenen (of op een andere manier verkrijgen) van vermogende (rechts)personen.*

Over Fryslân

Dit is geen patroon. Wel wijzen respondenten op vastgoed-financiering met *crowdfunding*. Die bron van financiering roept vragen op.

Wat verder wordt benoemd of opvalt

Wat vastgoedbezit en woningverhuur betreft zien respondenten, in aanvulling op het bovenstaande, de volgende patronen (zie ook 5.1.2 over vakantieparken):

- Respondenten wijzen op vermoedelijke koppelingen tussen het werken en wonen/huren van arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten lopen daardoor het risico op straat te belanden als het werk om de één of andere reden ophoudt. Het is onduidelijk hoe vaak dit voorkomt.
- Er worden in Fryslân ook koppelingen gesignaleerd tussen zorg en particuliere woningverhuur. Dit kan zorgcliënten onder druk zetten: als ze het (mogelijk

tekortschietende) zorgaanbod niet accepteren, dreigen ze op straat te belanden. In de interviewronde wordt gewezen op informatie over een fraude-deal: zorgaanbieder en verhuurder streken beide naar verluidt de helft van de zorgpremie op; de huurder annex zorgcliënt woonde zo gratis.

- Arbeidsmigranten worden - ook illegaal en met (te?) veel personen op een beperkt oppervlakte - gehuisvest op vakantieparken (zie 5.1.2), bedrijventerreinen, boerenerven en in (verkamerde) woningen. Dit resulteert onder andere in overlast in woonkernen. Bijvoorbeeld in Harlingen en Heerenveen. Respondenten wijzen onder meer op een tekort aan parkeerplaatsen, overvolle afvalcontainers en zwerfafval, overlast en drugs- en drankgebruik, mogelijk inclusief drugshandel rond de huurwoningen. In Heerenveen heeft overlast vanuit huurwoningen geleid tot bewonersactivisme. Bewoners kaarten de problemen aan, ook in de gemeenteraad. Ze maken melding van intimidatie. Zie tabel 5.2. In Leeuwarden kwamen bewoners ook in actie tegen particuliere verhuurders. De boodschap luidt: geconcentreerde en aanhoudende (woon)overlast pikken burgers niet.

Tabel 5.2: Mediabericht over bewoners van Heerenveen die zich (in de gemeenteraad) beklagen over overlast vanuit huurwoningen⁶⁷

Bewoners van het centrum in Heerenveen willen dat de gemeente per direct actie onderneemt tegen kamerverhuurders van beruchte overlastpanden. In de commissievergadering deden bewoners in december 2023 een emotioneel en klemmend beroep op de gemeente Heerenveen. Grijp in, doe iets tegen kamerverhuurders die regels overtreden en niets doen tegen overlast. Partijen in de gemeenteraad zijn de problemen zat. „We zijn ongelooflijk kwaad.” Drugshandel, geluidshinder, stankoverlast en intimidatie. De lijst van meldingen die omwonenden van kamerverhuurpanden bij de gemeente en politie deden, is lang.

- Respondenten wijzen op twee opvattingen over de Wet goed verhuurderschap. In de strikte uitleg dient de gemeente te voldoen aan wettelijke verplichtingen, zoals het inrichten van een meldpunt. In de ruime interpretatie is de wet een aangrijpingspunt om ongewenste en onwettige verhuurderpraktijken in kaart te brengen en, zo nodig, terug te dringen: met beleid, toezicht en handhaving. Niet als doel op zich, maar als steun in de rug van kwetsbare huurders. Deze ruime uitleg legt kwetsbaarheden bloot in het gemeentelijke apparaat, zoals een tekort aan boa's, bouwinspecteurs en/of handhavingsjuristen.
Op een dieper niveau speelt nog een kwestie, zo merken enkele respondenten op, want een categorie (top)ambtenaren moet nog overtuigd worden van de geest van de Wet goed verhuurderschap. Er wordt bijvoorbeeld gedacht dat illegale verhuurpraktijken maar beter ongemoeid kunnen blijven, bijvoorbeeld omdat anders huurders op straat komen.
- De particuliere woningverhuur van relatief goedkope (en beschikbare) woonruimte is een belangrijke bron van invloed in de provincie. Maandelijks worden flinke huursommen geïncasseerd en de verhuurders vervullen een belangrijke maatschappelijke en economische functie: ze zijn – voor werkgevers en huurders – onmisbaar, ook als dat in een deel van dit marktsegment gepaard gaat met overtredingen.
- Tot slot wijzen respondenten op een patroon bij sociale huurpraktijken. Sociale huurwoningen in Fryslân trekken mensen/huurders aan uit de Randstad. Deels gaat het

⁶⁷ Bron: *Leeuwarder Courant*, Centrubewoners Heerenveen eisen direct actie tegen verhuurders overlastpanden: 'Stop met uitstellen', 2 december 2023.

daarbij om mensen die problemen ondervinden én veroorzaken. Het leidt tot overlast of tot de komst van bewoners met een crimineel verleden. Hoe wijd verbreid dit patroon is, werd niet duidelijk. In sommige straten viel het wel op. Friese huurders zijn niet altijd gesteld op het gedrag van deze “Hollandse” huur-toeristen.

5.1.2 Vakantieparken: vitaal toerisme en (zorgen over) ondermijning

Elk jaar trekken veel bezoekers, zowel uit Nederland als uit het buitenland, naar vakantieparken in Fryslân. Toerisme speelt een belangrijke rol in de Friese economie. Het grote aantal vakantieparken brengt ook kwetsbaarheden met zich mee, zoals verloedering of economisch verval en risico's op het vlak van ondermijning. We typeren de lokale gang van zaken op de vakantieparken in Fryslân op basis van vijf vormen van ondermijning die in de literatuur⁶⁸ 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 Fryslân

Dit patroon wordt redelijk breed herkend. Respondenten constateren dat de woningcrisis – hoge huizenprijzen, schaarste aan betaalbare en goede huurwoningen – ertoe leidt dat op een categorie vakantieparken illegaal wordt gewoond. De recreatiefunctie van dit soort (vervallen) parken verdwijnt langzaam maar zeker. Mensen verblijven er langdurig, tegen de regels in; los van de vraag of ze staan ingeschreven in de BRP. Deze illegale woonpraktijken komen ook voort uit opportunisme. Eigenaren (van parken of vakantiehuizen) en huurders speculeren dat gemeenten geen toezicht houden of niet handhaven. Uit de interviewronde blijkt dat dit niet zelden een terechte inschatting is. Fryslân kent geen provincie-brede aanpak van ondermijning op vakantieparken, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Drenthe, Gelderland of Overijssel. De paradox is dat dit deels een gunstige oorzaak heeft: er is veel écht toerisme in Fryslân. Het sluit echter, zo lijkt het, de ogen voor verloedering en illegale bewoning op kwetsbare parken. De gemeente Waadhoeke start een project ('Revitalisering vakantieparken') om onder andere ondermijning op drie parken aan te pakken.⁶⁹

Illegale woonpraktijken worden de facto vaak gedoogd, zo blijkt, al kunnen we de omvang van deze gedoogpraktijk - net als onze respondenten - niet inschatten. Er kan grofweg op drie manieren ruimte ontstaan voor dit illegale wonen. Ten *eerste* kan worden afgezien van controle en toezicht of kan dit op een laag niveau liggen, terwijl er wel (harde) signalen zijn over illegale bewoning. Ten *tweede* kan een soort tijdelijke gedoogstatus in het leven worden geroepen als mensen zich inschrijven in de BRP in een woning op een park. Na inschrijving stuurt een gemeente bijvoorbeeld een brief naar bewoners, met de mededeling dat ze er illegaal wonen. Daarna (als bewoners een zienswijze hebben ingediend) wordt een termijn bepaald waarop de gemeente de illegale situatie zal beëindigen. Ten *derde* kan worden afgezien van handhaving, met als hoofdredenering dat de bewoners nergens heen kunnen en (nog verder) in de knel dreigen te raken. Hierbij speelt een rol dat een categorie mensen door (het sociaal domein van) de gemeente op een park wordt gehuisvest. Of bewoners zijn cliënten van het sociaal domein en ambtenaren vinden dat de illegale woonsituatie in een behoefte voorziet.

De omvang van de illegale bewoning op parken is onduidelijk. Respondenten schetsen wel een beeld van de mensen die er (naast arbeidsmigranten; zie punt 2) wonen.

⁶⁸ Zie voor een overzichtsartikel: Van der Torre & Spoorendonk, 2020.

⁶⁹ Bron: *Omroepzilt.nl*, Waadhoeke wil meer zicht krijgen op ondermijning op recreatieparken, 5 oktober 2023.

Een categorie vestigt zich op een vakantiepark omdat zij eerder een woning zijn uitgezet: vanwege huurachterstanden, systematische overlast of criminele paktijken. Mensen zijn daarom mogelijk op een zwarte lijst van woningcorporaties beland. Anderen zijn vanwege ongewenst gedrag niet langer welkom in een opvangvoorziening. Een andere categorie valt tussen wal en schip, bijvoorbeeld ggz-patiënten, mensen die zijn gescheiden en geen woning kunnen vinden of kunnen betalen of mensen met tijdelijk werk. Voor een categorie mensen is wonen op een park geen ongewenste vlucht, maar een manier om te ontkomen aan toezicht en controle en om hun eigen gang te gaan. Een variant hierop zijn zogenoemde zorg-mijders: medici vinden dat ze zorg nodig hebben, maar zelf willen ze vooral met rust gelaten worden. De nasleep van detentie is een andere reden waarom mensen op een park belanden.

- 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 Fryslân

Het komt voor dat arbeidsmigranten langdurig worden gehuisvest op recreatieparken, ook in woningen die op dit soort parken door particulieren worden verhuurd. De arbeidsmigranten worden vaak niet ingeschreven bij de gemeente (BRP), zo is de ervaring en inschatting van respondenten. In de interviewronde wordt *niet* gewezen op parken waar op grote schaal arbeidsmigranten worden ondergebracht. Deze migranten wonen vaker in panden met een woonfunctie of in bedrijfspanden, aldus respondenten.

- c. *Criminele praktijken (o.a. drughandel, hennepcultuur of prostitutie) die buiten beeld blijven vanwege beperkte sociale controle en beperkt overheids-toezicht.*

Over Fryslân

De Friese vakantieparken worden niet getypeerd als belangrijke vindplaatsen van criminele activiteiten. Daarbij past wel een disclaimer: gemeenten bezoeken niet vaak of weinig de parken, inclusief die aan de onderkant, al zet Waadhoeke dus een traject in om wel een goed beeld te krijgen. De consequentie is dat een categorie parken tamelijk anoniem is en daarmee aantrekkelijk voor criminelen of criminele praktijken. Er zijn enkele signalen die erop wijzen dat criminelen daarvan gebruikmaken.

Ten eerste worden vakantieparken getypeerd als een verblijfplaats of vluchtheuvel voor criminelen. Bijvoorbeeld na detentie, maar ook om tijdelijk te wonen/te verblijven. Bij een reeks invallen in het kader van een onderzoek naar een Brabants crimineel netwerk, wordt een woning op een Fries vakantiepark doorzocht: daar wordt een vuurwapen aangetroffen.⁷⁰ Hiernaast wordt geconstateerd dat 'eenvoudige' criminelen (of: personen met antecedenten) illegaal op parken wonen. Of, en zo ja in welke mate, dit leidt tot criminele praktijken op Friese parken is niet in beeld. In de gemeente Waadhoeke opende een misdrijf, namelijk een steekpartij op vakantiepark De Friese Wadden in Tzummarum, de ogen voor illegale praktijken. Het bestuur van dit park drong, per brief, bij de gemeente aan op strenger optreden tegen illegale bewoning. Dit bestuur trad al eens op tegen ogenschijnlijke zorgfraude: "Enkele jaren geleden greep het bestuur al eens in toen er vanuit het Westen drie

⁷⁰ Bron: *Omrop Fryslân*, Inval in chalet op vakantiepark Klein Zwitserland in grootschalig onderzoek, 21 november 2019; *Omroepbrabant.nl*, Operatie Alfa: 8 handgranaten gevonden bij inval op woonwagencamp Lith, 21 november 2019.

daklozen met onder meer een drankprobleem gehuisvest werden. Hun begeleider had het onderkomen geregeld en streek pgb-gelden op”.⁷¹

Ten tweede komt het voor dat een woning op een park wordt gebruikt ten behoeve van criminele praktijken. In de interviewronde wordt gewezen op autobedrijfjes die waren gevestigd op een park, met vermoedens omtrent misdaadgeld en drugscriminaliteit. Vakantiewoningen worden ook gebruikt voor prostitutie, al is onduidelijk op welke schaal. Een jonge vrouw uit Colombia, slachtoffer van seksuele uitbuiting, verklaarde tegenover de strafrechter: *"Ik vond het walgelijk werk" (...) "Ik heb twee weken elke dag gewerkt. Dat was op een vakantiepark en ik mocht daar niet weg."* De verdachten zijn afkomstig uit Sint-Annaparochie en Sneek.⁷²

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

Over Fryslân

Er wordt door respondenten niet gesproken over criminele enclaves of vrijplaatsen. Er zijn wel signalen dat mensen op een park (illegale bewoners, eigenaren van een vakantiewoning of recreanten) worden geïntimideerd door botte of criminele bewoners. Het beeld hierop is casuïstisch; het wordt niet getypeerd als een patroon. Ook zijn er signalen dat “grote jongens” (of ‘hun’ uitvoerders) op een vakantiepark verblijven of wonen. Zij komen, zo vertellen respondenten, uit het Zuiden en Westen van Nederland: voor criminele activiteiten in Fryslân of omdat het ze het “te heet onder de voeten” kregen vanwege criminele conflicten of een arrestatierisico. De politie heeft enkele aanhoudingen verricht die hierop wijzen. Er zijn geen aanwijzingen dat dergelijke criminelen een dominante factor zijn op een park.

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

Over Fryslân

Dit komt niet of nauwelijks in beeld in de interviewronde. Er wordt één casus genoemd, al blijft dat steken in vermoedens.

5.2 Over misstanden in de zorg

In Fryslân wordt een breed scala aan zorg verleend. Deze zorg omvat de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en jeugdhulp, maar ook de Wet langdurige zorg (Wlz) en forensische zorg. In de interviewronde uiten respondenten hun bezorgdheid over de rechtmatigheid en/of kwaliteit van de verleende zorg. Dit is in lijn met een boodschap die burgemeesters in Noord-Nederland in 2019 afgaven: in het Noorden heeft de criminele wereld zorgfraude ontdekt “als verdienmodel”.⁷³ Zorgfraude is een zogenoemd handhavingsknelpunt van het RIEC en daarmee een speerpunt in de regionale aanpak van ondermijning. Op basis van onderzoek, uitgevoerd in andere delen van het land, lijkt de zorgsector een moderne risicobranche te zijn geworden die opportunisten en criminelen aantrekt (IKZ, 2020; Van der Torre e.a., 2021). In Fryslân wijzen cijfers (beschikbaar via het dashboard Zicht op ondermijning) op verwevenheid tussen pgb-zorg en misdaad. Zie 5.2.1. De interviewronde

⁷¹ Bron: *Leeuwarder Courant*, Park Tzummarum smeekt gemeente Waadhoeke na steekpartij: toon vuist aan foute verhuurders, 8 juli 2023.

⁷² Bron: *Omrop Fryslân*, Friezen voor de rechter vanwege seksuele uitbuiting jonge vrouwen, 19 oktober 2023.

⁷³ Bron: *Dagblad van het Noorden*, Misdaad ontdekt nieuw verdienmodel: zorgfraude (en het uitbuiten van bewoners van zorgboerderijen), 16 maart 2019.

levert niet dergelijke harde informatie op. Wel zijn respondenten bezorgd vanwege signalen over ontoereikende of resultaatarme zorg. Zorgfraude wordt op gemeentelijk niveau nauwelijks aangetoond. Zie 5.2.2.

5.2.1 Zicht op ondermijning: cijfers over pgb-zorg en veroordelingen

Zicht op Ondermijning heeft in kaart gebracht hoeveel cliënten pgb-zorg ontvangen van zorgaanbieders met een veroordeling. De cijfers over de provincie Fryslân zijn duidelijk *ongunstiger* dan het Nederlandse gemiddelde.

4,8 procent van de cliënten in Nederland krijgt zorg van zorgaanbieders met een veroordeling (die zorg leveren middels een pgb); in Fryslân ligt dit op 6,4 procent. Als een Nederlandse top-10 wordt opgesteld van het hoogste percentage pgb-clieuten met zorg door zorgaanbieders met een veroordeling, dan staat Súdwest-Fryslân (11,6% procent; 60 cliënten) op plaats 3. Nog twee Friese gemeenten staan in deze top-10: Ooststellingwerf (10,4%; 20 cliënten; plek 4); Heerenveen (8,9%; 30 cliënten; plek 10). Smallingerland (5,5%; 30 cliënten) scoort ook ongunstiger dan het Nederlandse gemiddelde. Zie (verder) de onderstaande tabel voor de scores in acht Friese gemeenten waarover deze data beschikbaar zijn.

Tabel 5.3: Het percentage cliënten die zorg krijgen van zorgaanbieders met een veroordeling, die zorg leveren middels een pgb in acht Friese gemeenten. (bron: zicht op ondermijning)

Gemeente	Percentage	Aantal cliënten
Súdwest-Fryslân	11,6	60
Ooststellingwerf	10,4	20
Heerenveen	8,9	30
Leeuwarden	6,8	60
Smallingerland	5,5	30
Waadhoeke	4,7	10
Noardeast-Fryslân	4,5	10
De Fryske Marren	3,8	10
Nederland	4,8	5.890

Er kan ook worden gekeken naar de pgb-zorgaanbieders. 4,1% van alle zorgaanbieders in Nederland die pgb-zorg leveren, hebben een veroordeling. Dit percentage is bekend voor drie Friese gemeenten: Leeuwarden (5,4%; 60 aanbieders); Súdwest-Fryslân (3,2%; 20 aanbieders) en Smallingerland (2,2%; 10 aanbieders).

Tot slot vermeldt Zicht op Ondermijning wat per gemeente het *percentage gedeclareerde kosten* is voor zorg van *zorgaanbieders met een veroordeling*, die zorg leveren middels een pgb. Dit percentage wordt berekend door de kosten af te zetten tegen alle gedeclareerde kosten voor zorg van zorgaanbieders die zorg verlenen via een pgb. Drie Friese gemeenten behoren tot de top-10 van Nederlandse gemeenten in deze categorie. Het betreft Súdwest-Fryslân (16,8%; €2.303.190); Heerenveen (15,9%; €1.306.040) en Ooststellingwerf (15,6%; €1.642.250). Zie de onderstaande tabel voor de Friese scores, voor zover bekend.

Tabel 5.4: Het percentage gedeclareerde kosten voor zorg van zorgaanbieders met een veroordeling, die zorg leveren middels een pgb in acht Friese gemeenten (bron: zicht op ondermijning)

Gemeente	Percentage	Gedeclareerde kosten in €
Súdwest-Fryslân	16,8	2.303.190
Heerenveen	15,9	1.306.040
Ooststellingwerf	15,6	1.642.250
Leeuwarden	8,6	1.841.350
Smallingerland	8,1	1.132.910
Noardeast-Fryslân	7,4	612.460
Waadhoeke	3,5	321.880
De Fryske Marren	2,5	184.620
Nederland	5,2	> 140 mln.⁷⁴

5.2.2 Kwalitatief: zorgen over zorg

Uit het veldwerk blijkt dat de bestuurlijke agendering van zorgfraude niet volledig is geland op de ambtelijke werkvloer. Langzaam wordt vooruitgang geboekt, al bestaan er verschillen tussen gemeenten. We kregen soms bijvoorbeeld te horen dat niet bekend was wie rechtmatigheidstoezichthouder is bij de Wmo-zorg of dit werd minimaal ingevuld. Zorgfraude, daar is “geen zicht op” of het is een “grijs gebied”, werd gezegd. In een gemeente was, voor zover bekend bij respondenten, nog nooit een rechtmatigheidsonderzoek uitgevoerd naar Wmo-zorg of jeugdhulp. Toen er toch een signaal naar boven kwam over fraude werd coulance getoond. Een andere gemeente constateerde nog geen zorgfraude, maar plaatste wel elders cliënten bij een instelling met (signalen voor) misstanden. In weer andere gemeenten sluiten sociaal rechercheurs, die rechtmatigheidsonderzoek verrichten naar (mogelijke) zorgfraude, aan bij het gemeentelijke informatie-overleg over ondermijning. Daar bestaat alertheid op fraude-signalen. Een andere gemeente staakt de samenwerking met een gecontracteerde zorgaanbieder. Respondenten leggen uit dat de woonomgeving die veilig en zorgzaam had moeten zijn, resulteerde in sociale en fysieke onveiligheid.

We moeten voorzichtig zijn om te spreken over zorgfraude. Dat wordt namelijk zelden aangetoond; er kan doelbewust worden gefraudeerd met ontoereikende zorg, maar of dat zo is blijft meestal onduidelijk. Zorgen en signalen van respondenten hebben vooral betrekking op (mogelijke) kwaliteitstekorten, over resultaat-arme zorg en over de sociale onveiligheid van zorgcliënten. Een enkele keer wijst een signaal op zorgfraude, maar is dit niet bewezen; respondenten moeten dan een slag om de arm houden en wij dus ook. In Leeuwarden wezen dit soort signalen op een geconcentreerd gebied, namelijk Leeuwarden-Oost (Van der Torre, Tops en Jongepier, 2023). In deze interviewronde komen signalen, vermoedens en soms een concrete casus in beeld die zich (versnipperd) afspelen door Fryslân heen. Puntsgewijs troffen we het volgende aan:

- Er bestaan mogelijkheden om met zorg te frauderen in Fryslân. Deels doordat dit simpelweg voor heel Nederland geldt, maar ook doordat de fraudebestrijding (preventie, detectie, rechtmatigheidsonderzoek en het opleggen van sancties) in verschillende opzichten in de kinderschoenen staat. Het is positief dat respondenten zelfkritiek tonen: het inzicht bestaat dat de zorg meer fraudebestendig gemaakt moet worden.

⁷⁴ Exact: 140.092.420 euro.

- Er wordt vooral gewezen op signalen over ontoereikende zorg, zoals te weinig (gekwalificeerd) personeel, het leveren van te weinig (uren) zorg of tekortschietende zorg (b.v. een telefoon achterlaten i.p.v. aanwezigheid van zorgpersoneel).
- Tekortschietende zorg lijkt soms/mogelijk te worden geaccepteerd door cliënten; dan worden ze met rust gelaten en kunnen hun gang gaan, zonder verplichtingen of correcties. Eten, woonruimte, een televisie of PlayStation en geen gezeur over roken of drugsgebruik.
- Ontoereikende zorg heeft ongewenste effecten. Bijvoorbeeld overlast voor omwonenden; onderlinge overlast en onveiligheid, dus onder cliënten; of schadelijke effecten vanwege blijvend of toenemend gebruik van alcohol of drugs.
- Verschillende respondenten wijzen op signalen over drugscriminelen die actief zijn in de zorg. De omvang is onduidelijk. Soms wordt een signaal stellig geformuleerd. Bijvoorbeeld over een zorgbedrijf dat wordt gestart door mensen *“die eerst in de hennep hebben gezeten”*.
- Verschillende respondenten wijzen op vermoedens over zorgtekorten of fraude bij zorg aan de meest kwetsbare cliënten; mensen die nergens anders lijken te kunnen worden geplaatst.
- Er zijn enkele signalen over mogelijke uitbuiting van sterk afhankelijke cliënten. Ze worden bijvoorbeeld, zo lijkt het, gedwongen om onbetaald werk te verrichten.
- Zwak begaafde mensen zouden ook worden ingezet door reguliere bedrijven; dat kan goedkoop, mits deze mensen worden begeleid. Het zou echter ontbreken aan (voldoende) begeleiding.
- Er zijn enkele signalen en berichten over casus waarbij zorgcliënten klem zouden worden gezet, met grensoverschrijdend gedrag door zorgverleners. .
- Tot slot wordt soms gewezen op informele zorgfraude. Het betreft gezinnen, families of kleine sociale kringen waar zogenaamd informele pgb-zorg wordt geleverd, terwijl het in feite gaat om een gefingeerde zorgbehoefte.

Tabel 5.5: Sluiting jeugdinstelling⁷⁵

De jeugdinstelling Woodbrookers in Korteheemmen, een dorp in de Friese gemeente Smallingerland, is in opspraak gekomen. Zo zouden begeleiders gebruik gemaakt hebben van pijnprikkels om de jeugd ‘in het gareel’ te houden. Nadat een onderzoeksrapport verscheen, is besloten dat de instelling per 1 juli 2024 haar deuren moet sluiten.

5.3 Andere misstanden: over (mogelijke) uitbuiting

De kern van het strafrechtelijke begrip mensenhandel is dat dwang wordt uitgeoefend op personen, zodat ze een wereld met criminele praktijken in worden gezogen. Van oudsher betreft het slachtofferschap in de seksindustrie. Sinds 2005 is mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Het betreft gedwongen arbeids- of dienstverlening *zonder* seksuele component, namelijk: arbeidsuitbuiting (uitbuiting op het domein van werk en inkomen), criminele uitbuiting (personen onder dwang strafbare feiten laten plegen) en gedwongen dienstverlening (diensten onder dwang laten verricht, zoals misbruik van een bankrekening). De afhankelijkheidsrelatie van slachtoffers resulteert in een strafrechtelijk dilemma. Juist bij effectieve dwang is het namelijk uitermate lastig om mensenhandel vast te stellen, want slachtoffers leggen dan bepaald niet snel verklaringen af (LIEC, 2019). Dat komt door geweldsdreiging of door risico’s om elementaire zaken kwijt te raken, zoals inkomen en/of huisvesting. De consequentie is dat strafrechtelijke vervolging ingewikkeld is.

⁷⁵ Bron: *Algemeen Dagblad*, Omstreden jeugdinstelling Woodbrookers gaat dicht, na schokkend rapport is er te weinig vertrouwen, 3 oktober 2023.

Het blijft, ook bij (geloofwaardige) signalen over nare omstandigheden, vaak onduidelijk of het gaat om mensenhandel (in strafrechtelijke zin).

Los van het strafrechtelijke fenomeen mensenhandel, kunnen er signalen zijn dat personen onder druk staan en vanwege misstanden in een penibele situatie verkeren. Vanuit die invalshoek wijzen respondenten op verschillende misstanden. We zagen reeds in de vorige twee paragrafen dat kwetsbare personen – waaronder arbeidsmigranten - illegaal en/of sober worden gehuisvest. Ook blijken zorgcliënten in een afhankelijkheidssituatie soms bewust voor het karretje te worden gespannen. We zetten de bevindingen over misstanden op een rij:

- a. Over seksuele uitbuiting en illegale prostitutie
- b. Over arbeidsmigranten (en seizoenarbeiders)
- c. Criminele uitbuiting

Ad a.) Over seksuele uitbuiting en illegale prostitutie

In de afgelopen jaren hebben in Fryslân enkele strafzaken gespeeld met seksuele uitbuiting. Dit zijn dus situaties waarin (wel) strafrechtelijk onderzoek is uitgevoerd. Zie de onderstaande tabel voor mediaberichten over enkele casus. De gespreksronde wijst op enkele meer algemene patronen:

- Er is een toename van illegale sekswerkers, voornamelijk uit Zuid-Amerika of Thailand, die door het land (en de EU) bewegen, ook met een verlopen visum. Er circuleren lijsten van woningen waar deze illegale sekswerkers terecht kunnen; de ‘werkplaats’ verschuift van pand naar pand, en van gemeente naar gemeente, door het hele land heen. Dit werd gesignaleerd in Leeuwarden, al tekent het zich af in het hele land; ook in andere delen van Fryslân. Wel versnipperd en laagfrequent per gemeente, waardoor het lokaal niet zo snel als patroon in beeld komt. Van het geld dat prostituées ontvangen, betalen ze onkosten (onder andere voor woon- en werkruimte en voor advertenties), waarna geld overblijft - voor het land van herkomst nog altijd hoge bedragen - om naar verwanten (b.v. kinderen) over te maken (Van der Torre, Tops en Jongepier, 2023). Het kan ook gaan om grove praktijken, waarbij de prostituées geen opbrengsten hebben die een motief zijn om de gang van zaken te accepteren.
- Het RIEC Noord-Nederland constateert dat het vergunde prostitutie-aanbod afneemt. Met als waarschijnlijke/mogelijke deelverklaring dat laagdrempelige datingapps voorzien in seksuele behoeften. Met daarnaast afgeschermd seksuele dienstverlening: door vergunde escortbedrijven of door niet-vergunde seksuele dienstverlening. De illegale prostitutie heeft plaats op afgeschermd locaties. Bijvoorbeeld in particuliere woningen (o.a. thuisprostitutie), in Airbnb's, hotels of op vakantieparken. In de interviewronde kregen we hierover weinig signalen.
- Naast prostitutie waarbij jonge mannen vrouwen uitbuiten (zoals loverboy-praktijken), bestaat het risico op seksuele contacten die liggen vervat in ongelijkwaardige verhoudingen of relaties. Dit vergt alertheid op het sociaal domein en bij andere uitvoerders om het te signaleren.

Tabel 5.6 Mediaberichten over seksuele uitbuiting en illegale prostitutie in Fryslân

Mensenhandel in een netwerk⁷⁶

In een omvangrijk onderzoek naar seksuele uitbuiting zijn (in 2023) 21 verdachten op diverse locaties in Nederland aangehouden, waardoor een aanzienlijk deel van het netwerk is ontmanteld. Onder hen bevinden zich twee mannen uit Leeuwarden en een man uit de gemeente Súdwest-Fryslân. Dit criminele netwerk wordt ervan verdacht betrokken te zijn bij de seksuele uitbuiting van Thaise vrouwen die onder valse voorwendselen in Thailand zijn geworven.

Seksuele uitbuiting van jonge vrouwen⁷⁷

Twee inmiddels ex-partners uit Sneek en Sint Annaparochie zijn veroordeeld voor seksuele uitbuiting van drie vrouwelijke slachtoffers uit onder andere Roemenië en Colombia. De vrouwen moesten in de periode van december 2020 tot november 2021 onder dwang werken op adressen in Leeuwarden, Burgum, Bolsward en Sneek. Het echtpaar moet het verdiende geld, ruim 25.000 euro, terugbetalen aan de vrouwen en zijn veroordeeld tot celstraffen van een jaar (man) en zes maanden (vrouw).

Straffen voor seksuele uitbuiting 15-jarig meisje, ook klanten gestraft⁷⁸

In 2021 zijn twee mannen veroordeeld vanwege seksuele uitbuiting van een minderjarig meisje uit Drachten in de periode tussen mei en augustus 2020. Ook werden zeven mannen uit Fryslân en Groningen bestraft, omdat ze die los van elkaar seks hadden met het meisje.

Ad b.) Over arbeidsmigranten (en seizoenarbeiders)

Bij signalen over mogelijke arbeidsuitbuiting wordt onder andere gewezen op uitzendbureaus of werkgevers die wonen en werken koppelen. Het is lastig om uit te zoeken of er daadwerkelijk sprake is van strafbare arbeidsuitbuiting (als vorm van mensenhandel): arbeidsmigranten verstrekken weinig informatie en er is weinig opsporingscapaciteit bij de Nederlandse Arbeidsinspectie. Bovendien valt 'slecht werkgeverschap' gemakkelijker aan te tonen (voor deze inspectiedienst), maar dat is geen strafbaar feit. Gemeenten lopen aan tegen illegale praktijken, zoals woonsituaties die in strijd zijn met het bestemmingsplan. Bij dergelijke overtredingen wordt lang niet altijd overgegaan tot handhaving. In de interviewronde kregen we vooral concrete informatie over 'kleine overtredingen'; ten aanzien van (meer) schrijnende omstandigheden betrof het doorgaans vermoedens. Dat zijn geen harde waarheden, maar constatering die verder uitgezocht dienen te worden. Gemeenten proberen thans of in de nabije toekomst meer duidelijkheid te krijgen over één aspect, namelijk de woonsituatie. In deze context kregen we de volgende signalen en vermoedens te horen in de gesprekronde:

- Arbeidsmigranten (of andere seizoenarbeiders) worden onder slechte en op onderdelen niet-rechtmatige wijze (onveilig, onhygiënisch, ontbrekende vergunning, te veel mensen in een woonruimte, strijdigheid met bestemmingsplan, etc.) gehuisvest.
- Signalen dat er te veel huur wordt betaald.
- Koppeling tussen werk en huisvesting zet werknemers onder druk. Als ze de gang van zaken op één domein niet accepteren, verliezen ze werk én woning.
- Er worden te veel uren gewerkt. Niet alleen bij uitvoerend hand- of productiewerk, maar ook in het toeristenseizoen in de horeca- en recreatiesector.
- Arbeidsmigranten die zich niet bij de gemeente mogen inschrijven (in het BRP) van werkgever of uitzendbureau.
- Uitzendbureaus die arbeidsmigranten rouleren; verplaatsing van de ene woning naar de andere.

⁷⁶ Bron: *Politie.nl*, Meerdere aanhoudingen in groot onderzoek naar uitbuiting Thaise vrouwen, 12 april 2023.

⁷⁷ Bron: *Omroepzilt.nl*, Man (35) uit Sint Annaparochie krijgt jaar celstraf voor seksuele uitbuiting, 11 november 2023.

⁷⁸ Bron: *Meldmisdaadanoniem.nl*, Celstraffen voor seksuele uitbuiting 15-jarig meisje uit Drachten, 16 juli 2021

- Respondenten wijzen op een casus waarbij arbeidsmigranten op papier ZZP-er zijn, zonder dat ze daarvan op de hoogte zijn. Daardoor maken zij geen aanspraak op de rechten van een werknemer in loondienst.
- Uitzendbureaus zouden ID-bewijzen van arbeidsmigranten innemen.
- Er zijn signalen dat asielzoekers, gehuisvest op een COA-locatie, worden ingezet bij zwart werk en daarbij slecht worden behandeld. Dit is in lijn met bevindingen in Groningen: er zijn (criminele) netwerkjes die zich bezighouden met het ronselen van vluchtelingen/AZC-bewoners voor (zwaar) onderbetaalde werkzaamheden. Daarbij wordt gebruikgemaakt van contacten met mensen die verblijven op een COA-locatie, zo werd geconcludeerd (Van der Torre e.a., 2023). Fryslân telt 14 COA-locaties, met 3.887 opvangplaatsen.⁷⁹

Ad c.) Criminele uitbuiting

Bij criminele uitbuiting wordt iemand gedwongen om criminele feiten te plegen, terwijl de uitbuiters profiteren van de opbrengsten. In deze pure strafrechtelijke vorm wordt dit niet vaak aangetoond. Het valt moeilijk te bewijzen en er kan deels een zekere vrijwilligheid zijn of zijn geweest. In de praktijk lopen dader- en slachtofferschap al snel in elkaar over. Ook als jongeren vrijwillig starten met strafbare feiten, kunnen ze onder druk gezet worden om door te gaan. Het gaat in feite om (zeer) ongelijkwaardige verhoudingen in een criminele wereld, met personen die pressie uitoefenen op uitvoerende criminelen.

Een deel van de criminelen zoekt bewust naar geschikte loopjongens die vallen te manipuleren en te beïnvloeden, zodat ze strafbare feiten plegen, zonder daar zelf financieel veel wijzer van te worden. Hierover vertellen respondenten. De meest kwetsbaren worden door criminelen voor het karretje gespannen: vatbare tieners, mensen met geldproblemen of schulden (mogelijk bij dealers of vanwege gokpraktijken), verslaafden, on-gedocumenteerden of mensen met een licht verstandelijke beperking.

Respondenten vertellen over gehaaide (drugs)criminelen die, onder meer bij buurtfeesten, uitkeken naar jongeren of jongvolwassenen die weinig of niets te besteden hebben. Ze kopen het één en ander voor deze ‘arme mensen’, waarna ze een wederdienst opeisen. Dit soort micropraktijken (rekrutering) had in een Friese dorpskern stevige impact: overlast en tientallen jonge mensen die misdaden pleegden. Ook worden jongeren benaderd op scholengemeenschappen en bij zorginstellingen; steeds wordt gezocht naar personen die vatbaar en beïnvloedbaar zijn. Om strafbare feiten te laten plegen en/of om drugs aan hen te verkopen. Mocht dat laatste resulteren in schulden of uitval (studie, werk), levert dat weer rekruteringskansen op.

Respondenten schetsen het geijkte profiel van vatbare jongeren of jongvolwassenen: ze komen uit een gebroken gezin en kampen met een verslaving of (andere) GGZ-problematiek. Respondenten wijzen op een vergaande casus. Jongeren werden opgehaald in een zorginstelling, om vervolgens onder druk strafbare feiten te plegen. Ook een categorie kwetsbare volwassenen (zoals bijstandsgerechtigden en verslaafden) worden volgens respondenten onder druk gezet om strafbare feiten te plegen. Bijvoorbeeld drugshandel of hennepsteelt in een woning toestaan. Ook worden ze geronseld als geldezel; zie paragraaf 5.4.

5.4 Digitale criminaliteit: daders en slachtoffers

Digitale criminaliteit is door het hele land heen in opkomst. Daarbij valt op dat dit fenomeen in Noord-Nederland (Fryslân, Groningen en Drenthe) op een relatief hoog niveau ligt. Uit politieonderzoek blijkt dat, voor zover bekend, 57 procent van de zogenoemde

⁷⁹ Bron: <https://www.coa.nl/nl/locatiezoeker>

“bankfraudetelefoontjes” (zie verderop voor een uitleg) afkomstig is uit Noord-Nederland. Het is een misdaadmarkt waarop ook jongeren en jongvolwassenen actief zijn: als hoofdactiviteit, al wordt het ook gecombineerd met drugscriminaliteit (Van der Torre en Tops, 2022; Van der Torre e.a., 2023). Digitale criminaliteit is - net als drugscriminaliteit (door jongvolwassenen of oudere tieners) - ingebed in alternatieve en parallelle culturen. Daarbinnen is het verdienen van (snel) geld een doel op zich.

Crimineel opportunisme lijkt op gespannen voet te staan met de *know how* die is vereist om digitaal slachtoffers te maken. Toch gaat dit samen, want op het *darkweb* kunnen digitale tools worden gekocht. Dat maakt digitale criminaliteit tamelijk eenvoudig. In criminele kringen is inmiddels bekend hoe het werkt. Bij *spoofing* nemen digitale criminelen een identiteit over. Ogenscheinlijk wordt bijvoorbeeld gebeld via het telefoonnummer van de bank (daarom wordt ook gesproken over “bankfraudetelefoontjes”), in een poging slachtoffers zover te krijgen om fraudegevoelige gegevens (inlogcode, wachtwoord of pincode) prijs te geven en een pinpas op te sturen of te overhandigen aan een loopjongen. Ook *phishing* wordt ingezet: via een e-mail, sms-bericht of website wordt gevraagd naar persoonlijke gegevens. Deze mail is zogenaamd gestuurd door bijvoorbeeld een bank. Wie op een link klikt, krijgt een - geloofwaardig geformuleerd - verzoek om persoonlijke gegevens door te geven. Inmiddels wordt hiertegen opgetreden en mede daarom komt zogenoemde *anydesk*-fraude opzetten. Daarbij nemen criminelen op afstand (remote) de computer over. Daartoe bellen criminelen op en bieden zij hulp aan bij zogenaamde computer- of internetproblemen.

Hoe omvangrijk het daderschap is in Fryslân wordt niet geheel duidelijk. Over het slachtofferschap zijn cijfers, al geeft dat geen uitsluitsel over de pleeg- of woonplaats van de daders. In 2021 was 16 procent van de inwoners van Fryslân slachtoffer van online criminaliteit, ten opzichte 17 procent landelijk. In 2021 was 8 procent slachtoffer van online oplichting en fraude. In de meeste gevallen ging het om aankoopfraude (6 procent).⁸⁰ In de interviewronde wordt door respondenten gewezen op de volgende patronen:

- Als in Fryslân slachtoffers worden gemaakt met digitale criminaliteit, komen de daders – voor zover die in beeld komen - vaker niet dan wel uit de provincie; wel wonen ze relatief vaak in Noord-Nederland.
- In ‘stedelijk Fryslân’ (naast Leeuwarden wordt gewezen op Heerenveen en Drachten) zijn tieners en twintigers actief als digitale daders. Een deel van de daders is bovenlokaal actief en is criminele generalist, actief op verschillende misdaadmarkten. Respondenten geven een opsomming: “*digitale criminaliteit, drugscriminaliteit, diefstal met geweld, mishandeling en inbraken*”.
- Digitale criminelen zetten zogenoemde geldezels en/of pinpasezels in. Geldezels zijn personen die, voor een (bescheiden) wederdienst, hun bankrekening beschikbaar stellen; zodat er misdaadgeld (buitgemaakt met digitale criminaliteit) op gestort kan worden. Andere loopjongens (of loopmeisjes) krijgen instructies om pinpassen op te halen bij mensen aan de deur. Dit vergt de nodige vaardigheden; de indruk moet worden gewekt dat dit namens een bank gebeurt. Anderen moeten geld pinnen met gestolen pinpassen; dat is een linke activiteit vanwege camera’s op pinautomaten. Dit soort uitvoerders loopt een relatief hoge kans om te worden aangehouden.
- Respondenten laten weten dat informatie wijst op digitale criminaliteit die wordt gepleegd door leden van *outlaw motorcycle gangs*. Ze trekken zich terug uit het openbare leven en de stap naar digitale criminaliteit past daarbij. Ze zouden datasystemen hacken om vervolgens de gestolen informatie te gebruiken als pressiemiddel, om wederdiensten af te dwingen, zoals ‘losgeld’.

⁸⁰ Bron: *Planbureau Fryslân.nl*, Veiligheid en (on)veiligheidsbeleving in Fryslân, 16 mei 2023.

- Aan de onderkant van de digitale misdaadmarkt maken daders zich schuldig aan eenvoudige strafbare feiten. Ze verkopen zogenaamd digitaal producten en laten mensen hiervoor betalen, maar er wordt niet geleverd.

Tabel 5.7: Twee berichten over aanhoudingen vanwege digitale criminaliteit in Fryslân

Aanhoudingen voor bankhelpdeskfraude⁸¹

De politie verricht in januari 2023 aanhoudingen verricht voor bankhelpdeskfraude. Een bejaarde man uit Beetsterwaag werd slachtoffer hiervan. Hij werd benaderd door een persoon die zich voordeed als medewerker van een bank. Vervolgens werd thuis zijn pinpas en enkele goederen meegenomen. Met de gestolen pas werd niet veel later in dezelfde plaats een geldbedrag opgenomen en zijn spullen gekocht. De politie werd ingeschakeld en de verdachten zijn nabij Heerde aangehouden. De drie verdachten zijn een minderjarige man uit Nijmegen, een man uit Lent en een man zonder vaste woon- of verblijfplaats.

Twee verdachten opgepakt voor oplichting en spoofing⁸²

In juni 2021 houdt de politie in Jubbega twee verdachten op heterdaad aan op verdenking van oplichting en spoofing. De mannen kwamen bij mensen aan de deur om zogenaamd een pinpas voor de bank op te halen. Eén van de mannen was gekleed in een nep-jasje van PostNL. Het betreft oplichting, want men leidt mensen om de tuin om zodoende de bankrekening te plunderen.

5.5 Overige fenomenen

Naast drugscriminaliteit (hoofdstuk 4) en de hiervoor beschreven ondermijnende patronen, wijzen bronnen en respondenten op de volgende partijen:

- Illegaal vuurwerk: handel, opslag en afsteken
- De achterkant van de autobranche
- Witwassen en verdachte transacties
- Milieucriminaliteit
- Groepsvorming: geweld en vechtafspraken

Ad a.) Illegaal vuurwerk: handel, opslag en afsteken

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 rijden naar België, Duitsland of Polen) en verhandelen dit via losse verkoop in kleine sociale kring. Uiteraard zijn tussenvormen mogelijk.

De illegale vuurwerkmarkt doet denken aan hennepteelt: instappen is eenvoudig; de criminele handel wordt (in bepaalde kringen) gerechtvaardigd door het idee dat het ‘moet kunnen’ en de lage pakkans en aantrekkelijke (en snelle) opbrengsten motiveren daders. Het komt voor dat drugscriminelen (zoals henneptelers) hun infrastructuur en contacten gebruiken om illegaal vuurwerk in te voeren of in te kopen, en te verhandelen (Van der Torre e.a., 2017).

Er wordt door Fryslân heen illegaal vuurwerk afgestoken. In de maanden richting de jaarwisseling, al is het onder geweldplegers en andere (jonge) criminelen inmiddels niet ongebruikelijk om ook op andere momenten illegaal (hard) knalvuurwerk af te steken. Bijvoorbeeld bij voetbalwedstrijden. Dit was bij onze bezoeken aan Fryslân regelmatig te horen; op avonden, maar

⁸¹ Bron: *Leeuwarder Courant*, 83-jarige man uit Beetsterzwaag getroffen door bankhelpdeskfraude. Politie houdt drie personen aan, 3 januari 2023.

⁸² Bron: *Oozo.nl*, Twee verdachten opgepakt voor oplichting en spoofing, 30 juni 2021.

soms ook overdag en doordeweeks (niet in november of december). Bronnen (interviews en mediaberichten) wijzen op de volgende illegale praktijken:

- Illegale vuurwerkhandel via sociale media, met name Telegram-groepen. Vanuit Achtkarspelen werd vanuit zo'n groep, met 70 leden, "op grote schaal" illegaal vuurwerk en explosieven aangeboden. Zie tabel 5.8.
- De combinatie van drugscriminaliteit met vuurwerkhandel. Dit werd geconstateerd in Dokkum, Tytsjerksteradiel en Waadhoeke. Zie tabel 5.8.
- Mobiele vuurwerkhandel: na een bestelling via sociale media, wordt het illegale vuurwerk bezorgd. Net als bij drugshandel.
- Vuurwerkhandel door jongeren (minderjarigen) of jongvolwassenen. In Drachten en Noardeast-Fryslân werden bijvoorbeeld minderjarige vuurwerk-handelaren aangehouden. Zie tabel 5.8.

Tabel 5.8: Enkele mediaberichten over illegale vuurwerkhandel

*Politie ontmantelt netwerk dat in illegaal vuurwerk en explosieven handelde*⁸³

De politie houdt in november 2022 twee mensen aan in Achtkarspelen voor de handel in illegaal vuurwerk. Ze deden dat volgens de politie op het sociale netwerk Telegram. In een groep op het platform werden verboden vuurwerk en explosieven aangeboden aan de 700 leden. In de Telegramgroep kwamen handelaren met elkaar in contact. Ze kochten vuurwerk van elkaar, soms om door te verkopen en andere keren voor eigen gebruik, zegt de politie. De beheerder van de groep was een jongeman. Hij is aangehouden op verdenking van het faciliteren van de handel in het verboden vuurwerk, net als een vrouw.

*Drugscriminaliteit en illegaal vuurwerk: in Dokkum*⁸⁴

In april 2021 wordt een man uit Dokkum aangehouden op verdenking van de handel in zowel harddrugs als softdrugs. Uit onderzoek is gebleken dat de man hard- en softdrugs verkocht, ook aan minderjarigen. Tijdens de doorzoeking in de woning heeft de politie een handelshoeveelheid wiet en speed aangetroffen. Tevens is 50 kilo illegaal zwaar vuurwerk inbeslaggenomen.

*Aanhoudingen in Tytsjerksteradiel: drugs, vuurwerk en medicijnen*⁸⁵

Een man en vrouw uit de gemeente Tytsjerksteradiel worden in februari 2021 opgepakt door de politie. Het duo wordt verdacht van drugshandel. De politie laat weten dat de woning is doorzocht. Het zou gaan om een woning in Jistrum. Er werd een flinke hoeveelheid harddrugs aangetroffen waaronder amfetamine, MDMA, XTC, ketamine, GHB, 3-MMC, LSD, vuurwerk en een ruime hoeveelheid niet voorgeschreven medicijnen.

*Aanhoudingen in Waadhoeke: vuurwerk, henneptoppen, sigaretten (en nog meer)*⁸⁶

Bij een grootschalige politieactie in Waadhoeke wordt in november 2020 zeker 380 kilo vuurwerk gevonden. Het grootste deel van dit (illegale) vuurwerk wordt gevonden in een boerderij in Tzum; ook op twee andere locaties wordt vuurwerk aangetroffen. Er worden vier mensen uit Waadhoeke aangehouden: drie mannen en een vrouw. Naast het illegale vuurwerk en het contante geld vindt de politie henneptoppen en sigaretten. Plus tuingereedschappen, een scooter en een landbouwvoertuig welke vermoedelijk zijn gestolen.

*Drie minderjarige jongens uit Drachten aangehouden vanwege illegaal vuurwerk*⁸⁷

De politie houdt in december 2023 drie minderjarige jongens uit Drachten aan die in bezit waren van illegaal vuurwerk. Ze handelden hier ook in, aldus de politie. Door onderzoek kwam de politie erachter dat de

⁸³ Bron: *Nos.nl*, Politie ontmantelt netwerk dat in illegaal vuurwerk en explosieven handelde, 23 november 2022.

⁸⁴ Bron: *Waldnet.nl*, Dokkumer (33) drugshandelaar opgepakt, 15 april 2021.

⁸⁵ Bron: *Waldnet.nl*, Duo uit Tytsjerksteradiel opgepakt voor drugshandel, 16 februari 2021.

⁸⁶ Bron: *Omrop Fryslân*, Vierde verdachte aangehouden na vuurwerkvondst Waadhoeke, douane werkt mee aan onderzoek, 24 november 2020.

⁸⁷ Bron: *Leeuwarder Courant*, Drie jongens uit Drachten aangehouden na vondst illegaal vuurwerk, 27 december 2023.

jongens vuurwerk kochten van twee mannen uit Groningen. Bij de twee mannen thuis trof de politie illegaal vuurwerk aan die ze een dag ervoor uit Polen hadden gehaald.

Noardeast-Fryslân: verdenking van grootschalige handel in verboden vuurwerk⁸⁸

In december 2023 haalt de politie vier Telegram-groepen uit de lucht die verboden vuurwerk verhandelden. De minderjarige beheerder uit Noardeast-Fryslân wordt verhoord. Volgens de politie werden in de Telegram-groepen op grote schaal verboden vuurwerk en explosieven aangeboden.

Ad b.) De achterkant van de autobranche

Bij het veldwerk komt de autobranche in beeld als een risicobranche waarover de nodige casus, vermoedens of verdenkingen worden genoemd. Het gaat om de achterkant van de branche: een (qua omvang onbekende) categorie bedrijven in de autobranche met criminele of verdachte praktijken, (mogelijk) ingebed in criminele netwerken.

Deze signalering is in lijn met criminologische literatuur. Kruisbergen e.a. (2015) constateren dat door drugscriminelen wordt geïnvesteerd in bedrijven. Met name betreft het groot- en detailhandel (bijvoorbeeld bedrijven die importeren en exporteren), autobedrijven, coffeeshops, hotels, cafés, restaurants, transportbedrijven, bordelen en financiële dienstverleners. De autobranche heeft ook enkele kenmerken die resulteren in risico's op criminele of frauduleuze praktijken (zie Fijnaut e.a., 1996): branches waarmee criminelen vertrouwd zijn (ze weten hoe het werkt); een branche met lage drempels om een onderneming te starten; complicerende regels (b.v. btw-heffing bij internationale autohandel); veel concurrentie waardoor ondernemingen in (financiële) moeilijkheden geraken (hetgeen leidt tot mogelijke vatbaarheid voor criminele aanbiedingen). Ook biedt de autobranche mogelijkheden voor witwassen, bijvoorbeeld vanwege contante (deel)betalingen. Autobedrijven kunnen diensten verlenen aan criminelen. Bijvoorbeeld auto's verhuren of leasen en verborgen ruimtes inbouwen. Tot slot worden auto's en auto-onderdelen gestolen; deze kunnen via heling door autobedrijven worden ingekocht aan de achterdeur.

De informatie van respondenten over de autobranche is gefragmenteerd en casuïstisch; voor zover het gaat om criminele praktijken betreft het een klein aantal bedrijven. Respondenten lopen er, vanuit primaire taken, als het ware bij toeval tegenaan: ze richten zich er (behoudens enkele controles van autobedrijven) niet specifiek op. In de interviewronde wordt onder meer gewezen op casus of signalen. Deels betreft het zaken die de media hebben gehaald en waarnaar onderzoek is gedaan; in andere gevallen gaat het om signalen en vermoedens. Daarbij gaat het onder meer om incongruenties: gedragingen en omstandigheden die afwijken van het reguliere patroon van bonafide bedrijven en eigenaren. De volgende incongruenties worden genoemd:

- Een ondernemer met een horecazaak (afhalen en bezorgen), een zaak in de beautysector en een autohandel. Bij de eerste twee zaken komt bijna niemand; bij het autobedrijf staan hele of halve wrakken.
- Diverse respondenten wijzen op handel in (erg) goedkope tweede handsauto's, namelijk tussen de paar honderd en duizend euro. Het is de vraag wat het verdienmodel is, zeker als er ook nog eens weinig klanten zijn.
- Autohandelaren met weinig klanten, met een constante handelsvoorraad en/of met een handelsvoorraad die onverkoopbaar lijkt: *"auto's die niet starten of waarvan de deur niet eens meer open gaat"*.
- Bij een autowas-bedrijf worden nooit (auto's van) klanten gezien en "toch" hebben de eigenaren "zelfs investeringsdrift".
- Bedrijven die keuringen (APK) aanbieden, maar waar zelden wordt gekeurd.

⁸⁸ *Politie.nl*, Vier Telegramgroepen offline; politie verstoort handel in vuurwerk, 6 december 2023.

- Reparatiebedrijven met zo nu en dan een klant (geen intake in de ochtend).
- Door personen die actief zijn in criminele of verdachte lokale netwerkjes wordt geïnvesteerd in laagdrempelige bedrijven zonder vergunningplicht: naast “autobedrijfjes” wordt gewezen op “vage” kapperszaken, telefoonzaken en horecazaken.

Voorbeelden van casus en signalen zijn:

- In een groepsinterview wordt vermoed dat in een Fries-Drentse windstreek een drugsnetwerk actief is dat beschikt over bedrijven. Er wordt gewezen op hennepteelt en productie in synthetische drugs, plus verwevenheid met onder andere autobedrijven en horeca.
- Respondenten wijzen op (rechts)personen die actief zijn in de handel in oud ijzer en in de autobranche met het omkatten van auto's. Er zijn wapens aangetroffen en een hennepkwekerij. Ook worden investeringen geconstateerd in de recreatiesector.
- De zogenoemde ‘bende van Wolvega’ was actief in de internationale drugscriminaliteit. Autobedrijven maakten deel uit van hun criminele netwerk en van witwaspraktijken: *“In de bedrijfspanden voerden de verdachten een autohandel. Ze handelden in auto's die niet op naam stonden, of deden bij die handel zwarte betalingen. Zo wisten zij het geld dat zij met de drugshandel verdienden wit. Bij de doorzoeken vonden agenten ongeveer 10 kilo harddrugs, een nepvuurwapen, ongeveer 15.000 euro contant geld, een hoeveelheid vals geld en 36 cilinders lachgas.”*⁸⁹
- Er zijn vermoedens van btw-fraude bij autohandel; dit vergt ‘boekenonderzoek’ en dat valt buiten het bereik en zicht van onze respondenten bij politie en gemeente.
- Bij bedrijfscontroles worden weinig overtredingen aangetroffen (“niet echt schokkend”); wel zijn er vermoedens van ‘omkatten’ die niet hard gemaakt kunnen worden.
- Bij bedrijven wordt geconstateerd dat auto's worden gesloopt, hetgeen in strijd is met het bestemmingsplan. Er worden auto-onderdelen aangetroffen. De precieze herkomst van die onderdelen blijft onduidelijk. Daarom willen verschillende gemeenten meer werk maken van het controleren van het Digitale Opkoopregister.
- Bij één zaak is vervolging ingezet vanwege (demontage na) autodiefstal en witwassen. Zie tabel 5.9.
- Respondenten wijzen op investeringen vanuit een *outlaw motorgang* in de horeca- en autobranche.
- Jongemannen worden ingezet door een crimineel netwerk voor uitvoerend werk, zoals drugs bezorgen of het chauffeurs van kopstukken. Een uitvoerder zorgde voor het inbouwen van verborgen ruimtes.
- Er zijn aanwijzingen voor criminele dienstverlening: stromannen (personen) en rechtspersonen die auto's waarin criminele rijden op hun naam zetten.
- Er worden door criminelen of verdachten auto's gehuurd of geleased in Duitsland.
- Op een vakantiepark werden autobedrijven ingeschreven, op het adres van een vakantiewoning: respondenten wijzen op een combinatie met drugscriminaliteit en op verdachte investeringen, onder meer in woningen.

⁸⁹ Bron: *Dagblad van het Noorden*, Verdachten uit Wolvega en Heerenveen wisten geld wit via autohandel en voerden drugs uit naar Scandinavië, 1 december 2020.

Tabel 5.9: Mediabericht over witwassen en gestolen auto's⁹⁰

De politie krijgt in oktober 2018 een tip dat in loods in Wijnjewoude en Noordwolde gestolen auto's worden gestript, waarvan onderdelen worden doorverkocht. Diezelfde maand leidt het trackingsysteem van een in Hoofddorp gestolen Volkswagen naar Wijnjewoude. In een loods worden vijf gestripte en gestolen voertuigen (bestelauto's) aangetroffen. Plus zeven voorfronten van bestelauto's, overwegend Volkswagen Transporters. Daarvan zijn er zeker vijf afkomstig van gestolen bestelauto's. Er worden nog veel meer auto-onderdelen aangetroffen, zoals voorbumperbalken, achter- en zij portieren, koplampen en kentekenplaten; overwegend afkomstig van Volkswagen Transporters en Mercedes Benz Sprinters. In totaal gaat het om ongeveer 75 gestolen voertuigen.

Ad c.) Witwassen en verdachte transacties

Bij witwassen gaat het om het uitvoeren van transacties die erop gericht zijn crimineel geld een ogenschijnlijk legale herkomst te geven. Witwassen is strafbaar gesteld als zelfstandige activiteit; een veroordeling voor een gronddelict, zoals drugs- of mensenhandel, is niet nodig. Georganiseerde drugscriminaliteit en witwassen zijn bijna een twee-eenheid; om contant verdiend drugsgeld legaal te besteden, is witwassen vereist.

Het project 'Zicht op Ondernijning' registreerde - over de periode van 2011 tot en met 2016 - van zes Friese gemeenten de verdachte transacties. Verreweg de meeste verdachte transacties worden geregistreerd in Leeuwarden: 3.610; 293 per 10.000 inwoners en voor een bedrag van bij elkaar 322.339.000 euro (ruim 322 miljoen dus). Qua absolute aantallen staat Terschelling op de tweede plek: 280 geregistreerde verdachte transacties, ter hoogte van een totaalbedrag van 1.861.000 euro. Vanwege het geringe aantal inwoners pakt de score per 10.000 inwoners hoog uit: 577. In Smallingerland werden 110 verdachte transacties genoteerd: 20 per 10.000 inwoners (het totale bedrag wordt niet vermeld). In Heerenveen gaat het om 90 verdachte transacties: 18 per 10.000 inwoners, voor in totaal 2.158.000 euro. In Súdwest-Fryslân betreft het 70 verdachte transacties; 7 per 10.000 inwoners en 1.038.000 euro. Tot slot worden in de Fryske Marren 20 verdachte transacties genoteerd; dat zijn er drie per 10.000 inwoners.

Bij het RIEC komen vooral signalen in beeld van witwassen via investeringen in vastgoed en door het ophogen (met misdaadgeld) van de omzet van verschillende ondernemingen. Dit laatste wordt door respondenten onder meer vermoed bij bedrijven die van de wind lijken te leven; wel bedrijfscontinuïteit, en mogelijk zelfs investeringen, maar ogenschijnlijk schiet de klandizie daartoe tekort. Bronnen (mediaberichten) brengen witwassen in verband met andere delicten, zoals internationale drugscriminaliteit.⁹¹

Ad d.) Milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit richt schade aan, maar maakt meestal geen directe slachtoffers. Bovendien is bij een categorie milieudelicten geen heterdaad mogelijk, omdat onderzoek nodig is naar boekhoudingen of naar vervuiling om vast te kunnen stellen wat er is gebeurd. Grove schendingen daargelaten, zoals afvaldumping, zijn veel milieudelicten niet herkenbaar voor de burger en is ontdekking ervan werk voor specialisten. Onze interviewronde (met voornamelijk gesprekken met politiemensen en gemeenteambtenaren) is niet geschikt om milieucriminaliteit in kaart te brengen. Onderzoek legt enkele patronen bloot: landelijk en in Noord-Nederland.

Met milieucriminaliteit wordt veel geld verdiend of bespaard. De lage pakkans en strafmaat zijn een incentive om systematisch milieudelicten te plegen. Het nationaal dreigingsbeeld 2017 (Boerman e.a., 2017) wijst op een groot capaciteitsgebrek bij instanties voor handhaving en controle.

⁹⁰ Bron: *Om.nl*, Forse straffen geëist tegen witwasverdachten, 17 december 2020.

⁹¹ Bijvoorbeeld de Bende van Wolvega: *Omrop Fryslân*, Acht, zes en vier jaar celstraf voor hoofdverdachten bende van Wolvega, 30 november 2022.

De Algemene Rekenkamer (2021) spreekt over “handhaven in het duister”. Milieucriminaliteit kenmerkt zich door de grote rol van afvalverwerkingsbedrijven (afval- en reststromen), de chemische industrie (gevaarlijke stoffen) en bouw- en agrarische sector (vervuiling van bodemketen en oppervlaktewater). Het nationaal dreigingsbeeld 2017 noemt binnen deze categorieën actuele vormen van milieucriminaliteit. Zie tabel 5.10.

Tabel 5.10: Overzicht van milieucriminaliteit naar delictsvormen en sectoren (bron: Boerman e.a., 2017).

Categorie	Delicten	Sectoren
Afval- en reststromen	1. de export van afvalstoffen; 2. de sloop, het transport en het storten van asbest; 3. het blenden van stookolie; 4. de verwerking van reststromen.	Recyclingbedrijven, handelaars, inkopers, transporteurs, exporteurs, expediteurs, sloopbedrijven, asbestbranche, stookoliebranche, afnemers van stookolie (scheepvaart), voedselbranche.
Bodemketen en oppervlaktewater	5. activiteiten in de grondstromen; 6. de mestverwerking	Bouwbedrijven, grond-verzetters, agrarische bedrijven
Gevaarlijke stoffen	7. het transport van gevaarlijke stoffen in het binnenlands wegvervoer; 8. het werken met gevaarlijke stoffen door risicobedrijven.	Transportbedrijven, (petro)chemische bedrijven

Een masterthesis (geschreven door een stagiair van het RIEC Noord-Nederland) constateert dat in Noord-Nederland dumping van drugsafval, misstanden in de afvalsector, asbestcriminaliteit en mestfraude “geregeld” worden gesignaleerd, al wordt omtrent de omvang een slag om de arm gehouden (Beukeveld, 2021). Noord-Nederland telt, zo concludeert die studie, veel boerenbedrijven (waaronder veeteelt), mestvergisters en een overcapaciteit van afvalverwerkingsbedrijven. Voorts wordt geconstateerd dat economische belangen resulteren in vergunningen met ruime mogelijkheden. Ook “(...) worden regelmatig dubieuze gedragingen van bedrijven oogluikend toegestaan” (Beukeveld, 2021, p. 57). Bij signalen over milieuovertredingen zou terughoudend worden opgetreden. Het blenden van stookolie wordt niet genoemd, al kan dat veel geld besparen voor vissers en rederijen die gebruikmaken van zeehavens Noord-Nederland (vgl. Spapens e.a., 2013). Bronnen wijzen ook op relatief veel gedumpt drugsafval in de gemeente Waadhoeke.

Ad e.) Groepsvorming en territoriaal geweld

In de interviewronde wordt gewezen op groepsvorming door jongeren en jongvolwassenen, ingebed in netwerken van (drugs-)criminelen en voetbalhooligans. Criminaliteit gaat samen met territoriaal geweld: intimidatie (naar burgers en handhavers, inclusief politie), bedreigingen, vernieling, feitelijk geweldgebruik en ander bot gedrag, zoals hard rijden (met een auto of scooter) of het afsteken van illegaal vuurwerk. Een modern hooligan-fenomeen komt in beeld, namelijk vechtafspraken tussen (hooligan)groepen, niet perse rond een wedstrijd of rondom een stadion en inclusief (gevechts-)trainingen ter preparatie. Er wordt wapenbezit gesignaleerd. Dit is gelieerd aan het hooliganisme bij SC Cambuur. In de gespreksronde wordt gewezen op territoriaal geweld in een dorpskern buiten Leeuwarden, al is dit wel verbonden met hooligans bij SC Cambuur. Overigens komt ook bij SC Heerenveen georganiseerd (supporters)geweld voor, inclusief vechtafspraken. Ook los van het hooliganisme wordt - op kleine schaal - gewezen op criminelen die de gang van zaken in delen van het publieke domein naar hun hand proberen te zetten.

5.6 Afsluiting

De hoofdstukken twee tot en met vijf brachten criminele kansen en ondermijnende praktijken in kaart. De drugscriminaliteit ligt op een stevig niveau. De rondgang door Fryslân laat zien dat criminele of opportunistische praktijken sociale schade en ellende exploiteren. Drugshandelaren, (andere) criminelen die katvangers en loopjongens onder druk zetten, een categorie vastgoedeigenaren of -verhuurders en een categorie zorgaanbieders verrijkt zich ten koste van personen die laag in de pikorde staan. Het volgende hoofdstuk verzet de bakens van het criminologische perspectief naar een bestuurskundige invalshoek, gericht op de gemeentelijke veiligheidsorganisaties.

Hoofdstuk 6

De gemeentelijke aanpak van ondermijning

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Deze is in een stroomversnelling gebracht, onder meer door het opstellen van de zogenoemde Friese norm, al valt er een wereld te winnen. In de meeste gemeenten wordt namelijk veel gevraagd van één of enkele (veiligheids-)ambtenaren. Paragraaf 6.1 beschrijft de beleidscontext van de ambtelijke inspanningen ten behoeve van de ondermijningsaanpak. De paragrafen 6.2 en 6.3 gaan in op belangrijke kenmerken van de gemeentelijke veiligheidsorganisaties. Ook wordt ingegaan op het OOV-takenpakket, met bijzondere aandacht voor de ondermijningaanpak. De Friese normen die daartoe, als intentie, zijn vastgesteld komen aan bod. Paragraaf 6.4 is een korte afsluiting.

6.1 De beleidscontext

De bestuurlijke organisatie in Fryslân is in de laatste tien à vijftien jaar sterk veranderd. Het meest opvallend zijn de gemeentelijke herindelingen, waardoor het aantal gemeenten op het vaste land sterk is afgenomen. Van 27 in 2011 naar achttien vandaag de dag.

Tussen 1984 en 2011 veranderde er getalsmatig niet zoveel in de gemeentelijke indeling, met een stap van 31 naar 27 gemeenten. In ongeveer deze periode veranderde er echter juist weer veel in het politiebestedel, met in 1993 de stap van negen Friese gemeentepolitiekorpsen en het landelijke korps Rijkspolitie naar de regiopolitie Fryslân. Ten tijde van de regiopolitie werd geworsteld met de inrichting van het Friese korps: bij drie lagen (teams, district en regio/provincie) was de capaciteit te schraal om tot voldragen echelons te komen, terwijl bij twee lagen vergaande decentralisatie en versnippering op de loer lag (Van der Torre en Van der Torre-Eilert, 2013). Per 1 januari 2013 is de eenheid Noord Nederland een regio in het nationale bestel, met Fryslân als district. Sindsdien 'staat' de organisatie van de politie, al bleef het inrichtingsdilemma bestaan. Hoeveel 'blauwe' capaciteit wordt toebedeeld aan de (zes) Friese basisteams? En in welke mate worden op Fries niveau (politiedistrict) en op eenheidsniveau (de drie noordelijke provincies) specialismen georganiseerd, waaronder recherchediensten? De fysieke afstand tussen de basisteams en regionale recherche is groot, terwijl de interviewronde laat zien dat de behoefte aan lokale opsporing groot is.

In onze interviewronde valt op dat de reductie van het aantal gemeenten samen is gegaan met toenadering en afstemming tussen Friese OOV-ambtenaren. Er is een onderlinge taakverdeling, er zijn overlegmomenten en wat ondermijning betreft is de zogenoemde Friese norm vastgesteld. Deze professionele afstemming is vooruitgang, want oudgedienden bij de politie weten nog dat - ten tijde van de regiopolitie of ongeveer zes jaar geleden - Fryslân een gemeentelijke lappendeken was, met weinig bestuurlijke afstemming. Nog steeds spreken enkele respondenten over bestuurlijke versnippering.

Omstreeks 2017 stond veiligheid laag op de bestuurlijke agenda in het overgrote deel van Fryslân. Voor zover veiligheid aandacht kreeg, dan toch vooral 'sociale veiligheid'. De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad stond in veel Friese gemeenten op een laag pitje.⁹² De term ondermijning was destijds meer iets voor de Randstad.

Langzaam maar zeker heeft sinds 2017 het veiligheidsdossier, en daarbinnen ondermijning,

⁹² Zie over de(ze) situatie in 2017 in basisteam Sneek: Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017.

meer bestuurlijk aandacht gekregen. Deze agendering heeft plaats in een beleidscontext met de volgende belangrijke kenmerken:

- 1) Er is veel politieke en organisatorische dynamiek geweest door een optelsom van **gemeentelijke herindelingen**. Het aantal gemeenten op het Friese vaste land is fors gereduceerd.⁹³ In 2019 gingen bijvoorbeeld Dongeradiel, Ferwerderadiel, Kollumerland en Nieuwkruisland op in Noardeast-Fryslân. Op 1 januari 2018 ontstond de gemeente Waadhoeke uit drie voormalige gemeenten (Franekeradeel, Het Bildt en Menameradiel) en uit vier dorpen van de voormalige gemeente Littenseradiel. Andere dorpen van deze gemeenten gingen juist weer op in de gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân. In 2014 had ook een ingewikkelde herindeling plaats. Gaasterlân-Sleat en Lemsterland gingen op in de gemeente De Fryske Marren. De gemeente Boarnsterhim werd in 2014 verdeeld over De Fryske Marren (de naam veranderde een jaar later in De Fryske Marren), Heerenveen, Leeuwarden en Súdwest-Fryslân. Gemeente Skarsterlân werd dat jaar ‘verdeeld’ over de gemeenten De Fryske Marren en Heerenveen.
- 2) Door de herindelingen zijn diverse **uitgestrekte gemeenten** ontstaan, met veel kernen en veel grond (en water). Er zijn (exclusief Leeuwarden) maar liefst zeven gemeenten met een landoppervlakte van minstens 220 vierkante kilometer. Twee gemeenten tellen een landoppervlakte van veel meer dan 300 vierkante kilometer, namelijk Noardeast-Fryslân (387 km²) en De Fryske Marren (351 km²). De gemeente Súdwest-Fryslân telt maar liefst 535 vierkante kilometer land. In zulke omvangrijke gemeenten vallen basale, maar belangrijke vragen (relatief) lastig te beantwoorden. Wat gebeurt er in de gemeente qua overlast en misdaad, in het bijzonder op risicolocaties, zoals bedrijventerreinen? Wie wonen er in de gemeente en zijn er locaties waar mensen illegaal wonen en/of waar huurders onder druk gezet worden? In de zomermaanden vergen in verschillende gemeenten het toerisme en evenementen tijd en energie van politie en gemeente. Ook gaat de professionele aandacht en inzet - alleen al door zichtbare problematiek en meldingen - bijna vanzelf uit naar meer stedelijk of bewoond gebied. De consequentie is dat er maar weinig zicht is op wat in de omliggende landelijke gebieden speelt.
- 3) In vier gemeenten wordt een – door twee gemeenten – gedeelde ambtelijke organisatie ontvlochten. Zo’n **ambtelijke ontvlechting** wordt doorgevoerd in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, en is per 1 januari 2024 (na afronding van ons veldwerk) voltooid in Dantumadiel en Noardeast-Fryslân. Dit nam en neemt veel tijd in beslag en leidt tot een tijdelijke stilstand in de ontwikkeling van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie, terwijl die juist verder ontwikkeld moet worden; alleen al vanwege de ambities die qua ondermijningsaanpak liggen besloten in de Friese norm. Veiligheidsambtenaren worden, net als andere medewerkers, verdeeld over twee gemeenten.
- 4) **Ondermijning op de agenda: bestuurlijke trekkers, gedeelde normen en lange adem.** Ondermijning is Fryslân bestuurlijk geagendeerd. Dit bleek uit de gespreksronde en werd in juli 2022 onderstreept met (ondertekening van) de ‘Intentieverklaring Friese Norm Gezamenlijke aanpak van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit.’ De norm presenteert vijf lijnen waarlangs inspanningen geleverd moeten worden. Zie daarover paragraaf 6.3. Naast de Friese gemeenten zijn de provincie en het Waterschap (Wetterskip

⁹³ Zie: <https://allefriezen.nl/gemeentelijke-herindelingen>

Fryslân) partners. Twee burgemeesters, namelijk die van Achtkarspelen en Waadhoeke, fungeren als bestuurlijk trekker. Het vergt stevige inspanningen om meer en meer gestalte te geven aan de bestuurlijke ondermijningsaanpak. Dit vergt een lange adem.

6.2 De gemeentelijke veiligheidsorganisaties

Deze paragraaf presenteert de stand van zaken wat betreft de personele formatie die beschikbaar is voor de OOV-taken en voor geüniformeerde boa's in domein 1. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de gemeenten. De beschikbare capaciteit ligt op een bescheiden niveau; afgezet tegen het aantal inwoners, maar nog meer als wordt gekeken naar het landoppervlakte.

6.2.1 Gemeentelijke OOV-organisaties: de capaciteit versus inwonertallen en oppervlaktes

Tot en met ongeveer 2017 was het gemeentelijke veiligheidsbeleid sterk gericht op sociale veiligheid en op aangiftedelicten; ondermijning was nog geen (gemeentelijke) prioriteit. Dit werkt door in de OOV-formaties die we in de Friese gemeenten aantreffen in 2023. Enkele gemeenten hebben (recent) de OOV-formatie uitgebreid. In enkele andere gemeenten bestaat een voornemen tot capaciteitsuitbreiding, maar lukte het (nog) niet om dit structureel te financieren of in te vullen. De OOV-formatie die in tabel 6.1 wordt gepresenteerd betreft een momentopname.

In de dertien gemeenten op het vaste land loopt de OOV-capaciteit in *absolute zin* uiteen van 2,25 fte en 2,4 fte (in respectievelijk Ooststellingwerf en Weststellingwerf) tot 8,67 fte (Súdwest-Fryslân). De formatie-cijfers zeggen meer als rekening wordt gehouden met het inwonertal en met het landoppervlakte.

In de dertien Friese vaste land-gemeenten ligt de OOV-capaciteit op gemiddeld 0,88 per 10.000 inwoners. Dat is meer dan in Groningse Ommeland; daar lag de OOV-capaciteit in negen gemeenten op 0,65 per 10.000 inwoners (Van der Torre e.a., 2023). Daar staat tegenover dat het landoppervlakte in deze dertien Friese gemeenten beduidend groter is dan in de negen Groningse Ommeland-gemeenten: circa 2.850 vierkante kilometer versus ongeveer 2.140. Wat het wateroppervlakte betreft is het verschil verhoudingsgewijs nog forser: ongeveer 1.161 vierkante kilometer tegenover circa 623. Dit is in lijn met de bevolkingsdichtheid op provincieniveau: Groningen telt 257 inwoners per vierkante kilometer en Fryslân 198; alleen Drenthe is enigszins dunner bevolkt, met een score van 191. Het is gebruikelijk om de OOV-formatie te relateren aan het inwonertal, maar de *grote Friese oppervlaktes* zijn relevant:

- Het wateroppervlakte gaat gepaard met watertoerisme; dat vergt veiligheidsbeleid en ordehandhaving, met name in de zomermaanden. Er is onder meer drank- en drugsgebruik op het water, er wordt te hard gevaren en er zijn op het water mogelijkheden voor (kleine en grote) drugshandel en drugssmokkel.
- Er is in Fryslân letterlijk ruimte voor evenementen, ook op het water; dat trekt bezoekers (waaronder toeristen) en vergt veiligheidsbeleid en personele inzet van veiligheidsprofessionals.
- Door het uitgestrekte en dunbevolkte karakter van het gebied, is het lastig om belangrijke vragen te beantwoorden: wat gebeurt er qua overlast en misdaad in (uitthoeken van) de gemeente, en wie wonen er nu precies en onder welke omstandigheden?
- Anonimiteit in dunbevolkte gebieden leidt tot criminele kansen en criminele praktijken; het werkt echter – zeker niet langs deze redeneerlijn – in beperkte mate door in Haagse verdeelsleutels voor gemeentebudget of politiesterkte.

- ‘Kennen en gekend worden’ is een geijkte methode om te achterhalen wat er qua overlast en misdaad gebeurt in ons land; dat was en is zo bij de politie, maar inmiddels ook al een tijd voor OOV-organisaties en boa’s. Het idee is dat, via opgebouwde sociale netwerken informatie wordt verzameld. Dit is een enorme klus in de honderden Friese dorpen en kernen; daar komt in bepaalde windstreken dan nog eens de culturele geslotenheid bij.

Per 10.000 inwoners: minder dan 0,95 fte OOV-capaciteit in acht gemeenten

Er zijn op het vaste land acht gemeenten met *minder dan 0.95 fte OOV-capaciteit per 10.000 inwoners*. Op hoofdlijnen vallen daarover – met in achtneming van het bovenstaande – enkele opmerkingen te plaatsen:

- In de (thans nog gedeelde) ambtelijke organisatie van Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen ligt de OOV-capaciteit op het laagste peil per 10.000 inwoners: 0,52. Er wordt gewerkt in een omvangrijk gebied (251 km²), er worden OOV-professionals tijdelijk ingehuurd en er komt een ambtelijke reorganisatie aan. De OOV-capaciteit wordt tijdelijk bevroren.
- De Fryske Marren telt een OOV-capaciteit van 0,69 per 10.000 inwoners; in absolute zin gaat het om 3,58 fte, waarvan 2,13 fte een structureel karakter heeft. De landoppervlakte (351 km²) en wateroppervlakte (198 km²) zijn dermate omvangrijk dat alle hierboven genoemde werklust-verzwarende omstandigheden relevant zijn.
- Heerenveen heeft een OOV-capaciteit van 3,8 fte; dat is 0,74 fte per 10.000 inwoners. De werklust ligt niet besloten in de omvang van het grondgebied; wel is er typisch stedelijke problematiek. Het gaat om twee belangrijke Friese fenomenen, namelijk drugscriminaliteit en misstanden met (verhuur van) vastgoed; dat laatste wordt in klare taal aangekaart door bewoners.
- In Weststellingwerf en Ooststellingwerf schommelt de OOV-capaciteit per 10.000 inwoners rond de 0,9: 0,87 in ‘Oost’ en 0,91 in ‘West’. Het gaat om twee bijzondere gemeenten (“Er wordt hier geen Fries gesproken”), aan de zuidoostkant van Fryslân, grenzend aan Overijssel en Drenthe. Beide gemeenten tellen (ongeveer) 220 vierkante meter landoppervlakte, met de nodige stedelijke kernen met criminele kansen en ondermijnende praktijken; deels lokaal en deels verweven met misdaadpraktijken in Heerenveen (Weststellingwerf) of Drenthe (Ooststellingwerf). Naast drugscriminaliteit vergen vastgoedpraktijken (o.a. kamerverhuur) tijd en energie van de gemeentelijke veiligheidsorganisaties.
- In de (tot 1 januari 2024 gedeelde) ambtelijke organisatie van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel ligt de OOV-capaciteit per 10.000 inwoners op 0,87. Dat is in totaal een OOV-formatie van 5,67 fte, al valt dit tijdens ons veldwerk vanwege langdurige afwezigheid 1,89 fte lager uit. De gemeenten zijn per januari 2024 ontvlochten. De capaciteit is in 2024 in Noardeast-Fryslân 4,67 fte, waarvan 0,89 fte langdurig afwezig is. De capaciteit bedraagt in 2024 precies 2 fte in Dantumadiel.

Per 10.000 inwoners: tussen de 0,95 en 1,36 fte OOV-capaciteit (vier gemeenten)

Vier gemeenten tellen per 10.000 inwoners een OOV-formatie *tussen 0,95 en 1,36*, namelijk:

- In Súdwest-Fryslân ligt de OOV-capaciteit op 0,95 per 10.000 inwoners; in absolute zin gaat het om een formatie van 8,76 fte. De formatie is gegroeid en dat ging gepaard met agendering van veiligheid, inclusief ondermijning: in 2017 stond dit laatste bestuurlijk nauwelijks op het netvlies (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). De formatie maakt een onderlinge taakverdeling mogelijk, al schuilt een uitdaging in de landoppervlakte: het is de ‘grootste’ gemeente van het land. Het vergaren van lokale kennis over onveiligheid, inclusief

ondermijnende praktijken, is derhalve een immense klus. En daar komt de hele waterwereld - met tal van (jacht)havens, werven en watertoerisme – nog bij.

- De gemeente Smallingerland heeft een OOV-capaciteit van 5,4 fte; 0,96 fte per 10.000 inwoners. De werklust voor de afdeling veiligheid is geconcentreerd in Drachten: een plaats die na Leeuwarden de meeste inwoners heeft in Fryslân. Drachten vervult een bovenregionale verzorgingsfunctie wat betreft gezondheidszorg, cultuur, onderwijs en detailhandel. Dit is een voedingsbodemp voor onder meer drugscriminaliteit.
- Opsterland; 0,96 fte per 10.000 inwoners. De formatie is tamelijk recent enigszins uitgebreid, mede met het oog op de aanpak van ondermijning. De landoppervlakte is omvangrijk (224 km²), met platteland en kernen met aanzienlijke verschillen qua sociaaleconomische positie.
- De gemeente Waadhoeke telt 0,96 fte OOV-capaciteit per 10.000 inwoners; het betreft in absolute zin een formatie van 4,5 fte.

Havenstad Harlingen: 2,16 fte OOV-capaciteit per 10.000 inwoners

Er is, op het vaste land, één Friese gemeente met meer dan 2 fte OOV-capaciteit per 10.000 inwoners: Harlingen, met 2,16. Deze hoge score komt door een optelsom van factoren: de gemeente telt niet zoveel inwoners (ruim 16.000), en overigens ook een klein oppervlakte, maar vervult wel centrumfuncties (o.a. qua onderwijs en uitgaan) en telt een zeehaven; daar bestaan criminele kansen, er zijn enkele signalen over criminele praktijken en informatie over de lokale aanwezigheid van (zwarte) georganiseerde criminelen. Dit is qua veiligheid bewerkelijk en vraagt om stevige OOV-inspanningen. De projectleider ondermijning wordt extern gefinancierd, namelijk door het RIEC Noord-Nederland. Ook maakt de Bibob-coördinator deel uit van het OOV-team. Deze omstandigheden verhogen de beschikbare OOV-capaciteit.

De eilanden

Op de vier Waddeneilanden is de inwoner-maatstaf nauwelijks relevant: er wonen weinig of heel weinig mensen, terwijl het wel toeristen-bestemmingen zijn. De portefeuille van de OOV-ambtenaren is breed (bijvoorbeeld ook APV & Bijzondere wetten, inclusief de juridische aspecten), want één of twee (van 1,89 fte op Terschelling tot 0,4 fte op Vlieland) ambtenaren vervullen de OOV-functie. Dit vergt interne en externe afstemming, plus invulling of ondersteuning van wettelijke (burgmeesters)taken. Minder is haast niet mogelijk, al resulteert ook dat reeds in hoge scores in vergelijking met het vaste land. Enkele specifieke vraagstukken dringen zich op qua formatie of ambtelijke bezetting. Wordt iemand van het eiland of van de vaste wal aangesteld? Dit heeft praktische gevolgen (woon-werkverkeer) en wijst op een geïjkt dilemma. Want: wie van 'buiten' komt, krijgt (lang?) niet alles te horen van eilanders; en wie van het eiland komt, zal helder en overtuigend moeten communiceren om draagvlak te kunnen krijgen bij handhaving. Een ander vraagstuk betreft de vervangbaarheid; bij vakantie of ziekte, maar ook als een ambtenaar vertrekt en een nieuwe ambtelijke kracht wordt gezocht.

Tabel 6.1: OOV-capaciteit in 18 Friese gemeenten in 2023

Gemeente	OOV-capaciteit in fte	Aantal inwoners	Fte OOV per 10.000 inwoners	Landopp. (km ²)	Wateropp. (km ²)
Waadhoeke	4,5	46.718	0,96	285	30
Harlingen	3,5*	16.188	2,16	25	363
Súdwest-Fryslân	8,67	90.883	0,95	523	385
De Fryske Marren	3,58**	51.992	0,69	351	198
Weststellingwerf	2,4***	26.467	0,91	220	8

Ooststellingwerf	2,25	25.837	0,87	223	3
Heerenveen	3,8	51.637	0,74	190	8
Opsterland	2,89	30.054	0,96	224	3
Smallerland	5,4	56.098	0,96	94	8
Tytsjerksteradiel/Achtkarspelen	3,15	60.557	0,52	251	15
Noardeast-Fryslân/Dantumadiel ⁹⁴	5,67****	65.006	0,87	464	140
Subtotaal	45,81	521.437	0,88	2.850	1.161
Schiermonnikoog	1	982	10,13	43	160,63
Ameland	1	3.840	2,6	57	211,91
Terschelling	1,89	4.928	3,84	87	586,78
Vlieland	0,4	1.291	3,1	42	273,96
Leeuwarden	12,8 #	127.064	1,0	238	17

Noten * 1 fte extern gefinancierd ** 2,13 structureel *** 0,8 openstaande vacature. **** In 2023 1,89 langdurig afwezig; in 2024 is de ambtelijke organisatie opgesplitst: de capaciteit is in **2024** in Noardeast-Fryslân 4,67 fte, waarvan 0,89 fte langdurig afwezig; de capaciteit is in 2024 2 fte in Dantumadiel. # OOV en juridische zaken; excl. bijzondere wetten en meldpunt overlast Leeuwarden.

6.2.2 De boa-organisaties

De dertien Friese gemeenten op het vaste land (exclusief Leeuwarden) tellen bij elkaar bijna zestig geüniformeerde boa's, actief op het zogenoemde domein 1.⁹⁵ Om precies te zijn gaat het om 59,27 fte. Dat is een formatie van 1,14 fte per 10.000 inwoners. Dit is meer dan in de negen Groningse Ommeland-gemeenten, waar de teller uitkwam op 0,65 fte per 10.000 inwoners (23 boa's in totaal). Echter, telt het veel grotere Friese land- en wateroppervlakte juist bij deze professionals zwaar; boa's surveilleren nu eenmaal op straat en de aard van hun werk (o.a. reageren op meldingen, preventief toezicht, 'kleine' handhaving en signalering) vraagt om aanwezigheid door de hele gemeente heen, verspreid over de dag en avond, ook in het weekend. Kortom, juist voor de boa-functies en -taken weegt de oppervlakte van het werkgebied zwaar.

Op het vaste land loopt de boa-formatie uiteen van 4 fte (Heerenveen en Harlingen) tot 8 fte in Smallerland en 16,5 fte in Súdwest-Fryslân. Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland (de zogenoemde OWO-gemeenten) hebben een gezamenlijke VTH-organisatie, met 6 fte aan boa-capaciteit.

Per 10.000 inwoners ligt de boa-capaciteit het hoogst in Harlingen (2,47), Súdwest-Fryslân (1,82) en Smallerland (1,43). De hoge score in Harlingen komt door de centrumfunctie van deze plaats en doordat "heel Harlingen" een regime kent van betaald parkeren; dat vraagt om boa-inzet. Ook is 0,4 fte boa-capaciteit gereserveerd voor samenwerking met Vlieland. In Súdwest-Fryslân wordt een aanzienlijke formatie 'afgedwongen' door de enorme oppervlakte én de stedelijke kernen met centrumfunctie, zoals Sneek. Ook bestaat in deze gemeente al ruim vijf jaar een boa-visie die aanstuurt op wijkintegratie, met boa's die gebiedsgericht (op wijkniveau) streven naar contact en samenwerking met politie en bewoners (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). De laagste score wordt genoteerd in Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen tezamen: 0,66 fte per 10.000 inwoners. De vier eilanden tellen bijna geen boa's: één 'eigen' boa op Terschelling en 2 fte inhuur-boa's op Schiermonnikoog. Vlieland huurt 0,4 fte boa's in bij de gemeente Harlingen. Ameland huurt 0,25 fte in.

⁹⁴ Tijdens ons veldwerk in 2023 hadden deze gemeenten nog een gedeelde ambtelijke organisatie. Inmiddels zijn de ambtelijke organisaties, per 1 januari 2024, ontvlochten.

⁹⁵ Dit zijn buitengewone opsporingsambtenaren die toezichthouden en handhaven in de openbare ruimte. Zij zetten zich in voor de aanpak van overlast, verloedering of veiligheid voor zover dit laatste niet ziet op de openbare orde. Boa's kunnen ook een belangrijke rol spelen in het herkennen van ondermijningssignalen.

De huidige boa-bezetting loopt tegen grenzen aan, namelijk:

- De politie bakent haar taken af, waardoor meer werkzaamheden en meldingen bij de geüniformeerde boa's belanden.
- Door landelijke ontwikkelingen neemt het aantal boa-taken gestaag toe; recent werd bijvoorbeeld gepleit voor verkeerstoezicht en -handhaving door boa's.
- Boa's werken vaak ook in de weekenden en op de avonden. En vanwege onder andere de persoonlijke veiligheid vaak in een koppel. Hier komen trainings-verplichtingen bij. De consequentie is dat, bij een klein aantal boa's, de mogelijkheden voor inroostering en werkverdeling snel tegen grenzen aanlopen.
- In diverse gemeenten werken relatief veel jonge boa's; zij moeten worden ingewerkt en de weg vinden, zowel in de gemeentelijke organisatie als in de gemeente (op straat). Het personeelsbeleid krijgt te maken met een landelijk probleem: boa's zijn schaars en gewild, want veel gemeenten investeren in de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de gemeentelijke boa-organisatie.
- Meldingen, toezicht op risico- en overlastlocaties, evenementen, wijk- of gebiedsgerichte taken en klassieke taken (b.v. horeca of parkeren) leveren al zoveel boa-werk op dat er weinig ruimte overblijft voor de gemeentelijke ondermijningsaanpak. De boa's hebben een signalerende taak, al is dat in een omvangrijke gemeente lastig. Boa's worden wel vaker ingezet bij gezamenlijke actie, met gemeentelijke collega's (b.v. bouwinspecteurs, BRP-toezichthouders en OOV-ambtenaren). Bijvoorbeeld bij controles op bedrijventerreinen of bij het controleren (periodiek) of in de gaten houden (routine) van panden met (kamer)verhuurpraktijken en/of overlast.

Tabel 6.2: Boa-capaciteit (domein 1) in de Friese gemeenten in 2023

Gemeente	Boa-capaciteit in fte	Aantal inwoners	Fte boa per 10.000 inwoners	Landopp. (km2)	Wateropp. (km2)
Waadhoeke	4,7*	46.718	1,01	285	30
Harlingen	4	16.188	2,47	25	363
Súdwest-Fryslân	16,5	90.883	1,82	523	385
De Fryske Marren	5,67**	51.992	1,09	351	198
Ooststellingwerf, Weststellingwerf & Opsterland (OWO-VTH)	6	82.361	0,73	668	11
Heerenveen	4***	51.637	0,77	190	8
Smallingerland	8	56.098	1,43	94	8
Tytsjerksteradiel/Achtkarspelen	4	60.557	0,66	251	15
Noardeast-Fryslân/Dantumadiel	6,4****	65.006	0,98	464	140
Subtotaal	59,27	521.437	1,14	2.850	1.161
Schiermonnikoog	2#	982	-	42,93	160,63
Ameland	0,25#	3.840	0,65	56,59	211,91
Terschelling	1	4.928	2,03	87,21	586,78
Vlieland	0,4#	1.291	-	41,84	273,96
Leeuwarden	34/42	127.064	2,7/3,3	238	17

Noten * 1 fte deels meedraaiend coördinator. ** 1 fte vacature. *** 1 fte stagiair. **** In 2024 2,6 fte boa-capaciteit in Dantumadiel. # inhuur.

6.3 Gemeentelijke veiligheidsorganisatie: ontwikkelingen, grenzen en ondermijning

6.3.1 Algemeen

In de interviewronde spraken we OOV-ambtenaren met materiekkennis (over ondermijning) en met een Fries OOV-netwerk, met daarbinnen aandacht voor de ondermijningsaanpak. Er bestaat al met al heel wat inzicht in ondermijnende praktijken. Dat is vaak opgebouwd in laatste 3 à 4 jaar; respondenten wezen wel op blinde vlekken en informatietekorten. Het spiegelbeeld van die zelfkritiek is de bereidheid om de schouders er verder onder te zetten. Dat is nodig om invulling te geven aan de - gedachte achter de - Friese normen over de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Zie 6.3.3.

De Friese gemeenten bouwen aan de ondermijningsaanpak. Dat gaat gelijk op met een bredere ontwikkeling van de gemeentelijke veiligheidsfunctie; steeds meer en complexe taken dienen te worden vervuld. Zie sub-paragraaf 6.3.2. Bij de ontwikkeling van de bestuurlijke ondermijningsaanpak zijn Friese ambities geformuleerd. Zie sub-paragraaf 6.3.3.

6.3.2 Gemeentelijke OOV-functie: een optelsom van taken

Voor de gemeentelijke OOV-organisaties is ondermijning een lokale prioriteit, naast andere prioriteiten en taken. Het regionaal beleidsplan veiligheid Noord-Nederland 2020-2023 benoemt vier prioriteiten: 1.) ondermijnende criminaliteit; 2.) de verbinding tussen veiligheid en zorg; 3.) digitale criminaliteit; en 4.) maatschappelijke onrust of verdeeldheid. Bij de drie 'andere' prioriteiten, naast ondermijning, is het werkaanbod stevig. In hetzelfde plan, maar dan voor de periode van 2024 tot en met 2027, blijft dit op hoofdlijnen hetzelfde. Er worden vier 'strategische (ontwikkel)thema's' genoemd: 1.) maatschappelijk ongenoegen; 2.) (georganiseerde) ondermijnende criminaliteit; 3.) cyberveiligheid; en 4.) veiligheid en zorg.

Naast de prioriteiten is er een al langer bestaand en blijvend OOV-werk aanbod. Deze taken keren terug in lokale veiligheidsplannen. Het gaat om een brede categorie op het terrein van openbare orde en veiligheid, zoals overlast, uitgaansgeweld of vernielingen. Jeugdoverlast en -criminaliteit kunnen een specifiek thema zijn. Dat geldt ook voor het veilige verloop van evenementen, verkeersveiligheid en het terugdringen van vermogensdelicten, in het bijzonder woninginbraak. Andere gerichte inspanningen zijn bijvoorbeeld de publieke-private samenwerking rond keurmerken voor ondernemers of op bedrijventerreinen. Ook vragen de Friese AZC-locaties om veiligheidsbeleid. Hetzelfde geldt voor de toeristenstromen naar Fryslân.

De optelsom van Friese OOV-taken past in een landelijke trend. De veiligheidstaken en bevoegdheden van de burgemeester zijn namelijk toegenomen in de afgelopen jaren, getuige onder meer het Damoclesbeleid, gebiedsverboden, huisverboden, de Wet Bibob, de crisismaatregel in de Wet verlichte ggz en de Wet aanpak woonoverlast. Crises, incidenten en piekinspanningen - zoals de coronacrisis, de opvang van vluchtelingen of demonstraties - zijn gebeurtenissen met impact. Het vergt stevige bestuurlijke en ambtelijke inspanningen. Crisisbeheersing is een OOV-taak; vaak als deeltaak van één ambtenaar.

In de werkportefeuille van de Friese OOV-organisaties komen dus veel en nogal uiteenlopende zaken samen. De werklust die dit voor de OOV-organisatie met zich meebrengt, is fors en groeit. Van de 17 bestudeerde Friese gemeenten zijn er twee afzonderlijke gemeenten met een OOV-formatie van meer dan 5 fte: Smallerland (5,4) en Súdwest-Fryslân ((8,67). Dit maakt een taakverdeling met een zekere specialisatie mogelijk, net als onderlinge vervangbaarheid bij verlof of personele wisselingen. Bij een gering aantal OOV-ambtenaren is het lastig om de OOV-functie organisatorisch in te bedden; al snel is het dan een kwestie van één of enkele sleutelfiguren en geen sleutelfunctie. Ook met een

kleine formatie worden prestaties geboekt, al is het telkens de vraag wat wordt gedaan en wat (voorlopig) niet. We stuiten geregeld op vacatures en op gedetacheerde professionals. De gemeentelijke OOV-functie leunt op een klein aantal OOV-ambtenaren. Dat laat zich voelen bij de ondermijningsaanpak.

6.3.3 Over de Friese norm

De zogenoemde Friese Norm voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning – door de Friese gemeente, de provincie en het waterschap – is een intentieverklaring, gericht op het stimuleren van een gedeelde (“geharmoniseerde”) aanpak. Er is een ambtelijke werkgroep om dit te coördineren, plus twee bestuurlijke aanjagers: de burgemeesters van Achtkarspelen en Waadhoeke. De intentieverklaring betreft geen gemeentelijke verplichting; de besluitvorming blijft in handen van de burgemeesters, de colleges en gemeenteraden. De betekenis schuilt in het gedeelde bestuurlijke commitment en in de redenering dat de criminele kansen en praktijken alleen in de gehele provincie kunnen worden teruggedrongen als de inspanningen min of meer op hetzelfde peil liggen. Criminelen houden zich nu eenmaal niet aan gemeentegrenzen.

Voor onze OOV-respondenten is de Friese norm een steun in de rug. Het heeft bijgedragen aan het besef dat ondermijning meer is dan een veiligheidsprioriteit, omdat het vraagt om brede gemeentelijke alertheid en inspanningen. We troffen bijna in elke gemeente OOV-ambtenaren aan die vertelden over vooruitgang op bepaalde terreinen, soms inclusief capaciteitsuitbreiding. Sommige gemeenten lopen voorop, terwijl anderen pionieren. De intentieverklaring wordt gezien als houvast om de stap te zetten van pionieren naar een meer gestroomlijnde aanpak, toegespitst op zaken die lokaal het zwaarst wegen.

Bij ambtelijke inspanningen om de pioniersfase te verlaten, worden grofweg twee paden bewandeld. Er zijn gemeenten die eerst het beleid op orde brengen. Andere gemeenten organiseren allereerst actie organiseren; het beleid volgt.

We beschrijven de vijf onderdelen van de Friese norm. Op basis van ons veldwerk geven we steeds een toelichting. Hierbij is van belang dat de intentieverklaring is getekend in juli 2022. Het is te vroeg om te evalueren in welke mate de gemeenten voldoen aan de normen; het is werk in uitvoering.

Norm 1: Verhogen bewustwording bij bestuur en ambtelijke organisatie

De bewustwording over het thema ondermijning moet worden “versterkt”. Ondermijning dient te worden opgenomen in het (herziene) integraal veiligheidsplan. Ook dient ondermijning als het ware aspect-beleid te worden; in het beleid (genoemd worden recreatie of jeugd) dient te worden “(...) afgewogen of het thema ondermijning specifiek dient te worden beschreven”. Regionale kennis- en beleidsuitwisseling wordt gestimuleerd.

Opmerkingen op basis van het veldwerk

Ondermijning is of wordt onderdeel van het lokale integraal veiligheidsplan. Het is een lokale veiligheidsprioriteit geworden, al zijn er tussenstappen nodig om dit te laten landen in de uitvoeringspraktijk. De Friese intenties bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak leunen op de schouders van één of enkele ambtenaren met een aanjagende rol. Het is daardoor moeilijk om bij de uitvoering bevredigende resultaten te boeken. *Invoering* is nodig als tussenstap, dat wil zeggen het politiek-bestuurlijk bepleiten en (vervolgens) ambtelijk positioneren van voldoende gekwalificeerd personeel en financiële middelen.

De intentie om ondermijning zo nodig een (belangrijk) aspect te maken van gemeentelijke beleidsinspanningen op een ander terrein, heeft lokale relevantie. Bijvoorbeeld bij het recreatiebeleid op de eilanden, met aandacht voor drugsgebruik, drugshandel en huisvesting van

seizoenarbeiders. In andere gemeenten komt zorg als thema naar voren; om (potentiële) slachtoffers de helpende hand te bieden of omdat het lokaal zorgstelsel inspanningen vraagt om betere zorgresultaten te boeken en/of om de zorg meer fraudebestendig te maken.

Wat betreft de gang van zaken binnen de gemeentelijke organisatie worden drie belangrijke patronen benoemd:

- In kleine ambtelijke clusters rondom de (centrale) OOV-ambtenaar ontstaat meer en meer focus of gedeelde actie. Het betreft burgerzaken en vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het gaat vaak om 'wonen' in brede zin, onder meer vanwege misstanden met vastgoed(verhuur), woonoverlast en alertheid op (adres)fraude.
- Op andere afdelingen zien respondenten ambtelijke stijlen waarin dienstverlening en/of (recreatie)economie centraal staan, met weinig oog voor ondermijning of een sterk geloof in de goede bedoelingen van bewoners en ondernemers. De OOV-ers die de kar trekken bij de ondermijningsaanpak moeten dan "flink trekken" aan ambtenaren van andere afdelingen.
- Respondenten schatten de houding van de ambtelijke top wisselend in: van interne partners die ruggensteun verlenen tot aan de belangrijkste ambtelijk laag die nog overstag moet om ondermijning te zien als belangrijke gemeentelijke opgave.

Norm 2: Organisatie, inrichting en informatiehuishouding

Er dienen werkprocessen te worden ontwikkeld "(...) waardoor signalen van ondermijning zorgvuldig en eenduidig worden opgepakt". Hiertoe dient er onder meer een intern meldpunt te zijn, plus een lokaal ondermijningsoverleg met relevante gemeentelijke afdelingen, zodat - binnen de kaders van privacywetgeving – signalen over mogelijke ondermijning worden besproken en ingeschat.

Opmerkingen op basis van het veldwerk

Voor de organisatorische positie van de gemeentelijke ondermijningsaanpak is van belang hoeveel personele armslag de OOV-organisatie heeft. In de meeste gemeenten is dit een deeltaak van één of twee OOV-ambtenaren. Zie tabel 6.3. Hierop bestaan enkele uitzonderingen:

- Harlingen telt een projectleider ondermijning en een Bibob-coördinator; met 1,5 fte als formatie.
- De drie zogenoemde OWO-gemeenten (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland) hebben, op een volle formatieplaats, een 'juridisch medewerker Bibob en ondermijning' aangesteld.
- In Súdwest-Fryslân is de aanjaag-taak een OOV-deeltaak, al zijn wel twee boa's aangewezen met ondermijning in het takenpakket; voor hoogstens 0,5 fte.

Uit onze interviewronde blijkt dat zeven gemeenten⁹⁶ een meldpunt ondermijning hebben ingericht. Het gaat bijvoorbeeld om een e-mailadres. Bij de meldpunten wordt weinig gemeld. Dat is niet alleen een ongunstig teken, want signalen worden vaker direct (ook mondeling) onder de aandacht gebracht van de OOV-ambtenaar. Hiervoor worden onder andere de in het leven geroepen gemeentelijke ondermijnings-overleggen benut. In dertien gemeenten⁹⁷ bestaat inmiddels zo'n overleg. Naast OOV en handhaving (boa-organisatie) nemen bijvoorbeeld deel aan het ondermijningsoverleg: vergunningverlening, burgerzaken, economische zaken (zoals

⁹⁶ De Fryske Marren, Harlingen, Ooststellingwerf, Smallingerland, Waadhoeke, Weststellingwerf en Terschelling. In Heerenveen is geen meldpunt ondermijning ingericht, maar medegedeeld dat ondermijningssignalen via de e-mail kunnen worden gemeld bij team veiligheid. Dat is ook het geval in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel.

⁹⁷ Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel, Harlingen, Heerenveen, Noardeast-Fryslân, Dantumadiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Súdwest-Fryslân, Waadhoeke, Weststellingwerf en Terschelling.

bedrijvencontactfunctionaris), werk en inkomen, vastgoed, financiën, toezichthouders bouw/brandveiligheid, toezichthouders sociaal domein, toezichthouders milieu en juridisch medewerkers, mogelijk belast met Bibob-beleid. Soms sluit de politie aan; dat wordt (in vragenlijsten) vermeld in vijf gemeenten.

Gemeenten stuiten op vermoedens over (ernstige) criminele praktijken. Louter gemeentelijke inspanningen volstaan dan niet. Er is dan behoefte aan een vlotter opschalingstraject, via integrale overlegvormen tussen gemeenten, politie, justitie en RIEC. Urgente casus kunnen dan eerder resulteren in opsporingsactiviteiten of in een integrale RIEC-interventie. Er wordt gewezen op succesvolle opsporingsonderzoeken of integrale interventies, al is de teneur dat dit vaker nodig is. Het wijst op een belangrijk punt: om met gemeentelijke ondermijningsinspanningen resultaten te boeken, zijn ook repressieve inspanningen nodig.

Tabel 6.3: Beschikbare fte's van veiligheidsspecialisten, beschikbaar voor gemeentelijke ondermijningsaanpak

Schattingen op basis van ingevulde vragenlijst of interview	
Waadhoeke	Deeltaak 2 OOV-ers (ca. 1-1,5 fte)
Harlingen	Projectleider ondermijning en bibob-coördinator (1,5 fte); ook bij overige OOV-ers is ondermijning onderdeel van het takenpakket
Súdwest-Fryslân	Deeltaak OOV (ca. 1,3 fte) + twee boa's (hoogstens 0,5 fte)
De Fryske Marren	Deeltaak 1 OOV-er (geen schatting fte)
Weststellingwerf	Deeltaak 2 OOV-ers (geen schatting fte) + juridisch medewerker bibob en ondermijning van team OWO-VTH (1 fte)
Ooststellingwerf	Deeltaak OOV-ers (geen schatting fte) + juridisch medewerker bibob en ondermijning van team OWO-VTH (1 fte)
Heerenveen	Deeltaak 2 OOV-ers (ca. 0.6 fte)
Opsterland	Deeltaak 2 OOV-ers (varieert van 0,5 tot 5 uur per week) + juridisch medewerker bibob en ondermijning van team OWO-VTH (1 fte)
Smallerland	Deeltaak OOV (geen schatting fte)
Tytsjerksteradiel/Achtkarspelen	Deeltaak 1 OOV-er (ca. 0,5 dag per week)
Noardeast-Fryslân/Dantumadiel	Deeltaak OOV (ca. 1 fte)
Schiermonnikoog	Deeltaak 1 OOV-er (geen schatting fte; kleine rol in takenpakket)
Ameland	Deeltaak 1 OOV-er (geen schatting fte; kleine rol in takenpakket)
Terschelling	Deeltaak 1 OOV-er (ca. 2 dagen per week)
Vlieland	Deeltaak 1 OOV-er (ca. 0,2 fte)

Norm 3: Verordeningen en beleid

De derde norm behelst de intentie dat gemeenten belangrijke bestuurlijke instrumenten inzetten met behulp van de APV, Bibob-beleid en Damocles-beleid. Bij het Bibob-beleid wordt gevraagd om standaard-toetsing (een 'zal-bepaling') bij: alcoholwet; exploitatievergunning; omgevingsvergunningen WABO voor bouwen (vanaf een ondergrens; aangeraden wordt € 750.000 exclusief BTW) en milieu (afvalbedrijven); omgevingsvergunning Milieu bij beperkte milieutoets; coffeeshops; en prostitutie/escort/seksinrichtingen. Bij kansspel-gerelateerde vergunningen, (vechtsport)evenementen, subsidieaanvragen, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten geldt als richtlijn een zogenoemde 'kan-bepaling'. Deze norm omvat het zogenoemde hennepconvenant en stimuleert daarmee de bestrijding van hennepcultuur.

Opmerkingen op basis van het veldwerk

Bij Bibob-beleid en -toetsing wordt gezocht naar een lokale maat. Daarbij wordt deels praktisch geredeneerd: hoeveel toetsen zijn mogelijk met de huidige beschikbare capaciteit? Tegelijk is Bibob-beleid een intern breekijzer, in die zin dat toetsing geen doel op zich is, maar een manier om op afdelingen alertheid te ontwikkelen op de vraag met wie een gemeente te maken krijgt. Er is een norm opgesteld, maar er zijn aanzienlijke lokale verschillen: gemeenten met of zonder Bibob-coördinator, en gemeenten waar het Bibob-beleid is geactualiseerd of (nog) niet.

De uitgevoerde Bibob-toetsen betreffen voornamelijk drank- en horecawet-vergunningen. De meeste toetsen werden, tussen 2019 en 2023, uitgevoerd in de gemeente Súdwest-Fryslân. Zie de bijlage voor een overzicht. De bijlage laat zien bij welke branches of vergunningen gemeenten een zal-bepaling of een kan-bepaling hanteren.

Het bovenstaande betekent dat er nauwelijks of geen Bibob-toetsen worden uitgevoerd bij vastgoed- of grondtransacties, bij kamerverhuur of naar zorgaanbieders. Op basis van de criminele kansen en ondermijnende praktijken valt dat op onderdelen op z'n minst te overwegen, zo constateren respondenten. Er bestaat dan wel behoefte aan voldoende capaciteit en competenties om daaraan gestalte te geven. Respondenten suggereren om op Fries niveau capaciteit te organiseren ten behoeve van Bibob-toetsing, waarbij zo nodig wordt samengewerkt met het RIEC of een beroep wordt gedaan op het Landelijk Bureau Bibob.

De Friese gemeenten hebben, op twee gemeenten na, beleid vastgesteld voor artikel 13b Opiumwet; het zogenoemde Damocles-beleid. Zie de bijlage.

Bij geconstateerde hennepsteelt zijn er werkprocessen die resulteren in bestuurlijke sancties. De slagkracht bij de bestrijding van hennepsteelt valt echter tegen, zo constateren respondenten. Het aantal aangetroffen hennepkwekerijen daalt en dat komt (volgens experts) niet doordat er minder wordt geteeld. Het komt onder andere doordat de politie er minder tijd aan besteedt.

Norm 4: Handhaving

Deze norm bevordert het toezicht en de handhaving bij (mogelijke) ondermijnende activiteiten. De gemeenten en provincie dienen te zorgen voor “voldoende capaciteit” om “monodisciplinaire controles uit te voeren”.

Opmerkingen op basis van het veldwerk

Een terugkerend verhaal in de interviewronde is de gedachte dat toezicht, controleacties en locatiebezoeken nodig zijn om te ontdekken wat zich afspeelt. In de voorbereiding en nasleep zijn er interne en externe contacten en activiteiten. Binnen de gemeente onder meer met burgerzaken (onder andere BRP-toezicht), vergunningverleners, allerhande toezichthouders (bouwen, milieu, geüniformeerde boa's), economische zaken (b.v. bedrijfscontactfunctionarissen), vastgoed (o.a. vanwege kamerverhuur of illegaal wonen op bedrijventerreinen) en (handhavings-)juristen. Uiteraard wordt niet steeds met 'iedereen' afgestemd en samengewerkt; dat wordt afgestemd op de aard van de uitgevoerde controles. Extern wordt samengewerkt met politie, omgevingsdienst en waterschap. Er zijn onder meer controles uitgevoerd in panden met kamerverhuur, op vakantieparken (in vakantiewoningen) en op bedrijventerreinen.

Controles die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, hebben verschillende opbrengsten. Als illegale en/of schrijnende praktijken werden aangetroffen, was dit geregeld een *eye opener*. Niet zozeer voor organiserende OOV-ers en hun directe partners, maar wel voor de ambtelijke top, wethouders of ambtenaren op andere afdelingen: “Ook hier?”, zo kreeg een ambtenaar bijvoorbeeld te horen. De controles bleken geregeld een impuls om de banden aan te halen met bewoners en ondernemers. Meldingen over woonoverlast worden bijvoorbeeld gewaardeerd, mogelijk als opmaat tot controle en eventueel tot handhaving. Ondernemers reageerden verschillende keren positief op

controles, omdat ze het zien als een steun in de rug bij het streven naar orde en een eerlijk speelveld.

De uitgevoerde controles leveren ook discussie- en leerpunten op. Er werd bijvoorbeeld geconcludeerd dat de interne afstemming over aanstaande controles beter moest worden, inclusief het plannen van personele inzet; ook ten behoeve van de nasleep. Ook wordt gediscussieerd over de precieze bijdragen van de politie: qua inzet en wat betreft informatiedeling. Duidelijkheid en werkafspraken over samenspel tussen politie en gemeenten bij controles blijken nodig.

Norm 5: De integriteit van de organisatie

Deze norm ziet op het bevorderen en bewaken van de ambtelijke en politieke integriteit. Dit valt buiten het bereik van deze studie.

6.4 Afsluiting

Ondermijning is bestuurlijk geagendeerd. Dit resulteert in een zware ambtelijke taak voor OOV-ambtenaren, naast andere tijdrovende zaken. In de komende jaren zijn inspanningen nodig. Niet alleen inhoudelijk, ook zal gewerkt moeten worden aan het vergroten van de slagkracht van de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties.

Hoofdstuk 7

Samengevat: conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Dit slothoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvragen. Het gaat over zeventien Friese gemeenten; we schreven reeds een rapport over Leeuwarden. Voor het leesgemak spreken we in dit slothoofdstuk over Fryslân, ook omdat de criminele kansen en praktijken in Leeuwarden (op onderdelen) zijn verbonden met die in de rest van de provincie. Paragraaf 7.1 trekt conclusies over de criminele gelegenheidsstructuren en paragraaf 7.2 over ondermijnende praktijken. Daarna worden bevindingen over de gemeentelijke ondermijningsaanpak samengevat in paragraaf 7.3. Tot slot worden in paragraaf 7.4 aanbevelingen geformuleerd.

7.1 Criminele gelegenheidsstructuren

Er zijn - door een combinatie van situationele, sociale en economische factoren - criminele kansen in Fryslân. De bevolkingsdichtheid is gering en het uitgestrekte platteland levert criminele kansen op. Immers, daar vallen criminele praktijken eenvoudig af te schermen; afscherming is een hoofdkenmerk van georganiseerde misdaad. Tegelijkertijd telt Fryslân steden of stedelijke kernen, met daarbij horende criminele kansen, zoals bijvoorbeeld wijken of buurten met geconcentreerde sociaaleconomische kwetsbaarheden. Dat biedt onder meer mogelijkheden om drugsklanten of criminele uitvoerders te werven.

Stad en platteland tellen tezamen een stevig aantal risicolocaties, zoals een zeehaven, jachthavens, bedrijventerreinen, talrijke agrarische objecten en vakantieparken. Fryslân is deels anoniem en uitgestrekt, gesitueerd in de Noordwesthoek van ons land, al resulteert de provinciale infrastructuur in criminele kansen; met goede verbindingen over de weg of het water. De Friese infrastructuur vervult economische functies, al kunnen criminelen meeliften.

In dunbevolkte en van oudsher economisch kwetsbare delen van Fryslân wordt autonomie op prijs gesteld; zelfredzaamheid zet de toon, voornamelijk legaal, al is het ook een voedingsbodem voor criminele praktijken. De overheid staat fysiek op afstand; in kernen, gemeenschappen of sociale kringen houden mensen van hun kant liever de overheid op afstand. Het komt tot uiting in (gedeeltelijke) acceptatie van bijvoorbeeld drugsgebruik, drugshandel, rijden onder invloed of hennepteelt.

Deze hoofdkenmerken van de Friese criminele gelegenheidsstructuur gaan gepaard met vijf meer concrete kansen en patronen:

1.) De 17 Friese gemeenten: verbonden met (bovenlokale) drugsmarkten

Er bestaat een kansenstructuur door de nabijheid van tal van bovenlokale drugsmarkten. Het gaat om criminele drugsnetwerken - actief in productie en/of handel - in Leeuwarden en in de stad en provincie Groningen. Criminele drugsnetwerken in Noord-Holland bevinden zich ook op korte afstand, over de afsluitdijk, en kennen de weg in (de drugswereld in) Fryslân. Aan de zuidelijke kant van Fryslân liggen, in de Flevopolder, drugsnetwerken in stedelijk gebied (Lelystad en Almere) en in dunnerbevolkt gebied, met onder meer een visserijsector (Urk). Drentse criminele netwerken zijn sociaal en fysiek dichtbij in Zuidoost Fryslân, met onder meer Assen op korte afstand. De Randstad en Zuid-Nederland liggen fysiek op afstand, maar de gebruikersmarkten en productiekansen in Fryslân trekken criminelen uit die streken aan. In het buitenland bieden drugsmarkten in Scandinavië en Duitsland handels- en exportkansen.

2.) Fysieke infrastructuur: criminele kansen

Fryslân is deels anoniem en uitgestrekt, al resulteert de provinciale infrastructuur in omvangrijke stromen van personen (onder andere toeristen) en van goederen. De Friese 'waterwereld' komt tot uiting in talrijke jachthavens en een zeehaven (plus een zeehaven net over de grens, in Groningen) én in een bovengemiddeld aantal watergerichte bedrijven; visserij, binnenvaart, zeevaart en daarmee verbonden overslagactiviteiten. De controle op de vervoersbewegingen over weg en water, en in de zeehaven te Harlingen, ligt op een laag peil. De goede bereikbaarheid over de weg biedt ruimte voor smokkel en illegale handel; deels bovenlokaal of zelfs internationaal, maar vaker lokaal of regionaal. De zeventien gemeenten tellen ook twee kleine vliegvelden.

Fryslân is een optelsom van stad en platteland. De stedelijke gemeenten of kernen herbergen criminele netwerken die in de afgelopen decennia een fysieke en sociale infrastructuur hebben opgebouwd met drugsproductie en drugshandel. Zij profiteren van de productiekansen in het buitengebied en van de mogelijkheid om afgeschermd gebruik te maken van dekmantelbedrijven of opslaglocaties. Ook zijn er in (van oudsher) kwetsbare wijken, kernen of dorpen mogelijkheden om sociaaleconomische kwetsbare (rechts)personen in te zetten bij criminele praktijken. Het zijn ook locaties met goedkope panden die worden gebruikt bij opportunistische of onrechtmatige verhuurpraktijken.

3.) De overheid op afstand: afgeschermd gebruik

Fryslân telt een enorm land- en wateroppervlak; op Drenthe na is het de provincie met de laagste bevolkingsdichtheid. Er zijn meer dan vierhonderd dorpen en kernen, met veel gebouwen (woningen, bedrijfspanden en agrarisch vastgoed) en locaties die zo afgelegen zijn, dat illegale praktijken al snel onopgemerkt blijven. Dat is een goede 'werkomgeving' voor criminele praktijken. Temeer omdat gemeenten en politie meer budget en personeel toegewezen krijgen op basis van inwonertallen dan vanwege oppervlaktes.

De geringe aanwezigheid of afwezigheid van de overheid gaat, in afgelegen en sociaaleconomisch kwetsbare delen van Fryslân, samen met anti-overheidssentimenten. Er is een hang naar autonomie; de wens om met rust gelaten te worden door de overheid, met zelfredzaamheid als norm. Je moet jezelf redden en onder voorwaarden mag dat op een illegale manier. Lang niet iedereen laat zich in met criminaliteit, maar omdat de overheid op afstand staat, is het voor criminelen niet moeilijk om een categorie mensen aan zich te binden. Bijvoorbeeld voor uitvoerende criminele activiteiten of als drugsklant. Met hun netwerk en locatiekennis opereren criminelen flexibel, terwijl de publieke veiligheidsorganisatie dun is bezet en op afstand wordt gehouden.

4.) De kwetsbare kant van Fryslân: simpele huisvesting, drugsgebruik en zorg(en)

Sociaaleconomische kwetsbaarheden zijn geconcentreerd in delen van Noord-Fryslân en aan de oostelijke kant. Dit verschilt van het meer welvarende Zuidwesten. Ook zijn er van oudsher verschillen tussen welvaart op akkerbouwgronden en armoede in veengebieden. In de achtergestelde gebieden kampen relatief veel huishoudens met armoede en daarmee verbonden problemen, zoals schulden, ongezondheid of criminaliteit. Respondenten wijzen op personen en huishoudens die tussen wal en schip vallen. Mensen raken in de problemen, mogelijk mede door criminele invloeden. Bijvoorbeeld problemen vanwege (de kosten van) drugsgebruik of doordat zij zelf - of mensen in hun directe sociale omgeving - als dader betrokken raken in de drugswereld. Het onderscheid tussen dader en slachtoffer kan dun zijn.

Twee kwetsbare categorieën springen in het oog. Ten eerste arbeidsmigranten. Er is in en rondom Fryslân behoefte aan goedkope arbeidskrachten. Dit leidt tot een vraag naar goedkope huisvesting. Het werken en huisvesten van arbeidsmigranten vervult economische functies én is een

verdienmodel; legaal en illegaal. Ten *tweede* zijn er veel mensen met een zorgbehoefte, want verschillende gemeenten tellen (relatief veel) zorginstellingen. Respondenten constateren dat ex-cliënten vaak in de gemeente of provincie blijven wonen. Dit leidt tot dubbele zorgen. Het biedt kansen op zorgfraude (het zorgstelsel biedt daartoe mogelijkheden) en kwetsbare mensen kunnen door criminelen voor het karretje worden gespannen. Hier komt bij dat in kwetsbare kringen relatief veel drugs wordt gebruikt; dat kan bestaande problemen verergeren (zoals armoede of afstand tot de arbeidsmarkt).

5.) Op de eilanden: verhalen op zich

De vier Waddeneilanden zijn in veel opzichten een verhaal op zich. Bijzondere omstandigheden (niet bereikbaar over de weg, unieke natuur, veel watersport en recreatie, veel horeca en véél meer bezoekers dan bewoners) resulteren niet alleen in een bijzonder en aangenaam woon- en vakantieklimate, maar ook – met verdiscontering van verschillen tussen de eilanden – in criminele kansen. Het omvangrijke toerisme resulteert in een vraag naar drugs. De drugs moeten naar het eiland worden gebracht; dit gaat over het water, met een veerpond, waddentaxi of een particuliere boot. Dit vergt controle, al ligt dat op een laag niveau. Het vastgoed op de eilanden is schaars en onder meer in trek als vakantiewoning; het is de vraag hoe dit vastgoed wordt gefinancierd en gebruikt. Er is behoefte aan seizoensarbeid in de toeristen- en horecasector op de eilanden; dit kan resulteren in onrechtmatigheden, zoals zwart of grijs werken. De formatie bij gemeente (OOV-ambtenaren en, indien beschikbaar, boa's) en politie past niet goed bij het grote aantal toeristen. Bovendien wordt de inzet (in het toeristenseizoen) in veel opzichten gericht op openbare orde en lichte strafbare feiten; dat laat ruimte voor ondermijnende praktijken. Ook tekent het bekende informatie-dilemma van gesloten gemeenschappen zich af: informatie over (mogelijke) strafbare feiten wordt niet of mondjesmaat verstrekt aan professionals bij de gemeente of politie. De eilanden krijgen ook te maken met een handhavingsdrempel. De afstand tussen aan de ene kant ondernemers en inwoners en aan de andere kant het politiek-bestuurlijke systeem is klein. De lokale economie weegt zwaar, ook omdat met handhaving richting een ondernemer bijna per definitie 'een bekende' wordt geraakt.

Tabel 7.1: Criminele gelegenheidsstructuren in Friese gemeenten vanwege de combinatie van een lage bewonersdichtheid (dunbevolkt), stedelijke wijken of kernen en de fysieke infrastructuur

I Dunbevolkt gebied
▪ 18 Friese gemeenten, qua oppervlakte de grootste provincie (ruim 5.700 vierkante kilometer), bijna 660.000 inwoners (waarvan circa 127.000 in Leeuwarden), meer dan 400 dorpen en een lage bevolkingsdichtheid ▪ Verdeelsleutels zijn sterk gebaseerd op inwonertal en daarom begrensd budget en formatie bij regionale kerninstituties: gemeenten, politie en justitie. Consequentie: afwezige overheid/overheid op afstand; de norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners is niet doeltreffend in een uitgestrekt werkgebied met talrijke dorpen ▪ Culturen in dorpen en kernen (in de ene Friese windstreek meer dan de ander): zwijgzaamheid, niet melden bij de overheid. Criminele netwerken profiteren van zwijgzaamheid, van hun locatiekennis en van hun sociaal-criminele contacten met (rechts)personen ▪ Gemakkelijke afscherming van criminele praktijken door alleen al het uitgestrekte karakter van het gebied. Zie punt III. ▪ Een lage pakkans voor georganiseerde criminelen, zeker bij bewuste/ tactisch-criminele afscherming; misdaad loont daardoor en misdaadstatistieken (b.v. over hennepeteelt of drugshandel) zeggen weinig over de omvang van deze verschijnselen
II Stedelijke gemeenten/ wijken/ kernen
▪ Aanwezigheid en sociale verankering van criminele netwerken met een sociale en fysieke infrastructuur voor drugsriminaliteit; productie en handel

- Kwetsbare wijken en kernen: kansen om (rechts)personen in te zetten bij criminele praktijken.
- Kwetsbare wijken en kernen: kansen om drugsklanten te werven die verslaafd zijn of die drugs gebruiken vanwege uitzichtloosheid of uit gewoonte
- Beschikbaarheid van goedkope panden die gebruikt kunnen worden bij opportunistische of onrechtmatige verhuurpraktijken

III Fysieke infrastructuur: kansen voor georganiseerde (drugs)criminaliteit

- Een uitgestrekt en anoniem gebied met een optelsom van risicolocaties: bedrijventerreinen, recreatieparken, een zeehaven (en een zeehaven net over provinciegrens, in Lauwersoog), jachthavens, bedrijfspanden en agrarisch vastgoed
- Ontsluiting naar drugsmarkten in Scandinavië en in (het achterland van) Duitsland
- Zeehaven: gemakkelijk toegankelijk, slecht beveiligd
- Jachthavens; in veel opzichten een blinde vlek
- Waddenzee: geschikt en benut voor drugsmokkel (cocaïne)
- Drugshandel over de weg; met Duitsland en Scandinavië als goed bereikbaar afzetgebied en regionale drugshandel over de weg
- Een oververtegenwoordiging van risicobranches in verschillende gemeenten, o.a. de autosector, horeca en het goederenvervoer
- Goedkoop of betaalbaar vastgoed

7.2 Ondermijnende praktijken

De Friese top-4 wat betreft ondermijning is op hoofdlijnen hetzelfde als in Leeuwarden, al krijgt het in het uitgestrekte gebied een ander karakter. Het gaat om: **1.)** drugshandel (van klein tot groot); **2.)** drugsproductie (met veel meer schade door de omvangrijke hennepeteelt dan door productie van synthetische drugs); **3.)** misstanden met vastgoed; en **4.)** een brede categorie, namelijk bezorgdheid om verdienmodellen 'over de rug' van kwetsbare personen, zoals zorgcliënten. Door de hele provincie heen zijn criminele netwerken of netwerkjes actief. Vaak afgeschermd, maar deels als lokale factor, bijvoorbeeld bij een sportclub of met bedrijven in risicobranches.

De **drugshandel** ligt op een hoog niveau. Dit geldt, in de *eerste plaats*, voor **lokale en regionale drugshandel**. De tussenhandel en detailhandel zijn, voor respondenten, zichtbaar in het straatbeeld. De n-wegen worden, net als parkeerplaatsen (bijvoorbeeld bij sportclubs of fastfood-restaurants), benut door mobiele dealers die populaire drugs per auto (of scooter) bezorgen. Het hoge drugsgebruik stimuleert deze drugshandel. En omgekeerd, want via sociale media (o.a. Telegram) wakkeren makkelijk bereikbare handelaren het drugsgebruik aan. Politiregistraties over drugshandel (438 in vijf jaar tijd in 17 gemeenten) laten zien dat de pakkans gering is, getuige gemiddeld 7,3 registraties per maand. Per gemeente komt dat neer op gemiddeld minder dan een halve registratie per maand.

Door de provincie heen treffen dealers drugsklanten op allerlei straatlocaties, namelijk: plaatsen in centra van kernen, wijken en dorpen, inclusief horecagebieden; parkeerplaatsen; hangplekken van jongeren; onderwijslocaties; panden of instellingen waar kwetsbare mensen wonen, zoals zorgcliënten; en locaties met toeristen en evenementen-bezoekers. Er wordt ook drugs verkocht vanuit panden. Bijvoorbeeld als drugsverslaafden dealer zijn of als een dealer de woning van een verslaafde (of gebruiker) benut voor dealpraktijken. Detailhandel in drugs is alles bij elkaar een interessant verdienmodel; riant voor aansturende criminelen die goedkoop aan de drugs weten te komen, en een kleine maar belangrijke inkomstenbron voor uitvoerende criminelen, met weinig inkomsten in de legale wereld.

Aan de onderkant van de drugsmarkt zijn lokale handelaren actief. Ze hebben een beperkte actieradius, al kunnen ze redelijk wat klanten bedienen. Er is ook gelaagde lokale en regionale

handel. Daarbij zetten criminele regelaars opdrachten uit onder uitvoerders die door (windstreken van) Fryslân heen drugs bezorgen; mogelijk ook (net) over de provinciegrens, in Drenthe of Groningen.

In de *tweede plaats internationale drugshandel*. Daarbij worden drugs naar buitenlandse drugsmarkten vervoerd; in elk geval over de weg en mogelijk/waarschijnlijk ook over het water. Hierbij wordt gebruikgemaakt van ontmoetingsplekken, opgebouwde criminele contacten en faciliterende bedrijven. Er worden ook drugs ingevoerd, dus richting Fryslân. De drugs kan vanuit Nederland worden aangevoerd of vanuit het (verre) buitenland, met de optie dat dit over het water gebeurt. In goed georganiseerde drugsnetwerken komt de combinatie van (tenminste) drugshandel en drugsproductie voor, in het bijzonder hennepsteelt.

Wat **drugsproductie** betreft springt hennepsteelt in het oog als geworteld crimineel verdienmodel. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw hebben criminele netwerken hiertoe de kennis, vaardigheden en sociale contacten opgebouwd. Dit stelt hen in staat om geschikte productielocaties te vinden, om aldaar katvangers en regelaars aan het werk te zetten, onder andere om hennepkwekerijen te bouwen. Criminele netwerken zoeken naar locaties voor hennepkwekerijen. Wat dat betreft lijkt er niet een echte voorkeur voor een klein pand (met een bescheiden kwekerij) of juist voor een grote(re) kwekerij op een afgeschermd locatie. Zolang organisatoren buiten schot blijven, lijkt het credo: grijp de kans om een hennepkwekerij op te zetten. De kansen daartoe lijken te zijn toegenomen, onder meer omdat de gespecialiseerde hennepsteams bij de politie zijn opgeheven. De forse afname van het aantal aangetroffen hennepkwekerijen wijst, zo bezien, niet op een feitelijke afname van de hennepsteelt.

De productie van synthetische drugs (amfetamine, xtc en inmiddels ook meth-amfetamine) is aanzienlijk ingewikkelder dan hennepsteelt, al is in de onderwereld op dit vlak in Nederland een sub-industrie ontstaan. Productielocaties worden, met piekscores in Limburg en Noord-Brabant, door het hele land heen opgezet. Inmiddels ook in Noord-Nederland, waaronder Fryslân. Tussen 2017 en 2023 zijn zestien drugslabs ontdekt in Fryslân; nul in 2023 (laagste score) en vijf in 2022 (piekscore).

De productie van synthetische drugs is een modern en laagfrequent verschijnsel, terwijl de hennepsteelt oud en vertrouwd is en omvangrijk. De prioriteit ligt sinds 2019 bij bestrijding van synthetische drugs-productie, al zijn er belangrijke motieven om de hennepsteelt prioriteit te geven. Het komt veel vaker voor, er wordt meer geld mee verdiend en het hennepgeld slaat eerder lokaal of regionaal neer, bijvoorbeeld bij investeringen in vastgoed, bedrijven of nieuwe hennepplantages.

Investeringen in eenvoudig **vastgoed** waren lange tijd aantrekkelijk in Fryslân; relatief goedkoop, met rendement bij verhuur. Er werd geïnvesteerd door lokale (rechts)personen, maar ook van buitenaf, onder meer op de eilanden. De verhuur is deels gericht op toerisme, al worden aan de onderkant van de woningmarkt kwetsbare personen gehuisvest. Bijvoorbeeld arbeidsmigranten, personen die kampen met sociaaleconomische problemen en/of zorgcliënten. Op winst gerichte vastgoedeigenaren kunnen uiteraard volledig legaal opereren. Op basis van de typologie van vastgoedeigenaren in het rapport 'Groningse praktijken' (Van der Torre en Tops, 2022) vallen daarnaast ondermijnende praktijken te typeren:

- *Opportunistische vastgoedeigenaren die de georganiseerde criminaliteit op afstand houden, al begaan ze wel overtredingen (b.v. brandonveiligheid).* Over Fryslân: Tussen de zeventien Friese gemeenten bestaan verschillen; soms zijn er duidelijke regels over woningverhuur, de andere keer is het regelarm of dat was tot voor kort het geval. Het is hierdoor langer onduidelijk of regels worden overtreden dan in Leeuwarden. Ook het niveau van controle is in de zeventien Friese gemeenten wisselend, net als de doortastendheid bij handhaving. Dat laat ruimte voor misstanden. Respondenten benoemen tal van overtredingen en illegale

praktijken, zoals woningverhuur zonder verplichte vergunning; een huursom die (waarschijnlijk) te hoog is; illegale bewoning (bijvoorbeeld in een bedrijfspand of op een vakantiepark); over-bewoning; en/of strijdigheid met brand- en veiligheidsnormen.

- *Ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de onderwereld naar de legale vastgoedmarkt. Of: Vastgoedeigenaren die deel uitmaken van lokale netwerkjes met daarbinnen criminele praktijken. Over Fryslân:* Respondenten typeren enkele vastgoedbezitters als ‘overstappers’: van de onderwereld naar vastgoedbezit in de bovenwereld. Het gaat echter om enkele casus (over bescheiden vastgoedportefeuilles) of over een algemeen geformuleerde signalering. Dit fenomeen komt daarmee duidelijk minder vaak naar boven bij het veldwerk dan in de gemeenten Leeuwarden of Groningen. Wél scoren volgens Zicht op Ondernijning negen Friese gemeenten (exclusief Leeuwarden) hoger dan het landelijke gemiddelde van 4,5 procent wat betreft verblijfsobjecten in bezit van natuurlijke- en rechtspersonen met een veroordeling in de afgelopen tien jaar (peiljaar: 2020): Heerenveen (6,7%), Noardeast-Fryslân (6,2%), Harlingen (5,5%), Opsterland (5,4%), Dantumadiel (5,3%), Terschelling (5,0%), Smallingerland (5,0%), Waadhoeke (4,8%) en Súdwest-Fryslân (4,6%). In de categorie vastgoed in het bezit van een rechtspersoon met een veroordeling in de afgelopen tien jaar’ scoort Fryslân duidelijk hoger dan het landelijk gemiddelde: 21,6 procent versus 15,6 procent. De gemeenten Dantumadiel, Heerenveen, Noardeast-Fryslân en Schiermonnikoog scoren wat dit betreft ongunstig: respectievelijk 43,8; 33,8; 30,4; en 29,3 procent.
- *Ondernemers die bij forse financieringen geld lenen (of op de één of andere manier verkrijgen) van vermogende (rechts)personen. Over Fryslân:* Dit troffen we niet aan.

Vakantieparken (en woningen op die parken) zijn een bijzondere niche in de vastgoedmarkt. Respondenten constateren dat parken fungeren 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 daar (illegaal) langdurig te wonen. Het gaat volgens respondenten in beperkte mate om arbeidsmigranten; zij wonen vaker in woningen of bedrijfspanden. De Friese vakantieparken worden niet getypeerd als belangrijke vindplaatsen van criminele activiteiten. Daarbij past wel een disclaimer: gemeenten bezoeken niet vaak of weinig de parken; Waadhoeke zet een traject in gang om (wel) een goed beeld te krijgen. De consequentie is dat een categorie parken tamelijk anoniem is en daarmee aantrekkelijk voor criminelen of criminele praktijken. Er zijn enkele signalen die erop wijzen dat criminelen daarvan gebruikmaken.

In de interviewronde stuiten we op bezorgdheid over **sociale onveiligheid onder kwetsbare personen**; niet alleen arbeidsmigranten die zijn aangewezen op sobere woonruimte, maar ook zorgcliënten en andere personen met een opeenstapeling van problemen. Er worden koppelingen gelegd tussen zorg en wonen (huren); pandeigenaar en zorgaanbieder werken samen. Dit kan zorgcliënten onder druk zetten: als ze het (mogelijk tekortschietende) zorgaanbod niet accepteren, dreigen ze op straat te belanden. In het verlengde hiervan wordt gewezen op misstanden in de zorg. Er bestaan mogelijkheden om met zorg te frauderen in Fryslân. Deels doordat dit simpelweg voor heel Nederland geldt, maar ook doordat de fraudebestrijding (preventie, detectie, rechtmatigheidsonderzoek en het opleggen van sancties) in de kinderschoenen staat. Respondenten wijzen vooral op signalen over ontoereikende zorg, zoals te weinig (gekwalificeerd) personeel, het leveren van te weinig (uren) zorg of tekortschietende zorg. Een enkele keer wijst een signaal op zorgfraude, maar is dit niet bewezen; respondenten moeten een slag om de arm houden en wij dus ook. Tekortschietende zorg kan worden geaccepteerd of gewaardeerd door cliënten; dan worden ze met rust gelaten, zonder verplichtingen of correcties.

Zicht op Ondernijning heeft in kaart gebracht *hoeveel cliënten pgb-zorg ontvangen van zorgaanbieders met een veroordeling*. De cijfers over de provincie Fryslân zijn duidelijk ongunstiger dan het Nederlandse gemiddelde. 4,8 procent van de cliënten in Nederland krijgt pgb-zorg van zorgaanbieders met een veroordeling; in Fryslân ligt dit op 6,4 procent. Als een Nederlandse top-10 wordt opgesteld van het hoogste percentage pgb-cliënten die zorg krijgen van zorgaanbieders met een veroordeling, staat Súdwest-Fryslân (11,6% procent; 60 cliënten) op plaats 3. Nog twee Friese gemeenten staan in deze top-10: Ooststellingwerf (10,4%; 20 cliënten; plek 4); Heerenveen (8,9%; 30 cliënten; plek 10). Smallingerland (5,5%; 30 cliënten) scoort ook ongunstiger dan het Nederlandse gemiddelde.

Zicht op Ondernijning vermeldt ook wat *per gemeente het percentage gedeclareerde kosten is voor zorg van zorgaanbieders met een veroordeling*, die zorg leveren middels een pgb. Dit percentage wordt berekend door de kosten af te zetten tegen alle gedeclareerde kosten voor zorg van zorgaanbieders die pgb-zorg verlenen. Drie Friese gemeenten behoren tot de top-10 van Nederlandse gemeenten in deze categorie. Het betreft Súdwest-Fryslân (16,8%; €2.303.190; plek 3); Heerenveen (15,9%; €1.306.040; plek 4) en Ooststellingwerf (15,6%; €1.642.250; plek 5).

Naast de top-4 worden twee belangrijke fenomenen benoemd door respondenten. In de *eerste plaats* misstanden die raakvlakken hebben met **mensenhandel**. In strafrechtelijke zin vergt mensenhandel bewijs van dwang, maar juist personen in een afhankelijke positie leggen bepaald niet snel een verklaring af. Los van het strafrecht kunnen personen onder druk staan vanwege misstanden. Jongeren, arbeidsmigranten, vluchtelingen en prostitués worden onder druk gezet. Dat resulteert onder meer in eenvoudige drugshandel en geld-ezelpraktijken (misdaadgeld op een rekening laten storten); ronselpraktijken onder (voormalige) AZC-bewoners; en arbeidsmigranten die (te?) veel betalen voor sobere woonruimte en/of frequent worden gedwongen tot verhuizing. Er wordt gewezen op een toename van illegale sekswerkers, voornamelijk uit Zuid-Amerika of Thailand; de 'werkplaats' verschuift. Bij enkele casus is seksuele uitbuiting vastgesteld; de komaf van de sekswerkers loopt uiteen.

In de *tweede plaats* **digitale criminaliteit**. Dit is één van de misdaadmarkten waarop jongeren en jongvolwassenen in Noord-Nederland actief zijn, mogelijk in combinatie met drugscriminaliteit. Digitale criminaliteit is ingebed in parallelle culturen, waarin het verdienen van (snel) misdaadgeld een doel op zich is. Geweldgebruik en crimineel opportunisme lijken op gespannen voet te staan met de *know how* die is vereist om digitaal slachtoffers te maken. Toch gaat dit samen, want op het *darkweb* kunnen digitale *tools* worden gekocht, waardoor digitale criminaliteit eenvoudiger is dan het lijkt. Als in Fryslân slachtoffers worden gemaakt met digitale criminaliteit, komen de daders - voor zover die in beeld komen - vaker niet dan wel uit de provincie; wel wonen ze relatief vaak in Noord-Nederland.

Naast de bovengenoemde fenomenen komen de volgende verschijnselen in beeld:

- **Illegaal vuurwerk**. Er bestaat in Fryslân een markt voor illegale vuurwerkhandel. Er kan onder meer in Duitsland worden ingekocht. Op de illegale vuurwerkmarkt opereren georganiseerde criminelen en criminele profiteurs.
- **Witwassen**. Bij het RIEC Noord-Nederland komen vooral signalen in beeld van witwassen via investeringen in vastgoed en door het ophogen (met misdaadgeld) van de omzet van verschillende ondernemingen. Dit laatste wordt door respondenten onder meer vermoed bij bedrijven die van de wind lijken te leven; wel bedrijfscontinuïteit, en mogelijk zelfs investeringen, maar ogenschijnlijk schiet de klandizie daartoe tekort. Het project 'Zicht op Ondernijning' registreerde - van 2011 tot en met 2016 - van zes Friese gemeenten de verdachte transacties. Verreweg de meeste verdachte transacties worden geregistreerd in

Leeuwarden: 3.610; 293 per 10.000 inwoners, voor een bedrag van ruim 322 miljoen. Qua absolute aantallen staat Terschelling op de tweede plek: 280 geregistreeerde verdachte transacties, ter hoogte van een totaalbedrag van 1.861.000 euro.

- Milieucriminaliteit. Het betreft dumpingen van drugsafval, misstanden in de afvalsector, asbestcriminaliteit en mestfraude. Het blenden van stookolie ligt voor de hand, omdat varen op goedkope (vervuilde) olie - met de hoge energieprijzen - veel geld bespaart.

7.3 De gemeentelijke ondermijningsaanpak: onderweg

De gemeentelijke aanpak van ondermijning is in Fryslân uit de startblokken, al moet dit in veel gemeenten van 'ver' komen. Tot ongeveer 2017 was 'veiligheid' in het - lange tijd sterk versplinterde - bestuurlijke landschap geen gemeentelijke prioriteit; ruimtelijke ordening, sociaal beleid en de lokale (toeristische) economie stonden centraal. Op het terrein van het gemeentelijke veiligheidsbeleid lag de prioriteit bij aangiftedelicten en sociale veiligheid. Ondermijning kreeg weinig aandacht. Gemeentelijke inspanningen waren vooral gericht op enkele maatregelen in het kader van de 'bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit', zoals Bibob-toetsing (voornamelijk gericht op horeca of geijkte risicobranches) of Damocles-beleid. Er werden lang weinig middelen (personeel en budget) beschikbaar gesteld voor openbare orde en veiligheid. De schaarse OOV-ambtenaren hadden veel taken en lang was de ondermijningsaanpak iets voor de Randstad (of Leeuwarden).

In de afgelopen vijf jaar is de bestuurlijke aandacht voor ondermijning toegenomen. De schadelijke effecten van de georganiseerde criminaliteit werden meer en meer gezien en onderkend, ook als een fenomeen dat vraagt om gemeentelijke inzet. Dit was merkbaar in de gespreksronde, want gemeenteambtenaren (niet alleen met OOV-taken) en burgemeesters vertelden in concrete bewoordingen over zichtbare drugshandel, over nare gevolgen van drugsgebruik en drugsverslaving, over hennepteelt, over schrijnende woonomstandigheden, over dorpen of kernen met van oudsher criminele praktijken, over ontoereikende zorg en over casus die lokaal de ogen hebben geopend. Het gaf beeld, geluid en urgentie bij de Friese bestuurlijke intentieverklaring – de Friese norm – ten behoeve van de ondermijningsaanpak.

Anno 2024 is er prioriteit voor ondermijning. Althans onder burgemeesters, in het regionaal beleidsplan veiligheid en in veiligheidsplannen die zijn of worden opgesteld. De Friese norm onderstreept dat criminele praktijken zich niet aan gemeentegrenzen houden en daarom een Fries vraagstuk zijn. Het betreft in de meeste van de zeventien gemeenten wel een prille prioriteit; vaak is er een gat tussen de prioritering op papier en de ambtelijke uitvoeringspraktijk. Immers, ondermijning is op gemeenteniveau een deeltaak van één of twee OOV-ambtenaren. Soms is er een ondermijnings-specialist aangewezen die ambtelijk de kar trekt. Er zijn twee bestuurlijke trekkers van de provincie-brede bestuurlijke aanpak van ondermijning, namelijk de burgemeesters van Waadhoeke en Achtkarspelen. Ze worden ondersteund door een ambtelijke werkgroep. De Friese norm is strikt bestuurlijk; de intenties over inspanningen en personele inzet hebben geen betrekking op politie, justitie of andere opsporingsdiensten.

De prioritering van de gemeentelijke aanpak van ondermijning is vooruitgang, al komen grenzen en drempels in beeld:

1. Een zeer uitgestrekt en dunbevolkt gebied van dertien gemeenten⁹⁸ op het vaste land van Fryslân – met ruim een half miljoen inwoners, meer dan vierhonderd dorpen en een gigantisch oppervlakte (2.850 km² landoppervlakte en 1.161 km² wateroppervlakte) - telt

⁹⁸ Alle Friese vaste land-gemeenten minus Leeuwarden.

weinig OOV-ambtenaren. Namelijk 45,81 fte voor dertien gemeenten; dat is gemiddeld 0,88 fte per 10.000 inwoners. Op het vaste land is er in absolute termen één gemeente met meer dan 5,4 fte, namelijk Súdwest-Fryslân met 8,67 fte. Verder loopt de OOV-formatie uiteen van 2,4 fte (Weststellingwerf) tot 5,4 fte (Smallingerland). Op de eilanden is de OOV-functie in drie gemeenten een kwestie van één OOV-er (Schiermonnikoog, Ameland en Vlieland); de formatie ligt op 1,89 fte op Terschelling.

Als we kijken naar de OOV-capaciteit per 10.000 inwoners, scoort Harlingen het hoogst, met 2,16 fte. Dat komt doordat het een compacte stad is met centrumfuncties, een zeehaven en 'slechts' ruim 16.000 inwoners. Acht Friese gemeenten tellen *minder dan 0,95 fte* OOV-capaciteit per 10.000 inwoners: Tytsjerksteradiel, Achtkarspelen, De Fryske Marren, Heerenveen, Weststellingwerf, Ooststellingwerf, Noardeast-Fryslân en Dantumadiel. In vier gemeenten komt de OOV-capaciteit, per 10.000 inwoners, uit tussen de 0,95 en 1,36: Súdwest-Fryslân, Smallingerland, Opsterland en Waadhoeke.

De consequentie is dat een gering aantal OOV-ambtenaren te maken krijgt met een breed (en groeiend; zie punt 3) aantal veiligheidstaken. Met de gemeentelijke ondermijningsaanpak als prille en veeleisende opdracht. Dit knelt omdat ondermijning daarmee een kwestie is van drukbezette sleutelfiguren (soms extern ingehuurd), terwijl het een gemeente-brede kerntaak behoort te zijn.

2. De dertien Friese vaste land-gemeenten (dus exclusief Leeuwarden) beschikken gezamenlijk over afgerond 59 geüniformeerde boa's, actief in domein 1. Dit betreft 1,14 domein 1-boa per 10.000 inwoners. Alles bij elkaar is dit een povere bezetting, afgezet tegen de enorme oppervlakte: in vierkante kilometers 2.850 op het land en 1.161 op het water. Op de vier eilanden is er alleen op Terschelling een boa in dienst; Schiermonnikoog huurt twee boa's in, Vlieland 0,4 fte boa-capaciteit en Ameland 0,25+. Alleen de gemeente Súdwest-Fryslân heeft een boa-formatie van meer dan tien, namelijk 16,5 fte. Smallingerland telt 8 fte aan boa's. Geen enkele gemeente heeft verder meer dan 6 fte beschikbaar. Dit levert reeds problemen op bij inroostering (vaak werken in koppels, ook in de avond en/of in het weekend) en bij verdeling van de inzet over meldingen, gebiedsgerichte taken of taakspecialisaties. BOA-specialisatie ten behoeve van de ondermijningsaanpak is alleen mogelijk in Súdwest-Fryslân; daar is ondermijning een deeltaak van twee boa's.

Er tekent zich - met deze boa-capaciteit en de dunne politiebezetting op het platteland - een dieper probleem of vraagstuk af. Voor burgemeesters is het zaak dat basale, maar belangrijke vragen worden beantwoord, als noodzakelijke input voor de ondermijningsaanpak. Wie wonen er in de gemeente en waar is dat het geval onder slechte of illegale omstandigheden? Wat gebeurt er op de campings/parken, hoe gedragen de toeristen zich en hoe gaat het eraan toe in de horeca en de omgeving daarvan? Waar heeft drugshandel plaats en waar zien we verdachte praktijken in het buitengebied? Het is nodig om informatie op te halen op straatniveau (zie Tops en Van der Torre, 2024). Dit vergt (voldoende) professionals op straat die oog hebben voor ondermijnende praktijken en die in contact te treden met burgers. De politie kan lang niet al dit soort vragen beantwoorden voor al die dorpen en kernen; de personele armslag schiet ook bij de gemeente tekort, getuige de dunne boa-bezetting.

3. Naast ondermijning krijgen OOV-ambtenaren te maken met een dubbele groei van de veiligheidsproblematiek: taakverschuiving van politie naar gemeenten; meer veiligheidstaken voor burgemeesters en OOV-ambtenaren; en complexere veiligheidsproblematiek. Hier komen crises bij (b.v. boerenprotesten), evenementen- en toeristendrukke en bijvoorbeeld

ordevraagstukken rondom COA-locaties en op het water. De consequentie is dat OOV-ambtenaren worden overvraagd. Incidenten, vaste overlegvormen en crises verdringen beleidsmatige opdrachten, waaronder de ondermijningsaanpak. Ondermijning is thans - uitgedrukt in fte's, als specialisme binnen de OOV-functie - niet meer dan een bescheiden deeltaak van één of enkele OOV-ambtenaren. De ondermijningsaanpak is weliswaar geagendeerd en in plannen een prioriteit, aangejaagd door de intentieverklaring (de Friese norm), maar de uitvoeringscapaciteit is ontoereikend.

4. De ondermijningsaanpak is bestuurlijk geagendeerd door burgemeesters, al staat het daarmee nog niet - in alle scherpste - op het netvlies van topambtenaren, colleges of gemeenteraden. Samenwerking en échte prioritering binnen de gemeentelijke organisatie zijn nodig. Daartoe is het Bibob-beleid (met wie doen we zaken?) een aangrijpingspunt. Dit wordt mondigesmaat toegepast, namelijk vooral in geijkte risicobranches, met de focus op horeca. Ook zijn veel gemeenten niet scherp op de vraag waar in de gemeente mensen onder slechte of illegale omstandigheden wonen. Een categorie respondenten wil de Wet goed verhuurderschap gebruiken om daadwerkelijke vooruitgang te boeken, ook wat handhaving betreft. Ze stuiten nog vaak op minimale interpretaties van deze wet, waarbij het voldoen aan wettelijke verplichtingen een doel op zich lijkt. In de interviewronde stuiten we op (grote) zorgen over de kwaliteit van de zorg; er bestaan kansen om onopgemerkt ontoereikende (en mogelijk frauduleuze) zorg te leveren. De stap is wat dit betreft nog niet gezet van signaal naar beleid en actie. Kortom, Bibob-beleid, de woonsituatie aan de onderkant van de woningmarkt, en goede en eerlijke zorg komen in beeld als aangrijpingspunten om de ondermijningsaanpak te verbreden en te versterken.

7.4 Prescriptief: omwille van de ondermijningsaanpak

Deze slotparagraaf presenteert aanbevelingen die erop gericht zijn om (verder) een beweging in gang te zetten om de gemeentelijke en integrale aanpak van ondermijning te versterken: eerst wordt bondig een algemene richting voor de gemeentelijke aanpak geformuleerd (7.4.1), waarna concrete aanbevelingen worden gedaan (7.4.2).

7.4.1 Algemeen: de gemeentelijke ondermijningsaanpak

Er vallen in algemene zin enkele belangrijke richtingen te formuleren ten behoeve van de gemeentelijke ondermijningsaanpak (Tops en Van der Torre, 2024):

- 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 (toeristen-)economie.
- 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 Fryslân gaat het onder meer om het organiseren van faire huisvesting van kwetsbare groepen (mede op basis van toezicht en handhaving), om fraudebestendige zorg en om het vergroten van inzicht, controles en handhaving op risicolocaties, zoals bedrijventerreinen, vakantieparken, allerhande havens en drugsgevoelige campings in het hoogseizoen.

7.4.2 Aanbevelingen

1. Er is in bijna elke gemeente dringend behoefte aan meer ambtelijke OOV-capaciteit, zodat er voldoende tijd en ruimte komt voor een ambtelijke trekker om zich voltijds toe te leggen op de ondermijningsaanpak. Op de eilanden is dit niet realistisch; wel is meer OOV-capaciteit nodig omdat het juist daar zwaar en belangrijk is om gestalte te geven aan controles én handhaving, alsook aan een drugsaanpak op maat, waarbij de focus ligt op horecalocaties en toerisme.
2. 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 vereist een visie op de Friese 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.
3. Vorm, per gemeente, ambtelijke clusters die gezamenlijk een centrale rol vervullen bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak. De sturende en gespecialiseerde OOV-ambtenaar is de trekker, en werkt nauw samen met (natuurlijk is maatwerk nodig): burgerzaken/BRP-toezichthouder, een gespecialiseerde boa of boa-coördinator, een handhavingsjurist, de Bibob-coördinator, vergunningverlening, bouwinspecteurs, bedrijfscontactfunctionarissen en sociaal domein. Dit ondermijningscluster vormt het hart van het periodieke gemeentelijke ondermijningsoverleg dat elke gemeente (in)voert; elke twee of drie weken móeten er relevante kwesties te bespreken zijn, zo blijkt uit het beeld van de Friese ondermijning in deze studie. Stuur vanuit deze clusters onder andere de integrale controles aan, net als de aanscherpingen van het Bibob-beleid en de implementatie van de Wet goed verhuurderschap.
4. Schrijf in een kort plan van aanpak op hoe de ambtelijke clusters, die een trekkersrol vervullen bij de ondermijningsaanpak (zie aanbeveling 3), de Wet goed verhuurderschap kunnen gebruiken om zicht en grip te krijgen op opportunistische of onrechtmatige verhuurpraktijken. Treedt hierbij in overleg met particuliere verhuurders, want zij vervullen (economische) functies.
5. Investeer in het fraudebestendig maken van het Friese zorgsysteem; voer een audit uit om vast te stellen hoe hieraan gestalte wordt gegeven. Het voortouw van deze aanpak ligt op het sociaal domein, met een rol voor rechtmatigheidstoezichthouders voor wmo-zorg en jeugdhulp.

6. Organiseer onderwijs en training voor gemeenteambtenaren met een trekkersrol bij de ondermijningsaanpak en voor de ambtelijke toplaag. Zet hiertoe een leerkring op, waarbij gebruikgemaakt kan worden van de ambtelijke werkgroep voor de Friese norm en van de expertise en het netwerk van het RIEC. Geef ook trainingen aan raadsleden en bestuurders.
7. Geef gestalte aan een integrale drugsaanpak in Fryslân met prioriteit voor het terugdringen van hennepsteelt en drugshandel. Aan de gemeentekant vraagt dit om inspanningen om het drugsgebruik te verminderen of te voorkomen (*use prevention*), met bijzondere aandacht voor onderwijsinstellingen, horeca en drugsgebruik onder toeristen. Politie en justitie dienen gestalte te geven aan een repressieve aanpak; dit kan worden opgenomen in de Friese norm, waardoor deze een integraal karakter krijgt. De pakkans voor drugshandel en hennepsteelt dient te worden opgehoogd; ook en juist voor sturende en organiserende criminelen.

Literatuur

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

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

Beukeveld, A. (2021). *Geen gouden (afval)bergen. Een fenomeenonderzoek naar gesignaleerde afvalcriminaliteit in Noord-Nederland*. Masterscriptie: Universiteit Leiden.

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

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.

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

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

Informatie Knooppunt Zorgfraude (2020). *Verwevenheid zorg en criminaliteit*. Utrecht.

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, 81-99.

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

Spapens, T., Bruinsma, M.Y., Jong, J. de & Hout, L. van (2013). *Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit*. Den Haag: Boom-Criminologie.

Struiksma e.a. (2020 Struiksma, N. Boxum, C., Hollenberg, S.J. & Woestenburg, N.O.M. (2020). *Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens. Onderwereld boven water?* Utrecht: Sdu (Politie & Wetenschap).

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

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

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

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

Torre, E.J. van der, & Hulshof, M.H.M. (2000). *Een drugsscene op Zuid (de Millinxbuurt): een model voor de strategische analyse van drugsscenes*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Torre, E.J. van der & Torre-Eilert, T.B.W.M. (2013). *Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal*. Amsterdam: Reed Business.

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, & Heijkoop, M. M. (2020). *Zorgfraude. Een wereld te winnen*. Rotterdam: LokaleZaken.

Torre, E.J. van der, Jongepier, T., Heijkoop, M. & Maan, J. (2021). *Zorgfraude in Rotterdam. Ondermijnend genoeg*. 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) ondermijning in de gemeente Groningen*. Rotterdam: LokaleZaken.

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

Torre, E.J. van der, Tops, P. & Jongepier, T. (2023). *Leeuwarder Ondermijning. Een bestuurskundig-criminologische analyse*. Rotterdam: LokaleZaken.

Wiegant, B.(2017). *Vanaf de zijlijn bekeken. Commissarissen van de Koning over de Politiewet 2012*. Lelystad: provincie Flevoland.

Media en rapporten

In de voetnoten wordt verwezen naar bronnen in de media, op het internet en naar enkele gemeentelijke rapporten.

Bijlage 1

Informatie per gemeente

Tabel 1: Bibob-beleid per gemeente

Gemeente	Zal-bepaling	Kan-bepaling
Waadhoeke	Drank- en horecaverunning (verkort vragenformulier). Vergunning t.b.v. seksinrichtingen.	Kan op al het overige.
Harlingen	Drank- en horecaverunning. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Exploitatievergunning openbare inrichting. Exploitatievergunning speelgelegenheid. Vergunning kamerverhuur. Huisvestingsvoorziening. Omgevingsvergunning boven € 750.000	Omgevingsvergunning bouwactiviteit. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Evenementenvergunning.
Súdwest-Fryslân	Drank- en horecaverunning. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Exploitatievergunning (o.a. coffeeshop). Vergunning voor aanwezig hebben van kansspelautomaten.	Bij duidelijke aanwijzingen van ondermijnende activiteiten.
De Fryske Marren	Drank- en horecaverunning. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Vergunning voor aanwezig hebben van kansspelautomaten. Exploitatievergunning 'droge' horeca.	Kan op al het overige. Bij duidelijke aanwijzingen dat sprake is van een ernstige mate van gevaar zoals bedoeld in art. 3 Wet Bibob.
Weststellingwerf	Drank- en horecaverunning. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Exploitatievergunning coffeeshop. Exploitatievergunning speelgelegenheid.	Omgevingsvergunning bouwactiviteit. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Evenementenvergunning.
Ooststellingwerf	Drank- en horecaverunning. Aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten. Vergunning voor speelautomatenhal. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen.	Omgevingsvergunning bouwactiviteit. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Evenementenvergunning.
Heerenveen	Beleid wordt geactualiseerd	
Opsterland	Drank- en horecaverunning. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten. Vergunning voor speelgelegenheden.	Omgevingsvergunning bouwactiviteit. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets.
Smallingerland	Drank- en horecaverunning. Horecaexploitatievergunning. Exploitatievergunning speelgelegenheid. Winkelvergunning smartshop, headshop, growshop, belwinkel of nachtwinkel. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten. Vestigingsvergunning speelautomatenhal.	Subsidies Vastgoed Aanbestedingen

	Evenementenvergunning: vechtsportwedstrijd of -gala, risicogebied. Bouwvergunning boven de € 25.000 in risico categorieën. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer.	
Tytsjerksteradiel / Achtkarspelen	Drank- en horecavergunning. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Horeca- en exploitatievergunningen.	Omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten voor horeca, kamerverhuur, bouwkundige splitsing van woningen. Omgevingsvergunning milieu. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Evenementenvergunning. Subsidies. Aanbestedingen (bij overheidsopdrachten die vallen binnen de sectoren milieu, ICT en/of bouw). Vastgoedtransacties (alleen bij hoge mate van financiële complexiteit, complexiteit m.b.t. de bedrijfsstructuur of exceptioneel financieel risico voor de gemeente).
Noardeast-Fryslân / Dantumadiel	Drank- horecavergunning. Exploitatievergunning openbare inrichting. Exploitatievergunning speelgelegenheid. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Omgevingsvergunning bouwactiviteit bij een bouwsom hoger dan € 750.000,-.	Omgevingsvergunning Milieu bij beperkte milieutoets. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer. Afvalbewerkings- en verwerkingsbedrijven.
Schiermonnikoog	Alcohol- & exploitatievergunningen.	Vastgoed. Grote subsidies.
Ameland	Geen standaard Bibob-toets.	Drank- en horecavergunning. Omgevingsvergunning bouwactiviteit. Vergunning t.b.v. seksinrichtingen. Aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten. Huisvestingsverordening. Algemene subsidieverordening. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Evenementenvergunning. Onttrekkingsvergunning / splitsingsvergunning.
Terschelling	Drank- en horecawetvergunning. Exploitatievergunning horecabedrijven. Speelautomatenvergunning. Exploitatievergunning seksinrichtingen. Vergunning kampeerterrein. Subsidieaanvragen. Omgevingsvergunning Bouwactiviteit.	-
Vlieland	Drank- en horecawetvergunning. Exploitatievergunning horecabedrijven. Speelautomatenvergunning. Exploitatievergunning seksinrichtingen.	Omgevingsvergunning bouwactiviteit. Omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Evenementenvergunning.

Tabel 2: 13b Opiumwet beleid

Gemeente	Is 13b Opiumwet beleid vastgesteld?	Aantreffen van een handelshoeveelheid drugs in woningen	Aantreffen van handelshoeveelheid drugs in publiek toegankelijke ruimten	Strafbare voorbereidings-handelingen
Waadhoeke	✓	✓	✓	✓
Harlingen	✓	✓	✓	✓
Súdwest-Fryslân	✓	✓	✓	✓
De Fryske Marren	✓	✓	✓	✓
Weststellingwerf	✓	✓	✓	✓
Ooststellingwerf	✓	✓	✓	✓
Heerenveen	✓	✓	✓	Afhankelijk van de situatie
Opsterland	✓	✓	✓	✗
Smallingerland	✓	✓	✓	✗
Tytsjerksteradiel / Achtkarspelen	✓	✓	✓	✗
Noardeast-Fryslân / Dantumadiel	✓	✓	✓	✓
Schiermonnikoog	✗	✗	✗	✗
Ameland	✓	✓	✓	✓
Terschelling	✗	✗	✗	✗
Vlieland	-	-	-	-

Tabel 3: Aantal Bibob-toetsen per gemeente sinds 2019

Gemeente	Aantal Bibob-toetsen	Thema's / beleidsterrein
Waadhoeke	12	-
Harlingen	Ca. 30	Voornamelijk horeca- en exploitatievergunningen.
Súdwest-Fryslân	Ca. 150	Horeca, prostitutie, standplaatsen en een zonnepark.
De Fryske Marren	Ca. 25	De meeste zijn (nieuwe) horeca met alcoholvergunning. Daarnaast 5 exploitatievergunningen voor inrichtingen (zonder alcohol) en 1 exploitatievergunning voor een speelautomatenhal.
Weststellingwerf	30	-
Ooststellingwerf	50	Voornamelijk horeca.
Heerenveen	-	-
Opsterland	Ca. 22	Horeca.
Smallingerland	Ca. 150	Voornamelijk Drank- en horecaverunning, Horecaexploitatievergunning en bouwvergunningen.
Tytsjerksteradiel / Achtkarspelen	59	-
Noardeast-Fryslân / Dantumadiel	52	Exploitatievergunning i.c.m. alcoholwet, omgeving en bouw, milieu.
Schiermonnikoog	n.v.t.	n.v.t.
Ameland	1	Overname van een horecagelegenheid.
Terschelling	-	-
Vlieland	3	Vergunning alcoholwet

Bijlage 2

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 hennepteelt betreft of duidelijk si of lijkt dat dit niet zo is.

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 hennepteelt is afgenomen, waardoor dit een (deel)verklaring is voor de afname van de geregistreerde hennepteelt. 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 op verzoek van de Stuurgroep RIEC Noord-Nederland, voor de Friese burgemeesters. Het is uitgevoerd door dr. Edward van der Torre, Janne Landsman Msc, Prof. dr. Pieter Tops en Titia Jongepier MSc.