Gemeente Raalte
Rekenkamer

Weerbaarheid tegen ondermijning in Raalte

Onderzoeksrapport

Eindrapport
April 2025

Inhoudsopgave

VOORWOORD **4**

1. INLEIDING **5**

1.1 Aanleiding 5
1.2 Doel en vraagstelling 5
1.3 Aanpak 5
1.4 Leeswijzer 6

2. WAT IS ONDERMIJNING? **7**

2.1 Inleiding 7
2.2 Ondermijning: weinig tastbaar en een containerbegrip 7
2.3 Ondermijning kan verschillende vormen aannemen 8
2.4 Kennis over ondermijning is met name algemeen en theoretisch 11
2.5 Weinig specifieke informatie en cijfers onder ondermijning 11

3. BELEID EN UITVOERING **16**

3.1 Inleiding 16
3.2 Veel beleidsplannen en programmatische aanpakken op verschillende niveaus 16
3.3 Ruimte voor verbetering inzet instrumenten en beheersmaatregelen 20
3.4 Formatie van medewerkers met ondermijning in takenpakket 23
3.5 Meldpunt en informatiehuishouding hebben ogen en oren nodig 23
3.6 Overleggen over ondermijning op verschillende niveaus 26
3.7 Samenwerking levert expertise en uitvoeringskracht op 28
3.8 Regelingen voor integriteit en veiligheid zijn nog geen waarborgen 29

4. ONDERMIJNING; KWETSBAARHEID EN WEERSTAND **31**

4.1 Inleiding 31
4.2 Raalte is (in theorie) kwetsbaar voor ondermijning 31
4.3 Bredere inzet bestuurlijke maatregelen gewenst 32
4.4 Inzet van beleidsinstrumenten 33
4.5 Bestuurlijke rapportages zijn slechts een deel van de informatie 34

5. ROL VAN GEMEENTERAAD **35**

5.1 Inleiding 35
5.2 Betrokkenheid van de raad blijkt niet uit acties of vragen 35
5.3 Raad in het algemeen tevreden over informatiepositie 35
5.4 Kaderstellende functie van de raad ingewikkeld om in te vullen 36
5.5 Burgemeester spin in het web die actief wordt bijgespijkerd 36
5.6 Bijsturen door de raad alleen als dat echt nodig is 37

6. CONCLUSIES **38**

6.1 Inzicht en bewustzijn 38
6.2 Bestuurlijke en beleidsmatige borging 39
6.3 Uitvoering en instrumentarium 39
6.4 Resultaten en informatie aan de raad 40
6.5 Slotconclusies 41
6.6 Aanbevelingen 43

7. BESTUURLIJKE REACTIE **46**

8. NAWOORD **50**

9. GEBRUIKTE DOCUMENTEN **51**

A DEELVRAGEN **54**

B AANPAK **55**

C NORMENKADER **56**

Voorwoord

Ondermijnende criminaliteit is geen ver-van-ons-bed-show meer. Waar deze vorm van georganiseerde misdaad vroeger vooral werd geassocieerd met de grote stad, zien we nu dat ook landelijke gemeenten en het buitengebied steeds vaker geconfronteerd worden met signalen van ondermijning. De gevolgen zijn ingrijpend: ze tasten de leefbaarheid aan, ondergraven het vertrouwen in de overheid en zetten druk op de integriteit van ons openbaar bestuur. Dat maakt ondermijning tot een urgente opgave, ook voor de gemeente Raalte.

De rekenkamer Raalte heeft daarom het initiatief genomen tot dit onderzoek. We willen als rekenkamer bijdragen aan het vergroten van inzicht in hoe de gemeente omgaat met ondermijning. Welke risico's worden gezien? Is er voldoende kennis en bewustzijn in de organisatie? Worden signalen herkend en opgevolgd? En beschikt de gemeente over de juiste instrumenten en samenwerkingsstructuren om effectief op te treden? Deze en andere vragen vormen de kern van het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Ipsos I&O in de periode juni tot december 2024. De aanpak bestond uit een combinatie van deskresearch en interviews met betrokken medewerkers, bestuurders en externe partners. De resultaten geven een breed en realistisch beeld van de huidige stand van zaken. Ze laten zien waar al stappen zijn gezet, maar ook waar nog winst te behalen valt bijvoorbeeld in bewustwording, capaciteit en het structureel borgen van de aanpak.

Wij hopen dat dit rapport bijdraagt aan een open en constructieve dialoog binnen de gemeente Raalte. Een dialoog waarin wordt gezocht naar versterking van beleid én uitvoering. Want ondermijning bestrijd je niet alleen met regels en protocollen, maar vooral met alertheid, samenwerking en een stevige bestuurlijke houding.

Tot slot spreken wij onze dank uit aan iedereen die aan dit onderzoek heeft meegewerkt. In het bijzonder danken wij de medewerkers van de gemeente Raalte en haar samenwerkingspartners voor hun openheid, bereidheid en betrokkenheid.

April 2025

Mevrouw O.P. Wertheim – Davygora	lid rekenkamer
De heer D. Hoek	lid rekenkamer
De heer A. Titsing	voorzitter rekenkamer

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ondermijning vormt in ons land in toenemende mate een probleem voor de samenleving. Het kan vele verschillende vormen aannemen, maar het leidt er in alle gevallen toe dat de grenzen tussen de boven- en onderwereld vervagen. Criminelen richten voor hun activiteiten bijvoorbeeld bedrijven op, vragen vergunningen aan of huren en kopen panden. Hiervoor hebben ze in de 'bovenwereld' medewerking nodig van bijvoorbeeld makelaars of autoverhuurbedrijven. Ook individuele burgers en ondernemers kunnen met ondermijning te maken krijgen. Zo benaderen criminelen eigenaren van bijvoorbeeld leegstaande schuren om daarin criminele activiteiten uit te voeren. Denk hierbij aan productie van drugs, de opslag van gestolen goederen of zelfs ondergronds bankieren. Criminelen verdienen hier veel geld mee en weten in veel gevallen – zo nodig met geweld – lange tijd onder de radar te blijven. Dit zorgt ervoor dat deze onderwereldfiguren ongewenste machtsposities opbouwen.

De rekenkamer Raalte wil met dit onderzoek inzicht krijgen in welke typen ondermijning in de gemeente Raalte (kunnen) optreden, hoe de gemeente hier samen met partners op acteert, wat daarbij de rol is van de gemeenteraad en of de aanpak van de gemeente Raalte adequaat is. Ipsos I&O heeft dit onderzoek, in samenwerking met de rekenkamer Raalte, uitgevoerd in de periode van juni tot december 2024.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in:

1 welke typen ondermijning in de gemeente Raalte (kunnen) optreden;
2 hoe de gemeente hier samen met partners op acteert;
3 wat daarbij de rol is van de gemeenteraad;
4 of de aanpak van de gemeente Raalte adequaat is.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek is:

In hoeverre hanteert de gemeente zowel qua beleid als qua uitvoering een adequate aanpak in de bestrijding van ondermijning?

De bijbehorende deelvragen zijn opgenomen in bijlage A.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op het jaar 2023. Concreet betekent dit dat we de meest recente documenten hebben bestudeerd en dat we cijfers van deze periode laten zien. De begrenzing van het jaar 2023 kan echter niet overal even hard gehanteerd worden. Als we cijfers met betrekking tot ondermijning presenteren, betreft dit in enkele gevallen ook cijfers van vóór 2023. Dit presenteren we om een langere ontwikkeling weer te geven. Anderzijds zijn de interviews gehouden in het jaar 2024, toen het grootste deel van dit onderzoek werd uitgevoerd. In deze interviews zullen de ervaringen van de gesprekspartners onvermijdelijk ook beïnvloed zijn door de ontwikkelingen uit dit jaar.

1.3 Aanpak

Dit rekenkameronderzoek is met behulp van de volgende bestanddelen uitgevoerd.

- een startbijeenkomst met de ambtelijk betrokkenen;
- een deskresearch met bestaande (beleids-)documenten;
- interviews met zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokkenen.

Meer details over de aanpak staan in bijlage B.

Normenkader

In de beantwoording van de onderzoeksvragen is een normenkader gehanteerd. Deze normen zijn gekoppeld aan de deelvragen waar ze op van toepassing zijn. Het normenkader is te vinden in bijlage C.

1.4 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op wat ondermijning is, wat er speelt binnen het thema en welke cijfers over ondermijning bekend zijn in Raalte.
- Hoofdstuk 3 beschrijft het bestaande beleid, uitvoeringsplannen en protocollen om ondermijning tegen te gaan, welke instrumenten de gemeente heeft of kan inzetten en hoeveel en welke medewerkers ondermijning in hun takenveld hebben. In dit hoofdstuk wordt ook beschreven hoe de informatiehuishouding is ingericht, welke meldpunten er zijn en hoe meldingen en signalen worden vervolgd of opgepakt. Ook komen in dit hoofdstuk de bestaande samenwerkingen en overlegstructuren aan bod en wordt beschreven hoe de integriteit van de medewerkers binnen de gemeente wordt gewaarborgd.
- In hoofdstuk 4 wordt beschreven tot welke resultaten het beleid heeft geleid.
- In hoofdstuk 5 gaat het over de rol van de gemeenteraad en de burgemeester.

In de hoofdstukken komen afwisselend bevindingen uit verschillende soorten databronnen aan bod: de deskresearch en interviews. We zullen bij alle resultaten steeds vermelden wat de bijbehorende databron is. Ter vergroting van de leesbaarheid geven icoontjes aan het begin van ieder onderdeel ook de gebruikte databron aan. Als er geen symbool van een andere databron wordt getoond, kan de lezer ervan uitgaan dat de bevindingen uit de soort databron afkomstig zijn die daarvoor is aangeduid.



Informatie afkomstig uit deskresearch.



Informatie afkomstig uit gesprekken met functionarissen van de gemeente en functionarissen die samenwerken met de gemeente.

Citaten uit interviews worden (met toestemming) aangeven met dubbele aanhalingstekens en zijn om de leesbaarheid te vergroten taalkundig gecorrigeerd; uiteraard zonder de inhoud geweld aan te doen.

2. Wat is ondermijning?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op alles wat er over ondermijning bekend is in de literatuur: definities, verschijningsvormen, et cetera. Centraal staan hierbij de volgende deelvragen:

- Wat is ondermijning en wat speelt er binnen het thema ondermijning?[1]
- Wat weten het bestuur, de raadsleden en de medewerkers van de gemeente over ondermijning en kunnen zij signalen van ondermijnende activiteit (voldoende) herkennen?
- Welke cijfers over ondermijning in de gemeente Raalte zijn er?
- Is er een (recent) ondermijningsbeeld voor de gemeente Raalte van het RIEC en hoe goed is de organisatie hiermee bekend?

2.2 Ondermijning: weinig tastbaar en een containerbegrip

'Ondermijning' is een populair begrip dat in de afgelopen jaren veel is gebruikt met betrekking tot veiligheid op zowel nationaal als lokaal niveau.[2] Aangezien er verschillende definities van ondermijning in omloop zijn, kan er verwarring ontstaan rondom de betekenis van het begrip. Een veelgebruikte definitie van ondermijning is de definitie op de website van de politie. De provincie Overijssel hanteert deze definitie van de politie ook: *"Ondermijning is een gevolg van veel verschillende vormen van criminaliteit, waarbij de grenzen tussen de bovenwereld (de 'gewone' maatschappij) en de onderwereld (criminelen) vervagen. Criminelen richten voor hun activiteiten bedrijven op, vragen vergunningen aan en huren en kopen panden. Hiervoor hebben ze in de 'bovenwereld' medewerking nodig van bijvoorbeeld makelaars, autoverhuurbedrijven, administratiekantoren en notarissen. Je kunt ondermijning zien als het constante gebeuk van georganiseerde criminaliteit (onderwereld) op onze samenleving (bovenwereld). Ondermijning is een probleem dat de maatschappij verzwakt en uiteindelijk zelfs ontregelt."* [3]

We kunnen stellen dat ondermijning in ieder geval uit de volgende elementen bestaat:

1. criminaliteit waarbij er sprake is van een 'verwevenheid' tussen de bovenwereld en de onderwereld;
2. criminaliteit met mogelijk diepgaande effecten op meerdere vlakken van de samenleving.

De 'verwevenheid' tussen de bovenwereld en de onderwereld staat in veel

definities van ondermijning centraal, zowel in definities van wetenschappers als van organisaties die in de praktijk werken met het fenomeen.[4] Criminelen maken voor hun illegale praktijken gebruik van faciliteiten uit de bovenwereld die wel legaal zijn. Het vervagen van de grenzen tussen de boven- en onderwereld impliceert bovendien medewerking van personen en instanties in de bovenwereld, zoals makelaars, notarissen of autoverhuurbedrijven.[5]

In veel definities van ondermijning ligt ook een focus op de mogelijk negatieve impact van deze vorm van criminaliteit. Ondermijning wordt gezien als een sluipend proces dat de fundamenten van de samenleving ondergraaft.[6] Belangrijke gevolgen van ondermijning zijn de aantasting van het financieel-economische stelsel, de leefbaarheid, het milieu, de moraliteit en het rechtsgevoel, en de rechtsstaat.

[1] *De deelvragen 'Wat is de rol van de gemeente?' en 'Met wie werkt de gemeente samen?' slaan we hier over en behandelen we in hoofdstuk 4 in detail.*
[2] *Boutellier et al. (2020).*
[3] *Bron politie: Wat is ondermijning? \| politie.nl, bron provincie: Provincie Overijssel (zonder datum: p. 1).*
[4] *Lam et al. (2018: p. 14)., Vols (2020), Taskforce-RIEC Zeeland-Brabant (2021: p. 2).*
[5] *Provincie Overijssel (zonder datum: p. 1).*
[6] *Lam et al. (2018: p. 14).*

Ondermijning is niet alleen een strafrechtelijk probleem, maar heeft mogelijk ook een diepe sociaaleconomische impact. Het gaat namelijk samen met een aantasting van de normen en waarden in de samenleving. Ondermijning kan ook gepaard gaan met geweld, bedreigingen en intimidatie van burgers, bestuurders en ambtenaren.[7]

De afdeling Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Raalte hanteert zelf de volgende definitie van ondermijning: *"Ondermijnende criminaliteit gaat over vormen van georganiseerde misdaad waarbij de onderwereld en bovenwereld met elkaar verweven raken. Het ondermijnt onze democratie en rechtstaat. Ondermijning is internationaal verweven, maar nestelt zich in onze wijken en buurten."*.[8] Ook in deze definitie van ondermijning staat de verwevenheid van de bovenwereld en onderwereld centraal. Vergeleken met de definitie van de politie, is er echter minder aandacht voor de concrete nadelige effecten op de samenleving. In de Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026 wordt de impact van ondermijning op de maatschappij wel besproken. Ondermijnende criminaliteit maakt misbruik van legale structuren van de overheid en heeft op die manier een ontwrichtende impact op de (lokale) maatschappij.[9] Ondermijning kan zo negatieve effecten hebben voor het ondernemersklimaat, de sociale cohesie, het rechtsgevoel van burgers en ondernemers en potentieel ook leiden tot de verpaupering van wijken en buurten. Kwetsbare inwoners zijn vaak slachtoffer van ondermijning. Criminelen maken gebruik van sociale problemen of maken deze bewust erger.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de definities die meestal worden gebruikt voor ondermijning, met hun focus op de verwevenheid van de boven- en onderwereld, onvoldoende concreet en tastbaar zijn. Er is meerdere keren gezegd dat het een breed en lastig af te bakenen begrip is en misschien ook te veelomvattend. Het woord 'containerbegrip' is meerdere malen naar voren gekomen. Het gaat bij ondermijning in ieder geval om georganiseerde misdaad die dichtbij plaatsvindt, maar die onzichtbaar blijft. Een aantal quotes uit de interviews illustreren dit punt:

"Je hebt allemaal mooie definities over wanneer de boven- en onderwereld elkaar raken, nodig hebben of verweven raken. De lokale democratie kan worden aangetast. Dat zijn allemaal mooie definities die je in de Dikke Van Dale zou moeten opzoeken. Onthoud vooral dat het iets is wat dichtbij plaatsvindt." (RIEC)

"Er wordt tegenwoordig veel onder ondermijnende criminaliteit geschaard. Als we twintig prioriteiten met elkaar stellen, zijn het geen prioriteiten meer. Daar moeten we scherp op zijn." (RCO)

Het lastige van het werken met een containerbegrip is dat niemand zeker weet wat er onder ondermijning valt en wat niet. *"Ja, want er zijn zoveel soorten ondermijning. Ik snap het vervlechten van illegale praktijken naar de normale wereld. Het witwassen of wat je dan ook zou willen. Maar dat kan op zoveel manieren. Dat je niet meer zo kan zeggen* (wat ondermijning is of niet, red.)*, want het is niet heel tastbaar."* (ON)

2.3 Ondermijning kan verschillende vormen aannemen

Onder ondermijning kunnen verschillende vormen van criminaliteit vallen. In Tabel 2.1 geven we een overzicht van de verschillende vormen die naar voren zijn gekomen in de deskresearch. Bij iedere vorm van ondermijning noemen we een of meerdere concrete voorbeelden. Deze voorbeelden dienen voornamelijk ter illustratie en zijn niet per definitie de enige voorbeelden die onder deze vorm van criminaliteit vallen.

[7] *Blatter en Spapens (2023).*
[8] *Gemeente Raalte (zonder datum(f), p. 5), Gemeente Raalte (2023c, p. 9).*
[9] *Gemeente Raalte (2023c, p. 9).*

Tabel 2.1 – Vormen van criminaliteit die onder ondermijning kunnen vallen

Vorm van ondermijning	Voorbeeld
Drugscriminaliteit	Georganiseerde hennepteelt, drugslabs
Fraude	Fraude in het sociaal domein, verticale fraude[10], horizontale fraude[11]
Mensenhandel en -smokkel	Arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting, seksuele uitbuiting
Milieucriminaliteit	Mestfraude, afvalcriminaliteit (zoals het lozen van drugsafval)
Ondermijnende jeugdcriminaliteit	Betrokkenheid van jongeren bij drugsproductie of drugshandel
Vastgoedcriminaliteit	Opslag van illegale of gestolen goederen in een bedrijfspand, opslag van wapens in woning
Witwassen	Investeringen met misdaadgeld, ondergronds bankieren

Bronnen: CVV (2010, zonder datum); Blatter en Spapens (2023); RIEC-LIEC, (zonder datum); RIEC (zonder datum) Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2021); Rekenkamer Amersfoort (2023).

Bij de beschrijving van ondermijnende criminaliteit kan een focus liggen op plekken waar ondermijning voorkomt of op doelgroepen die zich er schuldig aan maken.[12] In de provincie Overijssel is bijvoorbeeld veel aandacht voor ondermijnende criminaliteit op vakantieparken of in het buitengebied.[13] Als kwetsbare doelgroepen voor ondermijning worden onder andere jongeren (ondermijnende jeugdcriminaliteit) aangemerkt en agrariërs.

Belangrijkste vormen van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Raalte

Op basis van de algemene inventarisatie van vormen van criminaliteit die onder ondermijning vallen en kwetsbare plekken en doelgroepen met betrekking tot ondermijning, geven we hieronder een overzicht van de belangrijkste vormen van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Raalte.

Drugscriminaliteit

Het buitengebied van gemeenten kan kwetsbaar zijn voor criminele activiteiten, zoals drugslabs.[14] Uit cijfers van tien jaar geleden bleek dat illegale drugshandel destijds een lichte stijging liet zien.[15] Bij recentere cijfers van drugscriminaliteit is er echter een stabiel beeld zichtbaar tussen 2022 en 2023.[16] Voorbeelden van drugscriminaliteit die voorkomen in de gemeente Raalte zijn drugshandel (zoals in de openbare ruimte of vanuit woningen en bedrijfspanden), illegale opslag in schuren, hennepteelt in maïslanden en drugslabs.[17]

In de interviews is ook gesignaleerd dat ondermijnende drugscriminaliteit mogelijk een rol speelt in de gemeente Raalte. *"In de kern van Raalte zien we dat er wat gevallen van drugshandel zijn, bedrijfspanden en een groot industrieterrein waar we niet goed de vinger er op kunnen leggen wat die daar nu doen. Waar niet altijd veel aanloop is en soms heel lang leeg lijkt te staan."* (POL)

[10] *Dit is fraude waar de overheid bij betrokken is. Denk aan uitkeringsfraude of belastingfraude.*
[11] *Dit is fraude tussen burgers of bedrijven (dus op hetzelfde niveau). Onder horizontale fraude valt bijvoorbeeld digitale criminaliteit, zoals bankpasfraude en marktplaatsfraude.*
[12] *Zie hiervoor bijvoorbeeld de onderzoeken naar ondermijning van de rekenkamers van andere Nederlandse gemeenten, zoals Rekenkamer Amersfoort (2023) en Rekenkamer Neder-Betuwe (2023).*
[13] *Provinciale Staten van Overijssel (2024), PVO Oost-Nederland (2024, p. 4).*
[14] *Vechtdal (zonder datum).*
[15] *Gemeente Raalte (2016).*
[16] *CBS (2024).*
[17] *Hier in Salland (2022), RIEC (zonder datum).*

Fraude in het sociaal domein

Er is bij de medewerkers van het sociaal domein in de gemeente Raalte toenemende urgentie om fraude in het sociaal domein aan te pakken, met name zorgfraude. Zorgfraude wordt als een 'witte vlek' bestempeld: er is een gebrek aan inzicht.[18] Er is mogelijke sprake van zorgcriminaliteit in de gemeente, maar dit is voornamelijk gebaseerd op vermoedens en is lastig hard te maken.[19] Fraude in de zorg (Wmo en Jeugd) is in grotere mate gelieerd aan organisaties in plaats van individuen. Landelijke ervaringen laten zien dat onrechtmatigheden bij de Wmo en Jeugdwet met name voorkomen bij het persoonsgebonden budget (pgb).[20]

Binnen de interviews die wij gehouden hebben, is het thema van fraude in het sociaal domein aangesneden en besproken. Er zijn vermoedens de revue gepasseerd.

Ondermijnende jeugdcriminaliteit

Het district IJsselland geeft aan zich zorgen te maken om het feit dat jongeren steeds vroeger betrokken raken bij verschillende vormen van criminaliteit.[21] Hierbij ligt een nadruk op drugscriminaliteit: jongeren worden bijvoorbeeld betrokken bij georganiseerde drugshandel doordat ze pakketjes bezorgen of helpen bij het vervaardigen van de drugs.

Binnen de interviews die wij gehouden hebben, is ook het thema jeugdcriminaliteit aan bod gekomen. Er zijn opnieuw vermoedens en ook zorgen de revue gepasseerd.

Ondermijning op vakantieparken

De provincie Overijssel heeft vakantieparken geïdentificeerd als kwetsbare plekken in het kader van ondermijning.[22] In de regio Salland (de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte) is het aanbod van verblijfsrecreatie tussen 2012 en 2018 met 16 procent toegenomen, dat is meer dan gemiddeld in de provincie Overijssel (9%).[23] In de provincie Overijssel als geheel is ruim een kwart van de vakantieparken niet vitaal, wat deze parken kwetsbaarder kan maken voor criminaliteit. Al worden er in de bestudeerde stukken geen harde signalen van verdachte situaties en ondermijning op de vakantieparken in de gemeente Raalte beschreven, wijst het bovenstaande er toch op dat de gemeente mogelijk kwetsbaar is voor deze vorm van ondermijning. In het ondermijningsbeeld van de gemeente Raalte uit 2018 is wel gesignaleerd dat er op vakantieparken (of recreatieterreinen) mogelijk sprake is van huisvesting van arbeidsmigranten, uitkeringsgerechtigden en 'personen die onder de radar willen blijven'.[24]

Binnen de interviews die wij gehouden hebben, is de kwestie van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in de gemeente Raalte aangesneden en besproken. Er zijn vermoedens de revue gepasseerd.

Vastgoedcriminaliteit

Binnen de interviews die wij hebben gehouden is het thema van vastgoedcriminaliteit aan de orde gekomen. Er wordt gekeken hoe de wet Bibob en flankerende vergunningverlening kan worden ingezet om vastgoedcriminaliteit tegen te gaan. Als vastgoed eenmaal is verhandeld, dan kan de gemeente de transactie namelijk niet meer ongedaan maken.

[18] *Gemeente Raalte (zonder datum (d)).*
[19] *RIEC (zonder datum).*
[20] *Gemeente Raalte (zonder datum, (b)).*
[21] *Provincie Overijssel (zonder datum).*
[22] *Provinciale Staten van Overijssel (2024).*
[23] *Riefel et al. (2020).*
[24] *Gemeente Raalte (2018).*

Milieucriminaliteit

In het ondermijningsbeeld van 2018 heeft het RIEC de afvalverwerking geïdentificeerd als een branche waar weinig zicht op is. Dat maakt de branche kwetsbaarder voor ondermijning, zoals ondermijnende milieucriminaliteit.[25] Binnen de interviews die wij gehouden hebben, is milieucriminaliteit ook aan bod gekomen. De geïnterviewden hebben aangegeven dat zij vermoedens hebben dat deze vorm van ondermijning voorkomt in de gemeente.

Ook hebben zij voorbeelden genoemd van wat deze vorm van criminaliteit *in het algemeen* zou kunnen inhouden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het lozen van drugsafval of via het vermengen in de mest die wordt uitgereden. Belangrijk om ons hierbij te realiseren is dat dit geen concrete gevallen zijn die in Raalte zijn voorgekomen.

2.4 Kennis over ondermijning is met name algemeen en theoretisch

Uit eerder onderzoek is gebleken dat er in het algemeen vaak een gebrek aan bewustzijn over ondermijning bestaat, ook bij bestuurders en ambtenaren.[26] Er is in het verleden aandacht geweest voor het vergroten van de kennis en het herkenningsvermogen van gemeentemedewerkers met betrekking tot ondermijning, zoals bij de Taskforce-RIEC Zeeland-Brabant, die een *Toolbox bewustwording ondermijning* ingericht hebben.[27]

Als we inzoomen op kennis over ondermijning in de gemeente Raalte, blijkt uit eerder onderzoek onder medewerkers van alle IJssellandse gemeenten (inclusief de gemeente Raalte) dat er behoefte is aan meer kennis over mensenhandel en handelingsperspectief bij vermoedens van ondermijning.[28]

Binnen de gemeente is wel een gedragscode integriteit voor bestuurders, raadsleden en medewerkers.[29] Deze gedragscode bevat onder andere regels met betrekking tot het aannemen van geschenken, belangenverstrengeling en nevenfuncties. Deze gedragscode kan indirect bijdragen aan de kennis van bestuurders, raadsleden en medewerkers over ondermijning. Zij worden op deze manier namelijk gewezen op potentiële risico's die verband kunnen houden met ondermijning.

Wij merken in de gesprekken dat de meeste kennis algemeen van aard is. Het is met andere woorden eerder theoretische kennis dan kennis van de praktijk. De kennis over ondermijning binnen de gemeente Raalte wordt door sommige geïnterviewden dan ook niet hoog aangeslagen. *"Hoe is het met het bewustzijn van ondermijning binnen de gemeente?"* (INT) *"Nou ja, ik denk dat het antwoord is dat die er heel beperkt is."* (BM). Een andere geïnterviewde omschrijft het als volgt en maakt hierbij een onderscheid tussen kennis over het begrip ondermijning an sich en meer concrete kennis over hoe er gehandeld kan worden met betrekking tot ondermijning. *"Ik denk dat het begrip wel bekend is. Het is de vraag of iedereen wel weet wat ze er echt mee moeten of kunnen. Dat is wat ons ook bezighoudt."* (OOV).

2.5 Weinig specifieke informatie en cijfers onder ondermijning

Omdat ondermijnende criminaliteit een ongrijpbaar fenomeen is, kan het uitdagend zijn om het in cijfers te vatten. Uit de deskresearch komen cijfers naar voren over ondermijnende criminaliteit in Nederland. De cijfers over ondermijning in het buitengebied zijn relevant voor de gemeente Raalte.

[25] *Gemeente Raalte (2018).*
[26] *Lam et al. (2018, p. 179-182).*
[27] *Taskforce-RIEC Zeeland-Brabant, (2021, p. 2-3).*
[28] *IJsselland (2021b, p. 6-9).*
[29] *Gemeente Raalte (zonder datum (g)).*

We willen aan de hand van deze cijfers illustreren aan welke ordegroottes er gedacht moet worden als het gaat om het thema ondermijning.

- In een andere plattelandsregio wordt ongeveer 15 procent van de agrariërs in het buitengebied benaderd door criminelen.[30]
- In Nederland gaat er zo'n 30 miljard euro om in drugscriminaliteit. Daarvan wordt naar schatting 3 miljard omgezet in Gelderland en Overijssel.[31]

Omdat ondermijning een rekkelijk begrip is, en de landelijke cijfers alleen inzicht geven in fenomenen die ermee samenhangen, bieden deze landelijke cijfers weinig houvast.

Politiecijfers geven geen compleet beeld over aard en omvang ondermijning

Er zijn ook geen harde cijfers over de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Raalte. Er bestaan ook geen duidelijke regels voor het toewijzen van vormen van criminaliteit aan het fenomeen ondermijning. We kunnen wel de nationale politiecijfers van het aantal geregistreerde misdrijven gebruiken om een cijfermatig beeld van ondermijning in de gemeente Raalte te genereren. Hierbij leggen we de focus op de vormen van criminaliteit die *waarschijnlijk* onder ondermijning vallen. Een belangrijke kanttekening bij de nationale politiecijfers is verder dat deze cijfers enkel de misdrijven bevatten die *geregistreerd* zijn. Het is daarom goed mogelijk dat er meer ondermijnende criminaliteit is dan de cijfers in Tabel 2.2. aangeven.

In Tabel 2.2 staan alleen de misdrijven die volgens de literatuur in verband staan met ondermijnende criminaliteit. Bij misdrijfcategorieën zoals woningcriminaliteit, zedendelicten en geweldsdelicten is dit verband minder sterk. Daarom zijn ze weggelaten. Voor de selectie hebben we eerdere rekenkameronderzoeken naar ondermijning als uitgangspunt genomen, zoals het onderzoek voor de gemeente Neder-Betuwe uit 2023.[32] In dit Rekenkameronderzoek ligt de centrale focus op 2023. Omdat de trend interessant is, brengen we de ontwikkeling (in absolute aantallen) tussen 2020 en 2023 in beeld.

Tabel 2.2 – Politiecijfers aantallen geregistreerde misdrijven in de gemeente Raalte voor 2020-2023

Misdrijfcategorie	2020	2021	2022	2023
Drugscriminaliteit (totaal)	***15***	***12***	***6***	***6***
Bezit harddrugs	6	6	1	4
Bezit softdrugs	3	3	4	0
Handel harddrugs	2	1	0	0
Handel softdrugs	0	1	1	0
Vervaardigen harddrugs	0	0	0	1
Vervaardigen softdrugs	4	1	0	1
Mensenhandel	0	0	0	0
Wapenhandel (totaal)	***5***	***7***	***7***	***9***
Bezit vuurwapens	1	2	3	1
Handel vuurwapens	0	0	0	0
Bezit overige wapens	4	5	4	8
Handel overige wapens	0	0	0	0
Horizontale fraude	277	273	175	137
Verticale fraude	1	1	0	0
Overige fraude	2	1	0	1

Bron: CBS, 2024 (Gebiedsscan gemeente Raalte 2020-2023).

[30] *Overheid van nu (2020).*
[31] *Overheid van nu (2020).*
[32] *Rekenkamer Neder-Betuwe (2023).*

Misdrijven die het meest relevant zijn met betrekking tot ondermijning, zijn drugscriminaliteit (bezit, handel en vervaardigen drugs), mensenhandel en fraude. Aan de hand van de politiecijfers over het aantal geregistreerde misdrijven in de gemeente Raalte komen we tot de volgende bevindingen voor dit onderzoek:

- Over het geheel genomen laat de geregistreerde drugscriminaliteit in de gemeente Raalte een dalende trend zien tussen 2020 en 2023 (-9). Deze afname is met name zichtbaar bij bezit softdrugs tussen 2022 en 2023 en bij vervaardigen softdrugs.
- Het aantal geregistreerde misdrijven met mensenhandel in de gemeente Raalte bedraagt in de gehele periode 2020-2023 nul.
- Het aantal registraties van horizontale fraude laat in de gemeente Raalte tussen 2020 en 2023 een duidelijke daling zien (-140).
- Het aantal misdrijven wapenhandel als geheel vertoont een lichte stijging tussen 2020 en 2023 (+4). Met name bij bezit van overige wapens (+4) is een toename zichtbaar.

Naast misdaadcijfers zijn er nationale politiecijfers beschikbaar voor het aantal geregistreerde overlastincidenten. In Tabel 2.3 hebben we de overlastcategorieën opgenomen die mogelijk wijzen op signalen van ondermijning, zoals overlast i.v.m. drugsgebruik en specifieke vormen van milieuoverlast (die bijvoorbeeld zouden kunnen wijzen op illegale afvaldumpingen).

Tabel 2.3 – Politiecijfers geregistreerde overlastincidenten in de gemeente Raalte voor 2020-2023

Overlastcategorie	2020	2021	2022	2023
Drugs/drankoverlast[1] (totaal)	***36***	***34***	***50***	***49***
Overlast i.v.m. alcohol/drugs	24	26	38	41
Aantreffen drugs (geen verdachte)	6	3	8	7
Overige drugsdelicten	6	5	4	1
Milieu[2] (totaal)	***24***	***16***	***13***	***6***
Inrichting Wet Milieubeheer	2	0	0	0
Bodem	6	7	3	5
Water	1	0	0	0
Afval	10	8	9	1
Bouwstoffen	2	0	1	0
Mest	0	0	0	0
Transport gevaarlijke stoffen	3	1	0	0

Bron: CBS, 2024 (Gebiedsscan gemeente Raalte 2020-2023).

1. Overlastvorm niet getoond in deze categorie: openbare dronkenschap; verder: drank en drugsoverlast worden als één cijfer gerapporteerd door de politie dus we kunnen geen onderscheid maken

2. Overlastvormen niet getoond in deze categorie: geluid, vuurwerk, bestrijdingsmiddelen, Natuur en Landschap, ruimtelijke ordening, dieren, voedselveiligheid

De totale overlastcijfers met betrekking tot drank en drugs laten tussen 2020 en 2023 een duidelijke stijgende trend zien (+13). Dit is met name zichtbaar bij overlast i.v.m. alcohol/drugs en in mindere mate bij overlast vanwege het aantreffen van drugs.

Bij milieuoverlast is er juist sprake van een dalende trend: -18. Dit geldt voornamelijk voor het aantal geregistreerde overlastincidenten afval.

In de interviews is het beeld naar voren gekomen dat het lastig is om te bepalen of cijfers over bepaalde vormen van criminaliteit onder ondermijning moeten worden geschaard of onder iets anders. Gegevens moeten afgeleid worden uit gegevens over andere vormen van criminaliteit. Uit de interviews met medewerkers van de gemeente blijkt dan ook dat cijfers over misdrijven en

overlastincidenten niet altijd bruikbaar zijn voor het verkrijgen van een cijfermatig beeld van ondermijning in de gemeente. Dit sluit aan bij de eerder gemaakte opmerkingen over tabellen 2.2 en 2.3, namelijk dat het lastig is om de beschikbare cijfers te duiden.

Mogelijk relevante meldingen met betrekking tot ondermijning via Meld Misdaad Anoniem

Meld Misdaad Anoniem (MMA) is een onafhankelijk meldpunt waar inwoners anoniem informatie kunnen geven over criminaliteit, zoals een verdachte situatie bij hen in de buurt. Voorbeelden hiervan zijn meldingen van drugshandel en -productie, brandstichting, mensenhandel of fraude.[33] Voor de gemeente Raalte zijn cijfers beschikbaar van het aantal meldingen die in de gemeente binnen zijn gekomen via MMA.[34] Het bestuderen van deze cijfers kan bijdragen aan een beter beeld van ondermijning in de gemeente, met name met het oog op misdrijven die niet zijn geregistreerd.

Tabel 2.4 geeft een overzicht van het aantal meldingen die via MMA zijn gedaan in de gemeente Raalte tussen 2022 en 2024. We hebben in deze tabel de categorieën meegenomen die mogelijk relevant zijn met betrekking tot ondermijning. Het is alleen mogelijk om het aantal meldingen te vergelijken tussen 2022 en 2023, aangezien de cijfers voor 2024 slechts tot de maand juli gaan.

Tabel 2.4 – Meldingen in de gemeente Raalte via Meld Misdaad Anoniem voor 2022-2024

Categorie[1]	2022	2023	2024[2]
Drugs (totaal)	**12**	**10**	**2**
Drugshandel vanuit pand	7	4	1
Drugslab	0	1	0
Hennepkwekerij	2	1	0
Straathandel	3	4	1
Fraude (totaal)	**1**	**1**	**1**
Fraude met betaalpassen / babbeltrucs	1	1	1
Wapens/munitie (totaal)	**1**	**0**	**2**
Vuurwapens	1	0	2
Belasting (totaal)	**0**	**0**	**2**
Ontduiken accijns	0	0	1
Ontduiken belasting	0	0	1
Geld (totaal)	**1**	**0**	**1**
Onverklaarbare/ ondermijnende activiteiten	0	0	1
Oplichting	1	0	0
Diefstal/verduistering (totaal)	**1**	**0**	**0**
Diefstal voertuigen/onderdelen	1	0	0
Totaal	**16**	**11**	**8**

Bron: CBS, 2024 (Gebiedsscan gemeente Raalte 2020-2023).
[1] Categorieën die niet zijn weergegeven in deze tabel: geweld, verkeer, opsporing personen, explosieven, zeden, overige.
[2] Dit betreffen de cijfers tot 21-07-2024.

Op basis van Tabel 2.4 kunnen we stellen dat het aantal meldingen via MMA in de gemeente Raalte niet sterk verschilt tussen 2022 en 2023. Het totaal aantal meldingen lijkt een kleine daling te vertonen, maar het gaat om een klein verschil (-5). Als we de cijfers van 2024 (tot juli) extrapoleren voor het gehele jaar, is de verwachting dat dit jaar ook geen sterke verandering zal laten zien. In 2022

[33] *Bron: https://www.meldmisdaadanoniem.nl/*
[34] *Gemeente Raalte (zonder datum (a)).*

en 2023 valt het merendeel van het aantal meldingen in de gemeente Raalte in de categorie drugs (10-12). Als we het aantal meldingen in Raalte via MMA vergelijken met het aantal meldingen in vergelijkbare gemeenten, zijn er geen opvallende verschillen zichtbaar.[35]

Ondermijningsbeeld van de gemeente Raalte

Een ondermijningsbeeld is 'een bundeling van signalen en fenomenen van criminele aanwezigheid en activiteiten binnen een bepaald geografisch gebied'.[36] Dit is een beeld dat de RIEC's en het LIEC gezamenlijk ontwikkelen. Het opstellen van een ondermijningsbeeld door het RIEC gebeurt met twee hoofddoelen:

1. inzicht in de aanwezigheid en activiteiten van ondermijnende criminaliteit;
2. het vergroten van alertheid en actiegerichtheid.

Het ondermijningsbeeld wordt vastgesteld op basis van informatie van onder andere de politie en BOA's en andere medewerkers binnen de gemeente. In 2018 is er onderzoek gedaan naar ondermijning in de gemeente Raalte Op basis daarvan is een ondermijningsbeeld van de gemeente Raalte opgesteld met belangrijke fenomenen rondom ondermijning (drugsproductie, zorgfraude, ondermijning in het buitengebied of de afvalverwerking) en factoren die de gemeenten kwetsbaar maken voor ondermijning, zoals de ligging en de leegstand in het buitengebied. Ook heeft het RIEC in dit ondermijningsbeeld een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot het aanpakken van ondermijning. Deze aanbevelingen zijn bijvoorbeeld meer controles, het vergroten van bewustzijn met betrekking tot ondermijning en het creëren van een meldpunt voor signalen van ondermijning.[37]

Uit de interviews kwam naar voren dat er tot nu toe één keer een ondermijningsbeeld is gemaakt in de gemeente Raalte. De gemeenteraad is geïnformeerd over de uitkomsten hiervan tijdens de jaarlijkse veiligheidsavond voor de gemeenteraad.

Er wordt verder geopperd dat het wenselijk zou zijn om een regionaal beeld te hebben met daarin per gemeente een overzicht wat er bestuurlijk tegen ondermijning is gedaan. Als dan blijkt dat een of meerdere gemeentes minder bestuurlijke maatregelen hebben genomen dan gemiddeld, dan kunnen de betreffende gemeentes worden gestimuleerd om meer te doen (RCO).

Omdat de informatie over ondermijning in de ogen van sommige geïnterviewden slechts sporadisch wordt gedeeld ontstaat er bij hen het beeld dat het allemaal wel losloopt binnen de gemeente. Met andere woorden: de frequentie waarin informatie over het thema ondermijning wordt gedeeld kan leiden tot een onderschatting ervan (Raad, ON).

In 2020 heeft het RIEC voor de gemeente Raalte een weerbaarheidsscan opgesteld inclusief aanbevelingen. Een dergelijke scan is voor alle gemeenten in de regio uitgevoerd. Vanuit alle afzonderlijke rapportages is op regionale niveau een rode dradenanalyse gemaakt (opgeleverd in 2024). Deze analyse vormt de input voor beslissingen en beleid op regionaal niveau.

[35] *Gemeente Raalte (zonder datum (a)).*
[36] *RIEC LIEC (zonder datum).*
[37] *Gemeente Raalte (2018).*

3. Beleid en uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we welk beleid de gemeente heeft voor ondermijning en in welke uitvoeringsplannen en instrumenten dit is vertaald. Daarna beschrijven we hoe de formatie van medewerkers is georganiseerd en hoeveel en welke medewerkers ondermijning in hun takenpakket hebben. Vervolgens gaan we in op hoe de informatiehuishouding is ingericht om signalen van ondermijning te herkennen, agenderen en aan te pakken. Daarna worden de verschillende meldpunten besproken en wordt beschreven hoe deze meldingen en signalen van ondermijning worden opgevolgd. Vervolgens wordt ingegaan op de samenwerkingsverbanden die de gemeente heeft om ondermijning tegen te gaan. Tot slot beschrijven we hoe de integriteit van de medewerkers binnen de gemeente wordt gewaarborgd. De volgende deelvragen staan in dit hoofdstuk centraal:

- Is er beleid of een programmatische aanpak van ondermijning?
- Welke instrumenten en beheersmaatregelen heeft de gemeente om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan?
- Hoeveel en welke medewerkers hebben ondermijning in hun taakveld en hoe is deze formatie georganiseerd? Is dat voldoende?
- Zijn er binnen de organisatie voldoende waarborgen ingebouwd om de integriteit en veiligheid van medewerkers zeker te stellen en zodoende verwevenheid tegen te gaan?
- Hoe is de informatiehuishouding ingericht om signalen over ondermijning te herkennen, agenderen en aan te pakken?
- Worden er signalen van ondermijning gemeld, gedeeld en vervolgens opgepakt?
- Is er een overlegstructuur met (regionale) partners om informatie over signalen uit te wisselen?
- Met welke andere instanties wordt samengewerkt in de monitoring en aanpak van ondermijning? Hoe ziet deze samenwerking eruit?

3.2 Veel beleidsplannen en programmatische aanpakken op verschillende niveaus

Verschillende beleidsplannen, protocollen en procesbeschrijvingen beschrijven een aanpak die is gericht op (een onderdeel van) ondermijning, zoals het Damoclesbeleid met betrekking tot drugscriminaliteit.[38] Hieronder geven we een overzicht van de verschillende beleidsplannen, protocollen en procesbeschrijvingen met betrekking tot ondermijning.

Regionale protocollen en procesbeschrijvingen

Hieronder beschrijven we regionale protocollen, procesbeschrijvingen en aanpakken waar de gemeente Raalte onderdeel van uitmaakt

Protocol synthetische drugslabs en afvaldumpingen IJsselland 2023

IJsselland heeft een handleiding ontwikkeld voor gemeenten voor de aanpak van drugsafvaldumpingen en drugsproductielocaties.[39] Het doel van de werkinstructie is om gemeenten te voorzien van een gestructureerde aanpak. Het beschrijft de rollen van betrokken instanties zoals politie, brandweer, Omgevingsdienst en gemeente, en geeft per fase (onderzoek, opruiming, nazorg) aan welke stappen er ondernomen moeten worden.

[38] *Gemeente Raalte (2024a).*
[39] *IJsselland (2024).*

Contourennota aanpak ondermijning 2024-2027

De aanpak van de provincie Overijssel tegen ondermijning voor de periode 2024-2027 geldt ook voor Raalte.[40] De provincie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het bestrijden van ondermijning, met name door het project Vitale Vakantieparken en projecten gericht op een veilig buitengebied. Deze projecten hebben waardevolle inzichten opgeleverd en de samenwerking tussen overheden en andere partners versterkt.

Meerjarenplan RCIV 2023 IJsselland

Er is een meerjarenplan van het Regionaal Coördinatiepunt Integrale Veiligheid (RCIV) voor de regio IJsselland, waar de gemeente Raalte deel van uitmaakt.[41] Het plan beschrijft de ambities en thema's voor samenwerking tussen de 11 IJssellandse gemeenten en veiligheidspartners op het gebied van integrale veiligheid. Eén van de drie centrale thema's in het plan is de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Het doel is om IJsselland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken voor deze vorm van criminaliteit.

Meerjarenstrategie 2022-2025 RIEC Oost-Nederland

De Meerjarenstrategie aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2022-2025 in Oost-Nederland van het RIEC-samenwerkingsverband beschrijft de gezamenlijke aanpak van ondermijning door verschillende overheidsinstanties en private partners in Oost-Nederland.[42] Het RIEC-samenwerkingsverband bestaat uit gemeenten, politie, OM, Belastingdienst, provincies en andere partners. De strategie richt zich op het versterken van de interventiefase, met name door meer gezamenlijke interventies uit te voeren. Een belangrijk doel dat wordt beschreven in de meerjarenstrategie, is om gemeenten te helpen een grotere rol te pakken in de gezamenlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. De aanpak wordt zo lokaal mogelijk georganiseerd, met coördinatie en kennisdeling op district- en regionaal niveau.

Aanpak mensenhandel IJsselland 2022-2026

De regio IJsselland heeft een plan van aanpak voor de bestrijding van mensenhandel tussen 2022 en 2026 opgesteld.[43] Hier maakt de gemeente Raalte ook deel van uit. Het plan is opgesteld naar aanleiding van het landelijk programma "Samen tegen mensenhandel" en de aanbevelingen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel. Het doel van de aanpak is om meer zicht te krijgen op de problematiek, meer bewustwording bij gemeenten en ketenpartners te kweken en een betere casus aanpak en versterking van de dader- en slachtoffer aanpak te genereren.

Procesbeschrijving Veilig Buitengebied PVO-Oost Nederland

Deze procesbeschrijving biedt een kader voor het aanpakken van veiligheid in buitengebieden, inclusief ondermijning.[44] Het doel van dit proces is het bevorderen van veiligheid in buitengebieden door middel van publiek-private samenwerking.

Beleid: beleidsplannen van de gemeente Raalte

Hieronder beschrijven we beleidsplannen van de gemeente zelf

De Wet Bibob

De gemeente Raalte heeft een beleidslijn vastgesteld ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob.[45]

[40] *Provincie Overijssel (zonder datum), RCIV (2024).*
[41] *RCIV (zonder datum).*
[42] *RIEC (2021).*
[43] *IJsselland (2021b).*
[44] *PVO-Oost Nederland (2024).*
[45] *Gemeente Raalte (zonder datum (h)).*

Het beleid is gebaseerd op de landelijke wetgeving en is afgestemd met het RIEC Oost-Nederland. De Wet Bibob is bedoeld om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert. De Wet Bibob geeft bestuursorganen de mogelijkheid om vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten te weigeren of in te trekken als er een ernstig gevaar bestaat dat deze zullen worden gebruikt voor criminele activiteiten, zoals witwassen of het plegen van strafbare feiten. In paragraaf 3.3 wordt specifieker op de wet Bibob ingegaan.

Damoclesbeleid gemeente Raalte 2024

De gemeente Raalte hanteert sinds 2002 het 'nulbeleid' ten aanzien van coffeeshops, wat betekent dat er geen coffeeshops worden toegestaan.[46]
Het Damoclesbeleid beschrijft hoe de gemeente Raalte de Opiumwet hanteert om drugscriminaliteit en -overlast tegen te gaan. Het beleid is gericht op het tegengaan van drugscriminaliteit, het herstellen van de openbare orde en veiligheid, het beschermen van het woon- en leefklimaat en het afgeven van een duidelijk signaal dat drugshandel niet wordt getolereerd. De focus ligt op het toepassen van artikel 13b van de Opiumwet, die de burgemeester de bevoegdheid geeft om panden te sluiten waar drugshandel of -productie plaatsvindt of wordt voorbereid.[47] Het beleid biedt een kader voor een consistente aanpak (Richtlijn inzet bevoegdheden) en toepassing van deze discretionaire bevoegdheid. Het Damoclesbeleid is een reactief beleid, dat zich richt op het sanctioneren van overtredingen van de Opiumwet. In het beleidsplan worden definities gegeven van begrippen zoals harddrugs, softdrugs, handelshoeveelheid, voorbereidingshandelingen, woning en lokaal en het juridische kader van artikel 13b Opiumwet wordt geschetst.[48]

VTH Uitvoeringsbeleid 2024 gemeente Raalte

Het VTH Uitvoeringsbeleid van de gemeente Raalte betreft het uitvoeringsbeleid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein.[49] Het plan beschrijft de bestuurlijke doelen. Het document beschrijft geen specifiek beleid of programma gericht op ondermijning, maar benoemt het wel als aandachtspunt binnen het VTH-beleid.

In het uitvoeringsbeleid staat beschreven dat ondermijning bestuurlijke prioriteit heeft en dat de aandacht en mogelijkheden voor het tegengaan van ondermijning zijn toegenomen. Toezichthouders en boa's hebben een 'oog- en oorfunctie' om signalen en activiteiten te herkennen. Daarnaast beschrijft het document het Project Veilig Buitengebied, dat richt op het tegengaan van onveilige situaties, waaronder ondermijning.

Uit de interviews blijkt dat het uitvoeringsbeleid risicogestuurd is. Op het moment dat er hoge risico's rondom een bepaalde bedrijfsactiviteit of situatie bestaan, dan worden er controles uitgevoerd. Het toezicht in het buitengebied wordt wat VTH betreft bemoeilijkt door een gebrek aan tijd, inzet en specialisatie. BOA's werken op basis van meldingen, ze 'lopen meldingen uit'. Door de capaciteit die er is, is het niet altijd mogelijk om alle meldingen kort nadat ze zijn gedaan uit te lopen. Dit resulteert erin dat er meldingen van overlastgevende jeugd worden nagelopen van twee maanden geleden, of fietsoverlast in de dorpskern die al voorbij is. Een weinig zinvolle activiteit, vinden de BOA's zelf. Ze zouden liever de buitengebieden intrekken om daar hun ogen de kost te geven. Een bemoeilijkende factor daarbij is trouwens hun vervoer en hun kleding. In Deventer bestaan er op ondermijning gespecialiseerde BOA's die in burger en een ongemarkeerde auto opereren. Met de huidige uitrusting van de BOA's is de kans groot dat zij te veel opvallen en dat daardoor onfrisse praktijken snel gestaakt worden voordat zij ter plaatse zijn.

[46] *Gemeente Raalte (2016).*
[47] *Gemeente Raalte (2024a).*
[48] *Gemeente Raalte (2024a, p. 2-3).*
[49] *Gemeente Raalte (2024).*

Uitvoering: protocollen en uitvoeringsplannen van de gemeente Raalte

Hieronder beschrijven we protocollen en uitvoeringsplannen van de gemeente rondom ondermijning.

Integraal fraude preventieplan Sociaal Domein van de gemeente Raalte

De gemeente Raalte heeft een preventieplan om fraude in het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet) tegen te gaan.[50] De focus ligt op preventie: inwoners en organisaties goed informeren over rechten en plichten, heldere afspraken maken en een klantgerichte dienstverlening. Het beleidsplan beschrijft de preventie, controle en terugvorderen. Het plan omvat in totaal 11 concrete acties, waaronder het aanstellen van toezichthouders, scholing van medewerkers, aansluiting op het IKZ, opstellen van integrale werkprocessen en het creëren van een online meldpunt.[51]

In het proces fraudepreventie zorg heeft de gemeente uitgewerkt wat er gebeurt wanneer er een melding binnenkomt en hoe daar mee om wordt gegaan.[52] Er komt een melding binnen bij de organisatie, die melding gaat vervolgens naar de handhaver. Vervolgens wordt onderzocht en beoordeeld of er sprake is van fraude. Als dit het geval is, kunnen er bepaalde gevolgen in werking treden, zoals het stoppen van de zorginzet, het instellen van een boetetraject of het doen van aangifte.

Tijdens de interviews is het Sociaal Domein van de gemeente Raalte aan de orde geweest. Dit was meestal in het kader van mogelijke zorgfraude. Daarbij werd aangegeven dat de samenwerking met ambtenaren en ketenpartners uit dit domein nog niet tot volle wasdom is gekomen. Daarnaast is er gesproken over het Sociaal Domein als mogelijke ogen en oren om ondermijning op te sporen en als kanaal voor preventieve maatregelen om drempels op te werpen tegen ondermijning, vooral door jeugd kansen te bieden waardoor zij niet in de greep van de onderwereld zullen belanden. Duidelijk is geworden dat hier nog mogelijkheden liggen voor het expliciteren van de ondermijningsaanpak in Raalte.

Uitvoeringsplan Veiligheid (Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026 gemeente Raalte)

In de integrale veiligheidsstrategie 2023-2026 staat beschreven dat ondermijnende criminaliteit één van de drie speerpunten is in de integrale veiligheidsstrategie van de gemeente Raalte.[53] De lokale aanpak volgt de meerjarenstrategie 2022-2025 van het RIEC Oost-Nederland (zie 3.2.1.) Raalte wil onaantrekkelijk zijn voor ondermijnende criminaliteit. In het Uitvoeringsplan Veiligheid staat beschreven welke acties daarbij horen:

- Integrale aanpak: signalen coördineren, drugsproblematiek in kaart brengen, criminele personen aanpakken.
- Bewustwording: inwoners, bedrijven, bestuur en ambtenaren informeren over signalen van ondermijning.
- Informatiepositie: registratiesysteem invoeren, Meld Misdaad Anoniem aansluiten, integrale controles organiseren.
- Instrumentarium: werkprocessen uitschrijven, Damoclesbeleid actualiseren (om bestuurlijk op te treden tegen drugshandel vanuit panden/woningen), APV actualiseren.

De gemeente streeft naar een ‘brede aanpak’ van ondermijnende criminaliteit, die ook bestaat uit samenwerking met andere domeinen.[54]

[50] *Gemeente Raalte (zonder datum (b); zonder datum (d)).*
[51] *Gemeente Raalte (zonder datum (d)).*
[52] *Gemeente Raalte (zonder datum (c)).*
[53] *Gemeente Raalte (2023a).*
[54] *Gemeente Raalte (2023c, p. 10).*

Sociale (preventieve) interventies zijn belangrijk om criminaliteit te voorkomen, zoals voorkomen van werkloosheid en schulden en wijkaanpak. Anderzijds is er ook aandacht voor het aanpakken van huisvestingsproblemen en de inrichting van de dienstverleningsprocessen (zoals het verlenen van vergunningen en inschrijvingen in het BRP).

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd blijkt het volgende:

- De integrale aanpak wordt op dit moment vooral toegespitst op het coördineren van signalen. Deze signalen worden besproken in een ondermijningsoverleg. Daarbij is er een communicatietraject in de maak om medewerkers van de gemeente bewuster te maken van ondermijning en van het meldpunt.
- Er is in het kader van de bewustwording een externe communicatiecampagne gevoerd om inwoners en bedrijven te informeren over signalen van ondermijning. Bedrijven zijn verder in het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen zelf bezig met het thema, mede op basis van een eerder gehouden informatieavond.
- In het kader van de informatiepositie van de gemeente is er een digitaal meldpunt opgezet om intern meldingen te doen. Ook is er aansluiting op Meldpunt Misdaad Anoniem (MMA) gerealiseerd en worden integrale controles nu naar aanleiding van een risicoanalyse uitgevoerd. Op dit laatste is vanuit de politie kritiek. Zij zien liever dat integrale controles regelmatiger worden uitgevoerd, dus niet alleen als een risicoanalyse daar aanleiding toe geeft. In paragraaf 3.5 zullen we nog wat dieper ingaan op het intern meldpunt en de aansluiting op MMA.
- Qua instrumentarium is het duidelijk dat nog niet alle werkprocessen rondom ondermijning zijn uitgeschreven. Dat punt moet nog worden afgerond. Over de actualisatie van het Damoclesbeleid en de APV hebben wij geen informatie kunnen verzamelen tijdens de interviews.

Lokaal werkproces aantreffen drugslab en dumping

De gemeente Raalte heeft een werkproces dat gericht is op de gemeentelijke processen die gaan lopen als er een productielocatie of dumping van synthetische drugs wordt aangetroffen.[55] Dit werkproces sluit aan op het regionale draaiboek IJsselland (drugsdumpingen en productielocaties), een overkoepelend document voor hoe verschillende hulpdiensten en instanties in zo'n geval moeten handelen (Zie 3.2.1.). Het document beschrijft de verschillende onderdelen van het werkproces (alarmering, afstemmingsoverleg, beveiligen etc.).

3.3 Ruimte voor verbetering inzet instrumenten en beheersmaatregelen

Nu we de aanpak, het beleid en de werkprocessen hebben behandeld, gaan we in deze paragraaf in op de instrumenten en beheersmaatregelen die Raalte kan inzetten om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. We beginnen met een overzicht van instrumenten en beheersmaatregelen die (Nederlandse) gemeenten tot hun beschikking hebben. Vervolgens presenteren we de instrumenten en beheersmaatregelen die worden beschreven in beleidsstukken en -plannen, protocollen en procesbeschrijvingen van de gemeente Raalte zelf. Tot slot gaan we in op het aantal medewerkers binnen de gemeente dat zich bezighoudt met ondermijning.

Instrumenten van de gemeente Raalte

In de Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026 van de gemeente Raalte worden verschillende instrumenten en beheersmaatregelen voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit beschreven.[56]

[55] *Gemeente Raalte (zonder datum (e)).*
[56] *Gemeente Raalte (2023, p. 4-5), Gemeente Raalte (zonder datum(f), p. 2).*

In Tabel 3.1 geven we een overzicht van deze instrumenten en beheersmaatregelen en noteren we ook wat de functie is van ieder instrument. Sommige van de instrumenten en beheersmaatregelen komen eerder in dit hoofdstuk aan bod, zoals het Bibob-beleid en het Damoclesbeleid (paragraaf 3.2.2., beleid van de gemeente).

Tabel 3.1 – Instrumenten en beheersmaatregelen uit de Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026 en andere beleidsstukken van de gemeente Raalte

Instrument/beheersmaatregel	Functie
Aansluiting Meld Misdaad Anoniem	Laagdrempelig melden van signalen mogelijk maken
APV	Handhaven van openbare orde en veiligheid met betrekking tot ondermijning
Bibob-beleid	Voorkomen dat de gemeente ondermijning faciliteert in het kader van vergunningen,
Communicatiecampagnes (zoals Project Veilig Buitengebied)	Bewustwording creëren bij inwoners, bedrijven, bestuur en ambtenaren
Controles m.b.t. fraude in het sociaal domein (interne kwaliteitscontrole, themacontrole, periodiek contact met inwoner en organisatie, clienttevredenheidsonderzoeken)	Verschillende soorten controles om fraude in het sociaal domein te detecteren
Damoclesbeleid*	Bestuurlijk optreden tegen drugshandel vanuit panden/woningen
Economisch Café	Ondernemers informeren over het herkennen en melden van signalen van ondermijning
Informatieknooppunt ondermijnende criminaliteit (IOC)	Coördinatie en integrale aanpak van concrete signalen
Integrale controles	Controleren van bedrijven en personen in samenwerking met partners
Meldpunt (intern)	Meldpunt voor melden van signalen
Nuloptie coffeeshops	Weigeren van vergunningsaanvragen voor coffeeshops
Onderzoek naar criminele personen	Nader onderzoek doen naar personen die terugkerend in beeld komen
Rood voor rood beleid gemeente Raalte	Regeling voor het vervangen van oude schuren door een compensatiekavel
Werkproces aantreffen productieplaats en dumpplaats	Stappenplan van aanpakken van productieplaatsen en dumpplaatsen

** De verschillende instrumenten die onder het Damoclesbeleid vallen worden in de aankomende paragrafen toegelicht.*

Hieronder worden enkele instrumenten en beheersmaatregelen uit Tabel 3.1 beschreven.

Bibob-beleid

Bij de beoordeling van aanvragen en vergunningen volgens de Wet Bibob kan er een Bibob toetsing onderdeel zijn van de aanvraag dan wel transactie met de gemeente. De toetsen bestuderen onder andere in meer detail de financiering, zeggenschap en betrokkenheid van personen.

Bij de beoordeling van een aanvraag wordt de regulier procedure voor die aanvraag doorlopen en wordt bekeken of er conflicten zijn met wetgeving. De BIBOB-toets is onderdeel van de aanvraag, de

aanvrager moet hiervoor een Bibob vragenlijst inclusief bijbehorende bijlagen aanleveren. Als er vanuit die aangeleverde informatie nog onduidelijkheden zijn (bijvoorbeeld over de integriteit van de aanvrager), kan de gemeente een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau BIBOB. Na een Bibob-toets kan zowel een nieuwe vergunning geweigerd worden of een al verleende vergunning ingetrokken worden.



Bibob-beleid is er om de georganiseerde criminaliteit niet te faciliteren. Het is daarbij in gemeentes als Raalte zaak om Bibob-procedures gewoon uit te voeren zoals bedoeld. *"We moeten ons daarbij niet te veel laten leiden door cultuur. Je merkt vaak dat men denkt dat het maar een plattelandsdorp is en dat dit soort dingen hier allemaal niet gebeuren. Nou, dat gebeurt hier ook. Doordat je denkt dat het er niet gebeurt, zie je het ook niet. We mogen het daar ook wel scherpen er zijn en ons eigen beeld wat meer uitdagen."*(VTH) In een ondernemersvriendelijke gemeente als Raalte is dit echt een uitdaging, want het levert ook extra regeldruk op voor ondernemers. De vorige burgemeester heeft zich achter het Bibob-beleid geschaard naar ondernemers toe door te zeggen dat het *"de markt schoonhoudt en eerlijke concurrentie mogelijk maakt."*

Het RIEC kijkt positief naar de inzet van de gemeente, maar vindt dat er nog wel een verbeterslag kan worden gemaakt. *"Ik denk dat je wel wat slagen kan maken met het borgen van het instrument. Daarmee bedoel ik dat wanneer je vergunningen hebt, je twee hoofdstromingen hebt. Je hebt de beschikkingskant met vergunningen en subsidies. Die beschikkingen kan je intrekken, dat is bij wet geregeld. Dus als je een horecavergunning verleent, maar er is iets niet in de haak. Je kan dan onderzoek doen en alsnog de vergunning intrekken. Dan heeft hij een jaar plezier gehad en is hij alsnog de Sjaak. Het wordt problematischer als je een vastgoedtransactie hebt laten lopen, en die is al bij de notaris vastgelegd."* (RIEC)



Regionaal zijn er afspraken gemaakt rondom 'de Basis op Orde' op het gebied van Ondermijning. RCIV geeft aan dat het Bibob-beleid moet worden geactualiseerd. Een Bibob beleid moet worden geïmplementeerd in de gehele organisatie. Ook uitvoering van het beleid hoort daarbij. Voor veel gemeenten is dit een worsteling. Hiervoor wordt er regionale capaciteit gereserveerd bij RICV.

Communicatie



De gemeente Raalte is naar aanleiding van de uitkomsten van de weerbaarheidsscan momenteel bezig met een communicatiestrategie, creatief concept (beeldmerk) en uitvoeringsplan gericht op de communicatie over ondermijning naar de buitenwereld. In de communicatie wordt er een uitsplitsing gemaakt in verschillende doelgroepen: algemeen, jeugd, ondernemers en buitengebied. Met deze strategie wil de gemeente Raalte de noodzaak van alertheid op en melden van signalen van ondermijning en verdachte situaties onder de aandacht brengen bij inwoners.[57] Het is onderdeel van een bredere aanpak waarbij inwoners worden geïnformeerd over ondermijning via sociale media, bijeenkomsten en veiligheidsweken. Het doel is om hen in staat te stellen om signalen te herkennen in de hoop dat zij gaan melden.

Samen met 11 gemeenten in IJsselland is de gemeente Raalte het *project Veilig Buitengebied* gestart.[58] Het doel van dit project is om criminaliteit in het buitengebied te verminderen door burgers te stimuleren verdachte signalen te melden. Dit project is zodoende ook gericht op communicatie richting inwoners, bijvoorbeeld over waar zij signalen van criminaliteit kunnen melden, hoe zij verdachte situaties kunnen herkennen en hoe zij zelf het risico kunnen verminderen om betrokken te raken bij ondermijnende criminaliteit (bv. bij het verhuren van een schuur).[59]

[57] *Persoonlijke communicatie (31 oktober 2024).*
[58] *Gemeente Raalte (2024b).*
[59] *Wat te doen bij verdachte signalen? Blijf er niet alleen mee lopen! | Gemeente Raalte*

Het Damoclesbeleid

Onder het Damoclesbeleid dat eerder is besproken in paragraaf 3.3, vallen verschillende concrete instrumenten en beheersmaatregelen voor de gemeente om drugscriminaliteit en drugsoverlast tegen te gaan. Deze instrumenten zijn bestuursdwang (sluiting van panden waar drugshandel of -productie plaatsvindt), last onder dwangsom, intrekken van vergunningen (zoals alcohol-, huisvestings- of exploitatievergunningen), het sturen van een waarschuwingsbrief, informatie-uitwisseling met convenantpartners zoals woningcorporaties en het ontvangen van bestuurlijke rapportages van de politie.

Uit het gesprek met BOA's blijkt dat zij er wel eens op uit worden gestuurd om panden te observeren waar mogelijk drugs worden verhandeld. Zij leggen hun bevindingen vast en deze worden vervolgens besproken in het ondermijningsoverleg.

3.4 Formatie van medewerkers met ondermijning in takenpakket

Een belangrijke voorwaarde voor een adequate aanpak van ondermijning, is dat er binnen de organisatie van de gemeente voldoende werknemers zijn die zich bezighouden met dit thema en hier expertise over hebben.[60] In deze paragraaf zullen wij reflecteren op de medewerkers binnen de gemeente Raalte die ondermijning in hun taakveld hebben en hoe deze formatie van medewerkers is georganiseerd.

Uit de deskresearch zijn enkele bevindingen over het aantal medewerkers binnen de gemeente dat zich bezighoudt met het thema ondermijning. Zo wordt er in het Uitvoeringsprogramma VTH 2024 beschreven dat er 75 uur aan capaciteit toezicht is gereserveerd voor ondersteuning aan het project Veilig Buitengebied.[61] Dit is een project dat onder andere als doel heeft om onveilige situaties in het kader van ondermijning tegen te gaan. Met betrekking tot een specifieke vorm van ondermijning, namelijk fraude in het sociaal domein, zijn er binnen de gemeente twee fraudepreventiemedewerkers die zich hier op richten.[62]

Uit de gesprekken is het niet precies duidelijk geworden hoe groot de inzet binnen de gemeente Raalte precies is. Het gegeven dat er 1,8 FTE aan BOA capaciteit wordt ingezet is meerdere malen ter sprake gekomen. Maar dit is geen capaciteit die volledig aan ondermijning kan worden besteed. Ondermijning is één van de thema's waaraan gewerkt wordt in de gemeente. Dit geldt ook voor de andere geledingen van de gemeente waarin ondermijning een aandachtsgebied is, zoals OOV. Bij OOV is er een vierde ambtenaar aangetrokken die zich ook met het thema gaat bezighouden. Bij de ambtenaren bijzondere wetten vindt er op het moment een overdracht plaats en zal de capaciteit stabiel blijven. Hoe groot de inzet in het sociaal domein is, is ons niet duidelijk geworden in dit onderzoek.

3.5 Meldpunt en informatiehuishouding hebben ogen en oren nodig

In deze paragraaf bespreken we hoe de informatiehuishouding is ingericht om signalen van ondermijning te herkennen, agenderen en aan te pakken. Ook wordt besproken welke bestaande meldpunten er zijn en hoe er opvolging wordt gegeven aan signalen van ondermijning.

Binnen de gemeente Raalte wordt er in het ondermijningsbeleid voor een groot deel uitgegaan van signalen en meldingen. Uit de gesprekken komt naar voren dat er niet zoveel signalen binnenkomen. *"Hoe vaak komt het voor? Is het op maandbasis of minder vaak?"*(INT) *"Nee minder vaak. We hebben niet zoveel signalen."* (OOV) *"OK, dus we hebben het over enkele keren per jaar."* (INT) *"Ja, dat denk ik wel."*(OOV)

[60] *Rekenkamer Amersfoort (2023).*
[61] *Gemeente Raalte (2024b, p. 15)*
[62] *Gemeente Raalte (zonder datum (d), p. 4, 8).*

Wens om herkennen signalen van ondermijning breder te trekken

Onderzoekers hebben geobserveerd dat de informatiepositie van gemeenten met betrekking tot ondermijning vaak nog niet goed wordt benut, bijvoorbeeld omdat medewerkers onvoldoende bewust zijn van de signalen van ondermijning of niet weten waar signalen intern kunnen melden.[63]

Binnen de gemeente Raalte worden er momenteel plannen uitgevoerd om het bewustzijn binnen de organisatie van signalen van ondermijning te vergroten. De integrale veiligheidsstrategie 2023-2026 stelt bijvoorbeeld dat er een communicatiecampagne komt gericht op bewustwording wat betreft ondermijning binnen de eigen organisatie.[64] Er zijn ook trainingen over ondermijning voor medewerkers.[65] Specifieker is er aandacht voor fraudebewustzijn bij consulenten.[66] De deskundigheid van consulenten om signalen te herkennen wordt tegelijkertijd echter ook nog benoemd als een aandachtspunt.[67]

Momenteel is er veel aandacht in de gemeente Raalte voor het opzetten vaneen goed werkproces en meldpunt om de signalen van ondermijning in goede banen te leiden. Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven is er een gemeentelijke aansluiting op Meld Misdaad Anoniem gerealiseerd en wordt er gewerkt aan een communicatiestrategie om de medewerkers van de gemeente te wijzen op wat zij kunnen doen als zij signalen van ondermijning oppikken.

Bij in ondermijning gespecialiseerde ambtenaren is de kennis van de signalen van ondermijning groot. Bij andere ambtenaren is dit waarschijnlijk minder. *"Ik denk dat dat een traject is waar we nu middenin zitten. We hebben ons gefocust op het op poten zetten van het ondermijningsoverleg, waar we de signalen bespreken met de vertegenwoordigers van de domeinen. Ik denk dat die personen goed weten wat de signalen zijn, hoe ze die herkennen en hoe ze die moeten inzetten. Ik denk dat het voor de anderen (binnen de gemeente, red.) nog een zoekplaatje is. Dat is waarom we nu ook bezig zijn met het opzetten van een communicatietraject."* (OOV)

Ook de politie ziet graag dat er meer ambtenaren worden betrokken bij het signaleren van ondermijning. *"Weten ze waar ze met signalen terechtkunnen en weten ze die signalen te herkennen? Dat is weer iets, als je het hebt over de weerbare overheid, waar misschien een stap in gemaakt zou kunnen worden. Er zijn namelijk zoveel mensen bij de gemeente die achter de deuren komen bij mensen of bedrijven of die in de openbare ruimte dingen zien. Noem maar op. Hebben ze allemaal die ondermijningsbril op, die we eigenlijk zouden moeten verwachten bij mensen die werken bij de overheid?"* (POL)

Aan de andere kant wordt gezegd dat de lijntjes in de gemeente kort zijn. Als er iets niet pluis is, kan dat direct worden gemeld. De vraag is daarbij momenteel of de melding dan op de goede plek terechtkomt, aangezien er nog geen werkproces is voor alle medewerkers van de gemeente dat beschrijft wat er met meldingen en signalen moet worden gedaan.

Gemeente sinds dit jaar aangesloten bij Meld Misdaad Anoniem

Het Collegevoorstel uit januari 2023[68] beschrijft de aansluiting van de gemeente bij Meld Misdaad Anoniem (MMA) als nieuw instrument in de aanpak van ondermijning.[69] De motivatie van de aansluiting is dat het de informatiepositie van de gemeente over (vermoedens van) criminaliteit vergroot, aanvullend op informatie van politie en andere partners. De aansluiting betekent namelijk dat de gemeente rechtstreeks relevante signalen over criminaliteit en fraude ontvangt vanuit MMA.[70] Dit draagt bij aan inzicht in de aard en omvang van ondermijning in Raalte en

[63] *Lam et al. (2018), p. 193-195).*
[64] *Gemeente Raalte (2023, p. 5).*
[65] *Gemeente Raalte (zonder datum, (f)).*
[66] *Gemeente Raalte (zonder datum, (b), p. 8).*
[67] *Gemeente Raalte (zonder datum, (d), p. 4, 6).*
[68] *In paragraaf 2.5 (tabel 2.4) staan ook cijfers van MMA voor de gemeente Raalte uit 2022, dus voor de aansluiting bij MMA. Deze cijfers zijn als zodanig ontvangen als input voor de deskresearch.*
[69] *Gemeente Raalte (2023b).*
[70] *Bron: 200e gemeente aangesloten bij M. | Meld Misdaad Anoniem*

kan zo de regierol van de gemeente in de aanpak van ondermijning versterken. Meldingen worden gebruikt in het lokaal ondermijningsoverleg, wat kan leiden tot (integrale) vervolgacties. MMA is dus een extra instrument in de aanpak van ondermijning, een aanvulling op de bestaande aanpak. De gemeente kan meldingen toetsen, beoordelen en waar nodig actie ondernemen, eventueel in samenwerking met partners.

Uit de interviews blijkt dat MMA inderdaad dit jaar is ingevoerd. Werken met MMA houdt in dat de meldingen van elkaar moeten worden onderscheiden om te bepalen onder welke vorm van misdaad zij vallen. De gemeente krijgt de meldingen en de politie krijgt ze ook. De meldingen worden vervolgens doorgeleid naar het onderdeel waar het thuishoort. De politie geeft een terugkoppeling als ze iets met een melding gaan doen waar de gemeente bij betrokken is om te coördineren of – als de gemeente niet betrokken is – om te informeren over wat zij hebben gedaan. Dit laatste doet de politie om de gemeente op de hoogte te willen stellen als een *"stukje verantwoording naar de gemeente toe om te laten zien wat wij als politie daaraan doen. Maar ook daarin zit altijd wel de vraag: is dit wel het moment voor mij om te delen waar wij mee bezig of hou ik mijn mond en deel ik dat achteraf."* (POL)

Casusregistratiesysteem PGAx ontwikkeld, maar nog niet in gebruik

In de Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026 beschrijft de gemeente Raalte het doel om een registratiesysteem (het casusregistratiesysteem van PGAx) met betrekking tot signalen van ondermijning in te richten. De organisatie Ranshuijsen heeft het PGAx-systeem ontwikkeld waarmee gemeenten onder andere hun ondermijningsinformatie privacyproof kunnen bundelen en stroomlijnen.[71] Op het moment van het schrijven van dit onderzoek is het casusregistratiesysteem nog niet in gebruik. De huidige status is dat de gemeente Raalte, in het kader van AVG en privacywetgeving, bezig is met het opstellen van een *Data protection impact assessment* (DPIA). De verwachting is dat het systeem na deze stap in gebruik kan worden genomen.[72]

Intern meldpunt ondermijning is zowel fysiek als digitaal

Naast het inrichten van het casusregistratiesysteem PGAx, komt in de Integrale Veiligheidsstrategie ook de organisatie van een intern meldpunt met betrekking tot ondermijning aan bod.[73] De achtergrond van dit meldpunt is dat er voorheen al een fysiek meldpunt was voor het melden van signalen van ondermijning, namelijk bij het cluster Veiligheid. Medewerkers konden destijds ook al per mail signalen melden bij het cluster.[74] Recent (2024) is er naast dit fysieke meldpunt, ook een intern digitaal meldpunt in het leven geroepen. Via de intranetpagina kunnen medewerkers van de gemeente een digitaal meldformulier invullen. Medewerkers van het cluster Veiligheid geven echter aan dat zij nog geen meldingen van signalen hebben ontvangen via dit digitale formulier. Er lijkt bij de gemeentemedewerkers namelijk een voorkeur te bestaan om dergelijke signalen in een fysieke setting te bespreken.

Opvolging signalen ondermijning

Meldingen kunnen op verschillende manieren worden opgevolgd. BOA's geven soms meldingen tijdens hun ronde door aan de politie, maar deze meldingen worden voor het gevoel van de geïnterviewde BOA's niet altijd even serieus opgepakt. *"Zeker de oudere agenten, kijken naar ons als stadswacht. Dus leuk dat ze er zijn, maar we weten eigenlijk niet wat we er mee aan moeten. Dat idee krijg ik ook af en toe als we dingen vertellen of dingen melden. Dan krijg je een beetje het gevoel dat het ene oor ingaat en het andere oor uitgaat. Dan vraag je je ook af of je soms dingen wel moet gaan melden."* (BOA)

Qua meldingen van burgers en ondernemers beluisteren we meerdere malen de notie dat inwoners van de gemeente Raalte elkaar liever helpen dan meldingen doen over elkaar. *"De kracht van onze samenleving is ook de zwakte van onze samenleving. Ik verklik mijn buurman niet. Het noaberschap is*

[71] *PGAx (zonder datum).*
[72] *Persoonlijke communicatie (31 oktober 2024).*
[73] *Gemeente Raalte (2023, p. 5), Gemeente Raalte (zonder datum (f), p. 2).*
[74] *Persoonlijke communicatie (31 oktober 2024).*

het helpen van elkaar als het nodig is, maar het noaberschap is ook dat als er wat bij jou gebeurt en je weet het niet zeker, je niet meteen naar de burgemeester gaat om te zeggen dat er iets niet klopt. Dus er zit iets in de cultuur."(BM) *"Ondernemers zijn geen verlengstuk van de gemeente. We worden er niet voor betaald, maar wel voor benaderd. Iedereen heeft zijn taak en zijn functie. Ik denk niet dat je de verantwoordelijkheid van de oren en ogen helemaal bij de ondernemer kan neerleggen. Nee, dus ik vraag me af tot waar het gaat. Tot waar zo'n meldingsbereidheid zou kunnen gaan."* (ON)

Meldingen bij het meldpunt van de gemeente worden door de gemeente opgepakt en indien nodig ingebracht in het ondermijningsoverleg. Meldingen die bij partners binnenkomen via MMA of anders worden door de instanties die voor specifieke thema's verantwoordelijk zijn opgepakt dan wel wordt er gekeken waar een samenwerking mogelijk is, dus:

- Meldingen die de politie ontvangt rechtstreeks van inwoners of via MMA worden door de politie opgepakt. Dit kunnen zij zelfstandig doen of in overleg met partners. Bijvoorbeeld via het lokale ondermijningsoverleg of rechtstreeks door een signaal in te brengen bij het IOC, als er andere partners bij betrokken moeten worden dan de gemeente.
- Meldingen die de gemeente rechtstreeks ontvangt van medewerkers of via MMA pakt de gemeente op. Dit gaat via samenwerking met politie, lokaal ondermijningsoverleg en eventueel via die lijn naar het IOC.
- Als er een signaal wordt aangedragen aan het IOC, dan komt dat bij het RIEC terecht. Zij doen een hit no hit, om te bezien of er aanleiding is voor het bespreken van het signaal met meerdere partners. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat iemand zomaar wordt besproken in het kader van ondermijning. Een hit – no hit procedure wordt alleen uitgevoerd door het RIEC als het lokale niveau moet worden overschreden. Er wordt dan door regionale partners gekeken of zij informatie hebben.

Het is voor alle partijen die betrokken zijn bij meldingen van ondermijning belangrijk om te weten welke afhandeling er is gebeurd. Bij de politie is al zo'n systeem. Bij de gemeente wordt, zoals eerder al aangegeven, op dit moment gewerkt aan een dergelijk systeem.

3.6 Overleggen over ondermijning op verschillende niveaus

Voor een adequate integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit, is het cruciaal dat gemeenten goed samenwerken met andere organisaties.[75] Overlegstructuren met (regionale) partners voor het uitwisselen van informatie over (signalen van) ondermijning spelen hierbij een belangrijke rol. In deze paragraaf geven we een overzicht van de overlegstructuren over ondermijning waar de gemeente Raalte onderdeel van uitmaakt. We presenteren de overlegstructuren per niveau: provinciaal, regionaal en lokaal. De nadruk zal liggen op de overlegstructuren op lokaal niveau. Vervolgens presenteren we, op basis van bevindingen uit de interviews, de ervaringen van medewerkers met enkele van de besproken overlegstructuren.

Provinciaal niveau

Op provinciaal niveau is er een samenwerkingsoverleg van de provincie, gemeenten en de Districtelijke Veiligheidsoverleggen IJsselland en Twente (DVO's). In dit overleg is er in het kader van het vergroten van de weerbaarheid tegen ondermijning in de laatste jaren specifiek aandacht geweest voor de thema's Vitale Vakantieparken en Veilig Buitengebied.[76]

Regionaal niveau

Op regionaal niveau, zoals binnen de regio IJsselland, zijn er verschillende overlegstructuren met betrekking tot ondermijning waar de gemeente Raalte ook deel van uitmaakt:

- Het Regionaal Coördinatiepunt Integrale Veiligheid (RCIV). Het RCIV is een regionaal samenwerkingsverband tussen de 11 gemeenten in de regio IJsselland en verschillende veiligheidspartners zoals de politie, het OM, het RIEC, de provincie en het Veiligheidsnetwerk

[75] *CCV (2010, p. 24), RIEC (2021, p. 3), Rekenkamer Amersfoort (2023).*
[76] *Provinciale Staten van Overijssel (2024).*

Oost-Nederland.[77] In het RCIV netwerk is bijvoorbeeld de Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026 van de gemeente Raalte besproken, waarin de aanpak van ondermijning een prioriteit is.[78] Vanuit het RCIV is een regionale werkgroep Ondermijning actief.

- In het informatieknooppunt ondermijnende criminaliteit (IOC) komt de coördinatie en integrale aanpak van concrete signalen van ondermijning aan bod. Regionale partners zoals de Belastingdienst, het UWV en het OM maken ook onderdeel uit van dit overleg.[79] Voor het IOC ligt dus het lokaal ondermijningsoverleg.
- Het Districtelijk Veiligheidsoverleg (DVO) IJsselland is een overleg op het niveau van het politiedistrict/de veiligheidsregio waarin gemeenten en de politie veiligheidsthema's met elkaar bespreken en coördinatie zoeken.[80] Ook het thema ondermijning is aan bod gekomen. Bij deze overleggen zijn in de praktijk de burgemeesters van de 11 IJssellandse gemeenten, vertegenwoordigers van het OM en de districtschef van de politie aanwezig.
- Met betrekking tot de aanpak van mensenhandel, is er een regionale weeg- en monitortafel binnen het Zorg- en Veiligheidshuis waar diverse partners (gemeente, politie, OM, Veilig Thuis, RIEC) samenkomen om casussen te bespreken.[81]

Lokaal niveau

Op lokaal niveau zijn er verschillende overleggen die het onderwerp ondermijning uit verschillende invalshoeken en met verschillende bevoegdheden aankaarten.

Het lokale driehoeksoverleg

Op lokaal niveau vindt de bestuurlijke samenwerking met betrekking tot ondermijning voornamelijk plaats in het lokale driehoeksoverleg. In dit overleg zijn het openbaar bestuur, het Openbaar Ministerie en de politie vertegenwoordigd, door respectievelijk de burgemeester, de officier van justitie en de teamchef van de politie.[82]

Lokaal ondermijningsoverleg

In het lokaal ondermijningsoverleg wordt de ambtelijke uitvoering van de aanpak van ondermijning besproken. In dit overleg, waarbij verschillende gemeentelijke domeinen en externe partijen aansluiten, voert de gemeente de regie. In dit overleg bespreekt de gemeente casussen die (mogelijk) relateren aan ondermijning. Als het nodig is, schaalt de gemeente hiervoor op naar het IOC.[83] In het lokaal ondermijningsoverleg komen bijvoorbeeld meldingen van ondermijning aan bod en worden er eventueel (integrale) vervolgacties ondernomen. Ook komt een thema zoals de inzet van Toezicht & Handhaving en de rol van boa's in het opvangen en detecteren van signalen van ondermijning voorbij in dit overleg.[84] Dit gebeurt meestal aan de hand van casuïstiek.

Meldingen en acties van handhavers en toezichthouders worden besproken in het ondermijningsoverleg. BOA's maken rapportages van hun acties en deze informatie is beschikbaar. Andere toezichthouders delen minder frequent waarnemingen omdat hun acties anders van aard zijn (er wordt langer geobserveerd, bijvoorbeeld). Omdat er in het ondermijningsoverleg zoveel verschillende disciplines bij elkaar komen, levert het bespreken van casussen sowieso een verrijking van de informatie op. Als er externe partners moeten worden ingeschakeld (dit is een escalatie), dan wordt er een gerichte vraag bij één van hen neergelegd. *"Als dat het geval is kunnen we via het RIEC een zogeheten hit-no-hit bij partners neerleggen. Als die voor andere partijen interessant blijkt, komt die in een overleg met meerdere partners te liggen."* (OOV)

Als casussen worden geëscaleerd bestaat de mogelijkheid dat er informeel of formeel wordt overlegd. Informeel overleg biedt de mogelijkheid om zaken alleen mondeling te bespreken waardoor er meer

[77] *RCIV (zonder datum).*
[78] *Gemeente Raalte (2024c, p. 3).*
[79] *Gemeente Raalte (2024b, p. 18), Gemeente Raalte (2023c, p. 10).*
[80] *Gemeente Raalte (2024c, p. 2).*
[81] *IJsselland (2021b, p. 10-11).*
[82] *Gemeente Raalte (2016, p. 7).*
[83] *Gemeente Raalte (2023, p. 4), Gemeente Raalte (zonder datum (f), p. 2), Gemeente Raalte, (2023c, p. 10).*
[84] *Gemeente Raalte (2024b, p. 18).*

vrijheid is *"Als het gaat om het formeel delen, doen we dat bijna altijd in bestuurlijke rapportages. Die maken we meestal pas op na een vondst of actie."* (POL)

Periodiek handhavingsoverleg ('het brede handhavingsoverleg') fraude sociaal domein

Het brede handhavingsoverleg is het lokaal ondermijningsoverleg. Staat los van fraude sociaal domein en is dus ook geen handhaving. Is een oude term, die niet meer gebruikt wordt. . functioneren.

Afstemmingsoverleg aantreffen dumping- of productielocatie drugs

Ook in het kader van de aanpak van drugscriminaliteit, is er binnen de gemeente Raalte een overlegstructuur. Er is afgesproken dat, na het aantreffen van een dumping- of locatie van synthetische drugs, er een afstemmingsoverleg plaatsvindt tussen de gemeente en de volgende betrokkenen: toezichthouder en juridisch adviseur gemeente en de toezichthouder en juridisch adviseur Omgevingsdienst (milieu) en communicatieadviseur. Dit overleg kan eventueel aangevuld worden met de politie, accountmanager bedrijven, vergunningsverlening, sociaal domein en andere bevoegde gezagen zoals het Waterschap en Rijkswaterstaat.[85] Dit betreft wel een overleg 'na de acute fase', dus als er een casus loopt, er is al een duidelijke aanwijzing voor ondermijning geweest.

Ervaringen met de overlegstructuren

De ervaringen met de overlegstructuren zijn wisselend van aard. Eén van de waarnemingen is dat er eenvoudigweg niet veel gebeurt in de gemeente Raalte als het gaat om ondermijning en dat de aandacht in overleg daarom soms eenzijdig uitgaat naar bepaalde thema's, zoals illegale bewoning. Dit kan een signaal van ondermijning zijn, aangezien het vaak samenhangt met uitbuiting en mensenhandel. Maar het hoeft niet. (POL).

Andere waarnemingen betreffen de output van deze overleggen: *"er is wel een ondermijningsoverleg waar iedereen bij elkaar komt. Daar wordt heel veel gesproken, maar er komt meestal heel weinig uit."*(ABW) en: *"Ik heb wel echt het gevoel dat de thema's die in het periodieke overleg met ondernemers besproken worden dat die ook binnen de gemeente op de juiste manier worden verwerkt of bespreekbaar worden gemaakt, dus niet dat er alleen maar in het overleg iemand aanwezig is en dat die vervolgens weer niks mee gedaan wordt. Dat gevoel heb ik zeker niet."* (ON)

Tenslotte worden er opmerkingen gemaakt over de functie van overleg: *"door het lokale ondermijningsoverleg houden we bij wat er wel en niet speelt."* (OOV) en *"het geeft een stukje extra bewustwording."*(RIEC)

3.7 Samenwerking levert expertise en uitvoeringskracht op

In de overlegstructuren die zijn besproken in de voorgaande paragraaf, zijn al enkele instanties aan bod gekomen waar de gemeente Raalte mee samenwerkt in de monitoring en aanpak van ondermijning. Voorbeelden zijn de politie en het OM. In deze paragraaf bespreken we de andere instanties waar de gemeente mee samenwerkt op het gebied van de aanpak van ondermijning. Gezien de grote aandacht die er binnen Nederland is voor het thema ondermijning, is het aantal instanties dat deelneemt aan samenwerkingsverbanden gericht op ondermijning zeer groot en divers.[86] We zullen hieronder daarom geen opsomming geven van de andere instanties waar de gemeente Raalte mee samenwerkt op het thema ondermijning, maar meer ingaan op de aard van de samenwerking.

Ten eerste is er samenwerking tussen de gemeente Raalte en andere instanties die met name is gericht op kennisdeling en informatievoorziening. Gezien de focus op kennisdeling, zijn sommige van deze instanties ook al aan bod gekomen bij het bespreken van de overlegstructuren in de voorgaande paragraaf. Zo werkt de gemeente bijvoorbeeld samen met het RIEC, waarbij de focus ligt op het delen

[85] *Gemeente Raalte (zonder datum (e)).*
[86] *Boutellier et al. (2020, p. 4).*

van kennis, trainingen en bewustwording.[87] Het RIEC biedt gemeenten bovendien expertise bij Bibob-procedures. Deze samenwerking met het RIEC vindt op regionale en lokale schaal plaats. Het RCIV is een regionaal samenwerkingsverband tussen de gemeenten in de regio IJsselland. Als er een regionaal project gaat lopen op het gebied van integrale veiligheid, neemt het RCIV hiervoor initiatief. Ook kan het RCIV worden gezien als een vraagbaak.[88] Alle IJssellandse gemeenten, waaronder de gemeente Raalte, werken bovendien samen met de Omgevingsdienst (OD) IJsselland. Dit gebeurt in het Integraal Ondermijning Centrum IJsselland, waar informatie wordt uitgewisseld met regionale partners.[89] De samenwerking met de OD IJsselland is dus ook voornamelijk gericht op kennisdeling en informatievoorziening.

Daarnaast werkt de gemeente Raalte vanwege deelname aan verschillende samenwerkingsverbanden gericht op ondermijning op indirecte wijze samen met allerlei instanties die hier ook aan verbonden zijn. Er zijn diverse samenwerkingsverbanden op regionaal niveau waar de gemeente Raalte deel van uitmaakt. De gemeente heeft in het verleden bijvoorbeeld deelgenomen aan de Themaweek Veilig IJsselland.[90] Andere deelnemers van de themaweek waren onder andere de Nederlandse Arbeidsinspectie, de GGD, het Leger des Heils, Veilig Thuis, het COA, LIV in Connection, TRIAS, IND en Nidos. Tot het RIEC-LIEC bestel in Oost-Nederland, dat in de bovenstaande alinea aan bod is gekomen, behoren naast gemeenten en provincies, de politie en OM ook andere partners zoals de Belastingdienst, de FIOD, IND, ISZW, Douane en KMar.[91]

Ten slotte werkt de gemeente Raalte bij de aanpak van ondermijning samen met verschillende overige instanties die nog niet aan bod zijn gekomen. In het kader van drugscriminaliteit en het Damoclesbeleid is er bijvoorbeeld samenwerking met woningcorporaties en voor het vermijden van fraude in het sociaal domein met de Sociale Recherche en het Centrum voor Jeugd en Gezin.[92]

Daarnaast kwam er in de interviews naar voren dat de gemeente samenwerkt met zorg- en welzijnsorganisaties om het bewustzijn van malafide zorgaanbieders te verhogen. Anderzijds is er ook samenwerking met ondernemers. Het doel van deze samenwerking is om samen met hen een eerlijk ondernemersklimaat te bewerkstelligen en te onderhouden, zodat malafide bedrijvigheid geen kans krijgt.

Tenslotte is er nog sprake van samenwerking tussen de gemeente Raalte en de BOA's van de gemeente Deventer. De afspraak in deze samenwerking is dat de BOA's van Deventer ook kunnen optreden in het gebied van Raalte.[93]

3.8 Regelingen voor integriteit en veiligheid zijn nog geen waarborgen

Een ander onderdeel van een adequate aanpak van ondermijnende criminaliteit is de waarborging die de gemeente heeft ingebouwd om integriteit en veiligheid van medewerkers veilig te stellen en zodoende verwevenheid tegen te gaan. Er is onder gemeenten een grote mate van overeenstemming dat zij hun medewerkers moeten beschermen tegen ondermijning en de juridische intimidatie die hierbij kan komen kijken.[94] Een probleem voor kleine en middelgrote gemeenten is echter dat zij zelf vaak niet over de benodigde gespecialiseerde juridische kennis hiervoor beschikken en dat het inhuren van deze kennis duur is. Er bestaat wel een mogelijkheid om de juridische ondersteuning te versterken als er mogelijk (rechts)personen zijn betrokken bij ondermijnende criminaliteit. Het is hierbij wel belangrijk om te vermelden dat er in de interviews met gesprekspartners van de gemeente Raalte geen signalen over onvoldoende kennis naar voren zijn gekomen.

[87] *Gemeente Raalte (zonder datum (f)).*
[88] *Gemeente Raalte (zonder datum (i)).*
[89] *Omgevingsdienst IJsselland (2024, p. 8).*
[90] *IJsselland (2023).*
[91] *RIEC (2021, p. 5).*
[92] *Gemeente Raalte (2024a), Gemeente Raalte (zonder datum (b)).*
[93] *Samenwerkingsconvenant BOA's (2021).*
[94] *Blatter en Spapens (2023, p. 66-68).*

Hieronder volgt een overzicht van de waarborgen voor de integriteit en veiligheid van medewerkers die er zijn binnen de gemeente Raalte:

DOWR Regeling

De *DOWR Regeling melden vermoeden misstand en inbreuk op Unierecht* beschrijft de bescherming van medewerkers van de gemeente Raalte als zij in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten melding willen doen van een vermoeden van een misstand.[95] Deze regeling is opgesteld in samenwerking met de gemeenten Deventer en Olst-Wijhe. De regeling benadrukt onder andere de bescherming van de melder tegen negatieve gevolgen (artikel 10) en biedt mogelijkheden om benadeling aan te kaarten (artikel 11). De beschermingsmaatregelen in deze regeling zijn ook relevant voor de veiligheid en integriteit van medewerkers die te maken krijgen met ondermijning.

Gedragscode integriteit gemeente Raalte

In de gemeente Raalte is er ook een gedragscode voor ambtenaren actief. De code is gebaseerd op de Ambtenarenwet 2017 en heeft als doel om duidelijk te maken wat 'goed ambtelijk handelen' inhoudt.[96] De gedragscode behandelt verschillende thema's die relevant zijn voor de integriteit van ambtenaren, zoals het aanvaarden van geschenken, (financiële) belangenverstrengeling, nevenfuncties, het maken van reizen, informatiebescherming, gebruik van gemeentelijke eigendommen en declaraties. De gedragscode kan worden gezien als een instrument om integriteitsschendingen, die kunnen leiden tot ondermijning, te voorkomen.

Tijdens interviews hebben wij het niet specifiek gehad over de DOWR regeling of de gedragscode, maar wel over integriteit en hoe deze wordt beschermd. Eén van de maatregelen die is benoemd is het weglaten van een foto en telefoonnummer in de correspondentie bij medewerkers die het risico lopen om betrokken te raken bij zaken waarbij er risico is op het schenden van hun integriteit (zoals omkoping en dergelijke).

Een zegsman van het RIEC weet nog dat er bij de gemeente op het moment dat de weerbaarheidsscan is gehouden, nog geen integriteitsbeleid was. *“Nogmaals, alleen met iets op papier zetten en het integriteitsbeleid hebben ben je er niet, dus het gaat ook om hoe je het toepast. Het afleggen van de ambtseed, de belofte, hoe ga je om met aandacht voor integriteit in functioneringsgesprekken, bijeenkomsten van het college en raad. Het moet niet iets zijn wat alleen speelt op het moment bij het in dienst treden bij de gemeente. Het zijn dingen die je regelmatig met elkaar bespreekt om te kijken of er bijzonderheden zijn.”* (RIEC)

[95] *Gemeenten Deventer, Raalte & Olst-Wijhe (2023).*
[96] *Gemeente Raalte (zonder datum (g)).*

4. Ondermijning; kwetsbaarheid en weerstand

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we factoren die de gemeente Raalte kwetsbaar kunnen maken voor ondermijning. Vervolgens gaan we in op de bestuurlijke maatregelen die de gemeente daartegen in stelling breng en de informatie die hierover circuleert binnen de gemeente. Binnen dit hoofdstuk komen de volgende twee deelvragen van het onderzoek aan bod.

- Wat is de aard en omvang van bestuurlijke maatregelen tegen ondermijning (zoals boetes, waarschuwingen, bestuursdwang)?
- Wat is de aard en omvang van bestuurlijke rapportage van politie en gemeentelijke boa's ten aanzien van ondermijningssignalen?

4.2 Raalte is (in theorie) kwetsbaar voor ondermijning

Waarom zijn gemeenten kwetsbaar voor ondermijning? We beginnen met een algemene focus en zoomen daarna in op factoren die de gemeente Raalte kwetsbaar maken voor ondermijning. Hierbij nemen we het karakter van Raalte als een kleinere plattelandsgemeente als uitgangspunt.

Er zijn diverse factoren die gemeenten in het algemeen kwetsbaar maken voor ondermijning. Denk hierbij aan:

- Beperkte capaciteit: de afdeling Openbare Orde en Veiligheid heeft een te beperkt aantal beleidsambtenaren.
- Gebrek aan expertise in beleid en uitvoering.
- Belangenverstrengeling binnen het bestuur, hierdoor zijn gemeenten soms bewust minder alert op signalen. [97]

Eerder onderzoek belicht de specifieke uitdagingen van ondermijnende criminaliteit in kleinere en middelgrote gemeenten met een plattelandskarakter.[98] Op het platteland komen naast drugscriminaliteit ook milieucriminaliteit (mestfraude, afvaldumping, stroperij), arbeidsuitbuiting, zwaardere vermogenscriminaliteit (diefstal landbouwmachines) en cybercriminaliteit voor. De provincie heeft in de Contourennota aanpak ondermijning 2024-2027 een aantal redenen opgenomen waarom de provincie Overijssel aantrekkelijk kan zijn voor ondermijning.[99]
Op basis van deze redenen, en de verdere deskresearch, zijn we tot een aantal kwetsbaarheidsfactoren gekomen. Mede met behulp van bevindingen uit de interviews kunnen we vervolgens vaststellen in hoeverre en op welke manier deze factoren een rol spelen in de gemeente Raalte:

- Ligging van de gemeente: de gemeente Raalte is goed bereikbaar (vanwege de ligging aan onder andere de N35 en N348) en bestaat voor een aanzienlijk deel uit buitengebied waar moeilijk toezicht op kan worden gehouden. In dit buitengebied is bovendien sprake van leegstand.[100]
- Capaciteit: beperktere middelen en kennis. Kleinere gemeenten hebben minder menskracht en middelen voor handhaving en specialisatie. Binnen de gemeente Raalte zijn er tekenen die wijzen op een gebrek aan capaciteit.

[97] *Lam et al. (2018, p. 186-192).*
[98] *Blatter en Spapens (2023).*
[99] *Provincie Overijssel (2024).*
[100] *RIEC (zonder datum).*

In het kader van het fraudepreventieplan in het sociaal domein is eerder bijvoorbeeld geconstateerd dat er niet voldoende middelen zijn om een gedegen onderzoek naar zorgfraude uit te voeren en is er daarom gekozen voor een 'monitoringsjaar', waarbij er één onderzoek wordt uitgevoerd bij een zorgaanbieder en één onderzoek bij een individu en de gemeente monitort hoe dit verloopt.[101] Daarnaast heeft het RIEC geobserveerd dat er sprake is van beperkte toezicht- en handhavingscapaciteit in de gemeente Raalte.[102]

- Aanwezigheid van een aanzienlijke agrarische sector. Door ontwikkelingen binnen de agrarische sector is er in de afgelopen jaren meer onzekerheid ontstaan voor agrarische bedrijven. Dit gegeven kan boeren mogelijk kwetsbaarder maken voor ondermijnende criminaliteit.[103] Er is sprake van een krimp in de agrarische sector en dit leidt tot leegstand van schuren en loodsen en daarmee tot kansen voor illegale activiteiten.[104]
- Lage meldingsbereidheid: burgers en ondernemers zijn minder geneigd om mogelijke signalen van ondermijning te melden. In een artikel van de *Tubantia* uit juni 2024 staat dat inwoners van Overijssel terughoudend zijn in het melden van drugscriminaliteit, ondanks dat er verdachte signalen worden waargenomen.[105] Dit komt door angst en twijfels over bescherming. Op het platteland drukt de "ons kent ons"-mentaliteit en de terughoudendheid om zich te bemoeien met andermans zaken de meldingsbereidheid. Ook kan er bij inwoners een gevoel heersen dat er niks wordt gedaan met de meldingen die zij doen.[106]

Tijdens de interviews is stilgestaan bij deze factoren. De uitgestrektheid van het landelijke gebied waar Raalte deel van uitmaakt, maakt het inderdaad moeilijk om voldoende toezicht te houden. De capaciteit om toezicht te houden wordt beperkt door de organisatie ervan (men komt er door talrijke meldingen van overlast binnen de bebouwde kom bijvoorbeeld niet aan toe om toezicht in het buitengebied te houden) en doordat niet alle contactambtenaren van de gemeente voldoende doordrongen zijn van de signalen waar zij op moeten letten. Daar komt een culturele factor bij die erop neerkomt dat men elkaar op het platteland liever helpt dan aangeeft bij de toezichthouder.

4.3 Bredere inzet bestuurlijke maatregelen gewenst

Er zijn aandachtsgebieden waarop standaard (100%) een Bibob-toets wordt uitgevoerd (in de horeca) en aandachtsgebieden waar er risicogestuurd wordt getoetst. De aandachtsgebieden waarop risicogestuurd wordt getoetst lopen uiteen. Het varieert van vastgoedtransacties en omgevingsvergunningen tot subsidieverlening. In het verleden is beleid opgesteld voor het uitvoeren van Bibob-toetsen buiten de horeca. Dit beleid is niet vastgesteld, aangezien uitvoeringscapaciteit ontbrak. it. Per jaar worden er in ieder geval tientallen Bibob-toetsen gedaan buiten de horeca. *"Als je kijkt naar de volle breedte qua het Bibob-instrument, dan kun je stellen dat de gemeente Raalte dat nog niet in de volle breedte doet. Met de vergunningen gebeurt het vrij sporadisch. Het positieve daaraan is wel dat er bijvoorbeeld vanuit de afdeling vastgoed, de veiligheidsambtenaar vaak met mij wordt gespard over de niet-klassiek branches. De klassieke branches zijn horeca, coffeeshops, exploitatievergunningen en seksinrichtingen voor zo ver je die hebt binnen de gemeente. Van oudsher wordt Bibob daarop wel goed toegepast. Maar het is veel breder, denk aan subsidies, aanbestedingen, vastgoedacties en alle omgevingsvergunningen. Daar zie je dat de gemeente Raalte er nog niet structureel mee bezig is."* (RIEC)

Sinds 2013 wordt er standaard getoetst bij alle horeca vergunningsaanvragen. *"Pizzeria's of snackbars, die hadden we een paar jaar geleden niet zoveel. We waren bang dat ze een kweekvijver van slechtheid zouden zijn. Dus toen hebben we daar de exploitatievergunning voor in het leven geroepen. Alle snelle hapbedrijven hebben we Bibob-getoetst, of op de leefomgeving getoetst."*(ABW)

---

[101] *Gemeente Raalte: toelichting Integraal fraudepreventieplan Sociaal Domein (zonder datum (d)).*
[102] *RIEC (zonder datum).*
[103] *Provincie Overijssel (zonder datum).*
[104] *Hier is overigens in de gemeente Raalte wel beleid voor ontwikkeld: Rood voor Rood, zie Beleidsnota Rood voor Rood (2012) Zie ook kengetallen landbouw bedrijven | Kennishub Landelijk Gebied.*
[105] *Waanders (2024).*
[106] *Blatter & Spapens (2023).*

Rondom het uitvoeren van al deze toetsen is er wel sprake van een flessenhals, want de toetsingscapaciteit is beperkt.

Het opschalen van Bibob-toetsen naar het RIEC of LBB komt overigens maar weinig voor (in de afgelopen jaren maar twee keer).

4.4 Inzet van beleidsinstrumenten

Cijfers over de inzet van beleidsinstrumenten met betrekking tot ondermijning, zoals het Damoclesbeleid, kunnen inzicht bieden in het fenomeen ondermijnende criminaliteit. De afdeling Openbare Orde en Veiligheid heeft cijfers over de inzet van instrumenten van het Damoclesbeleid (waarschuwing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang) gedeeld.[107] Deze cijfers zijn verwerkt in Tabel 5.1. Hieruit blijkt onder andere dat, in vergelijking met 2022, de instrumenten van het Damoclesbeleid in 2023 iets vaker zijn ingezet. Verder blijkt uit cijfers van de afdeling OOV dat er voor de APV drugshandel vanaf 2022 geen bestuurlijke maatregelen meer zijn geweest.

Tabel 5.1 – Inzet van beleidsinstrumenten Damoclesbeleid voor de periode 2022-2024

	2022	2023	2024*
Damoclesbeleid (Opiumwet)	***2***	***4***	***1***
Waarschuwing	1	1	0
Last onder dwangsom	1	2	0
Last onder bestuursdwang	0	1	1

Bron: informatie van de afdeling OOV van de gemeente Raalte ten behoeve van dit rekenkameronderzoek
** De cijfers voor 2024 betreffen de cijfers tot ongeveer juni*

Zoals eerder gezegd worden toetsingen volgens de Wet Bibob standaard toegepast bij alle horeca- en exploitatievergunningen.[108] In 2023 is de Wet Bibob ook eenmaal voor overige zaken toegepast. Tot nu toe ligt dit aantal in 2024 op twee, waarbij één toetsing heeft geleid tot een registratie in het Bibob-register.

Uit de gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat er verschillende manieren zijn om beleidsinstrumenten tegen ondermijning in te zetten.

- Voor sommige ambtenaren is een check op ondermijning een standaard onderdeel van de staande praktijk. Zoals eerder gezegd wordt er bijvoorbeeld altijd een Bibob-toets uitgevoerd bij een aanvraag voor een horecavergunning. Hier heeft ondermijning een prioriteit die op de 100 procent komt.
- Binnen andere vormen van vergunningverlening, toezicht en handhaving is ondermijning slechts één van de punten waar aandacht aan moet worden geschonken. De vraag is of dit proces dan niet ondersneeuwt. Een voorbeeld is de bouwvergunning. *"Het accent ligt op risico en veiligheid. Die veiligheid is van oorsprong een gegeven uit de bouwhoek, dus die veiligheid wordt al snel vertaald naar constructief- en bouwveiligheid."* (VTH)
- We noteren pleidooien om breder te kijken. Dus niet alleen ondermijning constateren, maar ook voorkomen. Dit vergt een heel brede aanpak. Het risico bestaat dan dat de prioriteit van ondermijning verwatert in ander beleid. *"Dus kijken naar wat het integratie- of armoedebeleid betekent. Als je daarop keuzes maakt, betekent dat wat voor het effect van ondermijning."* (OOV)

[107] *Gemeente Raalte (zonder datum, (f)).*
[108] *Gemeente Raalte (zonder datum, (f)).*

Uit gesprekken met samenwerkingspartners blijkt dat men tevreden is met de formalisering van het beleid binnen de gemeente. De gemeente Raalte wordt wel opgeroepen om accenten te leggen, om er aandacht aan te blijven besteden en om uitvoeringsbeleid verder te blijven ontwikkelen.

- De gemeente Raalte is goed bezig met het formaliseren van weerbaarheidsscans, maatregelen voor bewustwording en het opzetten van overleg. Maar er moet wel opgelet worden. *"Het op papier zetten is één en ermee aan de slag gaan is twee. Ik zie de laatste tijd ook meer integrale controles die ze willen gaan doen. Daar komen goede en minder goede ervaringen mee. Dat hoort er juist bij. Dat is om te experimenteren hoe je het dan aanpakt, met wie je samenwerkt en de ene keer loopt het soepeler dan de andere keer. Het feit dat ze het organiseren is al heel goed."* (RIEC)
- In het gesprek met een andere regionale samenwerkingspartner is de notie aan bod gekomen dat prioritering van ondermijningsbeleid voor een groot deel afhangt van hoe een burgemeester hiernaar kijkt. Burgemeesters kunnen hier een prioriteit van maken en ermee naar voren treden. Dit leidt ertoe dat ondermijningsbeleid met een lange termijnaanpak tegemoet wordt getreden. Op dit moment gaat Raalte volgens deze respondent goed mee in de middenmoot van IJsselland, maar er mag soms wel een schepje bovenop. *"Ze zijn soms ook nog weleens te beschroomd om net even een stapje verder te gaan met grotere problemen. Dat zien we bij kleinere gemeenten nog wel vaker, door alle drukte. Ze denken na over welke dingen ze op hun hals halen of welke procedurele beerput ze dan openhalen. Zo maken gemeenten simpelweg de berekening."* (RCO)
- Uit de strafrechtketen komt het idee naar voren dat er nog aan de pakkans kan worden gesleuteld door meer gebruik te maken van de bevoegdheden van de gemeente. *"De gemeente moet op het gebied van kennis over de gebieden en panden de kartrekker zijn van opzetten van integrale controles. In Olst-Wijhe zie ik dat wel gebeuren. Daar spreekt de gemeente gewoon dagen af om dat in te plannen en de politie willen wij als sterke arm. Natuurlijk kunnen wij ook informatie aanleveren. Wij willen best een sterke arm zijn, maar het wordt op die manier ingepland. In Raalte blijft dat wel een beetje achterwege."* (POL)

4.5 Bestuurlijke rapportages zijn slechts een deel van de informatie

Er zijn eigenlijk alleen bestuurlijke rapportages van de politie, en die beschrijven zoals eerder gememoreerd alleen zaken waarin er daadwerkelijk is opgetreden. *"Als we een drugszaak hebben gehad, een deal hebben aangehouden, de woning hebben doorzocht en de bevestiging dat er vanuit huis gedeald wordt. Dan maken we een bestuurlijke rapportage en is het aan de gemeente om te bepalen wat ze er bestuurlijk mee willen."* (POL) Wat er verder allemaal binnen de politie gebeurt rondom het thema ondermijning wordt in deze rapportages niet beschreven.

Functionarissen binnen de gemeente rapporteren vooral rondom de begrotingscyclus. In de plannen die daar worden gepresenteerd worden er indicaties gegeven van wat er de afgelopen periode is gedaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantal bestuurlijke maatregelen dat in een bepaalde periode is genomen, of de vorm van toezicht die is uitgevoerd en wat dit heeft opgeleverd (deze informatie komt van de toezichthouders en handhavers). Op deze manier kan het bestuur zien hoe er aan bepaalde doeleinden is gewerkt op verschillende thema's. Als het bestuur van de gemeente daarin geïnteresseerd is, kunnen er per thema vragen worden gesteld. Er volgt dan verdieping. Als er daarbij verdieping nodig is van de politie, dan kan de informatie vertrouwelijk zijn. In dat geval wordt de informatie alleen mondeling gegeven aan de veiligheidsdriehoek.

Organisaties die verderop in de veiligheidsketen zitten, zoals het RIEC of de RICV leveren geen rapportages aan de gemeente. Deze informatie wordt – zoals eerder gezegd - alleen gedeeld in overleggen.

5. Rol van gemeenteraad

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de betrokkenheid van de raad bij het beleid rondom ondermijning. De raad heeft officieel een rol, maar hoe wordt deze in de praktijk ingevuld? Om deze rol en deze praktijk in zijn context te bezien gaan wij ook in op de informatiepositie van de burgemeester. We beantwoorden in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvragen.

- In hoeverre is de gemeenteraad betrokken bij dit beleid, zijn er bijvoorbeeld moties ingediend of amendementen?
- Hoe geeft de gemeenteraad de kaderstellende functie vorm?
- Wat is de informatiepositie van zowel de burgemeester als de gemeenteraad?

De onderzoeksvragen in dit hoofdstuk zullen voornamelijk beantwoord worden met bevindingen uit de interviews.

5.2 Betrokkenheid van de raad blijkt niet uit acties of vragen

In het algemeen heeft de gemeenteraad een rol bij het opstellen van verordeningen in het kader van ondermijning.[109] De gemeenteraad van Raalte wordt jaarlijks geïnformeerd tijdens een vertrouwelijke veiligheidsavond. Er zijn sinds 2022 geen moties of amendementen ingediend, of vragen gesteld door de raad over ondermijning.[110]

5.3 Raad in het algemeen tevreden over informatiepositie

Ondermijning komt zelden als zelfstandig thema aan bod in de gemeenteraad, het maakt deel uit van het veiligheidsbeleid. Het veiligheidsbeleid kent vele facetten. Sommige zijn ver verwijderd van het thema. *"Bij de vorige veiligheidsnota was het grote probleem hondenpoep."* (Raad).

De OOV en de Burgemeester organiseren samen ieder jaar een raadsavond. Bij deze avonden wordt ingegaan op de onderwerpen vanuit de integrale veiligheidsstrategie en de actualiteit. De laatste jaren komt ondermijning structureel aan bod. Ook heeft de gemeenteraad hier de mogelijkheid om zelf aan te dragen wat zij willen bespreken dan wel welke vragen er zijn. Naast inhoudelijke onderwerpen wordt deze avond ook een podium gegeven aan veiligheidspartners om meer van hun werkzaamheden te laten zien aan de gemeenteraad. Bij een van deze gelegenheden heeft de politie bijvoorbeeld een politiebriefing gedemonstreerd. Hiervoor was vanuit de raad bijzonder veel interesse. *"Dan vertellen we ook iets over wat er speelt in de gemeente en wat de hoogtepunten zijn. Ook waar we ons mee bezighouden en ondermijning komt daar altijd wel in terug. Dat wordt ook altijd goed bezocht en het is een leuke interactieve avond."* (POL)
De politie roept de gemeente op om zelf een betere informatiepositie te organiseren. Er is begrip voor het feit dat de gemeente afhankelijk is van andere partijen, maar de gemeente kan de toegang tot de informatie die zij zelf hebben beter benutten. *"De ondermijning binnen Raalte is divers, omdat we ook een uitgestrekt plattelandsgebied hebben en dat blijft altijd de grote uitdaging ook, voor ons als politie ook om daar goed naar te kijken waar nu eventueel de verschuiving plaatsvindt vanuit Brabantse richting gemeente Raalte, waar we afgelopen gemeente ook al een drugslab hebben opgerold in de buurt van Heino. Zo zit er - denken wij - nog veel meer op het gebied van syndru* (synthetische drugs, red.)*, maar krijgen we er op dit moment nog niet goed de vinger erachter. Daar is het belangrijk dat de gemeente, die kan voor ons een belangrijke spil zijn om informatie te halen."* (POL)

Ook vanuit de RCO wordt de gemeente opgeroepen om het thema ondermijning structureler op de kaart te zetten. Daarbij zou duidelijk moeten worden gemaakt welke vorderingen er zijn gemaakt in welk gebied. Hiervoor is ook informatie beschikbaar. *"We hebben onder andere de evaluatie van het project veilig buitengebied die onder andere met de colleges is gedeeld en aan de gemeente is*

[109] *Vols (2020, p. 5).*
[110] *Gemeente Raalte (zonder datum, (f)).*

aangereikt. Dit is om te laten zien welk effect is bereikt. Maar die zou intern beter besproken kunnen worden. Ik durf niet te zeggen of het echt naar de raad is gebracht om het onder de aandacht te brengen of wat daar is aangetroffen." (RCO) *"Dus als ik je vraag wat de informatiepositie van de gemeenteraad over ondermijning gaat, wat zou je dan zeggen"*(INT) *"Dan kan ik niet zeggen hoe die verankerd is."* (RCO)

Het ondermijningsbeeld is wel met de gemeenteraad besproken. Als er projecten worden gehouden die met veiligheid te maken hebben, dan worden ze ook geëvalueerd. De evaluatie van het project veilig buitengebied is bijvoorbeeld gedeeld met het college om te laten zien welk effect er is bereikt met het project. De burgemeester is het beste op de hoogte van alle veiligheidsinformatie. Deze informatie wordt alleen met de gemeenteraad gedeeld op een 'need to know' basis en de raad heeft er een groot vertrouwen in dat de burgemeester en de rest van de veiligheidsdriehoek hierin de juiste keuzes maken. *"Hoe meer wij weten hoe lastiger dat ook gelijk wordt. Dus informatie moet blijven waar informatie hoort en waar niet te veel anderen toegang toe hebben. Daar maak je het ingewikkeld mee."* (Raad) De raad heeft op dit moment helemaal niet het gevoel dat ze informatie over ondermijning missen. Tijdens de jaarlijkse veiligheidsavond wordt de raad uitgebreid geïnformeerd en kunnen zij alle vragen stellen die zij willen.

De Raad wil wel graag worden geïnformeerd over mensen of krachten die ongeoorloofd invloed proberen uit te oefenen op de gemeentelijke politiek. *"We weten dat er sprake is van ondermijning, want Raalte is geen eiland waar het niet gebeurt. De vraag is alleen of het ons als raadslid raakt in de uitvoering als volksvertegenwoordiger. Want je moet wel scherp blijven op of er iemand naar je toekomt om te lobbyen. Je moet kijken wie dat nu eigenlijk is en wat ze van je willen. Dus word ik niet voor het karretje gespannen, dat je daar bewust van bent."* (Raad)

5.4 Kaderstellende functie van de raad ingewikkeld om in te vullen

De raad heeft een kaderstellende functie. Zij mag medebepalen waar een breed thema als ondermijning voor de gemeente begint en waar het ophoudt. Dit vinden raadsleden een ingewikkeld thema.

Men wil ervoor waken om op de stoel te gaan zitten van veiligheidsprofessionals die misschien vanuit informatie die niet is gedeeld met de raad een betere afweging kunnen maken. De burgemeester is degene die deze verantwoordelijkheid in zijn standaardportefeuille heeft zitten en moet in wezen in samenwerking met andere veiligheidsfunctionarissen het veiligheidsbeleid vormgeven. De kaderstellende functie kan volgens de raad inhouden dat je iemand zijn rol hierin gunt. *"En je moet dan wat vertrouwen hebben in een commissaris van de politie en in de burgemeester, dat die daar op de juiste manier mee omgaan. Ik denk dat je op het moment dat je met elkaar constateert dat de burgemeester het niet goed doet, misschien een rol hebt. Maar zolang wij het volste vertrouwen hebben in de burgemeester, dan denk ik dat we vooral een signalerende functie hebben."* (Raad) Bij het vertrouwen in de veiligheidsdriehoek speelt dat de raad zich meegenomen voelt in wat er speelt. Zou dit niet zo zijn, dan was het vertrouwen misschien lager geweest.

5.5 Burgemeester spin in het web die actief wordt bijgespijkerd

De burgemeester speelt een centrale rol in het veiligheidsbeleid en fungeert daarbij als verbinding tussen de veiligheidsfunctionarissen en de raad. Op dit moment wordt de burgemeester hierop ingewerkt. De burgemeester geeft zelf aan dat hij op de hoogte is van wat er dagelijks speelt op dit vlak. Het ontbreekt hem alleen nog aan de ervaring en expertise om alle zaken die met ondermijning te maken hebben in die context te herkennen en te kunnen zien. Sommige zaken zijn duidelijke gevallen van ondermijning. In andere gevallen moet de burgemeester soms nog om verduidelijking vragen. *"Hij geeft zelf aan dat hij niet weet wat hij niet weet, want hij is nieuw in het veiligheidsdomein en de ondermijningswereld. Daarin trekken we dus wel samen op, maken we hem er deel van en vertellen we hoe dat nu werkt. Hij is daar ook wel ontvankelijk voor. Ik denk dat hij daar echt wel voor openstaat om nieuwe dingen uit te proberen.*

Ik denk alleen dat hij nog zijn eigen gereedschapskist hiervoor moet vullen. Qua persoonlijkheid en hoe ik hem nu in de basis heb leren kennen, denk ik dat hij ook voor creatieve oplossingen openstaat. Dus dat is positief."(POL)

5.6 Bijsturen door de raad alleen als dat echt nodig is

De gemeenteraad toont interesse in het veiligheidsbeleid van de gemeente. Het thema veiligheid is lang een hamerstuk geweest in de gemeenteraad, maar de laatste jaren is het af en toe ook een bespreekstuk.

De gemeenteraad heeft een groot vertrouwen in de veiligheidsdriehoek. Zij gaan ervan uit dat deze zijn werk doet en dat de raad zich er pas mee hoeft te bemoeien als er echt iets misgaat. Dit is een van de redenen dat er tot nog toe geen vragen of amendementen zijn ingediend. De raad wordt eigenlijk alleen op de hoogte gebracht van informatie rondom veiligheid als dat noodzakelijk is, als het wettelijk moet of als dat naar aanleiding van een bestuurlijke afweging nodig wordt gevonden. De burgemeester is degene die hierover beslist.
Een andere reden is dat de gemeenteraad zich goed voelt meegenomen in het veiligheids- en ondermijningsbeleid. *"In het verleden was het bijvoorbeeld als de vraag kwam of we extra geld wilden vrijmaken voor BOA's of voor speciale camera's bij uitvalswegen. Als daar een goed verhaal in zit dan hebben we daar vertrouwen in."* (Raad)

De raad wil wel worden betrokken in beslissingen over handhavingscapaciteit. Daarbij wil men dan inzicht in de eventuele redenen om iets daarin te willen veranderen.

6. Conclusies

In dit hoofdstuk komen we op basis van onze waarnemingen in de bestudeerde stukken en de gesprekken tot conclusies over de weerbaarheid van de Gemeente Raalte tegen ondermijning. De centrale vraag van dit onderzoek is: *in hoeverre hanteert de gemeente zowel qua beleid als qua uitvoering een adequate aanpak in de bestrijding van ondermijning?*
Deze vraag is onderverdeeld in deelvragen. Deze deelvragen lopen we hieronder af. We beantwoorden elke deelvraag aan de hand van de resultaten. Aan het einde volgt een slotbeschouwing waarin wij de centrale vraag van dit onderzoek beantwoorden.

6.1 Inzicht en bewustzijn

De bestudeerde stukken leveren verschillende definities van ondermijning op. Centraal staat daarin meestal de vervlechting van de boven- en onderwereld. De impact die ondermijning kan hebben op de samenleving is kenmerkend: er wordt gebruik gemaakt van - of druk uitgeoefend op - de bovenwereld. Dit heeft gevolgen voor de samenleving: het gelijke-monniken-gelijke-kappenprincipe dat als uitgangspunt zou moeten gelden in de omgang tussen overheid en burgers of ondernemers wordt ondergraven.

Voor sommige mensen die wij hebben gesproken binnen de gemeente is de definitie van ondermijning nog te abstract. Zij missen handvatten om te kunnen herkennen hoe ondermijning er in de praktijk uit kan zien. Daaruit volgt dan ook dat zij niet direct een handelingsperspectief kennen. De voorbeelden van ondermijning die mogelijk aanwezig zijn in Raalte zijn dan ook vrij divers. Voorbeelden variëren van zorgfraude tot mestfraude en van vastgoedfraude tot drugshandel. Iedere vorm van ondermijning kent een eigen doelgroep met aan die doelgroep gerelateerde problemen. In het buitengebied is er bijvoorbeeld sprake van leegstand waar de onderwereld op in springt. Jeugdigen worden betrokken bij ondermijning doordat zij in aanraking komen met drugs. Er speelt veel binnen het thema ondermijning; het is een veelkoppig monster.

Bij de groep die binnen de gemeente inhoudelijk het meest betrokken is bij het ondermijningsbeleid (de ambtenaren OOV en de burgemeester) ligt momenteel een focus op druggerelateerde criminaliteit. Men ziet het als risico dat deze vorm van criminaliteit, als gevolg van de verhoogde waakzaamheid in het zuiden van het land, uitwijkt naar de regio waarin Raalte ligt. Dit soort vermoedens worden gedeeld binnen samenwerkingsverbanden en overleggen met de RCIV, de politie, andere gemeenten binnen de veiligheidsregio, of het RIEC. Daarnaast ligt er binnen de gemeente Raalte ook een accent op het bieden van een ‘level playing field’ voor ondernemingen en vandaaruit het weren van malafide ondernemingen.

Het is lastig om met cijfers iets te zeggen over ondermijning. De registraties van wat handhavende instanties (politie en VTH) doen, laten niet het complete beeld zien. Registraties vinden namelijk pas plaats als er is opgetreden en niet als er geacteerd wordt op vermoedens. Bovendien vallen de vormen van criminaliteit die tot de theoretische definitie van ondermijning behoren daar in de praktijk niet altijd onder. Niet alle vormen van drugscriminaliteit zijn bijvoorbeeld ondermijning. Deze waarneming geldt ook voor de meldingen die worden geregistreerd bij de gemeente. Ook de inzet op ondermijning is lastig te bepalen, aangezien ondermijning voor iedere betrokkene een deeltaak is. Wat wel duidelijk is, is dat zowel het aantal politieregistraties als meldingen die gerelateerd kunnen zijn aan ondermijning in de afgelopen paar jaar niet op een duidelijke manier zijn gestegen.

Qua informatiepositie van het bestuur van de gemeente kunnen we stellen dat de burgemeester het meeste weet van wat er speelt binnen het thema ondermijning en de leden van de gemeenteraad het minste. De gemeenteraad kiest ervoor om de burgemeester en de veiligheidsdriehoek te vertrouwen in het signaleren van problemen en in het acteren rondom het thema.
Bij ambtenaren zien wij een wisselend beeld. De ambtenaren OOV zijn zeer goed op de hoogte. Er is binnen de gemeente en bij de veiligheidspartners van de gemeente behoefte aan signalen via

contactambtenaren van verschijnselen die met ondermijning te maken kunnen hebben. De vraag wordt opgeworpen of deze groep genoeg oog heeft hiervoor.

Het laatste ondermijningsbeeld dat door het RIEC is gemaakt voor de gemeente Raalte dateert van 2018. De meeste kennis hiervan zit bij de ambtenaren OOV. Bij andere functionarissen die zich met veiligheid bezighouden binnen de gemeente is dit beeld niet erg bekend.

6.2 Bestuurlijke en beleidsmatige borging

In beleidsdocumenten wordt ondermijning als bestuurlijke prioriteit aangemerkt, maar binnen iedere gemeente zijn er ook veel andere prioriteiten. Bovendien kent ondermijning vele vormen. Uit de beleidsstukken komt het beeld naar voren dat het beleid tegen ondermijning gepaard gaat met aandacht voor druggerelateerde criminaliteit en aandacht voor malafide ondernemingen in de horeca. Maar in een plattelandsgemeente als Raalte kunnen ook andere ondermijnende activiteiten voorkomen, zoals milieucriminaliteit of activiteiten van soevereinen. Deze vormen van ondermijning zijn minder duidelijk of moeilijker waarneembaar. Hierdoor is het lastig om hier net zo stelselmatig aandacht aan te besteden als aan de eerder genoemde vormen van ondermijning.

De gemeente neemt bestuurlijke maatregelen tegen ondermijning door alle aanvragen voor horecavergunningen standaard te onderwerpen aan een Bibob-procedure. Daarnaast is er een rood voor roodbeleid waarin leegstand buiten de bebouwde kom wordt bestreden. Ook worden er met enige regelmaat integrale controles gehouden op bepaalde bedrijfsgebouwen en is er een bewustwordingscampagne in ontwikkeling. Het zou te ver voeren om deze maatregelen op te voeren als integraal onderdeel van een programmatische aanpak, want dan zou er ook een duidelijke doelstelling aan vast moeten zitten die binnen een afgebakende periode moeten worden behaald. Wij zijn een dergelijke doelstelling niet tegengekomen in de stukken die wij hebben bestudeerd.

De gemeenteraad wordt jaarlijks ingelicht over het veiligheidsbeleid. Ondermijning valt daar ook onder. Er is altijd veel interesse voor het onderwerp veiligheid, maar er worden weinig vragen gesteld. Er zijn in de onderzochte periode geen moties of amendementen ingediend over ondermijning. De gemeenteraad vertrouwt het veiligheidsbeleid en de informatievoorziening daarover graag toe aan de veiligheidsdriehoek en neemt verder een afwachtende houding aan. De gemeenteraad ziet dan ook eerder een controlerende functie voor zichzelf weggelegd dan een kaderstellende functie.

6.3 Uitvoering en instrumentarium

Bij het bespreken van het instrumentarium dat de gemeente Raalte ter beschikking heeft, moeten we ons realiseren dat niet alle instrumenten louter bedoeld zijn voor de bestrijding van ondermijning. Breder inzetbare instrumenten zijn: de APV, de aansluiting op Meld Misdaad Anoniem, controles op fraudes in het sociaal domein, het economisch café, integrale controles en het interne meldpunt van de gemeente.
Specifiekere instrumentenzijn: het Bibob-beleid, Damoclesbeleid, IOC, Nuloptie coffeeshops, onderzoek criminele personen en werkproces aantreffen productieplaats en dumpplaats.
Bij specifiekere instrumenten is het aannemelijker dat het hier om vermoedens van ondermijning ging dan bij de breder inzetbare instrumenten. Beide soorten instrumenten zijn in de onderzochte periode ingezet.
Bij de vraag of er voldoende capaciteit is, speelt iets soortgelijks: het precieze aantal medewerkers dat ondermijning in hun takenpakket heeft is lastig vast te stellen. Ondermijning is namelijk maar een van de deeltaken. Een voorbeeld hiervan is de ‘contactambtenaar’. De taak van een contactambtenaar is het fungeren als een schakel tussen verschillende afdelingen binnen de organisatie. Met het oog op ondermijning wordt van contactambtenaren verwacht dat zij signalen over ondermijning oppikken en doorgeven aan degenen die met het veiligheidsbeleid van de gemeente bezig zijn. Het gaat hier

waarschijnlijk maar om een fractie van de tijd die deze ambtenaar te besteden heeft. Bij BOA's geldt eigenlijk hetzelfde.
Omdat een deel van de capaciteit fragmentarisch is, en opgebouwd is uit deeltaken, wringt de schoen soms. Bij BOA's is dat het geval omdat zij eerst meldingen moeten uitlopen in het centrum, waardoor ze niet aan toezicht houden in het buitengebied toekomen. Bij de inzet van bestuurlijke instrumenten speelt dit fenomeen van gefragmenteerde en gedeeltelijke capaciteit veel minder. Kortom: verbinding, communicatie en toezicht zijn de aandachtspunten.

Het aantal meldingen over ondermijning via Meld Misdaad Anoniem is redelijk stabiel in Raalte. De gemeente krijgt slechts enkele meldingen per jaar binnen over ondermijning. Waarschijnlijk denkt men dat dit nog maar het topje van de ijsberg is. Dit omdat er vanuit verschillende samenwerkingspartners ambtenaren bij de gemeente worden opgeroepen om meer aandacht te besteden aan signalen van ondermijning. Hier wordt op dit moment ook aan gewerkt met behulp van communicatiecampagnes en trainingen.

Er vinden overleggen over ondermijning plaats op provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Binnen het lokale overleg wordt er regie gevoerd door de gemeente op casussen die met ondermijning te maken hebben. Indien nodig worden er vragen gesteld en/of hulp ingeroepen van overleggen op een hoger niveau. De samenwerking kan bestaan uit kennisdeling, samenwerking en het delen van capaciteit. In het algemeen is men tevreden met de samenwerkingen op dit terrein.

Wat betreft de vraag of er voldoende aandacht is voor de integriteit en veiligheid van de medewerkers van de gemeente: er is een gedragscode integriteit en er is aandacht voor de veiligheid van medewerkers. Deze maatregelen zijn niet specifiek met het oog op ondermijning tot stand gekomen. Ondermijning brengt echter wel specifieke uitdagingen met zich mee. Het blijft daarom de vraag of de aandacht voldoende is.

6.4 Resultaten en informatie aan de raad

Meldingen die bij de gemeente terechtkomen via Meld Misdaad Anoniem worden direct naar gespecialiseerde ambtenaren (OOV) toe geleid en vervolgens uitgezet naar ambtenaren die er actie op kunnen ondernemen. Ambtenaren OOV hebben een goed zicht op wat er qua ondermijning speelt in de gemeente dankzij de overleggen en samenwerkingen met externe partijen waar zij deel van uitmaken.
De politie levert bestuurlijke rapportages aan de gemeente. Daarin staat informatie over casussen waarin is opgetreden tegen ondermijning. Organisaties zoals het RIEC of het RCIV leveren geen rapportages aan de gemeente en binnen de gemeente Raalte zelf zijn er geen specifieke rapportages over ondermijning.
Bij vergunningverlening ten behoeve van horeca is een Bibob-procedure standaard, bij andere vergunningverleningen is een Bibob-controle niet de enige prioriteit. Dit heeft in zijn algemeenheid een effect op hoeveel aandacht er aan ondermijning wordt besteed bij het verlenen van vergunningen.
De inzet van het Damoclesinstrument is op jaarbasis op de vingers van één hand te tellen. Waarschuwingen in het kader van verdenking van ondermijnende activiteiten worden jaarlijks enkele keren gegeven, hetzelfde geldt voor last onder dwangsom en last onder bestuursdwang.
Bij vergunningverlening buiten de horecasector is er het risico dat de aandacht voor het tegengaan van ondermijning ondersneeuwt door aandacht voor andere aspecten. Bij dit soort vergunningverlening is het moeilijk om na te gaan of er een ondermijningstoets is uitgevoerd. Hier is dan ook geen informatie over beschikbaar.
De gemeente Raalte is bezig met het formaliseren van weerbaarheidsscans, maatregelen voor bewustwording en het opzetten van overleg waarin signalen van ondermijning meer worden gedeeld.

De burgemeester is goed op de hoogte van alles wat er binnen de gemeente bekend is over ondermijning. Er zijn voldoende mogelijkheden voor de gemeenteraad om op de hoogte te zijn. Zij weten in globale zin wat er speelt. Raadsleden kunnen bovendien verdiepende informatie krijgen als zij vragen hierover stellen.

6.5 Slotconclusies

Ter afsluiting van dit rapport formuleren we nu een antwoord op de hoofdvraag: *in hoeverre hanteert de gemeente zowel qua beleid als qua uitvoering een adequate aanpak in de bestrijding van ondermijning?* Dit doen we met behulp van het onderstaande normenkader.

Norm	Uitkomst
De gemeente is zich bewust van ondermijningsrisico's in Raalte	**Deels** Voldoende bewustzijn op gebied van drugs en horeca. Dit geldt niet voor risico's op andere terreinen.
De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van ondermijning in Raalte	**Deels** Lastig te bepalen aan de hand van cijfers. Andere informatie kan vertrouwelijk zijn.
De gemeente beschikt over samenhangend beleid of een programmatische aanpak van ondermijning	**Deels** Het beleid bevat nog lacunes, bv. op zorgfraude. Er is geen programmatische aanpak vanwege ontbreken doelstellingen
Voor de uitvoering van het beleid is voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat beschikbaar	**Deels** Ambtenaren OOV wel, de rest is lastig te bepalen. Toezicht op het platteland ligt ingewikkeld.
Er is een heldere samenwerkingsstructuur, zowel intern als met (regionale) partners	**Ja.**
Het bestuurlijk instrumentarium wordt op een adequate manier ingezet	**Deels** Verbeteringen mogelijk bij inzet Bibob buiten de horeca en bij het inzetten van integrale controles
Veiligheidspartners delen informatie binnen de wettelijke mogelijkheden en werken goed samen	**Ja.**
De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over het beleid	**Ja,** maar de raad kan zich actiever opstellen

Bewustzijn gemeente

Er is in de gemeente Raalte voldoende bewustzijn van ondermijningsrisico's op het gebied van horeca en drugs. Op andere terreinen zou het bewustzijn nog kunnen worden vergroot. Dit is met name belangrijk gezien de niet-tastbare aard van het fenomeen en het feit dat cijfers weinig inzicht bieden. Het bewustzijn bij de gemeente wordt bemoeilijkt doordat ondermijning een ongrijpbaar fenomeen is, mede omdat er met cijfers lastig iets over te zeggen is.

Zicht op aard en omvang van ondermijning in de gemeente en daarmee samenhangend beleid
Het zicht op de aard en omvang binnen de gemeente Raalte is minder goed als waar wij als onderzoekers van waren uitgegaan. Het ontbreken van een breed inzicht in de aard en de omvang van ondermijning hangt wellicht samen met het ontbreken van een programmatische aanpak tegen ondermijning:

- op sommige gebieden (horeca, drugs) is de inzet groot en op anderen minder groot (bijvoorbeeld zorgfraude en jeugd); er zitten met andere woorden nog lacunes in het beleid;
- de doelstellingen verbonden aan maatregelen tegen ondermijning kunnen scherper worden geformuleerd;
- er is nog geen duidelijk genoeg tijdspad geformuleerd.

Het integriteits- en veiligheidsbeleid van de gemeente heeft een algemeen karakter. Maar ondermijning is specifiek en brengt specifieke risico's met zich mee. Het is daarom moeilijk om te zeggen of het integriteits- en veiligheidsbeleid adequaat genoeg is om ondermijning tegen te gaan. Het zou te ver voeren om op basis van het voorgaande in deze alinea van een programmatische aanpak van ondermijning te spreken. Enerzijds omdat er accenten en lacunes zijn, anderzijds ook omdat er geen duidelijke doelen en termijnen aan de maatregelen verbonden zijn.

In beleidsdocumenten is ondermijning wel een prioriteit. Daarbij gaat het vaak om gericht beleid op de horecasector en op druggerelateerde criminaliteit. Verder ligt er ook een gerichte focus op leegstand op het platteland. Voor aan ondermijning gerelateerde milieucriminaliteit, zorgfraude en jeugdpreventie is minder aandacht in de beleidsdocumenten.

Voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat
De inzet op ondermijning binnen een gemeente is lastig vast te stellen, aangezien de bestrijding als deeltaak bij verschillende ambtenaren is belegd. Bovendien maken de maatregelen die tegen ondermijning worden ingezet deel uit van maatregelen die een bredere functie hebben.

Met name bij de ambtenaren OOV is er voldoende kennis en capaciteit beschikbaar voor het bestrijden van ondermijning. Een aandachtspunt is echter het toezicht op het buitengebied, net zoals bij de inzet van het Bibob-beleid buiten de horeca en bij de inzet van integrale controles.

Uit dit onderzoek komt het pleidooi naar voren om met name de signalering van ondermijnende activiteiten breder weg te zetten in de organisatie. Dit wordt tegelijkertijd bemoeilijkt omdat ondermijning veelomvattend is en daarmee ongrijpbaar.

Handelingsperspectief voor gemeenteambtenaren is afhankelijk van duidelijke voorbeelden. Daarom is er momenteel een bewustwordingscampagne gaande binnen de gemeente Raalte waarin ambtenaren worden gewezen op signalen van ondermijning. Een laatste opmerking over capaciteit is dat de BOA capaciteit waarschijnlijk beter kan worden benut door anders om te gaan met het lopen op meldingen en met de inzet in het binnen- en buitengebied. Er is nu te weinig tijd om signalen van ondermijning op te pikken, helemaal buiten de bebouwde kom.

Samenwerkingsstructuur
De samenwerking op het thema ondermijning is goed geregeld, zowel met interne als met externe partners op provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Het delen van informatie in deze verbanden en door de veiligheidspartners is op orde. Ook is er binnen de gemeente sprake van een adequate informatiestroom richting de raad.

Inzet bestuurlijk instrumentarium
Landelijk ligt de focus in het ondermijningsbeleid op druggerelateerde criminaliteit en op het aandachtsveld horeca. Er worden door de gemeente Raalte diverse bestuurlijke maatregelen tegen in stelling gebracht en bewustmakingscampagnes gevoerd om het bewustzijn over ondermijning in brede zin te verhogen.

De politie levert een bestuurlijke rapportage aan de gemeente. De inzet van bestuurlijke instrumenten wordt ook bijgehouden door de gemeente. Bij sommige van deze instrumenten is het duidelijk dat ze tegen ondermijning zijn ingezet, bij anderen minder. Het is daarmee ook nog eens moeilijk om te zeggen hoe effectief de inzet van bestuurlijke instrumenten is. Maar de inzet is over de jaren heen wel ongeveer gelijk gebleven. Het is natuurlijk mogelijk om op basis van dit gegeven de conclusie te trekken dat er blijkbaar geen aanleiding is geweest om ze meer in te zetten. Maar deze conclusie is veel te verstrekkend om op basis van alleen dit onderzoek te trekken.

Samenwerking en delen van informatie
In de samenwerking over lokale ondermijning voert de gemeente de regie. De aard van de samenwerking is helder. Over bepaalde casussen wordt als dat nodig is informatie en advies gevraagd aan regionale partners zoals het RIEC. Deze partners willen dat de gemeente meer geplande integrale controles gaat doen. Het is een politieke vraag of dit haalbaar en wenselijk is.

Informatiepositie gemeenteraad
De ambtenaren OOV en de burgemeester zijn het beste op de hoogte van de staat van ondermijning binnen de gemeente. Casussen worden door hen gezien, beoordeeld en behandeld. De gemeenteraad stelt weinig tot geen vragen over ondermijning, omdat zij voor zichzelf eerder een controlerende dan kaderstellende functie ziet weggelegd. Hierdoor zijn raadsleden wellicht op de hoogte van sommige incidenten die met ondermijning te maken hebben, maar hebben zij minder zicht op het totaalbeeld van wat er allemaal speelt rond dit thema en hoe de gemeente daarin optreedt. Een ‘actievere’ gemeenteraad op dit gebied krijgt meer informatie over ondermijning en kan de kaderstellende functie beter gestalte geven.

6.6 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor het college van B&W

1. Versterk de programmatische aanpak van ondermijning
Als er sprake is van een programmatische aanpak, dan moet er ook een doelstelling zijn en een periode waarin deze moet worden behaald. Wij zijn dit niet zo duidelijk tegengekomen, terwijl er wel sprake van is in het beleid. Als de gemeente denkt dat er een programmatische aanpak is, dan mag er wel iets worden gedaan aan doelverduidelijking en verduidelijking van de planning om het doel te behalen.

Een goed begin is onzes inziens het beschikbaar stellen van een (gemeente-) definitie van ondermijning. Met de definitie is het gemakkelijker om een bredere groep gemeentemedewerkers in te schakelen in de signalering. Bovendien valt het gewenste handelingsperspectief (melden) dan ook in vruchtbaardere bodem. Deze definitie moet onzes inziens binnen de veiligheidsdriehoek worden gemaakt en daarna worden uitgedragen in de gehele organisatie. Deze activiteit is ook prima te plannen.

2. Versterk de signaleringskracht binnen de organisatie
De ambtenaren OOV zijn goed geïnformeerd, maar bij andere medewerkers is kennis en bewustzijn van ondermijning beperkt. Meldingsbereidheid en handelingsperspectief ontbreken vaak. Introduceer daarom (verplichte) bewustwordings- en signaleringstrainingen voor alle gemeentelijke medewerkers met publieks- of toezichthoudende functies. Veranker dit in het onboardingproces en in teamoverleggen. Koppel dit aan het meldpunt ondermijning. Monitor de ontwikkeling in het aantal meldingen door ambtenaren zodat kan worden geëvalueerd of nieuwe accenten in het signaleren van ondermijning (bijvoorbeeld bij jeugd, of milieucriminaliteit) werken.

3. Maak werk van het registratiesysteem PGAx en structureer informatiebeheer
Informatie over aan ondermijning gelieerde aandachtsvelden binnen de gemeente is op dit moment lastig te ontsluiten. Daarmee wordt waardevolle informatie niet juist ingezet. Als daar verandering in komt, dan kan dit een doorbraak zijn om tot de gewenste bredere aanpak te komen. Implementeer

PGAx daarom zo snel mogelijk, na afronding van de DPIA. Zorg voor duidelijke afspraken over wie wat registreert, wie toegang heeft en hoe opvolging plaatsvindt.

4. Ontwikkel een methode om het anti-ondermijningsinstrumentarium breder in te zetten
De focus op drugs en horeca is op zich prima, maar er speelt meer; onder andere op het gebied van jeugd, zorg en milieu. Wij weten niet of er al een integrale registratie van ingezette instrumenten is voor alle relevante vergunningen. Maar dat zou wel behulpzaam kunnen zijn omdat de inzet van waar instrumenten wel en niet worden ingezet dan zichtbaar wordt.
Controles vinden nu vooral plaats op basis van risicoanalyse; het ontbreekt aan regelmaat en zichtbaarheid. Plan daarom jaarlijks een aantal integrale controles in risicogebieden en -branches, ongeacht meldingen of signalen. Betrek hier politie, Omgevingsdienst, Belastingdienst en RIEC bij.
Als laatste punt willen wij preventie als instrument benoemen. Vooral bij jeugdproblematiek of bij problemen in de zorg liggen er mogelijk kansen om professionals in te zetten bij het voorkomen van problemen.

5. Zet de BOA-capaciteit effectiever in op signalering in het buitengebied
Door meldingen in de kernen blijft toezicht in het buitengebied soms achter, terwijl dat juist een risicogebied is voor ondermijning. Herzie daarom de inzetstrategie van BOA's. Maak capaciteit vrij voor proactieve inzet in het buitengebied, desnoods ten koste van de prioriteit van bepaalde overlastmeldingen die langer dan 24 uur geleden zijn gedaan. Werk met ondersteuning van gespecialiseerde BOA's (zoals in Deventer). Investeer in vervoers- en uitrustingsmiddelen die anoniemer toezicht mogelijk maken.

6. Stimuleer de meldingsbereidheid bij inwoners en ondernemers
Door de lokale cultuur (van "noaberschap") kan er sprake zijn van terughoudendheid bij het melden van vermoedens door de bewoners van de gemeente Raalte. Blijf daarom doelgroepgerichte campagnes uitvoeren, specifiek voor het buitengebied, jongeren en ondernemers. Gebruik herkenbare voorbeelden, werk samen met lokale belangenorganisaties en geef terugkoppeling over meldingen om het vertrouwen te vergroten.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

1. Versterk de informatiepositie buiten de jaarlijkse veiligheidsavond om
Informatie over ondermijning wordt nu vooral mondeling en vertrouwelijk gedeeld tijdens een jaarlijkse raadsavond. Een betere informatiepositie kan ertoe leiden dat de raad beter gestalte kan geven aan zijn kaderstellende functie. Als de raad meer betrokken is, dan kunnen zij meer vragen stellen over de randvoorwaarden. Maar los daarvan kan het geen kwaad als de raad een actievere houding in zou nemen. Een vraag aan de veiligheidsdriehoek kan geen kwaad en zal wellicht zelfs worden opgevat als blijk van belangstelling.

2. Stimuleer beleidsmatige verdieping via themadebatten of werkbezoeken
Ondermijning komt zelden als zelfstandig onderwerp op de raadsagenda. Dit beperkt bewustzijn en betrokkenheid. Organiseer daarom een themadebat of bijeenkomst over ondermijning, eventueel met gastsprekers van RIEC, politie of ervaringsdeskundigen. Werkbezoeken aan integrale controles of meldpunten kunnen ook het bewustzijn vergroten. Deze activiteit kan breder worden aangeboden dan aan de raad. Denk bijvoorbeeld ook aan de ambtelijke organisatie en het college.

3. Stimuleer een cultuur waarin integriteit bespreekbaar is
Integriteitsbeleid is aanwezig, maar ondermijning vraagt om blijvende alertheid en openheid over risico's en dilemma's. Wat moeten raadsleden doen als zij het idee hebben dat zij benaderd zijn of dat een ander is benaderd door de onderwereld? Kan dit op een vertrouwelijke manier aam de orde worden gesteld binnen de gemeente Raalte zonder er zelf last van te krijgen? En wat gebeurt er

vervolgens met deze anonieme en vertrouwelijke informatie? Hier zou voorlichting over moeten plaatsvinden.

Vraag het college om jaarlijks te reflecteren op de integriteitsrisico's, meldingen en het handelingsperspectief voor medewerkers én raadsleden. Overweeg een jaarlijkse (vertrouwelijke) sessie over integriteit, inclusief ondermijning.

7. Bestuurlijke reactie

Gemeente Raalte

Rekenkamercommissie gemeente Raalte
De heer A. Titsing
p/a rkraalte@familietitsing.nl

Uw kenmerk -
Zaaknummer 35205-2025
Voor informatie Cluster Veiligheid, M. Woudstra

Datum 01-07-2025
Bijlagen -

Onderwerp Bestuurlijke reactie op eindrapport Rekenkameronderzoek weerbaarheid tegen ondermijning

Beste heer Titsing,

Met interesse hebben wij kennis genomen van het eindrapport van de Rekenkamercommissie van het onderzoek naar de weerbaarheid tegen ondermijning in de gemeente Raalte. In deze brief geven wij de bestuurlijke reactie zoals u heeft verzocht in uw brief van 21 mei 2025.

Onderzoeksopzet
De opzet van het onderzoek is gedegen en geeft ons vertrouwen dat de bevindingen in het rapport op een zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

Conclusies
U geeft in uw conclusies aan dat de gemeente Raalte haar weerbaarheid tegen ondermijning voor wat betreft samenwerkingsstructuren, informatiedeling en samenwerking en het informeren van de gemeenteraad op orde heeft. Daarnaast geeft u aan dat dit deels het geval is voor wat betreft bewustzijn van ondermijningsrisico's, zicht op aard en omvang van ondermijning, uitvoerbaarheid van het beleid (capaciteit, kennis, kunde en mandaat) en adequate inzet van het bestuurlijk instrumentarium.

Wij onderschrijven die conclusies. Weerbaarheid tegen ondermijning is van essentieel belang voor onze organisatie en onze inwoners en ondernemers. Dat verlangt van ons een verdergaande alertheid en inzet van onze medewerkers om hier nog de nodige stappen in te zetten, naast alle opgaven en vraagstukken die ook leven in onze organisatie.

U stelt dat een aantal normen meer aandacht verdient, zodat de weerbaarheid van de gemeente Raalte versterkt wordt. Wij kunnen ons vinden in die conclusie. Bij de aanbevelingen komt dit aspect terug en gaan wij hier nader op in.

Aanbevelingen
In uw rapport geeft u 6 aanbevelingen voor het college. Graag geven wij u, na het citeren van de betreffende aanbeveling, per aanbeveling onze reactie.

Aanbeveling 1. Versterk de programmatische aanpak van ondermijning

Als er sprake is van een programmatische aanpak, dan moet er ook een doelstelling zijn en een periode waarin deze moet worden behaald. Wij zijn dit niet zo duidelijk tegengekomen, terwijl er wel sprake van is in het beleid. Als de gemeente denkt dat er een programmatische aanpak is, dan mag er wel iets worden gedaan aan doelverduidelijking en verduidelijking van de planning om het doel te behalen. Een goed

Gemeente Raalte
Zwolsestraat 16, 8101 AC Raalte
Postbus 140, 8100 AC Raalte

T [0572] 347 799
E info@raalte.nl
W www.raalte.nl

begin is onzes inziens het beschikbaar stellen van een (gemeente-) definitie van ondermijning. Met de definitie is het gemakkelijker om een bredere groep gemeentemedewerkers in te schakelen in de signalering. Bovendien valt het gewenste handelingsperspectief (melden) dan ook in vruchtbaardere bodem. Deze definitie moet onzes inziens binnen de veiligheidsdriehoek worden gemaakt en daarna worden uitgedragen in de gehele organisatie. Deze activiteit is ook prima te plannen.

Bestuurlijke reactie
In het regionale samenwerkingsverband in IJsselland is een 'IJssellandse norm' afgesproken voor wat betreft het thema ondermijning. Deze IJssellands norm is gericht op de basis op orde brengen binnen een aangegeven tijdspad, namelijk tot en met het jaar 2026. Deze norm is lokaal vertaald in de Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026 en uitvoeringsplannen Veiligheid over die periode van de gemeente Raalte. De stap die we hierin nog moeten en aan het maken zijn, sluit aan bij uw aanbeveling, namelijk het opstellen van een plan van aanpak specifiek op het thema ondermijning, waarin ook de concrete aspecten zoals door u benoemd een duidelijkere en voor iedereen herkenbare plek krijgen.

Aanbeveling 2. Versterk de signaleringskracht binnen de organisatie
De ambtenaren OOV zijn goed geïnformeerd, maar bij andere medewerkers is kennis en bewustzijn van ondermijning beperkt. Meldingsbereidheid en handelingsperspectief ontbreken vaak. Introduceer daarom (verplichte) bewustwordings- en signaleringstrainingen voor alle gemeentelijke medewerkers met publieks- of toezichthoudende functies. Veranker dit in het onboardingproces en in teamoverleggen. Koppel dit aan het meldpunt ondermijning. Monitor de ontwikkeling in het aantal meldingen door ambtenaren zodat kan worden geëvalueerd of nieuwe accenten in het signaleren van ondermijning (bijvoorbeeld bij jeugd, of milieucriminaliteit) werken.

Bestuurlijke reactie
Er is een interne bewustwordingsaanpak opgesteld, met als eerste stap een communicatiestrategie met uitvoeringsplan op hoofdlijnen voor interne medewerkers. Deze strategie heeft als basis het herkennen van signalen en handelingsperspectief bieden, om zo daadwerkelijk de stap naar melden te realiseren. Op dit moment wordt deze strategie omgezet naar campagne met start in oktober 2025. Hierbij wordt ook gekeken naar het structureel borgen van bewustwording zoals in uw advies genoemd.

Aanbeveling 3. Maak werk van het registratiesysteem PGAx en structureer informatiebeheer
Informatie over aan ondermijning gelieerde aandachtsvelden binnen de gemeente is op dit moment lastig te ontsluiten. Daarmee wordt waardevolle informatie niet juist ingezet. Als daar verandering in komt, dan kan dit een doorbraak zijn om tot de gewenste bredere aanpak te komen. Implementeer PGAx daarom zo snel mogelijk, na afronding van de DPIA. Zorg voor duidelijke afspraken over wie wat registreert, wie toegang heeft en hoe opvolging plaatsvindt.

Bestuurlijke reactie
Het registratiesysteem PGAx zit momenteel voor ondermijning en Bibob in de implementatiefase, de verwachting is dat het systeem haar livegang zal kennen in oktober 2025. Onderdeel van deze livegang is de DPIA, maar daar horen ook zaken zoals een werkproces bij.

Aanbeveling 4. Ontwikkel een methode om het anti-ondermijningsinstrumentarium breder in te zetten
De focus op drugs en horeca is op zich prima, maar er speelt meer; onder andere op het gebied van jeugd, zorg en milieu. Wij weten niet of er al een integrale registratie van ingezette instrumenten is voor alle relevante vergunningen. Maar dat zou wel behulpzaam kunnen zijn omdat de inzet van waar instrumenten wel en niet worden ingezet dan zichtbaar wordt. Controles vinden nu vooral plaats op basis

Gemeente Raalte
Zwolsestraat 16, 8101 AC Raalte
Postbus 140, 8100 AC Raalte

T (0572) 347 799
E info@raalte.nl
W www.raalte.nl

van risicoanalyse; het ontbreekt aan regelmaat en zichtbaarheid. Plan daarom jaarlijks een aantal integrale controles in risicogebieden en -branches, ongeacht meldingen of signalen. Betrek hier politie, Omgevingsdienst, Belastingdienst en RIEC bij. Als laatste punt willen wij preventie als instrument benoemen. Vooral bij jeugdproblematiek of bij problemen in de zorg liggen er mogelijk kansen om professionals in te zetten bij het voorkomen van problemen.

Bestuurlijke reactie
Deze aanbeveling bevat naar ons idee aanbevelingen op meerdere onderdelen namelijk Ondermijning en Bibob. Wij zullen daarom per onderdeel een reactie geven.

U vraagt aandacht te houden voor alle ondermijningssignalen en de integrale controles niet alleen in te zetten op basis van deze signalen, maar ook vanuit preventief oogpunt. In het lokaal ondermijningsoverleg wordt besproken welke inzet gepleegd wordt in relatie tot gemelde signalen dan wel vanuit preventief oogpunt. Integrale controles met inzet vanuit verschillende domeinen dan wel verschillende partners is hier onderdeel van, inclusief het gesprek over de benodigde capaciteit. Meer controles betekent een vraag om meer capaciteit van betrokken domeinen binnen de gemeente Raalte, maar ook partners.
Een van de barrières om in te zetten vanuit ondermijningsoogpunt is de wet Bibob. We zijn momenteel bezig om onze Bibob taak toekomstbestendig te organiseren binnen de gemeente Raalte, dit ook in het kader van de basis op orde. Uitbreiding van het Bibob beleid naar andere thema's dan alleen horeca is hier onderdeel van. De vaststelling van dit beleid is nog dit jaar te verwachten.

Aanbeveling 5. Zet de BOA-capaciteit effectiever in op signalering in het buitengebied

Door meldingen in de kernen blijft toezicht in het buitengebied soms achter, terwijl dat juist een risicogebied is voor ondermijning. Herzie daarom de inzetstrategie van BOA's. Maak capaciteit vrij voor proactieve inzet in het buitengebied, desnoods ten koste van de prioriteit van bepaalde overlastmeldingen die langer dan 24 uur geleden zijn gedaan. Werk met ondersteuning van gespecialiseerde BOA's (zoals in Deventer). Investeer in vervoers- en uitrustingsmiddelen die anoniemer toezicht mogelijk maken.

Bestuurlijke reactie
Gesprekken over het uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving 2026 worden binnenkort opgestart. Onderdeel van deze gesprekken is ook afstemming over inzet op het thema ondermijning. Uiteindelijk wordt bestuurlijk de keuze gemaakt over de inzet van toezichthouders en boa's, Uw aanbevelingen zullen bij deze gesprekken worden meegenomen. Daarnaast wordt een breed onderzoek gestart naar een voor de gemeente Raalte passende boa inzet, zowel op onderwerpen, zoals surveillance in het buitengebied, als de benodigde capaciteit.

Aanbeveling 6. Stimuleer de meldingsbereidheid bij inwoners en ondernemers

Door de lokale cultuur (van "noaberschap") kan er sprake zijn van terughoudendheid bij het melden van vermoedens door de bewoners van de gemeente Raalte. Blijf daarom doelgroepgerichte campagnes uitvoeren, specifiek voor het buitengebied, jongeren en ondernemers. Gebruik herkenbare voorbeelden, werk samen met lokale belangenorganisaties en geef terugkoppeling over meldingen om het vertrouwen te vergroten.

Bestuurlijke reactie
Er is een communicatiestrategie ondermijnende criminaliteit opgesteld, waarbij onderscheid is gemaakt in een viertal doelgroepen (algemeen, ondernemers, jeugd en buitengebied). Deze strategie is omgezet naar uitvoering, waarbij gestart is met de doelgroep algemeen. Hiervoor is de campagne in maart van dit jaar afgetrapt, waarbij het

Gemeente Raalte
Zwolsestraat 16, 8101 AC Raalte
Postbus 140, 8100 AC Raalte

T (0572) 347 799
E info@raalte.nl
W www.raalte.nl

Gemeente Raalte

doel is meer bewustwording creëren en de weerbaarheid en meldingsbereidheid verhogen. De andere doelgroepen krijgen het volgend jaar aandacht. Uw aanbeveling nemen we dan ook graag ter harte.

Wij zien met belangstelling het definitieve eindrapport tegemoet.

Met vriendelijke groet
burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte,





de secretaris
Monique van Esterik

de burgemeester
Rob Zuidema

Gemeente Raalte
Zwolsestraat 16, 8101 AC Raalte
Postbus 140, 8100 AC Raalte

T [0572] 347 799
E info@raalte.nl
W www.raalte.nl

8. Nawoord

Zoals gebruikelijk bij onderzoeken van de rekenkamer Raalte schrijven we een reactie op het bestuurlijk hoor en wederhoor van het college van burgemeester en wethouders.

We danken het college voor de bestuurlijke reactie. Wij waarderen dat u de conclusies onderschrijft en op veel punten reeds in actie bent gekomen of concrete plannen heeft geformuleerd.

Het is goed om te lezen dat de aanbevelingen 1 (programmatische aanpak), 2 (signaleringskracht), 3 (PGAx en informatiebeheer) en 6 (meldingsbereidheid) herkend worden en ook opgepakt worden of zijn.

We begrijpen dat de aanbevelingen 4 (preventief en repressief instrumentarium) en 5 (BOA-capaciteit) gevolgen kan hebben voor de capaciteit en dat het een (politieke) afweging is hoe de schaarse middelen ingezet worden. We vinden het positief dat u de uitkomsten van het rapport betrekt in de gesprekken die u hierover voert.

Tot slot wil de Rekenkamer nogmaals alle betrokkenen die hebben deelgenomen aan het onderzoek bedanken voor de constructieve medewerking.

De gemeente Raalte heeft naar onze mening een goede koers ingezet om de weerbaarheid te versterken en de vervolgstappen zullen daar ook aan bijdragen, mits wij ons samen blijven realiseren dat ondermijning voortdurend nieuwe vormen aanneemt en blijvende waakzaamheid vereist.

9. Gebruikte documenten

Gemeentelijke of regionale documenten

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021). *Themastudie georganiseerde criminaliteit. Ondermijning van de democratische rechtsstaat en andere verbindingen met de nationale veiligheid.* Utrecht: RIVM.

CBS (2024). Gebiedsscan Raalte 2020-2023.

Gemeente Raalte (2016, 5 juli). Coffeeshop- en handhavingsbeleid gemeente Raalte. Artikel 13b Opiumwet.

Gemeente Raalte (2012). Beleidsnota Rood voor Rood. Beleidsnota ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijke gebied.

Gemeente Raalte (2018). Ondermijningsbeeld Raalte: Een beeld van de ondermijnende criminaliteit in de gemeente Raalte [RIEC].

Gemeente Raalte (2021, december). VTH Uitvoeringsbeleid gemeente Raalte.

Gemeente Raalte (2023, juli). Uitvoeringsplan Veiligheid 2023 en 2024. Cluster Veiligheid.

Gemeente Raalte (2023b, 24 januari). Collegevoorstel Aansluiting Meld Misdaad Anoniem.

Gemeente Raalte (2023c, maart 2023). Integrale Veiligheidsstrategie 2023-2026. Cluster Veiligheid.

Gemeente Raalte (2024a). Damoclesbeleid gemeente Raalte 2024.

Gemeente Raalte (2024b). Uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Gemeente Raalte (zonder datum (a)). 2022-2023 MMA.

Gemeente Raalte (zonder datum (b)). Integraal fraudepreventieplan Sociaal Domein: Slimmer handhaven in het Sociaal Domein.

Gemeente Raalte (zonder datum (c)). Proces fraudepreventie zorg.

Gemeente Raalte (zonder datum (d)). Toelichting integraal fraudepreventieplan Sociaal Domein.

Gemeente Raalte (zonder datum (e)). Gemeentelijk werkproces productielocaties en dumplocaties synthetische drugs.

Gemeente Raalte (zonder datum (f)). Informatie t.b.v. Rekenkameronderzoek ‘weerbaar tegen ondermijning’. Openbare Orde en Veiligheid.

Gemeente Raalte (zonder datum (g)). Raalte gedragscode integriteit.

Gemeente Raalte (zonder datum (h)). Beleidsplan toepassing Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. (Wet BIBOB).

Gemeenten Deventer, Raalte & Olst-Wijhe. (2023, januari). DOWR Regeling melden vermoeden misstand en inbreuk op Unierecht.

IJsselland (2021a, oktober). Themaweek Veilig IJsselland oktober 2021. [Infographic].

IJsselland (2021b, 15 december). Samen tegen mensenhandel. Aanpak mensenhandel IJsselland 2022-2026.

IJsselland (2023, oktober). Themaweek Veilig IJsselland: uitbuiting en mensenhandel.

IJsselland (2024, 12 april). Protocol synthetische drugslab en afvaldumpingen IJsselland.

Omgevingsdienst IJsselland (2024). VTH Uitvoeringsprogramma 2024.

Platform Veilig Ondernemen (PVO) Oost-Nederland. (2024). Voor je het weet is het schoon, heel en veilig. Procesbeschrijving Veilig Buitengebied.

PGAx. (zonder datum). PGAx voor Gemeenten. Binnengemeentelijke informatiedeling. Geraadpleegd via https://www.pgax.nl/oplossingen/pgax-voor-gemeenten/gemeentelijk-meldpunt-ondermijning.

Provinciale Staten van Overijssel. (2024, 4 juni). Statenvoorstel Ondermijning 2024-2027.

Provincie Overijssel. (zonder datum). Een veiliger en weerbaarder Overijssel: Contourennota aanpak ondermijning 2024-2027.

Regionaal Coördinatiepunt Integrale Veiligheid, RCIV. (2024, 18 juni). Oplegnotitie nadere uitwerking contourennota/Statenvoorstel.

Regionaal Coördinatiepunt Integrale Veiligheid, RCIV. (zonder datum). Meerjarenplan RCIV-netwerk 2023-2025.

Rekenkamer Amersfoort. (2023, 17 mei). Investeren en regisseren. Een onderzoek naar de aanpak van ondermijning door de gemeente Amersfoort. Rekenkamer Amersfoort en Pro Facto.

Rekenkamer Neder-Betuwe. (2023, 6 november). Over de (gemeentelijke) aanpak van ondermijning in Neder-Betuwe.

RIEC. (2021). Samen ondermijning de baas. Meerjarenstrategie aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2022-2025 in Oost-Nederland van het RIEC-samenwerkingsverband.

RIEC-LIEC. (zonder datum). Ondermijnende criminaliteit: focus in de aanpak. Geraadpleegd via https://www.riec.nl/ondermijnende-criminaliteit.

Riefel, A., Ruiter, E., Thijs, J.J., Huijgen, M., Meekes, S. en Gelderland, C. (2020). *Vitaliteitsonderzoek Verblijfsrecreatie Overijssel.* Arnhem: Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd.

Samenwerkingsconvenant BOA's. (2021, 20 oktober). Samenwerkingsconvenant BOA's Domein 5 Gemeente Deventer en Gemeente Raalte.

Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland (2021, september). Toolbox bewustwording ondermijning. Werken aan een weerbare overheid.

Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland (zonder datum). Puntsgewijs naar een veilig(r) publieke taak in de strijd tegen ondermijning.

Vechtdal. (zonder datum). Ondermijnende criminaliteit. Samen voor een veilig buitengebied.

Rapporten en overige documenten

Blatter, I. & Spapens, A. (2023). *Ondermijning op het platteland: Problemen en aanpak.* Boom Criminologie.

Boutellier, H., Van Steden, R., Eski, Y. & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid, (19).*

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, CCV (2010). Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk. Utrecht: CCV.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). (zonder datum). Georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Geraadpleegd via https://hetccv.nl/themas/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/

Hier in Salland. (2022, 11 februari). Jaaroverzicht criminaliteit en overlast in de gemeente Raalte. Geraadpleegd op 14 oktober, 2024 van https://hierinsalland.nl/jaaroverzicht-criminaliteit-en-overlast-in-de-gemeente-raalte/

Hoogewoning, F., A. van Dijk & W. Man (2010) *Ondermijning en veiligheid*. *Tijdschrift voor de Politie, 72*(5), 6-10.

Lam, J., Van der Wal, R. & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit.* Onderzoekreeks Politieacademie. Den Haag: Boom criminologie.

Overheid van nu. (2020, 26 maart). 'Ze komen echt niet met een busje Harry's Hennep' aangereden'. Geraadpleegd op 14 oktober, 2024 van https://www.overheidvannu.nl/actueel/artikelen/2020/03/26/%E2%80%98ze-komen-echt-niet-met-een-busje-%E2%80%98harry%E2%80%99s-hennep%E2%80%99-aangereden%E2%80%99

Steen, M. van der, J. Schram, N. Chin-A-Fat & J. Scherpenisse (2016) *Ondermijning ondermijnd*. Den Haag: NSOB.

Vols, M. (2020). Ondermijning: van frame naar hype naar wet. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, 2019*(2), 48-52. Artikel NTB 2020/18.

Waanders, E. (2024, 28 juni). Expertteam breidt zich uit door extra miljoenen: focus op drugscriminaliteit op platteland in Overijssel. *Tubantia.* Geraadpleegd op 14 oktober 2024, van https://www.tubantia.nl/enschede/expertteam-breidt-uit-door-extra-miljoenen-focus-op-drugscriminaliteit-op-platteland-in-overijssel~ade51655/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F

A Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. **Inzicht en bewustzijn**
   - Wat is ondermijning, wat speelt er binnen het thema ondermijning, wat is de rol van de gemeente en met wie werkt de gemeente samen?
   - Welke cijfers over ondermijning in de gemeente Raalte zijn er?
   - Wat weten het bestuur, de raadsleden en de medewerkers van de gemeente over ondermijning en kunnen zij signalen van ondermijnende activiteit (voldoende) herkennen?
   - Is er een (recent) ondermijningsbeeld voor de gemeente Raalte van het RIEC en hoe goed is de organisatie hiermee bekend?

2. **Bestuurlijke en beleidsmatige borging**
   - In hoeverre is ondermijning een bestuurlijke prioriteit?
   - Is er beleid of een programmatische aanpak van ondermijning?
   - In hoeverre is de gemeenteraad betrokken bij dit beleid, zijn er bijvoorbeeld moties ingediend of amendementen?
   - Hoe geeft de gemeenteraad de kaderstellende functie vorm?

3. **Uitvoering en instrumentarium**
   - Welke instrumenten en beheersmaatregelen heeft de gemeente om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan?
     - Hoeveel en welke medewerkers hebben ondermijning in hun taakveld en hoe is deze formatie georganiseerd? Is dat voldoende?
     - Hoe is de informatiehuishouding ingericht om signalen over ondermijning te herkennen, agenderen en aan te pakken?
     - Is er een overlegstructuur met (regionale) partners om informatie over signalen uit te wisselen?
     - Met welke andere instanties wordt samengewerkt in de monitoring en aanpak van ondermijning? Hoe ziet deze samenwerking eruit?
     - Zijn er binnen de organisatie voldoende waarborgen ingebouwd om de integriteit en veiligheid van medewerkers zeker te stellen en zodoende verwevenheid tegen te gaan?

4. **Resultaten en informatie aan de raad**
   - Worden er signalen van ondermijning gemeld, gedeeld en vervolgens opgepakt?
     - Wat is de aard en omvang van bestuurlijke rapportages van politie en gemeentelijk boa's ten aanzien van ondermijningssignalen?
     - Wat is de aard en omvang van bestuurlijke maatregelen tegen ondermijning (zoals boetes, waarschuwingen, bestuursdwang)?
     - Wat is de aard en omvang van Bibob-toetsen die de gemeente uitvoert, en wordt er ook casuïstiek opgeschaald naar RIEC of LBB?
     - Wat is de informatiepositie van zowel de burgemeester als de gemeenteraad?

B Aanpak

De volgende activiteiten zijn verricht om te komen tot deze nota van bevindingen. Na de kick-off waarin we de ambtelijk betrokkenen hebben geïnformeerd over de insteek en werkzaamheden van het onderzoek, bestond de eerste fase van het onderzoek uit het volgende:

- Een deskresearch. Daarin zijn we nagegaan welke onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden aan de hand van bestaande (beleids)documenten. We hebben in kaart gebracht welke definities er bestaan over ondermijning en welke definitie de gemeente Raalte hanteert. Daarnaast is geanalyseerd welk beleid of programmatische aanpakken Raalte gebruikt om ondermijning tegen te gaan en welke instrumenten er worden ingezet. De deskresearch diende bovendien als basis voor de interviews.
- Interviews. Wij hebben voor dit onderzoek interviews afgenomen met zowel ambtelijk als bestuurlijk betrokkenen. In deze interviews zijn we nader ingegaan op beleid, uitvoering en samenwerking in de regio. Wij hebben voor de interviews gesproken met de volgende functionarissen (op alfabetische volgorde): Ambtenaren bijzondere wetten (in het vervolg ABW), ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV), een ambtenaar Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH), Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA), de burgemeester (BM), leden van de ondernemersvereniging (ON), medewerkers van de politie (POL), een medewerker van het Regionaal Coördinatiepunt Integrale Veiligheid (RCIV) en medewerkers van het Regionale Informatie - en Expertisecentrum (RIEC). Tot slot heeft er een groepsgesprek met raadsleden plaatsgevonden (Raad)[111].

[111] *De aanduidingen tussen haakjes worden in dit rapport gebruikt om bij citaten aan te geven wie er aan het woord is. Als de interviewer aan het woord is, geven wij dat aan met behulp van 'INT'.*

C Normenkader

Tabel C.1 – Normenkader

Norm	Hoort bij deelvraag
De gemeente is zich bewust van ondermijningsrisico's in Raalte	**1, 2**
De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van ondermijning in Raalte	**1, 4**
De gemeente beschikt over samenhangend beleid of een programmatische aanpak van ondermijning	**2, 3**
Voor de uitvoering van het beleid is voldoende capaciteit, kennis, kunde en mandaat beschikbaar	**3**
Er is een heldere samenwerkingsstructuur, zowel intern als met (regionale) partners	**3**
Het bestuurlijk instrumentarium wordt op een adequate manier ingezet	**3**
Veiligheidspartners delen informatie binnen de wettelijke mogelijkheden en werken goed samen	**3, 4**
De gemeenteraad wordt voldoende geïnformeerd over het beleid	**2, 4**