

pro facta

Onderzoek naar de aanpak van ondermijning door de gemeente Ommen

Van woorden naar daden

Groningen, 25 juli 2024

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Mr. Joachim Bekkering, mr. Christian Boxum, mr. Marieke Diekema en mr. Niko Struiksma
Opdrachtgever	Rekenkamer Ommen
Datum	25 juli 2024
Status	Rapport na ambtelijk wederhoor

Inhoud

Deel I: analyse

Deel I: analyse	4
1 Conclusies en aanbevelingen	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Conclusies	6
1.2.1 Per onderzoeksthema	6
1.2.2 Succesfactoren	7
1.2.3 Knelpunten	8
1.3 Aanbevelingen	8
1.4 Leeswijzer	10
Deel II: onderbouwing en feitenrelaas	11
2 Inleiding	12
2.1 Context en aanleiding	12
2.2 Onderzoeksvragen en -thema's	12
2.3 Onderzoeksmethoden	13
3 Ondermijnende fenomenen en risico's	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Drugshandel- en gebruik	15
3.3 Ondernijning op vakantieparken	16
3.4 Ondernijning in het buitengebied	17
3.5 Informatiepositie van de gemeente	17
4 Beleid	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Vastgestelde beleidsdocumenten	20
4.3 Doelen	21
4.4 Activiteiten en acties	22
4.5 Actualiteit, concreetheid en volledigheid van het beleid	23
4.6 Repeterende doelstellingen	23
5 Uitvoering	25
5.1 Inleiding	25

5.2	Uitvoering van het ondermijningsbeleid en beschikbare capaciteit	25
5.3	Borging van het proces van signaal tot interventie	27
5.4	De gemeentelijke regierol	28
5.5	Samenwerking met ketenpartners	28
6	Weerbaarheid	30
6.1	Inleiding	30
6.2	Bewustzijn en weerbaarheid van de organisatie en samenleving	30
6.3	Bewustzijn en weerbaarheid van de raad	32
6.4	Organisatorische waarborgen	32
7	Gemeenteraad	34
7.1	Inleiding	34
7.2	De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad	34
7.3	De informatiebehoefte van de gemeenteraad	35
	Bijlage 1: Deelvragen	36
	Bijlage 2: Bestudeerde documenten	38
	Bijlage 3: Overzicht van gesprekspartners	39

Deel I: analyse

1 Conclusies en aanbevelingen

1.1 Inleiding

De Rekenkamer Ommen heeft Pro Facto opdracht gegeven onderzoek te doen naar de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Ommen. Dit rapport geeft de bevindingen en conclusies van het onderzoek weer en bevat een aantal aanbevelingen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de ondermijningsrisico's en -fenomenen in de gemeente Ommen, wat is het beleid van de gemeente om dit aan te pakken, hoe wordt het beleid uitgevoerd, is de aanpak adequaat, in hoeverre is de gemeente weerbaar en wat is de rol van de gemeenteraad?

In dit eerste hoofdstuk worden de conclusie en aanbevelingen van het onderzoek gepresenteerd. Daarbij wordt ingegaan op de succesfactoren en knelpunten van de ondermijningsaanpak in Ommen. In het tweede deel van het rapport worden vervolgens de onderzoeksbevindingen uiteengezet en wordt de opzet van het onderzoek toegelicht.

Deelvragen:

- Welke knelpunten doen zich voor in het beleid, de uitvoering, de samenwerking, de weerbaarheid en de rol van de raad?
- Welke succesfactoren zijn er in het beleid, de uitvoering, de samenwerking, de weerbaarheid en de rol van de raad?
- Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de aanpak van ondermijning door de gemeente Ommen te verbeteren, de weerbaarheid te vergroten en de rol van de raad te verbeteren?

1.2 Conclusies

1.2.1 Per onderzoeksthema

Ondermijnende fenomenen en risico's

Ommen is een landelijke gemeente met veel buitengebied waarvan toerisme en de agrarische sector belangrijke kenmerken zijn en pijlers vormen van de lokale economie. Het buitengebied en vakantieparken brengen tegelijkertijd ondermijningsrisico's met zich mee en bieden gelegenheid voor criminele activiteiten. Drugsgerelateerde criminaliteit komt bijvoorbeeld voor in Ommen. Over het algemeen heeft de gemeente Ommen een goed beeld van de mogelijke verschijningsvormen en risico's ten aanzien van ondermijning in Ommen. Men erkent dat ondermijning ook in Ommen voorkomt en is niet naïef. De ernst en omvang van ondermijning in Ommen blijven echter blinde vlekken, met name vanwege de gebrekkige informatiepositie van de gemeente.

Beleid

De gemeente Ommen heeft een aantal beleidsdocumenten vastgesteld ten aanzien van de aanpak van ondermijning, waarvan het in 2023 vastgestelde *Integraal Veiligheidsplan* en het daarop gebaseerde *Uitvoeringsprogramma Veiligheid* (vastgesteld in maart 2024) de belangrijkste zijn. De beleidsdocumenten die er moeten zijn, zijn er. Uit het beleid komt echter niet naar voren wat de gemeente onder ondermijning verstaat en wat de rol van de gemeente is bij het aanpakken van ondermijning. De in het beleid opgenomen doelstellingen zijn veelal instrumenteel geformuleerd en gericht op het creëren van randvoorwaarden om een ondermijningsaanpak op te kunnen zetten, maar bevatten vrijwel geen concrete maatschappelijke doelstellingen die de gemeente met de aanpak wil bereiken. Dat maakt het werken met deze doelstellingen in de praktijk lastig voor medewerkers.

Uitvoering

De aanpak van ondermijning in Ommen komt qua uitvoering niet van de grond. Er is geen uitvoering gegeven aan het beleid, voor zover dat al mogelijk is gezien de algemene aard van de daarin opgenomen doelstellingen. Alle teams en medewerkers van de gemeente zouden zich onderdeel van de ondermijningsaanpak moeten voelen, dat is nu niet het geval. De beschikbare capaciteit voor de ondermijningsaanpak is beperkt en lijkt ontoereikend. Daarnaast is er sprake van een groot verloop van medewerkers op de afdeling Openbare orde en Veiligheid. Dat leidt ertoe dat er binnen de gemeentelijke organisatie geen regievoerder is ten aanzien van de aanpak van ondermijning. Daardoor komt deze aanpak niet van de grond. Daarnaast pakt de gemeente pakt haar externe regierol niet op. Er wordt niet op strategisch en geplande wijze uitvoering gegeven aan het IVP en de daarin opgenomen doelstellingen over ondermijning.

Binnen de gemeentelijke organisatie is het proces van signaleren en reageren niet geborgd, er is geen meldpunt waar medewerkers terecht kunnen en er wordt niet teruggekoppeld wat er met signalen wordt gedaan. De samenwerking met ketenpartners is op persoonlijk vlak goed, maar komt in uitvoerende zin niet van de grond. De gemeente Ommen wordt niet gezien als een partner waarmee kan worden samengewerkt om doelen die op papier staan om te zetten in daden in de praktijk. Binnen de gemeente is er geen lokale ondermijningstafel waar medewerkers vanuit verschillende disciplines met elkaar signalen bespreken. Opvallend is dat het creëren van organisatorische randvoorwaarden, zoals het casusoverleg en het instellen van een centraal meldpunt voor medewerkers, al jarenlang beoogd wordt maar steeds maar niet wordt gerealiseerd.

Weerbaarheid

Medewerkers en bestuurders van de gemeente Ommen zijn zich ervan bewust dat ondermijnende criminaliteit ook in Ommen voet aan de grond kan hebben. Er is geen sprake van naïviteit. De meerderheid van de medewerkers vindt zichzelf weerbaar, maar geeft tegelijkertijd aan dat je nooit volledig weerbaar kunt zijn. Er is binnen de gemeentelijke organisatie aandacht voor het thema veiligheid, maar er wordt niet in integrale sessies gesproken over de thema's weerbaarheid en ondermijning. Daarnaast bestaat bij een aanzienlijk deel van de medewerkers niet echt een idee wat er nu concreet onder het begrip ondermijning moet worden verstaan en hoe zij daar in hun werk mee te maken krijgen. Er is dan ook behoefte om vaker in meer integrale sessies met elkaar te praten over deze thema's.

Ook in de raad wordt niet of nauwelijks in groepsverband gesproken over de mate waarin raadsleden weerbaar zijn en hoe ze kunnen worden beïnvloed. Van de door het RIEC in 2022 in de weerbaarheidsscan opgenomen aanbevelingen over weerbaarheid en bewustzijn zijn de meeste niet gerealiseerd. Voor een deel komen deze aanbevelingen nu weer terug in het uitvoeringsprogramma veiligheid.

Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in beperkte mate kaders gesteld voor de aanpak van ondermijning. De informatievoorziening aan de raad over de aanpak van ondermijning vindt met name plaats in de reguliere P&C-cyclus. Terugblikken op de lokale aanpak van ondermijning en de mate waarin de doelen van het beleid worden gerealiseerd, gebeurt niet in de raad of commissie. Ook spreekt de raad niet met elkaar over integriteit en zijn er door de raad geen schriftelijke vragen over de aanpak van ondermijning gesteld in de afgelopen periode. Ongeveer de helft van de raadsleden zou meer geïnformeerd willen worden over de aanpak van ondermijning, over wat er speelt binnen de gemeente (aard, omvang, casuïstiek) en de acties die ondernomen zijn. De raad heeft overigens in het verleden geen signalen gegeven dat de informatievoorziening op dit punt onvoldoende zou zijn of dat er behoefte is aan meer informatie.

Algemene conclusie

De aanpak van ondermijning is binnen de gemeente niet goed geborgd. Dat is deels terug te voeren op het personele verloop en de beschikbare ambtelijke capaciteit, maar heeft in belangrijke mate ook te maken met een gebrek aan sturing en regie. Een succesvolle ondermijningsaanpak moet worden opgetuigd en door iemand worden getrokken. Dat is de afgelopen periode niet gebeurd. De gemeente Ommen heeft veel woorden op papier staan, maar zet deze in de praktijk nog steeds niet om in daden.

1.2.2 Succesfactoren

Uit het onderzoek komen drie succesfactoren naar voren.

Een eerste succesfactor is dat medewerkers van de gemeente Ommen onderkennen dat ook in hun gemeente ondermijning voet aan de grond heeft en aangepakt moet worden. Ook bestuurlijk is er geen sprake van naïviteit of ontkenning. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om ondermijning aan te kunnen pakken.

Een tweede succesfactor is dat de persoonlijke verhoudingen met samenwerkingspartners over het algemeen goed zijn. Dat draagt bij aan de mogelijkheid om succesvol samen te werken.

Ten derde is de gemeente Ommen een actieve bestuurlijke partner in regionale en provinciale samenwerkingsverbanden, met name ten aanzien van de vitalisering van vakantieparken. Deze regionale aanpak is een belangrijke pijler in de ondermijningsaanpak.

1.2.3 Knelpunten

Op basis van het onderzoek zijn vijf belangrijke knelpunten in de ondermijningsaanpak van de gemeente Ommen te benoemen.

1. De ambtelijke capaciteit voor specifiek de ondermijningsaanpak lijkt ontoereikend en er is sprake van een groot verloop van medewerkers op de afdeling OOV.¹ Dat maakt het opzetten van een succesvolle ondermijningsaanpak lastig.
2. Er is geen actieve regie over de aanpak van ondermijning. Er is binnen de gemeentelijke organisatie geen regievoerder van de ondermijningsaanpak die actief de contacten onderhoudt met samenwerkingspartners, intern het aanspreekpunt is en de voortgang van de aanpak en het realiseren van de doelen in het oog houdt. Doordat deze regievoerder er niet is, voelt niemand zich verantwoordelijk voor het succesvol opzetten en uitrollen van een ondermijningsaanpak. Dat leidt ertoe dat er niet op strategisch en geplande wijze uitvoering wordt gegeven aan het IVP en de daarin opgenomen doelstellingen over ondermijning.
3. De doelen van de ondermijningsaanpak zoals die zijn verwoord in de beleidsdocumenten zijn veelal algemeen geformuleerd en bieden geen houvast voor de uitvoering. Medewerkers hebben onvoldoende handvatten om met deze doelen te kunnen werken of zijn zelfs helemaal niet op de hoogte van het bestaan ervan. Dat maakt het realiseren van deze doelen lastig.
4. De samenwerking met ketenpartners op het gebied van uitvoering komt niet van de grond. De gemeente pakt ambtelijk haar regierol niet en is niet goed instaat gemaakte afspraken op papier om te zetten naar concrete acties. Sommige ketenpartners zien de gemeente Ommen daarom niet meer als een echte samenwerkingspartner voor de aanpak van ondermijning.
5. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt niet in breed verband integraal met medewerkers gesproken over de thema's weerbaarheid en ondermijning. Er bestaat bij medewerkers behoefte aan het concreter maken van de verschijningsvormen van ondermijning en hoe dit hen kan raken in hun werkzaamheden. Ook binnen de raad wordt dit gesprek niet gevoerd.

1.3 Aanbevelingen

In het *Uitvoeringsprogramma Veiligheid* worden vier concrete inspanningen genoemd waar de gemeente Ommen de komende jaren mee aan de slag gaat om de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten. Het betreft de volgende vier inspanningen:

¹ Gedurende de onderzoeksperiode – december 2023 tot en met mei 2024 – hebben vier verschillende personen de functie van AOV'er bekleed. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

- Stel een handelingskader ondermijning op.
- Communiceer met actuele informatie over ondermijning.
- Richt een brede werkgroep ondermijning in.
- Werk met een meldpunt ondermijning.

Het oppakken van deze inspanningen zou een goede eerste stap zijn naar een adequate en doeltreffende ondermijningsaanpak. Aanvullend op deze vier inspanningen formuleren wij op basis van de bevindingen van dit onderzoek nog de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling voor de gemeenteraad en het college gezamenlijk:

1. Concrete en werkbare doelstellingen formuleren

Formuleer gezamenlijk concrete en werkbare doelstellingen voor de aanpak van ondermijning die medewerkers houvast en aanknopingspunten bieden. Deze doelstellingen kunnen vervolgens meegenomen worden in het op te stellen handelingskader. Gedacht kan worden aan het concreet benoemen hoe de weerbaarheid van medewerkers wordt vergroot en het concreet maken welke doelen de gemeente met de ondermijningsaanpak wil behalen, bijvoorbeeld door het nemen van voorzorgsmaatregelen om risico's op ondermijning te verkleinen.

Aanbeveling voor de gemeenteraad

2. Periodiek met elkaar het gesprek voeren

Ga als gemeenteraad periodiek – bijvoorbeeld jaarlijks – in beslotenheid met elkaar in brede zin in gesprek om over de thema's ondermijning, weerbaarheid en integriteit te praten. Vraag de burgemeester om in de bijeenkomst inzicht te geven in acties, trends en risico's. Hierdoor worden het bewustzijn en de urgentie vergroot.

Aanbevelingen voor het college:

3. Capaciteit vergroten en regievoerder aanstellen

Zorg voor een toereikende capaciteit voor specifiek de aanpak van ondermijning. Stel daartoe een specifieke medewerker openbare orde en veiligheid aan die regie gaat voeren op de aanpak van ondermijning. Taken van deze regievoerder zijn onder meer het onderhouden van contacten met samenwerkingspartners, intern aanspreekpunt zijn en het monitoren en bewaken van de voortgang van de aanpak en het realiseren van de doelen. Deze regievoerder zou ook de taak kunnen krijgen als verbindende schakel binnen de organisatie leiding te geven aan de in te richten brede werkgroep ondermijning. Met het aanstellen van deze regievoerder kan de gemeente daadwerkelijk haar regierol oppakken.

4. Inrichten lokaal ondermijningsoverleg en versterking samenwerking met ketenpartners

Richt een lokaal ondermijningsoverleg in. In het lokaal ondermijningsoverleg moeten samen met het RIEC, de politie en eventueel andere ketenpartners signalen van ondermijning worden besproken en kan worden bepaald welke concrete acties en integrale controles er nodig zijn. Bij een lokaal ondermijningsoverleg moeten vanuit de gemeente meerdere disciplines vertegenwoordigd zijn, zoals openbare orde en vei-

ligheid, burgerzaken, vastgoed en het sociaal domein. Initieer in het lokaal ondermijningsoverleg gezamenlijke acties, zorg ervoor dat gemaakte afspraken worden nagekomen en maak de vertaling van papier naar de praktijk.

5. Periodiek gesprek tussen medewerkers

In het uitvoeringsprogramma wordt onder meer ingezet op het jaarlijks informeren van de gemeentelijke organisatie over trends en ontwikkelingen ten aanzien van ondermijning. Dat is een goede eerste stap om de bewustwording van medewerkers te vergroten. Daarnaast verdient het aanbeveling medewerkers onder leiding van de regievoerder ondermijning periodiek met elkaar in gesprek te laten gaan over concrete voorbeelden van ondermijning en pogingen tot beïnvloeding en hoe dat hun werkzaamheden raakt en/of beïnvloedt. Dat biedt de mogelijkheid het bewustzijn van medewerkers te vergroten en ervaringen met elkaar uit te wisselen.

6. Van woorden naar daden

Een aantal van bovenstaande aanbevelingen is niet nieuw; vooral op het gebied van de organisatorische randvoorwaarden en weerbaarheid (aanbevelingen 4 en 5) zijn ze soms al jaren geleden ook door anderen (met name het RIEC) geformuleerd en ook overgenomen in beleid en voornemens. Tot realisatie heeft het echter niet geleid. Dit tekent het gebrek aan urgentie en regie. In algemene zin geldt dat er de afgelopen jaren op papier veel goede voornemens en uitgangspunten zijn benoemd, maar dat het daarbij blijft. Papier is gewillig, maar het is tijd voor actie. Kortom, van woorden naar daden.

1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk worden de centrale onderzoeksvraag en de onderzoeks aanpak beschreven. In de vijf hoofdstukken daarna (hoofdstuk 3 tot en met 7) worden de bevindingen van het onderzoek aan de hand van onderzoeksthema's 2 tot en met 6 weergegeven. Onderzoeksthema 1 is in dit hoofdstuk aan de orde geweest. Aan het begin van elk hoofdstuk worden de deelvragen genoemd die in dat hoofdstuk centraal staan. De deelvragen worden niet één voor één afzonderlijk beantwoord. De antwoorden komen uiteraard wel aan de orde in het betreffende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3 gaat in op de ondermijnende fenomenen en risico's die in Ommen te zien zijn. Vervolgens staat in hoofdstuk 4 het ondermijningsbeleid centraal. Daarna wordt in hoofdstuk 5 ingezoomd op de uitvoering in de praktijk. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de weerbaarheid van medewerkers en bestuurders, waarna tot slot in hoofdstuk 7 de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de ondermijningsaanpak aan bod komt.

Deel II: onderbouwing en feitenrelaas

2 Inleiding

2.1 Context en aanleiding

Bij ondermijning is sprake van een basisdelict gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit waarmee (veel) geld wordt verdiend, zoals drugsgelateerde criminaliteit, vastgoedfraude of witwassen. Daarnaast is kenmerkend voor ondermijning dat er verwevenheid is tussen de boven- en onderwereld. Daarmee wordt bedoeld dat criminelen gebruik maken van structuren, voorzieningen en diensten in de bovenwereld om hun criminele activiteiten mogelijk te maken. Denk aan het gebruik van advocaten, makelaars, notarissen en autobedrijven. Ook van gemeentelijke dienstverlening zou gebruik gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld in de vorm van vergunningen of identiteitspapieren. Dit alles leidt ertoe dat ondermijnende criminaliteit het functioneren van het samenlevingssysteem aantast.

Waar de aanpak van georganiseerde criminaliteit van oudsher in het strafrechtelijke domein lag (bij politie en Openbaar Ministerie) is er een steeds grotere rol weggelegd voor gemeenten, bijvoorbeeld omdat de gemeente bestuursrechtelijke instrumenten heeft die ondermijnende criminele activiteiten kunnen frustreren. Daarbij kan gedacht worden aan het sluiten of onteigenen van panden, het intrekken van (exploitatie)vergunningen, het opleggen van dwangsommen, bestuursdwang of boetes en de inzet van de Wet Bibob². Ook beschikt de gemeente vanwege haar publieke taak over veel informatie die door andere overheidspartners gebruikt kan worden om tot interventies te komen.

2.2 Onderzoeksvragen en -thema's

De Rekenkamer wil met het onderhavige onderzoek zicht krijgen op de fenomenen van ondermijning die in Ommen te zien zijn, het ondermijningsbeleid van Ommen en de uitvoering daarvan, de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie en de rol van de gemeenteraad

² De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt voor criminele doeleinden, dan kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

bij de ondermijningsaanpak. Met het onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de ondermijningsrisico's en -fenomenen in de gemeente Ommen, wat is het beleid van de gemeente om dit aan te pakken, hoe wordt het beleid uitgevoerd, is de aanpak adequaat, in hoeverre is de gemeente weerbaar en wat is de rol van de gemeenteraad?

Om deze centrale hoofdvraag te beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd die zijn verdeeld over zes onderzoeksthema's:

- I. Knelpunten, succesfactoren en aanbevelingen
- II. Ondermijnende fenomenen en risico's
- III. Beleid
- IV. Uitvoering
- V. Weerbaarheid
- VI. Gemeenteraad

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle deelvragen.

2.3 Onderzoeksmethoden

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethodes.

In de eerste plaats zijn beleidsdocumenten en raadsstukken bestudeerd. Bestudeerd zijn onder andere het Integraal Veiligheidsplan, het Uitvoeringsprogramma Veiligheid, de door het RIEC uitgevoerde Weerbaarheidsscan en het door het RIEC opgestelde ondermijningsbeeld. In bijlage 2 is een volledig overzicht van de bestudeerde documenten opgenomen.

Daarnaast zijn er zestien interviews gehouden met medewerkers van de gemeente, samenwerkingspartners en de burgemeester. Tijdens de interviews is onder andere gesproken over welke ondermijnende fenomenen en activiteiten zich voordoen in Ommen, over de risico's van ondermijning die gesprekspartners zien, hun beeld van de aanwezige gelegenheidsstructuren en de uitvoering van de ondermijningsaanpak in de praktijk. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de functies van gesprekspartners.

Ook hebben er in het kader van het onderzoek twee groepsgesprekken plaatsgevonden: een groepsgesprek met medewerkers van de gemeente en een groepsgesprek met de gemeenteraad. Tijdens deze groepsgesprekken is aan de hand van stellingen gereflecteerd op een aantal relevante vragen en thema's. Deze groepsgesprekken zijn met name ingezet voor het beantwoorden van de deelvragen behorende bij onderzoeksthema's IV en V. In bijlage 3 is eveneens een overzicht opgenomen van de aanwezigen bij het groepsgesprek met medewerkers.

Bij de start van het onderzoek was het de bedoeling om ook met twee ondermijningscontroles mee te lopen en een lokaal ondermijningsoverleg bij te wonen. Gedurende het onderzoek bleek dit niet mogelijk omdat er (anders dan de *Veiligheidsanalyse Ommen Buitengebied 2017-2020* suggereert) geen lokaal ondermijningsoverleg is binnen de gemeen-

te Ommen en dat er geen integrale controles plaatsvinden. De onderzoekers hebben vervolgens geprobeerd een dagdeel mee te lopen met de politie en/of de BOA. Ook dit bleek niet mogelijk te zijn. De politie gaf aan geen meerwaarde te zien in het meelopen met hun werkzaamheden, aangezien deze maar heel beperkt gericht zijn op de uitvoering van de ondermijningsaanpak van Ommen. Er vinden geen controles plaats en concrete acties komen niet van de grond. Meelopen met de BOA bleek niet mogelijk vanwege zijn tijdelijke uitval. Ter vervanging van het meelopen met twee ondermijningscontroles en het bijwonen van het lokaal ondermijningsoverleg is een aantal extra interviewgesprekken gevoerd, onder andere met twee leden van het ondermijningsteam van de politie en ervencoaches van de provincie Overijssel.

3 Ondermijnende fenomenen en risico's

3.1 Inleiding

Deelvragen:

- Welke verschijningsvormen van ondermijning doen zich voor in Ommen?
- Wat zijn de belangrijkste criminele gelegenheidsstructuren en risico's?
- Hoe is de informatiepositie van de gemeente en zijn er witte vlekken?

Dit hoofdstuk gaat in op de verschijningsvormen van ondermijning binnen de grenzen van de gemeente Ommen. De informatie uit dit hoofdstuk is gebaseerd op bevindingen uit de aangeleverde documenten van de gemeente en is aangevuld met wat de gesprekspartners hierover konden vertellen. We hebben niet zelf nieuwe informatie vergaard, maar bijeengebracht wat verschillende bestaande bronnen vertellen over de ondermijningsproblematiek in Ommen en aangevuld met wat gesprekspartners hieraan konden toevoegen.

3.2 Drugshandel- en gebruik

Er zijn geen concrete signalen van grote misstanden en ondermijnende criminaliteit in de gemeente Ommen. De enige zichtbare vorm waarvan concrete signalen bekend zijn, is drugshandel. Het gaat daarbij volgens betrokkenen om straatdealers op een wijze die niet wezenlijk verschilt van hoe dit zich in andere gemeenten manifesteert. Dat er een georganiseerd netwerk zou zijn dat vanuit Ommen opereert lijkt onwaarschijnlijk. De problematiek ziet voornamelijk op kleinschalige dealers die inwoners van Ommen van drugs voorzien. Dat gebeurt volgens gesprekspartners onder andere via telefoonnummers en sociale media die bij gebruikers bekend zijn en waarmee op een laagdrempelige en snelle manier drugs kan worden besteld. Dit vormt een belangrijk ondermijningsrisico omdat met name jongeren verleid kunnen worden door het ogenschijnlijke makkelijke en snelle geld dat verdiend kan worden met drugshandel en zo verstrikt kunnen raken in het criminele circuit. Uit gesprekken blijkt dat er geen recente signalen zijn dat er in Ommen ook harddrugs geproduceerd worden. Wel zijn er in het verleden vaten met synthetisch drugsafval gevonden, een of twee keer per jaar. Vaak op dezelfde plek, maar nu niet meer. Uit de weerbaarheidsscan van het RIEC uit 2020 blijkt dat er een verschuiving lijkt te zijn van de productie van drugs naar indu-

strategieën; drugsafval valt minder op in industriële afvalstromen. De drugs komen nu mogelijk van elders en worden uiteindelijk op straatniveau in Ommen verhandeld. Wel zijn er gevallen bekend van opgerolde hennepplantages in Ommen.³ Verder zijn er vermoedens dat er gedeald wordt rondom scholen in Ommen, maar daarvan is de precieze aard en omvang niet duidelijk. Het programma in Ommen ‘Samen tegen drugs’ dat in 2021 en 2022 in de praktijk werd gebracht heeft ertoe geleid dat problematisch drugsgebruik onder de hoog risicogroep jongeren zou zijn afgenomen.

3.3 Ondermijning op vakantieparken

Een van de belangrijkste risico's die in de documenten en in de gesprekken naar voren komen zijn risico's van ondermijning op vakantieparken. Hoewel de precieze aard van de problematiek op de vakantieparken in Ommen niet bekend is, kan over het algemeen gesteld worden dat vakantieparken volop gelegenheid bieden voor criminele activiteiten. Vooral vakantieparken waar sprake is van anonimiteit en afwezigheid van toezicht en controle zijn aantrekkelijk. Zo is er het risico van mensenhandel waarbij het bijvoorbeeld kan gaan om illegale prostitutie door slachtoffers van seksuele uitbuiting. De slachtoffers kunnen (tijdelijk) op een vakantiepark worden ondergebracht, maar eventueel ook op het park zelf prostitutiewerk doen. Daarnaast worden vakantieparken in algemene zin vaak gebruikt voor het huisvesten van arbeidsmigranten die slachtoffer zijn van arbeidsuitbuiting en werken onder slechte omstandigheden, tegen een laag loon en zonder de bescherming die 'gewone' werknemers genieten. Vakantieparken kunnen verder gebruikt worden door criminelen als ontmoetingsplek, zeker wanneer het om vakantieparken gaat waar anonimiteit de boventoon voert en toezicht afwezig is. Daarnaast kunnen vakantieparken een vehikel zijn om crimineel verkregen gelden wit te wassen.

Recreatie en toerisme kenmerken de gemeente Ommen en zijn belangrijk voor de economie en werkgelegenheid. Op het grondgebied binnen de gemeente zijn zo'n veertig recreatieterreinen van verschillende aard en kwaliteit. Op de meeste terreinen hebben de gemeente en politie goed zicht, maar op een heel aantal ook niet. Het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken dat gemeenten in Overijssel ondersteunt bij het revitaliseren van kwetsbare niet-vitale parken heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de vakantieparken in het Vechtdalgebied. In Ommen kwamen daaruit drie vakantieparken naar voren waarbij vermoedens bestaan van witwassen, illegale prostitutie, mensenhandel en permanente bewoning. De signalen die uit dit rapport naar voren komen zijn niet bij alle gesprekspartners bekend.

Hoewel vakantieparken in zijn algemeenheid door veel gesprekspartners worden benoemd als risico, is er weinig concrete casuïstiek bekend, laat staan waarin sprake is geweest van opsporing en vervolging. Duidelijk wordt dat de problematiek op vakantieparken voornamelijk speelt bij parken die niet meer recreatief vitaal zijn, of die in overname zitten en waarbij sprake is van dubieuze geldstromen, maar die niet goed in beeld zijn. Een gesprekspartner vertelt over sterke signalen van illegale prostitutie op een of meer vakantieparken. Vanwege een gebrek aan handhavingsacties heeft dit nog niet tot bestuurlijke of strafrechtelijke acties geleid. Wel is er in zowel in 2019 als in 2021-2022 sprake geweest van een integrale controle op in totaal twee vakantieparken. Bij deze controles waren naast de gemeente onder andere

³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.destentor.nl/ommen/hennepplantage-met-ruim-500-plantjes-gevonden-in-ommen-bewoner-aangehouden~a3f1aea2/> en <https://www.rtvooost.nl/nieuws/1429072/eis-4-maanden-voor-hennepkwekerij-ommen>.

de politie en de Belastingdienst betrokken. Over deze controles is de Raad destijds geïnformeerd en er is ook in de media aandacht aan besteed.

Het is binnen de gemeentelijke organisatie bekend dat op de parken in Ommen zonder toestemming van de gemeente arbeidsmigranten zijn gevestigd, waarbij geen duidelijk zicht is op hun leef- en arbeidsomstandigheden. Dit heeft ermee te maken dat toezicht en controles op parken goeddeels afwezig zijn. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door een gebrek aan capaciteit, maar ook door een gebrek aan regie en coördinatie vanuit de gemeente. Wel heeft er op één park in 2022 handhaving plaatsgevonden in verband met de huisvesting van arbeidsmigranten.

3.4 Ondernijning in het buitengebied

Het platteland biedt vaak ideale omstandigheden voor criminele activiteiten. Dat heeft met name te maken met het feit dat de politie er maar in beperkte mate aanwezig is, de afstanden groter zijn en criminele activiteiten buiten het zicht kunnen plaatsvinden. Daarnaast bieden leegstaande boerenschuren of -loodsen een ideale plek om bijvoorbeeld drugs te produceren. Uit onderzoek uit 2020 blijkt dat één op de vijf agrariërs zegt weleens benaderd te zijn om bijvoorbeeld een leegstaande schuur ter beschikking te stellen en waarbij vermoeden zijn dat er criminele motieven schuil gingen achter dat verzoek.⁴ Dit in combinatie met een plattelandscultuur waarin zaken doorgaans in eigen kring worden opgelost, zonder al te veel bemoeienis van de overheid en een ons-kent-ons cultuur, dragen op een negatieve manier bij aan de meldingsbereidheid onder agrariërs en inwoners van het buitengebied.

In de gesprekken wordt onderkend dat ook in Ommen risico's bestaan op criminele activiteiten in het buitengebied, gelet op de hierboven genoemde gelegenheidsstructuren. Toch is het buitengebied in Ommen en omstreken nog grotendeels een blinde vlek als het gaat om criminele activiteiten, zo blijkt uit de *Veiligheidsanalyse Ommen buitengebied 2017-2020*⁵. Er is in het buitengebied sprake van veel leegstand van schuren. De politie en de gemeente hebben daar weinig zicht op.

Via Meld Misdad anoniem, waarbij Ommen is aangesloten, komen weinig meldingen binnen over ondernijning in het buitengebied. Dat kan komen omdat er niks aan de hand is, maar kan ook verklaard worden door het feit dat inwoners signalen van ondernijning niet herkennen of vanwege een lage meldingsbereidheid. In het district IJsselland wordt daarom geïnvesteerd in onder andere het vergroten van het risicobewustzijn en de meldingsbereidheid onder inwoners.

3.5 Informatiepositie van de gemeente

De informatiepositie van de gemeente over de aard en omvang van ondernijnende criminaliteit is heel beperkt. Al in 2020 werd in een Weerbaarheidsscan, uitgevoerd door het RIEC, aangegeven dat de informatiepositie van de gemeente Ommen beperkt is.⁶ Nu, anno 2024

⁴ M. Boelens en S. Groothuis, *Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondernijnende effecten daarvan op boeren en tuinders*, 2020, p. 10. Dit onderzoek richtte zich op de provincies Noord-Brabant, Zeeland en Gelderland.

⁵ In 2020 uitgevoerd door de Regionaal Projectleider Ondernijning IJsselland.

⁶ De weerbaarheidsscan biedt onder andere gemeenten inzicht in de weerbaarheid van de organisatie tegen ondernijning. De scan wordt uitgevoerd aan de hand van vijf thema's. Zie: <https://magazines.riec.nl/codegeel/2021/13/weerbaarheidsscan-riec>.

zijn er weliswaar initiatieven ondernomen om de informatiepositie te versterken, maar nog steeds is de rode draad die uit de verschillende gesprekken naar voren komt dat de gemeente niet goed weet wat er speelt. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de functie van adviseur openbare orde en veiligheid, de spilfiguur als het gaat om regie, overzicht en initiatief, in Ommen aan veel wisselingen onderhevig is geweest. Daardoor blijven veel werkzaamheden liggen en kon er lange tijd niet op strategische wijze gewerkt worden aan het versterken van de informatiepositie. Kennis van de lokale context moet daarom steeds weer opnieuw worden opgebouwd en relaties met ketenpartners opnieuw worden vormgegeven.

Daarnaast is Ommen een regiegemeente met een kleine organisatie waarbij veel taken extern zijn belegd. Het risico daarvan is dat de oog- en oorfunctie van al die medewerkers op afstand staan. De aanpak van ondermijning is een verantwoordelijkheid van de gehele organisatie. Iedereen binnen de gemeentelijke organisatie zou dan ook in principe een oog- en oorfunctie moeten vervullen. Door een deel van de organisatietaken extern te beleggen wordt ook de oog- en oorfunctie deels extern belegd. Dit belemmert het opbouwen van een gedegen informatiepositie op basis waarvan concrete interventies kunnen worden gepleegd. Als er veel verloop is in het externe personeel, is het daarnaast lastiger om een collectiefgeheugen op te bouwen.

Opvallend is verder dat veel gesprekspartners van wie gezien de aard van hun functie verwacht zou mogen worden dat ze een goed beeld hebben van wat ondermijning precies inhoudt, niet of nauwelijks op de hoogte zijn van wat de gemeente Ommen precies doet op dit terrein. Van een gedeelde of gedragen aanpak die zijn weerslag moet krijgen binnen alle domeinen en afdelingen die raakvlakken kunnen hebben met ondermijning is geen sprake. Het ontbreekt aan coördinatie of samenhang.

De informatiepositie van de gemeente valt of staat bij het bewustzijn van medewerkers die hun antennes op de juiste golflengte hebben afgestemd om signalen van ondermijning te kunnen herkennen en dit dan kunnen melden bij een medewerker openbare orde en veiligheid. Het bewustzijn van ondermijningsrisico's is echter niet goed ontwikkeld zo blijkt uit de gesprekken, in sommige gevallen is er sprake van naïviteit. Het is een onderwerp dat zelden of nooit in gezamenlijkheid wordt besproken tussen collega's, ook niet binnen de teamoverleggen. Desgevraagd geven gesprekspartners aan wel meerwaarde te zien om dit onderwerp vaker te agenderen. Hiermee zou het besef gecreëerd kunnen worden dat de aanpak van ondermijning een verantwoordelijkheid is van de organisatie als geheel en dat eenieder vanuit zijn eigen taken en verantwoordelijkheden daarin een rol kan spelen, van burgerzaken tot vastgoed en van vergunningverlening tot aan de buitendienst.

Een belangrijke tekortkoming binnen de gemeente die debet is aan een beperkte informatiepositie, is dat er geen centraal meldpunt is voor het melden van signalen die duiden op ondermijning. Er is geen persoon aangewezen binnen de organisatie die zich als zodanig actief profileert en er zijn geen waarborgen om meldingen op een veilige en vertrouwelijke wijze te kunnen doen. Het risico hiervan is dat belangrijke signalen niet op de juiste plek terecht komen en dus niet worden opgevolgd. Ook ketenpartners geven aan best signalen van ondermijning met de gemeente te willen delen, maar weten vaak niet goed waar ze met die signalen terecht kunnen of moeten. Dat er geen gemeentelijke casustafel is draagt daar aan bij.

Ook de gemeente Ommen heeft geparticipeerd in een gezamenlijke aanpak om het bewustzijn en de meldingsbereidheid onder agrariërs en inwoners van het buitengebied te vergro-

ten. Er zijn voorlichtingscampagnes gehouden, bijvoorbeeld tijdens evenementen van Ommer Bissingh waarbij de politie aanwezig is om te vertellen over ondermijningsrisico's en dat het belangrijk is om signalen die duiden op criminaliteit te melden. Daarnaast zijn de ervencoaches actief in het Vechtdal. Zij doen aan voorlichting en preventie richting agrarisch ondernemers. Deze initiatieven moeten bijdragen aan een groter bewustzijn van ondermijningsrisico's en een grote meldingsbereidheid. Daar zijn gemeenten en politie uiteindelijk grotendeels van afhankelijk, maar een groter bewustzijn van ondermijningsrisico's en een grote meldingsbereidheid laten momenteel nog te wensen over. Dit zou moeten bijdragen aan een sterkere informatiepositie van de gemeente en politie.

4 Beleid

4.1 Inleiding

Deelvragen:

- Welk beleid heeft de gemeente vastgesteld in de aanpak van ondermijning en de weerbaarheid daartegen?
- Welke doelen en activiteiten vloeien voort uit het beleid?
- In hoeverre is het beleid volledig, concreet en actueel?

Dit hoofdstuk gaat in op het ondermijningsbeleid van de gemeente Ommen. De informatie uit dit hoofdstuk is primair gebaseerd op bevindingen uit de documentenstudie en is aangevuld met wat de gesprekspartners over het beleid konden vertellen.

4.2 Vastgestelde beleidsdocumenten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de vastgestelde beleidsdocumenten ten aanzien van de ondermijningsaanpak in de gemeente Ommen. Een deel van de documenten is vastgesteld door de gemeenteraad, een ander deel door het college en/of samenwerkingspartners.

TABEL 3.1 VASTGESTELDE BELEIDSDOCUMENTEN ONDERMIJNINGSAANPAK

Veiligheidsvisie (IVP) 2023-2026 (vastgesteld in 2023)
Afwegingskader Vitalisering en transformatie Vakantieparken (vastgesteld in 2022)
Wijzigingsvoorstel APV 2021 (vastgesteld in 2021)
Uitvoeringsprogramma Veiligheid (vastgesteld in 2024)
Uitvoeringsprogramma VTH 2024 (vastgesteld in 2023)
Ontwerp Meerjarenbeleidsplan politie Oost-Nederland (vastgesteld in 2023)

Naast de vastgestelde beleidsdocumenten is er ook een aantal documenten dat relevant is voor de ondermijningsaanpak in de gemeente Ommen, maar formeel geen beleidsdocument zijn. Dit betreft de volgende vier documenten:

- het door het RIEC in 2019 vastgestelde *Ondermijningsbeeld* voor de gemeente Ommen;

- de door het RIEC in 2022 uitgevoerde *Weerbaarheidsscan*;
- *Veiligheidsanalyse Ommen buitengebied 2017-2020*;
- Het *Jaarverslag VTH van de gemeente Ommen* over het jaar 2022.

Het *Uitvoeringsprogramma Veiligheid* (door het college vastgesteld in maart 2024) is het meest richtinggevendende beleidsdocument in de aanpak van ondermijning door de gemeente. Het is een uitwerking van het *Integraal Veiligheidsplan (IVP)* dat op 28 september 2023 is vastgesteld door de gemeenteraad. Het IVP vormt de algemene visie van de gemeente Ommen op het gebied van veiligheid. Dat is dus breder dan enkel de aanpak van ondermijning. De aanpak van ondermijnende criminaliteit is een onderdeel van het taakveld openbare orde en veiligheid. Met het IVP wil de gemeente 'bouwen aan een veilige toekomst in Ommen'. Het vergroten van de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit is een van de aandachtspunten in het IVP. Daaronder schaarde de gemeente onder andere drugsproductie, drugshandel, illegale prostitutie en mensenhandel. In het Uitvoeringsprogramma wordt de aanpak Vitale Vakantieparken genoemd in het kader van ondermijning en het thema woninginbraken. Ook in het IVP wordt de aanpak Vitale Vakantieparken benoemd. De in hoofdstuk 3 beschreven concrete ondermijningsrisico's die zich voordoen op vakantieparken worden in het IVP en het Uitvoeringsprogramma echter niet benoemd.

Naast het IVP zien de APV en het *Afwegingskader Vitalisering en transformatie Vakantieparken* ook toe op het bestrijden van ondermijning. Zo bevat de APV in het kader van de aanpak van ondermijning weigeringsgronden voor vergunningen. Het Afwegingskader ziet toe op het terugbrengen van het recreatieve perspectief van een vakantiepark ter voorkoming van ongewenste illegale activiteiten.

4.3 Doelen

Om te 'bouwen aan een veilige toekomst' bevat het IVP enkele aandachtsgebieden. Voor dit onderzoek is het volgende aandachtspunt ten aanzien van ondermijning relevant:

- Het vergroten van de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit.

Het IVP bevat geen definitie voor ondermijnende criminaliteit. Wel worden enkele concrete kwetsbaarheden genoemd voor de gemeente. Dit zijn drugsproductie, drugshandel, illegale prostitutie en mensenhandel.

Om de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten zet de gemeente in op bewustwording en beleid & handhaving. Met bewustwording wordt niet alleen interne bewustwording in de organisatie bedoeld, maar ook bewustwording onder inwoners. De gemeente heeft namelijk de oren en ogen van inwoners nodig bij het signaleren en melden van ondermijnende criminaliteit.

Op basis van deze pijlers heeft de gemeente de volgende doelstellingen.

In 2026...

- Is het bewustzijn ten aanzien van ondermijning bij het bestuur, ambtenaren en bevolking vergroot. Minimaal 1x per jaar bijeenkomst om weerbaarheid te vergroten onder interne organisatie

- Is onze visie op ondermijning ingebed in relevante beleidsstukken en werkprocessen zodat alle gemeentelijke clusters betrokken zijn bij het tegengaan van ondermijnende activiteit.
- Is er een (jaarlijkse) voorlichtingscampagne die tot doel heeft om inwoners van de gemeente weerbaar te maken tegen ondermijning.
- Is er een meldpunt waar inwoners en medewerkers signalen van ondermijning kunnen melden.

Het Uitvoeringsprogramma bevat op vergelijkbare wijze deze doelstellingen:

- Groter bewustzijn bij ambtenaren en bestuur.
- Groter bewustzijn bij burgers en ondernemers.
- Betere verankering visie op ondermijning in beleid en werkprocessen.
- Melding doen van ondermijning is laagdrempeliger.

Het *Afwegingskader Vitalisering en transformatie Vakantieparken* voegt hier op het gebied van ondermijning een doelstelling aan toe: ‘het voorkomen van verplaatsing van negatieve effecten en illegale activiteiten vanuit omliggende regio’s naar Ommen’, ook wel het waterbedeffect genoemd. De omringende provincies Drenthe en Gelderland zijn actief bezig met het aanpakken van problematiek op hun vakantieparken. De gemeente wil voorkomen dat de illegale activiteiten zich van deze vakantieparken verplaatsen naar de parken in Ommen. Daarom zet de gemeente in op een toekomstgerichte en duurzame ontwikkeling van vakantieparken.

4.4 Activiteiten en acties

De doelen uit het IVP worden verder uitgewerkt in het *Uitvoeringsprogramma Veiligheid*. Hiervoor wordt structureel €50.000 per jaar beschikbaar gesteld. Volgens het uitvoeringsprogramma is de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, op het gebied van ondermijning, de aangewezen persoon om regie te voeren en daar waar nodig de samenwerking te zoeken om de weerbaarheid van de gemeente tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten. Hiervoor zijn de volgende in het uitvoeringsprogramma benoemde activiteiten en acties van belang:

- Er dient een handelingskader ondermijning te worden opgesteld. Ook moet er een dashboard komen met actuele cijfers en kennis over ondermijning.
- Er dient een jaarlijkse bijeenkomst over ondermijning te worden georganiseerd voor de gemeentelijke organisatie.
- Er dient een brede werkgroep ondermijning te worden opgericht binnen de gemeentelijke organisatie die het beleid en de werkprocessen regelmatig (elke drie maanden) herijken.
- Er dient een laagdrempelig meldpunt voor ondermijning te worden ingericht.

Deze activiteiten zijn ook al in eerdere documenten – zoals de weerbaarheidsscan van het RIEC – opgenomen en zijn dus terugkerende punten van aandacht voor de gemeente Ommen.

Ook is er een taak weggelegd voor de adviseur Communicatie van de gemeente. Deze taak ziet toe op het organiseren van een jaarlijkse voorlichtingscampagne voor bewoners en ondernemers. De adviseur Communicatie is verantwoordelijk voor het opstellen van het communicatieplan, het uitvoeren van de campagne en het monitoren en bijstellen van de campagne.

Om de verplaatsing van illegale activiteiten van vakantieparken in omliggende gemeentes naar de parken in Ommen te voorkomen ondersteunt de gemeente parkeigenaren en -exploitanten bij het terugbrengen van 'recreatief perspectief' op de vakantieparken. Hierbij ligt het initiatief bij de parkeigenaren en -exploitanten. De gemeente kan dan volgens het plan assisteren met 'gespecialiseerde kennis en deskundigheid' en kan ondersteunen bij een aanvraag voor een (gedeeltelijke) bestemmingswijziging.

4.5 Actualiteit, concreetheid en volledigheid van het beleid

Verschillende oudere documenten zoals het *Ondermijningsbeeld* (2019), de *Weerbaarheidsscan* (2022) en de *Veiligheidsanalyse van het buitengebied van Ommen* (2020) geven al jarenlang voldoende aanleiding voor de gemeente om ondermijnende criminaliteit als prioriteit te zien. Het IVP onderkent dit en biedt samen met het *Uitvoeringsprogramma Veiligheid* het meeste houvast waar het gaat om de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Ommen. Het IVP is in 2023 opgesteld en bevat aandachtsgebieden voor de jaren tot 2026, het *Uitvoeringsprogramma Veiligheid* is hier een uitwerking van. In het IVP wordt het vergroten van de weerbaarheid van ondermijning als eerste aandachtsgebied genoemd. Wat tot nu toe de effecten hiervan zijn, is op dit moment nog niet vast te stellen.

Het beleid op de aanpak van ondermijnende criminaliteit is echter weinig concreet. Zo bevatten het IVP en het *Uitvoeringsprogramma Veiligheid* geen definitie van ondermijnende criminaliteit. Hoewel er in het IVP wel enkele concrete kwetsbaarheden worden benoemd voor de gemeente (drugsproductie, drugshandel, illegale prostitutie en mensenhandel) wordt verder niet concreet gemaakt wat de gemeente exact verstaat onder ondermijnende criminaliteit. Hierdoor ontbreekt in de beleidsdocumenten de visie van de gemeente op haar rol bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Daarnaast zijn de doelstellingen vrij vaag en algemeen geformuleerd. De doelstellingen zijn veelal instrumenteel geformuleerd om de randvoorwaarden te creëren om aan de aanpak te kunnen werken. Er zijn in zowel het IVP als het *Uitvoeringsprogramma* bijvoorbeeld geen concrete maatschappelijke doelstellingen opgenomen die de gemeente met de ondermijningsaanpak wil bereiken. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat de gemeente bedoelt met de doelstelling dat in 2026 'onze visie op ondermijning is ingebed in relevante beleidsstukken en werkprocessen (...)'. Wat deze visie precies is, wordt niet duidelijk uit de bestudeerde documenten. Dat maakt het voor medewerkers lastig om met de geformuleerde doelstellingen te werken.

4.6 Repeterende doelstellingen

Kijkend naar de doelstellingen die de gemeente Ommen ten aanzien van de aanpak van ondermijning heeft geformuleerd, valt op dat in verschillende documenten en onderzoeken min of meer dezelfde doelstellingen en aanbevelingen staan. Zo is een aantal aanbevelingen

dat het RIEC in 2019 in het Ondernijningbeeld en in 2022 in de weerbaarheidsscan heeft gedaan ook nu terug te vinden in het uitvoeringsprogramma, zoals het inrichten van een meldpunt en van een ondernijningstafel. Opvallend is ook dat een deel van de medewerkers aangaven niet op de hoogte te zijn van het bestaan van doelstellingen ten aanzien van de aanpak van ondernijning. Tijdens verschillende gesprekken is door medewerkers bijvoorbeeld aangegeven dat zij met het ontvangen van de gespreksagenda waarin het IVP als gespreksonderwerp werd benoemd voor het eerst hoorden van het bestaan van het IVP en ter voorbereiding op het gesprek met de onderzoekers daarom voor het eerst kennis hebben kunnen nemen van de daarin opgenomen doelstellingen ten aanzien van de ondernijningsaanpak. Bij het opstellen van het *Uitvoeringsprogramma Veiligheid* zijn medewerkers betrokken middels interviews en een werksessie.

De voornaamste oorzaak dat de doelstellingen nog niet of nauwelijks gerealiseerd zijn, lijken de eerder besproken beperkt beschikbare capaciteit en het ontbreken van een interne trekker van de ondernijningsaanpak te zijn. Dat leidt ertoe dat er niet op strategisch en geplande wijze uitvoering wordt gegeven aan het IVP en de daarin opgenomen doelstellingen over ondernijning.

5 Uitvoering

5.1 Inleiding

Deelvragen:

- Hoe geeft de gemeente uitvoering aan het ondermijningsbeleid?
- Hoeveel ambtelijke capaciteit is er beschikbaar en is dit voldoende?
- Hoe is het proces van signaal tot interventie organisatorisch geborgd en is dit adequaat?
- Hoe vult de gemeente zijn regierol in en is dit adequaat?
- Hoe verloopt de samenwerking met andere partners in de veiligheidsketen?
- In hoeverre zijn de doelstellingen van het beleid gerealiseerd?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid dat gericht is op de aanpak van ondermijning en hoe dit in de praktijk tot uitdrukking komt. Daarbij wordt ingegaan op de capaciteit voor de aanpak, op welke wijze signalen die duiden op ondermijning worden opgepakt en opgevolgd, hoe de gemeente zijn regierol invult en kijken we naar de samenwerking van Ommen met haar samenwerkingspartners en naar de mate waarin de doelstellingen van het beleid gerealiseerd worden. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de gevoerde interviewgesprekken.

5.2 Uitvoering van het ondermijningsbeleid en beschikbare capaciteit

Op het gebied van veiligheid is er binnen de gemeente Ommen 2,2 fte beschikbaar, waarvan 1 fte voor de vaste AOV'er. Deze AOV'er kan binnen zijn aanstelling ongeveer een dag per week besteden aan de aanpak van ondermijning. Slechts een beperkt deel van de beschikbare capaciteit wordt ingezet voor de aanpak van ondermijning. Daarnaast is er tussen 2022 en begin 2024 0,4 fte beschikbaar geweest op het gebied van beleid. Ook is er in het verleden 0,2 fte ingezet gericht op jeugd en drugs. De reguliere taken op het gebied van veiligheid zijn niet extern belegd en zijn een vaste functie binnen de organisatie (1 fte). Sinds kort is er daarnaast een trainee Openbare Orde en Veiligheid werkzaam bij de gemeente. Ook voor deze trainee is de aanpak van ondermijning een van de vele onderdelen van haar takenpakket. Binnen de gemeentelijke organisatie is er een regiefunctie voor het veiligheidsdomein

belegd. Deze regiefunctie vormt de constante factor binnen de organisatie, vormt de oog- en oorfunctie en is contactpersoon voor bestuur en externe organisaties. Er is echter binnen de gemeente Ommen geen regievoerder voor specifiek de aanpak van ondermijning. De gemeente Ommen beschikt daarnaast over twee BOA's, met ondermijning als een van de accenten in hun omvangrijke takenpakket.

In de Kadernota 2025-2028 is een structurele investering van €130.000, oplopend naar €300.000 per jaar opgenomen voor integrale veiligheid, waar de ondermijningsaanpak een onderdeel van is. Of deze extra investering eventueel ingezet wordt voor uitbreiding van de ambtelijke capaciteit op de afdeling OOV specifiek voor ondermijning is niet af te leiden uit de Kadernota. Daarnaast wordt er structureel €120.000 vrijgemaakt voor de uitbreiding van het aantal BOA's in de gemeente Ommen. Dit kan positief bijdragen aan het welslagen van de ondermijningsaanpak.⁷

Er zijn de afgelopen jaren langs verschillende sporen acties en initiatieven geweest binnen het kader van de ondermijningsaanpak, maar het ontbreekt in veel gevallen aan structuur, regie en integraliteit. De belangrijkste reden hiervoor is dat de capaciteit voor de aanpak van ondermijning gering is, maar vooral dat de functie van adviseur openbare orde en veiligheid (AOV) aan veel wisselingen onderhevig is geweest. Illustratief is dat gedurende de uitvoering van dit onderzoek (de periode van december 2023 tot en met mei 2024) vier verschillende personen de functie van AOV'er hebben bekleed. In de afgelopen twee jaar zijn dit zes mensen geweest. Er is dus sprake van veel verloop binnen deze weliswaar vast belegde functie. Constante wisselingen op deze functie is funest voor het op duurzame wijze uitvoering kunnen geven aan het ondermijningsbeleid en het opbouwen van een goede samenwerkingsrelatie met veiligheidspartners. Dit is dan ook een aandachtspunt. Momenteel wordt er gewerkt aan het weer op vaste basis invullen van de AOV-functie.

Onderzoek naar ondermijningsrisico's vakantieparken

De gemeenten in de provincie Overijssel hadden vermoedens wat mogelijke misstanden op kwetsbare vakantieparken waren, maar misten zelf de kennis, capaciteit en expertise om hier onderzoek naar te doen. Daarom is het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken opgericht. Het Expertisecentrum doet onderzoek, adviseert gemeenten, maar kan ook capaciteit leveren voor toezicht op de vakantieparken. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving. Daaraan schort het met name in Ommen. Onderzoek van het Expertisecentrum heeft de problematiek en de kwetsbaarheden van de vakantieparken in kaart gebracht, maar dit heeft nog niet geleid tot concrete acties. Er wordt medio 2024 met ondersteuning van het Expertisecentrum gewerkt aan collegevoorstellen die de aanpak van illegale en onwenselijke praktijken op een aantal vakantieparken, waaronder ook permanente bewoning, wordt geprioriteerd. Volgens vrijwel alle gesprekspartners wordt het ontbreken van actiegerichtheid in de gemeente Ommen, om echt wat aan de problemen te doen, duidelijk zichtbaar op het dossier van de vakantieparken.

De gemeente is regisseur op het gebied van veiligheid en de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Die regiefunctie kan alleen worden waargemaakt wanneer de functie van AOV'er zowel sterk verankerd is binnen de eigen organisatie als binnen het netwerk van samenwerkingspartners zoals de politie, het RIEC en het Openbaar Ministerie. Om tot actie en resultaten te komen dienen met hen samenwerkingsrelaties te worden aangegaan, moeten ver-

⁷ De Kadernota is door de gemeenteraad van Ommen vastgesteld op 11 juli 2024.

schillende partners op elkaar kunnen vertrouwen en moet worden geïnvesteerd in netwerkreliaties. Aan die randvoorwaarde wordt al geruime niet voldaan. Het beeld komt naar voren dat de gemeente vaak 'niet thuis geeft' als het aankomt op concreet handelen, ook in samenwerking met de externe partners van de gemeente.

Jongerenaanpak in Ommen

Waar de gemeente succesvol in is geweest is de jongerenaanpak. Er waren veel signalen dat drugsgebruik onder bepaalde jongeren problematische vormen had aangenomen. De gemeente bracht samen met de politie en hulpverleningsinstanties in kaart welke drugsproblematiek zich voordeed in de gemeente en formuleerde een aanpak om de problemen aan te pakken. Dit leidde tot een top 15 van jongeren die allen een brief kregen van de burgemeester waarin stond dat zij in beeld waren bij gemeente en politie en dat voortzetting van het problematische gedrag niet onbestraft zou blijven. Tegelijk werd ook de helpende hand geboden door hulp aan te bieden om de jongeren een persoonlijk hulpaanbod te doen. De top 15 is gedurende het programma verder uitgebreid. Door de jongeren kansen en perspectief te bieden, bijvoorbeeld op het terrein van talentontwikkeling is het gelukt jongeren weer op het rechte pad te krijgen.

Het jongerenwerk in Ommen vervult een belangrijke functie in het herkennen van signalen van jongeren die op het verkeerde pad dreigen te raken. Door middel van weerbaarheidstrainingen op middelbare scholen worden jongeren bewust gemaakt van de risico's van drugsgebruik en de verleidingen die de drugscriminaliteit bieden. Het jongerencentrum is een ontmoetingsplek waar jongeren elkaar treffen en waar de jongerenwerkers het gesprek met hen kan aangaan en vroegtijdig problemen kunnen signaleren. Er wordt ingezet op talentontwikkeling om jongeren een aantrekkelijk alternatief te bieden.

5.3 Borging van het proces van signaal tot interventie

Binnen de gemeente is er geen structuur voor het melden van signalen die duiden op ondermijnende activiteiten. Een aantal medewerkers geeft in de gesprekken aan dat ze denken te weten bij wie ze terecht kunnen met signalen die duiden op ondermijning. In de organisatie is dat meldpunt echter niet formeel belegd. Er zijn bovendien geen trainingen gegeven aan medewerkers in het kunnen herkennen van signalen van ondermijning – niet in zijn algemeenheid en evenmin ten aanzien van ondermijningsrisico's gerelateerd aan het eigen vakgebied. Er is geen structuur of werkwijze voor het verrijken van signalen om deze uiteindelijk op te werken naar een casus. Wat eveneens ontbreekt is een lokaal ondermijningsoverleg waarbinnen in breder verband, met medewerkers vanuit verschillende afdelingen en disciplines signalen en fenomenen worden besproken. Door het RIEC is al in 2022 aanbevolen een dergelijk overleg in te richten naar aanleiding van de uitgevoerde weerbaarheidsscan.

Verschillende medewerkers hebben aangegeven dat zij geen beeld hebben wat er wordt gedaan met de signalen die zij afgeven. Er wordt geen terugkoppeling gegeven of een signaal is opgepakt en op welke wijze. Voor een aantal medewerkers werkt dit ontmoedigend om signalen te melden. Het inrichten van een intern meldpunt voor signalen van medewerkers is door het RIEC al in 2022 aanbevolen en is eveneens als doelstelling opgenomen in het uitvoeringsprogramma. Dit meldpunt nu daadwerkelijk in gaan richten zou een belangrijke stap zijn om de ondermijningsaanpak beter van de grond te krijgen.

5.4 De gemeentelijke regierol

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de gemeente haar regierol niet oppakt. Door meerdere samenwerkingspartners wordt aangegeven dat zij niet merken dat de gemeente de boel op gang brengt en de woorden op papier niet of nauwelijks vertaalt in acties. Er vinden geen concrete acties of controles plaats gericht op de ondermijningsfenomenen die in Ommen te zien zijn en aan signalen wordt volgens een groot deel van de gesprekspartners meestal geen opvolging gegeven.

De laatste keer dat er een grote integrale ondermijningscontrole (met de politie, de gemeente en het RIEC) heeft plaatsgevonden was in 2020. Dit betrof een controle in het kader van de aanpak Vitale Vakantieparken. Sindsdien stokt ook deze aanpak.

Binnen de gemeente ontbreekt het aan sturing over de ondermijningsaanpak. Er vindt geen regie plaats op het dossier ondermijning en medewerkers die zich met de aanpak van ondermijning bezighouden worden niet aangestuurd wat ze moeten doen. Dit geldt in het bijzonder voor de BOA als de ogen en oren op straat. Dit gebrek aan sturing is deels te wijten aan het niet voldoende urgentie voelen om ondermijnende criminaliteit zichtbaar aan te pakken. Tekenend in dat licht is dat de huidige BOA zijn privéauto moet gebruiken als hij zijn werkzaamheden verricht; er is geen handhavingsauto beschikbaar. Dit maakt dat de BOA veel minder zichtbaar is tijdens zijn werk, waardoor inwoners en ondernemers minder snel met signalen, vragen en zorgen bij hem komen. Dat draagt niet bij aan het van de grond krijgen van de ondermijningsaanpak.

In vrijwel alle gesprekken komt naar voren dat er binnen de gemeente geen medewerker is die als regievoerder de dragende kracht is achter de ondermijningsaanpak, deze aanjaagt, een aanspreekpunt is voor collega's en ketenpartners en zaken als bewustwordings sessies organiseert. De AOV'er zou dit moeten doen, maar diens takenpakket is zo omvangrijk dat dit niet goed van de grond komt. In één dag per week kan de regierol niet uit de verf komen.

5.5 Samenwerking met ketenpartners

Op regionaal en provinciaal niveau is de gemeente actief in verschillende samenwerkingsverbanden. Ook is Ommen aangesloten bij Project Prisma.

Project Prisma

Project Prisma is een samenwerkingsproject van de politie Eenheid Oost-Nederland district IJsselland basisteam Vechtdal, het RIEC Oost-Nederland, de Provincie Overijssel, de Omgevingsdienst IJsselland, de Belastingdienst en de gemeenten Hardenberg, Ommen en Dalfsen. Doel van het project is om vanuit meerdere inzichten en binnen een integrale samenwerking met één scherp beeld naar een bedrijfspand te kijken om zo in beeld te krijgen welke bedrijven en bedrijfspanden binnen het Vechtdal kwetsbaar zijn voor criminele activiteiten of daar al mee te maken hebben. Het project beoogt zichtbaar te maken wat nu nog onzichtbaar is en op die manier een integrale vuist te maken tegen ondermijnende criminaliteit in de regio Vechtdal.

Op bestuurlijk regionaal niveau heeft de burgemeester een voortrekkersrol bij de aanpak van ondermijning, specifiek gericht op vakantieparken. De afspraken die daar gemaakt worden,

worden echter niet of nauwelijks doorvertaald naar lokale acties of afspraken binnen de gemeente Ommen. Ommen loopt op dit punt achter op de andere Vechtdal gemeenten.

De samenwerking en relatie met ketenpartners is op persoonlijk vlak goed, maar er wordt in uitvoerende zin weinig samen gedaan. De bestuurlijke samenwerking met andere gemeenten is vooral gericht op het regionale en bovenregionale niveau. Ommen neemt niet zichtbaar *best practices* van andere (Vechtdal) gemeenten over ten aanzien van het intern inbedden van de ondermijningsaanpak. Daar liggen kansen voor de gemeente.

Door een aantal samenwerkingspartners is tijdens de gesprekken aangegeven dat er in de praktijk weinig concrete acties van de grond komen. Een van de samenwerkingspartners verwoorde dit als volgt:

‘Op dit moment weten wij niet bij wie wij moeten zijn vanuit de gemeente Ommen als wij iemand nodig hebben. De gemeente zou de regie moeten hebben maar heeft die totaal niet. Feitelijk gezien is de gemeente Ommen geen samenwerkingspartner omdat er niemand is en er niets gezamenlijks van de grond komt.’

Andere samenwerkingspartners geven aan dat zij wel in actie willen komen, maar dat de gemeente vanuit haar regierol het initiatief moet nemen. Dat gebeurt niet.

6 Weerbaarheid

6.1 Inleiding

Deelvragen:

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

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie en bestuurders. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag hoe de gemeente Ommen ervoor zorgt dat de kans op ondermijning zo klein mogelijk is.

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

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

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de gevoerde interviewgesprekken en de groepsgesprekken met medewerkers en raadsleden.

6.2 Bewustzijn en weerbaarheid van de organisatie en samenleving

Tijdens het groepsgesprek met medewerkers bleek dat de overgrote meerderheid van de deelnemers denkt dat ondermijning ook in Ommen voorkomt en voet aan de grond heeft.

Een van de deelnemers verwoorde dit als volgt: 'Wat in een grote gemeente kan gebeuren, kan ook hier gebeuren. Het is naïef om te denken dat het niet voorkomt in Ommen.'

Tijdens het groepsgesprek kwam tegelijkertijd het beeld naar voren dat het voor medewerkers niet altijd zichtbaar en tastbaar is wat ondermijnende criminaliteit is en welke risico's er zijn. Ook gaven medewerkers aan dat het voor hen onduidelijk is wat de ondermijningsrisico's zijn in hun eigen werk en dat hier volgens hen niet voldoende het gesprek over wordt gevoerd binnen de organisatie. Toch zeggen medewerkers wel in staat te zijn om aan te voelen of een verzoek dat ze krijgen of een plan dat hen wordt gepresenteerd een luchtje heeft. 'Als het te mooi is om waar te zijn, dan is het dat vaak ook.' Wanneer dit aan de orde is konden de deelnemers aan het groepsgesprek echter niet aangeven, 'het is vooral een kwestie van gevoel'.

In het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers heeft het thema weerbaarheid en ondermijning vrijwel geen plek. Daar zou wel behoefte aan zijn werd tijdens de gevoerde gesprekken aangegeven. Een meerderheid van de bij het groepsgesprek aanwezige medewerkers maakte de inschatting zelf voldoende weerbaar te zijn tegen ongewenste beïnvloeding. Daarbij werd wel opgemerkt dat je nooit volledig weerbaar kunt zijn en dat het in een concrete situatie wellicht lastig zou kunnen worden niet voor de druk te bezwijken.

Er is de afgelopen jaren binnen de organisatie op een aantal manieren aandacht geweest voor het thema veiligheid en in beperkte mate ook voor het weerbaarheid tegen ondermijning. Zo is er een presentatie gegeven aan alle medewerkers over integrale veiligheid, ondermijning en bevolkingszorg en zijn er bij beleidsontwikkeling interviews gehouden met medewerkers, bijvoorbeeld over de Wet Bibob. Daarnaast zijn er agressietrainingen geweest en is het agressieprotocol herzien. Er is ook een externe vertrouwenspersoon beschikbaar.

Tijdens het groepsgesprek is aan medewerkers gevraagd of hun eigen weerbaarheid en de weerbaarheid van de organisatie een terugkerend gespreksthema is. Dit is niet het geval. Onderling spreekt men er weleens over, maar er worden geen gezamenlijke groepsessies gehouden waarin integraal over dit thema wordt gesproken. Voor veel medewerkers – ook zij die al meer dan tien jaar bij de gemeente Ommen werkzaam zijn – was het groepsgesprek in het kader van dit onderzoek de eerste keer dat er op een integrale manier over weerbaarheid is gesproken. Dit werd als waardevol ervaren en zou men dan ook graag vaker willen doen. Voor vrijwel alle aanwezigen zat de meerwaarde van een dergelijk gesprek ook in de concreetheid waarmee het thema weerbaarheid en ondermijning werd besproken. De voorbeelden uit de praktijk zorgen bij veel aanwezigen voor een beter inzicht in de verschijningsvormen en weerbarstigheid van ondermijning. De wens om in de toekomst de thema's ondermijning en weerbaarheid vaker in een sessie concreet te maken en voorbeelden met elkaar uit te werken werd breed gedeeld. In het Uitvoeringsprogramma is één van de concrete acties binnen het thema ondermijning het jaarlijks meenemen van de medewerkers en het bestuur in de laatste ontwikkelingen rondom het fenomeen ondermijning en de impact hiervan op de gemeente Ommen. De wens van de medewerkers sluit daar goed bij aan.

Er zijn de laatste jaren een aantal schouwen geweest waarbij medewerkers van de gemeente die met ondermijning in aanraking zouden kunnen komen met de politie door de gemeente zijn gereden en werden gewezen op mogelijke signalen van ondermijning en hoe deze te herkennen zijn. Dit heeft bijgedragen aan het bewustzijn van medewerkers.

Bewustzijn ondermijningsrisico's agrariërs

In Ommen zijn ervencoaches actief die in contact staan met de agrarische gemeenschap. Zij werken in opdracht van de provincie en de Overijsselse gemeenten, maar opereren onafhankelijk. Zij adviseren boeren over de bedrijfsvoering en de uitdagingen en veranderingen waarvoor boeren gesteld staan. In die gesprekken kunnen ook ondermijningsrisico's ter sprake komen. Daarin proberen de ervencoaches bewustzijn te creëren over de ondermijningsrisico's op het platteland.

LTO Noord is in samenwerking met het Platform Veilig Ondernemen, de gemeenten en een aantal andere organisaties in het Vechtdal het initiatief Veilig Buitengebied gestart. Het doel hiervan is om het bewustzijn van ondermijningsrisico's onder inwoners van het buitengebied te vergroten. De gemeenten Dalfsen en Hardenberg hebben dit lokaal handen en voeten gegeven door een gemeentelijk kernteam op te richten dat initiatieven onderneemt het bewustzijn in de buitengebieden te vergroten. In de gemeente Ommen is zo'n kernteam niet van de grond gekomen.

6.3 Bewustzijn en weerbaarheid van de raad

Ook tijdens het groepsgesprek met de raad bleek dat de overgrote meerderheid van de deelnemers denkt dat ondermijning ook in Ommen voorkomt en voet aan de grond heeft. Tegelijkertijd kwam in dit groepsgesprek naar voren dat het ook voor raadsleden niet altijd zichtbaar en tastbaar is wat ondermijnende criminaliteit is en welke risico's er zijn. Voor raadsleden geldt dat ze interessant kunnen zijn voor criminelen omdat ze besluitvorming zouden kunnen beïnvloeden of omdat ze over bepaalde (vertrouwelijke) informatie beschikken die interessant is voor criminelen. Ongeveer de helft van de raadsleden onderkent dit risico. Tijdens het groepsgesprek met raadsleden werd aangegeven dat ook bij de raad hun eigen weerbaarheid en de weerbaarheid van de organisatie geen terugkerend gespreksthema is.

6.4 Organisatorische waarborgen

De organisatiefilosofie van de gemeente Ommen, waardoor veel taken zijn uitbesteed, wordt door verschillende gesprekspartners gezien als een risico voor de weerbaarheid van de organisatie. Door het verloop van medewerkers dat hiervan het gevolg is, heeft de gemeente minder ogen en oren in de organisatie.

Zowel uit de gevoerde gesprekken als uit de documentstudie komt naar voren dat er binnen de gemeente geen algemene kaders zijn ontwikkeld op het gebied van weerbaarheid en ondermijningsrisico's. Zoals gezegd is er geen algemeen aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie waar medewerkers terecht kunnen met vragen en signalen. Medewerkers kunnen meldingen doen bij de coördinator of de gemeentesecretaris. Tijdens de gesprekken is door medewerkers echter aangegeven dat zij niet altijd weten waar ze terecht moeten met signalen; veelal melden ze deze bij hun coördinator. Dat dit ook de formele werkwijze is, is bij in ieder geval een deel van de medewerkers niet bekend.

In de Weerbaarheidsscan van het RIEC uit 2022 zijn een aantal aanbevelingen gedaan over weerbaarheid en bewustwording. Deze zijn allemaal tot dusverre niet opgevolgd. Zo is er geen plan van aanpak gemaakt voor doorlopende bewustwording binnen de organisatie (aanbeveling 1 van het RIEC) en is er geen gedragscode voor ambtenaren opgesteld ten aanzien van het versterken van bewustzijn over het thema integriteit en de dilemma's die daar in de praktijk bij horen (aanbeveling 4 van het RIEC). Wel is het agressieprotocol geüpdatet (aanbeveling 4 van het RIEC).

Een punt waarop de gemeente Ommen het goed doet in het licht van de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie is de regeling ten aanzien van delegatie en mandaat in besluitvorming. Voordat een besluit formeel kan worden genomen, moet er worden opgeschaald binnen de organisatie en er geldt een vier-ogen-principe. Dat maakt het lastiger om als medewerker onder druk een besluit te nemen. Ook voor alle college- en raadsvoorstellen en financiële betalingen geldt het vier-ogen-principe.

7 Gemeenteraad

7.1 Inleiding

Deelvragen:

- Welke kaders heeft de raad gesteld?
- Wat is de informatiebehoefte van de raad?
- Hoe vult de raad zijn controlerende rol in?
- In welke mate is de raad op de hoogte (gebracht) van ontwikkelingen op het gebied van ondermijning binnen de gemeente? Wordt de informatiebehoefte van de raad hiermee afgedekt?

In dit hoofdstuk staat de rol van de gemeenteraad van Ommen bij de ondermijningsaanpak centraal. Er zal worden ingegaan op de door de raad gestelde kaders, de informatiebehoefte van de raad, de wijze waarop de raad haar controlerende taak invult en de mate waarin de raad op de hoogte wordt gebracht van ontwikkelingen op het gebied van ondermijning. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn primair gebaseerd op het groepsgesprek met raadsleden.

7.2 De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

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

Het *Uitvoeringsprogramma Veiligheidsvisie 2023-2026* is op 18 april 2024 per brief aan de gemeenteraad van Ommen ter kennisname aangeboden.⁸

⁸ Zie voor de raadsbrief: <https://ommen.raadsinformatie.nl/modules/1/Ingekomen%20stukken%20%28vanaf%202024%29/936466>.

Op 4 maart 2021 is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) uit 2014 ingetrokken en vervangen door een nieuwe APV. Hierin zijn weigeringsgronden opgenomen in het kader van de aanpak van ondermijning. Vergunningen voor vechtsportevenementen en de exploitatie van openbare inrichtingen kunnen geweigerd worden als de aanvragers van 'slecht levensgedrag' zijn. Dat geldt als de beheerder van slecht levensgedrag is. Dit zijn de formele kaders die de raad heeft gesteld.

7.3 De informatiebehoefte van de gemeenteraad

De informatievoorziening aan de raad over de aanpak van ondermijning vindt met name plaats in de reguliere P&C-cyclus (programmabegrotingen, jaarstukken. In de *Jaarrekening 2021* wordt onder het kopje 'taakveld openbare orde en veiligheid' ingegaan op twee doelstellingen van de aanpak van ondermijning: 'opstellen ondermijningsbeleid' (groen, 'verloopt volgens planning') en 'ondermijning op vakantieparken continueren' (grijs, 'gerealiseerd'). In *Jaarstukken 2022* zijn de realisatie van de doelstellingen 'Uitvoering geven aan ondermijningsbeleid' en 'Aanpak ondermijning vakantieparken continueren' groen gewaardeerd, dus 'verloopt volgens planning'. In het licht van de voorgaande hoofdstukken ligt een groene score niet voor de hand, maar deze worden niet toegelicht. 'In de financiële werkgroep is afgesproken dat alleen een toelichting wordt gegeven bij de kleuren oranje en rood, dus deze punten wordt niet toegelicht', zo wordt in de jaarstukken als toelichting gegeven.

Terugblikken op de lokale aanpak van ondermijning en de mate waarin de doelen van het beleid worden gerealiseerd, gebeurt niet in de raad of commissie. Er zijn door de raad ook geen schriftelijke vragen hierover gesteld in de afgelopen periode.

Tijdens de werksessie is gebleken dat ongeveer de helft van de raadsleden meer geïnformeerd zou willen worden over de aanpak van ondermijning, over wat er speelt binnen de gemeente (aard, omvang, casuïstiek) en de acties die ondernomen zijn. Een aantal raadsleden heeft hier geen mening over omdat ze geen zicht hebben op de problematiek en dus ook niet weten of er wat te informeren valt. De informatiebehoefte is daarmee wat diffuus. De raad heeft in het verleden geen signalen gegeven dat de informatievoorziening op dit punt onvoldoende zou zijn of dat er behoefte is aan meer informatie.

Bijlage 1: Deelvragen

Onderzoeksthema 1: Knelpunten, succesfactoren en aanbevelingen

- Welke knelpunten doen zich voor in het beleid, de uitvoering, de samenwerking, de weerbaarheid en de rol van de raad?
- Welke succesfactoren zijn er in het beleid, de uitvoering, de samenwerking, de weerbaarheid en de rol van de raad?
- Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de aanpak van ondermijning door de gemeente Ommen te verbeteren, de weerbaarheid te vergroten en de rol van de raad te verbeteren.

Onderzoeksthema 2: Ondermijnende fenomenen en risico's

- Welke verschijningsvormen van ondermijning doen zich voor in Ommen?
- Wat zijn de belangrijkste criminele gelegenheidsstructuren en risico's?
- Hoe is de informatiepositie van de gemeente en zijn er witte vlekken?

Onderzoeksthema 3: Beleid

- Welk beleid heeft de gemeente vastgesteld in de aanpak van ondermijning en de weerbaarheid daartegen?
- Welke doelen en activiteiten vloeien voort uit het beleid?
- In hoeverre is het beleid volledig, concreet en actueel?

Onderzoeksthema 4: Uitvoering

- Hoe geeft de gemeente uitvoering aan het ondermijningsbeleid?
- Hoeveel ambtelijke capaciteit is er beschikbaar en is dit voldoende?
- Hoe is het proces van signaal tot interventie organisatorisch geborgd en is dit adequaat?
- Hoe vult de gemeente zijn regierol in en is dit adequaat?
- Hoe verloopt de samenwerking met andere partners in de veiligheidsketen?
- In hoeverre zijn de doelstellingen van het beleid gerealiseerd?

Onderzoeksthema 5: Weerbaarheid

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

Onderzoeksthema 6: Gemeenteraad

- Welke kaders heeft de raad gesteld?
- Wat is de informatiebehoefte van de raad?
- Hoe vult de raad zijn controlerende rol in?

- In welke mate is de raad op de hoogte (gebracht) van ontwikkelingen op het gebied van ondermijning binnen de gemeente? Wordt de informatiebehoefte van de raad hiermee afgedekt?

Bijlage 2: Bestudeerde documenten

Veiligheidsvisie gemeente Ommen
Afwegingskader Vitalisering en transformatie vakantieparken
Collegevoorstel APV 2021
Uitvoeringsprogramma VTH 2024 gemeente Ommen
Ontwerp Meerjarenbeleidsplan Politie 2024-2027
Ondermijningsbeeld gemeente Ommen
Weerbaarheidsscan Gemeente Ommen 2022
Veiligheidsanalyse Ommen Buiten gebied (2017-2022)
Jaarverslag 2022 VTH gemeente Ommen
Uitvoeringsprogramma Veiligheid
Projectplan Project Prisma
Kadernota

Bijlage 3: Overzicht van gesprekspartners

Gesprekspartners individuele gesprekken

Medewerkers/bestuurders

Adviseur openbare orde en Veiligheid⁹

Strategisch adviseur veiligheid (opsteller uitvoeringsprogramma)

Regisseur fysieke leefomgeving

Bedrijvencontactfunctionaris en adviseur recreatie en toerisme

BOA

Burgemeester van Ommen¹⁰

Ketenpartners

Politie – Teamchef en teamchef i.o.

Politie – Ondernijningsteam

RIEC – Accountmanager district IJsselland

OM – Gebiedsofficier IJsselland en senior beleidsadviseur ondernijning

Overige organisaties/personen

Jongerenwerkers

Expertisecentrum Vitale Vakantieparken

Ervencoaches Provincie Overijssel

LTO Noord Afdeling Vechtdal

Deelnemers groepsgesprek medewerkers

Medewerker Werk en Inkomen

Medewerker Jeugd

Medewerker Schuldhulpverlening

Inkomensconsulent

Regisseur zorg en veiligheid

Medewerker Ruimtelijke Ordening

Regisseur fysieke leefomgeving

Trainee OOV

Medewerker frontoffice (2x)

Medewerker sociaal domein

Medewerker vastgoed

⁹ Onderzoekers hebben met twee adviseurs openbare orde en veiligheid gesproken.

¹⁰ Met de burgemeester is door onderzoekers twee keer gesproken.



pro facto



www.pro-facto.nl