

## Ondermijning op het platteland: Problemen en aanpak

Authors	Blatter,Iris; Spapens,Antonius
Publication Date	2023
Document Version	publishersversion
Link	<a href="https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/3622beb7-b497-4724-9d22-78c27fae827a">https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/3622beb7-b497-4724-9d22-78c27fae827a</a>
Citation	Blatter, I & Spapens, A 2023, Ondermijning op het platteland : Problemen en aanpak. Boom Criminologie, Den Haag.
Download Date	2026-06-12 23:25:42
Rights	<p>General rights</p> <p>Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.</li> <li>- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain</li> <li>- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal"</li> </ul> <p>Take down policy</p> <p>If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.</p>



ONDERMIJNING

OP HET

PLATTELAND

PROBLEMEN EN AANPAK

Iris Blatter & Toine Spapens

Boomcriminologie

In de afgelopen jaren is ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit steeds hoger op de agenda van de overheid gekomen. Ook kleine en middelgrote gemeenten met een relatief groot (agrarisch) buitengebied hebben daarmee te maken. Deze gemeenten zijn in meerdere opzichten kwetsbaar, maar hebben tegelijkertijd minder menskracht en middelen om ondermijnende criminaliteit zelfstandig aan te pakken en er weerbaar tegen te zijn. De gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk hebben ruim twee jaar samengewerkt in het Programma ondermijning De Langstraat, in samenwerking met de provincie Noord-Brabant en Tilburg University, om in dat kader handelingsperspectieven te ontwikkelen. Dit boek vormt daarvan de weerslag.

Thema's die in het programma aan de orde kwamen zijn de weerbaarheid van kleine en middelgrote plattelandsgemeenten tegen beïnvloeding door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, het vergroten van meldingsbereidheid in het buitengebied, het voorkomen van criminaliteit op vakantieparken en het zicht krijgen op ondermijningsproblematiek in de automotivebranche. *Ondermijning op het platteland* is echter ook een breder pleidooi om de nog achterblijvende aandacht voor de (zware) criminaliteitsproblematiek op het platteland te versterken.

**Iris Blatter** is onderzoeker en docent strafrecht aan Tilburg University.

**Toine Spapens** is hoogleraar criminologie aan Tilburg University.

ISBN 978-90-4730-160-8



9 789047 301608 >

**Boomcriminologie**

## Ondermijning op het platteland



# ONDERMIJNING OP HET PLATTELAND

*Problemen en aanpak*

IRIS BLATTER  
TOINE SPAPENS

Met medewerking van Martijn Groenleer, Niels Karsten  
en Julien van Ostaaijen

Boom Criminologie  
Den Haag  
2023

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2023 Auteurs | Boom Criminologie

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van vervoelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het vervoelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-uvo.nl](http://www.stichting-uvo.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-4730-160-8

ISBN 978-94-0011-310-7 (e-book)

NUR 741

[www.boomcriminologie.nl](http://www.boomcriminologie.nl)

# INHOUD

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>1 Algemene inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrondschemen	11
1.2 Georganiseerde misdaad en bestuurlijke aanpak in Nederland	12
1.3 'Ondermijnende' criminaliteit: het begrip	14
1.4 Kwetsbaarheden van kleinere en middelgrote gemeenten	16
1.5 Het Programma ondermijning De Langstraat	17
1.6 Leeswijzer	20
<b>2 (Ondermijnende) criminaliteit op het platteland</b>	<b>21</b>
2.1 Inleiding	21
2.2 Plattelandscriminologie	21
2.3 Criminaliteitsproblemen op het Nederlandse platteland	23
2.3.1 Zwaardere vermogenscriminaliteit op het Nederlandse platteland	24
2.3.2 Middelengebruik op het Nederlandse platteland	24
2.3.3 Arbeidsuitbuiting op het Nederlandse platteland	25
2.3.4 Milieuproblematiek op het Nederlandse platteland	25
2.4 Georganiseerde (drugs)criminaliteit op het platteland	27
2.5 Een culturele kloof tussen platteland en stad?	28
2.6 Opsporing en handhaving op het platteland	33
2.7 Tot slot	36
<b>3 Handhavingsvraagstukken in het buitengebied</b>	<b>37</b>
3.1 Inleiding	37
3.2 Criminaliteit en overlast in het buitengebied	37
3.2.1 Dumping en lozing van (drugs)afval	37
3.2.2 Stroperij	38
3.2.3 Wildcrossen en andere vormen van verstoring	39
3.2.4 Criminaliteit in relatie tot de agrarische sector	40
3.3 Knelpunten in de handhaving	40
3.3.1 De diversiteit van het aantal betrokken partijen	41
3.3.2 Capaciteitsproblemen	43
3.3.3 Knelpunten bij informatiedeling	44
3.4 Integrale samenwerking in het buitengebied	45
3.4.1 Integrale samenwerking	45
3.4.2 Initiatieven tegen ondermijning in het buitengebied	47
3.5 Tot slot	51

<b>4</b>	<b>Organisatorische weerbaarheid</b>	<b>53</b>
4.1	Inleiding	53
4.2	Weerbaarheid van de gemeenteraad	54
	4.2.1 Voorkomen van beïnvloeding van raadsleden	54
	4.2.2 Voeren van bewustwordingsgesprekken met raadsleden	57
4.3	Betrekken van de gemeenteraad bij ondermijningsbeleid	61
4.4	Weerbaarheid tegen (ondermijnende) juridische procedures	63
	4.4.1 Aard van de juridische procedures	64
	4.4.2 Omvang van de problematiek	65
	4.4.3 Vergroten van weerbaarheid	66
4.5	Tot slot	68
<b>5</b>	<b>Het vraagstuk van meldingsbereidheid</b>	<b>71</b>
5.1	Inleiding	71
5.2	Wetenschappelijke inzichten in meldingsbereidheid	71
	5.2.1 Maatschappelijk klimaat	72
	5.2.2 Persoonskenmerken	73
	5.2.3 De (perceptie van de) ernst	74
	5.2.4 Afwegingen van kosten en baten	75
	5.2.5 Het meldingsproces (toegankelijkheid en afhandeling)	76
	5.2.6 Opvolging van de melding	78
	5.2.7 Vertrouwen in de autoriteiten	79
5.3	Vergroten van meldingsbereidheid	80
	5.3.1 Vergroten van de bewustwording van de problematiek	80
	5.3.2 Verlagen van drempels voor het melden van signalen	82
	5.3.3 Wettelijke meldingsverplichtingen	83
5.4	Tot slot: naar een model inzake meldingsbereidheid	84
<b>6</b>	<b>Zoeken naar handelingsperspectieven: de automotive branche en vakantieparken</b>	<b>87</b>
6.1	Inleiding	87
6.2	Ondermijningsproblemen in de automotive-branche	88
	6.2.1 De aard van de problematiek	88
	6.2.2 De aanpak van de problemen in de automotive-branche	89
6.3	Ondermijningsproblematiek op vakantieparken	93
	6.3.1 De aard van de problematiek	93
	6.3.2 De aanpak van de problemen op vakantieparken	95
6.4	Organised Crime Field Labs De Langstraat	97
	6.4.1 De methodiek	97
	6.4.2 Het De Langstraat Field Lab automotive-branche	99
	6.4.3 Het De Langstraat Field Lab vakantieparken	101
6.5	Tot slot	103

<b>7</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>105</b>
7.1	Inleiding	105
7.2	De aandacht voor ondermijning in kleinere gemeenten	106
7.3	De aanpak van ondermijning in kleinere gemeenten	107
	<b>Referenties</b>	<b>111</b>



## VOORWOORD

Problemen rondom ondermijning beperken zich in Nederland niet tot de grote steden, maar raken evenzeer kleinere en middelgrote gemeenten met een plattelandskarakter. Dit wordt niet alleen verklaard door het feit dat criminele netwerken of criminele families, al dan niet historisch, ook in plattelandsgemeenten geworteld zijn, maar tevens doordat in Nederland de grens tussen urbane en rurale gebieden meestal niet scherp te trekken valt en illegale activiteiten net zo gemakkelijk op het platteland kunnen worden uitgevoerd als in de stad. In een aantal opzichten biedt het buitengebied criminelen juist voordelen, zoals minder zichtbaarheid en een beperktere aanwezigheid van de politie en toezichthoudende en handhavende instanties. Desondanks is binnen de Nederlandse criminologie de specifieke aandacht voor (zware) criminaliteit op het platteland tot op heden relatief beperkt geweest. Dit boek heeft dan ook tot doel om die lacune op een aantal punten te vullen, zonder daarbij volledigheid te pretenderen.

Deze publicatie vloeit voor een belangrijk deel voort uit de resultaten van het Programma ondermijning De Langstraat, waarin de gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk twee jaar hebben gewerkt aan thema's rondom ondermijning waarmee zij als kleinere en middelgrote gemeenten worden geconfronteerd, daarbij ondersteund door de provincie Noord-Brabant en Tilburg University. Hierbij spreken wij onze erkentelijkheid uit naar de leden van de stuurgroep en projectgroep van het programma voor de constructieve bijeenkomsten en commentaren die zij hebben aangedragen. Daarnaast bedanken wij iedereen die heeft bijgedragen aan de activiteiten die hebben kunnen leiden tot dit boek, zowel vanuit de direct betrokken organisaties als vanuit andere gemeenten, in de vorm van het aandragen van kennis en ervaringen, meewerken aan interviews en enquêtes, en deelname aan field labs.

Iris Blatter  
Toine Spapens

Tilburg, 27 april 2023



## 1.1 ACHTERGRONDSCHETS

Ondermijningsproblemen als gevolg van zware (georganiseerde) criminaliteit zijn de afgelopen jaren steeds hoger op de overheidsagenda gekomen, mede als gevolg van ingrijpende gebeurtenissen zoals de moorden op advocaat Derk Wiersum in 2019 en op journalist Peter de Vries in 2021. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar grootschalige drugscriminaliteit en de gevaren van vermenigving van de onder- en bovenwereld. In de woorden van voormalig minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus, kan het beleid worden samengevat als ‘oprollen, afpakken en voorkomen’ (Tweede Kamer, 2020a). Inmiddels is een veelheid aan initiatieven genomen om het probleem van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit aan te pakken. Uit onderzoek in 2017 bleek dat op dat moment 97 procent van de Nederlandse gemeenten zich ervan bewust was dat georganiseerde misdaad zich ook op hun grondgebied afspeelde (Tweede Kamer, 2017). Een groot deel van de gemeenten had op dat moment een min of meer vastomlijnde organisatiestructuur voor de aanpak ervan. Wel ontbrak bij een deel van de gemeenten nog het gevoel van urgentie, omdat zij geen zicht hadden op de lokaal aanwezige georganiseerde criminaliteit en was de borging vooral bij kleinere gemeenten fragiel (Abraham e.a., 2021).

Hoewel in Nederland gevestigde criminele samenwerkingsverbanden hun activiteiten niet beperken tot de (grotere) steden, blijft de specifieke aandacht voor ondermijningsproblemen die spelen in kleinere en middelgrote gemeenten met een plattelandskarakter, ook wetenschappelijk, nog achter. In dit boek wordt ondermijning op het platteland, zowel de problemen als de aanpak, centraal gesteld. Het is in belangrijke mate gebaseerd op de inzichten en opbrengsten van het Programma ondermijning De Langstraat, dat tussen 2020 en 2022 werd uitgevoerd door de Brabantse gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk, in samenwerking met de provincie Noord-Brabant en Tilburg University.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we allereerst nader in op de vraag hoe de zware en georganiseerde misdaad, met name drugscriminaliteit, zich in Nederland heeft ontwikkeld en specifiek welke rol gemeenten hebben gekregen bij de aanpak daarvan (paragraaf 1.2). In Nederland wordt sinds een jaar of vijftien vrij algemeen het begrip ‘ondermijning’ gebruikt, met name in relatie tot grootschalige drugscriminaliteit en de gevolgen ervan voor de samenleving. Tegelijkertijd blijft het concept voor velen relatief abstract en in paragraaf 1.3 wordt derhalve nader ingegaan op wat er in de context van dit boek onder wordt verstaan. In paragraaf 1.4 komen een aantal kwetsbaarheden de orde

waarmee kleinere en middelgrote gemeenten met een plattelandskarakter en een (omvangrijk) buitengebied te maken hebben. Paragraaf 1.5 beschrijft daarna op hoofdlijnen het Programma ondermijning De Langstraat. Paragraaf 1.6, tot slot, biedt een overzicht van wat er in dit boek aan de orde komt.

## 1.2 GEORGANISEERDE MISDAAD EN BESTUURLIJKE AANPAK IN NEDERLAND

De ontwikkeling van zware en georganiseerde misdaad in Nederland, kent een lange geschiedenis, en inmiddels hebben zich, met name rondom de grootschalige handel in en productie van verdovende middelen, criminele netwerken ontwikkeld waarvan de bestrijding complex is en een langetermijnperspectief zal vergen (Spapens & Van de Mheen, 2022). De wortels van wat we nu definiëren als ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit liggen voor een niet onbelangrijk deel op het 17<sup>e</sup>- en 18<sup>e</sup>-eeuwse platteland (Moors & Spapens, 2017). De jaren 1970 kunnen echter worden gezien als startpunt van de huidige problematiek rondom grootschalige drugscriminaliteit. Eind jaren tachtig waren criminele netwerken tot wasdom gekomen die zich niet alleen meer richtten op de import en doorvoer van hasjes en marihuana, maar ook op die van cocaïne en heroïne, en daarnaast op de productie van synthetische drugs, in eerste instantie amfetamine en vanaf eind jaren tachtig ook van xtc, even later gevolgd door grootschalige wietteelt. Het opheffen van de vaste grenscontroles met Frankrijk en Duitsland in 1996, leidde tot een toename van drugstoerisme naar coffeeshops in de grensstreken, maar buitenlandse kopers konden voor harddrugs ook terecht in dealpanden. Ook het aantal aangehouden bolletjesslikkers, die onder andere per vliegtuig vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen naar Schiphol reisden, nam sterk toe (Abraham e.a., 2021). Nederland ontwikkelde zich tot een van de draaischijven voor drugssmokkel en -productie in Europa.

De zorgen daarover werden groter, en de politieke druk, mede vanuit het buitenland, om de drugsproblematiek te bestrijden, of tenminste beheersbaar te houden, nam toe (Abraham e.a., 2021). Criminele groepen, zoals die onder leiding van Klaas Bruinsma en diens 'erven', begonnen voorts te investeren in coffeeshops, prostitutiepanden en legale bedrijvigheid, alsmede in vastgoed, in onder andere het Amsterdamse Wallengebied (Projectgroep Emergo, 2011). Met name de opkomst van de inpandige wietteelt en de lage instapdrempel daarbij, had tot gevolg dat grotere aantallen Nederlanders bij drugscriminaliteit betrokken raakten, om te beginnen in achterstandswijken in de steden, maar in de loop der tijd werd wietteelt in vrijwel alle gemeenten aangetroffen. Al in 1992 werd in de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak', geconstateerd dat een louter strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad niet volstond, maar dat ook de structurele maatschappelijke oorzaken van het probleem aandacht moesten krijgen. Daarmee werd vooral bedoeld op het verstoren van de legale infrastructuur waarvan de criminelen gebruikmaakten. Onderdeel daarvan was een bestuurlijke aanpak

door het openbaar bestuur, allereerst om de bewustwording omtrent het mogelijke misbruik door criminelen van de lokale overheid te vergroten en daarnaast om de integriteit van lokale besturen en ambtelijke organisaties te bewaken. Zonder hier op alle aspecten van de nota in te gaan, kan worden vastgesteld dat deze de blauwdruk vormde voor het beleid dat sindsdien (verder) is ontwikkeld voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (Abraham e.a., 2021). Met name vanaf omstreeks 2018 heeft de landelijke overheid steeds meer financiële middelen beschikbaar gesteld voor de aanpak van wat sinds een jaar of vijftien ‘ondermijnende criminaliteit’ is gaan heten, en werd nieuwe wetgeving geïntroduceerd.

Het ontwikkelen van een bestuurlijke aanpak heeft ertoe geleid dat gemeenten een grotere rol hebben gekregen bij het bestrijden van ondermijnende (georganiseerde) misdaad. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid heeft het begrip bestuurlijke aanpak gedefinieerd als *het geheel van activiteiten van gemeenten die gericht zijn op het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak*. Gemeenten hebben daarvoor een aantal instrumenten (Spapens, 2019a). Ten eerste is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, en beschikt daarvoor over uiteenlopende bevoegdheden, waarvan die tot het sluiten van panden de meeste (kritische) aandacht trekt. Ten tweede is de gemeente verantwoordelijk voor de eerstelijns bestuurlijke handhaving van uiteenlopende wet- en regelgeving waarmee (economische) activiteiten worden gereguleerd, bijvoorbeeld op het terrein van veiligheid, bouwvoorschriften, huisvesting en milieu. Gemeenten hebben aldus de mogelijkheid om controles uit te voeren en wanneer sprake is van overtredingen, sancties op te leggen. Het bestuursrecht biedt ook preventieve mogelijkheden, om te voorkomen dat onveilige situaties ontstaan, of dat wordt gefraudeerd met overheidsopdrachten en subsidies. De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), speelt daarbij een cruciale rol, maar ook in Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV) en bestemmingsplannen kunnen bepalingen worden opgenomen om te voorkomen dat panden of andere infrastructuur worden gebruikt voor criminele doeleinden. Ten derde, is meer recentelijk de aandacht gegroeid voor het voorkomen dat minderjarigen betrokken raken bij vormen van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit. Gemeenten spelen daarbij eveneens een belangrijke rol, bijvoorbeeld in de vorm van vroegsignalering van risicojongeren en het toepassen van preventieve interventies, die zowel gericht kunnen zijn op de jongeren zelf als op de gezinnen waarvan zij deel uitmaken, onder meer via het onderwijs, het maatschappelijk werk en het jongerenwerk.

In de afgelopen decennia hebben gemeenten sterk geïnvesteerd in afdelingen veiligheid, waar de handhavingstaak en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit is belegd. In het Nederlandse beleid wordt bovendien sterk de nadruk gelegd op de meerwaarde van een integrale toepassing van strafrecht, bestuursrecht en fiscaalrecht bij de aanpak van de

zware misdaad. In dat kader werd in 2008 een landelijk dekkend netwerk van tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC) tot stand gebracht, ondersteund door een landelijk expertisecentrum (LIEC), waarin gemeenten, de politie, het openbaar ministerie, de belastingdienst en andere handhavingsinstanties informatie uitwisselen en samenwerken.

Hoewel het beleid om ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit te bestrijden in principe tal van initiatieven omvat die ook voor kleinere en middelgrote gemeenten relevant zijn, lijkt de nadruk vooral te liggen op de grotere gemeenten. Een recente evaluatie van projecten die tussen 2019 en 2021 werden gefinancierd om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken, laat zien dat slechts één daarvan specifiek op het buitengebied was gericht (Nelen e.a., 2023).<sup>1</sup>

### 1.3 'ONDERMIJNENDE' CRIMINALITEIT: HET BEGRIP

Het begrip ondermijnende criminaliteit is een Nederlandse uitvinding en in het buitenland (vrijwel) onbekend. Ook in eigen land is er (academisch) debat over wat er precies onder moet worden verstaan (Kolthoff & Khonraad, 2016; Nelen e.a., 2023). In zekere zin is ondermijning meer een politiek geladen term dan een wetenschappelijke definitie, wat overigens evenzeer geldt voor georganiseerde misdaad.

In het algemeen wordt 'ondermijning' opgevat als het probleem van verwevenheid tussen onderwereld en 'bovenwereld' (Lam, van der Wal & Kop, 2018). Het gaat daarbij enerzijds om de bewuste of onbewuste betrokkenheid van legale dienstverleners bij de uitvoering van criminele activiteiten. Daarbij valt te denken aan het faciliteren van witwassen door financiële dienstverleners, aan bedrijven in de autobranche die verborgen ruimtes in voertuigen inbouwen, of deze verhuren zonder vragen te stellen, of aan import- en exportadviseurs die transporten organiseren van goederen waartussen verdovende middelen kunnen worden verborgen, architecten die verbouwingen begeleiden, enzovoorts. Anderzijds betreft het investeringen met (witgewassen) misdaadgeld in vastgoed, bedrijvigheid of andere legale activiteiten (Spapens & Van de Mheen, 2022).

De financiële opbrengsten van misdaad houden onmiskenbaar het risico in dat onderwereldfiguren economische machtsposities opbouwen, of winsten gebruiken om te investeren in nieuwe (grootschalige) criminele activiteiten.

---

1 Daarbij moet worden aangetekend dat in totaal 126 projecten financiering ontvingen, waaruit door Nelen en collega's (2023) een representatieve selectie is gemaakt. Hoeveel van de niet onderzochte projecten waren gericht op het platteland, of specifiek op ondermijningsproblematiek in kleinere en middelgrote gemeenten, is derhalve niet bekend.

Hoe omvangrijk de criminele winsten uit ondermijnende criminaliteit zijn, laat zich echter moeilijk vaststellen. Er zijn wel enkele schattingen, die in de miljarden lopen, maar daarop is ook de nodige kritiek geuit (RIEC Brabant-Zeeland e.a., 2013; Tops e.a., 2018; Roks, Kleemans & Blokland, 2021). Bovendien is verre van duidelijk over hoeveel personen dit geld wordt verdeeld en hoeveel daadwerkelijke 'grootverdieners' er zijn. De meeste leden van criminele samenwerkingsverbanden kunnen worden gezien als 'uitvoerend personeel'. Zij besteden de inkomsten, die bovendien vaak niet stabiel zijn over langere perioden, voornamelijk consumptief aan luxegoederen, vakanties of het uitgaansleven, maar ook om in het dagelijks levensonderhoud te voorzien als er verder niet of nauwelijks legale inkomstenbronnen zijn (Van Duyne, Kristen & De Zanger, 2015; Spapens, 2017; Unger e.a., 2018). Misdaadondernemers die wel omvangrijke inkomsten uit criminaliteit genereren investeren met name in vastgoed. Daarnaast wordt geïnvesteerd in uiteenlopende (kleinschalige) bedrijvigheid, deels om legale en illegale geldstromen met elkaar te kunnen mengen. Echter, ook door hen wordt veel geld besteed aan een luxueuze levensstijl (Spapens & Van de Mheen, 2022).

Behalve het probleem van vermenging tussen onder- en bovenwereld, is vooral het geweld dat met ondermijning gepaard gaat, zorgwekkend. Liquidaties zijn niet langer alleen een probleem van criminelen onderling, maar raken ook onschuldige betrokkenen. Daarnaast worden bestuurders, overheidsfunctionarissen en andere burgers die door de uitvoering van hun taken de onderwereld 'dwars zitten', regelmatig geconfronteerd met intimidatie en bedreiging.

Het begrip ondermijning straalt enerzijds urgentie uit en het gebruik ervan heeft zeker geleid tot een grotere bewustwording omtrent ernstige vormen van criminaliteit die de integriteit van de samenleving kunnen bedreigen (Nelen e.a., 2023). Anderzijds wordt ondermijning in de praktijk, onterecht, vrijwel volledig geassocieerd met grootschalige drugscriminaliteit en het geweld dat daarmee gepaard gaat. Strikt genomen valt echter ook organisatiecriminaliteit, oftewel overtredingen van reguleringswetgeving en fiscale wet- en regelgeving door ondernemingen, onder het ondermijningsbegrip. Met andere woorden: fiscaal-economische criminaliteit die in de regel wordt gezien als witteboorden-criminaliteit. Nog ruimer opgevat kan gedrag zowel schadelijk en ondermijmend zijn, terwijl het niet strafbaar hoeft te zijn gesteld (Kolthoff en Khonraad, 2016). Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan belastingontwijking. Er kan ook worden betoogd dat in principe elke vorm van criminaliteit of verwijtbaar schadelijk gedrag een ondermijmend effect kan hebben. Wanneer de illegale activiteiten van een zodanig gehalte zijn dat zij in beleidsjargon als 'ondermijmend' moeten worden opgevat, is echter niet scherp afgebakend. In bepaalde situaties kunnen op zichzelf relatief lichte vormen van deviant gedrag, zoals overlast door een groep hangjongeren in een buurt, het leefklimaat voor omwonenden eveneens ondermijnen.

Het hanteren van het begrip ondermijning heeft derhalve voor- en nadelen. Enerzijds wordt de term te veel versmald tot alleen drugscriminaliteit en daarmee samenhangende criminele activiteiten, waarmee andere vormen van ondermijning buiten beeld blijven. Anderzijds verwijst de term zeer breed naar allerlei 'ondermijnende' effecten van misdaadproblemen, die vaak moeilijk objectief vast te stellen zijn. De term zorgt daarmee voor de nodige spraakverwarring over wat er wel of niet onder moet worden verstaan. Het is dan ook goed om steeds de vormen van criminaliteit waarop een aanpak zich richt zo concreet mogelijk te benoemen, in plaats van te verwijzen naar ondermijning in algemene zin. In dit boek zal dan ook veelal worden gesproken over specifieke strafbare feiten of over ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit.

#### 1.4 KWETSBAARHEDEN VAN KLEINERE EN MIDDELGROTE GEMEENTEN

Kleinere en middelgrote gemeenten, meer in het bijzonder wanneer ze ook een agrarisch buitengebied hebben, kennen een aantal specifieke kwetsbaarheden als het gaat om ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, die we navolgend (niet uitputtend) bespreken.

Ten eerste beschikken gemeenten met deze schaalgrootte over een relatief kleine ambtelijke organisatie, die te maken heeft met wet- en regelgeving die steeds complexer is geworden. Dit betekent dat de mogelijkheden tot specialisatie geringer zijn, terwijl het aantal ambtenaren dat op een specifiek domein werkt doorgaans klein is. Hoewel in het kader van de bestuurlijke aanpak en preventie van (georganiseerde) criminaliteit, alsmede voor de uitvoering van handhavingstaken, ook kleinere en middelgrote gemeenten thans vrijwel allemaal beschikken over een afdeling Veiligheid, is in de regel het aantal medewerkers ook daar beperkt. Op lokaal niveau kunnen ook politieke partijen vaak moeilijker leden vinden die zich actief willen inzetten, waardoor ook daar beperkingen gelden. Kwetsbaarheden die zich derhalve kunnen voordoen zijn onvoldoende weerbaarheid van de organisatie, bijvoorbeeld tegen (juridische) intimidatie, pogingen tot beïnvloeding van bijvoorbeeld raadsleden of bestuurders, of tegen pogingen tot criminele infiltratie, alsmede het ontbreken van voldoende handhavingscapaciteit wanneer zich structurele criminaliteits- en overlastproblemen voordoen.

Met name in de agrarische sector is sprake van grote uitdagingen. Het aantal boerenbedrijven dat stopt, althans met agrarische bedrijvigheid als hoofdactiviteit, zal naar verwachting toenemen, bijvoorbeeld omdat een gezond financieel perspectief ontbreekt of omdat er geen opvolger is. Het te verwachten gevolg is dat de leegstand van loodsen en schuren op het platteland groter zal worden. Daarmee neemt ook het risico toe dat deze worden verhuurd en gebruikt voor criminele activiteiten, bijvoorbeeld wanneer de eigenaar in een kwetsbare financiële positie zit. Ook in de toeristische sector kunnen kwetsbaarheden worden gesignaleerd, om te beginnen bij verouderde vakantieparken die vanwege

een gebrek aan voorzieningen of verloedering niet meer aantrekkelijk zijn voor vakantiegangers die er kort verblijven en in plaats daarvan meer aangewezen zijn op het (langdurig) huisvesten van arbeidsmigranten of (kwetsbare) personen die door de woningcrisis geen andere woonruimte kunnen vinden. Echter, ook vakantieparken in het topsegment kunnen een aantrekkelijk investeringsobject zijn voor ondernemers met een crimineel profiel.

Kleinere en middelgrote gemeenten met een relatief groot buitengebied kunnen aldaar worden geconfronteerd met problemen die uiteenlopen van drugsproductie en afvaldumpingen, tot zware stroperij, wildcrossen en andere vormen van verstoring van de natuur. Hoewel in het buitengebied een groot aantal publieke en private partijen actief is met toezicht en handhaving, of die anderszins problemen kunnen signaleren, laten criminaliteits- en overlastproblemen in het buitengebied zich vaak lastig beteugelen. Het buitengebied is kwetsbaar voor illegale activiteiten vanwege de beperktere aanwezigheid van de politie, toezichthouders en handhavers, terwijl het voor burgers en ondernemers moeilijker is om problemen of signalen te melden, nog afgezien van de bereidheid om dat te doen. Daarnaast kent de privacywetgeving nog altijd beperkingen ten aanzien van het uitwisselen van persoonsinformatie tussen de uiteenlopende partijen die in het buitengebied actief zijn.

In plattelandsgemeenten is het aantal signalen dat door burgers en ondernemers wordt gemeld als het gaat om criminaliteit en overlast verhoudingsgewijs geringer dan in de steden. De inwoners van kleinere gemeenten weten vaak veel van elkaar, terwijl de informele sociale controle groter is en afwijkend gedrag, bijvoorbeeld rondom een bedrijfspand, in het buitengebied snel opvalt. Desondanks komt er om uiteenlopende redenen minder informatie vanuit de bewoners, waardoor toezichthoudende, handhavings- en opsporingsinstanties het inzicht in de problemen die zich in de gemeente afspeelen in belangrijkere mate moeten baseren op wat zij zelf aan informatie kunnen verzamelen.

Tot slot zijn met name kleinere gemeenten kwetsbaarder door een gebrek aan kennis over ondermijningsproblemen die zich in de gemeenten (kunnen) afspeelen, terwijl het soms nog ontbreekt aan het bewustzijn dat ondermijningsproblematiek kan spelen in het dagelijkse handelen van alle ambtenaren, ongeacht in welk domein zij werkzaam zijn, en voor alle politieke ambtsdragers (Odekerken & De Meerde, 2023).

## 1.5 HET PROGRAMMA ONDERMIJNING DE LANGSTRAAT

De gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk hebben in 2019 Tilburg University benaderd om de mogelijkheid van samenwerking te onderzoeken bij het ontwikkelen van interventies om ondermijnende criminaliteit beter te bestrijden. De provincie Noord-Brabant is daarbij aangehaakt. De drie gemeenten kunnen als kleinere of middelgrote gemeenten worden gekenschetst. De

gemeente Heusden telde per 1 januari 2023 ruim 45.000 inwoners. De gemeente kent een twaalftal dorpskernen. Een deel van de gemeente heeft een agrarisch karakter, maar er zijn ook meerdere industrieterreinen. Het vestingstadsje Heusden en de Loonse en Drunense duinen trekken ook veel (dag)toeristen en er zijn twee (kleine) jachthavens gevestigd. De gemeente Loon op Zand telde in januari 2023 ongeveer 21.000 inwoners en drie dorpskernen, waarvan Kaatsheuvel de grootste is. Toerisme speelt in de gemeente een belangrijke rol: er zijn meerdere vakantieparken gevestigd, alsmede het recreatiepark De Efteling. Het natuurgebied de Loonse en Drunense duinen ligt grotendeels op het grondgebied van de gemeente en er zijn ook delen met voornamelijk agrarische bedrijvigheid. De gemeente Waalwijk, tot slot, telde in januari 2023 ongeveer 50.000 inwoners. De gemeente kent drie kernen, waarvan Waalwijk verreweg de grootste is. Hoewel in een deel van de gemeente agrarische bedrijvigheid plaatsvindt, speelt ook de industrie en logistieke dienstverlening er een belangrijke rol.

De drie gemeenten signaleerden uiteenlopende knelpunten en kwetsbaarheden, zoals specifieke ondermijningsproblematiek in het buitengebied en de beperktere beschikbaarheid van handhavingscapaciteit dan bij grotere gemeenten voorhanden is. Eind 2019 is dit vertaald in een projectplan voor een driejarig programma, waarin de volgende centrale doelstelling werd geformuleerd: *het bieden van concrete en innovatieve handelingsperspectieven voor het op creatieve en innovatieve wijze bestrijden van ondermijnende criminaliteit, die uitvoerbaar, gesteund en waardevol zijn voor gemeenten met een vergelijkbare schaal en omvang als de Langstraatgemeenten*. Begin 2020 werd het overkoepelende projectplan goedgekeurd.

Het programma richtte zich op vormen van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, met inbegrip van organisatiecriminaliteit, bijvoorbeeld in de context van arbeidsuitbuiting (voor zover die niet reeds valt onder de noemer van mensenhandel) of PGB-fraude. Vormen van veel voorkomende criminaliteit, zoals diefstal, overlast of vernieling, vielen buiten het bestek van het programma, tenzij sprake zou zijn van daders die in georganiseerd verband optreden, zoals mobiele bendes, of wanneer ze in samenhang met andere vormen van criminaliteit werden gepleegd. De aard van de doelstelling bracht met zich mee dat waar mogelijk zou worden gezocht naar aangrijpingspunten waarop de binnen de gemeenten relevante instanties zoveel mogelijk 'op eigen kracht' zouden kunnen acteren. Met andere woorden: interventies die substantiële inzet van menskracht en middelen op regionaal of nationaal niveau zouden vereisen, zoals recherchecapaciteit voor grootschalige opsporingsonderzoeken, vielen in principe buiten het kader van het programma.

Het programma werd opgezet als een coproductie van de deelnemende partners. De gemeenten – in de praktijk met name de afdelingen Veiligheid – droegen bij aan het verzamelen van gegevens en namen de concrete uitvoering van interventies voor hun rekening. Tilburg University bracht uiteenlopende expertise in, onder andere op het terrein van criminologie, straf- en bestuursrecht,

en met het werken met Organised Crime Field Labs, en verrichte nader onderzoek naar specifieke fenomenen, ofwel in de vorm van het bijeenbrengen van beschikbare kennis, ofwel door aanvullend onderzoek. De provincie Noord-Brabant fungeerde als trekker ten aanzien van de verspreiding van de opgedane inzichten. Het programma kan daarmee worden gezien als ‘wetenschap in actie.’ Het richtte zich op de praktische toepassing van wetenschappelijke inzichten als onderlegger voor interventies, maar niet op het produceren van uitgebreide rapporten. De opgedane inzichten zouden worden vervat in beknopte kennisdocumenten, geschikt voor bredere verspreiding. Uiteindelijk is besloten om de afzonderlijke kennisdocumenten te bundelen in dit boek en in een verkorte publieksversie.

De drie gemeenten hebben elk een deelproject geformuleerd, waarin ze een respectievelijke trekkersrol vervulden. De gemeente Heusden richtte zich op het vergroten van meldingsbereidheid van burgers en ondernemers in het buitengebied, gevolgd door een tweede deelproject dat het verbeteren van het inzicht in mogelijke ondermijningsproblematiek in de automotive-branche tot doel had. De gemeente Loon op Zand concentreerde zich op vakantieparken, met de nadruk op het zicht krijgen op bewoners die in een kwetsbare positie verkeren om te worden geronseld of misbruikt door criminele netwerken. Dit doel werd later uitgebreid tot het in breder kader bevorderen van de vitaliteit van vakantieparken om daarmee mogelijke kwetsbaarheden te verkleinen. De gemeente Waalwijk stelde organisatorische weerbaarheid centraal, met nadruk op het voorkomen van beïnvloeding van raadsleden door personen of ondernemingen die (mogelijk) betrokken zijn bij vormen van ondermijnende criminaliteit.

De projectorganisatie omvatte een stuurgroep en een projectgroep. In de stuurgroep hadden de drie burgemeesters en de voor de portefeuille veiligheid verantwoordelijke gedeputeerde zitting. De projectgroep bestond uit de hoofden van de afdelingen veiligheid van de drie gemeenten en medewerkers die betrokken waren bij de deelprojecten, alsmede de projectleider van het team Veiligheid van de provincie. Beide groepen werden ondersteund door dezelfde secretaris en kwamen, afzonderlijk, driemaandelijks bijeen. De oorspronkelijk beoogde start van het programma viel helaas samen met het uitbreken van de coronapandemie en werd uitgesteld naar september 2020, omdat de partners de handen vol hadden aan extra werkzaamheden die de coronamaatregelen met zich meebrachten. De stuurgroep heeft zoveel mogelijk fysiek vergaderd; de bijeenkomsten van de projectgroep vonden online plaats. Eind 2022 waren de vier deelprojecten in een afrondingsfase en werd in goed overleg overeengekomen om tijdens de nog resterende looptijd van het programma geen nieuwe initiatieven meer te ontplooiën, maar af te sluiten met het samenstellen van de hiervoor genoemde twee publicaties. In de voor u liggende boekpublicatie zijn de in concept opgestelde kennisdocumenten verwerkt, aangevuld met hoofdstukken waarin de bredere context van de criminaliteitsproblematiek in plattelandsgebieden, alsmede handhavingsvraagstukken in het buitengebied, worden beschreven.

## 1.6 LEESWIJZER

Navolgend wordt in hoofdstuk 2 allereerst ingegaan op criminaliteitsproblemen in relatie tot het platteland, gebaseerd op internationale literatuur op het terrein van plattelandscriminologie, inzichten uit Nederlands onderzoek en andere bronnen. Hoofdstuk 3 gaat in algemene zin in op handhavingsvraagstukken in het buitengebied en op initiatieven die in Nederland zijn ontplooid om deze op integrale wijze te adresseren. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitkomsten van het deelproject dat was gericht op het versterken van organisatorische weerbaarheid, gebaseerd op interviews met raadsleden en burgemeesters, een enquête onder Nederlandse gemeenten, en de inzichten uit twee masterscripties van studenten aan Tilburg University naar weerbaarheidsvraagstukken, alsmede op een juridische analyse. Hoofdstuk 5 gaat in op het vraagstuk van meldingsbereidheid, gebaseerd op wetenschappelijke inzichten omtrent de redenen waarom burgers of bedrijven al dan niet signalen van ondermijnende criminaliteit melden, alsmede op initiatieven die op diverse plaatsen in Nederland zijn genomen om de meldingsbereidheid van burgers te vergroten. Hoofdstuk 6 beschrijft (mogelijke) ondermijningsproblemen in de automotive-branche en op vakantieparken en de uitkomsten van twee Organised Crime Field Labs die in het kader van het Programma ondermijning De Langstraat werden georganiseerd om tot een praktische aanpak te komen. Hoofdstuk 7 besluit dit boek met een korte slotbeschouwing waarin op de bevindingen wordt gereflecteerd.

De hoofdstukken in dit boek zijn gebaseerd op deelonderzoeken waarvan de resultaten in eerste instantie afzonderlijk zijn neergelegd in ongepubliceerde concept-kennisdocumenten die werden samengesteld in het kader van het Programma ondermijning De Langstraat (hoofdstukken 4, 5 en 6). Daarnaast zijn ze gebaseerd op een eerdere publicatie over criminaliteit in plattlandsgebieden (hoofdstuk 2) en een aanvullende literatuurstudie naar handhavingsproblemen in het buitengebied en de aanpak ervan (hoofdstuk 3). Dit wil zeggen dat de hoofdstukken zodanig zijn geschreven dat ze ook afzonderlijk kunnen worden gelezen. De lezer van het gehele boek zal een aantal keren op overlap stuiten, waarvoor wij ons op voorhand verontschuldigen.

### 2.1 INLEIDING

Binnen de criminologie ligt de focus van oudsher vooral op de criminaliteitsproblematiek in urbane gebieden, hoewel wereldwijd meer dan 50 procent van de bevolking op het platteland woont (Donnermeyer, 2016; Meško, 2020). Mede door dit gebrek aan (wetenschappelijke) aandacht worden plattelandsgebieden vaak beschouwd als plaatsen waar criminaliteit een veel minder groot probleem zou zijn dan in stedelijke gebieden (Carrington, Donnermeyer & DeKeseredy, 2014). Hoewel criminaliteitsstatistieken en uitkomsten van slachtofferonderzoek consequent laten zien dat veel voorkomende criminaliteit, zoals lichte vormen van diefstal en vernieling, zich op het platteland inderdaad minder vaak voordoen dan in de stad, wil dat niet zeggen dat plattelandsgebieden geen serieuze misdaadproblematiek kennen. Die verschil om te beginnen op een aantal punten van de criminaliteit die zich voordoet in urbane gebieden, onder meer omdat het vaker gaat om minder zichtbare strafbare feiten. Daarnaast zijn er verschillen in de beschikbaarheid van de politie en andere overheidsdiensten, alsmede hulpverleningsinstanties, bijvoorbeeld voor slachtoffers, hetgeen het vertrouwen in de overheid negatief kan beïnvloeden.

### 2.2 PLATTELANDSCRIMINOLOGIE

Dat het platteland binnen de criminologie niet in het brandpunt van de aandacht staat, wil niet zeggen dat er in het geheel geen onderzoek naar wordt verricht. Zo schreef Marshall Clinard al in 1944 het artikel 'Rural criminal offenders', dat hij overigens ook toen al begon met de verzuchting dat het thema in de criminologische literatuur stiefmoederlijk werd behandeld (Clinard, 1944). Die klacht wordt tot op de dag van vandaag herhaald door auteurs die schrijven over onderwerpen die als 'plattelandscriminologie' kunnen worden gekwalificeerd (Donnermeyer, 2016). Ook in de digitale archieven van de Nederlandstalige criminologische tijdschriften komt het woord 'platteland' slechts spaarzaam voor, en dan nog meestal in een historische context, in geografische vergelijkingen met de stedelijke gebieden op het vlak van criminaliteit en onveiligheid, of op het terrein van drank- of drugsgebruik (Nabben & Korf, 2016; De Koster, 2012; Weenink, 2011; Bruinsma, 2007). Sinds de jaren negentig is de belangstelling

---

1 Dit hoofdstuk is een bewerking van de kroniek 'Plattelandscriminologie' die eerder verscheen in het Tijdschrift voor Criminologie (Spapens, 2021).

voor *rural criminology* internationaal echter groeiende. Die is zichtbaar in de mainstreamcriminologie, maar ook in de culturele, feministische en groene criminologie en in de criminologie van het mondiale zuiden (Donnermeyer, 2016).

De vraag die zich vanzelfsprekend als eerste aandient, is wat we precies moeten verstaan onder plattelandscriminologie. Een exacte definitie is niet voorhanden. Plattelandscriminologen verwijzen bijvoorbeeld in algemene zin naar de kenmerken van de gebieden waar zij onderzoek doen, zoals het 'landelijke' of 'dorpse' karakter, maar ook wel naar vormen van criminaliteit die zich primair op het platteland afspelen, zoals wildstroperij of diefstallen bij boerderijen. Wanneer er wel een definitie wordt gegeven van het platteland, is die doorgaans gebaseerd op bevolkingsdichtheid of op een door de overheid gemaakte classificatie (Weisheit, 2016). Een eenvoudiger keuze is om de aandacht te richten op gebieden waar de bevolking grotendeels in dorpen woont. Daarbij hoeft het overigens niet alleen te gaan om het vasteland: ook eilanden, waar gemeenschappen in zekere zin nog meer op zichzelf zijn aangewezen dan die op het vasteland, worden gebruikt als gevalsstudies (Scott & Staines, 2020). Plattelandscriminologen nemen aan dat dorpsgemeenschappen verschillen op het vlak van interpersoonlijke interacties (in frequentie en vertrouwen), gemeenschappelijke interesses, gevoelens van verbondenheid, en bekendheid met andere bewoners. Op het platteland zijn de sociale cohesie en informele controle groter dan in stedelijke gebieden. Daar staat tegenover dat overheidsinstanties, zoals de politie, er minder zichtbaar aanwezig zijn en het vertrouwen in de overheid er geringer is, hetgeen zich bijvoorbeeld vertaald ziet in een lage meldingsbereidheid (Meško, 2020).

In de Verenigde Staten en landen in het mondiale zuiden, maar bijvoorbeeld ook in Europese staten zoals Polen, Roemenië of Zweden, is het relatief eenvoudig om een onderscheid te maken tussen de stedelijke agglomeraties en de uitgestrekte plattelandsgebieden daarbuiten. In een land als Nederland zijn die grenzen aanzienlijk lastiger af te bakenen. Er zijn in ons land weinig regio's die op grond van een veel geringere bevolkingsdichtheid of de overwegend agrarische bedrijvigheid, als uitgesproken landelijk kunnen worden aangemerkt. In bepaalde gebieden, zoals Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen is wel sprake van bevolkingsafname (Terluin e.a., 2010). Met name hoogopgeleide jongeren verhuizen naar de stad, al dan niet gedwongen door het werkaanbod, of om aldaar een opleiding te volgen, waarna ze er blijven wonen. Die trend lijkt de laatste jaren echter weer te keren, onder meer door de sterk gestegen huizenprijzen in de steden, alsmede door de uitgebreidere mogelijkheden om op afstand thuis te werken, die sinds de coronapandemie bij veel kenniswerk gemeengoed zijn geworden (AM, 2018; Kadaster, 2020). Verreweg de meeste Nederlandse plattelandsgebieden zijn echter door de kleine geografische afstanden nauw verbonden met de steden, niet in de laatste plaats omdat veel 'stadsbewoners' zich in de afgelopen decennia op het platteland hebben gevestigd, of er een tweede huis of een chalet op een vakantiepark hebben, terwijl omgekeerd een deel van de 'dorpsbewoners' in de stad werkt of studeert, er familie heeft

wonen, of regelmatig in de steden uitgaat, er restaurants, concerten en andere culturele evenementen bezoekt, enzovoorts.

In de plattelandscriminologie wordt in dat licht vooral gesproken over ‘overgangsgebieden’, die weliswaar kenmerken hebben van de meer afgelegen plattelandsgebieden, maar ook die ook betrekkelijk gemakkelijk bereikbaar zijn vanuit de stedelijke gebieden, ook voor criminelen (Ceccato & Dolmen, 2011; Ceccato, 2016). Toch kunnen ook in deze overgangsgebieden specifieke plattelandsproblemen worden onderscheiden, zoals in Nederland: milieuvervuiling, bijvoorbeeld de aanwezigheid van vervuilde locaties, onder meer als gevolg van afvaldumpingen in het verleden; mestfraude door de agrarische sector; stroperij; productie van synthetische drugs en cannabis in leegstaande boerenschuren en kassen; afvaldumpingen die al dan niet aan drugsproductie zijn gerelateerd; en kwetsbaarheid voor diefstallen (Van Houweling, 2016; Spapens, 2016a; Schoenmakers e.a., 2016; Tweede Kamer, 2018; Spapens, 2019b; Depla, 2019). Vaker dan in de stad gaat het derhalve om relatief ‘onzichtbare’ vormen van criminaliteit. Daarnaast klagen kleinere en middelgrote gemeenten ook in Nederland over de moeilijkheden die zij ervaren om aandacht te krijgen voor die problemen en over de beperkte opsporings- en handhavingscapaciteit die beschikbaar is in de buitengebieden (Oderkerken & De Meere, 2023).

Het is echter te simplistisch om het ‘platteland’, zowel internationaal als in Nederland, als eenduidig definieerbaar te zien. Er zijn substantiële verschillen tussen landelijke gebieden, al naar gelang ze economisch vooral drijven op de agrarische sector, op toerisme, of op mijnbouw (Weisheit, 2016). Daarnaast speelt mee of de bevolking groeit of krimpt en wie er dan vertrekken of instromen, en de mate van diversiteit van de bewoners, alsmede of de plattelandsgemeenten veraf en geïsoleerd liggen of juist dicht bij de steden en ook met het openbaar vervoer gemakkelijk te bereiken zijn. Er zijn dientengevolge ook grote verschillen in de aard van de criminaliteitsproblemen.

### 2.3 CRIMINALITEITSPROBLEMEN OP HET NEDERLANDSE PLATTELAND

Zoals al aangegeven, wordt in Nederland weinig onderzoek gedaan naar criminaliteitsproblemen op het platteland. Bij gebrek aan gerichte studies, moet dan ook voor een deel worden volstaan met bevindingen uit onderzoek waarin meer in de zijlijn wordt gewezen op criminaliteit in plattelandsgebieden en met mediapublicaties. Slachtofferonderzoek in Nederland laat in algemene zin zien dat veel voorkomende criminaliteit zich op het platteland, gemeten naar bevolkingsdichtheid, minder voordoet dan in de stad, terwijl ook gevoelens van onveiligheid er veel minder spelen (Bruinsma, 2007). In het verleden was het Nederlandse platteland gewelddadiger dan de stad, terwijl vermogensdelicten er minder vaak werden gepleegd. Dat verschil is echter verdwenen (Bruinsma, 2007). Navolgend gaan we in op vormen van zwaardere vermogenscriminaliteit, het middelengebruik, arbeidsuitbuiting en milieucriminaliteit.

### 2.3.1 *Zwaardere vermogenscriminaliteit op het Nederlandse platteland*

Vermogenscriminaliteit op het Nederlandse platteland wordt vaak in verband gebracht met mobiele bendes uit Oost- en Zuidoost-Europa, maar bijvoorbeeld ook met veelplegers of dadergroepen uit de Randstad (Spapens, 2008). Sommigen specialiseren zich bijvoorbeeld in autodiefstallen, woninginbraken, diefstallen van airbags of andere waardevolle onderdelen uit voertuigen, of van minigraafmachines, landbouwvoertuigen, met inbegrip van GPS-systemen, en diesel (Van der Laan & Weenink, 2005; Van Houweling, 2016; Schouten, 2020). Uit het buitenland afkomstige mobiele bendes verblijven ook tijdelijk op vakantieparken op het platteland, van waaruit zij hun criminele activiteiten ondernemen (Dul & Kop, 2014; Wolsink, Ferwerda & Vig, 2021).

Incidenteel doen zich seriematige diefstallen voor van vee of paarden, terwijl die in de wei staan, wat in plattelandsgemeenschappen voor veel onrust zorgt. In 2004 en 2005 was bijvoorbeeld sprake van een serie diefstallen van runderen van het ras Belgisch witblauw. In zowel de Belgische als de Nederlandse provincie Limburg werden in totaal 90 dieren gestolen, die vervolgens van een valse registratie werden voorzien en voor de slacht werden verkocht (Spapens, 2008). Meer recentelijk werd in de media melding gemaakt van diefstal van bijenkasten bij imkers, waarbij zowel de bijen als de honing lijken te worden verkocht (Moeys, 2023).

### 2.3.2 *Middelengebruik op het Nederlandse platteland*

Weenink (2011) onderzocht de uitgaanscultuur op het platteland en de vraag of er wat betreft alcoholgebruik en fysieke geweldpleging verschillen zijn tussen stad en platteland. Uit een zelfrapportageonderzoek onder 5.062 jongeren tussen de 14 en 22 jaar oud bleek dat plattelandjongeren niet alleen meer alcohol dronken en vaker de kroeg bezochten, maar dat ook de samenhang tussen alcoholconsumptie in het weekend en het gebruik van geweld, onder plattelandjongeren sterker was. Een ander bekend ruraal fenomeen zijn de zogenoemde 'zuipketen'. Drugsgebruik op het platteland wordt beschouwd als een onderbelicht thema (Nabben & Korf, 2016). Er wordt vastgesteld dat er in absolute aantallen minder gebruikers op het Nederlandse platteland wonen dan in de stad, maar het verschil in de prevalentie van drugsgebruik is in de afgelopen decennia kleiner geworden (NDM, 2015). Studies naar middelengebruik beperkten zich tot cocaïnegebruik in vissersdorpen zoals Volendam en Urk, maar het gebruik speelt ook in andere agrarische gebieden (Nabben & Korf, 2016; De Jong, 2014). Hoewel drugsmarkten in grote steden gedifferentieerder zijn, blijkt uit kwalitatief onderzoek dat jongeren en jongvolwassenen ook op het platteland vrij eenvoudig toegang hebben tot de drugsmarkt (Doekhie, Nabben & Korf, 2010).

### 2.3.3 *Arbeidsuitbuiting op het Nederlandse platteland*

Hoewel deze fenomenen niet zozeer vanuit het perspectief van plattelands-criminaliteit worden belicht, zijn mensensmokkel en op de plaats van bestemming mensenhandel, met name arbeidsuitbuiting, problemen waarvan wereldwijd vooral plattelandsbewoners slachtoffer worden, ook in historisch perspectief (Carrington e.a., 2018). Ook op het Nederlandse platteland speelt uitbuiting van arbeidsmigranten een rol. Een zaak die veel aandacht trok is de uitbuiting van 74 werknemers door een aspergeteelster. Zij werd in 2012 in hoger beroep veroordeeld tot drie jaar cel, vanwege het uitbuiten van werknemers uit Oost-Europa en Portugal. Zij waren in slechte omstandigheden ondergebracht, onder meer in kamers zonder ramen, werden onderbetaald en beperkt in hun bewegingsvrijheid. De werkgever had de arbeidsmigranten bovendien actief geronseld in het buitenland. Ook meer recent deed zich een vergelijkbaar geval voor, hetgeen laat zien dat dit geen op zichzelf staande zaak was. In 2021 werden op een Limburgse boerderij vijftig Roemeense arbeidsmigranten aangetroffen, die eveneens onder erbarmelijke omstandigheden waren gehuisvest en werkten als aspergestekers, terwijl er ook melding werd gemaakt van fysieke mishandeling (NOS, 2021). Om hen uit het zicht te houden van de autoriteiten ‘verdwenen’ de slachtoffers met onbekende bestemming, vermoedelijk om te voorkomen dat zij verklaringen konden afleggen. Na onderzoek werden zij door de samenwerkende Nederlandse en Belgische inspectiediensten echter teruggevonden in België. De aspergeteler kreeg in 2022 een boete van €85.000 opgelegd, vanwege onderbetaling van de werknemers en het ontbreken van een deugdelijke administratie (Arbeidsinspectie, 2022).

### 2.3.4 *Milieuproblematiek op het Nederlandse platteland*

Milieucriminaliteit speelt zich in diverse vormen af op het Nederlandse platteland. Allereerst kan worden gewezen op dumpingen in de buitengebieden van afval uit synthetische drugslaboratoria en, in mindere mate, cannabisplantages (Schoenmakers e.a., 2016; Colman e.a., 2018). Daarnaast gaat het ook om dumpingen van ‘gewoon’ afval. Nederland kent nog altijd duizenden vervuilde locaties waar in het verleden gevaarlijk afval is gestort, en die bevinden zich niet zelden op het platteland (Spapens, 2016a).

Een ander probleem is stroperij. Om te beginnen vindt wildstroperij doorgaans plaats uit recreatieve overwegingen en het wild wordt niet of nauwelijks in het reguliere circuit verkocht. De daders zijn vaak afkomstig uit of gelieerd aan de woonwagenwereld en veelal betrokken bij andere vormen van zware criminaliteit (Spapens, 2016a). Een tweede vorm is visstroperij. Daarbij spelen financiële motieven wel regelmatig een rol. Dan gaat het vooral om daders die het hebben voorzien op paling en snoekbaars. Visstropers plaatsen bijvoorbeeld illegale fuiken of stelen vis uit fuiken van beroepsvissers. Ten derde is sprake van het vangen van beschermde vogels en het verhandelen ervan. Er bestaat nog altijd handel in inheemse beschermde vogels, met name in het zuiden van het

land. Tot slot doet zich roofvogelvervolgving voor. Dit betekent het doden van roofvogels door hun nesten te verstoren of te vernielen, de vogels te bejagen of ze opzettelijk te vergiften. Roofvogelvervolgving vindt vooral plaats door verdachten die afkomstig zijn uit de jachtwereld. Jagers zien de roofvogels (maar bijvoorbeeld ook vossen) ten onrechte als concurrenten of een bedreiging voor 'hun' wild (Spapens, 2016a).

Verreweg de grootste milieucriminaliteitsproblemen op het platteland zijn gerelateerd aan de agrarische sector. Een onderschatte kwestie zijn pesticiden, waarbij het zowel gaat om ongeoorloofd gebruik van toegestane bestrijdingsmiddelen en het toepassen van inmiddels verboden pesticiden omdat die 'beter' zouden werken, als om het ongewild gebruik van merkvervalsingen met een doorgaans zeer schadelijke chemische samenstelling (Spapens, 2016a). Echter, mestfraude komt waarschijnlijk op de eerste plaats. Het afvoeren van mest is kostbaar en de regelgeving met betrekking tot kunstmest belemmert het gebruik ervan (NVWA, 2020; De Wit & Krijgsman, 2021). Het Planbureau voor de Leefomgeving (2017) schatte enkele jaren geleden dat 30 tot 40 procent van de mest illegaal wordt uitgereden of gedumpt. We hebben hier dus mogelijk te maken met een van de zwaarste vormen van milieucriminaliteit die zich thans op Nederlands grondgebied afspeelt. In november 2017 kwamen de uitkomsten van een uitvoerig journalistiek onderzoek naar de aard en omvang van de mestfraude in het Oost-Brabantse en Noord-Limburgse Peelgebied naar buiten (Dohmen & Rosenberg, 2017). In die regio bleken tientallen mestbedrijven, 64 procent van het totaal, in de jaren daarvoor een of meerdere keren te zijn veroordeeld of beboet. De journalisten schetsten een beeld van een gesloten netwerk waarin alle betrokkenen, van boeren, intermediairs en mestverwerkers tot banken, laboratoria en advocatenkantoren, op de hoogte waren van wat zich afspeelde, maar er allemaal van profiteerden en tegenover de buitenwereld 'muren van stilzwijgen' overeind hielden. De problematiek werd grotendeels onderschreven door het Openbaar Ministerie (RTL, 2019). Eind 2022 werden drie bestuurders van een Limburgs agrarisch adviesbureau, dat werd gezien als de spil van de mestfraude in het Peelgebied, veroordeeld tot celstraffen van een jaar vanwege valsheid in geschrifte, terwijl het bureau door de rechtbank tevens als een criminele organisatie werd aangemerkt (Van der Lee, 2022a).

Tot slot kan, hoewel strikt genomen geen milieucriminaliteit, worden gewezen op dierenleed als gevolg van verwaarlozing en op het probleem van stalbranden. Bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zouden ongeveer driehonderd veehouderijen bekend zijn waar stelselmatig de welzijnswetten werden overtreden (Stichting Dier & Recht, 2019). Tussen januari 2017 en februari 2018 voerde de NVWA 249 inspecties uit op 131 van deze aandachtsbedrijven. Bij 62 procent werden overtredingen vastgesteld. Toch zou de NVWA daar niet adequaat tegen optreden, maar de veehouders lang de gelegenheid geven om zaken te verbeteren, terwijl dat in meer dan de helft van de gevallen niet het gewenste resultaat opleverde (Stichting Dier & Recht, 2019). Een recent voorbeeld van gebrekkige handhaving betreft een fokker uit Eersel waar 465 honden

in beslag werden genomen die in te kleine of smerige hokken werden gehouden, vies drinkwater kregen en niet de zorg ontvingen die ze nodig hadden, terwijl een hondenfokkerij ter plaatse volgens het bestemmingsplan bovendien niet was toegestaan. Het duurde ook in deze casus echter jaren voordat er werd ingegrepen (Clevers, Van der Hulst & Krekels, 2023).

Stalbranden doen zich regelmatig voor, met forse gevolgen. In de periode tussen 2012 en 2020 waren er jaarlijks gemiddeld 37 stalbranden. Daarbij overleden 143.000 dieren per jaar, in totaal bijna 1,3 miljoen. De gevolgen van een stalbrand zijn vaak desastreus voor dieren in die stal en zeer ingrijpend voor veehouders. De belangrijkste oorzaken zijn kortsluiting, of oververhitting van elektrische systemen, menselijk handelen en blikseminslag (Interpolis, z.d.). Zo kwamen in april 2023 nog 9.000 varkens om bij een stalbrand in Sint-Oedenrode, waarbij de brandweer door de intensiteit van de brand geen mogelijkheid had om de dieren te redden (Van Arensbergen, 2023). Als risicofactor wordt onder meer gewezen op hermetisch afgesloten megastallen, waardoor varkens of kippen geen kans hebben te ontsnappen wanneer er brand ontstaat.

#### 2.4 GEORGANISEERDE (DRUGS)CRIMINALITEIT OP HET PLATTELAND

Het is belangrijk om aan te stippen dat de wortels van de georganiseerde misdaad op het platteland te vinden zijn. In de zeventiende en achttiende eeuw werden grote delen van Europa geplaagd door plattelandsbendes (Fijnaut, 2014). Ook op het Nederlandse platteland zijn criminaliteitsproblemen die we thans als georganiseerde misdaad zouden kwalificeren, geen nieuw fenomeen. Zo waren in datzelfde tijdsbestek in het oosten en zuiden van het land goed georganiseerde en bewapende plattelandsbendes actief (Moors & Spapens, 2017). In 1830 scheidde België zich af van het Koninkrijk der Nederlanden, met als gevolg dat er in het zuiden een nieuwe landsgrens kwam te liggen en er mogelijkheden voor smokkel ontstonden (Spapens & Van Oirschot, 1988). Grensdorpen zoals Sint Willebrord of Eersel verwierven al gauw de reputatie van 'smokkelaarsnesten'. Pas begin jaren zestig maakte de totstandkoming van de Benelux Douane-Unie een eind aan de grootschalige smokkel. Nadien volgden bendes die zich gingen richten op grootschalige vermogenscriminaliteit, zoals de Kempenbende, en werd de illegale alcoholstokerij geprofessionaliseerd (Moors & Spapens, 2017). Vanaf de jaren zeventig werden verdovende middelen het belangrijkste verdienmodel, in de vorm van de productie van amfetamine en xtc, en de grootschalige wietteelt, maar ook de import van hasjiesj, cocaïne en heroïne, die tezamen met de inheems geproduceerde roesmiddelen weer grotendeels worden geëxporteerd. Bij al deze activiteiten bestaan van oudsher nauwe verbindingen tussen de Randstadcriminelen en, met name, de groepen op het Brabantse en Limburgse platteland. De Brabantse plattelandsbendes van de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw ondernamen hun strooptochten onder meer in het toenmalige Holland. Later werd de over de Belgische landsgrens gesmokkelde en gestolen waar deels afgezet in de steden van de Randstad. Toen de drugshandel

in zwang kwam, begonnen criminele groepen uit bijvoorbeeld Amsterdam samen te werken met de zuidelijke netwerken (Spapens, 2016b).

In Nederland zijn meer recentelijk toenemende zorgen over georganiseerde drugscriminaliteit op het platteland. Met name in Zuid-Nederland zijn criminele (drugs)netwerken van oudsher ook stevig geworteld op het platteland, of althans in de kleinere en middelgrote gemeenten. Criminele families die woonachtig zijn in dorpen die bijvoorbeeld een ‘verleden’ hebben als smokkelaarsnest, maar ook woonachtig zijn op woonwagenkampen in het buitengebied, spelen een belangrijke rol in de grootschalige drugshandel en -productie (Moors & Spapens, 2017). De grootschalige operatie Alfa, die enkele jaren geleden veel aandacht trok, richtte zich bijvoorbeeld op een familie waarvan de meeste leden op het platteland woonden, waar ook de criminele activiteiten werden beraamd.

De laatste jaren heeft de kwetsbaarheid van het platteland voor misbruik door criminele netwerken de aandacht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het risico dat leegstaande opstallen worden verhuurd aan criminelen, die ze vervolgens gebruiken voor productie van synthetische drugs, wietteelt, of voor de opslag van gestolen goederen (Marijnissen, 2018). Vissers lopen het risico betrokken te worden bij cocaïnesmokkel (Meeus, 2018; Mehlbaum e.a., 2021). Of hier sprake is van ‘puur’ slachtofferschap omdat de verhuurders zich niet bewust zijn van wat er in hun schuren gebeurt, of van willens en wetens faciliteren van de criminele activiteiten en er financieel profijt van trekken, is niet altijd duidelijk. De mogelijkheid bestaat ook dat vrijwilligheid omslaat in dwang, wanneer de verhuurder eerst ruimte ter beschikking stelt, bijvoorbeeld in ruil voor een deel van de opbrengst van een wietoogst, en vervolgens in een afhankelijkheidspositie terechtkomt omdat de planten kort voor de oogst worden gestolen en de ‘schade’ vergoed moet worden (Spapens, Van de Bunt & Rastovac, 2007).

## 2.5 EEN CULTURELE KLOOF TUSSEN PLATTELAND EN STAD?

In internationaal onderzoek naar criminaliteit op het platteland wordt regelmatig gewezen op het belang van cultuurverschillen tussen het platteland en geürbaniseerde gebieden, zowel bij het zoeken naar verklaringen voor specifieke criminaliteitsproblemen, als bij de aanpak ervan. Een constatering in de internationale literatuur is bijvoorbeeld dat huiselijk geweld op het platteland een groter probleem is, evenals geweld tegen personen met een LHBTI-achtergrond, hetgeen onder meer wordt verklaard vanuit een overwegend masculiene plattelandscultuur (Gagne, 1992; Robinson & Ryder, 2014). Daarnaast zijn rurale gebieden vatbaar voor sociale desorganisatie, bijvoorbeeld wanneer hechte dorpsgemeenschappen te maken krijgen met snelle veranderingen zoals een, al dan niet tijdelijke, instroom van ‘buitenstaanders.’ Daarbij wordt onder meer gewezen op het voorbeeld van de aanleg van oliepijpleidingen in afgelegen plattelandsgebieden, waarvoor bouwvakkers vanuit andere delen van het land soms maandenlang in de dorpen worden ondergebracht, hetgeen de

bestaande sociale verhoudingen kan beïnvloeden en tot spanningen en zwaardere of nieuwe criminaliteitsproblemen kan leiden (Donnermeyer, Jobes & Barclay, 2006). Meer in het algemeen wordt er in de literatuur dan ook op gewezen dat in stedelijke gebieden economische factoren gemiddeld genomen een betere verklaring vormen voor uiteenlopende vormen van criminaliteit, terwijl op het platteland sociale en culturele factoren zwaarder meewegen (Wells & Weisheit, 2004).

Criminologen die vanuit een cultureel perspectief naar criminaliteitsvraagstukken op het platteland kijken, hebben gewezen op het belang van beeldvorming over stad en platteland, bijvoorbeeld in de populaire cultuur. In media, films en muziek wordt enerzijds een romantisch beeld van het platteland in stand gehouden, terwijl anderzijds afgelegen plattelandsgebieden ook worden voorgesteld als plaatsen waar zich onder de oppervlakte zaken afspelen die het daglicht niet kunnen verdragen. In positieve zin worden de mannen neergezet als 'echte' kerels, *tough guys*, die verbonden zijn met het land en die hun eigen problemen oplossen (Carrington & Scott, 2008). Plattelandsvrouwen spelen in de populaire cultuur eveneens vaak traditionele rollen. Daarin zijn ze echter lang niet altijd zwak. Het zijn de vrouwen die bijvoorbeeld de boerderij runnen en als de omstandigheden erom vragen, blijken ook zij prima met vuurwapens overweg te kunnen. De keerzijde van dit beeld is het benadrukken van allerlei veronderstelde donkere kanten van afgelegen plattelandsgemeenschappen. Zo verdwijnen in de film *The Texas Chainsaw Massacre* (1974) naïeve stedelingen spoorloos en is er in *Hot Fuzz* (2007) in een ingeslapen Brits dorp een geheim genootschap actief dat moord en doodslag niet schuwt. Het horrorbeeld appelleert aan de angst van stedelingen voor een wereld die ze niet kennen. In plaats van op een voetstuk te worden geplaatst, worden de mannen van het platteland, vooral de Amerikaanse, in de populaire cultuur regelmatig ook in negatieve zin neergezet als 'dwazen in tuinbroeken' (*mad men in bib overalls*), die voornamelijk achterlijk zijn, seksueel geperverteerd, potsierlijk en gestoord (DeKeseredy, Muzzatti & Donnermeyer, 2014).

De industriële revolutie en de snelle urbanisatie die daarop volgde, hebben ook in Nederland bijgedragen aan een geromantiseerd beeld van het platteland. Waar de negentiende-eeuwse steden werden gezien als oorden van moreel verderf, werd het platteland juist geassocieerd met begrippen als zuiverheid, bescheidenheid, hardwerkendheid, gezondheid en stabiliteit (De Koster, 2012). In hoeverre dat beeld overeenkwam met de werkelijkheid is zeer de vraag. Friese en Brabantse plattelandsbewoners zouden immers niet zijn verhuisd naar krotten in steden zoals Amsterdam en Rotterdam, wanneer er geen sprake zou zijn geweest van brede armoede. De door Vincent van Gogh geschilderde 'aardappeleters' roepen bepaald niet een beeld op van voorspoed. Ook na de Tweede Wereldoorlog bleef de economische situatie in bijvoorbeeld Noord-Brabant verre van florissant, zoals een sociaalgeografische en criminologische studie in het kerkdorp Sint Willebrord laat zien (Schreurs, 1947). Pas vanaf begin jaren zestig kwam daar langzamerhand verandering in en nam de

welvaart geleidelijk toe (Moors & Spapens, 2017). In de agrarische sector was met name in de veehouderij sprake van intensivering, die onder meer mogelijk was geworden door de import van veevoer (Spapens, 2019b). Deze schaalvergroting leidde echter ook tot nieuwe problemen, zoals een mestoverschot, dat in april 1970 voor het eerst in de Tweede Kamer werd besproken. Dit overschot speelde vooral in de zandgebieden van de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg. Het zou echter nog tot medio de jaren tachtig duren voordat er voor het eerst beleidsmaatregelen werden geformuleerd (Spapens, 2019b). Plattelandsdorpen veranderden in deze periode ook van karakter. De dorpen groeiden bijvoorbeeld door nieuwbouw. Zo telde de Brabantse dorpskern Esch (gemeente Haaren) in 1960 nog 188 woningen, maar was dit in 1979 meer dan verdubbeld tot 448 (Spapens, Pranger & Doek, 1998). Als gevolg van een trek van de stad naar het platteland, nam ook de diversiteit van de bevolking toe. De 'import' was gemiddeld mondiger en minder bereid om bijvoorbeeld door boerenbedrijven veroorzaakte (stank)overlast te tolereren. De nieuwkomers kwamen dan ook eerder in actie tegen boeren die het met de wet- en regelgeving niet zo nauw namen. Voor de agrariërs was dat wennen, omdat hen door de plaatselijke notabelen – vaak collega-boeren – tot dan toe weinig tot niets in de weg was gelegd (Spapens, 2016a). Voortgaande schaalvergroting in de landbouw, en in mindere mate een afname van het totale landbouwareaal, zorgt al vanaf 1950 voor een dalend aantal agrarische bedrijven. Het aantal varkensbedrijven is bijvoorbeeld fors afgenomen, ofschoon dat (nog) niet geldt voor het aantal dieren (Hotse Smit, 2019a).

Tegelijkertijd werd op het platteland in toenemende mate gestuit op grenzen aan de groei van de veestapel, als gevolg van de milieubelasting die daardoor werd veroorzaakt. Zo leidde de afschaffing van het melkquotum in 2015 tot verdere groei van het aantal dieren in de melkvee-sector, waardoor de Nederlandse overheid gedwongen werd om opnieuw beperkingen op te leggen omdat het door de EU vastgestelde plafond voor fosfaatproductie werd overschreden. Met name voor agrariërs die fors hadden geïnvesteerd in nieuwe stallen, leidde dat tot financiële problemen (Spapens, 2019b). Ook de water- en bodemkwaliteit stonden echter onder druk, onder andere door de uitstoot van stikstof door de landbouwsector. De opeenvolgende Nederlandse kabinetten hebben sinds de jaren tachtig steeds een beleid gevoerd waarin de nadruk werd gelegd op technische oplossingen om de uitstoot van stikstof door de agrarische sector en het mestoverschot te verminderen, zonder de groeimogelijkheden wezenlijk in de weg te staan. Een voorbeeld zijn pogingen om mestverwerking te bevorderen, waarbij de hoge kosten echter steeds een probleem bleken en het verwerken van mest in vergistingsinstallaties bovendien weer nieuwe criminele mogelijkheden schiep (Mehlbaum, 2018). De Europese Commissie keek bovendien al een aantal jaren met argusogen naar een uitzonderingspositie voor de Nederlandse veehouderij, de zogenoemde derogatie. Deze bood Nederlandse boeren de mogelijkheid om meer mest uit te rijden dan volgens de Europese Nitraatrichtlijn was toegestaan. Al in 2018 dreigde deze niet langer te worden verleend, mede door ergernis over het door Nederland gevoerde beleid en het

weinig effectieve optreden tegen mestfraude (Spapens, 2019b). In september 2022 kwam aan de uitzonderingspositie alsnog een eind, waardoor boeren meer mest moeten afvoeren, waarmee extra kosten zijn gemoeid.

Het Programma Aanpak Stikstof, primair bedoeld om de impact van deposities in de nabijheid van Natura 2000-gebieden te verminderen door deze te verplaatsen naar minder kwetsbare gebieden, stond in de praktijk uitbreiding toe wanneer boeren maatregelen zouden nemen die in de toekomst de stikstofuitstoot zouden verkleinen. Dit programma stuitte in mei 2019 op de bekende uitspraak van de Raad van State waarin er een einde aan werd gemaakt. Het leidde tot een reeks van boerenprotesten, al dan niet op intimiderende wijze, tegen een beleid dat tot reductie van de veestapel zou leiden.

De agrarische sector heeft in recente jaren te maken gehad met striktere regelgeving, die lang niet altijd consistent was. Het gevolg daarvan is onmiskenbaar een verlies aan vertrouwen in de overheid. Een onderzoek uit 2021 liet al zien dat 70 procent van de agrariërs het vertrouwen in de autoriteiten verloren had en op dat moment gaf 68 procent van de geïnterviewden al aan te zullen gaan stemmen op de Boeren Burger Beweging (BBB), een nieuwe politieke partij die zich hard maakt voor de boerenbelangen (Van Dinther & Hotse Smit, 2021). In maart 2023 was de BBB de grote winnaar bij de verkiezingen voor de provinciale staten. Het gevoel van exclusie lijkt ook het ontstaan van de radicale groep Farmers Defence Force (FDF) te hebben bevorderd. De directe aanleiding voor de oprichting van de FDF was de bezetting, door milieuactivisten, van een varkensstal in het Brabantse Boxtel, waar de politie, in de ogen van de toegestroomde boeren, veel te laks en te laat tegen optrad (Schelfaut, 2019). Dat was echter slechts de vonk die een al veel langer bestaand ongenoegen over het overheidsbeleid deed ontbranden (Nieuwe Oogst, 2019).

Afgezien van het debat over stikstofreductie worden ook negatieve en positieve beelden van de agrarische sector in de discussie tegenover elkaar gezet. Critici zien veeboeren als grootschalige milieuvvervuilers en industriële producenten van dierenleed, die bovendien de weilanden hebben veranderd in 'groene woestijnen', waar behalve raagrass vrijwel niets anders meer groeit of leeft. In dat beeld kweekt de sector, aangespoord door toeleveranciers van diervoer en slachterijen, en geholpen met grootschalige leningen en subsidies, in megastallen kippen en varkens op die tijdens hun korte leven nooit het daglicht zien. De aangerichte milieuschade beperkt zich bovendien niet tot Nederland. Soja, een belangrijk bestanddeel van het veevoer, wordt onder meer geïmporteerd uit Brazilië, waar delen van het regenwoud, al dan niet illegaal, worden gekapt ten behoeve van sojaplantages (Hotse Smit, 2019b). De agrariërs zelf wijzen vooral op de bijdrage die de sector levert aan de economie door de grootschalige export van landbouwproducten, het landschapsbeheer door de boeren en hun oriëntatie op duurzaamheid, alsmede op de grote – zelfs buitenproportionele – inspanningen die zij zich in de afgelopen jaren hebben getroost om de milieubelasting te verkleinen. Daarnaast houden ze graag vast aan het romantische

beeld, benadrukken ze dat de boeren de bevolking voeden en dat het veelal gaat om kleinschalige familiebedrijven die al generaties lang bestaan (Hotse Smit & De Vries, 2019).

Uit de criminologische literatuur is bekend dat gevoelens van uitsluiting of stigmatisering van groepen effect kunnen hebben op criminaliteit. Agnew (2017) heeft in dat licht het begrip ‘collectieve spanning’ geïntroduceerd. Dergelijke spanning is het gevolg van acties van buitenstaanders en kan leiden tot lichamelijke, psychische, sociale en economische schade, mede omdat ze een bedreiging vormen voor de identiteit, de normen, waarden en doelstellingen van de groep. Bovendien komen in de ogen van de sociale groep die te maken heeft met collectieve spanning, dergelijke inbreuken regelmatig voor, gedurende een langere periode en is de verwachting dat ze ook in de toekomst zullen doorgaan. De veroorzaakte spanning wordt daarnaast vergroot wanneer de sociale groep het gevoel heeft niet gehoord te worden, de veroorzakers, bijvoorbeeld de overheid, niet vertrouwt en het gevoel heeft dat de acties van de beleidsmakers niet gerechtvaardigd zijn. In een dergelijk klimaat kunnen regelovertredingen, bijvoorbeeld waar het gaat om milieuwetgeving, eenvoudiger geneutraliseerd worden, omdat de regels worden opgelegd door een ‘out-group’ die op allerlei manieren verschilt van de eigen sociale groep.

In hoeverre de collectieve spanning terecht of onterecht wordt ervaren is minder van belang. Hierbij kan worden gewezen op het ‘Thomas theorama’, namelijk dat situaties die als werkelijkheid worden gedefinieerd, consequenties hebben voor het feitelijk handelen van personen. In hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een culturele kloof tussen stad en platteland wordt bijvoorbeeld betwijfeld: de scheidslijnen in de samenleving zouden in werkelijkheid meer lopen tussen opleidings- en inkomensniveau. Uit een recente enquête bleek bijvoorbeeld dat in de drie grootste steden 61 procent van de respondenten van mening was dat de veestapel moet worden ingekrompen, terwijl dat in Oost-Nederland 50 procent was. Wanneer wordt gekeken naar opleidingsniveau is het verschil tussen hogeropgeleiden (63 procent) en lageropgeleiden (36 procent) aanzienlijk groter (Du Pré, 2023). Ook komen meer recentelijk allerlei groepen ontevreden af op ‘boerenprotesten’, evengoed uit de steden (Damen, 2023).

Hoewel het bestaan van een culturele kloof ter discussie kan worden gesteld, is het onmiskenbaar dat wantrouwen tussen de overheid en bepaalde bevolkingsgroepen gevolgen kan hebben voor criminaliteitsproblemen op het platteland en de aanpak ervan. De stikstofcrisis heeft ertoe geleid dat de overheid en boeren meer tegenover elkaar zijn komen te staan. In het buitengebied probeert de overheid juist de bevolking te mobiliseren tegen vormen van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, maar dergelijke pogingen kunnen worden ondergraven door het wantrouwen van de agrarische sector tegen het overheidsbeleid, met name ten aanzien van de stikstofproblematiek (Nelen e.a., 2023).

## 2.6 OPSPORING EN HANDHAVING OP HET PLATTELAND

Een belangrijk thema in de plattelandscriminologie is de beperktere (zichtbare) aanwezigheid van opsporings- en handhavingsinstanties op het platteland. In de steden kan de politie zich vaak concentreren op bepaalde 'hot spots', maar dat is in de buitengebieden minder eenvoudig. Hoewel ze in de buitenwijken van steden evenmin erg aanwezig is, kan de politie er doorgaans wel snel ter plaatse komen, terwijl ook aangifte doen geen lange reis vergt. Op het platteland is dat anders, en ook het politiewerk heeft er een ander karakter dan in de stad (Weisheit, 2016; Meško, 2020). De politie staat op het platteland gewoonlijk dichter bij de bevolking. Politie mensen maken onderdeel uit van de gemeenschap en aangezien er minder wordt verhuisd dan in de stad, kennen ze daarbinnen hun pappenheimers (Cebulak, 2004; Terpstra, Havinga & Salet, 2021). Daar staat internationaal gezien tegenover dat op het platteland het vertrouwen in de autoriteiten lager kan zijn, door een algeheel gevoel van achterstelling en door gevoelens van onveiligheid vanwege de geringere aanwezigheid van de politie (Meško, 2020). De politie kan vanwege de grotere afstanden praktisch gesproken minder snel ter plekke zijn wanneer zich problemen voordoen, zeker in bergachtige of anderszins moeilijk toegankelijke streken (Mawby & Yarwood, 2016). Hoewel de politie op het platteland meer gebiedsgebonden kan werken en relatief dicht bij de burger staat, is de keerzijde daarvan dat de plattelandspolitie ook wordt beschouwd als minder professioneel en minder gericht op het daadwerkelijk aanpakken van (bepaalde) criminaliteitsproblemen (Terpstra, Havinga & Salet, 2021).

Een specifiek probleem in afgelegen plattelandsgebieden is de 'zwijgcultuur' ten opzichte van de autoriteiten (Smith, 2010). Dit heeft, afgezien van een gebrek aan vertrouwen, diverse oorzaken. Een belangrijke factor is een beperktere toegang tot slachtofferhulp. Ten tweede is het voor de politie lastiger om de anonimiteit te garanderen van degenen die melding maken van strafbare feiten of signalen (Cebulak, 2004). Ten derde kan de inbedding van de politie in de gemeenschap een barrière opwerpen. Slachtoffers die al te maken hebben met stigmatisering, zoals bijvoorbeeld homoseksuele jongeren, kunnen het gevoel hebben dat politiemensen weinig voor hen zullen doen, omdat zij dezelfde negatieve houding ten opzichte van hen hebben als de rest van de gemeenschap. Tot slot laat onderzoek op het Schotse platteland zien dat de bewoners meer geneigd zijn hun eigen boontjes te doppen als het op veiligheid aankomt, met als voorbeelden het bestrijden van branden door de vrijwillige brandweer en het bestaan van allerlei zelfhulpgroepen, terwijl ook non-gouvernementele organisaties er een belangrijkere rol spelen dan officiële instanties (Mawby & Yarwood, 2016).

Re-integratie van veroordeelde daders van criminaliteit is op het platteland eveneens lastiger dan in urbane gebieden. Ook hier speelt het risico dat de gemeenschap degene die zijn of haar straf heeft ondergaan, blijft uitsluiten.

Onderzoek in de Verenigde Staten onder moeders die terugkeerden van een veroordeling liet zien dat zij met extra problemen werden geconfronteerd, ook al omdat ze sterker afhankelijk waren van hun sociale netwerk, bijvoorbeeld voor de zorg van kinderen en voor vervoer (Beichner & Rabe-Hemp, 2014).

De opsporing en handhaving concentreert zich ook in Nederland in de urbane gebieden. Er kunnen dan ook regelmatig klachten in de media worden opgetekend over het gebrek aan handhavingscapaciteit in het buitengebied, waardoor illegale crossers, stropers, afvaldumpers en andere criminelen maar weinig kans zouden lopen op aanhouding (Hardeman, 2017; Den Engelse & Lukken, 2019; Van der Lee, 2023a). Dat geldt, *mutatis mutandis*, ook voor agrariërs en andere ondernemers die het met de regelgeving niet zo nauw nemen: de kans op een grondige controle is door een gebrek aan personele capaciteit bij de omgevingsdiensten of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, beperkt (Spapens, 2019b).

De Nationale politie heeft op het platteland naar verhouding minder menskracht voorhanden dan in de steden. Bovendien zijn veel politiebureaus er in de afgelopen jaren gesloten (Hardeman, 2017). Dat proces is met name versneld met de invoering van de Nationale politie in 2013, maar was al langer gaande (Terpstra, Havinga & Salet, 2021). Tot 1993 was de Rijkspolitie verantwoordelijk voor het politiewerk op het platteland en tot in de jaren zestig had vrijwel elk klein dorp een politiepost, met daarnaast enkele dienstwoningen waar de medewerkers woonden. Door toenemende mobiliteit en vereisten van professionalisering werden deze een- of tweepersoonsposten langzaam maar zeker gesloten (Terpstra, Havinga & Salet, 2021). Als gevolg van de invoering van het regionaal politiebestedel in 1993, werd de politiesterkte geconcentreerd in de grotere plattelandsgemeenten. Dit had tot gevolg dat er hogere drempels werden opgeworpen om persoonlijk melding en aangifte te doen, omdat zelfs in plaatsen met ongeveer 20.000 inwoners het politieservicepunt nog maar enkele uren per dag geopend was en de reistijd naar grotere gemeenten, zeker met het openbaar vervoer, aanzienlijk is.

Een tweede gevolg was dat de politie in de kleinere gemeenten veel minder surveilleerde (Terpstra, Havinga & Salet, 2021). Ook de aanrijtijden werden langer. Het gevolg van de beperkte beschikbaarheid was en is dat de politie in het landelijke gebied vrijwel nooit 'met de neus' op de feiten staat, zoals dat in de stedelijke gebieden regelmatig wel het geval is. Spapens en collega's (2001) deden bijvoorbeeld onderzoek naar uitgaansgeweld in de toenmalige politieregio Brabant Zuidoost, waaruit bleek dat er op het platteland niet of nauwelijks aanhoudingen werden verricht. De gemelde vechtpartijen waren over het algemeen al voorbij of gesust wanneer de politie ter plaatse kwam. Wanneer de politie arriveerde en de problemen nog gaande waren, kon zich de situatie voordoen dat twee politiemensen tegenover een grote groep jongeren kwamen te staan, terwijl eventueel opgeroepen assistentie ook weer tijd nodig had om

ter plekke te komen. Dit betekende dat de politiemensen die als eersten waren aangekomen er vrijwel altijd alleen voor stonden. In de praktijk leidde dit ertoe dat de problemen alleen, zoals dat heet, konden worden gede-escaleerd, een ander woord voor het door praten proberen de gemoederen te sussen (Spapens e.a., 2001).

De lokale kennis van de politie is in plattelandsgebieden afgenomen, onder meer als gevolg van de grotere werkgebieden en het rouleren van wijkagenten van de ene plaats naar de andere (Terpstra, Havinga & Salet, 2021). Politie-mensen ‘zien’ derhalve minder. De bekende criminelen en beruchte families zijn uiteraard wel in beeld, maar andere zaken, zoals iemand die opeens in een dure auto rijdt en vier keer per jaar luxe op vakantie gaat naar het buitenland, vallen minder snel op (Terpstra, Havinga & Salet, 2021). Daarmee is niet gezegd dat de werkwijze van de politie op het platteland fundamenteel is veranderd. Nog altijd is deze gebaseerd op het onderhouden van veel contacten met de gemeenschap, bij mensen langsgaan en praten, maar in het verleden was dit algemener dan nu. De overheid heeft op deze ontwikkelingen bijvoorbeeld gereageerd met een plan van aanpak om het toezicht en de handhaving in het buitengebied te versterken (Tweede Kamer, 2018, zie ook hoofdstuk 3). In Noord-Brabant werd in 2008 het samenwerkingsproject ‘Samen Sterk in het buitengebied’ gelanceerd (Backx, 2012). De kern van deze plannen is het verbeteren van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties die in het buitengebied een toezichts- of handhavingfunctie vervullen. De kritiek op het gebrek aan uitvoeringscapaciteit is daarmee echter niet weggenomen (Den Engelse & Lukken, 2019; Odekerken & De Meerde, 2023).

Het gevolg is ook in Nederland dat de plattelandsbewoners zelf de problemen te lijf proberen te gaan, bijvoorbeeld met buurtwachten (Hardeman, 2017). Ook de oprichting van een eigen ‘weermacht’ zoals de FDF sluit in zekere zin aan bij de grotere mate van zelforganisatie die we in de internationale literatuur zien: de plattelanders lossen de problemen zelf wel op als de instanties dat niet doen. Dit wil overigens niet zeggen dat er per definitie een afkeer bestaat van ondersteuning door de overheid. Een voorbeeld is een initiatief in 2015 van de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) onder de noemer ‘Beveilig mijn boerenbedrijf’, dat werd gesubsidieerd door het toenmalige ministerie van Veiligheid en Justitie, en op grote belangstelling kon rekenen. Ruim 1.100 agrarische ondernemers namen eraan deel en er was vooral veel animo voor de aanschaf van beveiligingscamera’s en opritverklidders, maar ook voor verbetering van hang- en sluitwerk, en systemen voor tracking en tracing van bijvoorbeeld landbouwvoertuigen en kleinere diefstalgevoelige apparatuur. Voorts konden boeren gratis een veiligheidsscan laten uitvoeren door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) om kwetsbaarheden bij hun bedrijf in beeld te krijgen. Ook werd erop gewezen om alert te blijven op verdachte situaties, bijvoorbeeld omdat inbrekers vaak voorverkenningen doen alvorens hun slag te slaan.

## 2.7 TOT SLOT

Ondermijningsproblematiek is divers en niet altijd even zichtbaar. Kleinere en middelgrote plattelandsgemeenten zijn zich er echter steeds meer bewust van geworden dat ondermijning zich overal kan voordoen. Het blijft echter zaak om beter zicht te krijgen op wat zich bijvoorbeeld afspeelt achter de deuren van ondernemingen die gevestigd zijn op bepaalde (verloederde) bedrijventerreinen, op woonwagencampen, of bij bedrijven in bepaalde sectoren, zoals de horeca, telefoonwinkels, kringloopzaken, shishalounges, Pgb-bureaus, de huisvesting van arbeidsmigranten, bijvoorbeeld op vakantieparken, of de autohandel. Meer zichtbare vormen van ondermijnende criminaliteit zijn dumpingen van drugsafval in het buitengebied, en wanneer ze tenminste worden ontdekt, wietkwekerijen en laboratoria voor drugsproductie.

Voorts hebben ook kleinere en middelgrote gemeenten te maken met criminele families die een dominante positie innemen, en waarvan kopstukken de rol van 'wijkoning' kunnen innemen en goedwillende burgers terroriseren om muren van stilzwijgen af te dwingen, dan wel dat te bevorderen door middel van weldoenerschap, zoals sponsoring van sportclubs of evenementen (Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018).

De laatste jaren is bovendien het voorkomen van 'nieuwe aanwas', oftewel tegengaan dat jongeren instromen in criminele (drugs)netwerken, hoog op de overheidsagenda gekomen. Ook daarbij moet eveneens worden opgemerkt dat de aandacht wederom vooral uitgaat naar de grotere steden, en daarbinnen naar de wijken waar de meeste jongeren met een risicoprofiel te vinden zijn. Het probleem van nieuwe aanwas doet zich echter evengoed voor op het platteland, niet in de laatste plaats in gemeenten die als 'overloopgebieden' kunnen worden getypeerd. Zo wees een in het kader van het Programma ondermijning De Langstraat geïnterviewde burgemeester erop dat rekrutering van kwetsbare jongeren door criminele samenwerkingsverbanden afkomstig uit een nabijgelegen grote stad een specifiek probleem was in diens gemeente, terwijl er veel minder middelen beschikbaar waren voor de preventie van deze nieuwe aanwas. Er zijn dus nog vele criminologische vraagstukken die vanuit een plattelandsperspectief bestudeerd dienen te worden.

## 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op handhavingsvraagstukken in het buitengebied. Het gaat daarbij niet alleen om ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit, maar ook om activiteiten die overlast veroorzaken en de natuur verstoren. Op de website van ‘Samen Sterk in Limburg’ kunnen burgers bijvoorbeeld melding maken van meer dan twintig vormen van criminaliteit en overlast in het buitengebied. Navolgend wordt in paragraaf 3.2 nader ingegaan op de aard van de belangrijkste problemen. Vervolgens komen in paragraaf 3.3 de belangrijkste knelpunten aan de orde rondom de handhaving in het buitengebied. Paragraaf 3.4 beschrijft daarna een aantal initiatieven om de handhaving in het buitengebied te versterken, door middel van een integrale aanpak. In paragraaf 3.5, tot slot, wordt kort gereflecteerd op de bevindingen.

## 3.2 CRIMINALITEIT EN OVERLAST IN HET BUITENGEBIED

3.2.1 *Dumping en lozing van (drugs)afval*

Een eerste probleem dat in het buitengebied wordt gesignaleerd is de dumping van uiteenlopende soorten afval. Dumpingen van afval uit synthetische drugs-laboratoria trekken de meeste aandacht, maar het gaat ook om afval uit wiet-kwekerijen, zoals potgrond, plantenresten, kweekmaterialen en verpakkingen, waarmee de wietelers liever niet worden gezien bij de milieustraten (Samen Sterk in Limburg, z.d.). In het buitengebied worden echter ook andere soorten afval gedumpt, zoals huishoudelijk afval, bedrijfsafval, asbest en ander bouwafval (Samen Sterk in Brabant, z.d.-a). De natuur wordt in de media dan ook wel omschreven als een alternatieve stortplaats voor vuilnis (Nijland, 2020).

Dumpingen van synthetisch drugsafval vinden op uiteenlopende manieren plaats (Schoenmakers e.a., 2016). Bij vatendumpingen worden bijvoorbeeld plastic containers en jerrycans met synthetisch afval achtergelaten in de natuur, maar ook langs secundaire wegen, landwegen en snelwegen (Besters, 2021; Koeman, 2022; Politie, 2022). Soms worden voertuigen achtergelaten die zijn geladen met drugsafval en die al dan niet in brand worden gestoken (Schoenmakers e.a., 2016; Baneke, 2020). Om vervoersbewegingen te voorkomen, wordt synthetisch drugsafval ook wel achtergelaten op de productielocatie nadat die is verlaten, of ter plekke in een mestput gedumpt. In plaats van het te dumpen, kan het synthetisch drugsafval ook worden geloosd, waarbij allerlei vormen

worden gesignaleerd (Schoenmakers e.a., 2016). Het kan bijvoorbeeld gaan om lokale lozingen op de bodem; rijdende lozingen vanuit een voertuig of trailer op de bodem; lozingen op het riool; lozingen op het oppervlaktewater; lozingen vanuit een ingegraven geperforeerde tank bij de productielocatie; lozingen in gierkelders; lozingen in een autowasstraat; en mengen van het afval met reguliere afvalstromen. Een voorbeeld van een lozing vanuit een voertuig is het aan de onderkant van een busje een kraantje aanbrengen om zo tijdens het rijden drugsafval te dumpen op bijvoorbeeld een regenachtige dag (Baneke, 2020). Het onderscheid tussen een dumping en een lozing is niet altijd scherp te maken. Zo kunnen door het onzorgvuldig omgaan met de vaten en jerrycans beschadigingen ontstaan, waardoor vloeistoffen in de bodem lopen. Het komt ook voor dat vaten met drugsafval voor een deel worden leeggegoten, waarna het restant met de vaten wordt gedumpt (Schoenmakers e.a., 2016).

De hoeveelheid drugsafval die per keer wordt gedumpt of geloosd, varieert sterk. Het kan gaan om tientallen liters, maar ook om duizenden (Politie, 2022). Hoeveel drugsafval er totaal in het buitengebied wordt gedumpt of geloosd, is onbekend. Voor zover er daders worden aangehouden, doorgaans op heterdaad, blijkt het meestal te gaan om kwetsbare personen, bijvoorbeeld vanwege cognitieve problemen of verslavingen, die voor relatief kleine bedragen het risico nemen maar verder op grote afstand staan van de feitelijke drugsproducenten. Tijdens verhoren leggen zij zelden (bruikbare) verklaringen af. Er wordt in Nederland dan ook relatief weinig tijd geïnvesteerd in forensisch onderzoek op dumplocaties of opsporingscapaciteit ingezet om de daders van afvaldumpingen te achterhalen en te bestraffen, omdat dit zelden leidt tot identificatie van de leden van criminele samenwerkingsverbanden die feitelijk achter de dumping of lozing zaten. In België is dat bijvoorbeeld eenvoudiger omdat wanneer een drugslaboratorium wordt aangetroffen en verdachten worden aangehouden, zij tevens verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor alle dumpingen van synthetisch drugsafval in een bepaalde radius rondom het laboratorium. Waarbij uiteraard wel weer de vraag kan worden opgeworpen in hoeverre zij daarvoor daadwerkelijk verantwoordelijk waren.

### 3.2.2 *Stroperij*

Een tweede criminaliteitsprobleem in het buitengebied is stroperij (zie ook hoofdstuk 2). Stroperij kan plaatsvinden met strikken, klemmen, vallen, vuurwapens, vergif, lange honden (windhonden) of kruisbogen (Neve e.a., 2012). Met name bij het stropen met lange honden gaat het regelmatig om personen die actief zijn in het zware misdaadmilieu. Tijdens een in de jaren negentig door de politie uitgevoerde serie onderzoeken in Oost-Brabant bleken tientallen verdachten ook voor te komen in uiteenlopende opsporingsonderzoeken naar zware en georganiseerde misdaad, onder andere synthetische drugsproductie en wietteelt (Spapens, 2016a). Daarnaast wordt in Noord-Brabant gezien dat de stroperij professioneler wordt en verhardt (Samen Sterk in Brabant z.d.-b). Sommige stropers schrikken er niet voor terug om geweld te gebruiken tegen

gezagsdragers (Spapens, 2016a). Daarnaast intimideren stropers de agrarische sector door over agrarische terreinen te rijden en daarbij hekken en/of stallen te vernielen en brandstof te stelen (Samen Sterk in Brabant, z.d.-c).

De motieven van de daders verschillen tussen diverse vormen van stropen. Wildstroperij dient vaak voor ontspanning en vermaak, en het wild wordt doorgaans niet verkocht (Spapens, 2016a). Wel wordt volgens natuurbeheerders in het criminele circuit gegokt op lange honden (Samen Sterk in Brabant, z.d.-b). Bij visstroperij en het vangen van beschermde vogels is wel sprake van een financieel motief. Illegaal gevangen vis en beschermde vogels worden verhandeld. Bij roofvogelvervolging zijn vaak personen uit de jachtwereld betrokken die onterecht veronderstellen dat de dieren ervoor zorgen dat er minder wild voor hen overblijft om zelf op te kunnen jagen (Spapens, 2016a).

Stropen is lucratief en kan in één nacht enkele duizenden euro's opleveren, terwijl het risico op aanhouding beperkt is en de straffen mild (Kaptejns & Elzen-doorn, 2023; Samen Sterk in Brabant, z.d.-c). Daarnaast is bij omwonenden de meldingsbereidheid laag vanwege angst voor wraakacties.

### 3.2.3 *Wildcrossen en andere vormen van verstoring*

In het buitengebied kan de natuur ook op andere manieren worden verstoord. Een daarvan is wildcrossen. Wildcrossers veroorzaken veel overlast en schade aan de natuur en kunnen tevens voor onveilige situaties zorgen. Wildcrossen kan plaatsvinden met motoren, quads of buggies (RTL, 2020). In de afgelopen jaren is de overlast toegenomen. De achtergronden van aangehouden wildcrossers bleken verschillend. Het ging onder meer om jongeren die zich verveelden tijdens de coronapandemie, om mannen met een eigen bedrijf die spanningen wilden afreageren, en om mannen met een midlife crisis (Algemeen Dagblad, 2021). Het aanpakken van wildcrossers is lastig, maar kreeg in Noord-Brabant prioriteit na een botsing tussen een boa en een wildcrosser. Er werd een integrale handhavingsactie opgezet, waarbij de politie, Staatsbosbeheer, Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Samen Sterk in Brabant en de gemeenten samenwerkten (Van Lith, 2019).

Loslopende honden kunnen de natuur ook verstoren en zijn dan ook niet altijd toegestaan in het buitengebied. Met name gedurende het broedseizoen van 15 maart tot en met 15 juli kunnen ze schade veroorzaken door andere dieren op te jagen en nesten en jonge dieren te verstoren (Sneijder, 2023). Ook worden door loslopende honden regelmatig dieren doodgebeten (Janssen, 2022; Verrips, 2023). Open vuur kan de natuur ook verstoren. Het kan leiden tot een natuurbrand, die zich snel kan verspreiden (Brandweer, z.d.). Andere vormen van verstoring zijn onder andere: het houden van evenementen zonder vergunning, illegale houtkap, mountainbiken buiten de vastgestelde routes, en wildkamperen (Samen Sterk in Limburg, z.d.).

### 3.2.4 *Criminaliteit in relatie tot de agrarische sector*

In hoofdstuk 2 is reeds beschreven dat de agrarische sector zowel dader als slachtoffer is als het gaat om criminaliteit en overlast in het buitengebied. Als dader betreft het verschillende vormen van milieucriminaliteit, zoals mestfraude en het ongeoorloofd of onjuist gebruiken van pesticiden, het illegale gebruik van groeibevorderaars, het veroorzaken van vervuiling van bodem en oppervlaktewater, of het gebruiken van vervuilde stoffen in covergisters (Spapens, 2016a).

Boeren worden ook benaderd voor het tegen een financiële vergoeding verhuren van opstallen voor synthetische drugsproductie of wietteelt, voor de opslag van gestolen goederen of andere illegale activiteiten, of om grond beschikbaar te stellen voor de buitenteelt van wiet, of althans de planten met rust te laten en niets te melden. Bij deze vormen van criminaliteit is niet altijd duidelijk of bewoners van het buitengebied hierbij als slachtoffer dan wel als dader betrokken zijn. Sommige boeren en tuinders, of andere aanbieders van opstallen, zijn zich welbewust van wat de intenties zijn van degenen die zich melden als huurder, maar anderen komen daar pas achter wanneer het te laat is en worden vervolgens zodanig onder druk gezet dat zij niet meer terug kunnen (Boelens & Groothuis, 2020). Het komt, zoals eerder werd beschreven, ook voor dat personen die eerst vrijwillig meewerkten opzettelijk in een afhankelijkheidspositie worden gebracht, doordat criminelen hen verantwoordelijk stellen voor echte of vermeende financiële schade die zij hebben geleden, bijvoorbeeld omdat drugs of andere spullen uit de gehuurde loods, al dan niet daadwerkelijk, zijn verdwenen.

Bedrijven in het buitengebied hebben met name te maken met slachtofferschap van vermogenscriminaliteit. In de agrarische sector kan hierbij gedacht worden aan diefstallen van voertuigen, zoals landbouwmachines en GPS-apparatuur uit landbouwvoertuigen (Politie, 2020). Paardenfokkers en maneges kunnen bijvoorbeeld geconfronteerd worden met diefstallen van dure zadels, waarbij het al gauw gaat om forse kostenposten (Omrop Fryslân, 2022). Voorts wordt recentelijk gesignaleerd dat meer planten, groenten en fruit gestolen worden van boeren, wat mogelijk verband houdt met stijgende inflatie (Schenk, 2022). Voor de agrarische sector leveren de diefstallen grotere overlast op dan drugs-criminaliteit (Boelens & Groothuis, 2020). De pakkans voor de daders is bovendien gering, mede omdat bedrijfsdiefstallen geen hoge opsporingsprioriteit zijn voor de politie.

## 3.3 KNELPUNTEN IN DE HANDHAVING

De handhaving in het buitengebied stuit op uiteenlopende knelpunten, waarvan in deze paragraaf slechts de belangrijkste worden beschreven. Een eerste vraagstuk vloeit voort uit het grote aantal partijen, zowel publiek als privaat,

die in het buitengebied actief zijn en een toezichhoudende of handhavingstaak hebben, of een signalerende functie kunnen vervullen. Een tweede kernprobleem is het gebrek aan uitvoeringscapaciteit voor de handhaving in het buitengebied. Ten derde wordt de samenwerking tussen uiteenlopende partijen bemoeilijkt door beperkingen in de mogelijkheden van informatiedeling.

### 3.3.1 *De diversiteit van het aantal betrokken partijen*

Wanneer wordt gekeken naar partijen die in het buitengebied actief zijn, kan een onderscheid worden gemaakt tussen publieke en private partijen die mede een handhavingstaak hebben, en partijen die geen specifieke bevoegdheden hebben, maar die wel regelovertredingen kunnen signaleren en melden.

Onder de eerstgenoemde categorie kunnen strafrechtelijke (opsporings)instanties (openbaar ministerie, politie, en de inlichtingen en -opsporingsdiensten van de landelijke inspecties) en bestuursrechtelijke handhavers (gemeenten, landelijke inspectiediensten, omgevingsdiensten) worden geschaard. De bestuurlijke instanties (gemeenten, provincies, het Rijk) geven uiteenlopende vergunningen af, waaronder ook de omgevingsvergunning die betrekking heeft op 'inrichtingen' en 'werken.' De controle op de naleving van de vergunning ligt dus in eerste lijn ook bij deze instanties (Spapens, 2016a). Daarnaast kan de belastingdienst, hoewel strikt genomen geen handhavinginstantie, een rol spelen in de context van ondermijnende criminaliteit, onder meer door het heffen van inkomstenbelasting over criminele inkomsten.

Het zou te ver voeren om hier een uitputtend overzicht te geven van alle afzonderlijke instanties die in specifieke situaties in het buitengebied een rol kunnen spelen. Voor het buitengebied zijn met name de landelijke Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Nederlandse Arbeidsinspectie van belang, die respectievelijk taken vervullen op het terrein van transport, infrastructuur en milieu (ILT); de import en export van dieren, dierlijke producten, planten, levensmiddelen en consumentenartikelen, dierenwelzijn en diergezondheid, natuurbeheer, meststoffen en gewasbescherming (NVWA); en arbeidsuitbuiting en arbeidsveiligheid (Arbeidsinspectie).

De bestuurlijke handhaving door gemeenten en provincies ten aanzien van milieuvergunningen en op het gebied van veiligheid, lucht, geluid, energie, afval en bodem, is sinds 2013 belegd bij de regionale omgevingsdiensten, waarvan Nederland er 29 telt. Sommige omgevingsdiensten hebben nog extra taken, zoals bouw- en woningtoezicht of BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen).

De bestuurlijke handhavinginstanties beschikken over bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) die strafbare feiten mogen opsporen op hun werkterrein. De zogenoemde 'milieuboa' of 'groene boa', speelt in het buitengebied een belangrijke rol. Deze signaleert en kan daarvan een proces-verbaal van bevindingen

opmaken. In concrete opsporingsonderzoeken door de politie kan de milieu-boa meedraaien en bijvoorbeeld specialistische en/of juridische kennis over de betrokken milieuwetgeving inbrengen. Groene boas zijn werkzaam bij de inspecties, de provincies en de gemeenten, alsmede bij de terreinbeherende organisaties, dat wil zeggen Staatsbosbeheer en de stichtingen Natuurmonumenten en LandschappenNL.

Het aantal private partijen dat bij handhavingsvraagstukken in het buitengebied een rol kan spelen is zo omvangrijk dat hier slechts enkele voorbeelden worden benoemd. Belangrijke partijen zijn de al genoemde stichtingen LandschappenNL en Natuurmonumenten, maar ook de Jagersvereniging en de Federatie Grondbezit kunnen worden betrokken bij het aanpakken van handhavingsvraagstukken in het buitengebied (Natuurmonumenten, 2018).

Behalve bij de handhaving spelen de hiervoor beschreven publieke en private partijen vanzelfsprekend ook een rol bij het signaleren van problemen. Een door de terreinbeheerders gezamenlijk uitgevoerd onderzoek liet zien dat bijna 80% van de boas constateert dat het aantal incidenten in het buitengebied de laatste jaren is gestegen (Koek, 2019). Ook burgers en (agrarische) ondernemers die in het buitengebied woonachtig of actief zijn, kunnen een bijdrage leveren aan het signaleren van criminaliteit en overlast. In hoofdstuk 5 wordt daarop nader ingegaan. Met name de agrarische sector kan functioneren als de ogen en oren van de overheid ten aanzien van problemen in het buitengebied (Boelens & Groothuis, 2020). Ten aanzien van burgers kan de overheid investeren in kennisvergroting en bewustwording en hoe deze signalen van ondermijnende criminaliteit kunnen herkennen en melden (Samen Sterk in Brabant, z.d.-a.; Samen Sterk in Limburg, z.d.).

In het buitengebied is derhalve een groot aantal partijen actief, waarbij een aantal knelpunten wordt onderscheiden. Het feit dat de buitengebieden groot zijn, sommige (stukken van) die gebieden moeilijk bereikbaar zijn en ieder gebied uniek is, zorgt voor uitdagingen. Instanties zijn bovendien op verschillende schaal georganiseerd: nationaal, provinciaal, gemeentelijk of regionaal, waarbij de grenzen van elkaars werkgebieden kunnen overlappen. Zo kan een bepaald aaneengesloten natuurgebied vallen onder verschillende gemeenten, die niet altijd tot dezelfde eenheid van de Nationale politie, een veiligheidsregio of het werkgebied van een omgevingsdienst hoeven te behoren, terwijl bijvoorbeeld terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer weer op een andere manier georganiseerd kunnen zijn. Daarnaast hebben partijen verschillende belangen. Zo ervaart de agrarische sector vooral overlast van diefstal, terwijl de politie de sector juist vraagt meldingen te doen van drugscriminaliteit (Boelens & Groothuis, 2020). Ook verloopt de samenwerking tussen de boas en politie niet altijd even soepel als het gaat om het verlenen van back-up door de politie wanneer de veiligheid van boas in het geding is (Abraham & Van Soomerem, 2020). Recent onderzoek laat zien dat 76% van de groene boas de huidige samenwerking met de politie als onvoldoende beoordeelt. De politie kent de gebieden waar zij

werkzaam zijn onvoldoende en de meeste politievoertuigen zijn niet geschikt om in het buitengebied te hulp te schieten. Boa's hebben dan ook het gevoel vrijwel volledig op de eigen deskundigheid en professionaliteit aangewezen te zijn (Koek, 2019). De knelpunten die echter het meest duidelijk naar voren komen, zijn de in het buitengebied beschikbare personele capaciteit, de uitrusting van boa's en het gebrek aan informatie-uitwisseling.

### 3.3.2 *Capaciteitsproblemen*

Capaciteitsproblemen worden door professionals algemeen naar voren gebracht als het centrale knelpunt als het gaat om de handhaving op het platteland en het buitengebied in het bijzonder (BIJ12, 2020; Terpstra, Havinga & Salet, 2021). Zo is de capaciteit bij de politie en het aantal boa's bij de terreinbeherende instanties afgenomen, terwijl een toename van het aantal bezoekers en illegale activiteiten in het buitengebied wordt gezien (Koek, 2019). Naast het capaciteitsgebrek wordt gewezen op het feit dat de menskracht die wel beschikbaar is, verschillend wordt ingezet per provincie en per politie-eenheid (BIJ12, 2020). Er moeten noodzakelijkerwijs keuzes worden gemaakt, waarbij de inzet van de beschikbare capaciteit veelal naar de eigen werkgebieden gaat.

Behalve over de beschikbaarheid aan menskracht, kunnen ook klachten worden gehoord over het gebrek aan middelen. Daarbij zijn vooral de C2000-portofoons en de bewapening van groene boa's aandachtspunten. Zo beschikken niet alle boa's over C2000-portofoons (BIJ12, 2020). Dit houdt verband met de kosten die daaraan verbonden zijn. Het kabinet erkende een aantal jaren geleden weliswaar dat de hoge kosten een probleem vormden, maar deed geen toezeggingen voor extra financiering, omdat de verantwoordelijkheid voor de uitrusting in principe bij de werkgevers ligt. Wel kondigde de minister aan te zullen onderzoeken of de wijze waarop de politie de kosten doorberekende voor het gebruik van C2000 kon worden aangepast (Tweede Kamer, 2018). Of dit het probleem inmiddels heeft opgelost of verkleind, is niet bekend.

Daarnaast is er veel discussie over de bewapening van boa's (Abraham & Van Soomeren, 2020). Onderzoek laat zien dat boa's regelmatig slachtoffer worden van agressie en geweld en dat onveiligheidsgevoelens zijn toegenomen (Koek, 2019). Wanneer er ondersteuning nodig is door de politie, wordt die bemoeilijkt door lange aanrijtijden. Het verkrijgen en behouden van geweldsmiddelen is een knelpunt (BIJ12, 2020). Er zijn daarnaast verschillen tussen provincies. Zo beschikken groene boa's bijvoorbeeld in Limburg wel over een vuurwapen, maar hun collega's in Noord-Brabant niet (Van der Lee, 2023b). Het kabinet erkende enkele jaren geleden weliswaar dat het bezit van geweldsmiddelen aangewezen kan zijn voor boa's in het domein van milieu, welzijn en infrastructuur (domein II), dat voor het toezicht en de handhaving in het buitengebied met name van belang is. Toch was de minister van oordeel dat toekenning van de bevoegdheid om te kunnen beschikken over geweldsmiddelen, dat wil zeggen handboeien, wapenstok, pepperspray, surveillancehond en/of

een vuurwapen, alleen kon worden toegekend wanneer de noodzakelijkheid was aangetoond (Tweede Kamer, 2018). Daarbij lijkt op de achtergrond ook de gedachte mee te spelen dat vanwege het vaak solitaire optreden van de groene boa en de uitgestrektheid van de buitengebieden, het bezit van geweldsmiddelen weinig toevoegde waarde heeft of zelfs averechts kan uitpakken voor de veiligheid van de boa's in het buitengebied. Echter, ook het principiële punt dat de bevoegdheid om geweldsmiddelen in te zetten beperkt moet blijven tot de politie, speelde een rol.

Tot slot stelde het kabinet in 2018 enkele maatregelen voor om het personele capaciteitsprobleem te verlichten, echter zonder te streven naar een uitbreiding van het aantal groene boa's (Tweede Kamer, 2018). In plaats daarvan zou worden ingezet op meer flexibiliteit en samenwerking. Een van de opties was het flexibel inhuren van boa's in domein II, om tijdens piekuren extra capaciteit te kunnen inzetten. Ook konden de verschillende werkgevers van boa's samenwerkingsovereenkomsten aangaan, waardoor ze op elkaars terrein bevoegd zouden zijn tot handhaving. Op die manier kon een pool van boa's worden gevormd waaruit de aangesloten werkgevers konden putten. Bij grootschaliger handhavingsacties zou de bij verschillende werkgevers aanwezige capaciteit kunnen worden gebundeld (Tweede Kamer, 2018). Dit neemt niet weg dat het capaciteitsprobleem in het buitengebied in latere onderzoeken en in media-publicaties steeds blijft terugkomen.

### 3.3.3 *Knelpunten bij informatiedeling*

Gezien het aantal partijen dat in het buitengebied actief is, wekt het geen verbazing dat wordt verwacht dat het uitwisselen van informatie en signalen tussen deze partijen toegevoegde waarde heeft voor een effectievere handhaving in het buitengebied. Het delen van algemene informatie over specifieke problemen of locaties waar deze zich voordoen kan het mogelijk maken om menskracht en middelen efficiënter in te zetten, bijvoorbeeld tijdens gemeenschappelijke handhavingsacties. Wanneer het gaat over persoonsinformatie wordt het delen van gegevens echter bemoeilijkt door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De vereiste wettelijke grondslag voor het uitwisselen van persoonsinformatie, enerzijds tussen publieke instanties onderling en anderzijds tussen publieke en private partijen, ontbreekt in veel gevallen. Door de complexiteit van de privacywetgeving en de wijze waarop verschillende instanties, of individuele privacy medewerkers, deze uitleggen, blijft het bovendien vaak onduidelijk wat wel is toegestaan (zie ook hoofdstuk 4).

Een specifiek probleem is de informatie-uitwisseling tussen de politie en groene boa's. Sinds het van kracht worden van de AVG wordt informatie door de politie nauwelijks meer met de boa's gedeeld (BIJ12, 2020). Het is volgens Abraham en van Soomeren (2020) dan ook een urgent aandachtspunt. De AVG heeft overigens geen betrekking op de opsporingstaak van boa's, aangezien deze onder de Wet politiegegevens valt. Wanneer boa's meedraaien in

opsporingsonderzoeken, is informatie-uitwisseling derhalve mogelijk. Echter, wanneer politiegegevens worden gebruikt voor andere doeleinden, zoals de uitvoering van de handhavingstaak, is niet de Wet politiegegevens maar de AVG leidend. Uitwisseling van informatie stuit daarbij al snel op het ontbreken van de vereiste wettelijke grondslag (zie hoofdstuk 4).

### 3.4 INTEGRALE SAMENWERKING IN HET BUITENGEBIED

#### 3.4.1 *Integrale samenwerking*

In Nederland wordt ondermijningsproblematiek steeds vaker integraal aangepakt en dat geldt eveneens voor nieuwe initiatieven die in het buitengebied zijn ontplooid. Voordat daarop nader wordt ingegaan, volgt in deze paragraaf eerst een algemenere schets van de gedachte achter integrale samenwerking. Het vertrekpunt is ten eerste dat criminele samenwerkingsverbanden bij de uitvoering van hun illegale activiteiten ook gebruikmaken van legale infrastructuur, zoals de transportinfrastructuur, panden, gehuurde voertuigen, financiële dienstverleners, enzovoorts, en daarnaast misdaadgeld witwassen door middel van bedrijfsactiviteiten of investeringen in vastgoed. Op deze legale infrastructuur is uiteenlopende reguleringswetgeving van toepassing en kunnen specifieke vergunningsplichten gelden, die bestuurlijk worden gehandhaafd. Dit betekent dat ook bestuurlijke instanties een rol kunnen spelen bij het verstoren van criminele activiteiten. Dat geldt ook voor de belastingdienst, die zicht heeft op legale geldstromen en bovendien zijn ook inkomsten uit criminaliteit onderhevig aan inkomstenbelasting. Ten tweede zijn bij complexe criminaliteitsproblemen tal van publieke en private instanties betrokken, die elk vanuit hun eigen taken en rollen een bijdrage kunnen leveren aan repressief dan wel preventief optreden, en problemen kunnen signaleren.

In Nederland is begin jaren negentig al een start gemaakt met een bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad, geïnspireerd door ervaringen uit de Verenigde Staten en Italië. In eerste instantie was deze aanpak vooral gebaseerd op aanpassingen van de Algemene Plaatselijke Verordeningen. Een belangrijke mijlpaal in de bestuurlijke aanpak was de totstandkoming in 2003 van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob), die bestuurlijke instanties in staat stelde om aanvragers van vergunningen voor vormen van bedrijvigheid waar een verhoogd risico op criminele inmenging bestaat, te (laten) screenen, evenals aanvragers van subsidies en omgevingsvergunningen. De bestuurlijke aanpak is in latere jaren verder uitgebouwd tot een integrale benadering, waarin het strafrecht, bestuursrecht en fiscaalrecht gecoördineerd kunnen worden ingezet. In 2008 werd hiervoor een landelijk dekkend netwerk van tien Regionale Informatie- en Expertisecentra opgezet, waarin de politie, het openbaar ministerie, gemeenten en andere bestuurlijke handhavers, en de belastingdienst samenwerken (Abraham e.a., 2021). Behalve voor het aanpakken en verstoren van criminele activiteiten is ook preventie

en hulpverlening op een integrale manier georganiseerd binnen de Zorg- en Veiligheidshuizen, waarin instanties samenwerken die actief zijn in het sociale domein, alsmede de reclassering en de politie.

Hoewel er over het algemeen consensus bestaat dat complexe criminaliteitsproblemen een bijdrage van uiteenlopende partijen vereisen, is het tot stand brengen van effectieve integrale samenwerking vaak niet eenvoudig (Abraham e.a., 2021; Nelen e.a., 2023). Het vereist een goede en duidelijke communicatie tussen partijen en vooral onderling vertrouwen. De betrokkenheid van uiteenlopende instanties moet vanaf de start worden georganiseerd en er zijn heldere afspraken nodig over de bijdragen en de menskracht en middelen die de partners zullen leveren (Prins & Cachet, 2011; Tops & Schilders, 2016; Mehlbaum & Schoenmakers, 2019; Abraham e.a., 2021). Een factor die tot problemen kan leiden is dat binnen integrale samenwerkingsverbanden geen van de partijen formeel het gezag heeft. 'Iedereen verantwoordelijk, niemand verantwoordelijk', zoals Tops en Schilders (2016) constateerden. Dit maakt het lastig om af te dwingen dat partners zich houden aan gemaakte afspraken over te leveren inspanningen, of een richting te kiezen wanneer er verschillen van inzicht zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat de uitwisseling van informatie binnen de kaders van de (privacy)wetgeving zorgvuldig moet worden geregeld en niet in alle gevallen mogelijk is omdat een wettelijke grondslag, zoals vereist in de AVG, ontbreekt.

De meerwaarde van een integrale aanpak is in theorie helder, maar kan in de praktijk op uiteenlopende problemen stuiten. Recent kan er dan ook kritiek worden gehoord op het dogma 'integraal, tenzij' (Nelen e.a., 2023). Zo is het lang niet altijd nodig om te werken met multidisciplinaire teams, maar kan vaak ook worden volstaan met '*working apart together*.' Een tweede constatering is dat integrale aanpakken vaak het beste werken wanneer ze kleinschalig worden gehouden. Het om de tafel zetten van tien of meer partners die gezamenlijk tot doelstellingen en een aanpak moeten komen en die vervolgens ook moeten uitvoeren kan weliswaar tot goede resultaten leiden, maar vaker is het een recept voor eindeloze discussies. De praktijk leert dan ook dat het werken met een klein kernteam, dat optreedt als trekker, de andere partners bij de les houdt en deze aanhaakt wanneer nodig, de meeste kans op succes biedt.

Tot slot dienen de verwachtingen realistisch te zijn. Het louter bijeenbrengen van informatie van de verschillende partners levert vaak nog niet direct handelingsperspectieven op: die moeten dus nader worden ontwikkeld. Daarnaast blijft strafrechtelijke informatie de belangrijkste brandstof voor interventies. Wanneer die niet of onvoldoende voorhanden is, kunnen de andere partners evenmin (snel) maatregelen nemen, of zijn eerst tijdrovende en veel capaciteit vergende controles, boekenonderzoeken, enzovoorts nodig om een dossier op te bouwen (Spapens, 2019a). Complexe criminaliteitsproblemen structureel verkleinen is een zaak van zeer lange adem. De bestrijding van ondermijnende criminaliteit is niet een kwestie van het zoeken naar hamers waarmee problemen

definitief kunnen worden platgeslagen, want die zijn niet te vinden, maar veeleer het toedienen van ‘duizend speldenprikken’ om criminele activiteiten te bemoeilijken. Het zetten van kleine stappen is dan ook geen schande, maar inherent aan de aard van de problematiek (Spapens & Van de Mheen, 2022).

### 3.4.2 *Initiatieven tegen ondermijning in het buitengebied*

Met een integrale bril zijn in de afgelopen jaren uiteenlopende initiatieven ont-plooid om de handhaving in het buitengebied te versterken, of om te komen tot grotere bewustwording en preventie. Zonder daarvan op deze plaats een uit-puttend beeld te kunnen schetsen, gaan we in op enkele van deze initiatieven.

Om te beginnen is het project ‘het Groene Goud’, dat liep van 2006 tot 2012, een interessant voorbeeld. Het richtte zich op de wietteelt in het buitengebied van Noord-Limburg, in eerste instantie op de buitenteelt en vervolgens ook op wietteelt in leegstaande opstallen bij boerenbedrijven. Het betrof een samenwerkingsverband, op basis van een convenant, met als deelnemers de gemeenten Venray, Horst aan de Maas, Sevenum, Bergen, Mook en Midde-laar, Meerlo-Wanssum en Gennep, de Provincie Limburg, het OM, de politie, de Belastingdienst, het UWV, energieleverancier Essent, vier woningcorpora-ties en de organisatie van Limburgse land- en tuinbouwers LLTB. In 2008 sloot ook de toenmalige Algemene Inspectiedienst (thans onderdeel van de Neder-landse Voedsel en Warenautoriteit) zich aan bij het project. Het doel was om met bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten met name de wietteelt op het platteland te bestrijden. De eerste stap die hierbij werd gezet was het weerbaarder maken van de agrarische sector. Boeren werd gevraagd ‘bakens’ te plaatsen, waarmee ze duidelijk maakten dat zij zich niet wilden lenen voor het faciliteren van wietteelt, en hun land vaker te controle-ren. In ruil daarvoor werden de agrariërs niet meteen aangemerkt als verdachte als er toch wietplanten op hun land werden aangetroffen, maar juist geholpen bij het vinden van wietplanten, bijvoorbeeld tussen de mais, en werd de even-tuele schade die het verwijderen van deze planten met zich meebracht, vergoed. Deze aanpak was effectief: er werd eind 2007 geen professionele buitenteelt meer in het gebied aangetroffen, en de samenwerking was verbeterd, evenals de informatie-uitwisseling. In de jaren daarna steeg het aantal aangetroffen teeltlocaties weer aanzienlijk, maar deze waren gemiddeld wel fors kleiner, wat een indicatie kon zijn dat de telers meer aan risicospreiding waren gaan doen (Abraham e.a., 2021).

Daar stond tegenover dat het preventieve effect van het project door de jaren heen afnam, mede omdat de aandacht in de media steeds minder werd. Daar-naast bleek het lastig om een plan uit te voeren om wietplantages ‘bestuur-lijk’ te ruimen. De gedachte was dat de kosten van het ruimen van wietplan-ten in woningen of bedrijfspanden zouden worden verhaald op de eigenaar of gebruiker. Dan moest echter wel sprake zijn van een spoedeisende situatie, en dat bleek juridisch lastig te kwalificeren. Bovendien moest de gemeente dan

eerst zelf de kosten maken en maar afwachten of die ooit nog werden terugbetaald. Als er geen sprake was van spoedeisendheid moest de betrokkene eerst in de gelegenheid worden gesteld om de kwekerij zelf te ontmantelen, maar dat bracht het risico met zich mee dat de kweekmaterialen elders weer werden hergebruikt (Abraham e.a., 2021). Het project het Groene Goud werd in 2012 als bijzonder initiatief beëindigd en ondergebracht bij het RIEC Limburg.

Ten tweede zijn in het buitengebied de afgelopen 15 jaar diverse publiek-private samenwerkingsverbanden opgezet onder de noemer 'Samen Sterk'. In 2008 werd in Noord-Brabant het eerste initiatief genomen, onder de noemer 'Samen Sterk in het buitengebied', inmiddels omgedoopt in 'Samen Sterk in Brabant.' Vergelijkbare projecten zijn gestart in de provincies Gelderland (2014) en Limburg (2019) (Provincie Gelderland, z.d.; RUD Limburg Noord, 2021). Eerder al, in 2015, nam de provincie Limburg het initiatief tot het project 'Samen Sterk tegen dumpen', waarin onder meer werd gewerkt aan het opstellen van een barrièremodel voor betere preventie van dumpingen van afval uit synthetische drugslaboratoria en werd een protocol opgesteld waarmee eenduidig kon worden gereageerd op het aantreffen van een dumplocatie. Ook werd een schadefonds opgezet voor eigenaren van percelen waar een dumping van drugsafval was aangetroffen en werden er activiteiten ontplooid om de bewustwording te vergroten. Inmiddels is dit project opgegaan in Samen Sterk in Limburg.

Het belangrijkste doel van het oorspronkelijke project Samen Sterk in het buitengebied in Noord-Brabant was het toezicht en de handhaving in het buitengebied van Zuidoost-Brabant te verbeteren (Samen Sterk in Brabant, z.d.-c). Inmiddels is het onder de noemer 'Samen Sterk in Brabant' uitgebreid naar de hele provincie. Publieke en private partijen werken samen bij het houden van toezicht en treden handhavend op met betrekking tot overlast en criminaliteit in het buitengebied, waarbij de focus ligt op afvaldumping, stroperij en wildcrossen (Samen Sterk in Brabant, z.d.-b; Samen Sterk in Brabant z.d.-c). Het buitengebied in Brabant is ongeveer 4.000 km<sup>2</sup> groot en er zijn inmiddels 13 boa's werkzaam voor Samen Sterk in Brabant. Er kunnen 24 uur per dag, zeven dagen per week meldingen worden gedaan over criminaliteit en overlast in het buitengebied. Ook surveilleert Samen Sterk in Brabant in het buitengebied, om zo meer signalen binnen te krijgen (Samen Sterk in Brabant, z.d.-b). Op deze wijze wordt inzicht verkregen in de problematiek in het buitengebied en wordt waar mogelijk kennis en informatie uitgewisseld. Ook wordt er meer handlingsruimte door partijen verkregen. Een voorbeeld daarvan is het convenant 'Groene Handhaving Noord-Brabant 2021', dat het mogelijk maakt dat boa's ook buiten het eigen gebied worden ingezet.

Hoewel Samen Sterk in Brabant successen meldde, was ook sprake van uiteenlopende uitdagingen (Samen Sterk in Brabant, z.d.-c). Zo was meer inzicht verkregen in waar en wanneer afval gedumpt werd en daardoor konden gerichtere acties worden ondernomen. Ook de kennis van het gebied bij de partijen was vergroot, waardoor zij eerder ter plaatse konden zijn als er een melding

binnenkwam. Bij afvaldumpingen speelde nog wel de vraag wie de leiding had, aangezien toezicht en handhaving zowel viel onder de gemeenten, de politie als Samen Sterk in Brabant. Rondom stroperij was eveneens de kennis bij de partners vergroot. Het bleef echter lastig om het probleem aan te pakken, onder meer omdat bewoners in het buitengebied vaak geen melding durfden te doen vanwege angst voor represailles. De groene boa's van Samen Sterk in Brabant beschikten bovendien niet over vuurwapens en konden daarom onvoldoende optreden tegen gewelddadige stropers. Een verzoek om bewapening werd echter afgewezen, omdat de bestrijding van de zware stroperij een politietask zou zijn (Van der Lee, 2022b). Ook het tegengaan van wildcrossen was moeilijk. Staande houden van wildcrossers was meestal niet mogelijk, omdat ze onmiddellijk op de vlucht sloegen als ze dreigden te worden aangehouden. Het opzetten van fuiken om vluchtende wildcrossers te onderscheppen vergde uiteraard veel personele inzet. Wanneer het lukte om tot aanhouding over te gaan, waren de opgelegde boetes echter relatief laag. Ook de middelen waarover boa's beschikten waren onvoldoende om veilig handhavend op te kunnen treden tegen motorcrossers.

In de media waren de geluiden over het project Samen Sterk in Brabant nog kritischer. Door de verharding van de maatschappij en de beperkte geweldsmiddelen waar de groene boa's over beschikten, konden zij weinig beginnen tegen stropers en afvaldumpers, zo luidde de conclusie. Boa's konden in de praktijk weinig meer uitrichten dan gewone burgers, met andere woorden, slechts signaleren en melden (Den Engelse & Lukken, 2019).

In het programma 2021-2023 erkende Samen Sterk in Brabant dat de problemen rond afvaldumping waren toegenomen, maar dat desondanks handhaving en toezicht winst opleverden. Er werden allerlei soorten afval gevonden door de inspecteurs en beheerders en om de dader te achterhalen werd bij iedere dumping gezocht naar mogelijke aanwijzingen (Samen Sterk in Brabant, z.d.-b). Bij de aanpak van stroperij was er nog een lange weg te gaan. De stropers werden steeds professioneler en er werd ook verharding geconstateerd. Om effectief te zijn moesten handhavingsacties grondig en doordacht worden voorbereid (Samen Sterk in Brabant, z.d.-b). Het probleem van gebrekkige meldingsbereidheid was niet verminderd. Wel was ten aanzien van het wildcrossen de samenwerking effectiever geworden. Er werden regelmatig gezamenlijke acties georganiseerd en de boetes waren fors verhoogd, waardoor recidive bij aangehouden crossers leek af te nemen. In 2022 uitte de provincie kritische geluiden over de samenwerking met de politie. Zo kregen de boa's van Samen Sterk in Brabant geen toegang tot politiestructuren en waren zij bij het opvragen van gegevens, zoals op wiens naam een kenteken stond, afhankelijk van wat de dienstdoende politiefunctaris wel of niet wilde doorgeven (Driessen, 2022).

De projecten Samen Sterk in Limburg en Samen Sterk in Gelderland zijn qua doelstellingen vergelijkbaar met Samen Sterk in Brabant. Samen Sterk in Limburg richt zich op het verkrijgen van inzicht in de problematieken in het

buitengebied (concentratiegebieden), op uitwisseling van kennis en informatie, op het creëren van meer handelingsruimte door verruiming van bevoegdheden, en op verbetering van slagkracht en flexibele inzetbaarheid van de beschikbare boa-capaciteit in het buitengebied (Samen Sterk in Limburg, z.d.). Het project beschikt over een website met een open en gesloten deel. In het laatstgenoemde deel hebben beleidsmedewerkers en opsporingsambtenaren toegang tot diverse documenten, zoals protocollen, werkafspraken en een interactieve handhavingskaart. In het open gedeelte wordt aan burgers informatie verstrekt over de natuurgebieden en de werkwijze van Samen Sterk in Limburg en kan online melding worden gemaakt van overlast en criminaliteit in het buitengebied (RUD Limburg-Noord, 2021).

Samen Sterk in Gelderland heeft twee doelstellingen, namelijk het opbouwen en onderhouden van een gezamenlijk integraal netwerk van toezichthouders en handhavers die actief zijn in het buitengebied en het gezamenlijk uitvoeren van toezicht en handhaving van de groene wet- en regelgeving in het buitengebied (Provincie Gelderland, z.d.). Het project is onderverdeeld in de regio's de Veluwe, Achterhoek, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid, met elk een eigen coördinator (Provincie Gelderland, z.d.).

Tot slot kan worden gewezen op de ondersteuning die het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) biedt aan partijen die betrokken zijn bij de aanpak van problemen in het buitengebied. Het centrum kan bijvoorbeeld adviseren bij het opzetten van de samenwerking tussen private en publieke partijen (CCV, z.d.-a). Ten behoeve daarvan is een stappenplan ontwikkeld, met als onderdelen de vormgeving van de samenwerking; het maken van een veiligheidsanalyse; het opstellen van een plan van aanpak; de uitvoering van maatregelen en evaluatie, waarna bijstelling van het plan van aanpak kan volgen (CCV, z.d.-b). Daarnaast heeft het CCV een Keurmerk Veilig Ondernemen voor het buitengebied ontwikkeld (CCV, 2014).

In de context van integrale aanpakken wordt regelmatig gewerkt met barrière-modellen. Daarin worden de stappen onderscheiden die nodig zijn voor de uitvoering van een criminele activiteit, specifieke kwetsbaarheden, welke partners bij een aanpak betrokken kunnen worden en welke barrières zij feitelijk kunnen opwerpen. Het CCV heeft diverse barrière-modellen ontwikkeld die voor het buitengebied bruikbaar zijn, zoals over de dumping van afval uit synthetische drugslaboratoria, co-vergisting, de hondenhandel, mensenhandel in het buitengebied, drugsproductie in het buitengebied en ondermijning op vakantieparken. Dergelijke modellen kunnen derhalve worden benut om complexe problemen langs verschillende lijnen aan te pakken en daarbij uiteenlopende partners te betrekken. Daarbij moet wel worden aangetekend dat barrières, met name wanneer deze op meer situationele preventiemaatregelen betrekking hebben, een houdbaarheidsdatum kennen. Wetsovertreders zoeken immers steeds naar mogelijkheden om die barrières te omzeilen, door hun modi operandi aan te passen, of door criminele activiteiten op andere locaties uit te voeren of op

andere tijdstippen. Het is dan ook steeds zaak om op mogelijke verschuivings-effecten te anticiperen en barrièremodellen te onderhouden.

### 3.5 TOT SLOT

Dit hoofdstuk heeft op enkele hoofdlijnen laten zien dat in het buitengebied tal van criminaliteits- en overlastproblemen spelen. Daarnaast is sprake van toenemende recreatiedruk en worden groene boa's vaker geconfronteerd met agressie en geweld (Tweede Kamer, 2018). Het aantal boa's dat werkzaam is in het zogenoemde domein II, daalde landelijk tussen 2011 en 2018 echter van ongeveer 3.000 tot ongeveer 2.500. Ook bij de terreinbeherende instanties nam het aantal groene boa's af, zij het in mindere mate (Tweede Kamer, 2018). In hoofdstuk 2 werd reeds geschetst dat ook de politie in het buitengebied minder zichtbaar aanwezig is, een trend die al in de jaren zestig was ingezet en werd versterkt door de politiereorganisaties van 1993 en 2013. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat een gebrek aan uitvoeringscapaciteit als een centraal knelpunt wordt gezien als het gaat om de handhaving in het buitengebied. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat het buitengebied dusdanig uitgestrekt is dat het capaciteitsprobleem nooit helemaal valt op te lossen. Zo beschikt het project Samen Sterk in Brabant momenteel over 15 boa's. Zelfs wanneer dat aantal zou worden verdubbeld kunnen zij nog steeds niet overal aanwezig zijn. Dat zou, mutatis mutandis, ook gelden wanneer het totale aantal boa's en de politiecapaciteit in het buitengebied sterk zou worden opgevoerd. Daar staat tegenover dat een verdere daling van de uitvoeringscapaciteit onwenselijk is.

Het is in dat licht begrijpelijk dat de afgelopen jaren vooral is ingezet op het efficiënter benutten van de aanwezige capaciteit en informatie die aanwezig is bij de uiteenlopende partijen die actief zijn in het buitengebied. In kwalitatieve zin hebben zij, opgeteld, een goed beeld van de problemen die spelen. Aan cijfers ontbrak het echter, omdat elke instantie op zijn eigen manier registreert en die gegevens moeilijk te koppelen zijn (Provincie Noord-Brabant, z.d.). De nadruk is voorts gelegd op een integrale aanpak waarin partijen in het buitengebied hun activiteiten gecoördineerd uitvoeren. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de vorm van gezamenlijke voorbereiding en uitvoering van handhavingssacties. Informatiegestuurd werken is daarvan een belangrijk onderdeel. Het verbeteren van gegevensuitwisseling is dan ook een speerpunt binnen alle initiatieven die in dit hoofdstuk zijn beschreven. De knelpunten die worden veroorzaakt door privacywetgeving zijn echter nog niet opgelost. De Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS) biedt mogelijk ruimte om samenwerkingsverbanden zoals 'Samen Sterk' op termijn toe te voegen, maar in het huidige wetsvoorstel, dat nog door de senaat moet worden aangenomen, zijn zij niet opgenomen (Tweede Kamer, 2020b).

Hoewel een integrale aanpak van criminaliteits- en overlastproblemen in het buitengebied toegevoegde waarde biedt, is het geen panacee dat automatisch

tot nieuwe of betere handelingsperspectieven leidt. Zo laten ervaringen elders zien dat informatie waarover de verschillende partijen beschikken weliswaar vaak in dezelfde richtingen wijst, maar dat dit nog niet direct betekent dat er interventies op kunnen worden gebaseerd (Spapens, 2012). Daar komt bij dat bestuurlijke handhavingsinstanties weliswaar maatregelen kunnen treffen die criminele activiteiten uitstekend kunnen verstoren, maar daarvoor vaak wel afhankelijk zijn van strafrechtelijke informatie en liever nog veroordelingen, ook al gaat het daarbij om relatief kleine feiten. Datzelfde geldt voor de belastingdienst. Wanneer gemeenten of andere partners met een handhavingstaak het materiaal dat nodig is om interventies te rechtvaardigen op basis van eigen bevoegdheden moeten verzamelen, gaat het om tijdrovende processen waarvoor de benodigde capaciteit regelmatig niet voorhanden is. Gezien de aard van de problematiek in het buitengebied blijft 'traditioneel' toezicht en handhaving, alsmede opsporing, dan ook cruciaal.

Tot slot kan worden geconstateerd dat het vergroten van de meldingsbereidheid in het buitengebied, door burgers, agrariërs of andere ondernemers, een doorlopend aandachtspunt is. Er zijn in de afgelopen jaren allerlei meldpunten gecreëerd waar, al dan niet anoniem, signalen van zowel zware als lichtere criminele activiteiten kunnen worden gerapporteerd. Toch blijft de meldingsbereidheid in het buitengebied achter, terwijl de bewoners vaak veel weten of vermoeden. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op verklaringen voor een gebrek aan meldingsbereidheid en worden enkele suggesties gedaan om deze in het buitengebied te verbeteren.

## 4.1 INLEIDING

Organisatorische weerbaarheid tegen oneigenlijke beïnvloeding door personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit, is een thema dat bij gemeenten hoog op de agenda staat. Niet alleen wordt er aandacht aan besteed in het kader van integriteit van raadsleden en bestuurders, maar er zijn inmiddels ook diverse checklists ontwikkeld, onder andere door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de Regionale Informatie- en Expertisecentra/het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (RIEC/LIEC), terwijl ook trainingen worden aangeboden vanuit deze instanties, alsmede door particuliere bureaus. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de weerbaarheid van ambtelijke medewerkers.

In dit hoofdstuk komen enkele specifieke vormen van beïnvloeding aan de orde en hoe gemeenten zich daartegen weerbaarder kunnen maken. Om te beginnen wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op weerbaarheid van raadsleden tegen oneigenlijke beïnvloeding door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Paragraaf 4.3 behandelt de vraag hoe de gemeenteraad bij het ondermijningsbeleid betrokken kan worden. Paragraaf 4.4 beschrijft de problematiek van het initiëren van juridische procedures door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit tegen gemeenten, bestuurders of ambtenaren, met intimidatie als primair doel.

Hoewel ondermijningsproblematiek alle gemeenten kan treffen, zijn er specifieke kwetsbaarheden bij kleinere en middelgrote gemeenten. In dergelijke gemeenschappen staan raadsleden en bestuurders dicht bij de burger en datzelfde geldt voor ambtenaren die woonachtig zijn in de gemeenten waar zij werken. Het voordeel daarvan is dat zij hun 'pappenheimers' veelal kennen. Het nadeel is dat sprake kan zijn van sociale druk, bijvoorbeeld omdat men elkaar al jaren kent, hetgeen het gevaar van cliëntelisme met zich mee kan brengen, zeker wanneer signalen van betrokkenheid bij ondermijnende criminaliteit onvoldoende worden herkend. Ten tweede zijn kleinere en middelgrote gemeenten kwetsbaarder omdat ook de organisatie kleinschaliger is en niet de middelen of specialisatiegraad heeft waarover grote gemeenten kunnen beschikken.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een aantal verschillende bronnen. Er is een enquête afgenomen onder Nederlandse gemeenten, die door 99 van de 352 Nederlandse gemeenten is ingevuld. In vervolg hierop zijn verdiepende

interviews gehouden met 9 burgemeesters van Nederlandse gemeenten. Daarnaast zijn de fractievoorzitters van de partijen die in de voorgaande raadsperiode vertegenwoordigd waren in de gemeente Waalwijk geïnterviewd. Ten derde is juridisch onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van informatiedeling in bewustwordingsgesprekken door de burgemeester. Tot slot hebben twee studenten in het kader van de Master Public Governance aan Tilburg University onderzoek gedaan naar de rol van griffiers in het kader van organisatorische weerbaarheid, respectievelijk de problematiek van intimidatie door middel van juridische procedures (Van den Berkmortel, 2021; Martens, 2021). De resultaten daarvan zijn eveneens verwerkt in dit hoofdstuk.

## 4.2 WEERBAARHEID VAN DE GEMEENTERAAD

Zoals hiervoor geschetst kunnen raadsleden in kleinere en middelgrote gemeenten, juist omdat ze dicht bij de burgers staan en de gemeenschap kennen, kwetsbaar zijn voor pogingen tot beïnvloeding die als ondermijnend kunnen worden beschouwd. Het is voor hen niet altijd eenvoudig om de grens te trekken tussen gerechtvaardigde belangenbehartiging en ongewenste beïnvloeding. Het gaat bovendien vaak om personen die niet direct betrokken zijn bij drugscriminaliteit, of waar dat althans niet van bekend is, maar vaker om ondernemers, of hun representanten, die op het oog een normaal bedrijf hebben. Bovendien is doorgaans geen sprake van (recente) veroordelingen, waardoor raadsleden niet direct de link met ondermijnende criminaliteit leggen.

### 4.2.1 Voorkomen van beïnvloeding van raadsleden

#### **Vergroten van bewustwording**

Hoe actief gemeenten zijn met het bewuster of weerbaarder maken van raadsleden is nagegaan in de voornoemde enquête. Daarbij is de vraag gesteld of er in het afgelopen jaar in dat kader activiteiten waren georganiseerd. Dat bleek bij een ruime meerderheid (72%) van de gemeenten het geval.<sup>1</sup> Vergroten van bewustwording vindt in de meeste gevallen plaats in de vorm van weerbaarheidstrainingen, die meer specifiek ondermijning en beïnvloeding door personen die daar mogelijk bij betrokken zijn als thema hebben, maar het kan ook gaan om meer algemene integriteitstrainingen, waarbij al dan niet een extern bureau wordt ingeschakeld. Een van de gemeenten gaf aan op basis daarvan een integriteitsprotocol te hebben opgesteld en meerdere malen een sessie omtrent *government and integrity* te hebben georganiseerd. Sommige gemeenten

---

1 Bij de resultaten van deze vraag dient ook een kanttekening te worden gezet. De vragen hadden betrekking op het jaar voorafgaand aan de enquête, met andere woorden tijdens de coronapandemie toen allerlei beperkende maatregelen van kracht waren. Zo konden weerbaarheidstrainingen waarschijnlijk niet fysiek plaatsvinden en zijn mogelijk om die reden uitgesteld.

kiezen er, op initiatief van de burgemeester, voor om ook het college te laten meedoen aan integriteitstrainingen.

Alle gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld gaven aan dat het bewust(er) en weerbaarder maken van de gemeenteraad een doelstelling is. Dergelijke activiteiten worden met name georganiseerd, of gestart, aan het begin van een nieuwe raadsperiode. Gemeenten verschillen in de intensiteit waarmee zij aandacht besteden aan weerbaarheid. Dit kan beperkt blijven tot een eenmalige training, maar in één van de geïnterviewde gemeenten betrof het een programma van vier jaar, waarin bepaalde onderwerpen steeds terugkomen zodat de boodschap beter beklijft. Om ondermijning uit de taboesfeer te halen, is het bij één gemeente een standaardonderwerp bij het afleggen van de ambtseed. In drie gemeenten werd aangegeven dat met het vergroten van bewustwording en weerbaarheid al werd gestart bij kandidaat-raadsleden, in één geval zelfs voorafgaand aan de verkiezingen. De andere gemeenten voeren gesprekken met kandidaat-raadsleden. Vijf gemeenten waarmee een verdiepend gesprek is gevoerd benadrukken dat ze ook activiteiten voor de ambtelijke organisatie organiseren, bijvoorbeeld voor medewerkers in de frontoffices, al dan niet na een incident.

Behalve de gemeente kunnen ook de politieke partijen bijdragen aan bewustwording met betrekking tot weerbaarheid, bijvoorbeeld door daarover te spreken. In de praktijk gebeurt dat echter weinig, zo blijkt uit een onderzoek onder raadsleden in een aantal kleinere gemeenten in Oost-Brabant (Van den Berk-mortel, 2021, p. 31). Slecht een enkele keer gebeurde dit vaak, maar in ongeveer 98 procent van de gevallen nooit, zelden of soms. Tegelijkertijd is een kleine meerderheid (53%) van de raadsleden in deze gemeenten wel van mening kwetsbaar te zijn voor ongewenste beïnvloeding in de context van ondermijning.

Tot slot kunnen ook de griffiers hierbij een rol spelen, volgens leden van de gemeenteraad. Zo geeft in het onderzoek dat werd uitgevoerd door Van den Berk-mortel (2021, p. 33) een meerderheid van de gemeenteraadsleden aan dat zij het van toegevoegde waarde zouden vinden als griffiers informatie zouden verstrekken over weerbaarheid, terwijl ruim een derde vond dat de griffier het initiatief zou kunnen nemen tot het organiseren van trainingssessies op dit terrein. Een nog iets groter percentage ziet een rol voor de griffier bij het opstellen en bewaken van gedragscodes omtrent weerbaarheid. Op de vraag of griffiers voldoende tijd besteden aan het thema van organisatorische weerbaarheid, antwoordt ongeveer een kwart dat dit het geval is, ofschoon de meerderheid daarover geen expliciet oordeel heeft.

Het belang van het vergroten van bewustwording ten aanzien van weerbaarheid is groot. Uit interviews met fractievoorzitters in één van de gemeenten in De Langstraat bleek eveneens dat zij op een aantal punten kwetsbaar zijn. Zo is het begrip ondermijning niet heel precies gedefinieerd. Raadsleden associëren

ondermijning met name met grootschalige drugscriminaliteit, maar niet zozeer met vormen van witteboordencriminaliteit. Zij hebben daarnaast moeite met het bepalen waar de grens ligt tussen een burger of ondernemer die diens belangen bij het raadslid onder de aandacht wil brengen, en een poging tot ongewenste beïnvloeding. Duidelijke rode vlaggen worden in de regel herkend. Voorbeelden zijn burgers of ondernemers die het niet eens zijn met een besluit en het raadslid proberen te mobiliseren om bijvoorbeeld vragen te stellen, de beslissing aangepast of teruggedraaid te krijgen of, met name bij (nieuwe) kleine lokale partijen, het doen van aanbiedingen om financiële steun te verlenen in ruil voor een bepaald standpunt over een kwestie waar de persoon belang bij heeft.

Bij neutralere verzoeken is dit minder evident. Geïnterviewde raadsleden wezen bijvoorbeeld op hun levenservaring die hen in staat zou stellen om personen met een dubieuze achtergrond of mogelijke bedoelingen te herkennen wanneer zij met hen in gesprek gaan. Ook bleken zij zich beperkt bewust van de veiligheidsrisico's, zoals een persoon die een gesprek heimelijk opneemt en tijdens contacten bepaalde uitspraken of toezeggingen probeert te ontlocken, die mogelijk tot bedreigingen kunnen leiden wanneer deze niet (kunnen) worden nagekomen of, in het uiterste geval, resulteren in een afhankelijkheidspositie. Behalve van buitenaf kunnen pogingen tot beïnvloeding ook van binnenuit komen, door personen met criminele banden die zich als partijlid aanmelden en zich actief gaan inzetten, bijvoorbeeld als fractieondersteuner. In een van de interviews met raadsleden kwam ter sprake dat de partner van een lokaal bekende crimineel een dergelijke poging had gedaan, maar dat deze kon worden verijdeld omdat de familie bij de fractievoorzitter bekend was. Op dit punt is echter wel sprake van kwetsbaarheid omdat het voor elke lokale politieke partij, zeker in kleine gemeenten, lastig is om leden te vinden die zich willen inzetten.

### **Melden van beïnvloedingspogingen**

Wanneer er sprake is van beïnvloedingspogingen van raadsleden door (rechts-) personen die mogelijk betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit, is het de vraag of die pogingen ook worden gemeld. Daarbij liggen diverse opties voor, al dan niet in combinatie.

Wanneer een raadslid wordt benaderd, in persoon of via e-mail en vermoedt dat er sprake zou kunnen zijn van een poging tot ongewenste beïnvloeding, is de eerste mogelijkheid om dit te bespreken met andere leden van de fractie, of ondersteuners. De mogelijkheid bestaat immers dat de (rechts)persoon in kwestie meerdere raadsleden van dezelfde partij benadert, om te zien waar gehoor wordt gekregen. In het verlengde daarvan zouden ook raadsleden van andere partijen, of althans de fractievoorzitters, kunnen worden geïnformeerd, aangezien het voor de hand ligt dat degene die een poging tot beïnvloeding doet, ook hen heeft benaderd. Uit interviews met raadsleden kwam naar voren dat zij zich daarvan over het algemeen onvoldoende bewust zijn en andere raadsleden

of fractievoorzitters, zowel van de eigen partij als andere partijen, meestal niet informeren.

De volgende (of parallelle) stap is om een vermoedelijke poging tot beïnvloeding te melden binnen de gemeente, om advies te verkrijgen over hoe hiermee om te gaan, of om eventuele risico's in te schatten (zie hierna). Uit onderzoek onder raadsleden blijkt dat zij de griffier hiervoor als eerste aanspreekpunt zien. Het onderzoek van Van den Berkmortel (2021) laat zien dat ruim zestig procent van de door hem geënquêteerde raadsleden aangeeft dat de griffier in hun gemeente deze rol als aanspreekpunt al heeft, en ongeveer driekwart is van mening dat deze rol voor de hand ligt (Van den Berkmortel, 2021, p. 35). Vergelijkbare percentages zijn zichtbaar als het gaat om de vraag van persoonlijke advisering door de griffier in specifieke situaties. Griffiers lijken echter nog minder door te verwijzen naar geëigende instanties (binnen of buiten de gemeente), terwijl raadsleden daar wel een rol zien voor griffiers.

Geïnterviewde raadsleden in één van de gemeenten in de Langstraat, geven aan dat zij in voorkomende gevallen er ook voor kiezen om de burgemeester of een medewerker van de afdeling veiligheid te benaderen om nadere informatie te vragen.

#### 4.2.2 *Voeren van bewustwordingsgesprekken met raadsleden*

Bewustwordingsgesprekken met raadsleden kunnen aan de orde zijn wanneer de burgemeester of een medewerker van de gemeente, signalen krijgt dat raadsleden worden benaderd door een (rechts)persoon die (mogelijk) betrokken is bij ondermijnende criminaliteit. Het doel van een dergelijk gesprek is primair om het raadslid ervoor te behoeden te worden misbruikt, indien het raadslid zich niet of onvoldoende realiseert wat de achtergrond en de motieven van de vragende partij zijn. Bewustwordingsgesprekken kunnen echter ook betrekking hebben op raadsleden die bewust optreden als faciliteerder. In de regel is het de burgemeester die deze bewustwordingsgesprekken voert. Dilemma's ontstaan wanneer deze ambtshalve over informatie beschikt, doorgaans gegevens van politie of justitie, of informatie uit Bibob-adviezen op grond waarvan is besloten om vergunningen of subsidies niet te verstrekken of in te trekken. Wat kan hierover in een bewustwordingsgesprek worden meegedeeld, en hoe kunnen deze gesprekken worden gevoerd? Deze vragen komen navolgend aan de orde.

#### **Juridische kaders**

In een bewustwordingsgesprek wordt door de burgemeester duidelijk gemaakt dat er verdenkingen of vermoedens van criminele betrokkenheid bestaan tegen een burger of bedrijf, waarvoor het raadslid (of mogelijk ook een wethouder) zich inspant. Dit gesprek kan derhalve het handhaven van de openbare orde en/of het bevorderen van de bestuurlijke integriteit tot doel hebben. Navolgend wordt ingegaan op de juridische kaders waarbinnen informatie omtrent de criminele achtergrond of activiteiten van deze burger of het bedrijf in kwestie, al

dan niet, kan worden gedeeld. Op voorhand kan worden gesteld dat de wet- en regelgeving daaromtrent niet eenduidig is.

Tijdens een bewustwordingsgesprek dient het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gewaarborgd te worden. Onderdeel hiervan is het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit recht is nader uitgewerkt in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De AVG staat in principe doorverstrekking van persoonsgegevens toe die zijn verkregen op grond van de Wet Politiegegevens en de Wet Justitiële en Strafvorderlijke gegevens. Daarvoor gelden wel zeer strikte voorwaarden: het doel waarvoor de informatie is verzameld mag niet onverenigbaar zijn met het doel waarvoor de informatie door de doorverstrekker wordt gebruikt; de verstrekking moet rechtmatig zijn; de verstrekking moet noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld ter vervulling van een taak van algemeen belang; en de verstrekking dient beperkt te blijven tot wat noodzakelijk is voor het bereiken van de (welomschreven) doeleinden. De AVG beperkt zich in principe tot persoonsgegevens, hetgeen wil zeggen dat informatie over bijvoorbeeld panden, voertuigen of rechtspersonen erbuiten valt. Daarbij geldt echter een belangrijke beperking in die zin dat wanneer de natuurlijke personen daarachter eenvoudig geïdentificeerd kunnen worden, de AVG wel van toepassing is. Te denken valt bijvoorbeeld aan de eigenaar van een onderneming, die via het openbare register van de Kamer van Koophandel kan worden achterhaald.

Wanneer de informatie die van belang is voor het bewustwordingsgesprek door de gemeente zelf is verzameld, en er binnengemeentelijk gegevens moeten worden uitgewisseld tussen bijvoorbeeld een afdeling openbare orde en veiligheid en de burgemeester, geldt het zogenoemde privacyprotocol. In dit kader moet op een aantal aspecten worden getoetst. De gegevensuitwisseling dient om te beginnen betrekking te hebben op ondermijning, de taak of bevoegdheid van de gemeente en het grondgebied. De gemeente dient ten tweede de zwaarte van het signaal te beoordelen en waar de afhandeling het best kan plaatsvinden. Ten derde moet worden nagegaan wat de wettelijke basis voor het primaire gebruik van de informatie was, alsmede of de bestrijding van ondermijning verenigbaar was met het oorspronkelijke doel. Ook moet worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Tot slot dient een plan van aanpak te worden opgesteld, dat door de privacy officier wordt gecontroleerd op noodzakelijkheid.

Gegevens die zijn verkregen op basis van de Wet Bibob, doorgaans in de vorm van een advies dat is uitgebracht door het Landelijk Bureau Bibob, kunnen worden gedeeld binnen het college van burgemeester en wethouders. Wanneer de aanleiding tot een beïnvloedingspoging van een lid van het gemeentebestuur ligt in een Bibob-advies, kan deze informatie derhalve in een bewustwordingsgesprek worden gedeeld met een wethouder. Dergelijke adviezen kunnen daarnaast actief door de burgemeester worden gedeeld met de gemeenteraad als

geheel. Individuele raadsleden kunnen op eigen initiatief verzoeken om inzage in een Bibob-advies. De burgemeester kan het raadslid hierop attent maken. In alle gevallen zijn bestuurders en raadsleden gehouden tot een geheimhoudingsverplichting conform artikel 25 Gemeentewet.

Resumerend kan het volgende worden vastgesteld. Wanneer de burgemeester louter over gegevens beschikt die hem zijn verstrekt op grond van de Wet politiegegevens of de Wet Justitiële en Strafvorderlijke Gegevens, werpt de vereiste om bij doorverstrekking te voldoen aan de AVG, serieuze barrières op. Wanneer het bewustwordingsgesprek echter wordt gevoerd op basis van informatie die de gemeente zelf heeft verzameld, is onder meer van belang of er sprake is van ondermijning. Wanneer sprake is van informatie die is verkregen in het kader van de Wet Bibob, kan deze niet ongevraagd door de burgemeester worden gedeeld met een raadslid, maar kan het raadslid wel zelf verzoeken om inzage.

Er zal echter in elk individueel geval een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt of aan deze voorwaarden wordt voldaan en een dossier moeten worden gevormd. Bewustwordingsgesprekken met een raadslid dienen zorgvuldig te worden voorbereid, waarbij de volgende afwegingen van belang zijn:

- Zijn er twijfels over de integriteit van het raadslid of is deze zich niet bewust van de achtergrond van de beïnvloeder?
- Wat is de aard van de beïnvloeding en welk doel wil de beïnvloeder bereiken? Is de veiligheid van het raadslid in het geding?
- Is de bestuurlijke integriteit van de gemeente in het geding?
- In hoeverre kan het raadslid de besluitvormingsprocessen ten aanzien van de beïnvloeder daadwerkelijk doen wijzigen?
- Is het delen van persoonsinformatie noodzakelijk om de ongewenste beïnvloeding van het raadslid te beëindigen?
- Welke persoonsgegevens moeten minimaal aan het raadslid worden verstrekt om dit doel te bereiken? Is (gedeeltelijke) anonimisering mogelijk?

In verdiepende interviews is met burgemeesters gesproken over de vraag of en hoe zij bewustwordingsgesprekken voeren. Diverse burgemeesters hebben daarmee persoonlijke ervaring en navolgend wordt ingegaan op de aandachtspunten die zij signaleren.

### **Ervaringen met bewustwordingsgesprekken**

Om te beginnen is in de enquête onder burgemeesters nagevraagd of zij bewustwordingsgesprekken voeren en zo ja, hoe vaak. In ruim de helft van de 93 gemeenten die de desbetreffende vraag hebben beantwoord, werden in de 12 maanden daarvoor bewustwordingsgesprekken gevoerd. Het was in alle gevallen de burgemeester die deze gesprekken voor diens rekening nam. De meeste burgemeesters voerden in het jaar voordat de enquête werd afgenomen één (39%) of twee (29%) gesprekken. In twee gemeenten lag dit aantal beduidend hoger (zeven en tien), maar helaas kon geen duidelijkheid worden

verkregen over wat hiervan de oorzaak was.<sup>2</sup> De belangrijkste reden waarom geen bewustwordingsgesprekken werden gevoerd, is dat er geen voorvallen waren die daartoe aanleiding gaven (43%). In een klein percentage (4%) waren die gevallen er wel, maar zijn er geen bewustwordingsgesprekken gevoerd. Het lijkt er derhalve op dat burgemeesters niet terughoudend zijn met het voeren van dergelijke gesprekken. Zoals hierna wordt beschreven, zijn zij in de regel wel voorzichtig met het delen van vertrouwelijke informatie.

Het komt niet heel vaak voor dat er sprake is van pogingen tot beïnvloeding van raadsleden vanuit het traditionele criminele milieu. Van daaruit wordt vooralsnog meer gekozen voor fysieke bedreiging, hoewel bepaalde groepen, met name uit de Roma-gemeenschap en de woonwagenwereld, ook het instrument van intimidatie door middel van juridische procedures hebben ontdekt, bijvoorbeeld wanneer zij de 'discriminatiekaart' denken te kunnen trekken. Ook is zichtbaar dat fysieke en juridische intimidatie wordt gecombineerd (zie hierna). Pogingen tot beïnvloeding lijken in de praktijk echter vaker gerelateerd aan ondernemers die bijvoorbeeld vergunningen nodig hebben, of wijzigingen van bestemmingsplannen. Vaak zijn er in zulke gevallen wel signalen dat zij het met de wet- en regelgeving, of hun fiscale verplichtingen, niet zo nauw nemen, maar konden (nog) geen harde feiten worden vastgesteld. Anderen vallen op vanwege dwingend, patsurig of intimiderend gedrag, bijvoorbeeld ten opzichte van ambtenaren, door hun vriendschappen in het criminele milieu, of vanwege veroordelingen in het verleden (Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018).

In de regel schakelen dergelijke ondernemers (of hun advocaten) ook de lokale media in om hun zaak te bepleiten, doorgaans door te beargumenteren dat de gemeente hen om oneigenlijke redenen de voet dwars probeert te zetten, terwijl tegelijkertijd wordt benadrukt dat hun plannen juist positief uitpakken voor de gemeente ('revitalisering van verloederde plekken'; 'oplossen van huisvestingsproblemen van arbeidsmigranten'; 'renovatie van monumentale panden'; 'bevorderen van de positieve uitstraling van de gemeente', enzovoorts). Wanneer er sprake is van een crimineel verleden, wordt erop gewezen dat de straf is uitgezeten, de persoon in kwestie diens leven heeft gebeterd, en dat 'iedereen een tweede kans verdient in het leven.' Raadsleden kunnen zich voor dat type argumenten gevoelig tonen, vanuit persoonlijke overtuigingen, maar ook uit politieke berekening. Het is voor een burgemeester vaak niet eenvoudig om dergelijke strategieën om twijfel te zaaien overtuigend te weerleggen.

Tijdens vervolginterviews met negen burgemeesters bleek dat vier van hen bewustwordingsgesprekken met één of meer raadsleden hebben gevoerd. In drie gevallen vonden die plaats in een individuele setting. De geïnterviewden

---

2 Sommige respondenten lijken ook generieke activiteiten om de bewustwording over ondermijnende criminaliteit, beïnvloeding of integriteit te hebben opgevat als bewustwordingsgesprekken, waardoor de resultaten enigszins vertekend kunnen zijn.

onderschrijven het probleem dat niet alle informatie kan worden gedeeld in een bewustwordingsgesprek. De vertrouwensrelatie tussen de burgemeester en het raadslid speelt een belangrijke rol in situaties waarin het raadslid zich onbewust is van de (criminele) achtergrond van degene die hem of haar probeert te beïnvloeden. In zulke gevallen vertrouwt het raadslid er in de regel op dat de burgemeester gegronde redenen heeft om in gesprek te gaan en is het niet nodig om discussie te voeren over de aard van de vertrouwelijke informatie waarover de burgemeester beschikt en deze te delen in het gesprek.

In situaties waarin minder duidelijk is of het raadslid zich bewust is van de achtergrond van degene voor wie hij of zij zich inzet, wordt omzichtiger te werk gegaan. Een van de geïnterviewde burgemeesters, die in de voorgaande gemeente waar deze werkzaam was te maken kreeg met een serieus geval van criminele infiltratie, stelde dat zulke gevallen zeer zorgvuldig moeten worden benaderd. Bewustwordingsgesprekken dienen inhoudelijk goed te worden voorbereid, altijd te worden gevoerd op het gemeentehuis, op de kamer van de burgemeester, nooit in een één-op-één setting, en te worden genotuleerd. Inhoudelijke informatie kan soms voor een deel worden gebaseerd op open bronnen. De politie kan daarnaast worden gevraagd om een geanonimiseerde bestuurlijke rapportage op te stellen. Er moet op worden gerekend dat er meerdere gesprekken nodig zijn. De ervaring is dat tijdens een eerste gesprek doorgaans sprake is van een schrikreactie en ontkenning en is het bijvoorbeeld zaak om in algemene zin te wijzen op de risico's van ondermijnende criminaliteit en op de veiligheid van het raadslid zelf. Vervolggesprekken kunnen er dan concreter op worden gericht om het raadslid tot de overtuiging te laten komen van het belang van het nemen van afstand van de beïnvloeder.

Andere burgemeesters proberen weg te blijven van concrete casuïstiek. Wanneer een raadslid zich bijvoorbeeld als belangenbehartiger opstelt van een (rechts)persoon met een dubieuze achtergrond of bedoelingen, wordt deze uitgenodigd voor een gesprek. De burgemeester legt daarin dan in algemene bewoordingen uit wat het verschil is tussen de rol van een volksvertegenwoordiger en belangenbehartiger en het gehoor geven aan beïnvloedingspogingen met een ondermijnend doel. Een andere methode is om op regelmatige basis in gesprek te gaan met de gemeenteraad, maar ook met het college of de ambtelijke organisatie, om in meer abstracte zin te laten zien dat de aanpak van ondermijning niet alleen een taak van de burgemeester en de politie is, maar een integrale aanpak vraagt waarbij allerlei geledingen van de gemeente een rol spelen. Medewerkers kunnen bijvoorbeeld attent worden gemaakt op bepaalde branches of bedrijfsactiviteiten die gevoelig zijn voor criminele infiltratie.

De taken van de gemeente op het terrein van de aanpak van ondermijning en de handhaving van de openbare orde en veiligheid vallen primair toe aan de

burgemeester. Lokale politieke partijen richten zich, zo lieten programma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 bijvoorbeeld zien, met name op sociale veiligheid en overlast. Hoewel dergelijke problemen een relatie met ondermijnende criminaliteit kunnen hebben, worden zij daar in de regel los van gezien. Dit neemt niet weg dat het voor het gemeentebestuur zinvol kan zijn om de raad op enigerlei wijze mee te nemen in het ondermijningsbeleid. In de enquête onder burgemeesters is dan ook nagevraagd in hoeverre dit in de praktijk wordt gedaan, en zo ja hoe.

Bij het betrekken van de gemeenteraad bij ondermijningsvraagstukken gelden eveneens restricties ten aanzien van het delen van vertrouwelijke informatie. Burgemeesters zijn zich daarvan zeer bewust. Vanwege de beperkingen die de AVG oplegt, wordt informatiedeling met de gemeenteraad veelal beperkt tot geanonimiseerde gegevens om herleidbaarheid naar personen te vermijden. In kleinere en middelgrote gemeenten is dat, op casusniveau, echter lastig. Concrete gevallen zijn doorgaans bij raadsleden bekend, zeker als er ook aandacht in de media voor is (geweest), of wanneer zij er door de persoon in kwestie over zijn benaderd. Via hun contacten in de gemeenschap weten raadsleden soms meer over de zaak en over de achtergrond van de betrokkenen en hun (criminele) families, dan de burgemeester zelf.

Uit de enquête komt naar voren dat in 79 procent van de gemeenten die de vraag hebben beantwoord, de gemeenteraad wordt betrokken bij het ondermijningsbeleid. Daarbij ging het om betrokkenheid bij de totstandkoming van dat beleid (61%), of het afleggen van verantwoording daarover (45%). Het betrekken van de gemeenteraad bij, of informeren over concrete casussen, vindt naar verhouding het minst plaats (23%). Er worden ook meerdere manieren tegelijkertijd toegepast om de gemeenteraad te betrekken bij het ondermijningsbeleid. De volgende tabel geeft daarvan een overzicht.

**Tabel 1** Betrekken van de gemeenteraad bij ondermijningsbeleid

Antwoord	Aantal	Percentage
Nee	20	21%
Ja, bij de totstandkoming van beleid	22	23%
Ja, bij de verantwoording over de uitvoering	13	14%
Ja, bij concrete casussen	3	3%
Ja, bij de totstandkoming van beleid en bij concrete casussen	7	7%
Ja, bij de totstandkoming van beleid en bij de verantwoording over de uitvoering	18	19%
Ja, bij de verantwoording over de uitvoering en bij concrete casussen	1	1%
Ja, bij de totstandkoming van beleid, bij de verantwoording over de uitvoering en bij concrete casussen	11	12%
<b>Totaal</b>	<b>95</b>	<b>100%</b>

Uit verdiepende interviews met burgemeesters kwam naar voren dat zij verschillende doelstellingen hebben met het betrekken van de gemeenteraad bij het

ondermijningsbeleid. Zo kan het onderliggende doel zijn om begrip te kweken voor elkaars rollen en commitment voor het aanpakken van ondermijningsproblemen. Een van de geïnterviewde burgemeesters probeert de gemeenteraad vooraf al in een kaderstellende rol te betrekken in plaats van als controleur achteraf. Het betrekken van de gemeenteraad bij het ondermijningsbeleid krijgt daarnaast veelal vorm doordat de raad het budget vaststelt voor de aanpak van ondermijning, alsmede in debatten over het vaststellen van het veiligheidsbeleid, over de actualisering van het Bibob-beleid, of over het opnemen van specifieke voorzieningen in de APV, zoals een vergunningsplicht voor bepaalde branches.

Het betrekken van de gemeenteraad kan ad hoc plaatsvinden, maar in de meeste gemeenten gebeurt dit periodiek. Zo kan het thema ondermijning een vast onderdeel zijn van het fractievoorzittersoverleg, of één tot twee keer per jaar structureel op de agenda worden gezet. Een andere benadering is het organiseren van ad hoc bijpraatsessies waarbij niet alle raadsleden aanwezig zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een concrete casus, en daarnaast sessies te organiseren, bijvoorbeeld eens per twee jaar, waarbij wel alle raadsleden aanwezig zijn.

Met de vertrouwelijkheid van de informatie die wordt gedeeld, wordt verschillend omgegaan. Daarbij gaat het vooral om het al dan niet bespreken van concrete casuïstiek. Sommige burgemeesters zijn daarmee op voorhand zeer terughoudend, aangezien nooit volledig kan worden gegarandeerd dat er niet wordt gelekt, zeker niet als bepaalde raadsleden daarin niet worden vertrouwd. Anderen plaatsen een raadsavond waarin ook over casuïstiek kan worden gesproken in een vertrouwelijke setting, of informeren de raad louter mondeling en niet op schrift. Soms wordt zelfs zo ver gegaan om de raadsleden een geheimhoudingsverklaring te laten tekenen, voorafgaand aan de bijeenkomst.

Bij raadsbijeenkomsten waarin ondermijningsbeleid of problematiek aan de orde komt, worden regelmatig andere partijen uitgenodigd, zoals het RIEC, de politie of het openbaar ministerie. Daarbij kan ook sprake zijn van het actief leveren van input: in één geïnterviewde gemeente werd op een veiligheidsavond beleid besproken met de gemeenteraad, de gebiedsofficier, de politie, boa's en het college. Tijdens zo'n avond blijkt er van alle partijen veel informatie te kunnen worden verkregen.

#### 4.4 WEERBAARHEID TEGEN (ONDERMIJNENDE) JURIDISCHE PROCEDURES

De afgelopen jaren werden burgemeesters, gemeentebestuurders of ambtenaren regelmatig geconfronteerd met vormen van 'klassieke' intimidatie, in de vorm van verbale of fysieke bedreiging, vernieling van eigendommen, of erger. Er lijkt echter ook sprake te zijn van een nieuwe manier van intimideren van gemeenten: het confronteren van gemeenten met juridische procedures door

burgers of bedrijven die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Navolgend wordt in paragraaf 4.4.1 ingegaan op de aard van de juridische procedures, gebaseerd op onderzoek van Martens (2021). In paragraaf 4.4.2 wordt een beeld geschetst van de mogelijke omvang van de problematiek, gebaseerd op de enquête onder gemeenten en aanvullende interviews met burgemeesters. Tot slot wordt ingegaan op mogelijke barrières die gemeenten kunnen opwerpen om zich weerbaarder te maken tegen vormen van juridische intimidatie (paragraaf 4.4.3).

#### 4.4.1 Aard van de juridische procedures

Iedereen heeft het recht op toegang tot een rechter en het voeren van juridische procedures tegen overheidsbesluiten waarmee iemand het niet eens is, is dan ook onderdeel van de rechtsstaat. Ook personen met een crimineel profiel kunnen een procedure starten tegen een overheidsbesluit dat zij als onrechtmatig beschouwen, bijvoorbeeld als reactie op een handhavingsmaatregel (Martens, 2021). Juridische procedures kunnen echter ook gestart worden met als primaire doel om druk uit te oefenen op de gemeente. Daarnaast kunnen criminelen op deze manier hun eigen informatiepositie proberen te verbeteren, bijvoorbeeld door een juridisch verweer te voeren met als belangrijkste doel om de daarmee verkregen informatie tegen de gemeente of personen te kunnen gebruiken, al dan niet in andere procedures.

De juridische procedures waarmee gemeenten geconfronteerd kunnen worden, zijn divers. Uit het onderzoek van Martens (2021) kwam naar voren dat gemeenten ten eerste te maken hebben met bestuursrechtelijke procedures, in de vorm van bezwaar- en beroepsprocedures. Daarnaast kan het ook gaan om privaatrechtelijke procedures. Zo werden gemeenten, individuele bestuurders en individuele ambtenaren aansprakelijk gesteld en bijvoorbeeld geconfronteerd met het voorlopig getuigenverhoor (Art. 186, lid 1, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Met name in dat kader liggen de drempels zeer laag. De verweerder kan weliswaar beargumenteren dat sprake is van misbruik van het recht (Art. 3:13 lid 2 BW), bijvoorbeeld door te onderbouwen dat de eiser louter bezig is met een *fishing expedition* (Groot e.a., 2015). In de praktijk worden de verzoeken echter zelden door rechtbanken beperkt (Martens, 2021; Boswijk, 2021).

De rechter kan een dergelijk verhoor zo vaak toestaan als één van de partijen wenst (Art. 166, lid 1). De getuigen kunnen per aangetekende brief worden opgeroepen, waardoor hun namen en adressen bij de eisende partij bekend worden. Een deurwaarder kan bovendien worden ingeschakeld om de aangetekende brief op het privéadres van de getuige af te geven. Dat laatste, en ook het feit dat namen en adresgegevens bekend worden, kan een uitermate intimiderende impact hebben op de medewerker die het overkomt. Personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit, schuwen ook het strafrecht niet, bijvoorbeeld door procedures te beginnen vanwege vermeende smaad en laster, het schenden van het ambtsgeheim, of corruptie. Wanneer een burgemeester

bijvoorbeeld stelt dat een pand is gesloten vanwege een mogelijke link met georganiseerde criminaliteit of verdovende middelen, kan dit worden opgevat als smaad, of als blijk van vooringenomenheid. Een aantijging van schending van het ambtsgeheim kan bijvoorbeeld voortvloeien uit heimelijk gemaakte opnames van gesprekken waarin de ambtenaar ingaat op vragen.

De persoonlijke procedures, het aansprakelijk stellen van individuele bestuurders of individuele ambtenaren en het voorlopig getuigenverhoor, zijn het meest intimiderend (Martens, 2021). Boswijk (2021, p. 24) verwoordt dit als volgt: *Waar de gedagvaarde personen misschien wel het meeste tegenop zien is de ontmoeting met de tegenpartij in de rechtbank. De eiser zit dan op enkele meters afstand van de betrokkene. Tijdens zo'n zitting kijkt de eiser ambtenaren strak en boos aan, of stelt de eiser, via de advocaat, persoonlijke vragen aan de ambtenaar. Ook de ontmoeting buiten de zaal, waarbij de eiser dichtbij probeert te komen en oogcontact probeert te maken wordt als intimiderend ervaren. Ook het buiten opwachten na afloop van de zitting om 'toch even na te praten' komt voor.* Een bijkomend probleem is dat de procedures soms meerdere jaren bestrijken, waardoor de ambtenaar lang in onzekerheid verkeert. Wat voor impact de intimidatie heeft, hangt daarbij onder andere af van hoe degene die geïntimideerd wordt daarmee omgaat. Het effect dat intimidatie door middel van juridische procedures heeft, is echter over het algemeen vergelijkbaar met die van andere vormen van intimidatie.

#### 4.4.2 Omvang van de problematiek

Om een beeld te krijgen van hoeveel gemeenten te maken kregen met juridische procedures door burgers of bedrijven die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit is daarover een vraag gesteld in de enquête. Ongeveer de helft van de gemeenten die respons gaven werd in het afgelopen jaar geconfronteerd met juridische procedures. In de meeste gevallen betroffen die de gemeente als instituut (42%). Juridische procedures tegen individuele bestuurders (5%) of tegen individuele ambtenaren (1%), al dan niet in combinatie met procedures tegen de gemeente, kwamen relatief weinig voor. Dit beeld kwam ook terug in de verdiepende interviews met burgemeesters: in slechts één van de negen interviews werden juridische procedures tegen individuele ambtenaren genoemd. Wel hadden vier gemeenten te maken met juridische procedures door (rechts)personen die mogelijk betrokken waren bij ondermijnende criminaliteit. Diverse voorbeelden laten zien dat vooral gemeenten die beleid voeren inzake woonwagenvakken, te maken kunnen krijgen met juridische procedures, bijvoorbeeld uit naam van belangengroepen die claimen de bewoners te vertegenwoordigen, waarin het gemeentelijke beleid, of de uitvoering door individuele ambtenaren, als discriminatoir worden aangeklaagd. Volgens onderzoek werden in 2019 achttien strafrechtelijke aangiftes gedaan tegen gemeentebesturen of ambtelijke apparaten (Klein Kraneburg e.a., 2020).

Met name ondernemers die zich door de gemeente benadeeld voelen, kunnen dreigen met schadeclaims. Dat is immers lastig voor iemand die zich (alleen)

bezighoudt met criminele activiteiten en bijvoorbeeld diens drugsinkomsten ziet teruglopen als gevolg van gemeentelijke besluiten. Of er sprake was van een oogmerk van intimidatie valt vaak moeilijk met zekerheid vast te stellen. Zo worden bijvoorbeeld vrijwel alle besluiten inzake de sluiting van panden, bijvoorbeeld op grond van de Wet Damocles, juridisch aangevochten, zonder dat dit als intimiderend hoeft te worden ervaren. Datzelfde geldt voor beslissingen op grond van de Wet Bibob, om een vergunning niet te verlenen of in te trekken (zie ook Boswijk, 2021).

Wanneer juridische procedures met het primaire doel om te intimideren worden gevoerd, wil dat niet zeggen dat die in de plaats komen van andere vormen van intimidatie. Martens (2021) constateerde dat de leden van de meer traditionele onderwereld dergelijke procedures vaak combineren met fysieke intimidatie. Zo werd één gemeente tevens bestookt met brieven waarin dreigende taal stond. Ook werden gemeentebambtenaren geïntimideerd door bij hen langs te rijden en hen vals te beschuldigen. Daarnaast zijn sociale media zoals Facebook een belangrijk platform voor het verspreiden van beledigende of intimiderende teksten, waarbij de afzenders anoniem blijven. Tot slot kunnen ook publicaties in de lokale media als ongenueanceerde aanvallen worden ervaren.

#### *4.4.3 Vergroten van weerbaarheid*

De op uiteenlopende wijze verzamelde gegevens komen overeen in die zin dat gemeenten die met een vorm van juridische intimidatie te maken hebben gekregen, daarop hebben gereageerd met het vergroten van de weerbaarheid van de organisatie en medewerkers. Gemeenten die deze ervaring niet hebben veronderstellen daarentegen dat zij de zaken op orde hebben, terwijl de vraag kan worden gesteld of dat ook daadwerkelijk zo is (Martens, 2021). Ook op dit vlak lijkt derhalve vergroting van de bewustwording aangewezen.

Er is een hoge mate van consensus dat gemeenten hun medewerkers moeten beschermen. Een van de geïnterviewde burgemeesters ziet dit zelfs als een persoonlijke taak, of als een verantwoordelijkheid waar de gemeenteraad zich hard voor moet maken, terwijl anderen meer de nadruk leggen op de verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie. Het feit dat juridische intimidatie kan leiden tot angst onder medewerkers, wordt door diverse gemeenten buitengewoon serieus genomen. Op de vraag in hoeverre dit ook leidt tot handelingsverlegenheid is het beeld wisselend. Enerzijds wordt onderstreept dat intimidatie niet leidt tot andere besluiten of tot heroverweging, tenzij de rechter anders beslist. Daar staat anderzijds tegenover dat het risico op ambtelijke onzekerheid niet ondenkbeeldig is.

Het moeten inhuren van juridische bijstand brengt voor kleinere en middelgrote gemeenten een disproportioneel hoge kostenpost met zich mee. Voorts beschikken zij doorgaans niet over de gespecialiseerde juridische kennis die soms vereist is. Gemeenten kunnen zich dan ook geconfronteerd zien met

kapitaalkrachtige klagers die een beroep kunnen doen op advocatenkantoren in het topsegment, die altijd wel ergens een foutje weten te vinden waarmee zij bij de rechter hun voordeel kunnen doen. Het valt dan ook te overwegen om juridische ondersteuning van kleinere en middelgrote gemeenten te versterken in gevallen waarin sprake is van (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Daarvoor bestaan al enige mogelijkheden, bijvoorbeeld via het RIEC, of meer informeel door grotere gemeenten. Als terzijde kan erop worden gewezen dat er, bijvoorbeeld vanuit het Nederlands Genootschap van Burgemeesters of de Vereniging Nederlandse Gemeenten in bredere zin met bijvoorbeeld de advocatuur en deurwaarders in gesprek kan worden gegaan over kwesties zoals beroepsethiek.

Deze instanties kunnen zich ook inzetten voor aanpassing van wet- en regelgeving. Zo zouden betere waarborgen moeten worden getroffen om de privacy van bestuurders of ambtenaren, die immers de gemeente als instituut vertegenwoordigen en niet als privépersoon, te garanderen in juridische procedures.

Op basis daarvan kan worden geargumenteed dat adresgegevens van getuigen moeten kunnen worden afgeschermd en dat bij aanvang van de zitting de getuige niet zijn woonplaats, maar het adres van de gemeente waar deze werkzaam is kan noemen (zie ook Boswijk, 2021). Ook kan worden gepleit voor een verbod op het afgeven van dagvaardingen op privéadressen, maar dat dit alleen op het gemeentehuis mag plaatsvinden. Sommige geïnterviewde burgemeesters gaven aan dat op alle gemeentelijke besluiten of correspondentie met personen die het daar niet mee eens zijn, slechts de naam van de burgemeester wordt vermeld, hetgeen een hogere drempel opwerpt dan wanneer de naam van de behandelend ambtenaar is genoemd. Hoewel dit bij kleinere en middelgrote gemeenten de beperking heeft dat gewoonlijk slechts één ambtenaar bepaalde zaken behandelt, waardoor klagers alsnog met een grote mate van zekerheid kunnen vaststellen om welke persoon het ging.

Voorts kan worden geijverd voor een zorgvuldiger toetsing van een verzoek om een voorlopig getuigenverhoor. De motiveringsplicht van de eiser kan in dat licht worden aangescherpt. Er is daarnaast behoefte aan een duidelijk toetsingskader waarmee de rechter-commissaris kan bepalen of sprake is van een onrechtmatige daad, of dat de eiser misbruik maakt van het recht. Ook de gemeente kan daarvoor onderbouwing aanleveren, bijvoorbeeld door aan te tonen dat eiser met de regelmaat van de klok juridische procedures aanspant, op personen gerichte verzoeken doet op grond van de Wet Open Overheid, ambtenaren of bestuurders thuis heeft opgezocht, zich manifesteert in de media of op sociale media, of eerder (impliciete) bedreigingen heeft geuit. Het is daarbij essentieel dat al deze gebeurtenissen worden gemeld, om een dossier te kunnen opbouwen.

In het verlengde daarvan kan worden gedacht aan boetes of andere sancties wanneer sprake is van een onrechtmatige daad of misbruik van recht, ook

voor de advocatenkantoren die in dergelijke zaken betrokken zijn. In de Verenigde Staten werden ex-president Donald Trump en een advocaat bijvoorbeeld onlangs veroordeeld tot een boete van 1 miljoen dollar, vanwege ongefundeerde beschuldigingen dat presidentskandidaat Hillary Clinton en haar team in 2016 hadden geprobeerd de verkiezingen te manipuleren. De rechter oordeelde dat Trump en zijn advocaten stelselmatig de rechtbanken misbruikten voor politieke doeleinden, en dat een verstandige advocaat zich niet zou hebben geleend om een dergelijke klacht in te dienen (Lowell, 2023).

In meer directe zin is het zaak medewerkers te trainen. De verzamelde informatie laat zien dat zij meestal onvoorbereid zijn wanneer iemand thuis aan de deur komt om een dagvaarding of exploit af te geven, bij voorkeur op een moment van de dag dat er geen collega's meer bereikbaar zijn voor ruggenspraak, waarbij de keuze wordt voorgelegd dat van uitreiking kan worden afgezien wanneer ter plekke een aantal vragen over de zaak wordt beantwoord. Medewerkers moeten op dergelijke eventualiteiten worden voorbereid, bijvoorbeeld door middel van een handelingsprotocol en het bieden van adequate nazorg. Training is tevens nodig om medewerkers voor te bereiden op het moeten verschijnen voor de rechtbank, met name in het kader van het voorlopig getuigenverhoor. Medewerkers moeten, kortom worden voorbereid op waar zij mogelijk mee te maken kunnen krijgen, hoewel voorkomen uiteraard voorop dient te staan.

#### 4.5 Tot slot

In dit document zijn verschillende vormen van organisatorische weerbaarheid aan de orde gekomen. Deze inventarisatie heeft laten zien dat gemeenten zich over het algemeen bewust zijn van het feit dat zij te maken kunnen krijgen met (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij vormen van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit en met uiteenlopende pogingen tot beïnvloeding van besluitvorming en intimidatie, zowel schriftelijk als fysiek, maar ook in de vorm van juridische procedures die voornamelijk bedoeld zijn om druk uit te oefenen op de organisatie, bestuurders en medewerkers.

Met name in kleinere en middelgrote gemeenten zijn raadsleden om uiteenlopende redenen kwetsbaar voor beïnvloeding. Het vergroten van de weerbaarheid op dit punt vindt al plaats bij een meerderheid van gemeenten die in het onderzoek participeerden. Het is belangrijk om dit thema regelmatig aandacht te geven, bijvoorbeeld één of tweemaal per jaar in de vorm van bijeenkomsten voor de gemeenteraad en het college. Het onderhavige onderzoek laat zien dat raadsleden bij ondermijning vooral denken aan grootschalige drugscriminaliteit, maar minder alert zijn op pogingen tot beïnvloeding door op het oog respectabele ondernemers, of door personen waar wel allerlei onderbuikgevoelens bij bestaan, maar die geen (recente) veroordelingen op hun conto hebben staan. Het is dan ook zaak om te laten zien dat ondermijning breed moet worden opgevat. Dat geldt ook voor het inzichtelijk maken hoe de daders te werk

kunnen gaan, al dan niet via het inschakelen van onverdachte tussenpersonen, en tot welke mogelijke veiligheidsrisico's dit voor een raadslid dat zich al te 'dienstverlenend' opstelt, kan leiden. Hoewel het hier uitgevoerde onderzoek onder raadsleden een beperkt karakter had, lijkt het erop dat zij voornamelijk vertrouwen op hun mensenkennis en kennis van de lokale gemeenschap en over de bewoners waar 'verhalen' over rondgaan. Voorts dient bij raadsleden het belang van melden onder de aandacht te worden gebracht. Het is belangrijk om te beseffen dat personen met een crimineel profiel hun pogingen tot beïnvloeding waarschijnlijk niet tot één raadslid beperken. Voorts draagt dergelijke informatie bij aan het kunnen opbouwen van een dossier, dat bijvoorbeeld in eventuele juridische procedures kan worden gebruikt. De griffier kan de rol spelen van vast aanspreekpunt, en kan ook optreden als informatieverschaffer, bijvoorbeeld omtrent hoe raadsleden het beste kunnen handelen wanneer zij met beïnvloedingspogingen te maken krijgen.

Wanneer er sprake is van raadsleden die zich gevoelig tonen voor beïnvloeding, vormen bewustwordingsgesprekken een belangrijk instrument. Daarbij is een aantal aandachtspunten van belang. Om te beginnen speelt de vraag of het raadslid op de hoogte is van het feit, of de mogelijkheid, dat de (rechts) persoon die een poging doet tot beïnvloeding (mogelijk) betrokken is bij ondermijnende criminaliteit. Met andere woorden, of deze zich welbewust inzet als faciliteerder, of zich onbewust voor bepaalde karretjes laat spannen. In het laatste geval zal een ander gesprek worden gevoerd. Een dilemma bij het voeren van dergelijke gesprekken is dat de burgemeester doorgaans zal beschikken over achtergrondinformatie over de beïnvloeder, die uit eigen gemeentelijke bronnen afkomstig kan zijn, maar vaker is verzameld in het kader van een Bibob-screening, of afkomstig is van politie of justitie. Het uitgangspunt is dat persoonsinformatie die afkomstig is uit de twee laatstgenoemde bronnen in principe niet actief kan worden gedeeld in een bewustwordingsgesprek. Die restrictie geldt niet voor geanonimiseerde informatie, tenzij deze eenvoudig herleidbaar is naar natuurlijke personen. In voorkomende gevallen kan de politie derhalve worden gevraagd om een bestuurlijke rapportage op te stellen. Procedureel vragen bewustwordingsgesprekken om zorgvuldige voorbereiding, ook inhoudelijk. Het zijn geen gesprekken die tussen de bedrijven door in de wandelgangen worden gevoerd, maar altijd op afspraak in het gemeentehuis, niet door de burgemeester alleen, en dat wordt gezorgd voor zorgvuldige verslaglegging. Aangezien er dus geen 'namen en rugnummers' in bewustwordingsgesprekken kunnen worden genoemd, bestaat de mogelijkheid dat het raadslid zich niet onmiddellijk laat overtuigen en kunnen meerdere gesprekken nodig zijn.

Tot slot is in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het inzetten van juridische procedures tegen de gemeente, bestuurders of individuele ambtenaren, met intimidatie en beïnvloeden van besluitvormingsprocessen als belangrijk, of zelfs als hoofddoel. Hoewel het aantal concrete gevallen waarin individuen het doelwit zijn vooralsnog beperkt lijkt, is deze ontwikkeling een punt van zorg.

De drempels voor bepaalde juridische procedures liggen zeer laag en kunnen langdurig zijn, en hebben daarmee een forse impact op betrokkenen van de gemeenten die ermee worden geconfronteerd. Ook de financiële kosten van dergelijke procedures kunnen met name voor kleinere gemeenten aanzienlijk zijn. Gemeenten die met intimiderende juridische procedures geconfronteerd zijn, nemen gewoonlijk organisatorische maatregelen, zoals het alleen vermelden van de naam van de burgemeester op correspondentie. Bij gemeenten die deze ervaring niet hebben ontbreekt het nog aan bewustwording. Ambtenaren dienen daarnaast beter te worden voorbereid op hoe te handelen in juridische procedures, alsmede op de methoden die de betrokkenen hanteren, zoals het uitreiken van dagvaardingen of deurwaardersexploten bij ambtenaren thuis, liefst buiten kantooruren. In dat licht dienen ook nadere regels te worden overwogen, zoals een verplichting dat dergelijke stukken op het gemeentehuis moeten worden afgegeven, dat medewerkers in juridische procedures hun werkadres kunnen opgeven, enzovoorts, maar ook kunnen nadere eisen worden gesteld aan de onderbouwing van een aanvraag van een voorlopig getuigenverhoor, en het aanscherpen van de criteria inzake misbruik van recht, met inbegrip van de consequenties die daaraan kunnen worden verbonden, ook voor juridische dienstverleners die zich lenen voor (kansloze) procedures die voornamelijk bedoeld zijn om te intimideren.

## 5.1

## INLEIDING

In plattelandsgemeenten is het vraagstuk van achterblijvende meldingsbereidheid bij burgers en (agraris) ondernemers in het buitengebied een substantieel aandachtspunt. Dit betreft met name het melden van signalen van criminaliteits- of overlastproblemen. Het doen van een melding is van belang voor de informatiepositie van de politie (Van de Weijer & Bernasco, 2016). Zeker als het gaat om veel voorkomende criminaliteit is een melding vaak het startpunt voor nader onderzoek (Cornelissens & Ferwerda, 2010). Hoewel opsporingsonderzoeken naar ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit doorgaans gebaseerd worden op uiteenlopende inlichtingen, kunnen ook meldingen van burgers en ondernemers daarbij een belangrijke rol spelen (Kruisbergen e.a., 2019). Voor criminelen is het buitengebied soms aantrekkelijker dan de Randstad (Ferwerda & Rijnink, 2020). Dit wordt mede verklaard door het feit dat toezichthoudende en handhavingsinstanties in het buitengebied minder zichtbaar aanwezig zijn en signalen minder gemakkelijk zelf kunnen verzamelen. Dit maakt derhalve het belang van meldingsbereidheid door burgers en (agraris) ondernemers in het buitengebied groter. Om die reden is in het kader van het Programma ondermijning De Langstraat een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de factoren die van invloed zijn op de bereidheid van burgers om signalen van ondermijnende criminaliteit te melden en op welke wijze die bereidheid kan worden vergroot.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wetenschappelijke verklaringen waarom burgers signalen van criminele activiteiten wel of niet melden (paragraaf 5.2). Voorts zijn ervaringen die elders zijn opgedaan met initiatieven om meldingsbereidheid te vergroten in kaart gebracht. Daarbij is enerzijds de focus gelegd op het melden op basis van meer vage signalen, in tegenstelling tot het melden van slachtofferschap van een strafbaar feit, en anderzijds op de specifieke omstandigheden in gebieden met een plattelandskarakter (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4, tot slot, zijn de bevindingen verwerkt in een samenhangend conceptueel model.

## 5.2

## WETENSCHAPPELIJKE INZICHTEN IN MELDINGSBEREIDHEID

In deze paragraaf gaan we in op de factoren die meldingsbereidheid door burgers positief dan wel negatief beïnvloeden, op basis van wetenschappelijke inzichten. Achtereenvolgens gaan we in op het maatschappelijk klimaat ten

aanzien van (ondermijnende) criminaliteit in het algemeen (5.2.1), persoonskenmerken waarvan een relatie met meldingsbereidheid wordt verondersteld (5.2.2), de perceptie van de ernst van de (criminaliteits)problematiek (5.2.3), de afweging van kosten en baten bij het al dan niet melden (5.2.4), het meldingsproces (5.2.5), de (zichtbare) opvolging die wordt gegeven aan de melding (5.2.6) en het vertrouwen in de overheid (5.2.7).

### 5.2.1 *Maatschappelijk klimaat*

De eerste factor die in meer algemene zin meldingsbereidheid beïnvloedt, is het maatschappelijk klimaat en de wijze waarop burgers tegen (ondermijnende) criminaliteit aankijken. In hoeverre is sprake van een normatieve afkeuring van bepaalde vormen van criminaliteit? Onderzoek laat zien dat samenlevingen wereldwijd criminaliteit zoals diefstal en geweld moreel afkeuren, zeker als leden van de eigen sociale groep er slachtoffer van worden. Er is echter ook gedrag waarbij de sociale normen en waarden minder eenduidig zijn. De leden van sociale groepen zijn voortdurend bezig met het voeren van debat over hoe normen te ontwikkelen en te bevestigen, zoals over de vraag welk gedrag strafbaar moet worden gesteld en/of 'hard' aangepakt. Uiteindelijk hebben zulke processen van definiëring hun weerslag in het criminaliteitsbeleid en het Wetboek van Strafrecht. Wetenschappelijk wordt dit gezien als een proces van sociale constructie (Blumer, 1969; Brants, 2013). De mate waarin samenlevingen, of sociale groepen gedrag afkeuren, beïnvloedt de perceptie van de ernst van dat gedrag en aldus indirect ook de meldingsbereidheid wanneer het zich voordoet. De sociale en culturele context kan derhalve de sociale normen beïnvloeden, zoals het afkeuren van 'klikken', welke tot een lagere meldingsbereidheid kan leiden (Winninghoff, 2019). Andere normen, zoals het veilig willen houden van de woonomgeving, kunnen de meldingsbereidheid juist vergroten (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012).

De mate waarin burgers bereid zijn criminaliteit te melden, of signalen daarvan, verschilt zowel tussen landen als daarbinnen tussen bijvoorbeeld provincies, gemeenten of zelfs buurten (Goudriaan, Lynch & Nieuwbeerta, 2004; Torrente e.a., 2016; Van Dijk e.a., 2007). Contextuele factoren daarbij zijn sociale cohesie en sociaaleconomische achterstand (Goudriaan, 2006). De effecten daarvan op meldingsbereidheid zijn echter niet eenduidig. Hoewel sociaaleconomische achterstand in het algemeen leidt tot een lagere meldingsbereidheid, is dat voor sociale cohesie minder duidelijk. Een grote sociale cohesie kan leiden tot een hogere meldingsbereidheid, maar er zijn ook onderzoeken die geen verband laten zien, of zelfs een negatief effect (Broekhuizen e.a., 2018). Mensink (2020) constateerde dat een sterk gemeenschapsgevoel tot gevolg kan hebben dat de meldingsbereidheid daalt omdat bewoners hun medeburgers in bescherming nemen. Op het platteland zou bovendien de angst voor sociale uitsluiting de meldingsbereidheid negatief kunnen beïnvloeden. Melders zouden veelal gezien worden als bemoeial of zelfs als te sanctioneren verraders (Bervoets & Bruinsma, 2017).

De sociale cohesie en informele controle is in het buitengebied groter dan in de stad. De bewoners weten gemiddeld meer van elkaar en afwijkend gedrag rondom woningen of bedrijfspanden valt er sneller op. Dit ziet zich echter niet vertaald in meer meldingen van signalen van, specifiek, ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit. In plattelandsgemeenschappen zijn bewoners van oudsher meer op elkaar aangewezen en is er sprake van een fijnmazig netwerk van onderlinge belangen en contacten dat het resultaat is van een gezamenlijke geschiedenis, bloedverwantschap en wederzijdse afhankelijkheid. Het zelforganiserend vermogen is op het platteland van oudsher groter dan in stedelijke gebieden, maar het vertrouwen in de autoriteiten ligt er, niet alleen in Nederland, gemiddeld lager (Spapens, 2021). Met het direct vertalen van de sociale context van het platteland naar meldingsbereidheid, moet wel voorzichtigheid worden betracht. Zoals in hoofdstuk 2 werd beschreven is van afgelegen plattelandsgebieden in Nederland (vrijwel) geen sprake. Een gemeente die gemiddeld genomen als een (kleinere) plattelandsgemeente kan worden beschouwd, kan bovendien uit meerdere kernen bestaan die niet altijd hetzelfde karakter hebben als de omliggende agrarische gebieden. Dergelijke aspecten moeten derhalve worden meegewogen bij het zoeken naar verklaringen voor de mate waarin de bereidheid bestaat om signalen van criminaliteit te melden.

### 5.2.2 *Persoonskenmerken*

Een volgende mogelijke verklaring voor meldingsbereidheid, wordt in wetenschappelijk onderzoek gezocht in persoonskenmerken van de melder. Daarbij moet echter wel steeds de context worden meegewogen, aangezien deze kenmerken op zichzelf beschouwd geen sterke relatie vertonen met meldingsbereidheid. Vanuit een sociaalpsychologisch perspectief wordt benadrukt dat mensen geen eendimensionale karakterprofielen hebben en dat op veel factoren, zoals extraversie of zelfcontrole, de meerderheid van individuen gemiddeld scoort, waardoor er bij de meeste mensen niet direct een relatie te leggen valt met concreet gedrag. Bovendien zijn verschillen die worden geconstateerd niet altijd goed theoretisch te verklaren. Zo laten studies zien dat de meldingsbereidheid onder vrouwen groter is dan onder mannen, maar valt lastig exact te duiden waar dat aan ligt (Goudriaan, Wittebrood & Nieuwbeerta, 2006). Factoren die de beslissing om te melden negatief kunnen beïnvloeden zijn bijvoorbeeld schuld en schaamte, zoals een gevoel dat men zelf in gebreke is gebleven, wat bijvoorbeeld bij slachtoffers van fraude of seksueel grensoverschrijdend gedrag een rol kan spelen (Zie Van de Weijer & Bernasco, 2016).

De manier waarop iemand zich gedraagt staat doorgaans niet los van diens sociale omgeving (Van de Weijer & Bernasco, 2016). Die context bepaalt dus in belangrijke mate hoe een bepaalde karaktereigenschap zich op een bepaald moment in gedrag vertaalt. Hier is derhalve eveneens sprake van een indirect verband met meldingsbereidheid: iemand die karakterologisch misschien minder geneigd zou zijn om signalen van ondermijning te melden, of zelfs bepaalde vormen van slachtofferschap, kan dit wel gaan doen wanneer diens sociale

omgeving dit bevordert. Opvattingen van bijvoorbeeld partners, kinderen, ouders, vrienden, of collega's over het wel of niet doen van aangifte, kunnen de keuze van de potentiële aangever beïnvloeden (Van de Weijer & Bernasco, 2016). Ook verschillen in leefomstandigheden kunnen meespelen: zo bleken verweduwde personen het vaakst aangifte te doen, terwijl getrouwde slachtoffers eerder bereid waren aangifte te doen dan ongehuwde slachtoffers (Van de Weijer & Bernasco, 2016).

### 5.2.3 *De (perceptie van de) ernst*

Al decennialang laten slachtofferenquêtes zien dat de ernst van het feit, of althans de inschatting daarvan door de betrokkene, een belangrijke factor is voor het al dan niet melden bij de politie. Dat geldt in nog belangrijkere mate voor het melden van signalen van ondermijning, vooral omdat men doorgaans zelf geen directe 'last' van deze vorm van criminaliteit ondervindt.

Vergelijkend onderzoek naar meldingsbereidheid in 16 landen van slachtoffer-schap van diefstal en geweld, liet zien dat in alle onderzochte landen de ernst van het delict invloed had (Estienne & Morabito, 2016). De onderzoekers schreven de verschillen tussen landen met name toe aan uiteenlopende sociale en economische ontwikkelingsniveaus. Onderzoek in Nederland liet zien dat de aangiftebereidheid verschilt tussen delicten (Van de Weijer & Bernasco, 2016). De aangifte- en meldingsbereidheid bleek het grootst onder slachtoffers van woninginbraak en autodiefstal en het laagst bij vernielingen, seksuele mishandeling en diverse vormen van cybercriminaliteit. De aangiftebereidheid was bovendien groter wanneer het delict bij het slachtoffer thuis had plaatsgevonden of in de eigen buurt was gepleegd (Van de Weijer & Bernasco, 2016). Onderzoek van McCarthy en collega's (2020) naar meldingsbereidheid in Georgië en Rusland liet zien dat wie de dader was, slechts een kleine invloed had op meldingsbereidheid.

Winninghoff (2019) voerde onderzoek uit naar de houding van burgers als het gaat om ondermijnende criminaliteit en constateerde dat respondenten geen melding maakten van signalen omdat zij de noodzaak niet zagen, bang waren een onjuiste melding te doen, of onvoldoende grond dachten te hebben om een melding te kunnen rechtvaardigen. Doordat de schade van ondermijnende criminaliteit voor respondenten niet persoonlijk wordt ervaren, is het gevoel van urgentie kleiner dan bij (ernstiger) voorvallen waarvan zij wel direct slachtoffer worden. Daar staat tegenover dat respondenten geen onderscheid maakten tussen veelvoorkomende criminaliteit en ondermijnende criminaliteit waar het ging om al dan niet melden. Wel bleek dat burgers voor zichzelf geen rol zagen weggelegd als het gaat om ondermijning. Winninghoff (2019) stelt dan ook dat de overheid duidelijker zou moeten maken wat de gevolgen van ondermijnende criminaliteit (kunnen) zijn voor het leven van de gemiddelde burger. Kennis, houding en ervaring hebben invloed op de meldingsbereidheid van burgers. Voor wat betreft kennis zou de meldingsbereidheid verhoogd kunnen

worden door burgers te wijzen op de risico's die drugs met zich meebrengen (Mensink, 2020). Broekhuizen en collega's (2018) onderzochten eveneens de meldingsbereidheid van burgers bij ondermijnende criminaliteit, maar beperkten zich daarbij niet tot het platteland. Dit onderzoek liet zien dat 43 tot 51 procent van de respondenten zicht bleek te hebben op ondermijnende criminaliteit in de buurt. De bereidheid tot melden bleek weliswaar groot, maar feitelijk bleef melden veelal achterwege.

Mehlbaum en Broekhuizen (2020) constateerden ten aanzien van het melden van drugsproductielocaties dat respondenten behoefte hadden aan meer informatie over hoe de mogelijke aanwezigheid daarvan te herkennen valt. In dat licht verwezen geïnterviewden ook vaker naar 'overlast' en 'veiligheid' als redenen om wel te melden. Hetzelfde komt in ander onderzoek terug. Burgers moeten, voordat ze melden, ervan overtuigd zijn dat het daadwerkelijk een signaal van ondermijning betreft. Mensen zijn minder geneigd om te melden als zij daarover onzeker zijn. Het kunnen herkennen van de signalen is derhalve belangrijk (Kerstholt & Lieve, 2021).

Onderzoek onder agrariërs in Noord-Brabant liet zien dat ook zij van het maken van melding van signalen van ondermijnende criminaliteit werden weerhouden omdat het slechts ging om vermoedens waarvoor geen bewijs was en dat zij niet zomaar de buurman wilden 'verraden' op grond van 'zachte' aanwijzingen dat er zaken niet klopten (Boelens & Groothuis, 2020). Een interessante observatie was dat degenen met opvallend gedrag zich doorgaans open en vriendelijk opstelden, waardoor de neiging bestond om de ernst van de activiteiten waar zij mogelijk bij betrokken waren, lager in te schatten (Boelens & Groothuis, 2020).

#### 5.2.4 *Afwegingen van kosten en baten*

Een andere benadering om meldingsbereidheid te verklaren is de rationele keuzetheorie, waarin wordt gekeken naar kosten-batenafwegingen als verklaring voor het al dan niet melden van slachtofferschap of signalen van ondermijning. Dit is in beginsel een economisch proces (Christiaensen, 2008). De baten moeten op zijn minst even hoog zijn als de kosten (Bandyopadyay & Chatterjee, 2010). Aan de kostenkant gaat het om de ernst en de gevolgen van het feit – wat de persoon in kwestie dan zelf is overkomen – die mede bepalen of iemand naar de politie stapt. Aan de batenkant gaat het om de vraag wat het melden concreet oplevert, bijvoorbeeld in de zin van de kans dat de dader wordt gepakt of de mogelijkheid om de schade te verhalen (Tweede Kamer, 2016). Zowel het krijgen van bescherming en hulp als het voorkomen van criminaliteit kunnen als baten van een melding worden beschouwd (Boateng, 2016). Vaak genoemde redenen om geen melding te maken van slachtofferschap zijn dan ook dat er geen bewijs was, zoals bij een bedreiging in een één-op-één situatie zonder getuigen, omdat het een privéaangelegenheid was, of omdat er zelf al een oplossing voor was gevonden. Een reden om wel aangifte te doen is derhalve de verwachting dat er iets met de melding kan worden gedaan. In andere gevallen zijn de redenen

minder prozaïsch, bijvoorbeeld omdat de verzekering nu eenmaal aangifte vereist voordat de schade wordt vergoed (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2012).

De melder kan echter ook een bredere motivatie hebben vanuit maatschappelijke betrokkenheid, bijvoorbeeld dat met het maken van melding de kans verkleind wordt dat de dader andere slachtoffers maakt (Van de Weijer & Bernasco, 2016). Ook zorgen over de veiligheid in de buurt kunnen een rol spelen. Wanneer burgers de kans groter achten dat criminaliteit in hun buurt plaatsvindt melden zij vaker, althans wanneer ze daarvoor de gelegenheid hebben (Schreurs, 2020).

Bij de kosten-batenafweging speelt met name het risico mee dat de persoon over wie de melding wordt gedaan, wraak kan komen nemen. Vooral wanneer het gaat om signalen van ondermijning veronderstellen burgers dat zij met zware criminelen te maken hebben, die geweld niet schuwen (Winninghoff, 2019; Boelens & Groothuis, 2020).

Tot slot wordt er in diverse studies op gewezen dat het uitloven van tipgelden de meldingsbereidheid zou kunnen vergroten (Winninghoff, 2019; McCarthy e.a., 2020). Daar staat echter de bevinding tegenover dat geld nooit het enige motief lijkt te zijn om te gaan melden of als informant te gaan optreden. Er zijn altijd verschillende motieven in het spel en de persoon in kwestie maakt een eigen afweging welke op dat moment voor diegene de belangrijkste zijn. Welk motief de doorslag geeft, kan derhalve steeds verschillen (Brinkhoff e.a., 2021). Bovendien zetten lage tipgelden weinig zoden aan de dijk, terwijl hoge tipgelden het risico inhouden dat meldingen worden gedaan waarvan de kwaliteit dubieus is. Daarbij moet overigens de kanttekening worden gemaakt dat voor tipgevers uit het criminele milieu beloningen wel een aansporing kunnen vormen als lucratieve bijverdienste, al dan niet in combinatie met het motief dat daarmee eventuele concurrenten het leven zuur kan worden gemaakt. Daarop richt het onderhavige hoofdstuk zich echter niet, aangezien dit voor gemeenten niet direct relevant is.

### 5.2.5 *Het meldingsproces (toegankelijkheid en afhandeling)*

Bij de overwegingen van kosten en baten speelt ook het verloop van het meldingsproces een rol. Daarbij gaat het om te beginnen om het gemak waarmee melding kan worden gedaan en of de burger op de hoogte is welke meldpunten er voorhanden zijn, inclusief de mogelijkheden om anoniem te melden, bijvoorbeeld bij Meld Misdaad Anoniem. Wanneer er eerst afspraken moeten worden gemaakt, er naar een andere gemeente op dorpskern moet worden gereisd, of telefonische melding niet mogelijk is, kan de drempel hoger komen te liggen. Onderzoek wees uit dat boeren en tuinders bijvoorbeeld niet wisten waar ze anoniem konden melden (Boelen & Groothuis, 2020). De organisatie voor boeren en tuinders ZLTO heeft mede daarom sinds 1 januari 2022 een

Vertrouwenspersoon Veilig Buitengebied aangesteld, waarmee boeren en tuinders contact op kunnen nemen voor vragen en meldingen over (drugs)criminaliteit in het buitengebied. Ook voor andere burgers is het niet altijd duidelijk waar zij van welk type signalen melding moeten maken. Er zijn inmiddels tal van meldpunten op lokaal niveau bij gemeenten en bij private partijen in de branches. Belangrijk is echter steeds dat melden niet te veel moeite kost en burgers en/of ondernemers er vertrouwen in hebben dat er goed mee wordt omgegaan (Kerstholt & Lieve, 2021).

Het is onvoldoende om alleen meldpunten in het leven te roepen en burgers op te roepen om meer te melden. Instanties moeten zelf ook actie ondernemen, door contacten op te bouwen en aldus vertrouwen te wekken. Netwerkontwikkeling in de gemeenschap is derhalve eveneens belangrijk. Kerstholt en Lieve (2021) wijzen erop dat elkaar kennen en elkaars nummer hebben beter werkt dan mediacampagnes. Na lokale voorlichtingen bij ondernemers op industrieterreinen en in het buitengebied was er al na een week een significante stijging te zien van het aantal meldingen. Daarbij moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan: het moet duidelijk worden gemaakt wat signalen van ondermijning zijn; de burger of ondernemer moet het besef hebben dat ondermijning hem of haar ook raakt; beseffen dat ook een vaag signaal een puzzelstukje in het geheel van informatie kan zijn voor de autoriteiten; en anoniem melden moet gemakkelijker worden gemaakt (Kerstholt & Lieve, 2021).

Onderzoek laat zien dat op het platteland ook bij een anonieme melding lastig te garanderen valt dat degene die te maken krijgt met opvolgingsacties niet te weten komt wie de melding heeft gedaan. In het buitengebied kan er door de geringe woningdichtheid bijvoorbeeld maar één buur zijn die een bepaalde observatie heeft kunnen doen. Inwoners van het buitengebied geven ook in onderzoek aan dat zij vrezen dat hun anonimiteit niet gegarandeerd kan worden (Boelens & Groothuis, 2020).

Tot slot is het ook wanneer iemand daadwerkelijk melding maakt belangrijk dat deze adequaat wordt bejegend en te woord wordt gestaan, het gevoel heeft dat er wordt geluisterd en dat diens melding serieus wordt genomen. Slechte ervaringen leiden ertoe dat de melder in de toekomst niet meer de moeite zal nemen, en dergelijke ervaringen kunnen negatief uitstralen naar anderen wanneer diegene daarover praat met vrienden of familieleden. Onderzoek naar de houding van burgers als het gaat om ondermijnende criminaliteit liet zien dat respondenten onder meer geen melding deden omdat zij het gevoel hadden dat ze niet serieus genomen werden (Winninghoff, 2019). Goede ervaringen met betrekking tot de competentie van de politie speelden juist een positieve rol bij de meldingsbereidheid van geweldsdelicten (Goudriaan, 2004). Ook de afweging van kosten en baten wordt beïnvloed door hoe effectief en eerlijk burgers de politie beschouwen.

### 5.2.6 *Opvolging van de melding*

Een belangrijke factor voor een melder is dat er zichtbare opvolging wordt gegeven, of wordt teruggekoppeld wanneer dit niet (direct) mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld al direct in een gesprek plaatsvinden, of in latere contacten. Slachtofferenquêtes maken duidelijk dat het belangrijk is dat de politie voortgangsen afloopberichten doorgeeft aan een slachtoffer dat melding of aangifte heeft gedaan, al is het maar schriftelijk. Belangrijk is daarbij dat degene die persoonlijk terugkoppelt deze taak serieus neemt en niet de indruk wekt dat er slechts contact wordt opgenomen ‘omdat het nu eenmaal moet van de baas.’

Het is evident dat de melder resultaat wil zien: geen merkbare opvolging kan de animo om te melden verminderen. Zo gaf in een recent onderzoek 90 procent van de Brabantse boeren aan te zwijgen omdat de politie ‘er niks aan doet’ en omdat er nog geen strafbaar feit had plaatsgevonden (Brabantse Onderzoek-redactie, 2019). Omgekeerd kan het feit dat criminelen zichtbaar en effectief worden aangepakt de meldingsbereidheid juist vergroten, zoals ervaringen met de maffia in Italië laten zien. Dichterbij huis is operatie Alfa een voorbeeld, waarbij de autoriteiten merkten dat burgers meer signalen van ondermijning gingen melden nadat een beruchte criminele familie zichtbaar werd aangepakt. Broekhuizen en collega’s (2018) constateerden dat melders van signalen van ondermijnende criminaliteit regelmatig ontevreden waren over de afhandeling. Dat gold voor 25% van de respondenten die melding hadden gedaan van (signalen van) hennepcultuur en voor 37% die de verkoop van harddrugs hadden gemeld.

Tegelijkertijd moet burgers duidelijk worden gemaakt dat de verwachting dat een melding direct zal leiden tot zichtbaar ingrijpen niet realistisch is. Het startpunt van interventies of opsporingsonderzoeken inzake ondermijnende criminaliteit is vrijwel altijd een bundeling van informatie uit allerlei verschillende bronnen. Melders moeten daarom ook worden geïnformeerd over het feit dat hun signaal onderdeel uitmaakt van het opbouwen van een dossier. Het moet hen, met andere woorden, duidelijk zijn dat het nuttig is om signalen te melden en dat instanties van die informatie goed gebruik kunnen maken, ook al leidt dat niet onmiddellijk tot zichtbaar ingrijpen (zie ook Kerstholt & Lieve, 2021).

Er zijn echter ook aanwijzingen dat de opvolging die wordt gegeven aan (eventuele) meldingen soms als te ‘hard’ kan worden ervaren en daarmee de meldingsbereidheid op termijn in negatieve zin kan beïnvloeden. Dat geldt bijvoorbeeld voor artikel 13b Opiumwet welke burgemeesters de bevoegdheid geeft om panden te sluiten en waarvan regelmatig gebruik wordt gemaakt (Bruijn, 2018). Hoewel alles erop wijst dat burgemeesters deze bevoegdheid weloverwogen toepassen, kan de sluiting van panden omdat er verdovende middelen zijn aangetroffen in hechte gemeenschappen als disproportioneel worden ervaren, met name wanneer er jonge kinderen in het spel zijn, of wanneer een thuiswonende zoon of dochter, of een kamerhuurder, handelshoeveelheden drugs

ter beschikking had, terwijl de ouders, respectievelijk de verhuurder, daarvan niet op de hoogte waren of dat althans naar voren brengen, al dan niet in de media. In artikel 11a Opiumwet is een zorgplicht neergelegd voor de verhuurder (Ferwerda & Rijnink, 2020). Dit laatste is een risico voor de verhuurder. Deze maatregel heeft een grote impact op verhuurders en zij beschouwen deze als buitenproportioneel en onrechtvaardig. Zelfs verhuurders die zelf melden, krijgen te maken met het sluiten van hun pand. Om deze risico's te vermijden, wordt vaak geen melding gemaakt, maar wordt de huurder gevraagd te vertrekken.

### 5.2.7 *Vertrouwen in de autoriteiten*

De houding ten opzichte van de autoriteiten kan met name worden geplaatst in de context van het zien van de overheid en de politie in het bijzonder, als legitiem. Onderzoek is echter niet eenduidig over de vraag in hoeverre dit daadwerkelijk een rol speelt bij de beslissing om slachtofferschap al dan niet te melden. Soms wordt een positief verband gevonden (Van de Weijer & Bernasco, 2016). In andere studies bleek de houding van burgers ten opzichte van de politie echter geen invloed te hebben op meldingsbereidheid (Estienne & Morabito, 2016).

Het vertrouwen in de autoriteiten hangt in belangrijke mate samen met de vraag of slachtoffers ervan uitgaan dat de instanties iets aan het probleem kunnen doen, ofwel voor henzelf, ofwel voor de buurt of samenleving in bredere zin. Persoonlijke negatieve ervaringen met de politie kunnen mede van belang zijn. Iemand, of een bekende, kan meldingen hebben gedaan, waar weinig tot geen gehoor aan werd gegeven. Burgers kunnen ook een bepaald beeld hebben van de politie, bijvoorbeeld dat deze structureel onderbezet is waardoor van een melding weinig resultaat te verwachten zou zijn (Schreurs, 2020). Ook hier lijkt het verband echter niet sterk, aangezien er ook studies zijn waarin geen relatie wordt gevonden tussen het vertrouwen in de competentie van de politie en meldingsbereidheid (Goudriaan e.a., 2006).

Bepaalde gemeenschappen kunnen gesloten zijn voor de buitenwereld (Bervoets & Bruinsma, 2017). Zo zouden volgens een recent onderzoek Brabantse boeren zwijgen over drugsdelinquenten omdat ze meer last dan gemak hebben van de overheid (Brabantse Onderzoeksredactie, 2019). De onderzoekers spraken van 'een diepgeworteld wantrouwen tegen de overheid.' Ander onderzoek wijst erop dat boeren het vertrouwen in de overheid in belangrijke mate zouden hebben verloren (Van Dinther & Hotse Smit, 2021). Een studie in opdracht van de Land- en Tuinbouworganisatie, die zich specifiek richtte op ondermijnende criminaliteit in het buitengebied wees daar ook op (Boelens & Groothuis, 2020). Opvallend is dat voornamelijk boeren en tuinders uit Noord-Brabant er niet zeker van waren of ze melding zouden maken van vermoedens van drugsdelinquentie. Onder agrariërs bleek het gebrek aan vertrouwen in de overheid daarbij een factor van betekenis. Zo worden zij ook geconfronteerd met bedrijfsdiefstallen, waaraan de politie maar weinig prioriteit geeft. Tot slot

hebben boeren het gevoel te worden benaderd als dader of slachtoffer en niet zozeer als 'partner' bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit (Boelens & Groothuis, 2020).

Broekhuizen en collega's (2018) wezen op basis van een onderzoek dat zich in het algemeen op meldingsbereidheid bij ondermijnende criminaliteit richtte, eveneens op de belangrijke rol van het vertrouwen van burgers in overheidsinstanties. Als het vertrouwen in de overheid groter is, dan is de kans dat burgers een samenwerking aangaan met deze overheid groter. Dat vertrouwen is op zichzelf hoog: 7 op de 10 respondenten had vertrouwen in de overheid. Ouderen en lager opgeleiden hadden echter minder vertrouwen in de gemeente dan andere bevolkingsgroepen.

### 5.3 VERGROTEN VAN MELDINGSBEREIDHEID

Er is weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de vraag welke initiatieven om meldingsbereidheid te vergroten daadwerkelijk effectief zijn. Er wordt in de praktijk op allerlei manieren gezocht naar mogelijkheden om de meldingsbereidheid van ondermijnende criminaliteit of de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten en zo indirect de meldingsbereidheid te bevorderen. Die initiatieven concentreren zich met name op het vergroten van bewustwording, op het verlagen van drempels om melding te maken van signalen van ondermijnende criminaliteit en op het opleggen van wettelijke verplichtingen om signalen te melden.

#### 5.3.1 *Vergroten van de bewustwording van de problematiek*

Een eerste invalshoek die wordt gekozen is het vergroten van de publieke bewustwording dat het bij ondermijning gaat om ernstige problematiek en daarmee de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Om te beginnen door burgers duidelijk te maken wat ondermijnende criminaliteit is, zodat zij het kunnen onderscheiden van veelvoorkomende criminaliteit. Vervolgens kan er worden ingegaan op de gevaren en risico's van ondermijnende criminaliteit en kan worden benadrukt welke rol burgers hierbij kunnen spelen en hoe zij melding kunnen doen. Zo wijzen Kruisbergen en collega's (2019) erop dat de weerbaarheid, en daarmee samenhangend de meldingsbereidheid, kan worden vergroot door in te spelen op de volgende factoren: profijt, onwetendheid en angst. Zo kunnen burgers meer betrokken worden door voorlichting te geven.

Er is inmiddels een scala aan projecten opgezet met het doel om de bewustwording te vergroten, bijvoorbeeld door de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland en het Platform Veilig Ondernemen Oost-Nederland. Dit gebeurde ook in het versterkingsprogramma Meldingsbereidheid via sociale media, onder de noemer 'Richt en schiet raak'. De vraag die hierin centraal stond was of door middel van een gerichte sociale-mediacampagne de meldingsbereidheid van inwoners

met betrekking tot ondermijnende criminaliteit kon worden vergroot. Hiervoor werd de volgende campagnestrategie gehanteerd: laten zien wat er gebeurt, herkennen en melden. Deze strategie werd in diverse steden toegepast op wijk-niveau en resulteerde in sommige gevallen inderdaad in een stijging van het aantal meldingen in de campagneperiode. Maar niet in alle steden nam het aantal meldingen toe. Geconcludeerd wordt dan ook 'dat het aantal mensen dat de campagne ziet niet per definitie samenhangt met het aantal (extra) meldingen dat naar aanleiding hiervan binnenkomt' (Provincie Noord-Brabant, 2020).

In 2019 is het Programma Aanpak ondermijning gestart, waarin diverse projecten zijn geïnitieerd die zich richten op meldingsbereidheid. Bij het Project Productielocaties drugs wordt de burger betrokken. Dit project is opgedeeld in de deelprojecten 'Schimmige schuren', 'Integraal Intelligence Project Synthetische drugs' en 'Noord-Holland Drugsalert'. Het laatstgenoemde deelproject heeft tot doel om het bewustzijn met betrekking tot drugsproductielocaties te vergroten, door middel van het geven van voorlichting en campagnes. Hierin wordt duidelijk gemaakt hoe bewoners zelf kunnen bijdragen aan het opsporen en voorkomen van drugsproductielocaties. Dit door op de gevaren te wijzen en door de burgers te motiveren melding te maken (Noord-Holland Drugsalert, z.d.). De meldingsbereidheid bij aanvang van het project werd onderzocht in een nulmeting (Mehlbaum & Broekhuizen 2020). In een later stadium zal duidelijk worden welke invloed dit project op de meldingsbereidheid van burgers heeft.

Er is inmiddels ook een veelheid aan initiatieven in gang gezet die er vooral op zijn gericht om de weerbaarheid van jongeren tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten. Samenwerken tussen de verschillende partners, zoals het openbaar ministerie, de gemeente en de politie, is daarbij essentieel (Rijksoverheid, 2020). Een voorbeeld uit de regio Midden-Nederland is het project Straatwaarde(n). Dit richt zich op de preventie van het instromen van jongeren in criminele netwerken. Het doel is 'het duurzaam terugdringen van jonge aanwas in de cocaïnehandel'. Hiervoor zijn verschillende activiteiten gestart, zoals het moeder-netwerk, waarbij moeders toezicht houden op een plein waar drugsproblematiek speelt (Rijksoverheid, 2020). Ook het onderwijsprogramma 'Kapot Sterk' maakt deel uit van dit project. Dit initiatief heeft als doel om jongeren weerbaarder te maken tegen de invloed van drugscriminaliteit door ze bewust te maken van de minder aantrekkelijke kanten van een leven in de criminaliteit (Gemeente Utrecht, 2020). Voorts werd in Noord-Nederland een escaperoom ontwikkeld om jongeren te laten ervaren hoe zij in ondermijnende criminaliteit verzeild kunnen raken en hen daartegen te wapenen. Escaperooms worden inmiddels ook breder in het land ingezet. Jongeren leren bijvoorbeeld wat er schuilgaat achter klussen waar snel geld mee verdiend kan worden. Na het spelen van de escaperoom vindt er een nabespreking plaats met de docent, waarin de jongeren delen wat ze hebben waargenomen (RIEC Noord-Nederland, 2020). In het kader van het Programma Aanpak ondermijning heeft het deelproject 'Schimmige schuren' als doel om de weerbaarheid tegen criminele

inmenging in het buitengebied te vergroten (Eenheid Noord-Holland, 2020). In dit project zal worden samengewerkt met inwoners, ondernemers, de politie, het waterschap, en jagers- en natuurverenigingen (Faber, 2020). Een laatste voorbeeld is het project Motus dat zich richt op de aanpak van crimineel vastgoed in de regio Rotterdam. Het is één van de RIEC-Versterkingspijlers. In het project wordt samengewerkt met verschillende overheidspartijen, maar ook met private partijen. Het doel is om de maatschappij weerbaarder te maken door middel van het aanpakken van criminelen en het afpakken van criminele goederen. De focus ligt hierbij op de aanpak van malafide verhuurmakelaars, maar het project wil ook de bewustwording en weerbaarheid van verhuurders vergroten. Dit door in gesprek te gaan met verhuurders en het geven van handvatten (Veiligheidsalliantie Regio Rotterdam, z.d.).

### 5.3.2 *Verlagen van drempels voor het melden van signalen*

Voor wat betreft de factor angst wijzen Kruisbergen e.a. (2019) erop dat deze doorbroken kan worden door het creëren van laagdrempelige en anonieme manieren om informatie te delen met de politie. Daarmee worden de mogelijke kosten van het melden verlaagd. De omstandigheden in het buitengebied moeten daarbij worden meegewogen. Zoals beschreven is anonimiteit daar vaak moeilijker te garanderen, ook al kan de melding op zichzelf anoniem worden gedaan.

Laagdrempeligheid van de mogelijkheden om een melding te doen, lijkt in het buitengebied mede gekoppeld aan onderling vertrouwen. In dat kader wordt bijvoorbeeld gewezen op de rol van de wijkagent, maar het kan ook op andere overheidsfunctionarissen betrekking hebben die vertrouwen genieten in de lokale gemeenschap, alsmede op de burgemeester. De wijkagent is 'een eerste aanspreekpunt in de wijk en een bekend gezicht'. Volgens Kuiper (2020) heeft de wijkagent een verbindende rol en kan deze in die hoedanigheid de meldingsbereidheid vergroten. Uit het onderzoek van Bervoets en Bruinsma (2017) komt het volgende naar voren: 'een goede wijkagent is volgens de gemeenschap betrokken, kent de lokale ongeschreven codes en mores en maakt het de gemeenschap niet te lastig'. Hierbij is gebiedskennis essentieel, maar vooral de houding en timing van de wijkagent zijn doorslaggevend voor het al dan niet succesvol opereren. Door Veltman en collega's (2012) is onderzoek gedaan naar het kunnen volgen van een wijkagent via Twitter. Dit vergroot volgens de onderzoekers de (on)veiligheidsgevoelens in de wijk op zichzelf niet (zie ook Smulders e.a., 2020). Het leidt er echter wel toe dat burgers de wijkagent beter leren kennen, wat aanleiding geeft om te reageren. Geconcludeerd wordt dat het via Twitter kunnen volgen van de wijkagent de meldingsbereidheid vergroot. Dat de communicatie tussen wijkagent en burger een belangrijke rol speelt, volgt ook uit het onderzoek van Smulders en collega's (2020).

Joustra (2016) heeft onderzocht hoe de collectieve weerbaarheid van bewoners kan worden vergroot. Hij concludeerde dat persoonlijk contact een positieve invloed heeft, zowel voor de relatie tussen bewoners onderling, als voor de relatie tussen overheid en burger. Het vergroot het vertrouwen en het bevordert het ontstaan van gedeelde verwachtingen.

Tot slot is een campagne die in mei 2021 werd ingezet vermeldenswaardig. In Breda en zes andere pilotgemeenten werd deze gevoerd op sociale media, met als doel de meldingsbereidheid te vergroten. Deze campagne ging gepaard met het vrijmaken van capaciteit bij de politie om zichtbaar opvolging te geven aan binnengekomen meldingen. In Breda steeg na afloop van de campagne het aantal meldingen bij Meld Misdaad Anoniem van 16 in de maand mei, naar 33 en 28 in de twee daaropvolgende maanden. De meldingen leidden ertoe dat zeven straatdealers konden worden opgepakt. Ook werd er een hennepkwekerij opgerold en een dealer die vanuit diens woning verdovende middelen verkocht, werd aangehouden (Smolders, 2022).

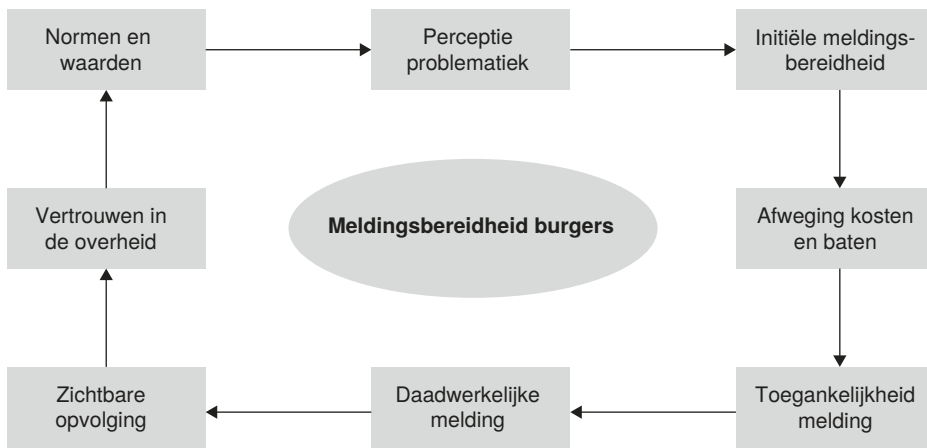
### 5.3.3 *Wettelijke meldingsverplichtingen*

In dit hoofdstuk is met name de nadruk gelegd op meldingsbereidheid. Dit neemt echter niet weg dat de overheid ook meldingsverplichtingen kan opleggen en zo nodig kan sanctioneren indien die niet worden nagekomen. Bekende verplichtingen zijn het melden van ongebruikelijke of verdachte transacties met contant geld, die van toepassing zijn op branches die kwetsbaar worden geacht voor witwassen, zoals juweliers en garagebedrijven. Ook voor ondernemingen die handelen in chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor de productie van synthetische drugs, geldt al sinds de jaren 1990 een dergelijke meldingsplicht op basis van de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën.

In de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) is in artikel 16 een meldingsplicht opgenomen die onder andere van toepassing is op makelaars (Art. 1a, vierde lid onder h Wwft). Uit onderzoek van Ferwerda en Rijnink (2020) komt naar voren dat vooral particuliere verhuurders die een beperkt aantal woningen bezitten makelaars inschakelen. Toch blijkt uit het onderzoek van Cassée en Prinsen (2020), dat ondanks de wettelijke meldingsplicht, er factoren zijn die de meldingsbereidheid van makelaars belemmeren, zoals onduidelijkheid over de termen als 'transactie' en 'ongebruikelijk' en dat zij weinig urgentie zien om daar zelf door middel van het doen van meldingen een rol in te spelen. Voorts zijn makelaars van mening dat het aantal objectieve indicatoren gering is, en dat daarom het maken van subjectieve inschattingen dilemma's met zich meebrengt. Bovendien willen zij zich liever niet bemoeien met de financiële ruimte van de potentiële koper.

## 5.4 TOT SLOT: NAAR EEN MODEL INZAKE MELDINGSBEREIDHEID

Op basis van literatuurstudie is onderzocht welke factoren samenhangen met de meldingsbereidheid van burgers, in het algemeen en meer specifiek wanneer sprake is van signalen van ondermijnende criminaliteit. Deze factoren kunnen in onderlinge samenhang worden beschouwd in een model, dat hieronder wordt weergegeven en vervolgens toegelicht. Voor de begrijpelijkheid van het model zijn niet alle verbindingslijnen getekend, maar er kunnen vanzelfsprekend ook andere relaties worden verondersteld. Vergroten van de probleemperceptie zou bijvoorbeeld ook direct kunnen leiden tot meer meldingen, evenals het vergroten van de baten en verminderen van de kosten.



Het (vereenvoudigde) model maakt op hoofdlijnen inzichtelijk aan welke 'knoppen' kan worden gedraaid om de meldingsbereidheid te vergroten. De pijlen verwijzen daarbij naar hoe de ene factor de andere beïnvloedt. Het startpunt van het model zijn de normen en waarden in de samenleving, en in het verlengde daarvan van de persoon, die al dan niet kunnen leiden tot een initiële bereidheid om signalen te melden. Onderzoek laat zien dat persoonskenmerken daarbij een rol spelen, maar ook hoe de samenleving tegen bepaalde vormen van (ondermijnende) criminaliteit aankijkt. De Nederlandse bevolking staat van oudsher verhoudingsgewijs tolerant ten aanzien van drugsgebruik en de overheid voert sinds decennia een beleid dat is gericht op het beheersbaar houden van zowel de gebruikers- als de criminaliteitsproblematiek (Abraham e.a., 2021). Die tolerante houding leidt ertoe dat het gebruik van verdovende middelen, met name cannabis, niet per se als negatief wordt gezien. Onderzoek laat zien dat dit één van de redenen is waarom burgers niet altijd de urgentie voelen om signalen te melden. Uiteraard worden wel de uitwassen van ondermijning, met name het vuurwapengeweld en bedreigingen, sterk afgekeurd.

Daaruit volgt de tweede factor, de perceptie van de problematiek. Ondermijning is een abstract begrip, en veel burgers kunnen zich er moeilijk iets concreets bij

voorstellen. Sommigen hebben er een beeld bij van 'maffia-achtige' toestanden en redeneren dat ons land niet te vergelijken valt met Zuid-Italië of Mexico. Anderen denken vooral aan verdovende middelen, zoals wietplantages en synthetische drugslaboratoria. Ook kan een verband worden gelegd met criminele families, wat concreter is dan ondermijning. Organisatiecriminaliteit of witteboordencriminaliteit wordt echter minder direct met ondermijning geassocieerd. Ook 'verwevenheid van onder- en bovenwereld' is niet direct tastbaar. Burgers hebben, kortom, vaak niet het gevoel dat ondermijning een probleem is dat hen direct raakt, of hun eigen leefomgeving negatief beïnvloedt. Onderdeel van de probleemperceptie is daarnaast de vraag: 'wat zijn signalen en hoe herken je die?'

Onderzoek laat zien dat de initiële bereidheid in Nederland om ondermijnende criminaliteit te melden, over het algemeen hoog is (Broekhuizen e.a., 2018). Daar staat tegenover dat deze onder agrariërs juist betrekkelijk laag is (Boelens & Groothuis, 2020). Daarbij speelt een rol dat er binnen de agrarische sector weinig vertrouwen is in de overheid vanwege beleid op andere terreinen dan ondermijning, maar ook omdat de overheid minder lijkt op te treden tegen problemen waar de sector wel direct last van heeft, met name van diefstallen bij boerenbedrijven.

De volgende factor in het model betreft de afweging van kosten en baten van het maken van melding. De meeste mensen hebben betrekkelijk weinig 'last' van ondermijnende criminaliteit, terwijl juist het melden van signalen kan betekenen dat zij er wel 'last' van gaan krijgen, bijvoorbeeld moreel omdat signalen vaag zijn en mensen wellicht onbedoeld worden beschuldigd, of praktisch omdat degene op wie de melding betrekking heeft wraak zou kunnen nemen. Het wel melden levert wellicht geen direct zichtbare 'baten' op, terwijl de kosten aanzienlijk kunnen zijn.

Met de factor toegankelijkheid waarmee een melding kan worden gedaan, wordt bedoeld op het gemak waarmee signalen kunnen worden gemeld en de mate waarin dit anoniem kan worden gedaan. Zoals aangeduid is ondermijning voor velen een betrekkelijk vaag concept. De potentiële melder moet op de hoogte zijn waar een melding kan worden neergelegd: bij de politie, de gemeente, een andere instantie, of bij een anonieme meldlijn? Daarnaast moeten de consequenties duidelijk zijn: kan anonimiteit bijvoorbeeld worden gegarandeerd wanneer de melding bij de politie binnenkomt? Zoals de recente affaires rondom grensoverschrijdend gedrag hebben laten zien, is het de vraag of het voldoende is om louter meldpunten te creëren en ervan uit te gaan dat potentiële melders deze zullen vinden, of dat instanties actiever op zoek moeten gaan naar mogelijke signalen, dan wel aansluiting moeten vinden bij de zelforganisatie die op het platteland groter is, en bijvoorbeeld een netwerk van vertrouwenspersonen binnen lokale gemeenschappen opzetten.

De behandeling van de daadwerkelijke melding heeft betrekking op de wijze waarop de melder wordt bejegend door de instantie waar de melding wordt gedaan. Hoe ontvankelijk stelt de instantie die de melding ontvangt zich op? Krijgt de melder het gevoel dat het melden van het signaal wordt gewaardeerd, of is juist het tegendeel het geval? Indien de melding niet anoniem wordt gedaan, in hoeverre vindt dan terugkoppeling plaats?

De volgende factor, zichtbare opvolging, blijkt van cruciaal belang. Het werkt, ook voor toekomstige meldingen, weinig motiverend wanneer het gevoel ontstaat dat er niets met een melding gebeurt. Dit kan ook andere potentiële melders afschrikken, bijvoorbeeld wanneer de melder daarover in diens omgeving met anderen spreekt. Tegelijkertijd ligt hier een dilemma: het is vanwege de beschikbaarheid van menskracht en middelen vaak niet mogelijk om directe opvolging te geven, terwijl over ingestelde opsporingsonderzoeken of genomen maatregelen niet altijd mededelingen kunnen worden gedaan.

Het gebrek aan vertrouwen in de overheid heeft, zoals hiervoor werd gesteld, met name op het platteland, een negatieve invloed op meldingsbereidheid. Vertrouwen in de overheid wordt door vele factoren bepaald, die niet alleen direct verband houden met activiteiten in de context van de bestrijding van ondermijning. Onderzoek laat zien dat zichtbaar aanpakken van, bijvoorbeeld, criminele familienetwerken door de leden ook voor kleinere overtredingen consequent te bestraffen, leidt tot meer sociale mobilisatie, zowel bij burgers als ondernemers (Abma, 2021). Juist een niet heimelijke benadering kan leiden tot grotere meldingsbereidheid. Daar staat tegenover dat een aanpak van *zero tolerance* ook schadelijk kan zijn voor het vertrouwen in de overheid, bijvoorbeeld wanneer burgers deze als disproportioneel ervaren, zoals het sluiten van panden op basis van de Wet Damocles wanneer daarmee ook, in de optiek van de burger, onschuldigen worden geraakt.

Om het cyclische karakter te benadrukken, kan tot slot een link worden gelegd met het startpunt: de wijze waarop burgers aankijken tegen specifieke vormen van ondermijning, waarbij de voorgaande stappen in het model ertoe kunnen bijdragen om de sociale normen te beïnvloeden dan wel te herbevestigen.

### 6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan twee onderwerpen centraal. Ten eerste wordt ingegaan op de ondermijningsproblematiek in relatie tot de automotive-branche en vakantieparken en op een aantal initiatieven die in Nederland lokaal of regionaal zijn ontplooid om deze te beteugelen (paragraaf 6.2 en 6.3). Ten tweede wordt beschreven op welke wijze in twee Organised Crime Field Labs binnen het Programma ondermijning De Langstraat is gewerkt aan het ontwikkelen van handelingsperspectieven (paragraaf 6.4). Ten aanzien van de automotive-branche trad de gemeente Heusden op als trekker. Deze sector is in de gemeente omvangrijk, met naar schatting tweemaal zoveel bedrijven dan op basis van de gemeentegrootte verwacht zou kunnen worden. Heusden is echter niet de enige gemeente waar (mogelijke) criminaliteitsproblemen in de automotive-branche de aandacht hebben en het onderwerp is daarom ook breder relevant.

De gemeente Loon op Zand nam het voortouw ten aanzien van vakantieparken. Problemen rondom vakantieparken, zoals uiteenlopende vormen van criminaliteit, illegale bewoning en verloedering, staan de laatste jaren sterker in de belangstelling. De publieke aandacht daarvoor is onder andere gegroeid vanwege de gebeurtenissen rondom het park Fort Oranje in Zundert, die veel media-aandacht hebben gekregen, en de perikelen rondom de Oostappen Groep Vakantieparken, waarvan de eigenaar Peter Gillis in een realitysoap figureert. Vakantieparken zijn met name relevant voor kleinere plattelandsgemeenten, waar deze doorgaans gevestigd zijn. Voor de gemeente Loon op Zand is de toeristische sector economisch van groot belang en er zijn meerdere kleine en grote vakantieparken op het grondgebied gevestigd. De gemeente kwam eerder in actie tegen het park Droomgaard, waar op grote schaal illegale bewoning plaatsvond door arbeidsmigranten, de veiligheid en leefbaarheid in het geding was en personen werden aangetroffen die celstraffen en boetes hadden openstaan, of verdacht werden van verboden wapenbezit of fiscale wanbetaling (Quekel, 2017).

## 6.2 ONDERMIJNINGSPROBLEMEN IN DE AUTOMOTIVE-BRANCHE

### 6.2.1 *De aard van de problematiek*

Wanneer we spreken over de automotive-branche gaat het in brede zin om bedrijvigheid die is gerelateerd aan voertuigen. Het betreft de handel in voertuigen, het verrichten van reparatiewerk en onderhoud, het slopen en recyclen van voertuigen, autoverhuur, maar ook om meer gespecialiseerde werkzaamheden, zoals het spuiten of tunen van voertuigen.

De automotive-branche heeft al sinds de jaren 1990 aandacht in verband met kwetsbaarheden voor facilitering van georganiseerde criminaliteit. De verwevenheid van de automotive-branche en vormen van (georganiseerde) criminaliteit werd voor het eerst aangekaart in het onderzoek dat in 1995 in het kader van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden werd uitgevoerd door de onderzoeksgroep Fijnaut. Daarin werd geconstateerd dat de activiteiten in deze branche als een criminogeen risico konden worden beschouwd (Bruinsma & Bovenkerk, 1996). Uit een vervolgonderzoek naar de betrokkenheid van bedrijven bij georganiseerde misdaad kwam naar voren dat de automotive-branche, na de horeca, het meest voorkwam in opsporingsonderzoeken (Moerland & Boerman, 1997). Dit beeld van kwetsbaarheid voor betrokkenheid bij georganiseerde misdaad, vanaf omstreeks 2010 veelal aangeduid met de term ondermijning, werd bevestigd in een reeks van navolgende studies (zie voor een overzicht: Mehlbaum, 2020). In het Gemeentebled van Rijswijk (2021) werd de ondermijningproblematiek in de automotive-branche kort maar bondig verwoord: *De automotive-branche steekt, wat betreft ondermijning als faciliteerder van criminele netwerken, met kop en schouder boven de andere branches uit. De automotive-branche is onder meer kwetsbaar omdat er geen kwalificaties of diploma's nodig zijn om een bedrijf in deze sector te kunnen starten* (Mehlbaum, 2020).

Bedrijven in de automotive-branche spelen om te beginnen een rol bij (georganiseerde) autodiefstal, door gestolen voertuigen te verkopen, om te katten, te slopen of te exporteren. Gestolen auto's, maar ook motoren of scooters, kunnen voorts worden gestript, waarna de onderdelen apart worden verkocht. De bedrijven kunnen zich ook richten op het aanbrengen van verborgen ruimtes in personenauto's, maar bijvoorbeeld ook in opleggers, waarin vervolgens verdovende middelen, vuurwapens of andere illegale goederen worden gesmokkeld, contant geld, of irreguliere migranten. Bedrijven in de automotive-branche kunnen zich voorts schuldig maken aan verzekeringsfraude en andere vormen van fraude en oplichting van klanten. Dat laatste heeft bijvoorbeeld betrekking op het niet of halfslachtig uitvoeren van reparaties of onderhoudswerkzaamheden, terwijl die wel in rekening worden gebracht.

De automotieve-branche kan zich daarnaast lenen voor witwaspraktijken, zoals het accepteren van contante betalingen zonder deze te melden als ongebruikelijke of verdachte transacties. Criminele infiltratie, dat wil zeggen wetsovertreders die zich bezighouden met uiteenlopende vormen van zware criminaliteit en tegelijkertijd een bedrijf in de automotieve-branche exploiteren, komt eveneens voor. Het bedrijf kan dan worden gebruikt voor witwaspraktijken of verhulling, door criminele en legale geldstromen te mengen, of door crimineel geld van een legitieme herkomst te voorzien door middel van gefingeerde omzetten. In de vierde plaats kunnen louche autobedrijven of sloperijen het niet zo nauw nemen met het navolgen van milieu- of veiligheidsregels.

Binnen de branche hebben autoverhuurbedrijven specifieke aandacht (Van Leiden, Wolsink & Ferwerda, 2019). Gehuurde voertuigen spelen een belangrijke rol bij uiteenlopende criminele activiteiten, onder meer doordat ze de mogelijkheid bieden van anonimiteit, bijvoorbeeld wanneer het voertuig wordt gehuurd door een katvanger die er zelf niet daadwerkelijk in rijdt, en om regelmatig van vervoermiddel te kunnen wisselen om aldus de kans te verkleinen dat opsporingsinstanties er peilbakens of af luisterapparatuur in kunnen installeren. Criminelen maken ook regelmatig gebruik van voertuigen die worden gehuurd of geleased in het buitenland, bij aanbieders die nauw verbonden zijn met het misdaadmilieu. Die kunnen tevens een seintje geven wanneer de politie informeert naar de identiteit van de huurder van een bepaald voertuig.

Tot slot kunnen louche bedrijven bijdragen aan een verloederde uitstraling van de panden of de bedrijventerreinen waar ze zijn gevestigd, bijvoorbeeld door hun terreinen of opstallen niet te onderhouden, autowrakken of afval in het zicht op het terrein te hebben staan, enzovoorts. Specifieke ondernemingen kunnen ook de aandacht trekken doordat er nooit klanten lijken te komen, door vervoersbewegingen op ongebruikelijke tijdstippen, of omdat de bedrijven of het aanbod online niet te vinden zijn.

Voor overheidspartijen is het lastig om zicht te krijgen op wat zich achter de muren van dergelijke bedrijven afspeelt. Ook in kleinere gemeenten speelt deze problematiek, bijvoorbeeld omdat op bedrijventerreinen ondernemingen gevestigd zijn die aan voertuigen gerelateerde activiteiten hebben. Vragen die spelen zijn hoe de rotte appels herkend kunnen worden, welke interventies kunnen worden gepleegd, of hoe bonafide ondernemers tot bondgenoot kunnen worden gemaakt.

### 6.2.2 *De aanpak van de problemen in de automotieve-branche*

Gezien de dwarsverbanden tussen de automotieve-branche en georganiseerde (ondernemende) criminaliteit is het niet verwonderlijk dat in de loop der jaren diverse initiatieven zijn ontplooid die specifiek gericht zijn (of waren) op deze sector. Een eerste voorbeeld is het Project Autoverhuur, dat in 2014 landelijk

werd geïmplementeerd (Lam, Van der Wal & Kop, 2018). Het project is ontstaan in 2008-2009 in de toenmalige politieregio Amsterdam Amstelland. Het vertrekpunt was dat het merendeel van de ondernemers bonafide is en een bijdrage kan leveren aan het schoonhouden van de branche. Door het delen van informatie werd beoogd om de bewustwording te vergroten en ondernemers te leren om signalen te herkennen van ondermijnende criminaliteit. Het gesprek met de ondernemer stond centraal en de politie onthield zich zoveel mogelijk van dwang, om zo een wederkerige samenwerking te bevorderen. De voordelen van deze aanpak zijn dat ondernemer signalen eerder aan de politie zal doorgeven en dat de ondernemer een vast aanspreekpunt krijgt. Als nadelen worden genoemd dat er grenzen zijn aan welke informatie vanuit de politie met de ondernemers kan worden gedeeld. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat ook malafide ondernemers deelnemen aan het project, zonder dat de politie daarvan op de hoogte is. Een effectevaluatie van het project is, voor zover bekend, niet uitgevoerd.

Ook de gemeente Amersfoort heeft ingezet op het vergroten van de bewustwording in de automotive-branche. Zo is een signaalkaart gemaakt met betrekking tot ondermijning in de sector, die ondernemers kunnen gebruiken om signalen te herkennen en hoe en waar deze kunnen worden gemeld. In hoeverre dit heeft geleid tot meer meldingen is niet bekend. De gemeente Zoetermeer is enkele jaren geleden gestart met een project dat zich onder meer richtte op de autobranche. De gemeente wilde de informatiepositie verbeteren, door in te zetten op analyses en juridische kennis. Daarnaast was ook hier het doel om de samenwerking met bonafide ondernemers te verbeteren. Voorts werden controles uitgevoerd bij autobedrijven in het kader van het Digitaal Opkopers Register (RIEC, 2020).

Een aantal gemeenten richt zich breder op de revitalisering van bedrijventerreinen, waar in de regel tevens bedrijven in de automotive-branche gevestigd zijn. In de gemeenten Rotterdam en Schiedam werd in 2014 gestart met het project Holsteiner, dat zich richtte op het industrieterrein Spaanse Polder. Ook hier speelde het probleem dat de overheid weinig zicht had op welke bedrijven er precies gevestigd waren, en dat er door de aanwezigheid van grote loodsen veel gelegenheid was voor het verbergen van (criminele) activiteiten. Daarnaast konden de gebruikers in anonimiteit opereren omdat de sociale controle beperkt was, onder andere omdat er weinig mensen op het bedrijventerrein wonen en er ook geen klachten binnenkwamen. Bonafide ondernemers waren terughoudend met melden van signalen van ondermijnende criminaliteit, of herkenden die niet, terwijl degenen die wel zaken probeerden te melden zich niet altijd gehoord voelden. Het doel was om het bedrijventerrein vanuit verschillende invalshoeken te revitaliseren, onder meer door in samenwerking met ondernemers de omgeving schoon en heel te houden, criminaliteit te voorkomen, de meldingsbereidheid te vergroten, en het imago van de Spaanse Polder te verbeteren. Onder meer vanwege berichtgeving in de media wanneer er bij bepaalde ondernemingen criminele activiteiten werden vastgesteld was dat beeld niet

best. Daarnaast werd een vergunningplicht ingesteld voor autoverhuurbedrijven (Don, 2018). In het kader van het project Holsteiner is in 2015 en 2016 een field lab georganiseerd met als deelnemers diverse universiteiten, waaronder Tilburg University, alsmede de gemeenten, politie, het openbaar ministerie, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het RIEC-LIEC. Gedurende het project Holsteiner zijn ook diverse (beleids)onderzoeken uitgevoerd, onder meer om de mogelijkheden van publiek-private samenwerking te inventariseren, waarbij tevens interviews werden gehouden met ondernemers in de Spaanse Polder. Ook is onderzoek gedaan naar de criminaliteitsproblemen in de automotieve-branchen (Mehlbaum, 2020).

De provincies Noord-Brabant en Gelderland hebben een digitaal dataonderzoek laten uitvoeren naar criminele indicatoren rondom bedrijventerreinen, om zo meer inzicht te krijgen in waar zich risico's op ondermijnende criminaliteit op bedrijventerreinen voordoen. Dit onderzoek werd uitgevoerd door onderzoekers van de Avans Hogeschool en dataspecialisten van het bureau CentERdata. Het doel daarvan was na te gaan welke indicatoren in informatie die uit open bronnen beschikbaar is over bedrijventerreinen, kunnen wijzen op signalen van ernstige criminaliteit. Op basis daarvan is een risicotaxatie tool ontwikkeld (Kolthoff & Prüfer, 2020). Aan de hand daarvan kunnen ondernemingen waar sprake is van risico's worden gevlagd, hetgeen gerichtere inzet van de controle-capaciteit mogelijk maakt.

Gemeenten kunnen daarnaast meer gericht bestuurlijke maatregelen nemen. Deze kunnen zowel preventief als repressief worden toegepast en de gemeente kan ook een regierol vervullen ten aanzien van maatregelen waarbij andere partijen betrokken zijn (Rekenkamer Rotterdam, 2021). Gemeenten kunnen in meer algemene zin via bestemmingsplannen locaties aanwijzen waar bepaalde vormen van bedrijvigheid wel of niet gevestigd mogen worden. Daarnaast heeft de burgemeester de plicht om toezicht te houden op voor het publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven, en om uitvoering te geven aan de verordeningen van de gemeenteraad die daarover gaan. Voorts kan via het bestemmingsplan worden gereguleerd welke (bedrijfs)activiteiten in individuele panden mogen plaatsvinden, en daar kan vervolgens ook op worden gehandhaafd. In het verlengde daarvan kunnen gemeenten in de APV de bevoegdheid opnemen om gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen waarvoor een vergunningplicht gaat gelden omdat de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staan. Er kan ook worden gewezen op een voorbeeld uit het buitenland, namelijk de gemeentelijke vergunningverlening in Antwerpen. Die gemeente werkt daarbij met afstandseisen in het bestemmingsplan. Zo geldt een afstandseis van 500 meter ten aanzien van autowasserettes: binnen die radius mogen geen vergelijkbare bedrijven worden gevestigd. Aan bedrijven waar negen of meer voertuigen tegelijk kunnen worden gewassen zijn aanvullende eisen gesteld, zoals een milieuvergunning, en wordt een antecedentenonderzoek uitgevoerd (Kruize & Gruter, 2020).

Het aanwijzen van een gebouw, gebied of branche en invoeren van een vergunningplicht is aan voorwaarden gebonden. De 'Handreiking APV en ondermijning' gaat daar nader op in (Aanjaagteam Ondermijning, 2020). Het overheids-optreden dient om te beginnen noodzakelijk en evenredig te zijn, hetgeen kan worden onderbouwd met een bestuurlijke rapportage. In de APV kan een vergunningplicht, een sluitingsbevoegdheid, of een verbod worden opgenomen. Een vergunningplicht kan worden opgelegd voor bepaalde panden, gebieden en branches. Dit wordt vaak, maar niet altijd, gecombineerd met een apart aanwijzingsbesluit. Het voordeel van een vergunningplicht is dat een Bibob-toets kan worden toegepast.

De gemeente Tilburg heeft enige jaren geleden een vergunningplicht voor autoverhuurbedrijven ingevoerd. Deze vloeide voort uit de bevindingen van een analyse van de politie, waaruit de conclusie volgde dat een groot deel van de autoverhuurbedrijven in de eenheid Zeeland-West-Brabant 'malafide besmet' was (Mol e.a., 2018). In vergelijking met de rest van Nederland was de kans op criminele activiteiten bij autobedrijven in het werkgebied acht tot tien keer groter. In het rapport werd dan ook geadviseerd om nadrukkelijk te overwegen om een branchegerichte vergunningplicht in alle gemeenten binnen het bewakingsgebied van de eenheid Zeeland-West-Brabant in te voeren. Dit vanwege een te verwachten waterbedeffect wanneer die verplichting slechts in slechts enkele gemeenten zou gaan gelden.

Dat er in de sector inderdaad iets aan de hand was, bleek toen de gemeente Tilburg medio 2017 een vergunningplicht aankondigde. Het onmiddellijke gevolg was dat een fors aantal van de 54 autoverhuurbedrijven in de stad de activiteiten staakte. Nadat de verplichting was ingevoerd, vroegen 19 van de resterende 30 bedrijven geen vergunning aan, of verkregen die niet. Echter, het landelijk opererende verhuurbedrijf KAV weigerde een vergunning aan te vragen en tekende beroep aan tegen het aanwijzingsbesluit, omdat dit in strijd zou zijn met de dienstenrichtlijn. De rechter verklaarde het beroep ongegrond, en oordeelde dat *'het openen van de mogelijkheid om gebouwen en bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen waarvoor een vergunningplicht zal gelden, gerechtvaardigd kan worden geacht om een dwingende reden van algemeen belang'*.<sup>1</sup> In hoger beroep oordeelde de Raad van State in 2021 echter dat de burgemeester van Tilburg de noodzaak om door middel van het aanwijzingsbesluit in te grijpen in een deel van de autoverhuurbedrijven, onvoldoende had onderbouwd.<sup>2</sup> Alleen een verwijzing naar de bestuurlijke rapportage van de politie volstond daarvoor niet, aldus de rechter. In de gemeente Rotterdam werd in 2018 eveneens een vergunningsplicht ingesteld voor de autoverhuurbedrijven op het industriegebied Spaanse Polder, die in dat geval werd onderbouwd met vier rapportages. Ook hiertegen werd beroep aangetekend, maar hier kwam de rechter tot

---

1 ECLI:NL:RBZWB:2019:3179.

2 ECLI:NL:RVS:2021:461.

het oordeel dat de gemeente de verplichting voldoende had gemotiveerd en dat de burgemeester in redelijkheid het algemeen belang van het tegengaan van de facilitering van criminaliteit boven de financiële belangen van eiseres bij het aanwijzen had gesteld.<sup>3</sup> De jurisprudentie laat derhalve zien dat een vergunningplicht toelaatbaar is, onder voorwaarde dat de criminogene problematiek op specifieke locaties en in bepaalde branches kan worden aangetoond en dat met andere middelen niet hetzelfde resultaat bereikt kan worden. Het invoeren van een vergunningplicht voor de automotieve-branche is daarmee niet per definitie in strijd met de dienstenrichtlijn.

De Korte (2019) constateert op basis van bredere jurisprudentie met betrekking tot een vergunningplicht, de volgende randvoorwaarden. Ten eerste moet sprake zijn van feiten die inzichtelijk maken dat in een gebouw, gebied of branche strafbare feiten worden gepleegd of anderszins activiteiten worden ontplooid die de openbare orde of de leefbaarheid onder druk kunnen zetten. Vervolgens moet in de motivering een koppeling worden gemaakt tussen deze ongewenste activiteiten en effecten die zij op de openbare orde en leefbaarheid in het betrokken gebied hebben, waarbij moet worden uitgelegd waarom die effecten ongewenst zijn. Naarmate een gebied veiliger is, zal de noodzaak voor een vergunningplicht dus afnemen. Wanneer de problematiek primair een individueel bedrijf betreft in plaats van een branche of locatie, is een vergunningplicht minder voor de hand liggend, aangezien dan ook de strafrechtelijke weg kan worden gevolgd, of andere instrumenten kunnen worden ingezet die minder ingrijpend zijn.

## 6.3 ONDERMIJNINGSPROBLEMATIEK OP VAKANTIEPARKEN

### 6.3.1 *De aard van de problematiek*

Op vakantieparken kunnen zich uiteenlopende problemen voordoen. Dat geldt met name voor verouderde parken die niet zozeer meer toeristen aantrekken die er voor korte vakanties verblijven, maar met name bewoners die er langduriger wonen omdat ze geen alternatief kunnen vinden op de woningmarkt, of arbeidsmigranten die er door (malafide) uitzendbureaus worden ondergebracht. In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar criminaliteitsproblemen op vakantieparken en naar kwetsbaarheden (Van der Torre & Spoorendonk, 2020). Daarin werd onder andere gewezen op de mogelijkheden die vakantieparken criminelen bieden om hun illegale activiteiten af te schermen, bijvoorbeeld wanneer een park zich heeft ontwikkeld tot een vrijplaats. Ook kunnen vakantieparken fungeren als criminele ontmoetingsplaatsen, wanneer onderwereldfiguren er een chalet hebben en er regelmatig

---

3 ECLI:NL:RBROT:2019:7491.

verblijven. Bewoners van vakantieparken met sociale of andere problemen zijn mede kwetsbaar voor misbruik of ronselen door criminelen omdat zij door de woningcrisis geen andere betaalbare woning weten te vinden of vanwege een acute situatie, zoals een echtscheiding, gedwongen worden om voor een langere periode op een vakantiepark onderdak te zoeken. Ook voor arbeidsmigranten is het woningaanbod beperkt, terwijl zij voorts kwetsbaar zijn omdat hun arbeidscontract veelal is gekoppeld aan hun huisvesting. Van der Torre en Spoorendonk (2020) onderscheidden nog een aantal blinde vlekken in de context van ondermijning op vakantieparken. Zo was er enkele jaren geleden nog weinig aandacht voor criminele investeringen in (grond voor) vitale recreatieparken, alsmede voor bedrijfsovernames van parken waar problemen waren en voor het risico dat de overheid door het beleid ten aanzien van de parken criminaliteit onbewust en ongewild faciliteert.

In relatie tot vakantieparken wordt in de eerste plaats gewezen op het risico van mensenhandel. Daarbij kan het gaan om illegale prostitutie door slachtoffers van seksuele uitbuiting. Zij kunnen bijvoorbeeld tijdelijk op een vakantiepark worden ondergebracht, maar eventueel ook op het park zelf prostitutiewerk doen. Ten tweede kan het gaan om slachtoffers van criminele uitbuiting, bijvoorbeeld minderjarige leden van mobiele bendes, of volwassenen die onder dwang deelnemen aan criminele activiteiten. In de derde plaats kunnen slachtoffers van arbeidsuitbuiting op vakantieparken worden ondergebracht, bijvoorbeeld arbeidsmigranten. Het huisvesten van personen die slachtoffer zijn van mensenhandel vindt onder andere plaats op verloederde vakantieparken en veroorzaakt overlast. Met name vakantieparken waar sprake is van anonimiteit, een gebrek aan controle en de mogelijkheid bestaat om met de auto bij het huisje of caravan te komen, zijn aantrekkelijk. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft samen met diverse partners een signalenkaart gemaakt om arbeidsuitbuiting en seksuele uitbuiting beter te herkennen. Deze signalenkaart is bedoeld om medewerkers van de gemeente te trainen

Vakantieparken kunnen, mede om dezelfde redenen, aantrekkelijk zijn voor mobiele bendes, als tijdelijke verblijfplaats in Nederland (Van Gestel & Kouwenberg, 2016). Dergelijke dadergroepen gebruiken het park als tijdelijke uitvalsbasis voor het plegen van vermogenscriminaliteit in de omgeving, of in gebieden juist aan de overzijde van de landsgrens, om na een aantal dagen of weken weer verder te reizen. Een vakantiepark kan voor mobiele dadergroepen ook dienen als ontmoetingsplaats, om gestolen spullen op te slaan, om afspraken met helers te maken, of postpakketten met gestolen goederen vandaan te verzenden (Van Gestel & Kouwenberg, 2016). Dergelijke activiteiten vinden niet enkel plaats op niet-vitale vakantieparken, maar ook op grote gerenommeerde parken met een goede naam. Opgemerkt dient hier te worden dat de onderzoekers in de bestudeerde casussen geen relaties hebben gevonden tussen mobiele bendes en arbeidsmigranten. Parkeigenaren en beheerders kunnen signalen opvangen die relevant zijn voor de politie. De leden gedragen zich bijvoorbeeld anders dan vakantiegeangers en andere bewoners, maar de uitbaters en

medewerkers van de parken moeten uiteraard wel weten op welke signalen zij kunnen letten (Wolsink, Ferwerda & Vig, 2021).

Enkele jaren geleden bestond in Nederland een overaanbod aan vakantieparken, hetgeen verloedering van minder luxueuze parken in de hand kan werken doordat het aanbod in het topsegment toeneemt. Criminelen investeren zowel in vakantieparken aan de onderkant van de markt als in het topsegment (LIEC, 2020). In het eerstgenoemde geval lijken zij twee redenen te hebben om te investeren. Ten eerste maakt de aanwezigheid van kwetsbare personen de parken interessant, bijvoorbeeld om onder hen criminele loopjongens te werven. Criminelen kunnen er ook woningen of campers kopen of huren om er prostituees in te plaatsen, om er bedrijfjes te vestigen, of om te verdienen aan arbeidsmigranten. Een tweede reden is dat criminelen van een verloederd park een luxe park willen maken. Een valkuil voor gemeenten hierbij is, dat zij het aanbod van degene die een dergelijk voorstel doet, vaak graag accepteren. De parken kunnen vervolgens worden gebruikt om op allerlei manieren de winst te maximaliseren, bijvoorbeeld door goedkope bouwmaterialen te gebruiken, de regelgeving omtrent bouwen en veiligheid te overtreden en kopers of huurders te bedreigen die daarover klagen. Ook kan er sprake zijn van fictief verhuren, waardoor geld kan worden witgewassen (LIEC, 2020).

### 6.3.2 *De aanpak van de problemen op vakantieparken*

De aanpak van problemen rondom vakantieparken, waarvan de ondermijningsproblematiek een onderdeel is, staat hoog op de agenda bij de overheid, maar ook bij partners zoals de brancheorganisatie voor recreatiebedrijven RECRON. In 2018 is in dat kader de 'Actie-agenda vakantieparken 2018-2020' opgesteld (Actie-agenda vakantieparken, 2018). Een belangrijke doelstelling daarvan was te komen tot veilige vakantieparken met bonafide ondernemers waarbij situaties van overlast, criminaliteit en andere ondermijnende activiteiten werden voorkomen. Deze agenda is opgevolgd door de 'Actie-agenda vakantieparken 2021-2022' (Actie-agenda vakantieparken, 2021). Deze nieuwe agenda bleek nodig omdat de problematiek groter en complexer was dan bij het opstellen van de eerste actie-agenda werd gedacht en maatwerk noodzakelijk bleek.

In de periode van 2018-2020 werd meer inzicht verkregen in de problematiek en is de bewustwording vergroot (Actie-agenda vakantieparken, 2021). Desondanks bleef het zicht op en de kennis van ondermijning op vakantieparken nog beperkt en was het doel van de nieuwe agenda om deze te vergroten. Daarvoor werd een data-analyse uitgevoerd in het kader van het project 'Zicht op ondermijning' en een fenomeenanalyse uitgevoerd. 'Zicht op ondermijning' maakt gebruik van uiteenlopende registratiegegevens, onder meer van het CBS, om gemeenten en provincies in staat te stellen om op data gebaseerde interventies te initiëren. (Actie-agenda vakantieparken, 2021). De fenomeenanalyse was bedoeld om inzicht te verschaffen in de uiteenlopende vormen van criminaliteit en ondermijning die zich op vakantieparken kunnen voordoen en aan

de hand daarvan een barrièremodel te ontwikkelen om inzichtelijk te maken welke interventies mogelijk zijn en welke partijen daarbij een rol kunnen spelen (Actie-agenda vakantieparken, 2021).

Het barrièremodel voor ondermijning op vakantieparken werd in juni 2022 door het CCV gepubliceerd en is een product waaraan onder andere het ministerie van Justitie en Veiligheid, de VNG, het LIEC en een aantal RIEC's, gemeenten, Vitale Vakantieparken, het project Ariadne – een samenwerkingsproject van het openbaar ministerie, de politie en de provincie Gelderland dat zich richt op vakantieparken – en ZKA Leisure Consultants, hebben bijgedragen (CCV, z.d.-c; z.d.-d). Barrièremodellen zijn geïnspireerd op de situationele criminaliteitspreventietheorie en maken inzichtelijk welke stappen nodig zijn om 'criminele bedrijfsprocessen' te kunnen uitvoeren, om vervolgens per stap na te gaan hoe deze kunnen worden verstoord en welke publieke of private partijen daarbij een rol kunnen spelen. Het model met betrekking tot vakantieparken onderscheidt vijf hoofdstappen: het verwerven van een locatie; het verwerven van een object; het gebruiksklaar maken voor diverse motieven; aanbieding/vermarkting van recreatieobjecten; en exploitatie. Bij elk van deze stappen wordt ingegaan op de gelegenheden, signalen en faciliteerders en worden de barrières in kaart gebracht.

Het voert hier te ver om het barrièremodel tot in detail te beschrijven en we volstaan dan ook met enkele onderdelen. Onder gelegenheden wordt bijvoorbeeld begrepen dat sprake is van ontbrekende of onvolledige registers van huurders, gebrekkig toezicht, of de mogelijkheid om contant te betalen. Signalen van kwetsbaarheden zijn bijvoorbeeld het ontbreken van goede nummering van huisjes, de aanwezigheid van opslagboxen, een eigenaar met criminele antecedenten, of veel vergunningaanvragen of verzoeken om wijziging van vergunningen of het bestemmingsplan op dezelfde locatie. Faciliteerders die een rol kunnen spelen zijn notarissen, makelaars, taxateurs, maar ongewild ook de gemeente of provincie. Concrete barrières die kunnen worden opgeworpen zijn bijvoorbeeld het screenen op kredietwaardigheid; het verplicht stellen van een exploitatievergunning; zorgen voor bewustwording bij notarissen, financiers, faciliteerders, eigenaren en personeel van vakantieparken; alle bezoekers in een nachtregister inschrijven; registratie in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG); het opmaken van een nieuw bestemmingsplan bij een verandering van eigenaar, dit actueel houden en een maximum opnemen van het aantal personen dat in een vakantiehuisje mag verblijven en daarop ook handhaven; de objecten registreren; en de gemeente verplichten om de infrastructuur op het park goed in te richten. Het barrièremodel biedt derhalve een reeks van concrete aanknopingspunten waar gemeenten, in samenwerking met andere partners, aan kunnen werken om ondermijningsproblematiek op vakantieparken beter te voorkomen.

In veel regio's gaat de aandacht bij de aanpak van vakantieparken naar niet-vitale parken, waar huisvesting van kwetsbare groepen plaatsvindt (ZKA,

2018). Dat is dan ook een reden om de vitaliteit van vakantieparken in kaart te brengen. Hoewel ondermijningsproblematiek ook op vitale parken kan plaatsvinden, wordt met name van het transformeren van niet-vitale parken een preventief effect verwacht. Er zijn door adviesbureaus diverse instrumenten ontwikkeld om te onderzoeken in hoeverre een vakantiepark economisch voldoende levensvatbaar is (Thijs, Ruiter & Huijgen, 2021; ZKA, 2018). In vitaliteitsonderzoeken wordt niet specifiek ingegaan op ondermijningsrisico's, maar op de kwaliteit en het perspectief van het park. Factoren die daarbij een rol spelen zijn de staat van onderhoud, het oordeel van gasten, de ligging, de aard van de gasten, de voorzieningen, de uitstraling van het park, de doelgroep, de bedrijfsresultaten, de investeringen en ontwikkelkansen. De instrumenten verschillen van elkaar ten aanzien van de indicatoren die worden gebruikt, maar hebben een economische invalshoek gemeenschappelijk.

#### 6.4 ORGANISED CRIME FIELD LABS DE LANGSTRAAT

In het kader van het Programma ondermijning De Langstraat werden twee field labs georganiseerd in verband met de (mogelijke) ondermijningsproblematiek in de automotieve-branche en op vakantieparken. Navolgend wordt eerst de methodiek van het Organised Crime Field Lab uiteengezet, waarna nader wordt ingegaan op de activiteiten die in de voornoemde twee field labs hebben plaatsgevonden.

##### 6.4.1 *De methodiek*

De methodiek van Organised Crime Field Labs (OCFL) werd in 2014 ontwikkeld door Tilburg University en de Harvard Kennedy School of Government als instrument om interventies te ontwikkelen voor de aanpak van complexe criminaliteitsproblemen. In Nederland zijn tot op heden meer dan 50 field labs georganiseerd, met in totaal ruim 350 deelnemers. Een OCFL kan op uiteenlopende manieren gestalte krijgen. In een uitgebreide vorm kan het lab een looptijd kennen van meerdere jaren, met enkele tientallen deelnemers vanuit verschillende publieke en private organisaties. Er kan echter ook worden gekozen voor een beperktere invulling, met een kortere looptijd of een minder breed deelnemersveld. In een OCFL staan in principe drie doelstellingen voorop.

Het eerste doel is het op een systematische manier inventariseren van zoveel mogelijk aspecten van een complex criminaliteitsprobleem. Op basis daarvan wordt nader afgebakend wat de deelnemers precies willen bereiken in termen van resultaten, binnen een beschikbare termijn en de voorhanden zijnde mogelijkheden. Die concrete afbakening vergt doorgaans meerdere ronden omdat teams in de regel starten met vrij algemeen en ruim geformuleerde doelstellingen. Het aantal mogelijke invalshoeken om iets aan een complex probleem te doen is in de regel aanzienlijk, maar keuzes maken is vaak lastig omdat alles-met-alles lijkt samen te hangen. Voorts moet goed worden uitgedacht welke

capaciteit, in de vorm van personeel of middelen, noodzakelijk is en hoe die kan worden gerealiseerd. Vrijwel geen enkele organisatie beschikt over een overschot aan menskracht en middelen en de vraag hoe deze toch kunnen worden vrijgemaakt en hoe daarvoor de steun van het bestuur of management van deelnemende organisaties kan worden verkregen, is derhalve cruciaal.

De tweede doelstelling van het OCFL is het ontwikkelen van overzichtelijke, kleinschalige interventies, die in een periode van ongeveer zes maanden kunnen worden opgezet en uitgevoerd. Dit biedt de kans om te experimenteren en te leren in de praktijk. Of het beoogde resultaat ook volledig wordt behaald, is in principe van secundair belang. Tijdens het uitproberen van een innovatieve werkwijze die niet (helemaal) uitpakt zoals verwacht wordt immers ook geleerd, omdat op onverwachte problemen wordt gestuit of fouten worden gemaakt die in de toekomst kunnen worden vermeden. Kleinschalige interventies kunnen iets nieuws toevoegen aan een lopend traject, bijvoorbeeld als onderdeel van een opsporingsonderzoek of een andere lopende interventie. Het kan ook betekenen dat een op zichzelf staande actie in gang wordt gezet. Een voorbeeld van dat laatste is een OCFL dat de kwetsbaarheid voor smokkel van illegale goederen of personen via Nederlandse vliegvelden die worden gebruikt door de zogenoemde kleine luchtvaart (*General Aviation*) op de kaart wilde zetten. Het experiment bestond eruit dat met zich 'verdacht' gedragende acteurs werd uitgeprobeerd hoe gemakkelijk het was om vanuit het buitenland met een sportvliegtuig aan te komen op een kleine luchthaven, of vandaar te vertrekken, zonder te worden gecontroleerd of dat er melding werd gemaakt van iets verdachts door aanwezigen op het vliegveld. Het experiment wees uit dat er geen enkele melding volgde en op basis daarvan werden diverse maatregelen genomen om de kwetsbaarheden op kleine luchthavens te verminderen.

Ten derde heeft het OCFL tot doel om de deelnemers te trainen om complexe problemen op een systematische manier te benaderen, zodat zij nieuwe vraagstukken op dezelfde manier ter hand kunnen nemen, en andere medewerkers van hun organisatie daarin mee kunnen nemen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat in een OCFL de deelnemende partners verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke invulling. De wetenschappelijke ondersteuning bestaat uit de begeleiding van het proces en het vanuit de beschikbare kennis en ervaring aandragen van suggesties om de praktijkdeskundigen te helpen en te adviseren. Zij blijven echter proceseigenaar en daarmee verantwoordelijk voor het tempo waarmee dat proces zich voltrekt.

Een OCFL bestaat gewoonlijk uit een aantal meerdaagse bijeenkomsten. Om te beginnen een startbijeenkomst om af te bakenen waar het team zich precies op wil richten. Tijdens een tweede bijeenkomst wordt de doelstelling nader aangescherpt en worden de stappen gezet om te komen tot concrete uitvoering. Het field lab eindigt met een zogenoemde *stock-taking session* van één tot anderhalve dag, waarin het team de balans opmaakt en de resultaten presenteert

aan de leidinggevendenden van de partnerorganisaties. Tussentijds worden daarnaast kortdurende bijeenkomsten georganiseerd, bijvoorbeeld van een dagdeel. Daarna kan het team op eigen kracht verder werken aan de doelstellingen, of een nieuwe interventie opzetten. De werkwijze die bij een OCFL wordt gevolgd is intensief en vraagt dan ook een substantiële inspanning van de deelnemers. Dit vormt regelmatig een uitdaging, gezien de volle agenda's waarmee iedereen te maken heeft en onverwachte gebeurtenissen die de volledige aandacht vragen. Bij de field labs in het kader van het Programma ondermijning De Langstraat was een bijkomende uitdaging dat vanwege restricties in verband met de coronapandemie slechts één fysieke bijeenkomst kon worden georganiseerd, in oktober 2021, en de vervolgbijeenkomsten noodgedwongen in een verkorte vorm online moesten plaatsvinden.

#### 6.4.2 *Het De Langstraat Field Lab automotive-branche*

In de gemeente Heusden zijn ruim 200 bedrijven in de automotive-branche gevestigd. Daaronder bevinden zich grote autodealers, maar ook vele kleine bedrijven, waarvan onduidelijk is welke activiteiten zich er precies afspelen en in hoeverre ze levensvatbaar zijn. Het primaire doel van het team was dan ook om beter zich te krijgen op vormen van ondermijnende criminaliteit die zich achter de muren van deze bedrijven mogelijk afspelen. Ook is sprake van ondoorzichtige situaties wanneer kleine bedrijven bijvoorbeeld slechts een deel van een bedrijfspand huren. Er zijn bedrijven die wel auto's hebben staan, maar er niet in lijken te handelen. Er zijn kleine autobedrijven die zeer dure voertuigen aanwezig hebben, maar er zijn er ook die juist in oude en goedkope auto's handelen. In veel gevallen hebben ze geen website en soms is er zelfs alleen maar een telefoonnummer te vinden, terwijl niemand opneemt als dat wordt gebeld. Waarom juist de gemeente Heusden een sterke aantrekkingskracht heeft voor autobedrijven laat zich moeilijk verklaren. Feit is echter dat wanneer er ruimte vrijkomt in een bedrijfspand, of zelfs maar een opslagunit, de kans groot is dat een bedrijf in de automotive-branche zich er vestigt. Vaak gaat het om ondernemers die niet uit Heusden zelf afkomstig zijn, maar uit de randgemeenten. Er zijn meerdere casussen bekend waarin sprake was van eigenaren met een dubieuze achtergrond. De aanwezigheid van louche bedrijven heeft ook een verloederend effect op de bedrijventerreinen waar ze zijn gevestigd. Andere bedrijven op die terreinen hebben daar last van omdat dit ook negatief op hen afstraalt. Ook omwonenden kunnen mogelijk overlast ervaren, bijvoorbeeld wanneer er in de nacht bedrijfsactiviteiten plaatsvinden, of er kan sprake zijn van onveiligheidsgevoelens vanwege het type personen dat bij dubieuze bedrijven werkt of er als een klant komt.

Het uiteindelijke doel van de gemeente was om te bereiken dat de eerlijkheid en betrouwbaarheid van de automotive-branche zo goed mogelijk zou worden gegarandeerd, zodat bonafide bedrijven zouden overblijven die zijn aangesloten bij verenigingen en bijvoorbeeld het Keurmerk Veilig Ondernemen en dat barrières konden worden opgeworpen tegen nieuwe ondernemers waar

bedenkingen bij bestonden. Daarmee kon een veiliger omgeving worden gecreëerd. Het komen tot een vergunningplicht voor bedrijven in de automotive-branche was daarbij een mogelijk instrument, maar er kon ook worden gedacht aan het aanpassen van bestemmingsplannen en het stellen van welstandseisen. Daartoe moest de gemeente ook nadenken over welke typen bedrijvigheid, en in welke mate, gewenst werden. Mogelijk kon er ook paal en perk worden gesteld aan het onderverhuren van (delen van) bedrijfspanden. De pandeigenaren kon ook worden gewezen op de risico's wanneer zij dat toestonden.

In de eerste bijeenkomst van het field lab is gesproken over de doelstelling die het team wilde bereiken. Om een keuze te kunnen maken uit eventuele vervolgacties, was het om te beginnen nodig om nader inzicht te verkrijgen in welke ondermijningsproblemen zich in de branche voordeden. Het RIEC bleek het best gepositioneerd om informatie van verschillende partijen die daarin meer inzicht zou kunnen bieden, bijeen te brengen en te analyseren. Voordat het RIEC die exercitie kon uitvoeren was het echter nodig dat de automotive-branche in Heusden tot handhavingsknelpunt zou worden benoemd. In 2018 had de gemeente al een analyse laten maken van openbare informatie en intern beschikbare gegevens over de bedrijven in de automotive-branche. Deze werd, om te onderbouwen dat het ging om een handhavingsknelpunt, van een update voorzien en mede gebruikt om te komen tot een signaaldocument. Deze informatie leverde voldoende onderbouwing om de automotive-branche in Heusden tot handhavingsknelpunt te benoemen.

In een volgende teambijeenkomst is nagegaan welke indicatoren in RIEC-verband zouden kunnen worden onderzocht om de ondermijningsproblematiek in de branche in kaart te brengen en ondernemingen te selecteren waarop handhavingsactiviteiten zouden kunnen worden gericht. Door de beperkte analysecapaciteit bij de RIEC-partners moesten daarin keuzes worden gemaakt. Het was onmogelijk om over alle denkbare indicatoren informatie te verzamelen, of alle bedrijven in Heusden grondig door te lichten. Daarom is ervoor gekozen de aandacht te richten op firma's in de automotive-branche waarbij al sprake was van signalen of onderbuikgevoelens.

In een derde bijeenkomst is besproken of hiernaast een kortlopende interventie kon worden georganiseerd. Daarop is besloten om een informatiebijeenkomst te organiseren voor bedrijven in de branche, waarin de boodschap kon worden overgebracht dat de branche de nadrukkelijke aandacht had van de gemeente en andere handhavingspartners, tevens met het doel om bonafide ondernemers te mobiliseren om tot een vorm van samenwerking te komen. Voorts werd beoogd om door middel van de bijeenkomst publieke aandacht te genereren en de branche zelf te betrekken bij de plannen, alsmede om draagvlak te creëren voor stappen die ondernemers zelf zouden kunnen zetten, zoals bijvoorbeeld het aansluiten bij keurmerken. De ondernemingen zijn in het voorjaar van 2022 per brief door de burgemeester uitgenodigd om aan de bijeenkomst deel te

nemen. Helaas bleek de belangstelling te beperkt om deze zinvol doorgang te laten vinden. De gemeente is daarop in gesprek gegaan met individuele ondernemers die zich wel hadden aangemeld.

Het field lab automotieve-branche heeft, ondanks de korte looptijd, vooruitgang weten te realiseren op het onderwerp. De meerwaarde werd door de deelnemers met name gezien in het zorgvuldig nadenken over de precieze uitkomsten die men wilde bereiken. De doelstelling werd in eerste instantie vrij algemeen geformuleerd in de zin van 'zicht krijgen op', en is nadien verder aangescherpt. Helaas is het tijdens de looptijd van het field lab niet gelukt om de beoogde korte interventie succesvol te realiseren. De gemeente gaat met RIEC-partners door om te bezien of interventies mogelijk zijn, waarbij de ervaringen en kennis die zijn opgedaan tijdens het field lab, bruikbare input leveren.

#### 6.4.3 *Het De Langstraat Field Lab vakantieparken*

In de gemeente Loon op Zand is het toerisme een economische hoeksteen. Daarbij gaat het niet alleen om vakantieparken, maar ook om bed & breakfasts, hotels en groepsvoorzieningen. Er is ook een relatie met de agrarische sector, bijvoorbeeld omdat boeren als reactie op de stikstofproblematiek recreatie als neven- of zelfs hoofdactiviteit zouden willen ontplooiën, of dat al hebben gedaan. Het vrijhouden van de sector van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit stond voor de gemeente dan ook voorop.

Het initiële doel van het deelproject vakantieparken was om aan de hand van bij de gemeente en de politie beschikbare informatiesystemen en gegevens uit openbare bronnen, alsmede kennis waar sociale hulpverleningsteams van de gemeente beschikten, in kaart te brengen welke personen op specifieke vakantieparken in de gemeente voor langere periodes verbleven en van welke kwetsbaarheden bij hen sprake was. De gedachte hierachter was dat daarmee een beter beeld kon worden verkregen van de aard en omvang van de problematiek opdat vervolgens interventies konden worden gepleegd in de sfeer van hulpverlening of preventie. Het doel was om de aandacht te richten op enkele vakantieparken waarvan werd vermoed dat er kwetsbare personen verbleven. Op advies van de provincie Noord-Brabant, waar ervaring was opgedaan met een project rondom vakantieparken in diverse gemeenten, in navolging van het vergelijkbare project Ariadne in de provincie Gelderland, werd deze doelstelling verlaten. De ervaring was dat systeeminformatie weinig aanvullend of actueel inzicht bood. De beste manier om dat inzicht wel te verkrijgen bleek het uitvoeren van integrale controles op vakantieparken te zijn. Mede vanwege de beperkte uitvoeringscapaciteit, die tevens moest worden ingezet voor handhavingsactiviteiten vanwege de lockdowns in verband met de coronapandemie, werd weinig vooruitgang geboekt, afgezien van het in kaart brengen van ervaringen in enkele andere gemeenten door middel van interviews, en het uitvoeren van een beknopte literatuuranalyse.

Om deze redenen werd de focus medio 2021 verschoven van een meer onderzoeksmatige benadering, naar het ontwikkelen van handelingsperspectieven. Op 20 oktober 2021 werd de eerste bijeenkomst van het field lab vakantieparken georganiseerd. Deze eendaagse fysieke meeting was verdeeld in een algemeen deel voor het team automotive-branche en het team vakantieparken, waarin de methodiek van het OCFL werd behandeld en een specifiek deel waarin de beoogde doelstellingen van het field lab vakantieparken centraal stonden. Het initiële doel was om de aandacht te richten op ondermijningsproblemen op de vakantieparken in Loon op Zand. Dit leidde echter tot discussie over de vraag of deze wel of niet moesten worden geplaatst in de bredere context van bijvoorbeeld arbeidsmigratie en het gebrek aan betaalbare huisvesting, waardoor kwetsbare personen soms geen andere keuze hadden dan (langduriger) op een vakantiepark te wonen. Bovendien was het de vraag of het field lab vakantieparken zich zou moeten beperken tot de problemen die zich op de parken zelf afspeelden, voor zover daarvan sprake was, of ook op de eigenaren van de parken en hun mogelijke betrokkenheid bij witwassen of hun relaties met de onderwereld. Dat laatste was echter gecompliceerd omdat sommige vakantieparken werden geëxploiteerd door bedrijven die ook elders in Nederland actief waren en in andere gemeenten onder de loep lagen, en er in dat geval gezamenlijk diende te worden opgetrokken.

De aandacht werd vervolgens verlegd naar de oorzaken van de problemen die zich op vakantieparken voordeden, waarbij de huisvestigingsproblematiek als belangrijkste factor uit naar voren kwam. Het probleem is dat vakantieparken niet alleen recreanten, maar vanwege het gebrek aan aanbod van woningen, ook arbeidsmigranten en sociaal kansarmen huisvesten, die bovendien kwetsbaar zijn voor ronselen door criminele netwerken. Het huisvestigingsprobleem is complex en leverde spanning op tussen beheerders en gemeente. De deelnemers aan het field lab kwamen tot de conclusie dat het voor de gemeente Loon op Zand onmogelijk was om op eigen kracht het huisvestigingsprobleem aan te pakken, zeker niet op korte termijn, ook al omdat veel bewoners van vakantieparken van elders kwamen en de arbeidsmigranten niet in de gemeente werkzaam waren.

Vervolgens is opnieuw nagedacht over het te bereiken doel en de te volgen weg. Daarbij stond voorop dat de gemeente, die al veel aan integrale controles doet en regelmatig repressief optreedt, juist meer aan de voorkant van de problematiek wilde komen, door middel van preventieve interventies. Daarbij kon een verband worden gelegd met de levensvatbaarheid van ondernemingen. Immers, op parken die niet economisch vitaal zijn, is de kans groter dat ondernemers gevoelig zijn om kwetsbare personen (langdurig) te huisvesten, of criminelen relatieve anonimiteit op hun park te bieden. Dat leverde tevens het risico op dat de laatstgenoemden illegale activiteiten op het park zelf zouden gaan ontplooiën (zie ook: Driessen, 2023). Het doel werd dan ook om in samenwerking met ondernemers interventies te ontwikkelen om de (economische)

levensvatbaarheid van parken waar nodig te versterken, en de boodschap over te brengen dat de gemeente openstond om mee te denken met ondernemers over het ontplooiën van nieuwe bedrijfsactiviteiten, met als tegenprestatie dat zij meer zouden gaan bijdragen aan het voorkomen van ondermijningsproblemen op hun parken, bijvoorbeeld door tijdig signalen te melden.

De doelstelling werd daarmee verschoven naar de vraag hoe exploitanten van vakantieparken de balans kunnen behouden tussen het tegengaan van ondermijning en overlast enerzijds, en het economisch levensvatbaar houden van hun ondernemingen anderzijds. Interventies konden daarmee niet los worden gezien van het bredere toerismebeleid. De gemeente had in dat kader reeds de 'Visie Loon op Zand recreatie en toerisme' vastgesteld, maar deze was nog niet vertaald in een uitvoeringsprogramma. Het field lab zou zich derhalve kunnen richten op het verkrijgen van inzichten die aan dat programma gekoppeld zouden kunnen worden. Het team overwoog in dat kader om een vitaliteitsonderzoek te laten uitvoeren om de economische levensvatbaarheid van vakantieparken in de gemeenten in kaart te brengen. In februari 2022 werd besloten om een volgende bijeenkomst van het field lab vakantieparken uit te stellen en eerst binnen de gemeente zelf na te denken over de vraag welke maatregelen exploitanten van vakantieparken zouden kunnen nemen om ondermijningsproblemen buiten de deur te houden, gekoppeld aan mogelijkheden om de vitaliteit van het park te versterken. Als startpunt voor mogelijke maatregelen werd het door het CCV ontwikkelde barrièremodel 'Ondermijning op vakantieparken' genomen.

Als concrete vervolgstap werd besloten om met de ondernemers in de branche in gesprek te gaan, enerzijds over de risico's waarmee zij in de context van ondermijnende criminaliteit te maken hadden en hoe zij die konden beperken, en anderzijds om te communiceren wat zij van de gemeente konden verwachten. Het nieuwe doel werd daarmee het ondersteunen van ondernemers in weerbaarheid, enerzijds door het nemen van preventieve maatregelen en anderzijds in de zin van bedrijfsmatige ontwikkelingsmogelijkheden om financieel gezond te blijven. Het field lab heeft vooral bijgedragen aan het gestructureerd nadenken over wat men precies zou willen bereiken. De verdere uitvoering is vanaf de zomer van 2022 door de gemeente zelf ter hand genomen.

## 6.5 TOT SLOT

Het doel van de twee field labs die in het kader van het Programma ondermijning De Langstraat werden georganiseerd was om handelingsperspectieven te ontwikkelen waarmee de gemeenten op eigen kracht op eigen kracht resultaten zouden kunnen bereiken om ondermijnende criminaliteit te bestrijden, waarvan de resultaten bovendien op een redelijk korte termijn zichtbaar zouden moeten zijn.

Deze in eerste instantie repressieve invalshoek stuitte echter op het probleem dat onvoldoende duidelijk was wat zich in de context van ondermijning precies afspeelde in de automotive-branche en op vakantieparken. Het team dat zich richtte op de automotive-branche heeft de weg gekozen om deze kennis via de RIEC-partners te verzamelen. Daarmee ging echter de nodige tijd gepaard. Eerst diende te worden onderbouwd dat er reden was om de branche tot handhavingssknelpunt te benoemen en vervolgens dienden keuzes te worden gemaakt welke indicatoren en bedrijven in de analyse door het RIEC en de gemeente zouden worden opgenomen. Bij het afsluiten van deze publicatie waren de uitkomsten van de analyse nog niet bekend. Het field lab dat zich richtte op vakantieparken stuitte eveneens op de vraag welke kwetsbare personen langdurig op specifieke parken verbleven, met welke problemen zij precies kampten en welke risico's zij liepen om te worden betrokken in ondermijnende criminaliteit. De beste mogelijkheid om daarop meer zicht te krijgen was het uitvoeren van integrale controles op geselecteerde parken. Aangezien er binnen het team nog veel discussie was over de precieze doelstelling die men wilde bereiken, werd daarvan afgezien. Het perspectief verschoof gaandeweg meer van handhaving naar het breder inzetten op preventieve interventies, om daarmee ondermijningsproblemen 'aan de voorkant' in te dammen. In beide field labs kwam de nadruk daarmee te liggen op het verbeteren van de samenwerking met bonafide ondernemers, waarbij het inzicht dat in bredere zin beschikbaar was uit elders uitgevoerd onderzoek naar (mogelijke) ondermijningsproblemen in de automotive-branche en op vakantieparken in de discussie kon worden meegenomen.

De beide fieldlabs hebben een bijdrage geleverd aan een leerproces, door het bieden van een kader om systematisch na te denken over gestelde doelen, hoe succes te definiëren, wat ervoor nodig is om daartoe te komen en welke steun daarvoor, zowel intern als van andere publieke of private partners, nodig is. Hoewel werd nagedacht over (innovatieve) interventies die met beperkte middelen en op korte termijn konden worden uitgevoerd, bleek het realiseren daarvan binnen de gestelde tijdshorizon niet mogelijk, respectievelijk nog op onvoldoende belangstelling van ondernemers te kunnen rekenen (automotive-branche). Dat is uiteraard ook een resultaat en geeft tevens richting aan hoe de aanpak van de ondermijningsproblematiek in de gemeenten in de toekomst gestalte kan krijgen. Een aanbeveling in dat licht is om te blijven investeren in samenwerking met andere overheidspartijen, naast in de samenwerking met ondernemers. Daarnaast is het belangrijk om te blijven leren van kennis en ervaring die elders is opgedaan. Tijdens het Programma ondermijning De Langstraat kwam op vele momenten naar voren dat er op de thema's die werden geselecteerd elders al initiatieven in gang waren gezet, waarvan kon worden geleerd. Die kennis is echter niet altijd even gemakkelijk toegankelijk. Bijvoorbeeld via de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de RIECs/LIEC of het CCV kan de kennisdeling verder worden verbeterd.

In dit boek is ingegaan op vraagstukken in relatie tot ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit waarmee kleinere en middelgrote gemeenten te maken hebben. Deze gemeenten hebben veelal een plattelandskarakter, met agrarische en/of toeristische bedrijvigheid en een (omvangrijk) buitengebied. Daarbij kampen zij met specifieke kwetsbaarheden, zoals een relatief kleine (ambtelijke) organisatie, ook op het vlak van handhaving, een agrarische sector die voor grote uitdagingen staat, in combinatie met een afname van het aantal boerenbedrijven die tot leegstand kan leiden, criminaliteits- en overlastproblemen in het buitengebied die zich moeilijk laten beteugelen, een geringere bereidheid onder burgers en ondernemers om signalen te melden, en een gebrek aan kennis over en inzicht in ondermijningsproblemen die zich in de gemeenten (kunnen) afspelen. Voor de gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk vormden zorgen over deze kwetsbaarheden in relatie tot ondermijningsproblematiek in 2020 de aanleiding om te starten met een programma dat erop was gericht om handelingsperspectieven voor de aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit te ontwikkelen die zij, waar mogelijk met eigen middelen, konden uitvoeren, daarbij ondersteund door de provincie Noord-Brabant en Tilburg University. De nadruk lag daarmee in het programma, evenals in dit boek, vooral op handhaving en preventie vanuit het gemeentelijke perspectief en niet op strafrechtelijke opsporing of fiscaalrechtelijke benaderingen.

Criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met zware en ondermijnende (georganiseerde) misdaad zijn in Nederland ook op het platteland stevig geworteld, ofschoon er wel regionale verschillen bestaan tussen bijvoorbeeld het zuiden respectievelijk het oosten en noorden van het land. Nederland kent daarnaast vrijwel geen afgelegen en moeilijk of niet snel bereikbare plattelandsgebieden, zoals de Verenigde Staten, Australië of Europese landen zoals Zweden. Dit wil zeggen dat de meeste kleinere en middelgrote gemeenten in ons land zich qua karakter tussen stad en platteland bevinden. Sommige problemen, zoals jongeren die kwetsbaar zijn om in te stromen in criminele netwerken, zijn vergelijkbaar met die in de steden, en voor criminelen uit de steden is het gemakkelijk om illegale activiteiten in het buitengebied te ontplooiën. Dit neemt niet weg dat de aandacht voor specifieke ondermijningsproblemen en de aanpak ervan zich vooral richt op geürbaniseerde gebieden. Dat geldt overigens niet alleen voor landelijke beleidsmakers, maar ook voor het criminologisch onderzoek naar ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit. Met dit boek wordt getracht een deel van deze leemte weg te nemen.

## 7.2 DE AANDACHT VOOR ONDERMIJNING IN KLEINERE GEMEENTEN

Twintig jaar geleden kostte het nog veel moeite om bestuurders van kleinere en middelgrote gemeenten op het platteland ervan te overtuigen dat ook hun gemeenten werden geconfronteerd met vormen van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit. Het valt hen niet euvel te duiden dat zij die vorm van misdaad eerst en vooral associeerden met 'Italiaanse' maffia-achtige toestanden, waar zij in hun eigen omgeving geen aanwijzingen voor zagen. In de afgelopen jaren zijn echter vrijwel alle gemeenten zich ervan bewust geworden dat ondermijningsproblematiek zich overal in Nederland manifesteert. Daarmee is nog niet altijd voor iedereen even duidelijk wat die problematiek precies omvat. Het begrip ondermijning wordt door de landelijke overheid vrijwel volledig ingeperkt tot grootschalige drugshandel en -productie en de gevolgen die de daarmee gegenereerde criminele inkomsten hebben voor de samenleving. De vermenging van de onder- en bovenwereld, welke het wezenskenmerk van het begrip ondermijning vormt, blijft in zekere zin abstract, niet in de laatste plaats omdat er nog altijd beperkt inzicht is in hoe en waar criminele verdiensten precies worden geïnvesteerd. Hoewel de term ondermijning mobiliserend werkt – iedereen kan zich er iets bij voorstellen, zonder dat exact duidelijk is waarover het gaat – levert ze ook spraakverwarring op. Hoewel gemeentelijke organisaties, met inbegrip van de lokale politiek, in allerlei opzichten met ondermijning te maken kunnen krijgen, is het voor medewerkers, politici en bestuurders die niet dagdagelijks met criminaliteits- en overlastproblemen bezig zijn, nog altijd niet eenvoudig om een concreet beeld te krijgen van waar het om kan gaan.

Het feit dat in het landelijke beleid ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit synoniem is met grootschalige drugscriminaliteit leidt de aandacht af van andere problemen. Uiteraard hebben ook kleinere en middelgrote gemeenten te maken met synthetische drugsproductie, wietteelt en drugshandel, maar veel meer met vormen van ondermijning waarbij op het oog respectabele ondernemers bij betrokken zijn, of althans personen waarbij wel sprake is van 'onderbuikgevoelens', maar er geen (recente) veroordelingen zijn geweest. Het is daarom zaak om ondermijning op het platteland breder te definiëren, en daarmee duidelijk te maken dat bijvoorbeeld ook fiscaal-economische criminaliteit, milieucriminaliteit en arbeidsuitbuiting als ondermijnd moeten worden opgevat. Uit onderzoek dat werd uitgevoerd naar criminele families, bleek dat dit fenomeen ook voor kleinere en middelgrote gemeenten zeer herkenbaar was en daarmee minder abstract dan ondermijning (Boer e.a., 2020; Moors & Spapens, 2023). Datzelfde geldt voor crimineel 'weldoenerschap', met name in de vorm van personen met een dubieuze achtergrond die zich opwerpen als sponsors van de lokale voetbalclub en evenementen, of geld willen steken in het behoud van cultureel erfgoed (Bruinsma, Ceulen & Spapens, 2018).

Een belangrijke rode draad in de thema's die in dit boek aan de orde zijn gekomen is ten eerste de behoefte aan het verkrijgen van inzicht in ondermijningsproblematiek. Wat zich precies afspeelt in het buitengebied, op vakantieparken, op bedrijventerreinen, al dan niet in bepaalde sectoren zoals in dit geval de automotive-branch, is een vraag die steeds terugkomt. In de aanpak worden daarbij verschillende paden bewandeld. De eerste is het actief verzamelen van informatie door op specifieke locaties controles te houden, al dan niet gezamenlijk met partners, of het organiseren van gezamenlijke handhavingsacties, bijvoorbeeld tegen stroperij of wildcrossen. Dergelijke acties vergen substantiële menskracht, middelen en voorbereiding en moeten daarom worden beperkt tot specifieke (risico)locaties. Een tweede optie is om informatie van verschillende partijen bij elkaar te brengen. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden in het kader van het RIEC, wanneer er sprake is van handhavingsknelpunten, of in het kader van projecten zoals 'Samen Sterk', waarin publieke en private instanties die actief zijn in het buitengebied samenwerken. Privacywetgeving kan echter de mogelijkheden van informatiedeling beperken wanneer het over persoonsgegevens gaat. Daarbij moet worden aangetekend dat louter het bijeenbrengen van de kennis waarover uiteenlopende partijen al beschikken doorgaans meer een basis vormt voor nader onderzoek dan voor directe interventies, strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of anderszins. Ten derde kunnen activiteiten worden ontplooid om de meldingsbereidheid van burgers en ondernemers te vergroten, als het gaat om signalen van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit. Daarbij volstaat het niet om een (anoniem) meldpunt te creëren, maar is het met name in het buitengebied zaak om actief een vertrouwensband op te bouwen. De wijkagent speelt daarbij van oudsher een belangrijke rol, maar bijvoorbeeld ook de burgemeester of vertrouwde personen uit de gemeenschap kunnen daar een aandeel in hebben. Tot slot kan ook de wetenschap een mogelijke rol spelen, door onderzoek te doen naar specifieke fenomenen of locaties, door middel van interviews of analyse van informatie uit bestaande (open) bronnen. Een eerste voorbeeld zijn door de universiteit uitgevoerde interviews met ondernemers in de automotive-branch, die werden georganiseerd in het kader van het project Holsteiner in de Spaanse Polder. Het programma 'Zicht op ondermijning' is een voorbeeld van datagestuurde analyse.

De verschillende methoden om inzicht in de problematiek van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit te verkrijgen kunnen elk een bijdrage leveren, maar hebben derhalve ook beperkingen. De vraag hoe groot het ondermijningsprobleem in een gemeente is, of zelfs binnen een branche, valt onmogelijk te beantwoorden. Het is daarom realistischer om uit te gaan van het verkrijgen van informatie over concrete wetsovertredingen en de criminele achtergrond van degenen die daarbij betrokken zijn, ongeacht of deze zwaar genoeg zijn om te kunnen spreken van 'ondermijning'. Bovendien moet het verkrijgen van meer inzicht zoals aangeduid niet worden verward met direct kunnen ingrijpen. Het opbouwen van een dossier vergt vaak veel tijd en nader onderzoek naar 'rode

vlaggen.' Tot slot is voor concrete ingrepen, ook voor bestuursrechtelijke of fiscaalrechtelijke interventies, strafrechtelijke informatie vaak cruciaal.

Voor gemeenten is het ook belangrijk om in te zetten op preventieve maatregelen. Dit heeft als voordeel dat kan worden gewerkt op basis van kwetsbaarheden en het voorkomen dat die tot ondermijningsproblemen leiden, terwijl de discussie over de vraag of die problemen in de eigen gemeente inderdaad spelen, minder hoeft te worden gevoerd. Het werken met barrièremodellen, zoals bij vakantieparken gebeurt, is daarvan een voorbeeld. Het nadeel van het inzetten op preventie is dat het minder eenvoudig is om te laten zien wat de concrete resultaten zijn in de zin van het verkleinen van de problematiek, althans niet op korte termijn.

Een volgende bevinding uit het onderzoek dat in het kader van het Programma ondermijning De Langstraat werd uitgevoerd, is dat organisatorische weerbaarheid bij kleinere en middelgrote gemeenten een belangrijk aandachtspunt is. Alle geledingen van de gemeente, dat wil zeggen de ambtelijke organisatie, het bestuur, de gemeenteraad en de burgemeester, kunnen ermee te maken krijgen. Het kan daarbij gaan om pogingen tot beïnvloeding van besluitvormingsprocessen, al dan niet door middel van fysieke intimidatie van individuen, maar ook om intimidatie door middel van juridische procedures, zowel van medewerkers, bestuurders als de gemeente als instituut. Ook kunnen pogingen worden gedaan tot corrumpering of tot infiltratie van het bestuur, de gemeenteraad of de ambtelijke organisatie. Hoewel er al de nodige aandacht wordt besteed aan organisatorische weerbaarheid, bijvoorbeeld in de vorm van integriteitstrainingen of meer specifiek op ondermijnende criminaliteit gerichte activiteiten, kan deze verder worden versterkt. Met name voor raadsleden is het niet altijd helder wat ondermijning precies inhoudt en waar de grens ligt tussen gerechtvaardigde belangenbehartiging en pogingen tot ongewenste beïnvloeding door (rechts)personen die (mogelijk) betrokken zijn bij ondermijnende criminaliteit. Voorts weten raadsleden niet altijd hoe zij om moeten gaan met gevallen waarin er een vermoeden is van een poging tot beïnvloeding. Hier kan de griffier een belangrijke rol spelen als aanspreekpunt. De privacywetgeving levert beperkingen op ten aanzien van het voeren van bewustwordingsgesprekken met raadsleden door de burgemeester, hoewel deze in de praktijk ook kunnen worden gevoerd zonder dat persoonsinformatie hoeft te worden gedeeld. Juridische intimidatie van medewerkers van gemeenten is een betrekkelijk nieuw fenomeen, en zij zijn vaak niet goed voorbereid op hoe daarmee om te gaan. Voorts zijn ook interne processen binnen gemeenten, zeker wanneer zij er (nog) geen concrete ervaringen mee hebben, niet altijd zodanig georganiseerd dat de kwetsbaarheid van medewerkers om als persoon in een juridische procedure te worden betrokken, zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.

De aanpak van ondermijnende (georganiseerde) criminaliteit in kleinere en middelgrote gemeenten wordt gehinderd door de relatief beperkte menskracht en middelen die zij beschikbaar hebben voor toezicht en handhaving. De vraag

die in het Programma ondermijning De Langstraat centraal stond was dan ook welke handelingsperspectieven er niettemin zijn, in het licht van die beperkte capaciteit. Die blijken meer op het preventieve vlak te liggen dan op het repressieve. Voor dat laatste is het organiseren van steun door andere instanties, hoe tijdrovend of frustrerend dat soms kan zijn, helaas onontbeerlijk. Ook daar zullen kleinere en middelgrote gemeenten zich derhalve op moeten blijven richten, in de wetenschap dat ook de beschikbare menskracht en middelen bij partnerorganisaties, zeker in het buitengebied, beperkt is. Ondermijningsproblematiek is hardnekkig en vergt een perspectief op lange termijn. Dat geldt niet alleen voor kleinere en middelgrote gemeenten, maar algemeen. De aanpak dient derhalve breed te zijn en vooruitgang in kleine stappen is geen schande.

Wat kan, tot slot de wetenschap bijdragen aan de aanpak van ondermijningsproblemen in kleinere en middelgrote gemeenten? Daar ligt een zeker dilemma, zoals in breder kader is verwoord door Nelen en collega's (2023). Zij constateerden dat overheidspartijen zich enerzijds bewust zijn van het feit dat ten aanzien van complexe maatschappelijke vraagstukken van academici geen kant- en klare oplossingen mogen worden verwacht. Anderzijds wachten zij toch vaak met smart op concrete handreikingen vanuit diezelfde wetenschap. Dit dilemma speelde zeker ook in het Programma ondermijning De Langstraat. Bij het inschakelen van de wetenschap bij dergelijke initiatieven is het dan ook zaak om vooraf na te denken over de vertaling van inzichten die vanuit het perspectief van academici concreet zijn, maar voor de praktijk (nog) niet, naar concrete uitvoering. Het werken met een klein kernteam dat bestaat uit een meer praktisch georiënteerde adviseur, bijvoorbeeld vanuit het RIEC of het CCV, die bijvoorbeeld ook kan zorgen voor de aansluiting met andere partners, naast academici die onderzoek doen en bestaande kennis bij elkaar brengen, en uitvoerende medewerkers van gemeenten, zou een uitweg uit dit dilemma kunnen bieden.

Tot slot is het nodig om de aandacht vanuit de criminologie voor 'het platteland', zowel internationaal als in Nederland, te versterken. Lang niet alle vraagstukken die zich aldaar voordoen zijn onderwerp van onderzoek (geweest), althans niet met de specifieke bril van de plattelandscriminologie. Dat geldt met name ook voor criminaliteitsvraagstukken die zich afspelen in zogenoemde overloopgebieden tussen stad en platteland, en de aanpak daarvan, waarvan in Nederland overwegend sprake is. Zonder hier een onderzoeksagenda te willen presenteren, staat buiten kijf dat er meer dan voldoende thema's zijn voor criminologen om juist in kleinere en middelgrote gemeenten met een plattelandskarakter, te bestuderen.



## REFERENTIES

- Aanjaagteam Ondernijning (2020). *Handreiking APV en ondernijning: De Algemene Plaatselijke Verordening als instrument in de (bestuurlijke) aanpak van ondernijning*. Beschikbaar via vng.nl.
- Abma, H. (2021). *Naar een toekomstbestendige aanpak van georganiseerde criminaliteit*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Abraham, M. & van Soomeren, P. (2020). *Buitengewoon veilig. Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie*. DSP-groep.
- Abraham, M., Van Dijk, B., Hofstra, D. & Spapens, T. (2021). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. Boom Criminologie.
- Actie-agenda vakantieparken (2018). *Actie-agenda vakantieparken 2018-2020*. Beschikbaar via actie-agendavakantieparken.nl.
- Actie-agenda vakantieparken (2021). *Actie-agenda vakantieparken 2021-2022*. Beschikbaar via actie-agendavakantieparken.nl.
- Agnew, R. (2017). General Strain Theory and Terrorism. In G. LaFree & J. Freilich (red.) *The Handbook of the Criminology of Terrorism* (pp. 121-132). John Wiley & Sons.
- Algemeen Dagblad (2021, 6 april). Overlast wildcrossen neemt toe: 'Vijftigers die een tweede jeugd willen beleven'.
- AM (2018, 8 oktober). Stedelingen wijken uit naar platteland, 'landelijke woning' steeds gewilder.
- Arbeidsinspectie (2022, 11 maart). Aspergeteler krijgt 85.000 euro boete i.v.m. onderbetaling arbeidsmigranten. *Nieuwsbericht*.
- Arensbergen, van, W. (2023, 6 april). Zo'n 9000 varkens omgekomen bij grote stalbrand in Sint-Oedenrode. *Brabants Dagblad*.
- Backx, K. (2012, 9 maart). Samenwerkingsproject Samen Sterk in het buitengebied. Excessen aanpakken in het buitengebied. *Brabants Dagblad*.
- Bandyopadhyay, S. & Chatterjee, K. (2010). Crime Reporting: Profiling and Neighbourhood Observation. *B.E. Journal of Theoretical Economics*, 10(1), 1-24.
- Baneke, I. (2020, 28 februari). Criminelen steeds creatiever met het lozen van drugsafval. *Trouw*.
- Beichner, D. & Rabe-Hemp, C. (2014). 'I don't want to go back to that town.' Incarcerated mothers and their return home to rural communities. *Critical Criminology*, 22, 527-543.
- Berkmortel, van den, R. (2021). *The role of the municipal clerk in bolstering the administrative resilience of the municipal council*. Masterscriptie Tilburg University.
- Bervoets, E. & Bruinsma, M. (2017). *Horen, zien en zwijgen: opsporing in dorpen en stadsbuurten met een gesloten gemeenschap*. Politie en Wetenschap.
- Besters, T. (2021, 8 oktober). Groot vat met vermoedelijk drugsafval pal naast snelweg gedumpt. *Brabants Dagblad*.
- BIJ12 (2020). *Verbeteren van toezicht en handhaving in natuurgebieden Conclusies en aanbevelingen van de werkgroep Toezicht*.
- Blumer, H. (1969). *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. University of California Press.
- Boateng, F. (2016). Crime Reporting Behavior: Do Attitudes Toward the Police Matter? *Journal of Interpersonal Violence*, 17, 432-454.
- Boelens, M. & Groothuis, S. (2020). *Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondernijnende effecten daarvan op boeren en tuinders*. Twynstra Gudde.
- Boer, A., Ceulen, R., Moors, H. & Spapens, T. (2020). *Interveniëren in criminele families*. (Politiewetenschap; No. 94A). SDU-uitgevers.

- Boswijk, R. (2021). *'Binnen de lijntjes, maar toch fout'. Een verkennend onderzoek naar niet-strafbare intimidatie van (politieke) ambtsdragers en overheidsmedewerkers middels wettelijke middelen*. Master-scriptie Universiteit Leiden en Tilburg University.
- Brabants Dagblad (2019, 20 oktober). Boer geeft drugs crimineel zelden aan: 'Als ik meld, loop ik alleen maar risico'.
- Brabantse Onderzoeksredactie (2019, 18 oktober). 'Brabantse boeren zwijgen over drugs crimineel, ze hebben meer last van de overheid.' *Brabants Dagblad*.
- Brandweer (z.d.). *Natuurbrand. Van een klein vuurtje tot een allesverwoestende brand*. Beschikbaar via: brandweer.nl.
- Brants, C. (2013). De sociale constructie van criminaliteit. In M. Boone & C. Brants (red.) *Criminologie en strafrecht* (pp. 17-44). Boom Lemma uitgevers.
- Brinkhoff, S., Kolthoff, E., Mensink, J. & Malsch, M. (2021). *Meldingsbereidheid door tip- en beloningsgelden? Een verkenning*. Open Universiteit.
- Broekhuizen, J., Meulenkamp, T., Stoutjesdijk, F. & Boutellier, H. (2018). *Ondermijnende criminaliteit en de meldingsbereidheid van burgers: een pilotonderzoek in drie buurten in Brabant-Zeeland*. Bureau Broekhuizen en Verwey-Jonker Instituut.
- Bruijn, L. (2018). De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 4(3), 143-162.
- Bruinsma, G. (2007). Urbanization and urban crime: Dutch geographical and environmental research. *Crime and Justice*, 35(1), 453-502.
- Bruinsma, G. & Bovenkerk, F. (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Deelonderzoek II: Branches. Bijlage IX, Enquêtecommissie opsporingsmethoden*. SDU.
- Bruinsma, M., Ceulen, R. & Spapens, T. (2018). *Ondermijning door criminele weldoeners: Inventariserend onderzoek*. SDU.
- Carrington, K. & Scott, J. (2008). Masculinity, rurality, and violence. *British Journal of Criminology*, 48, 641-666.
- Carrington, K., Donnermeyer, J. & DeKeseredy, W. (2014). Intersectionality, rural criminology, and re-imaging the boundaries of critical criminology. *Critical Criminology*, 22, 463-477.
- Carrington, K., Hogg, R., Scott, J. & Sozzo, M. (red, 2018). *The Palgrave Handbook of Criminology and the Global South*. Palgrave Macmillan.
- Cassée, M. & Prinsen, M. (2020). *Meldingsbereidheid makelaars. Onderzoek naar de factoren die de meldingsbereidheid van makelaars beïnvloeden bij het melden van ongebruikelijke transacties*. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- CCV (2014, 1 december). CCV-Certificatieschema. Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). *Persbericht*.
- CCV (z.d.-a). *Het CCV helpt bij een veilig buitengebied*. Beschikbaar via hetccv.nl.
- CCV (z.d.-b). *De stappen Veilig buitengebied*. Beschikbaar via hetccv.nl.
- CCV, (z.d.-c). *Model: Ondermijning op vakantieparken*. Beschikbaar via barrieremodellen.nl.
- CCV (z.d.-d). *Barrièremodel Ondermijning vakantieparken afgerond*. Beschikbaar via hetccv.nl.
- Cebulak, W. (2004). Why rural crime and justice really matter. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 19, 71-81.
- Ceccato, V. (2016). Crime and policing in Swedish rural areas. In: J. Donnermeyer (red.) *The Routledge International Handbook of Rural Criminology* (pp. 387-397). Routledge.
- Ceccato, V. (2017). *Rural Crime and Community Safety*. Taylor & Francis.
- Ceccato, V. & Dolmen, L. (2011). Crime in rural Sweden. *Applied Geography*, 31, 119-135.
- Christiaensen, S. (2008). Aangifte bij de politie. Een geïntegreerd sociaal-ecologisch model. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(4), 428-432.
- Clevers, R., van der Hulst, P. & Krekels, J. (2023, 18 maart). 'Horrofokker' Jan P. trekt zich van niemand iets aan. *Brabants Dagblad*.
- Clinard, M. (1944). Rural criminal offenders. *American Journal of Sociology*, 50(1), 38-45.

- Colman, C., De Middeleer, F., Spapens, T., Van Nimwegen, S., Ceulen, R., Gerbrands, S., Paoli, L. & Roevens, E. (2018). *De grens voorbij: Belgische en Nederlandse drugsmarkten in beweging*. Boom Criminologie.
- Cornelissens, A. & Ferwerda H. (2010). *Burgerparticipatie in opsporing*. Bureau Beke.
- Damen, F. (2023, 13 maart). Corona, gaswinning, inflatie: wat de reden ook is, in het Zuiderpark zijn ze boos op de overheid. *De Volkskrant*.
- DeKeseredy, W., Muzzatti, S. & Donnermeyer, J. (2014). Mad men in bib overalls: media's horrification and pornification of rural culture. *Critical Criminology*, 22(2), 179-197.
- Depla, S. (2019). *Ondersteuning (kleinere) gemeenten bij aanpak ondermijning*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Dijk, J. van, Manchin, R., Kesteren, J. & Hideg, G. (2007). The Burden of Crime in the EU. *A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety (EU ICS) 2005*. Gallup Europe.
- Dinther, van, M. & Hotse Smit, P. (2021, 21 oktober). Alle vertrouwen van boeren in de overheid is weg, CDA is niet langer dé boerenpartij. *De Volkskrant*.
- Doekhie, J., Nabben, T. & Korf, D. (2010). *NL. Trendwatch. Gebruikersmarkt uitgaansdrugs in Nederland 2008-2009*. Rozenberg Publishers.
- Dohmen, J. & Rosenberg, E. (2017, 10 november). Het mestcomplot. NRC.
- Don, S. (2018, 18 oktober). 'Pluim van de minister voor aanpak Spaanse Polder', *Algemeen Dagblad*.
- Donnermeyer, J. (2016, red.). *The Routledge International Handbook of Rural Criminology*. Routledge.
- Donnermeyer, J., Jobs, P. & Barclay, E. (2006). Rural Crime, Poverty, and Community. In W. DeKeseredy & B. Perry (red.), *Advancing Critical Criminology: Theory and Application* (pp. 187-204). Lexington Books.
- Driessen, P. (2022, 23 oktober). Politie moet meer doen tegen criminaliteit in Brabants buitengebied, vindt provinciebestuurder. *BN De Stem*.
- Driessen, P. (2023, 25 februari). 'Het was hier een puinhoop eersteklas'. *Brabants Dagblad*.
- Dul, A. & Kop, N. (2014). *Irish Travellers: wat weten we ervan?* Politieacademie.
- Duyne, van, P., de Zander, W. & Kristen, F. (2014). Greedy of crime-money. The reality and ethics of asset recovery. In P. van Duyne, J. Harvey, G. Antonopoulos, K. von Lampe, A. Maljevic & A. Markovska (red.) *Corruption, greed and crime money. Sleaze and shady economy in Europe and beyond* (pp. 235-266). Wolf Legal Publishers.
- Eenheid Noord-Holland (2020). *Integraal jaarverslag veiligheid Eenheid Noord-Holland 2019*.
- Engelse, den, M. & Lukken, G. (2019, 4 december). Toezicht in buitengebied is 'lachertje'. *BN De Stem*.
- Estienne, E. & Morabito, M. (2016). Understanding differences in crime reporting practices: a comparative approach. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 40, 123-143.
- Faber, H. (2020, 1 oktober). 'Schimmige schuren' in Hollands Kroon. De plattelandscriminaliteit is in opmars, opnieuw drugspannd gesloten in Hippolytushoef. *Noordhollands Dagblad*.
- Ferwerda, H & Rijnink, R. (2020). *Panden met een luchtje. Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan*. Bureau Beke.
- Fijnaut, C. (2014). Searching for Organized Crime in History. In: L. Paoli (red.) *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 53-95). Oxford University Press.
- Gagne, P. (1992). Appalachian women: Violence and social control. *Journal of Contemporary Ethnography*, 20, 387-415.
- Gemeente Rijswijk (2021, 24 maart). Beleidsregel van de burgemeester van de gemeente Rijswijk houdende regels omtrent de handhaving in de Automotieve branche (Handhavingssarrangement Automotieve branche Rijswijk). *Gemeentebled*, Nr. 91397.
- Gemeente Utrecht (2020, 16 oktober). Onderwijsprogramma 'Kapot Sterk' van start. *Persbericht*.
- Gestel, van, B. & Kouwenberg, R. (2016). *Over grenzen op dievenpad. Een onderzoek naar de facilitering van mobiele bendes*. WODC.
- Goudriaan, H. (2006). *Reporting crime. Effects of social context on the decision of victims to notify the police*. NSCR.

- Goudriaan, H., Lynch, J. & Nieuwebeerta, P. (2004). Reporting to the police in Western nations: A theoretical analyses of the effects of social context. *Justice Quarterly*, 21, 933-969.
- Goudriaan, H., Wittebrood, J. & Nieuwebeerta, P. (2006). Neighbourhood Characteristics and Reporting Crime. *British Journal of Criminology*, 46, 719-742.
- Groot, E., Krans, B., Snijders, H., & Vranken, J. (2015). *Het voorlopig getuigenverhoor*. Wolters Kluwer.
- Hardeman, J. (2017, 17 juni). De burger als nieuwe politieman: gevaarlijk? *Elsevier Weekblad*.
- Hotse Smit, P. (2019a, 7 november). Houdt Nederland nog wel van zijn varkensboer? *De Volkskrant*.
- Hotse Smit, P. (2019b, 30 augustus). Is sojajunk Nederland medeverantwoordelijk voor Amazonebranden? *De Volkskrant*.
- Hotse Smit, P. & de Vries, J. (2019, 5 oktober). Hoe arm en zielig is de boer? *De Volkskrant*.
- Houweling, van, P. (2016, 18 augustus). Criminelen slaan vaker toe op het platteland. *Nieuwe Oogst*.
- Interpolis (z.d.). *Brand in stallen: dit zijn de bekende oorzaken*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Aangifte doen: de burger centraal?* Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Janssen, L. (2022, 24 mei). Grote loslopende hond richt slachting aan onder kudde schapen. *De Limburger*.
- Jong, E. de (2014). *Pakkie erbij? Een kwalitatieve beschrijving van cocaïnegebruik onder jongeren in een dorpse gemeenschap*. Masterscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Joustra, J. (2016). *Gezocht, Collectieve weerbaarheid. Op welke wijze kan de overheid bewoners faciliteren om de weerbaarheid van hun wijken te verhogen?* Masterscriptie Universiteit Utrecht.
- Kadaster. (2020, 20 juli). Woningen buiten de stad meer in trek.
- Kapteijns, L. & Elzendoorn, B. (2023, 26 februari). De schimmige wereld van het stropen: 'Dit zijn geen mensen van adel'. *Omroep Brabant*.
- Kerstholt, J. & Lieve, N. (2021). *Burgers betrekken bij de aanpak van ondermijning*. Beschikbaar via [ccv-secondant.nl](http://ccv-secondant.nl).
- Koek, M. (2019, 6 november). Groene BOA's zien criminaliteit toenemen. *Persbericht Natuurmonumenten.nl*.
- Koeman, A. (2022, 21 januari). Drugsafval gedumpt naast snelweg in Bergen op Zoom: 'Een groot vat vol smerige prut'. *Algemeen Dagblad*.
- Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., van Noort, L., Ypma, W., & de Jong, B. (2020). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020* (Nr. 2020/96).
- Kolfhoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 76-90.
- Kolthoff, E. & Prüfer, P. (2020). Met datascience op zoek naar indicatoren van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. *Proces* (99) 2, 85-101.
- Korte, de, J. (2019). *Met het goede belang voor ogen: Een preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente*. Beschikbaar via [verenigingbestuursrecht.nl](http://verenigingbestuursrecht.nl).
- Koster, de, M. (2012). Stedelijke criminaliteit en rechtshandhaving in het verleden. *Tijdschrift voor Criminologie*, 54(4), 388-397.
- Kruisbergen, E., Roks, R. & Kleemans, E. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. WODC.
- Kruize, P. & Gruter, P. (2020). *'Criminele gebouwen': De faciliterende rol van woningen & bedrijfsruimten bij ondermijnende criminaliteit in Nederland en vier EU-landen*. WODC.
- Kuiper, L. (2020). *Stap voor stap naar meer burgerbetrokkenheid. Een exploratief onderzoek naar de rol van burgers in de aanpak van ondermijning*. Masterscriptie Universiteit Utrecht.
- Laan, van der, F. & Weenink, A. (2005). *Eindrapportage van het project Polaris. Mobiel banditisme uit Polen en Litouwen*. Korps Landelijke Politiediensten.
- Lam, J., van der Wal, R. & Kop, N. (2018). *Sluipend gif*. Boom Criminologie.
- Lee, van der, R. (2022a, 20 december). Mestfraude zwaar bestraft, bestuurders adviesbureau moeten jaar de cel in. *Brabants Dagblad*.

- Lee, van der, R. (2022b, 29 december). Bewapening boa tegen stroperij van tafel geveegd. *Brabants Dagblad*.
- Lee, van der, R. (2023a, 13 maart). 'Drugscrimineel en stroper hebben vrij spel in Brabant'. *Brabants Dagblad*.
- Lee, van der, R. (2023b, 21 januari). Roep om wapen voor groene boa's in Brabant zwelt aan. *Brabants Dagblad*.
- Leiden, van, I., Wolsink, J. & Ferwerda, H. (2019). *Criminelen achter het stuur: Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten*. Bureau Beke.
- Lith, van, R. (2019, 25 september). Fuik voor wildcrossers in Brabant bewijst nut. *Brabants Dagblad*.
- Lowell, H. (2023, 20 januari). Trump and lawyer ordered to pay \$1m for bringing 'frivolous' lawsuit against Hillary Clinton. *The Guardian*.
- Marijnissen, H. (2018, 20 juni). 'Vijftien procent van de boeren wordt benaderd door criminelen'. *Trouw*.
- Martens, B. (2021). *Municipal resilience against judicial procedures*. Masterscriptie Tilburg University.
- Mawby, R. & Yarwood, R. (red., 2016). *Rural Policing and Policing the Rural: A Constable Countryside?* Routledge.
- McCarthy, L., Gehlbach, S., Frye, T. & Buckley, N. (2021). Who Reports Crime? Citizen Engagement with the Police in Russia and Georgia. *Europe-Asia Studies*, 73(1), 8-35.
- Meeus, J. (2018, 15 oktober). Rust in Urk na coke-zaak? Niet dus. *NRC*.
- Mehlbaum, S. (2018). Hier zit een luchtje aan. Over het wegwerken van afvalstoffen door vergisting. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(2), 214-230.
- Mehlbaum, S. (2020). *Van alle markten thuis. Een sferbeeld van de automotive-branche in de Spaanse Polder*. Mehlbaum Onderzoek.
- Mehlbaum, S. & Schoenmakers, Y. (2019). *De wortel en de stok: Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning*. Mehlbaum Onderzoek.
- Mehlbaum, S. & Broekhuizen, J. (2020). *Vreemde geuren. Nulmeting meldingsbereidheid drugsproductielocaties in Zaanstad*. Mehlbaum Onderzoek en Bureau Broekhuizen.
- Mehlbaum, S., van den Akker, K., Verweij, A. & Wester, A. (2021). *Zuiver op de graat; Over de betrokkenheid van de visserij bij maritieme drugssmokkel*. SDU.
- Mensink, A. (2020). *The Citizen Approach Against Undermining: What Motivates Citizens to Report Suspicions of Marijuana Cultivations*. Masterscriptie Universiteit Twente.
- Meško, G. (2020). Rural Criminology – A Challenge for the Future. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 28, 3-13.
- Moerland, H. & Boerman, F. (1999). *Georganiseerde misdaad en betrokkenheid van bedrijven*. Kluwer rechtswetenschappen.
- Moeys, N. (2023, 30 maart). Bijendiefstal bereikt Nederland: imkers stelen bijen. *De Volkskrant*.
- Mol, M., Nuij, W., Moens, J., Grizell, R. & van Overveld, P. (2018, 21 maart). *Bestuurlijke Rapportage. Onderzoek Project Autoverhuur*. Beschikbaar via raad.roosendaal.nl.
- Moors, H. & Spapens, T. (2017). *Criminele families in Noord-Brabant*. Reed Business.
- Moors, H. & Spapens, T. (2023). Tackling criminal family networks in the Netherlands. In H. Nelen, & D. Siegel (red.), *Organized crime in the 21st century: Motivations, opportunities, and constraints* (pp. 207-225). Springer.
- Nabben, T. & Korf, D. (2016). Drugs in rurale gebieden: GHB-gebruik en -handel op het Nederlandse platteland. *Tijdschrift voor Cultuur en Criminaliteit*, 6(2), 59-78.
- Nationale politie (z.d.). *Ondermijning*. Beschikbaar via politie.nl.
- Natuurmonumenten (2018, 31 oktober). Natuurbeheerders in actie voor veilig natuurgebied. *Persbericht*.
- NDM. (2015). *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2015*. Trimbos-instituut/WODC.
- Nelen, H., van Wingerde, K., Bisschop, L. & Moerland, R. (2023). *Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. Boom Criminologie.

- Neve, R., Liezen, J., Nieuwdorp, A., Redder, K. & van der Zon, G. (2012). *Milieucriminaliteit in Nederland. Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012, Deel 2*. Dienst IPOL.
- Nieuwe Oogst. (2019, 7 december). Het ongenoegen bij boeren zit veel dieper.
- Nijland, G. (2020, 12 juni). 'Meer dumpingen' afval in de natuur. *Algemeen Dagblad*.
- Noord-Holland Drugsalert (z.d). *Over ons*. Beschikbaar via [nhdrugsalert.nl](http://nhdrugsalert.nl).
- NOS (2021, 1 juni). Migranten in 'mensonterende situatie' aangetroffen op boerderij in Limburg. *NOS.nl*.
- NVWA (2020). *Mestfraude bestrijden blijft een uitdaging*. Beschikbaar via [magazines.nvwa.nl](http://magazines.nvwa.nl).
- Odekerken, M. & de Meere, F. (2023). *Lessen over kwetsbare processen. Hoe met name kleine gemeenten weerbaarder kunnen worden*. Verwey Jonker.
- Omrop Fryslân (2022, 3 juni). Dieven stelen voor 150.000 euro bij paardenstal Tsjalhuizum.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2017). *Evaluatie Meststoffenwet 2016. Syntheserapport*.
- Politie (2020, 30 juni). Miljoenen euro's schade door diefstal GPS-apparatuur agrarische sector. *Persbericht*.
- Politie (2022, 8 maart). *Nationaal Overzicht Drugslocaties 2021*. Beschikbaar via [politie.nl](http://politie.nl).
- Pré, du, R. (2023, 21 april). In het stikstofdebat loopt de kloof vooral tussen hoger- en lageropgeleiden. *De Volkskrant*.
- Prins, R. & Cachet, L. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 43-58.
- Projectgroep Emergo (2011). *Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Uitgeverij Boom.
- Provincie Gelderland (z.d.). *Groene handhaving door Samen Sterk in Gelderland (SSiG)*. Beschikbaar via [gelderland.nl](http:// gelderland.nl).
- Provincie Noord-Brabant (2020). *Terugkoppeling rapportage meldingsbereidheid via social media*. Beschikbaar via [brainps.brabant.nl](http://brainps.brabant.nl).
- Provincie Noord-Brabant (z.d.). *Samenwerkingsmodel "Samen Sterk in het buitengebied"*.
- Quekel, S. (2017, 22 oktober). Acht arrestaties op Droomgaard in Kaatsheuvel, gemeente bezorgd om veiligheid vakantiepark, *Brabants Dagblad*.
- Robinson, R. & Ryder, J. (2014). 'Constant Violence from Everywhere': Psychodynamics of Power and Abuse Amongst Rural and Small-Town Youth. *Critical Criminology*, 22, 545-560.
- Roks, R., Kleemans, E., & Blokland, A. (2021). Drugscriminaliteit in de lage landen: De omvang(schatting) van de drugseconomie en de verwevenheid met de wettige wereld in Nederland en België. *Tijdschrift voor Criminologie*, 63(2), 115-128.
- RIEC Zuidwest-Nederland, Integraal Afpakteam Brabant & Tilburg University (2013). *Integraal appèl*. Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Zuidwest-Nederland (niet gepubliceerd).
- RIEC Den Haag (2020). *Aanpak Ondermijning. Elf projecten uit het ondermijningsfonds aan het woord*. Beschikbaar via [rsiv.nl](http://rsiv.nl).
- RIEC Noord-Nederland (2020, 1 oktober). Escaperoom moet jongeren behouden voor een criminele carrière. *Persbericht*.
- Rijksoverheid (2020, 26 juni). *Project Straatwaarde(n): met een persoonlijke aanpak de aanwas van jonge criminelen voorkomen*. Beschikbaar via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).
- RTL (2019, 5 april). Boeren gebruiken speeltuintjes en ponyweides voor mestfraude.
- RTL (2020, 18 februari). Boswachters willen wildcrossers vangen in fuiken: 'Gebieden zijn net een crossbaan'.
- RUD Limburg Noord (2021, 2 april). Samen Sterk in Limburg intensificeert de samenwerking. *Persbericht*.
- Samen Sterk in Brabant (z.d.-a). *Samen Sterk in Brabant*. Beschikbaar via [ssibrabant.nl](http://ssibrabant.nl).
- Samen Sterk in Brabant (z.d.-b). *Programma 2021-2023*.
- Samen Sterk in Brabant (z.d.-c). *Programma 2017-2020*.
- Samen Sterk in Limburg (z.d.). *Over SSIL*. Beschikbaar via [ssil.nl](http://ssil.nl).
- Schelfaut, S. (2019, 15 oktober). Onstuimige opmars 'boerenleger'. *Dagblad van het Noorden*.

- Schenk, H. (2022, 18 augustus). Bestolen boeren zijn diefstal beu: 'Planten, aardbeien, ze jatten alles van je land'. *De Gelderlander*.
- Schoenmakers, Y., Mehlbaum, S., Everartz, M. & Poelarends, C. (2016). *Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetische drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak*. Reed Business.
- Schouten, D. (2020, 2 juli). Boerenbedrijven geteisterd door 'professionele en gewetenloze criminelen' die dure gps-systemen roven. *1Vandaag*.
- Schreurs, A. (1947). *Het kerkdorp St. Willebrord (het Heike). Een sociaal-geografische en criminologische studie*, Dekker en van de Vegt.
- Schreurs, W. (2020). Waarom melden burgers? *Tijdschrift voor Veiligheid* (19), 8-28.
- Scott, J. & Staines, Z. (2020). Charting the place of islands in criminology: on isolation, integration and insularity. *Theoretical Criminology*. doi.org/10.1177/1362480620910250.
- Smith, R. (2010). Policing the changing landscape of rural crime: a case study from Scotland. *International Journal of Police Science & Management*, 12(3), 373-387.
- Smolders, R. (2021, 14 november). Bredanaars melden misdaad steeds vaker anoniem: 'Heel belangrijk in de strijd tegen criminaliteit'. *Breda Vandaag*.
- Smulders, I., Spooren, W. & Kolthoff, E. (2016). De twitterende wijkagent en het veiligheidsgevoel van de burger. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 15(4), 20-40.
- Sneijder, R. (2023, 10 maart). Loslopende hond bijt ree op Landgoed Bredius: extra strenge controle op aanlijnplicht. *Algemeen Dagblad*.
- Spapens, P. & Van Oirschot, A. (1988). *Smokkelen in Brabant. Een grensgeschiedenis, 1830-1970*. De Kempenpers.
- Spapens, T. (2008). *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijke samenwerking in de Nederlandse grensgebieden*. Intersentia.
- Spapens, T. (2012). Project Emergo: Samenwerking bij de bestrijding van criminaliteitsproblemen in het Wallengebied. *CIROC Nieuwsbrief*, 2-3.
- Spapens, T. (2016a). *Handboek milieucriminaliteit*. Reed Business.
- Spapens, T. (2016b). North Brabant: a brief history of a hotbed of organised crime. In: G. Antonopoulos (red.) *Illegal Entrepreneurship, Organized Crime and Social Control: Essays in Honor of Professor Dick Hobbs* (pp. 57-72). Springer International.
- Spapens, T. (2017). Cannabis cultivation in the Tilburg area: How much money is involved and where does it go. In P. van Duyne, J. Harvey, G. Antonopoulos, & K. von Lampe (red.) *The many faces of crime for profit and ways of tackling it* (pp. 219-241). Wolf Legal Publishers.
- Spapens, T. (2019a). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2019(2), 85-92.
- Spapens, T. (2019b). Mestfraude: Een groen criminologisch perspectief. In N. Teesing (red.), *Milieu-problemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (pp. 65-84). Boom juridisch.
- Spapens, T. (2021). Plattelandscriminologie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 63(4), 430-451.
- Spapens, T., Pranger, R. & Doek, S. (1998). *Woningbouw en leefbaarheid in de gemeente Haaren*. IVA Tilburg.
- Spapens, T., van de Bunt, H. & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Boom Juridische uitgevers.
- Spapens, T., Hoogeveen, C., Pardoel, C. & Fijnaut, C. (2001). *Uitgegaan en ingesloten, oorzaken van uitgaansgeweld in de politieregio Brabant Zuidoost*. IVA Tilburg.
- Spapens, T. & van de Mheen, D. (2022). *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*. Tilburg University.
- Stichting Dier & Recht (2019). *Voortdurende verwaarlozing van dieren op probleemboerderijen*.
- Terluin, I., Godeschalk, F., Jansson, K. & Verhoog, D. (2010). *Bevolkingsontwikkeling op het platteland, 1980-2025, voorstudie*. LEI.

- Terpstra, J. & Salet, R. (2018). De abstracte politie. *Tijdschrift voor de politie*, 80(5), 42-46.
- Terpstra, J., Havinga, T. & Salet, R. (2021). Hoe de politie verdween uit onze dorpen (en wat daarvan over is). *Cahiers Politiestudies*, 2021-4, nr. 61, 19-42.
- Thijs, J., Ruiters, E. & Huijgen, M. (2021). *Vitaliteitsmeter Vakantieparken*. Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd.
- Tops, P. & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12-15.
- Tops, P., van Valkenhoef, J., van der Torre, E. & van Spijk, L. (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn*. Boom Criminologie.
- Torre, van der, E. & Spoorendonk, J. (2020). *Recreatieparken: ondermijning: Vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment*. Beschikbaar via hetccv.nl.
- Torrente, D., Gallo, P. & Oltra C. (2016). Comparing crime reporting factors in EU countries. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(2), 153-174.
- Tweede Kamer (2016). Politie; Brief regering; Beleidsreactie WODC onderzoek aangiftebereidheid. *Kamerstukken II*, 29 628, nr. 663.
- Tweede Kamer (2017). Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit: Onderzoek naar de stand van zaken in 2016. *Kamerstukken II*, 29 911, nr. 139.
- Tweede Kamer. (2018). Plan van aanpak. Versterking van toezicht en handhaving in het buitengebied. *Kamerstukken II*, 33 576, nr. 138.
- Tweede Kamer (2020a). Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Verslag van een notaoverleg. *Kamerstukken II*, 29911, nr. 295.
- Tweede Kamer (2020b). Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden). *Kamerstukken II*, 35 447, nrs. 2-3.
- Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., van Saase, A., Slot, B. & de Swart, L. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. Universiteit Utrecht/Ecorys.
- Veiligheidsalliantie Regio Rotterdam (z.d.). Wat doen we in de regio Rotterdam? Beschikbaar via: veiligheidsalliantie.nl.
- Veltmant, L., Junger, M. & Johannink, R. (2012). Agenten volgen via Twitter bevordert positieve beeldvorming, stimuleert de meldingsbereidheid en verandert de veiligheidsbeleving. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 11(2), 16-29.
- Verrips, S. (2023, 7 maart). Loslopende honden bijten ree dood in het bos: 'Het vrouwtje is mee-gesleurd en verscheurd'. *De Stentor*.
- Waardenburg, M., Keiser, B., Groenleer, M. & de Jong, J. (2016). Probleemanalyse is het halve werk: samenwerking en innovatie in strijd tegen ondermijnende criminaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), 5-19.
- Weijer, van de, S. & Bernasco, W. (2016). *Aangifte- en meldingsbereidheid: Trends en determinanten*. NSCR.
- Weenink, D. (2011). Geweld en de alcoholcultuur van plattelandjongeren. *Justitiële verkenningen*, 37(4), 43-64.
- Weisheit, R. (2016). Rural crime from a global perspective. *International Journal of Rural Criminology*, 3(1), 5-28.
- Wells, L. & Weisheit, R. (2004). Patterns of rural and urban crime: A county-level comparison. *Criminal Justice Review*, 29, 1-21.
- Winninghoff, M. (2019). *Ondermijnende criminaliteit: een verkennend kwalitatief onderzoek*. Ferro Explore.
- Wit, de, E. & Krijgsman, A. (2021). *Gedragsbeïnvloeding van agrariërs en consumenten in de mestketen*. Beschikbaar via stowa.nl.
- Wolsink, J., Ferwerda, H. & Vig, J. (2021). *Vroegtijdige signalering van mobiele bandieten: Een verkennend onderzoek naar het gebruik van publieke en private sensoren in de aanpak van mobiele bendes*. Bureau Beke en Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.
- ZKA (2018). *Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant*. Beschikbaar via zka.nl.