

Zaanstad

Over de gemeentelijke aanpak van ondermijning

LokaleZaken

Oktober 2018

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. De Zaanse aanpak van ondermijning: op hoofdlijnen	4
1.1 Programma ondermijning	4
1.2 Bibob-toetsing: in ontwikkeling	4
1.3 Sociaal beleid en repressie: een twee-eenheid	5
2. Zaanse ondermijning: belangrijke patronen	7
2.1 Drugs	7
2.2 Vastgoed en ruimtelijke ordening	9
2.3 Zorgfraude (en meer)	11
2.4 Lastige patronen: ondermijnende invloed op besluitvorming	13
3. Kritische functies en werkprocessen	15
3.1 <i>Street-level</i> taken: publiekszaken en buitendienst	15
3.2 Binnen het bereik van Bibob-beleid: vergunningverlening en meer	17
3.3 Wijkgerichte activiteiten	19
3.4 Zorgfraude: bouwen aan een veiliger systeem	19
4. In antwoord op de onderzoeksvragen	22
4.1 Bevindingen	22
4.2 Aanbevelingen	26
Literatuur / bronnen	30
Bijlage 1 Verantwoording (31)	
Colofon (33)	

Inleiding

Dit rapport gaat over 'ondermijning' en over de aanpak daarvan door de gemeente Zaanstad. We vatten ondermijning op als vormen van georganiseerde misdaad of systematische regelovertredingen die op de één of andere manier dichtbij komen voor burgers, gemeenteambtenaren en lokale bestuurders. Bijvoorbeeld omdat een bedrijf met witgewassen crimineel geld een hotel wenst te bouwen of een bouwvergunning aanvraagt om enkele panden te 'verkameren', zodat deze kunnen worden verhuurd aan arbeidsmigranten die een te hoge huur betalen. Criminelen of regelovertreders hebben de gemeente nodig, bijvoorbeeld bij bouwvergunningen, om mensen in te schrijven of voor een zorgindicatie. De gemeenteraad van Zaanstad voelt aan dat niet alleen nette burgers en ondernemers behoefte hebben aan gemeentelijke diensten, maar óók criminelen. Ze heeft namelijk gevraagd om dit onderzoek.

Onderzoeksvragen

We beantwoorden de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de meest kritische functies en werkprocessen in de ambtelijke organisatie, in die zin dat ze vatbaar zijn voor beïnvloeding of misbruik door georganiseerde criminelen?
2. Risicobewustzijn: Wat is volgens respondenten de stand van zaken bij medewerkers en leidinggevenden wat betreft kennis en ervaring om ondermijning te herkennen en er vervolgens tegen op te treden?
3. Wat zijn de risico's op ondermijnende invloed van het bestuurlijke besluitvormingsproces?
4. Wat is binnen de ambtelijke organisatie bekend over situaties waarbij criminelen een (al dan niet) geslaagde poging hebben gedaan om misbruik te maken van gemeentelijke kennis of activiteiten?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor het versterken van de gemeentelijke aanpak van ondermijning?

Hoofdstukindeling

- Hoofdstuk 1. Een korte beschrijving van de Zaanse aanpak van ondermijning.
- Hoofdstuk 2. Een beschrijving van drie belangrijke vormen van ondermijning in Zaanstad (drugs, vastgoed en zorg) en hoe deze onbedoeld werden en (kunnen) worden gefaciliteerd door beleid of ambtenaren. Ook wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord: Wat zijn de risico's op ondermijnende invloed van het bestuurlijke besluitvormingsproces?
- Hoofdstuk 3. Een beschrijving van kritische functies en werkprocessen in de ambtelijke organisatie, in die zin dat ze vatbaar zijn voor beïnvloeding of misbruik door georganiseerde criminelen, waarbij wordt ingegaan op het risicobewustzijn van ambtenaren.
- Hoofdstuk 4. Beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen.

Verantwoording

Dit rapport is gebaseerd op informatie van gemeenteambtenaren in verschillende functies. We hebben zes groepsgesprekken gevoerd met in totaal 34 ambtenaren. Aan de gesprekken gingen vijf interactieve trainingen vooraf (met ruim 150 deelnemers), waarin we ambtenaren uitlegden wat kan worden verstaan onder 'ondermijning'. We verzamelden bij die trainingen informatie, onder meer ter voorbereiding op de gesprekken. Respondenten gaven tijdens de trainingen en in de

groepsgesprekken levensechte en concrete informatie over Zaanse ondermijning en over de aanpak daarvan. Voor zover we misdaad en regelovertreding beschrijven in dit rapport, baseren we ons op inschattingen en ervaringen van gemeenteambtenaren. Zo dient het dus ook te worden gelezen, ook waar we kiezen voor (meer) stellige formuleringen. Als er bijvoorbeeld staat dat een rechtspersoon illegaal mensen huisvest of drugsgeld investeert, dient dit te worden gelezen als: respondenten zeggen dat dit bedrijf illegaal mensen huisvest of investeert met drugsgeld. Hierbij moet worden bedacht dat dit rapport geen criminologische studie is, maar 'bestuurskundige criminologie', gericht op de vraag hoe een gemeente reageert op lokale ondermijning.

We spraken ook met raadsleden en met de burgemeester. Zie *bijlage 1* voor een verdere verantwoording van onze werkwijze.

1. De Zaanse aanpak van ondermijning: op hoofdlijnen

1.1 Programma Ondermijning

In 2015 kwam ondermijning op de bestuurlijke agenda. Dit werd destijds gevoed door een reeks signalen vanaf de werkvloer, onder meer over onderverhuur, illegaal gokken, zwart werken, uitbuiting en drugscriminaliteit. Het politiek-bestuurlijke besef dat Zaanstad (op serieuze schaal) te maken krijgt met ondermijnende activiteiten, heeft - vanaf het eerste kwartaal van 2017 - geresulteerd in het Programma Ondermijning. De programmatische aanpak van ondermijning wordt aangestuurd door een afdelings-overschrijdend Team Ondermijning. Dat team bestaat uit: een programmamanager (0,5 fte), een projectleider (1 fte), een tactisch analist (1 fte), een Bibob-coördinator en RIEC-coördinator (bij elkaar 1 fte), een jurist / interventiespecialist (1 fte) en een informatiecoördinator (0,5 fte). Het team werkt nauw samen met Bibob-medewerkers bij vergunningen (1,2 fte), met 'naleving' (1 fte) en met gebruikstoezicht (1 fte). Voorts is er budget voor toepassing van artikel 13 Opiumwet en voor de gebiedsgerichte aanpak.¹ De aanpak wordt gericht op horeca, fraude, illegaal gokken en een categorie 'overige fenomenen'. Inmiddels pakt de gemeente onder meer illegale bewoning, woon- en adresfraude en verschillende vormen van uitbuiting (te hoge huren, arbeid) ter hand, net als de bestrijding van hennepeteelt. Tal van ondermijningsvormen blijken samen te komen: op het niveau van locaties, straten of complexen (o.a. Russische buurt, Zuidelijk en Poelenburg), maar ook op het niveau van (netwerkjes van) personen en rechtspersonen. Er wordt samengewerkt, met het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) en met RIEC-partners (o.a. politie, justitie en Belastingdienst). Er is een intern gemeentelijk meldpunt opgezet waar gemeenteambtenaren signalen, vermoedens en (bezorgde) vragen over ondermijning onder de aandacht van het team kunnen brengen. Zo wordt geprobeerd de informatie-uitwisselingen tussen afdelingen te versterken. Die dient ook een impuls te krijgen door informatieanalyses waarbij via data-applicaties door een informatieanalist systeem-informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen. Ook wordt - onder de noemer 'maatschappelijke weerbaarheid' - geprobeerd om bewoners en ondernemers informatie te laten verstrekken over misstanden en om afstand te bewaren tot ondermijnende activiteiten, ook als daar (op korte termijn) voordelen aan zijn verbonden (b.v. inkomsten uit hennepeteelt of zorgfraude). Het versterken van de ambtelijke alertheid op mogelijke signalen van ondermijning, valt ook onder het programma.

Het programma ondermijning bestaat ongeveer anderhalf jaar en is in ontwikkeling. Dat is kort, zeker voor zo'n omvangrijk probleem. In die zin zijn er nog geen grote effecten mogelijk. Er zijn wel resultaten zichtbaar en de gemeente heeft meer inzicht gekregen op de aard en impact van ondermijning.

1.2 Bibob-toetsing: in ontwikkeling

De directie van de gemeente Zaanstad heeft geconcludeerd dat het Bibob-beleid dient te worden aangescherpt (zie: Toepassing wet Bibob, 9 april 2018) voor een effectieve aanpak van ondermijning. In het verleden pasten gemeenten Bibob-toetsing vooral toe bij vergunningen, maar dat is inmiddels

¹ Om de aanpak van casus en de gebiedsgerichte aanpak beter af te stemmen wordt vanaf 15 oktober 2018 het interventieteam 'ondermijning & horeca' opgezet binnen gebruikstoezicht. Vanaf 2019 is er - bij goedkeuring van de begroting - structureel geld voor de gebiedsgerichte aanpak (drie ton), toepassing van artikel 13b Opiumwet (2 ton) en bestrijding van woon- en adresfraude (1,5 ton).

aanmerkelijk uitgebreid. Dit werd mogelijk gemaakt door wijzigingen in de Wet Bibob in 2013. De verruiming betrof de volgende sectoren:

- Vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid is betrokken als civiele partij. Het gaat om diverse transacties zoals koop/verkoop, huur/verhuur en gronduitgifte.
- Bepaalde vergunningen op grond van de Huisvestingswet, onder andere voor splitsing of woningonttrekking, in het kader van de aanpak van huisjesmelkers.
- Iedere gemeentelijke vergunning of ontheffing, mits dit bij verordening is geregeld en de vergunning betrekking heeft op de exploitatie en/of bedrijfsvoering van een bedrijf of inrichting.
- Alle subsidies aan een rechtspersoon of een natuurlijk persoon.²

Zaanstad gaat het Bibob-instrument vaker inzetten en wil zo drempels opwerpen voor ondermijnende activiteiten. Niet alleen door diensten feitelijk te blokkeren. Maar, ook doordat alerte Bibob-toetsing laat zien dat Zaanstad scherp is op ondermijning, hetgeen kwaadwillende partijen kan afschrikken. Het is belangrijk om - waar nodig - het beeld weg te nemen dat 'ondermijners' in Zaanstad meer ruimte krijgen dan in Amsterdam. Mits zorgvuldig uitgevoerd, is Bibob-toetsing een steun in de rug voor bonafide ondernemers, omdat het oneerlijke concurrentie voorkomt.

Dit is de beleidstheorie. Een ambtelijke memo uit april 2018 laat zien dat Zaanstad stevige inspanningen moet leveren om de theorie in de praktijk te brengen. Op dat moment werden Bibob-toetsen uitgevoerd bij bepaalde exploitatievergunningen (horeca, coffeeshops, prostitutie en gokken) en beleidsmatig bij Wabo-vergunningen voor een woonwagenstandplaats en in de autobranche. Op basis van een vermoeden van ondermijning (zogenoemde passieve toetsing) kan op andere terreinen Bibob-onderzoek worden gedaan. Dit gebeurde echter zelden of nooit, dus ook niet bij aanbestedingen, vastgoedtransacties (met de gemeente als partij), evenementen of het bijschrijven van een leidinggevende in een horecavergunning.

Het beperkte Bibob-beleid bood criminele kansen. Het droeg bij aan een ongelukkige wisselwerking tussen Amsterdam en Zaanstad, in die zin dat ondermijners in Zaanstad volgens respondenten kansen zagen en benutten die in Amsterdam niet meer bestonden. Dit was een impuls om de volgende aanscherpingen van het Bibob-beleid voor te bereiden:

- De afdeling Vergunningen gaat (naast horecavergunningen en de exploitatievergunning voor speelautomatenhallen en seksinrichtingen) Bibob-toetsing uitvoeren bij:
 - Evenementen vanaf een financiering vanaf €10.000,-, bij evenementen van Outlaw Motor Gangs (OMG's) en bij vechtsportgala's;
 - Bouwvergunningen met een bouwsom vanaf €250.000,- en vanaf €25.000 bij bepaalde risico- categorieën;
 - Vuurwerkverkoopvergunningen.
- Bij een milieuvergunning wordt Bibob-toetsing ingevoerd. Er wordt nu bezien of dit ter had wordt genomen door de ODNKKG (Omgevingsdienst).
- Om op te treden tegen huisjesmelkerij, over-bewoning en/of illegale Airbnb, wordt Bibob-toetsing ingevoerd bij vergunningen die opgenomen zijn in de Huisvestingswet en de

² In de in 2013 gewijzigde Wet Bibob werd de verplichting losgelaten dat het toepassen van de Wet Bibob in de specifieke subsidieregeling/verordening vastgelegd moet worden.

daaraan gekoppelde Huisvestingsverordening Zaanstad. Die verordening wordt aangepast en er wordt nog besloten wie deze toetsing uit zal voeren.

- De afdeling grondzaken zal grond- en vastgoedtransacties toetsen vanaf €25.000,- bij bepaalde risicocategorieën en bij (rechts-)personen waarover negatieve informatie bekend was of raakt.
- Bij subsidies vanaf €25.000,- bij subsidies wordt verscherpt onderzoek gedaan; optioneel worden gemeentelijke bronnen en gesloten justitiële bronnen (JID Almelo) geraadpleegd. Bij aanbestedingen is dit mogelijk ten aanzien van ICT, Bouw en Milieu.

De vaststelling van het nieuwe Bibob-beleid door het college van burgemeester en wethouders wordt verwacht in november of december 2018. Op dit moment is er 1,7 fte beschikbaar voor Bibob-toetsing, verdeeld over de afdeling vergunningen (1 fte), financiën (0,2 fte) en de Bibob-coördinator in het team Ondernijning (0,5 fte). Om het aangescherpte Bibob-beleid in te kunnen voeren, is naar verwachting behoefte aan 2 à 3 fte extra.

In anticipatie op de aanpassingen zijn onder meer trainingen uitgevoerd en zijn op afdelingen ambtenaren aangewezen als aanspreekpunt. Dit maakt, na een collegebesluit, snelle invoering mogelijk. De aanpassing van de huisvestingsverordening vergt meer tijd, waardoor op dit punt invoering van het nieuwe Bibob-beleid 2019 zal worden.

1.3 Sociaal beleid en repressie: een twee-eenheid

Er wordt vandaag de dag gezocht naar een balans tussen sociaal beleid én het organiseren van repressie. Voor een veilige stad dient de (lokale) overheid twee opdrachten met elkaar te verenigen: het bieden van kansen met sociaal beleid (o.a. zorg, onderwijs, huisvesting en arbeidsbeleid) en het organiseren van een pakkans bij misdaad of (systematische) regelovertreding. Sociaal beleid en repressie zijn een Siamese tweeling: het één kan niet zonder het ander (Tops en Van der Torre, 2015).

We geven een Zaans voorbeeld. Bij controles in de Russische buurt stuitte gemeenteamttenaren op een Oost-Europese man die niet wist waar hij in Nederland was en bij welk bedrijf hij werkte. Hij kreeg wat zakgeld en verbleef in een te dure kamer. De pandeigenaar overtrad regels. Na een half jaar werd de man met een bus teruggebracht naar zijn woonplaats en werd zijn plek ingenomen door een ander. De man leefde met andere woorden in asociale omstandigheden. Dit was geen incident, maar een patroon. Het niet-optreden tegen illegale woningsplitsing leidde tot kleine woningen waarin personen worden gehuisvest, waaronder personen die waarschijnlijk worden uitgebuit. De concentratie van kleine woonruimtes gaf overlast. Het voorbeeld zien dat de aanpak van ondernijning belangrijk is voor de veiligheid en het aanzien van de stad. Daarom is het Programma Ondernijning gestart.

2. Zaanse ondermijning: belangrijke patronen

Inleiding

Volgens respondenten bestaat de kern van het ondermijningsprobleem in Zaanstad uit drugscriminaliteit, allerlei misstanden met vastgoed (mogelijk betaald met o.a. drugsgeld) en uitbuiting, onder meer bij het huren van woonruimte. Daarnaast wordt gewezen op zorgfraude, maar daarbij heeft Zaanstad volgens respondenten het voordeel dat (meer dan) 80 procent van het zorgaanbod in handen ligt van grote contractpartijen met een goede insteek. De reactieve aanpak van zorgfraude kan in hoge mate worden gericht op kleine aanbieders die fraudegevoelige zorgproducten leveren.

We gaan in op drugs (2.1), vastgoedcriminaliteit (2.2) en zorgfraude 2.3 (zorg). In deze paragrafen schetsen we steeds kort waarom deze vorm van misdaad in heel Nederland voorkomt (gelegenheidsstructuren), waarna we beschrijven welke ondermijnende patronen respondenten zien in Zaanstad en hoe dit onbedoeld wordt gefaciliteerd.

In paragraaf 2.4 geven we antwoord op onderzoeksvraag 3: 'Wat zijn de risico's op ondermijnende invloed van het bestuurlijke besluitvormingsproces?'

2.1 Drugs

Gelegenheidsstructuren

Drugsproductie en drugshandel komen in Nederland op grote schaal voor. Nederlandse criminelen produceren en verhandelen veel soorten drugs (Boerman e.a., 2017). In het *Serious and Organized Crime Threat Assessment* (Europol, 2017) wordt Nederland genoemd als:

- 'main producer' van mdma en amfetamine, met België
- belangrijkste producent en 'main distribution hub' voor cannabis
- 'main entry point in the EU' voor cocaïne, met België en Spanje
- 'main entry point and distribution hub' voor heroïne.

In Nederland komen allerlei drugsstromen bij elkaar. Ons land is de belangrijkste Europese logistieke draaischijf voor grensoverschrijdende drugshandel. De economische kenmerken van Nederland – een open economie, gunstige handelsvoorwaarden, uitstekende infrastructuur, vrij verkeer van goederen en personen binnen Schengenlanden – hebben welvaart gebracht, maar zijn ook aantrekkelijk voor drugshandel en -productie (Tops e.a., 2018).

Dit is merkbaar in Zaanstad, zeker omdat de stad vlakbij Amsterdam ligt. Dat is een stad met veel georganiseerde drugscriminelen en veel drugstoeristen. Criminelen vanuit de hele wereld plaatsen hier drugsorders bij topcriminelen (Kruisbergen e.a., 2012; Tops e.a., 2018). Amsterdamse drugscriminelen en louche vastgoedondernemers (b.v. investeerders van witgewassen geld /misdadgeld) zoeken ruimte en kansen: om te wonen, om drugs te produceren of om te investeren in bedrijven, vastgoed en projecten. Ze kijken daartoe onder meer uit naar Zaanstad. Voor criminelen was de stap van Amsterdam naar Zaanstad aantrekkelijk: minder persoonlijke bekendheid; een gemeente die beleidsmatig (onder meer Bibob-beleid) achterliep op Amsterdam bij het voorkomen en aanpakken van georganiseerde misdaad.

Zaanstad: ondermijnende patronen

De Zaanse en Amsterdamse regio kampt met omvangrijke georganiseerde drugscriminaliteit. Het gaat om de productie van allerlei soorten drugs en om drugshandel, zowel op kleine als op grote

schaal. Drugscriminaliteit werkt volgens respondenten op vier ‘ondermijnende’ manieren door in het functioneren van Zaanstad.

Tabel 2.1 Ondermijnende effecten van drugscriminaliteit

-	Drugsgeld als basis voor investeringen in vastgoed; met vastgoed krijgen criminelen een machtsbasis in wijken en stad
-	Drugsgeld als basis voor investeringen in bedrijven, waaronder bedrijven die weer gebruikt kunnen worden voor ondermijnende activiteiten (b.v. criminele ontmoetingsplaats, witwassen of dekmantelbedrijf)
-	Drugscriminaliteit als kans voor personen die geld willen verdienen en als basis voor ook onvrijwillig, b.v. bij gokschulden
-	Zichtbare (profijtelijke) drugscriminaliteit: legitimiteitsverlies overheid

In de *eerste plaats* legt (witgewassen) drugsgeld de basis voor investeringen in vastgoed. Met vastgoed kan de stap worden gezet van de onderwereld (drugscriminaliteit) naar de bovenwereld. Huurinkomsten uit vastgoed leveren ‘wit’ vermogen op, waarmee kan worden geïnvesteerd. Met vastgoed krijgen criminelen (let op: soms is in juridische zin onduidelijk of het gaat om een crimineel) een lokale machtsbasis. Het vastgoed wordt gebruikt om meer geld te verdienen, bijvoorbeeld via huisjesmelkerij, uitbuiting of drugsproductie.

Hoe belangrijk vastgoedverwerving is voor ondermijners, blijkt uit een Zaanse voorbeeld. Als in een bepaald wooncomplex een woning te koop komt, meldt zich vaak (snel) een man uit een lokaal netwerkje, met het aanbod het pand te kopen: voor een goede prijs en voor een deel contant. Volgens respondenten gebruikt het netwerkje de woningen op korte termijn voor huisjesmelkerij en uitbuiting, maar wordt op de langere termijn gespeculeerd op waardevermeerdering vanwege het potentieel van de buurt.

In de *tweede plaats* legt (witgewassen) drugsgeld de basis voor investeringen in bedrijven. Respondenten wijzen onder meer op (droge) horeca, detailhandel, bedrijven in de beauty-sector, autobedrijven, bedrijven in de sfeer van recreatie en vakantie, zorgbureaus, een internetwinkel of handelsmaatschappijen. Het gaat deels om bedrijven die weer gebruikt (kunnen) worden voor ondermijnende activiteiten, zoals een criminele ontmoetingsplaats, witwassen of dekmantelbedrijf. Respondenten wijzen op Zaanse criminele netwerken waarin verschillende vormen van georganiseerde misdaad / systematische regelovertreding worden gecombineerd, zoals drugs, vastgoed en/of zorgfraude.

In de *derde plaats* is drugscriminaliteit een mogelijkheid om snel sociaaleconomisch te stijgen voor (jonge) criminelen in een achterstandspositie. Succesvolle criminelen zijn een rolmodel voor een deel van de jeugd. Doorgroei van vermogensdelicten naar onder meer drugscriminaliteit is een misdaadprofiel dat wordt beschreven in criminologische literatuur (zie bijvoorbeeld Beke e.a., 2012).

Respondenten wijzen op rekruteringsmechanismen. Als mensen schulden krijgen, wordt de mogelijkheid geboden om dit met (drugs-)criminaliteit terug te verdienen. Schulden worden ook aangesmeerd: zogenaamd gratis mee op vakantie, maar bij terugkomst moet het worden terugbetaald. Of schulden op laten bouwen met illegale gokpraktijken. Respondenten zijn bezorgd over het effect van dit ronselen en rekruteren op de jeugd en op jongvolwassenen.

Schuldenaars worden bijvoorbeeld naar een haven (Antwerpen wordt genoemd) gestuurd om drugs op te halen of worden ingezet bij de detailhandel in drugs. Respondenten wijzen op jongeren die enkele jaren geleden vooral in beeld kwamen vanwege overlast, maar die inmiddels - klaarblijkelijk dankzij drugsgeld - beschikken over kostbare bezittingen, zoals een dure auto.

In de *vierde plaats* zijn criminele praktijken en bezittingen van een categorie drugscriminelen zichtbaar voor bewoners en ondernemers. Het betreft vastgoed, bedrijven en auto's. Dat tast de legitimiteit van de overheid aan. Respondenten wijzen op patsergedrag, zoals het rondrijden in (peper)dure auto's, het organiseren van evenementen en ontmoetingen met bekende criminelen.

Hoe wordt drugscriminaliteit onbedoeld gefaciliteerd?

- a. Bij de vorming van de basisteams verdwijnt de recherche vrijwel volledig uit de politieorganisatie op dit niveau. De consequentie is dat er geen personele ruimte is om in de basisteams georganiseerde misdaad op te sporen. Volgens het toewijzingskader opsporing, dienen de basisteams zich te richten op veel voorkomende criminaliteit en de districtsrecherche op zogenoemde *High Impact Crimes*: delicten als woninginbraak die schokkend zijn voor slachtoffers en waarvan aangifte wordt gedaan. De consequentie is dat er ook op districtsniveau weinig personele ruimte is voor opsporingsonderzoek naar georganiseerde misdaad met ondermijnende lokale effecten (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017).

De zwakte van de basisteams en districten bij het opsporen van georganiseerde misdaad biedt criminele kansen en heeft schadelijke lokale effecten. Dat is zichtbaar in Zaanstad. Criminelen worden vaak niet vervolgd. De consequentie is dat ze eerder door een Bibob-onderzoek komen (immers, geen veroordelingen), dus de gemeentelijke aanpak ondervindt hinder van zwakke opsporing. Het wordt voor georganiseerde criminelen gemakkelijker om veel geld te verdienen met misdaad en dit te gebruiken als springplank naar de bovenwereld, onder meer door vastgoedverwerving. Respondenten waarderen wel de inspanningen van de lokale politie naar aanleiding van ongeregelde heden in Poelenburg.

- b. Het Nederlandse drugsbeleid is gericht op zogenoemde *harm reduction*; het beperken van de schade van drugsgebruik op de gezondheid. Het belang van dit volksgezondheidsperspectief valt te begrijpen. Drugsgebruik vraagt echter om drugsproductie en drugshandel.

2.2 Vastgoed

Gelegenheidsstructuren

De Nederlandse drugscriminaliteit is een miljarden-business. Er is meer zicht op de drugscriminaliteit, dan op de geldstromen die daarmee samenhangen (Tops e.a., 2018). Dat komt doordat opsporingsinspanningen van oudsher meer worden gericht op drugsproductie en op netwerken van drugscriminelen (de 'kerels en de kilo's), dan op de geldstromen. Er is in concreto niet zo heel veel bekend over de stromen van het grote drugsgeld, al is wel duidelijk dat het vaak wordt witgewassen. Met witgewassen geld wordt onder meer vastgoed gekocht. Bij het enkele keren doorverkopen van vastgoed, tegen een steeds hogere prijs, kan ook (weer) geld worden witgewassen (Boerman e.a., 2017).

De nabijheid van Amsterdam geeft vastgoed in Zaanstad veel waarde. In het verleden, tijdens de crisis en op dit moment is het óók voor opportunisten/huisjesmelkers en voor criminelen interessant om Zaanse vastgoed te verwerven: woningen, bedrijfstvastgoed, horecavastgoed en hotels. Dit kan worden benut om geld te verdienen aan hoge huren, voor criminele activiteiten (b.v. drugsproductie, opslag, ontmoetingsplaats), om personen te huisvesten die worden uitgebuit (zorgfraude, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting) of om geld wit te wassen.

Zaanstad: ondermijnende patronen

Voor onze respondenten levert het domein van vastgoed en ruimtelijke ordening het grootste ondermijningsprobleem op in Zaanstad. Ze wijzen op een min of meer geijkte top-20 of top-25 van personen (met bedrijven). Opportunistische vastgoedpartijen verdienen veel geld, lappen regels aan de laars en zijn een machtsfactor van betekenis. Het kan voor bestuurders en ambtenaren vaag zijn of ze te maken krijgen met een (opportunistische) vastgoedondernemer of vastgoedcrimineel.

Vastgoedpraktijken leiden volgens respondenten op minstens tien manieren tot ondermijnende effecten in Zaanstad:

1. Investerings met verdacht geld of (witgewassen) misdaadgeld in vastgoed(projecten) of grond.
2. Het opkopen van panden om deze vervolgens zonder vergunning op te splitsen in kamers, om zoveel mogelijk huurders te plaatsen en de huuropbrengsten te maximaliseren.
3. Alertheid als er in bepaalde straten of complexen woningen te koop komen, om zo op deze specifieke locatie machtig en invloedrijk te worden. Intimidatie en verleiding (goede of redelijke prijs, deels contant) worden ingezet om panden te bemachtigen.
4. Stromanconstructies bij het aanvragen van vergunningen.
5. Het kopen van appartementen ten behoeve van verhuur via Air-bnb.
6. Het gebruiken van een hotel/hostel om personen voor lange tijd te huisvesten.
7. Illegale bewoning van bedrijfspanden.
8. Kartelvorming / prijsafspraken tussen vastgoedeigenaren bij het aankopen van een pand, zodat het voor een lage prijs kan worden aangekocht. Dit kan de basis leggen voor een ABC-constructie.
9. ABC-constructies of -transacties: een vastgoedobject wordt in korte tijd via drie (of meer) partijen doorverkocht. A levert aan B, die snel weer doorverkoopt aan C. Elke doorverkoop gaat gepaard met een (steverige) prijsstijging en winst. De bedragen van de prijsstijgingen worden witgewassen, omdat het geld een schijnbaar legale herkomst heeft.
10. In goedkope en slecht onderhouden panden zien respondenten ondermijning, zoals arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting of zorgfraude.

Hoe wordt onbedoeld gefaciliteerd? Respondenten noemen:

- a. Het beperkte of terughoudende Bibob-beleid heeft lange tijd te weinig drempels opgeworpen voor kwaadwillende vastgoedondernemers. Er werd geen Bibob-onderzoek uitgevoerd bij Wabo-vergunningen; het is de bedoeling om dit wel te gaan doen. In de Russische buurt heeft de aankondiging van Bibob-onderzoek volgens respondenten geleid tot terugtrekkende bewegingen van een "louche ondernemer". Dit 'afschrik-effect' ontbrak lang.
- b. Bibob-onderzoek is een belangrijke stap vooruit, maar het blijkt lastig en niet zaligmakend. De beschikbare 1,7 fte voor Bibob-onderzoek is te weinig (zie paragraaf 2.2, onder punt d, over voorgenomen uitbreiding van de personele inzet). Onderzoek levert (alleen al in open bronnen) veel informatie op en daarmee werklast. Het komt voor dat er kwalijke zachte informatie voorhanden is, maar geen harde informatie, waardoor een Bibob-onderzoek geen (ernstige) bezwaren oplevert. Dit valt te begrijpen vanwege de zwakke positie van politie en justitie bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit (zie hoofdstuk 2).

- c. Er werd en wordt gedoogd of gelegaliseerd bij illegale bouwactiviteiten. In het bijzonder wijzen respondenten op illegale woningsplitsing (om huisjesmelkerij mogelijk te maken). Dit werd lang gezien als ‘simpele’ regelovertreiding of als een manier om te voorzien in een behoefte, namelijk kleine woonruimtes. De maatschappelijke schade werd onderschat: slechte leefomstandigheden voor huurders, de mogelijkheid dat diezelfde huurders op andere terreinen werden uitgebuit (b.v. arbeid, zorg of prostitutie), woonoverlast en stagnerende lokale economie. Ongeveer een jaar geleden mislukte het om beleidsmatig woningsplitsing tegen te gaan op een probleemlocatie: “Het woning splitsen ging gewoon door”. Respondenten wijzen op enkele personen met een laag betaald beroep, maar desondanks tientallen panden, vaak met kamerverhuur. Er heeft in 2018 in Zaanstad wél uitbreiding van Bibob-toetsing plaats naar vastgoed- en grondtransacties, maar niet naar vergunningen op grond van de Huisvestingswet, zoals splitsing of woningonttrekking. Dit wordt nu wel ambtelijk geadviseerd en mogelijk ingevoerd in 2019.
- d. Er wordt illegaal gewoond op bedrijventerreinen. Soms al tientallen jaren. Er wordt bijna uitsluitend gehandhaafd bij onveilige situaties. Het is beleid om bedrijventerreinen te transformeren naar een combinatie van wonen en werken. Vanuit het idee dat een ‘soepele transitie’ wenselijk is, wordt niet actief gehandhaafd. Dat biedt kansen voor illegale huurinkomsten (worden die opgegeven bij de Belastingdienst, zo vragen respondenten zich af) en voor het huisvesten van kwetsbare personen. Tegelijk maken vastgoedondernemers gebruik van de toekomstige waardevermeerdering van het (bedrijfs)vastgoed vanwege de woonoptie in de toekomst. Respondenten zijn bezorgd over netwerkjes van ondernemers die bedrijfsvastgoed kopen, omdat ze verwevenheid zien tussen onder- en bovenwereld.
- e. Bij gebrek aan goede informatie werd en wordt onbedoeld meegewerkt aan ondermijnende praktijken. Respondenten wijzen op informatie, versnipperd over afdelingen en ambtenaren. Voor de ene afdeling is een vastgoedbezitter bijvoorbeeld iemand die louter wat bureaucratische regels overtreedt. Voor anderen binnen de gemeente kan zichtbaar zijn dat gezinsleden drugsgeld witwassen en huurders uitbuiten. Bij gebrek aan informatie worden verkeerde beslissingen genomen.

2.3 Zorgfraude (en meer)

Gelegenheidsstructuren

De Wmo 2015 (met de gemeente als toezichthouder) en de Jeugdwet geven het lokaal bestuur een belangrijke taak op het sociaal domein. Zowel bij de WMO als de Jeugdwet is de gemeente verantwoordelijk voor het rechtmatigheidstoezicht. De gemeente moet controleren of de factuur en de afgesproken en daadwerkelijk geleverde zorg overeenstemmen. Respondenten realiseren zich dat het zorgsysteem kansen biedt voor fraude. Zorg in de vorm van diensten is gevoeliger voor fraude dan concrete producten (b.v. een traplift of scootmobiel). Er zijn enkele belangrijke risico-categorieën: pgb-zorg, begeleiding, beschermd wonen (met begeleiding) en specialistische jeugdzorg. Er geldt een bekende wetmatigheid: hoe complexer de dienst (noodzakelijke medisch-professionele kennis) en hoe lastiger het beoogde resultaat valt te meten, hoe groter de kans op fraude of andere misstanden, zoals fouten of overbehandeling (Fenger e.a., 2016).

Zaanstad: ondermijnende patronen

Respondenten stuiten op (mogelijke) zorgfraude. Dat zijn, simpel geformuleerd, situaties waarin een aanbieder zorg factureert die niet (geheel) wordt geleverd. Als dit systematisch gebeurt en bij dure diensten, gaat het om forse bedragen. Respondenten wijzen op circa tien (voornamelijk kleine of kleinere) zorgaanbieders waar fraude is geconstateerd, waar dit wordt vermoed of waar frauderisico's worden geconstateerd. Zaanstad heeft volgens respondenten het voordeel dat (meer dan) 80 procent van het zorgaanbod in handen ligt van grote contractpartijen met een goede insteek. De reactieve aanpak van zorgfraude kan in hoge mate worden gericht op kleine aanbieders die fraudegevoelige zorgproducten leveren.

Er zijn zorgaanbieders die actief klanten ronselen, ogenschijnlijk vooropgezet om zorgfraude te plegen. Drie patronen van ondermijning springen in het oog bij respondenten:

1. Er zijn zorgaanbieders die een combinatie van huisvesting en zorg aanbieden. Respondenten wijzen op 'vooropgezet spel' van aanbieders om klanten afhankelijk te maken en om indicatiestellers (in een wijkteam) voor het blok te plaatsen. De doelgroep zijn jongeren en jongvolwassenen die niet of nauwelijks woonruimte kunnen regelen. De aanbieder koppelt wonen aan zorg: geen (of een te lage) zorgindicatie, dan geen woonruimte. Als niet de 'gewenste' zorgindicatie wordt afgegeven door de gemeente, staat de 'klant' op straat. Het resultaat: "Meestal wordt een indicatie beschermd wonen afgegeven. Vaak wordt hiervoor een PGB 'gevraagd' en hiermee is de inwoner nog afhankelijker". Zorgfraude raakt zo verweven met ondermijnende vastgoedpraktijken, want het is "pure fraude over de rug van onze meest kwetsbare inwoners. De bestuurders van deze aanbieders zijn regelmatig in bezit van andere bedrijven of al bekend van andere malafide praktijken (...) of ze opereren vanuit een criminele organisatie".

Overigens wijzen enkele respondenten op minder 'zielige' klanten, namelijk jongeren en jongvolwassenen die het spel meespelen omdat ze zo aan woonruimte komen. Dat maakt niet uit voor het *businessmodel* van de aanbieders.

In nieuwe zorgcontracten voorziet de gemeente in scheiding van 'wonen' en 'zorg'. Dat betekent dat klanten hun zorgaanbieder kiezen, los van de woonlocatie.

2. Onder inwoners die de taal niet beheersen, worden klanten geronseld om een pgb aan te vragen voor huishoudelijke hulp of ambulante begeleiding. Er wordt te weinig zorg geleverd en klanten worden gepaaid. De aanbieders beheren de pgb en "(...) kunnen opereren vanuit een crimineel netwerk en runnen vaak andere malafide zaken".
3. Er wordt inkomensfraude gepleegd, met concentraties in enkele risicoberoepen: voor 'zwart werk' taxichauffeurs, glazenwassers en schilders of stukadoors en voor 'grijs werk' horeca, naaiateliers en stomerijen. Ook hierbij bestaat verwevenheid met andere ondermijnende praktijken. Zwart werk kan gepaard gaan met criminaliteit. Dat verklaart waarom een taxichauffeur een vastgoedportefeuille op kan bouwen. Glazenwassers kunnen worden gehuisvest door bedrijven die deel uitmaken van een netwerk dat op ondermijnende wijze de combinatie 'wonen en zorg' (zie punt 1) aanbiedt.

Hoe wordt zorgfraude onbedoeld gefaciliteerd? Respondenten noemen:

- a. Het zorgsysteem kent kwetsbaarheden:
 - Zorgaanbieders hebben een medische kennisvoorsprong op gemeentelijke consulenten/indicatiestellers.
 - Het ontbreekt vaak aan een ijkpunt voor een gemeente om in te schatten hoe realistisch de kosten van bepaalde zorgproducten zijn.
 - Er is kennis beschikbaar over zorgfraude bij zorgverzekeraars en andere gemeenten, waarover gemeenteambtenaren vaak niet beschikken.
 - Weinig zelfredzame mensen krijgen een pgb, maar toch kan een pgb-klant zijn eigen zorg inkopen. Fraudeurs zoeken naar klanten die spookzorg accepteren of naar klanten die, in ruil voor een (gering) eigen voordeel, meewerken aan zorgfraude.
- b. Na invoering van de Wmo was continuering van de zorg belangrijker dan kostenbewustzijn. Van lieverlee wint het inzicht terrein dat kostenbeheersing juist bij zorg ook een belangrijke overheidstaak is.
- c. De sociale wijkteams en jeugdteams zijn gericht op goede zorg voor een klant. Welke zorg dat is, valt vaak lastig in te schatten. Daardoor kunnen zorgaanbieders invloed uitoefenen op het gekozen zorgpakket. Respondenten signaleren dat zorgaanbieders pogingen ondernemen om goede relaties op te bouwen met wijkteams. Dat is legitiem, maar ze denken dat het soms de vorm krijgt van inpalmen. Wijkteams worden ook juist voor het blok geplaatst door zorgaanbieders die zorg koppelen aan wonen: zonder zorgindicatie, lijkt de klant op straat te komen. Met behulp van dergelijke psychologische druk worden indicaties verkregen.
- d. Respondenten waarschuwen voor de rol van vrijwilligers binnen wijkteams. Ze wijzen op het risico dat ze bijbedoelingen hebben, in die zin dat ze voor bepaalde louche zorgaanbieders klanten zoeken.

2.4 Lastige patronen: ondermijnende invloed op besluitvorming?

Respondenten wijzen op mogelijke invloedsuitoefening op besluitvorming (voor de goede orde: het gaat ook hier om subjectieve inschattingen):

- a. Raadsleden beschikten (bij het stellen van raadsvragen) niet altijd over volledige informatie ten aanzien van bepaalde (rechts-)personen. De aanpak van ondermijning leidt tot controles, sluitingen en dwangsommen, hetgeen kan leiden tot klachten van ondernemers of bewoners, ook bij raadsfracties. Het kan gaan om reële klachten, vragen of bezwaren, maar ook om ondermijners die - via de raad – zich verzetten tegen legitiem overheidsoptreden. Dit vraagt om politieke scherpte binnen afzonderlijke fracties, maar ook ten aanzien van het gehele politieke handelen. Er komt een belangrijke opdracht voor politici en politieke partijen in beeld. Net als ambtenaren, dienen zij scherp (en scherper) te zijn bij het inschatten van de (mogelijk ondermijnende) bedoelingen van bewoners en ondernemers. Net als voor ambtenaren en bestuurders, is dit een lastige opdracht die dilemma's oplevert. Net als bij ambtenaren en bestuurders, bestaat het risico dat politici onbedoeld meewerken aan ondermijning.

- b. Bij zogenoemde co-creatie – inspraak door bewoners en ondernemers – worden er door enkele ondernemers / bewoners standpunten ingenomen wat betreft ruimtelijk beleid. Dit is onder de noemer van ‘burgerparticipatie’ de bedoeling, maar het risico bestaat dat enkele ‘actief participerende burgers’ mogelijk aanstuurden op bestuurlijke besluitvorming die bepaalde ondermijnende activiteiten faciliteert, zoals uitbreiding van vastgoedportefeuilles.

- c. Georganiseerde criminelen of systematische regelvertreders zijn in een bepaald opzicht weldoener of een positieve kracht in wijken of sociale kringen. Respondenten geven voorbeelden: ze investeren bijvoorbeeld in sportieve of culturele activiteiten, ze verschaffen werkgelegenheid, bieden woonruimte aan of ze bieden bepaalde goederen of diensten goedkoop aan. Het maakt hen populair in sociale kringen met daarbinnen personen met een functie in het lokaal bestuur. Ook dit vraagt om alertheid van bestuur, ambtenaren en raadsleden.

3. Kritische functies en werkprocessen

Dit hoofdstuk brengt werkzaamheden en werkprocessen in kaart waarbij een gemeente 'scherp' moet zijn om te voorkomen dat ondermijners onbedoeld in de kaart worden gespeeld. We gaan in op ambtenaren met typische street-level taken (3.1), vergunningverlening en (andere) taken met Bibob-toetsing (3.2), wijkgerichte activiteiten (3.3) en het zorgdomein (3.4).

3.1 *Street-level* taken: Publiekszaken en buitendienst

Medewerkers van Publiekszaken hebben dagelijks contact met burgers. Onder meer bij in- of uitschrijvingen in de basisadministratie en bij het aanvragen van BSN-nummers of allerhande andere documenten. Het overgrote deel van de contacten verloopt probleemloos, maar medewerkers stuiten ook op 'incongruenties': omstandigheden en gedragingen die vragen oproepen, die verdacht zijn omdat het 'niet lijkt te deugen' en/of die leiden tot bezorgdheid over de leefsituatie van de klant. In het kortdurende klantcontact valt vaak niet de vraag te beantwoorden of er sprake is van ondermijning, maar aan de balie kunnen medewerkers op tal van signalen stuiten: "niet-pluis situaties". Medewerkers van het klantcontactcentrum worden door burgers ook op de hoogte gesteld van allerhande signalen, zoals zorgfraude.

Het betreft onder meer de volgende signalen (die afzonderlijk vaak onvoldoende zijn, maar belangrijke vragen op kunnen roepen):

- Personen die 'onder begeleiding' worden ingeschreven of een BSN-nummer aanvragen. De begeleiders lijken eerder toezicht te houden dan te ondersteunen. Het zou kunnen gaan om arbeidsuitbuiting of illegale prostitutie.
- Een (te) groot aantal inschrijvingen (en mogelijk ook uitschrijvingen) op bepaalde adressen. Het zou kunnen gaan om over-bewoning, een onveilige woonsituatie, huisjesmelkerij en/of uitbuiting.
- Personen die slecht zijn gehuisvest en 'verdachte' zorggelden lijken te ontvangen.
- Personen die worden ingeschreven en die niet (goed) weten waar ze gaan wonen of werken.
- Personen die een briefadres aanvragen (bijvoorbeeld van een hulpinstantie) en op een illegale locatie lijken te wonen.
- Arbeidsmigranten die wel een BSN-nummer aanvragen, maar zich niet inschrijven. Dit kan een indicatie zijn van illegaal verblijf en/of wonen.

Er zijn veel gemeenteambtenaren die - voor een deel van hun tijd - buiten werken, dus op straat. Het gaat in het bijzonder om ambtenaren met onderhoudstaken (groen, vuil), om ambtenaren met taken in de sfeer van veiligheid, toezicht of controle: toezichthouders, bouw- en woninginspecteurs en integrale handhavers (BOA Openbare Ruimte). Ook twee andere bijzondere opsporingsambtenaren - sociaal rechercheurs en leerplichtambtenaren - werken niet louter in kantoren, maar gaan naar mensen toe. Dat geldt ook voor jongerenwerkers. Met in achtneming van de verschillen in de werkzaamheden van deze ambtenaren, hebben ze met elkaar gemeen dat ze op straat of 'op locatie' ervaringen opdoen en zaken observeren. Zij kunnen op talrijke signalen stuiten. We geven enkele voorbeelden:

- Over-bewoning, illegale onderverhuur, illegale bewoning en/of vervallen panden die mogelijk gevaar opleveren voor bewoners en omwonenden. Een voorbeeld. Bij een wooncomplex waren altijd voldoende parkeerplaatsen en afvalcontainers, maar in ruim een jaar tijd

ontstond een tekort. Dit bleek te komen door over-bewoning en onderverhuur, met veel Bulgaarse huurders, onder meer werkzaam in de sector bouw of onderhoud.

- Indicaties voor een hennepkwekerij, zoals brandende lampen, condens, snel smeltende sneeuw of een hennepgeur.
- Netwerkjes (o.a. jongeren), personen, woningen, horeca en andere locaties die op straatniveau in beeld komen vanwege drugshandel.
- Verbouwingen op vreemde locaties en/of vreemde tijden, mogelijk om illegale woonruimte te realiseren of een hennepkwekerij aan te leggen.
- Opvallend dure verbouwingen in woningen of horeca, die de vraag oproepen hoe dit geld is verdiend of wordt terugverdiend.
- Windhappen: bedrijven met opvallend weinig klanten die wel blijven bestaan.
- Patsergedrag: personen met een lage opleiding en inkomen, maar met onverklaarbare bezittingen.
- Bedrijven (bijvoorbeeld horeca) die lijken te fungeren als criminele ontmoetingsplaats.
- Een zorgbureau dat klanten huisvest onder slechte omstandigheden.
- Locaties waar illegaal kan worden gegokt.
- Woningen met veel aanloop, waarbij de klantenstroom suggereert dat het kan gaan om prostitutie of drugshandel.

Risicobewustzijn

Voor Zaanse ambtenaren met street-level taken geldt dat gemiddeld genomen het bewustzijn van de risico's op ondermijning is versterkt in de afgelopen jaren. In de door ons georganiseerde trainingsbijeenkomsten gaven ze daar blijk van, onder meer door signalen te benoemen. Op verschillende manieren is als het ware doorgesijpeld wat de risico's zijn. Op de werkvloer, door leidinggevenden, in speeches van bestuurders, via intranet en in de media komen problemen en resultaten aan de orde in het kader van de aanpak van ondermijning. In het bijzonder over de Russische buurt, Zuiddijk, Poelenburg en enkele geprioriteerde thema's, zoals woon- en adresfraude, hennepcultuur, zorgfraude, illegale bewoning / illegale splitsing van woningen, onderverhuur, uitbuiting, over-bewoning of gokken.

Dit soort boodschappen appelleert aan street-level ervaringen die ambtenaren toch al hadden. Bouwinspecteurs weten (soms al jaren) van illegale praktijken, bij Publiekszaken maken medewerkers zich al langer zorgen over bepaalde inschrijvingen. Wat gebeurt er met een Oost-Europese mensen als ze het gemeentehuis weer verlaten? Wat gebeurt op het adres met alweer een in- of uitschrijving van een bewoner? Ambtenaren die de stad onderhouden zien soms al jaren dat er in flats te veel mensen wonen: waarom zijn er ineens te weinig parkeerplaatsen en waarom lopen de vuilcontainers ineens over, terwijl er altijd voldoende capaciteit was? Er zijn sinds begin 2017 trainingen verzorgd voor ambtenaren, over Bibob en ondermijning.

Het effect op de werkvloer is dubbel. Bij klantgericht ingestelde ambtenaren gaan de ogen soms open voor schaduwkanten van Zaanstad. Voor een andere categorie *street-level* ambtenaren geldt eerder dat ze opgelucht zijn dat de ogen zijn opengegaan in de ambtelijke top en onder bestuurders. Dit zijn ambtenaren die de schaduwkanten (de "ellende") al lang kenden. Al doende hebben ze een sterke informatiepositie opgebouwd: op straat in functie, maar soms ook privé: op sportvelden, schoolpleinen, bij het uitlaten van de hond en bij horecabezoek.

Met het risicobesef zit het gemiddeld dus wel goed of het is in elk geval verbeterd. Dit besef wordt nog (lang) niet altijd omgezet in handelen. Op dit punt is werk aan de winkel, langs vier lijnen.

In de *eerste plaats* ontbreekt bij een categorie *street-level* ambtenaren het besef dat datgene wat zij weten écht belangrijk is voor de ambtelijke top en voor de burgemeester. Het gaat in zekere zin om onderschatting van de persoonlijke waarde voor het gemeentelijk optreden tegen ondermijning. Enkele jaren geleden speelde het gevoel dat ‘er toch niets mee gebeurt’. Dit is afgenomen, maar het is niet verdwenen.

In de *tweede plaats* hebben afdelingen hun handen vol aan hoofdtaken. Sterker, soms hebben ze hun handen meer dan vol hieraan vanwege recente bezuinigingen. Street-level ambtenaren en hun chefs hebben dan de neiging zich te richten op hun primaire werkprocessen, hetgeen ten koste gaat van extra inspanningen, zoals ondermijning melden of nog eens even wat extra informatie verzamelen over mogelijke ondermijning.

In de *derde plaats* is het gemeentelijke meldpunt voor ondermijning wel bekend gemaakt onder ambtenaren, maar *niet voldoende bekend geraakt*. Bij onze trainingsbijeenkomsten wisten veel ambtenaren niet hoe en bij wie ze een melding kunnen doen over ondermijning. Menigeen wilde een mailadres hebben. Dat konden we geven, maar om ambtenaren te laten komen tot goede meldingen, is meer nodig. Bijvoorbeeld uitleg over de manier waarop met meldingen wordt omgegaan, onder meer wat betreft anonimiteit en privacy.

In de *vierde plaats* bestaat het gevaar van een te sterk geloof in data-analyses en data-science bij het verzamelen van informatie. Informatie die in de hoofden zit, staat immers lang niet altijd in datasystemen. Data-analyse is onmisbaar, maar dat geldt ook voor een andere taak voor het Team Ondermijning: contacten aanboren op alle afdelingen, letterlijk zwerven door de organisatie (over afdelingen en door de hiërarchische lagen) en systeemkennis koppelen aan straatinformatie. Zie hoofdstuk 5.

Voor een **samenvatting**: zie tabel 4.1 in hoofdstuk 4.

3.2 Binnen het bereik van Bibob-beleid: vergunningverlening en meer

Het Bibob-beleid bleef tot voor kort in Zaanstad nagenoeg beperkt tot kwetsbare vergunningen op het terrein van horeca, coffeeshops, prostitutie, gokken, woonwagendplaatsen en autobranche. Er wordt in 2018 actieve Bibob-toetsing ingevoerd voor vastgoed- en grondtransacties, alsook – vanaf een te bepalen grens – voor Wabo-vergunningen, bij inkoop en subsidies.

Het spreekt voor zich dat alertheid is gevraagd bij vergunningverlening. Het kan voor een crimineel of regelvertreder belangrijk zijn om een vergunning te krijgen, zoals een horecavergunning, een Wabo-vergunning of evenementenvergunning. In klantcontacten en bij informatieverzameling vanwege een vergunning-verzoek stuiten ambtenaren op signalen over mogelijke ondermijning. Als vergunningverlening gepaard gaat met een Bibob-onderzoek, levert dat informatie op. Maar ook zonder formeel Bibob-onderzoek leveren gesprekken met klanten, navraag bij ambtelijke collega's en het raadplegen van open bronnen, inzichten op die aanleiding kunnen zijn voor kritische vragen of verdenkingen. Respondenten wijzen onder meer op de volgende signalen:

- Een aanvraag voor een evenement dat vanwege de bezoekersaantallen geen verdienmodel lijkt te hebben.
- Personen die een aanvraag doen als stroman, in die zin dat de vergunning gebruikt en geëxploiteerd lijkt te gaan worden door iemand anders dan de aanvrager.
- Vergunningaanvragen waarbij de indruk ontstaat dat de ware bedoelingen met een pand of project in strijd zijn met het bestemmingsplan of met andere regels.
- Vermoedens van witwassen.

- Aanvragers die niet beschikken over een realistisch bedrijfsplan of die opvallend weinig bedrijfskennis tonen.
- Ongeloof over een legaal verdienmodel voor een bedrijf op bepaalde locaties, bijvoorbeeld vanwege een aanbodoverschot en/of hoge huursommen. Respondenten wijzen bijvoorbeeld op een locatie waar horecabedrijven om de haverklap failliet gaan, waarna weer horeca wordt opgestart, vaak door personen uit dezelfde sociale kringen.

Risicobewustzijn

Het getuigt van toegenomen risicobesef dat het Zaanse Bibob-beleid wordt aangescherpt. Dit past bij het zoeken naar een nieuwe balans. Aan de ene kant investeringen in de stad mogelijk maken en geen onnodige regeldruk voor ondernemers, maar aan de andere kant preventief en reactief optreden tegen ondermijnende praktijken. Zaanstad was te kwetsbaar: het oude Bibob-beleid was terughoudender dan in Amsterdam en dat trok ondermijning aan.

Besluitvorming over het nieuwe Bibob-beleid heeft nog niet geleid tot toetsing van splitsings- en onttrekkingsvergunningen, maar dat wordt – na akkoord op ambtelijke adviezen – ingevoerd in 2019. Dat zou passen bij een aanpak van huisjesmelkers. Terwijl de gemeente dat nu ook juist doet in onder meer de Russische buurt. Wat huisjesmelkers betreft is de gemeente zich bewust van de risico's, maar het beleid blijft achter.

Er zijn verschillende hindernissen om het versterkte risicobewustzijn om te zetten in beleidspraktijk.

In de *eerste plaats* is er weinig capaciteit beschikbaar voor Bibob-onderzoek; dat wordt uitgebreid (zie paragraaf 1.3, punt d.). Bovendien wordt niet louter onderzoek gedaan in het kader van Bibob-toetsing, maar ook naar aanleiding van meldingen over mogelijke ondermijning. Dit zal leiden tot overvraging van de onderzoeks- en analysecapaciteit.

In de *tweede plaats* bestond in Zaanstad al voor 2017 de mogelijkheid om op basis van signalen en vermoedens een Bibob-toets uit te voeren. Zo'n toets was zeldzaam:

“Medewerkers zijn zich meestal onvoldoende bewust van de risico's en staan daardoor bier open voor signalen of een vermoeden dat met de desbetreffende transactie (subsidie, vergunning, vastgoed, verkoop etc.) criminele netwerken of personen zouden kunnen worden gefaciliteerd” (Gemeente Zaanstad, 9 april 2018, Memo Toepassing wet Bibob)

In 2018 wordt het risicobewustzijn dus laag ingeschat. Dat verdwijnt niet zomaar, al zijn er sindsdien wel trainingen gegeven over Bibob en ondermijning.

In de *derde plaats* worden afdelingen in een andere rol geplaatst. Ze dienen een kritischer houding aan te nemen (o.a. Bibob-formulieren laten invullen), ook tegenover (rechts-)personen waarmee ze al (mogelijk lang) een relatie hebben. Ook bestaat de mogelijkheid dat nu aan het licht komt dat het gaat om ondermijnende (rechts-)personen. Hierbij moet bedacht worden dat (stromannen van) ondermijners extra (criminele) belangen hebben om de relatie goed te houden met de gemeente; mogelijk hebben ze zich jarenlang voorbeeldig gedragen in contacten met ambtenaren. De nieuwe kritische houding vereist het vermogen om in gesprekken door te vragen en eventuele twijfels aan de orde te stellen. Dat is wat anders dan een klantgerichte stijl. Het is een zware ambtelijke taak om in directe contacten met derden naar risico's te speuren, deze te onderzoeken en aan de orde te stellen.

Voor een **samenvatting**: zie tabel 4.2 in hoofdstuk 4.

3.3 Wijkgerichte activiteiten

Er zijn ambtenaren met wijkgerichte taken. Ze brengen tijd door in de wijk, leren er inwoners en ondernemers kennen en krijgen al doende een (steeds scherper) beeld van wat zich daar afspeelt. Ze koppelen typische straatinformatie aan ambtelijke informatie. Als ambtenaar onderhouden ze niet alleen contacten in de wijk, maar ook in het ambtelijke apparaat. Door hun functie 'zwerfen' ze als het ware over straat en over afdelingen. De dertien wijkmanagers voldoen bij uitstek aan dit profiel. Het betekent dat ze een laag 'dieper' kunnen kijken naar wat zich afspeelt in de wijk.

Risicobewustzijn

Met het risicobewustzijn van enkele wijkmanagers zat het al goed voordat de programmatische aanpak van ondermijning werd gestart. Zij speelden namelijk een rol bij het agenderen van ondermijningsproblemen in 2015. Ze keken om zich heen en zagen misstanden: onderverhuur, machtsposities via het vastgoed, uitbuiting, illegale bewoning, drugs, gokken en/of overlast. Op sommige Zaanse locaties was het in zekere zin moeilijk om dit soort praktijken niet te zien. 'De agenderende wijkmanager' kon de problemen goed onder woorden brengen en was geloofwaardig vanwege straatinformatie, concrete voorbeelden en zijn niet-handhavende taak. De signalering was gebaseerd op oprechte zorgen over wijk, buurt of straat.

Was of is elke wijkmanager alert op ondermijning? Dat weten we niet. Er zijn verschillen tussen wijken en personen. Wat we wel weten is dat het waardevol is om met de managers te spreken over ontwikkelingen in hun buurt. Een zeker rolconflict is volgens sommige respondenten onvermijdelijk: een wijk vooruit helpen én ondermijning agenderen. Het is de vraag of dit zo is: een wijk vooruit helpen vraagt immers om aanpak (reactief, preventief) van ondermijning. Feit is wel dat het als een rolconflict kan worden ervaren. Ook plaatst signalering van ondermijning een wijkmanager in een andere positie ten opzichte van lokale (actieve) ondernemers en bewoners. Zeker als zich onder actieve ondernemers of bewoners personen bevinden die het misschien wel verdienen om aangepakt te worden. Dát plaatst 'burgerparticipatie' of 'co-creatie' in een handavingsperspectief. Dat is gebeurd in Zaanstad en leidde tot intimidatie van een wijkmanager. Hoe hiermee om te gaan? In elk geval alert zijn en regulier overleg tussen veiligheid en wijkmanagers, waarbij het minstens 50% van de vergadertijd alleen over inhoud mag gaan. Een inhoudelijke en niet-procesmatige oriëntatie is goed voor het risicobewustzijn, om te begrijpen wat er speelt. Natuurlijk is de stap van 'inzicht in ondermijning' naar 'aanpak van ondermijning' lastig. Grondige wijkkennis is echter een voorwaarde voor waardevolle wijkinterventies: hard of zacht, reactief of preventief.

Voor een **samenvatting**: zie tabel 4.3 in hoofdstuk 4.

3.4 Zorg: bouwen aan een veiliger systeem

Op het terrein van de zorg - Wmo en Jeugdwet - wijzen respondenten op kwetsbaarheden in het systeem die leiden tot fraudekansen. Eerst werd gezorgd voor continuïteit van de zorg, voor het afsluiten van contracten en het inrichten van wijkteams. Daarna ontstond inzicht in concrete fraudegevallen en in kwetsbaarheden. Respondenten wijzen op verschillende manieren om het zorgsysteem meer fraudebestendigheid te maken:

- Bij aanbestedingen meer onderzoek naar de zorgaanbieder.
- In nieuwe zorgcontracten voorziet de gemeente in scheiding van 'wonen' en 'zorg'. Dat betekent dat klanten hun zorgaanbieder kiezen, los van de woonlocatie. Zo wordt

voorkomen dat zorgaanbieders claimen dat ze een klant 'op straat' zetten zonder zorgindicatie, in de hoop zo een indicatie als het ware af te dwingen (zie paragraaf 2.3).

- Het invoeren van werkprocessen bij de intake, zodat duidelijk is welke afspraken worden gemaakt over de te leveren zorg en over de te behalen resultaten. Dit is belangrijke houvast bij controles.
- Het vergroten van de kennis over fraudevormen bij uitvoerders, in sociale wijkteams en jeugdteams. Hiertoe worden professionals in de wijk (o.a. wijkteams) getraind om fraude te herkennen en om duidelijk te maken welke stappen gezet kunnen worden.
- Het aannemen van een zakelijke of kritischer houding ten opzichte van zorgaanbieder, bemiddelaar en klant, als tegenwicht voor de doorgesloten klantgerichtheid.
- Bij de aansturing van de sociale wijkteams en jeugdteams dienen kostenbewustzijn en alertheid op fraude een belangrijke plaats te krijgen.
- De gemeente is aangesloten bij het convenant Landelijke Stuurgroep Interventieteams en er wordt een gemeenschappelijk project voorbereid.
- Aansluiten bij het Informatieknoppunt Zorgfraude.

Meer concreet voorziet de 'Notitie Kwaliteit en toezicht jeugd en volwassenen' in de volgende maatregelen om de fraudebestendigheid te verbeteren:

- Het aanstellen van een Wmo-toezichthouder (32 uur per week) die gestalte geeft aan proactief / programmatisch toezicht: niet gebaseerd op concrete en actuele signalen, maar op basis van risicoanalyses en gepland toezicht. Daarnaast zijn er twee toezichthouders die controles uitvoeren op basis van signalen.
- Het Wmo-toezicht verbreden naar toezicht op jeugdhulp.
- Introductie van 'Lerend toezicht op jeugd- en wijkteams', in de vorm van een soort *peer reviews* waarbij inwoners worden betrokken: "Het idee is om wat betreft het toezicht op de sociale wijkteams professionals en inwoners bij een naburig wijkteam langs te laten gaan en aan de hand van kwaliteitswaarden het gesprek te voeren" (Notitie kwaliteit en toezicht jeugd en volwassenen, p. 11).
- Het waarborgen van beleidsruimte / autonomie van toezichthouders, onder meer in de relatie met contractmanagers. De programmatische toezichthouder werkt nu bij de afdeling Handhaving: "In de komende periode wordt de positie van de toezichthouders heroverwogen en kan een meer onafhankelijke plek worden gezocht, niet meer direct in de lijnorganisatie" (Notitie kwaliteit en toezicht jeugd en volwassenen, p. 12).

Risicobewustzijn

De voornemens om het zorgsysteem te verbeteren getuigen van risicobewustzijn in de ambtelijke top. Op de werkvloer hebben medewerkers inmiddels heel wat slechte ervaringen achter de rug, dus op dat niveau zijn er heel wat ogen geopend. Toch zal het niet meevallen om een degelijk systeem op te bouwen. Dat is een meerjarige opdracht.

In onze gesprekken viel op dat het voor menig ambtenaar niet duidelijk is waar signalen van zorgfraude kunnen worden gemeld. Is het ondermijning? Zo ja, dan is het probleem (zie 3.1) dat het meldpunt ondermijning nog niet goed bekend is geraakt. Signalen van zorgfraude komen nu op allerhande plaatsen binnen: op het zorgdomein (contractmanagement, wijkteams, jeugdteams, toezichthouders), maar ook via het klantcontact centrum en via tal van andere *street-level* ambtenaren. Bedenk hierbij dat zorgfraude verweven kan zijn met andere vormen van ondermijning,

zoals vastgoedfraude, uitbuiting, zwart werk of drugshandel. Het lijkt raadzaam om een heldere lijn te communiceren naar alle gemeentemedewerkers; bij narigheid, regelovertreding, ondermijning, fraude en dergelijke: meld het bij het meldpunt ondermijning en bij een leidinggevende. Het is cruciaal dat er dwarsverbanden worden gelegd.

Het valt op dat er ten aanzien van het toezicht op wijk- en jeugdteams wordt gekozen voor een zacht instrument: werkbezoeken bij elkaar, in aanwezigheid van inwoners. Doet dit zachte instrument wel recht aan de moeilijke taak van wijkteams? Vaak professionals in schaal 7 of 8 die te maken krijgen met tactieken van ondermijners om indicaties los te peuteren. Ze krijgen te maken met dilemma's: als ik die indicatie niet geef, komt deze klant op straat. Zijn de medewerkers in staat om dit te overzien? Hebben ze voldoende medische kennis? En wie zijn de ingehuurd medewerkers? Maar ook: Hoe verhoudt het zachte instrument van werkbezoeken zich tot signalen over één of enkele vrijwilligers die ondermijners in de kaart zouden spelen? En tot signalen over zorgklanten die worden geronseld en zorgklanten die reises naar Turkije of Spanje krijgen aangeboden als ze tekenen bij een bepaalde zorgaanbieder? Hoe worden medewerkers gescreend of gebeurt dat niet? Dit alles zijn geen vragen om tijdens een werkbezoek aan een ander team, in aanwezigheid van inwoners, te stellen en te beantwoorden. Toch moeten ze worden gesteld en beantwoord, zo zeggen respondenten. Is op het punt van de werking van wijkteams en jeugdteams het risicobesef wel voldoende? Die vraag klinkt misschien hard over de teams, maar zo is het juist niet bedoeld: ze verdienen meer steun en waarschijnlijk ook (of althans een selectie van medewerkers) een hogere inschaling vanwege hun taakinhoud. Misschien hebben ze wel de lastigste taak op het hele zorgdomein.

Voor een **samenvatting**: zie tabel 4.4 in hoofdstuk 4.

4. In antwoord op de onderzoeksvragen

Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. In paragraaf 4.1 de empirische vragen en in 4.2 formuleren we aanbevelingen.

4.1 Bevindingen

Vraag 1. Wat zijn de meest kritische functies en werkprocessen in de ambtelijke organisatie, in die zin dat ze vatbaar zijn voor beïnvloeding of misbruik door georganiseerde criminelen?

Vraag 2. Risicobewustzijn: Wat is volgens respondenten de stand van zaken bij medewerkers en leidinggevenden wat betreft het herkennen van ondermijning, om er vervolgens tegen op te treden?

Volgens respondenten bestaat de kern van het ondermijningsprobleem in Zaanstad uit drugscriminaliteit, allerlei misstanden met vastgoed en uitbuiting, onder meer bij het huren van woonruimte. Er bestaat een ongelukkige wisselwerking met Amsterdam. Dat is een stad met veel drugscriminaliteit, waarmee onder meer de basis is gelegd voor investeringen in vastgoed. Criminelen zochten met hun drugs- en vastgoedpraktijken 'ruimte' en vonden die onder meer in Zaanstad, mede vanwege minder streng Bibob-beleid en vanwege gunstige vastgoedprijzen.

Bij zorgfraude heeft Zaanstad volgens respondenten het voordeel dat (meer dan) 80 procent van het zorgaanbod in handen ligt van grote contractpartijen met een goede insteek. De reactieve aanpak van zorgfraude kan in hoge mate worden gericht op kleine aanbieders die fraudegevoelige zorgproducten leveren.

Er zijn vier categorieën van ambtenaren die vanwege de inhoud van hun functie kunnen of zullen stuiten op signalen van ondermijning. Voor een deel gaat het om ambtenaren die diensten verlenen waaraan ondermijnende partijen behoefte hebben, zoals een Wabo-vergunning, een horecavergunning, een inschrijving in het BRP of een indicatiestelling voor een zorgproduct. Voor een andere deel gaat het om ambtenaren die door hun werk zaken horen en zien die hen in contact brengen met ondermijnende praktijken. Bijvoorbeeld omdat ze veel tijd doorbrengen op straat, ook op locaties met drugscriminaliteit, illegale bewoning, over-bewoning of huisvesting van personen die mogelijk worden uitgebuit. We onderscheiden:

- Ambtenaren met een *street-level* functie. Zie tabel 4.1.
- Ambtenaren die vergunningen verlenen of die werken op een beleidsterrein waar Bibob-toetsing wordt uitgevoerd, wordt ingevoerd (in 2018) of mogelijk is. Zie tabel 4.2.
- Ambtenaren in een wijkgerichte functie: wijkmanagers. Zie tabel 4.3.
- Ambtenaren die actief zijn op het zorgdomein. Zie tabel 4.4

Tabel 4.1: Functies en risicobewustzijn: street-level functies

<p>Functies met <i>street-level</i> karakter Publiekszaken, klantcontactcentrum, toezichthouders, bouw- en woninginspecteurs, integrale handhavers / BOA Openbare ruimte, sociaal rechercheurs, jongerenwerkers, et cetera</p>
<p>Risicobewustzijn</p> <ul style="list-style-type: none"> - Versterkt bewustzijn in afgelopen jaren: op allerhande manieren (chefs, speeches, media, training, casus,..) zijn ambtenaren gewezen op de nabijheid van ondermijning (misdaad, regelovertreding) in Zaanstad. - Deze boodschappen appelleren aan Zaanse problemen / illegale praktijken waarvan menig <i>street-level</i> ambtenaar (bijvoorbeeld een bouw- en woninginspecteur) toch al op de hoogte was... - Zaanse <i>street-level</i> ambtenaren benoemen tal van signalen van mogelijke ondermijning - Bij een categorie <i>street-level</i> ambtenaren is de ogen voor ondermijning geopend, bijvoorbeeld vanwege informatie over Poelenburg of de Russische buurt - Andere <i>street-level</i> ambtenaren waren al alert op ondermijning en zijn tevreden dat de ogen zijn opengestaan bij bestuurders en topambtenaren <p><i>Met het risicobesef zit het gemiddeld wel goed of het is verbeterd onder street-level ambtenaren; het leidt nog niet altijd tot handelen, want:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Street-level ambtenaren kunnen de waarde van hun persoonlijke inbreng / signalering onderschatten - Signalering is extra werk, naast (drukke) hoofdtaken - Het meldpunt voor ondermijning is nog niet goed genoeg bekend geraakt onder <i>street-level</i> ambtenaren - Het gevaar van een te sterk geloof in data-analyses door Team Ondermijning: veel kennis zit in de hoofden van <i>street-level</i> ambtenaren en zal actief moeten worden opgehaald. Medewerkers van het team Ondermijning zullen door de organisatie, en over afdelingen, moeten zwerven om cruciale uitvoeringskennis te verzamelen

Tabel 4.2: Functies / werkprocessen en risicobewustzijn: vergunning / Bibob

<p>Functies / werkprocessen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Binnen bestaand Bibob-beleid: Exploitatievergunningen (horeca, coffeeshops, prostitutie, gokken); Wabo-vergunning voor een woonwagenstandplaats en in de autobranche - Uitbreiding Bibob-toetsing in 2018 naar: vastgoed- en grondtransacties, vanaf een te bepalen grens voor Wabo-vergunning. Voorstel: in 2019 uitbreiding naar Huisvestingswet. - Evenementen-vergunning
<p>Risicobewustzijn</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitbreiding Bibob-toetsing getuigt van toegenomen risicobewustzijn - Belangrijke stap om te voorkomen dat 'ondermijners' in de Zaanse en Amsterdamse regio Zaanstad zien als een 'gemakkelijke' stad om met verkeerde bedoelingen vergunningen aan te vragen of grond- en vastgoedtransacties aan te gaan <p><i>Stappen die volgens respondenten gezet moeten worden om risicobewustzijn om te zetten in actie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Er is nu onvoldoende capaciteit (1,7) voor het uitvoeren van voorgenomen Bibob-onderzoeken, temeer omdat er ook analyse nodig is voor onderzoek en analyse naar aanleiding van signalen over mogelijke ondermijning van gemeenteambtenaren. Er wordt voorzien in uitbreiding met 1,5 fte voor Bibob-toetsing. - Van de mogelijkheid om op basis van signalen Bibob-toetsing uit te voeren werd tot en met 2017 weinig gebruikgemaakt; volgens een interne inventarisatie bij gebrek aan bewustzijn dat criminelen kunnen profiteren van transacties, zoals een subsidie, vergunning of verkoop. - Bibob-toetsing en de gedachte daarachter vragen een andere stijl van ambtelijke afdelingen: naast gerichtheid op klanten/ondernemers, ook alertheid op ondermijning en daarmee op eventuele slechte bedoelingen van (rechts-)personen, inclusief partijen waarmee al een relatie bestaat

Tabel 4.3: Functies en risicobewustzijn: wijkgerichte activiteiten / wijkmanagers

Functie Wijkmanagers 'zwerfen' als het ware over straat en over ambtelijke afdelingen. Het betekent dat ze een laag 'dieper' kunnen kijken naar wat zich afspeelt in de wijk.
Risicobewustzijn <ul style="list-style-type: none">- Wijkmanagers speelden een rol bij de agendering van ondermijning in Zaanstad- Agendering door een wijkmanager is geloofwaardig vanwege straatinformatie, concrete voorbeelden en niet-handhavende taak- Was of is elke wijkmanager alert op ondermijning? Dat weten we niet. Er zijn verschillen tussen wijken en personen. Wat we wel weten is dat het waardevol is om met de managers te spreken over ontwikkelingen in hun wijk. <i>Rolconflict?</i> <ul style="list-style-type: none">- Een zeker rolconflict is volgens sommige respondenten onvermijdelijk: een wijk vooruit helpen én ondermijning agenderen. Het is de vraag of dit zo is: een wijk vooruit helpen vraagt immers om aanpak (reactief, preventief) van ondermijning. Feit is wel dat het als een rolconflict kan worden ervaren.

Tabel 4.4: Ambtenaren op het zorgdomein en risicobewustzijn

Functies Ambtenaren op het zorgdomein, onder meer contractmanagers, toezichthouders en medewerkers van sociale wijkteams en jeugdteams
Risicobewustzijn <ul style="list-style-type: none">- Een heldere ambtelijke probleemschets van (kleine) zorgaanbieders getuigt van risicobewustzijn: bij de combinatie van zorg en wonen worden wijkteams voor het blok geplaatst; ronselen van klanten die de taal niet goed beheersen. Ook wordt gewezen op inpalm-tactieken richting sociale wijkteams en jeugdteams. Kortom, malafide zorgaanbieders proberen de 'sociale druk' op deze teams op te voeren.- Er worden maatregelen aangekondigd en doorgevoerd, zoals het aanstellen van een Wmo-toezichthouder, het organiseren van autonomie van toezichthouders in de relatie met contractmanagers; strakker sturen op te behalen resultaten, vanaf de intake; het versterken van de kennis over fraudevormen bij uitvoerders in de sociale wijkteams en jeugdteams; en introductie van 'Lerend toezicht op jeugd- en wijkteams'. <i>Hindernissen om het risicobewustzijn om te zetten in ambtelijk handelen:</i> <ul style="list-style-type: none">- Er bestaat onduidelijkheid over de route van een melding over mogelijke zorgfraude- Signalen over zorgfraude zijn daardoor nog versnipperd over de organisatie- Zorgfraude kan verwerven zijn met vastgoedfraude; hoe worden de signalen over deze fenomenen bij elkaar gebracht?- De wijkteams en jeugdteams hebben een zware en belangrijke taak; toch werken daar redelijk laag ingeschaalde medewerkers. Is het niet verstandig of nodig om in de frontlijn van de zorg ook beter betaalde en hoger opgeleide professionals te plaatsen?- Voor het toezicht op de wijkteams en jeugdteams wordt voor een zacht instrument gekozen, namelijk werkbezoeken over en weer, met een rol voor inwoners. Is dat wel effectief en stevig genoeg? Leiden gesprekken tussen <i>peers</i> tot voldoende kritische vragen en tot voldragen analyses?

Vraag 3. Wat is binnen de ambtelijke organisatie bekend over situaties waarbij criminelen een (al dan niet) geslaagde poging hebben gedaan om misbruik te maken van gemeentelijke kennis of activiteiten?

In ons onderzoek hebben we geen corruptie of integriteitskwesaties onderzocht. Onderzoek naar één zo'n casus vergt meer onderzoekstijd dan dit rapport. Dergelijke invloedsoefening hebben we dus gemist. Bij misbruik van gemeentelijke diensten maken georganiseerde criminelen ook meestal geen gebruik van corruptie. Ook niet van intimidatie, al kregen we daar wel enige signalen over, bijvoorbeeld richting ambtenaren die panden controleren. Het ondermijnende van georganiseerde misdaad is juist ook dat wordt geprobeerd de ware aard, gedragingen en intenties te verbergen en om op een ogenschijnlijke manier gebruik te maken van gemeentelijke diensten en van gemeentelijk handelen. We hebben daarom bij beantwoording van vraag 3 geïnventariseerd op welke manier drugscriminaliteit, vastgoedondermijning en zorgfraude onbedoeld wordt gefaciliteerd.

Drugscriminaliteit wordt onbedoeld als volgt gefaciliteerd:

- Drugscriminelen profiteren van een lage pakkans vanwege de prioriteiten en werkwijzen bij politie en justitie. Respondenten waarderen dat de lokale politie dit heeft doorbroken bij de aanpak in Poelenburg, maar een basisteam telt (bijna) geen rechercheurs die voltijds bezig zijn met het opsporen van georganiseerde (drugs-)criminaliteit. Als personen met een belangrijke rol in criminele drugsnetwerken niet zijn veroordeeld, stijgt de kans dat ze Bibob-toetsing doorstaan. En, met drugsgeld, de stap zetten naar de bovenwereld, met vastgoedverwerving, vastgoedverhuur en bouwactiviteiten.
- Het Nederlandse drugsbeleid is gericht op zogenoemde *harm reduction*; het beperken van de schade van drugsgebruik op de gezondheid. Het belang van dit volksgezondheidsperspectief valt te begrijpen, maar drugsgebruik vraagt om drugsproductie en drugshandel. Dat er in Nederland – zeker ook in de Amsterdamse en Zaanse regio – een grote criminele drugsindustrie is ontstaan, krijgt (te) weinig aandacht in het drugsbeleid.

Vastgoedondermijning wordt onbedoeld als volgt gefaciliteerd:

- Er werd lang een beperkt Bibob-beleid gevoerd.³
- Er werd en wordt gedoogd of gelegaliseerd bij illegale bouwactiviteiten. In het bijzonder wijzen respondenten op illegale woningsplitsing, om huisjesmelkerij mogelijk te maken. Dit werd lang gezien als 'simpele' regelovertreding. De maatschappelijke schade werd onderschat: slechte leefomstandigheden voor huurders, de mogelijkheid dat diezelfde huurders op andere terreinen worden uitgebuit (b.v. arbeid, zorg of prostitutie), woonoverlast en stagnerende lokale economie.
- Er wordt illegaal gewoond op bedrijventerreinen. Soms al tientallen jaren.
- Respondenten wijzen op informatie, versnipperd over afdelingen en ambtenaren. Voor de ene afdeling is een vastgoedbezitter bijvoorbeeld iemand die louter wat bureaucratische regels overtreedt. Voor anderen binnen de gemeente kan zichtbaar zijn dat gezinsleden drugsgeld witwassen en huurders uitbuiten. Bij gebrek aan informatie worden verkeerde beslissingen genomen.

³ Er wordt in 2018 actieve Bibob-toetsing ingevoerd voor vastgoed- en grondtransacties, alsook – vanaf een te bepalen grens – voor Wabo-vergunning, bij inkoop en subsidies. Dit vergt versterking van de kennis en het risicobewustzijn van medewerkers (er zijn trainingen uitgevoerd), aanpassingen van contractvoorwaarden en voldoende capaciteit om de toetsing uit te voeren. Inmiddels wordt ambtelijk geadviseerd om Bibob-toetsing in 2019 ook uit te breiden naar bepaalde vergunning op de Huisvestingswet, zoals splitsing.

Zorgfraude wordt onbedoeld als volgt gefaciliteerd:

- Zorgfraude wordt veroorzaakt door kwetsbaarheden in het geïntroduceerde systeem. Als zorg de vorm van een dienst krijgt (bijvoorbeeld begeleiding), zijn de resultaten slecht meetbaar. Ook hebben zorgaanbieders een medische kennisvoorsprong op gemeentelijke indicatiestellers. Bovendien krijgen weinig zelfredzame mensen een pgb, maar toch kan een pgb-klant zijn eigen zorg inkopen. Fraudeurs zoeken naar klanten die spookzorg accepteren of naar klanten die, in ruil voor een (gering) eigen voordeel, meewerken aan zorgfraude.
- De sociale wijkteams en jeugdteams zijn gericht op goede zorg voor een klant. Welke zorg dat is, valt lastig in te schatten. Daardoor kunnen zorgaanbieders invloed uitoefenen op het gekozen zorgpakket. Respondenten signaleren dat zorgaanbieders pogingen ondernemen om goede relaties op te bouwen met wijkteams. Dat is legitiem, maar ze denken dat het soms de vorm krijgt van inpalmen.
- Wijkteams worden ook voor het blok geplaatst door zorgaanbieders die zorg koppelen aan wonen: zonder zorgindicatie, lijkt de klant op straat te komen. Met behulp van dergelijke psychologische druk worden indicaties verkregen.
- Respondenten wijzen op het risico dat vrijwilligers bijbedoelingen hebben, in die zin dat ze voor bepaalde louche zorgaanbieders klanten zoeken.

Vraag 4. Wat zijn de risico's op ondermijnende invloed van het bestuurlijke besluitvormingsproces?

Respondenten denken dat raadsleden (bij het stellen van raadvragen) niet altijd over volledige informatie beschikken ten aanzien van bepaalde (rechts-)personen. De aanpak van ondermijning leidt tot controles, sluitingen, en dwangsommen, hetgeen kan leiden tot klachten van ondernemers of bewoners, ook bij raadsfracties. Het kan gaan om reële klachten of bezwaren, maar ook om ondermijners die - via de raad – zich verzetten tegen legitiem overheidsoptreden. Dit vraagt politieke scherpheid binnen afzonderlijke fracties, maar ook ten aanzien van het gehele politieke handelen. Er komt een belangrijke opdracht voor politici en politieke partijen in beeld. Net als ambtenaren, dienen zij scherp (en scherper) te zijn bij het inschatten van de (mogelijk ondermijnende) bedoelingen van bewoners en ondernemers.

Bij zogenoemde co-creatie – inspraak door bewoners en ondernemers – wijzen respondenten op het mogelijke risico dat enkele 'actief participerende burgers' aangestuurd op bestuurlijke besluitvorming die bepaalde ondermijnende activiteiten faciliteert, zoals uitbreiding van vastgoedportefeuilles.

Georganiseerde criminelen of systematische regelovertreeders zijn in een bepaald opzicht weldoener of een positieve kracht in wijken of sociale kringen. Het maakt hen populair in sociale kringen met daarbinnen personen met een functie in het lokaal bestuur. Ook dit vraagt om alertheid van bestuur, ambtenaren en raadsleden.

4.2 Aanbevelingen

We formuleren aanbevelingen. Ze zijn bedoeld als maatregelen die kunnen worden overwogen en beogen met name om verder te gaan op het ingeslagen pad.

1. Zorg dat het Team Ondermijning in staat is om bij de gemeentelijke en integrale aanpak van ondermijning actie en focus te organiseren; zo nodig snel, maar wel op basis van een scherpe en levensechte analyse. Zie tabel 4.5. Kwalitatieve en kwantitatieve uitbreiding is nodig: om gestalte te kunnen geven aan uitbreiding van de Bibob-toetsing; om meldingen over

ondermijning vanuit de ambtelijke organisatie te kunnen verwerken; om gestalte te kunnen geven aan intern en extern relatiebeheer; omdat een scherpe inhoudelijk blik wordt gevraagd en omdat Zaanstad een stad is met veel inwoners, met verdere verstedelijking en met een stevige opdracht op het dossier ondermijning. De werkdruk zal hoog zijn in het team, met zo nodig bereikbaarheid en inzetbaarheid buiten kantooruren.

Tabel 4.5: Actie en focus organiseren bij de aanpak van ondermijning

Het gaat bij ondermijning (ook) om urgente problemen, met directe maatschappelijke schade. Operationele of beleidsmatige routines schieten dan tekort bij de aanpak. Ondermijners zijn flexibel, bot, hebben dossierkennis en huren juristen in. Dat overvraagt reguliere ambtelijke en bestuurlijke processen. Er bestaat behoefte aan 'versnellers' in het ambtelijke en bestuurlijke handelen. Dit wordt begrepen in Zaanstad, want met het team Ondermijning wordt geprobeerd om met (gebieds-)gerichte interventies doorbraken te realiseren. Bij ondermijning komt het aan op het organiseren van het vermogen om inherente kwetsbaarheden in het ambtelijke en bestuurlijke handelen waar nodig te doorbreken:

- Het kweken van *urgentie* omtrent concrete maatschappelijke veiligheidsvraagstukken in Zaanstad, waarbij afdelingen beseffen het vraagstuk niet alleen aan te kunnen. Het gaat om een urgente, ernstige kwestie; gezamenlijke inspanningen zijn nodig om de maatschappelijke veiligheid betekenisvol te verbeteren.
- Urgentie kweken vergt het vermogen om op basis van een scherpe analyse te komen met een doordringend verhaal, waaruit blijkt wat de sociale en economische schade is. Zo'n analyse vergt koppeling van informatie uit het veld aan beleidsinformatie.
- Op basis van de analyse gaat het om het maken van 'situationele focus'; gericht op een gebied, dossier of thema. Er dienen intern en extern betrokkenen te worden geselecteerd om te komen tot concrete en gerichte actie.
- Zwerven door de hiërarchie / organisatiestructuur. De mogelijkheid om iedereen te spreken en overall te observeren; van de balie van Publiekszaken tot MT-vergaderingen, van schaal 4 tot en met schaal 16; binnen de ambtelijke organisatie, maar ook bij partners, zoals corporatie, politie en justitie. Op die manier kunnen verbindingen worden gelegd en kan kennis en informatie op de juiste plek worden gebracht.
- In het team ondermijning behoren enkele stevige persoonlijkheden te zitten die ver willen gaan om noodzakelijke vooruitgang te bereiken.
- Analyseren en praten – hoe scherp ook - kan stagneren. Het attendeert op drie belangrijke factoren: 1.) er is behoefte aan steun en geleend gezag van de burgemeester; 2.) er is behoefte aan een budget ('een zak met geld') dat, zo nodig, direct voor een urgente kwestie kan worden ingezet. Dat voorkomt dat iedereen vindt dat iets móet gebeuren, zonder dat dit gebeurt; en 3.) er is behoefte aan steun van het gemeentelijk managementteam.
- Een gemeentelijk team ondermijning kan alleen duurzame doorbraken forceren bij voldoende lokale opsporing / recherche (zie **aanbeveling 3**) en bij de mogelijkheid om bij gestelde prioriteiten gestalte te geven aan multidisciplinaire opsporing (zie **aanbeveling 4**). Als dit niet gebeurt, dan loopt de aanpak vroeg of laat vast en worden bestuurlijke instrumenten ingezet bij casus waarbij dit ontoereikend is (of zelfs ongewenst).

2. Zorg dat het meldpunt voor ondermijning, na bekendmaking, ook daadwerkelijk bekend en vertrouwd raakt. Dit vergt overtuigingskracht en trekken en sleuren vanuit het Team Ondermijning.
3. Ondermijning is in Zaanstad in hoge mate georganiseerde (drugs-)criminaliteit. Om hiertegen op te treden – óók als dat integraal gebeurt – zijn opsporingsonderzoeken onmisbaar. Hiertoe dient vaste researchcapaciteit te worden toegewezen ten behoeve van de opsporing van lokale georganiseerde misdaad in Zaanstad. Een vaste stedelijke researchcapaciteit van tenminste tien rechercheurs - werkzaam en gehuisvest in Zaanstad - is noodzakelijk in een stad met meer dan 150.000 inwoners, met riante criminele kansen in de regio en met een criminele kern die in Zaanstad wortelt, criminaliseert en doorgroeit. Lokale opsporing kan voorkomen dat bestuurlijke handhaving wordt ingezet bij zaken die eerst en vooral een politiekwestie zouden moeten zijn.
4. Geef gestalte aan 'multidisciplinaire opsporing'. We doelen hiermee op een integrale aanpak van ondermijning, maar met een stevig aandeel van recherche: lokale recherche (zie aanbeveling 3), maar ook financiële recherche, in samenwerking met RIEC en andere RIEC-partners, zoals Belastingdienst en FIOD, mogelijk aangevuld met andere partijen.
5. Geef invulling aan het voornemen om kostenbewustzijn en resultaatsturing in te voeren in de zorgketen, bij de aanpak van zorgfraude.
6. Heroverweeg het gangbare ambtelijke salarishuis. Uitvoerders of ambtenaren met projectopdrachten kunnen zulke lastige en belangrijke taken hebben, dat hogere inschaling wenselijk kan zijn, op het niveau van leidinggevend. We denken aan het Team Ondermijning (WO- en HBO-opleidingsniveau), maar ook aan functies in sociale wijkteams en jeugdteams.
7. In het drugsbeleid ontstaat langzaamaan een verschuiving van alleen *harm reduction*, naar ook *use reduction*: voorkomen dat jongeren drugs gebruiken of proberen dat gebruikers stoppen. Het is interessant om deze lijn te verkennen met lokale jongerenwerkers en drugshulpverleners.
8. We kregen signalen dat jongeren worden geronseld door drugscriminelen, onder meer jongeren met gokschulden. Het past bij het 'sociale' aspect van de aanpak van ondermijning om hierover straatinformatie te verzamelen, zodat de aard en impact kan worden beoordeeld.
9. Overweeg op twee terreinen - namelijk: 1.) sociale wijkteams en jeugdteams, en 2.) Team Ondermijning – *auditing* in te voeren, dat wil zeggen kennisvergaring over lopende zaken, met inbreng van betrokken professionals, door praktijkmensen én onderzoekers: uitmondend in praktische en openbare adviezen.
10. Veranker de aanpak van Ondermijning verder in het gehele ambtelijke managementteam. Maak op dat niveau onder meer inschattingen over de consequenties van strategisch beleid (onder meer in de ruimtelijke en economische sfeer) voor de lokale criminele kansen.

11. Wees voorbereid op de onvermijdelijke ambtelijke, bestuurlijke en politieke dilemma's bij de aanpak van ondermijning. Mini-simulaties van fictieve maar realistische casus kunnen daartoe worden gebruikt. Bij een *real-life* dilemma kan ambtelijk en/of bestuurlijk een dilemmatafel worden belegd; een overleg waarin wordt doorgedacht over de vraag wat het meest verstandig is in een lastig parket.

Literatuur / bronnen

Beke, B. e.a. (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak*. Den Haag: Boom Lemma.

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde Misdad*. Zoetermeer: Dienst landelijke Informatieorganisatie.

Europol (2017). *Serious and organised crime threat assessment. Crime in the age of technology*. Den Haag: Europol.

Fenger, M., Chin-A-Fat, N., Frankowski, A. & Torre, L. van der (2016). *Naar een rechtmatige zorg in het gemeentelijke sociale domein*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Gemeente Zaanstad, *Toepassing wet Bibob*, 9 april 2018

Gemeente Zaanstad, *Notitie kwaliteit en toezicht jeugd en volwassenen*, 2017.

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

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

Tops, P.W. & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78 (7), 12-15.

Tops, P.W., Valkenhoef, J.M. van, Torre, E.J. van der & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom Criminologie.

Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Den Haag: Boom Criminologie.

Bijlage 1

Verantwoording

Dit rapport is gebaseerd op informatie van gemeenteambtenaren in verschillende functies, wat betreft afdeling en hiërarchie. We hebben vijf interactieve trainingen verzorgd aan in ruim honderdvijftig gemeenteambtenaren van uiteenlopende afdelingen en sectoren: burgerzaken, vergunningen, de 'harde sector' (ontwikkeling, grond, vastgoed, economische zaken), ambtenaren met wijkgerichte taken, het sociaal domein en ambtenaren in de buitendienst, zoals toezicht en handhaving. We legden uit wat 'ondermijning', bespraken met hen 'kritische' ambtelijke functies en werkprocessen en we verzamelden informatie, onder meer over casus. We voerden zes groeps gesprekken van minimaal 2 uren en vijftien minuten met in totaal 34 ambtenaren, namelijk:

1. Afdelingshoofd P&O, coördinator integriteit
2. Afdelingshoofd naleving
3. Afdelingshoofd informatie en contractmanagement
4. Afdelingshoofd wijkbeheer en onderhoud
5. Afdelingshoofd burgerzaken
6. Afdelingshoofd openbare orde en veiligheid
7. Vergunningverlener
8. Allround medewerker KCC Burgerzaken
9. Makelaar Onroerend goed, grondzaken
10. Projectleider Senior Projecten
11. Ondernemersloket
12. Vergunningverlener
13. Afdelingshoofd Basisregistraties
14. Projectleider maatschappelijk domein
15. Vergunning coördinator
16. Projectleider voorzieningen
17. Medewerker gebruikstoezicht
18. Medewerker integriteit
19. Projectleider expert projecten: armoede en participatie
20. Financieel administratief medewerker expert uitkeringen
21. Teamleider straattoezicht
22. Inspecteur advies en toezicht BW inspecteur
23. Medewerker juridische zaken
24. Medewerker omgevingsplannen
25. Medewerker vergunningscentrum
26. Medewerker grondzaken
27. Medewerker veiligheid
28. Projectleider junior projecten: sport, zorg en woning
29. Projecten jeugd en onderwijs
30. Medewerker uitkeringen
31. Financieel administratief medewerker senior uitkeringen
32. Projectleider junior projecten: sport, zorg en woning
33. Projecten jeugd en onderwijs
34. Medewerker uitkeringen

We hebben twee groeps gesprekken gevoerd met gemeenteraadsleden over dit onderzoek. Een begeleidingscommissie heeft feedback gegeven op twee conceptversies van dit rapport. Die commissie bestond uit:

- Gemeentesecretaris
- Sectorhoofd Veiligheid en Handhaving
- Senior Raadsadviseur
- Coördinator integriteit, P&O
- P&O adviseur
- Programmamanager Ondernijning
- Hoofd communicatie

Colofon

Dit rapport is opgesteld door Maaïke Heijkoop MSc en dr. Edward van der Torre (LokaleZaken), met medewerking van prof. dr. P. Tops (Tilburg University). Het rapport kan worden opgevraagd via info@lokalezaken.com. Voor bedrijfsinformatie: zie www.lokalezaken.com