

# Gemeente Hoorn

## Veiligheidsscan 2021

September 2021



## Inhoud

1.	Inleiding	2
1.1	Onderzoeksvragen	2
1.2	Onderzoeksactiviteiten	2
1.3	Leeswijzer	2
2.	Veiligheid: beleid en organisatie (vanaf 2009)	4
2.1	Een omslag in 2010	4
2.2	Verdieping sinds 2014	5
2.3	Veiligheidsambitie 2022: ondermijning en sociale opgaven	6
3.	In cijfers: geregistreerde criminaliteit	8
3.1	Vermogensdelicten	8
3.2	Geweld	10
3.3	Drugsincidenten	11
3.4	Veiligheidsbeleid: lessen en ambitie	13
4.	Ondermijning en risicolocaties: prestaties en ambities	14
4.1	Drugscriminaliteit: sociale schade en verweven met andere criminaliteit	14
4.1.1	Lokale fenomenen: schadelijke effecten	14
4.1.2	De veiligheidsambitie	16
4.2	Artikel 13b Opiumwet: beproefde werkwijzen en agendering	19
4.3	Een blijvende probleem: huisvesting en uitbuiting van arbeidsmigranten	21
4.4	Risicolocaties: nieuwe (publiek-private) ambities	23
4.5	Werken aan een weerbare organisatie	25
4.6	Tot slot: overleg over ondermijning	
5.	Op de grens: veiligheid, zorg en ordehandhaving	27
5.1	Top-X aanpak: de basis is op orde	27
5.2	Openbare orde	28
5.2.1	Wijkgericht (overlast)overleg	28
5.2.2	De gemeentelijke toezichtorganisatie	29
6.	Samenvatting: in antwoord op de onderzoeksvragen	31
6.1	Geregistreerde criminaliteit en overlast	31
6.2	Ondermijning en risicolocaties: criminele kansen en patronen	32
6.3	Aanbevelingen	34

Colofon (37)

# 1. Inleiding

## 1.1 Onderzoeksvragen

De gemeente Hoorn wil de balans opmaken van de lokale veiligheidssituatie en van het veiligheidsbeleid anno 2021, ten behoeve van beleidsaanpassingen in (het verkiezingsjaar) 2022. Sinds de jaren '00 is de veiligheidsorganisatie opgebouwd en enkele keren aangepast op de actuele situatie. Het huidige veiligheidsbeleid, neergelegd in de zogenoemde Veiligheidsambitie 2022, heeft de accenten verschoven richting minder zichtbare en meer complexe vraagstukken. Het betreft zowel sociale problematiek als zogenoemde ondermijnende criminaliteit. Deze verschuiving is gepaard gegaan met nauwere afstemming tussen zorg en veiligheid (Veiligheidsambitie 2022, p. 5). Er werd en wordt gezocht naar een passende ambitie bij het veiligheidsbeleid: gericht op kennis over de problematiek, rekening houdend met de organisatorische en personele slagkracht. De veiligheidsscan 2021 beoogt hier een bijdrage aan te leveren. Daartoe worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat zijn belangrijke kenmerken en veranderingen in de veiligheidssituatie in de gemeente Hoorn (met de nadruk op de periode vanaf 2018)?
  - a. Wat zijn de ontwikkelingen wat betreft geregistreerde vormen van criminaliteit en overlast?
  - b. Wat zijn de ontwikkelingen van vormen van criminaliteit en overlast die (in hoge mate) buiten het zicht blijven van registraties of meldingen?
2. Welke consequenties zouden de veranderingen en kenmerken van de veiligheidssituatie kunnen of behoren te hebben voor het veiligheidsbeleid van de gemeente en van haar belangrijke partners?

## 1.2 Onderzoeksactiviteiten

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we relevante documenten en bronnen bestudeerd. We hebben gebruikgemaakt van registraties in het politiesysteem BVH. De cijfers zijn aangeleverd en gecontroleerd door de politie. Voorts hebben we in (groeps-)interviews gesproken met 24 respondenten bij gemeente (14), politie (3), justitie (2), RIEC (2), jongerenwerk (2) en corporatie (1). Ook hebben we geobserveerd op locaties die in interviews zijn besproken.

## 1.3 Leeswijzer

De voortgang van het veiligheidsbeleid in Hoorn - neergelegd in opeenvolgende Veiligheidsambities, tot en met de geldende veiligheidsambitie 2022 - wordt ambtelijk gemonitord (via een zogenoemde voortgangsmatrix) en over de voortgang wordt de gemeenteraad geïnformeerd.<sup>1</sup> Deze verkenning geeft geen totaaloverzicht, maar zoomt in op thema's die – op basis van de interviewronde - lijken te vragen om verdere ontwikkeling (vaak een doorontwikkeling van bestaande inspanningen) of om nieuwe of hernieuwde focus in het veiligheidsbeleid na 2022. Vanuit die invalshoek gaat deze rapportage achtereenvolgens in op de volgende thema's:

- Hoofdstuk 2 zet de belangrijkste ontwikkelingen in het lokale veiligheidsbeleid sinds 2009 op een rij.

---

<sup>1</sup> Brief maart 2021.

- Hoofdstuk 3 gaat in op de trends in de politieregistraties van criminaliteit en overlast. De daling van de vermogens en geweldsmisdrijven past binnen een al langer bestaande trend. Lage registraties over ‘vervaardigen softdrugs’ (hennepsteelt) en drugshandel en drugsbezit roepen de vraag op hoe dit kan, omdat professionals inschatten dat dit veelvuldig voorkomt in Hoorn.
- Drugscriminaliteit (hennepsteelt en drugshandel) is verweven met andere vormen van criminaliteit, zoals cybercrime en zedendelicten. Er worden slachtoffers gemaakt door criminele rekrutering en pressie, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in seksuele uitbuiting. Zie paragraaf 4.1.
- De aanpak van panden waar drugs wordt aangetroffen (met behulp van artikel 13b Opiumwet) verloopt langs vertrouwde lijnen. Er wordt gezocht naar een balans tussen
  - nadat een hennepkwekerij is aangetroffen. Zie paragraaf 4.2.
  - De huisvesting en (mogelijke) uitbuiting van arbeidsmigranten is een blijvend probleem in Hoorn en breder in West-Friesland. Zie paragraaf 4.3.
- Er bestaat behoefte aan intensivering van de publiek-private inspanningen bij het bestrijden van ondermijning op risicolocaties, zoals bedrijventerreinen en havens. Zie paragraaf 4.4.
- De gemeentelijke organisatie werkt aan de weerbaarheid tegenover ondermijnende criminaliteit. De versterking daarvan is geagendeerd. Zie paragraaf 4.5.
- Bij de zogenoemde top-X aanpak is met intensieve trajecten een brug geslagen tussen zorg en veiligheid. Dat is een goede ontwikkeling, gericht op daders. Het roept de vraag op of een dergelijke aanpak en doorbraak ook bruikbaar zijn om onder moeilijke omstandigheden slachtoffers te helpen. Zie paragraaf 5.1
- Het lokale gebiedsgerichte overleg is van oudsher sterk gericht op overlast in het publieke domein. Vanwege de afname daarvan en de agendering van andere veiligheidsvraagstukken is doorontwikkeling van dit overleg geboden. Zie paragraaf 5.2
- Verstoringen van de openbare orde en regelovertredingen stellen eisen aan de gemeentelijke toezichtorganisatie. Die organisatie ‘staat’, maar verdere ontwikkeling is geboden. Zie paragraaf 5.2.

Hoofdstuk 6 beantwoordt de onderzoeksvragen en kan worden gelezen als **samenvatting**.

## 2. Veiligheid: beleid en organisatie (sinds 2009)

### Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft belangrijke ontwikkelingen in het lokale veiligheidsbeleid sinds 2009: de omslag in 2010 (paragraaf 2.1); de verdieping van de aanpak van (geregistreeerde) aangifte criminaliteit naar minder zichtbare veiligheidsvraagstukken (paragraaf 2.2); en de focus op ondermijning en sociale opgaven in de Veiligheidsambitie 2022 (paragraaf 2.3).

### 2.1 Een omslag in 2010

In 2010 geeft het coalitieakkoord prioriteit aan veiligheid. Veiligheid was in de jaren daarvoor op de politiek-maatschappelijke agenda gezet. In een landelijke analyse van vier belangrijke vormen van geregistreeerde criminaliteit – de zogenoemde Gemeentelijke Veiligheidsindex die rekening houdt met het inwonertal - scoort Hoorn ongunstig. De stad staat - van alle Nederlandse gemeenten (met de onveiligste gemeente op plaats één) - op plek zeventien. Decennialang was veel tijd en energie gespendeerd aan de sociale en fysieke aspecten van de enorme groei die de stad doormaakte; van 18.574 inwoners in 1970, via 57.383 in 1990 en 71.255 in 2012. Nu komt de veiligheidsproblematiek in beeld. Een zogenoemde stadsscan (Beke e.a., 2009) brengt criminele kansen en praktijken in kaart.

Hoorn telt in 2009 slechts enkele medewerkers die voltijds bezig zijn met veiligheidsbeleid. Belangrijke onderdelen van het veiligheidsbeleid, zoals de aanpak van kwetsbare groepen en van veelplegers, liggen in handen van de afdeling Welzijn. De consequentie was dat de nadruk lag op preventie en ondersteuning, zonder dat grenzen werden gesteld. Het sociale perspectief en het veiligheidsperspectief kwamen niet of nauwelijks samen; de perspectieven botsten of stonden los van elkaar. Er werden de nodige resultaten geboekt, bijvoorbeeld met het beteugelen van jeugdoverlast en beleid om het drankgebruik (onder jongeren) te verminderen, maar dit remde de ongunstige trend wat betreft geregistreeerde misdaad niet. Door de fysieke infrastructuur (dicht bebouwd, weinig zichtlijnen en matig beveiligde huurwoningen) en beperkte politiecapaciteit, was de kansenstructuur voor veelplegers gunstig wat betreft diefstal en inbraak. Voorts was de pakkans gering voor geweldplegers in de horeca en voor de georganiseerde drugswereld, in het bijzonder hennepsteelt. Hoorn stond (en staat) te boek als regionaal centrum voor hennepsteelt. De stadsscan uit 2009 concludeert dat er behoefte bestaat aan verdiepende analyses van verschillende groepen, te weten:

- Jeugdgroepen die doorgroeien van overlast naar (instrumentele) criminaliteit.
- Dadergroepen bij straatroven, overvallen en uitgaansgeweld.
- Groepen die zich onder meer bezighouden met drugshandel en hennepsteelt.

In 2010 wordt de Veiligheidsambitie 2014 opgesteld. het is de eerste keer dat een Hoorns veiligheidsplan politiek-bestuurlijke prioriteit geniet. Het besef bestaat dat er een inhaalslag gemaakt moet worden. Dit komt tot uitdrukking in capaciteitsuitbreiding. In de ambtelijke organisatie is in 2013 minder fte gespecialiseerd bezig met sociale veiligheid, inclusief ambtenaren die Bibob-onderzoek verrichten (Van der Torre e.a., 2013).

In de uitwerking van de Veiligheidsambitie wordt prioriteit gegeven aan veilig uitgaan (minder uitgaansgeweld en minder overlast) en aan veilig wonen. Tot dat laatste wordt (vermindering van de) overlast gerekend, maar ook het reduceren van de hennepsteelt (in woningen) en het verminderen van de woninginbraak. De persoonsgerichte aanpak (o.a. van veelplegers en de nazorg van ex-gedetineerden) wordt grotendeels ondergebracht bij het Veiligheidshuis West-Friesland. De gebiedsgerichte aanpak wordt gericht op locaties met een optelsom van

veiligheidsproblemen, namelijk in de Grote Waal (Siriusstraat e.o.), de Kersenboogerd (rondom het station) en Risdam Noord. Twee *trouble shooters* – een soort Hoornse variant op de Rotterdamse stadsmarinier – analyseren de problemen in de wijk en doen concrete voorstellen om verbeteringen te reageren. De nuchtere blik op problemen op straat attendeert op een ongemakkelijke realiteit, zoals (uitkerings-)fraude, (middel)zware criminaliteit en tekortkomingen in het optreden van gemeente, jongerenwerk of politie. Dit maakt gerichte interventies mogelijk, maar stuit ook op grenzen: de straatkennis staat op afstand van beleidsambtenaren en botst met het dominante perspectief bij welzijn (Van der Torre e.a., 2013). Toch wordt vooruitgang geboekt vanaf 2010. Met meer ambtelijke capaciteit wordt focus aangebracht op geselecteerde dossiers. De geregistreerde criminaliteit daalt (al is dat een landelijke trend) en het vermogen om veiligheidsproblemen te onderkennen, en volgens aan te pakken, is verbeterd. Veiligheidsambtenaren werken – als voorportaal van het driehoeksoverleg – samen met politiemensen die de teamchef ondersteunen. Dit groeit vanaf 2010 en is tot op de dag van vandaag (2021) een belangrijke pijler van het lokale (integrale) veiligheidsbeleid.

## **2.2 Verdieping sinds 2014**

In 2015 wordt een nieuwe Veiligheidsambitie opgesteld, gericht op 2018. De doelstellingen ten aanzien van de geregistreerde criminaliteit hebben relevantie verloren, mede omdat de cijfers in 2014 gunstiger en stabiel zijn (zie hoofdstuk 3). In het veiligheidsbeleid wordt daarom de omslag gemaakt van geregistreerde (aangifte)criminaliteit naar lastiger veiligheidsvraagstukken. Het betreft hardnekkige problemen in kwetsbare (delen van) wijken en die ‘risicoburgers’ ondervinden en veroorzaken.

De gebiedsgerichte aanpak wordt verdiept, gebaseerd op beschikbare analyses en straatkennis. In de Grote Waal wordt daarbij geprofiteerd van fysieke ingrepen (betere woningen), al blijft dat in het kwetsbare deel van de Kersenboogerd (‘de binnenring’) achterwege. In de Kersenboogerd wordt de aandacht gericht op overlastlocaties en op gezinnen. Voorts wordt op verschillende manieren gestalte gegeven aan een persoonsgerichte aanpak. Op basis van inzicht in personen die veel overlast veroorzaken en/of systematisch criminaliteit plegen, ingezet op een top-5: één voor volwassenen en één voor jongeren. Ook wordt gestalte gegeven aan het begeleiden en huisvesten van ex-gedetineerden, waarbij wordt samengewerkt met de gebiedsteams. Daarbij wordt een plan per gezin opgesteld: één gezin en één plan.

Gemeente, politie en corporatie werken samen bij de aanpak van panden waar drugs (met name hennepsteelt) wordt aangetroffen, waarbij gebruik wordt gemaakt van artikel 13b Opiumwet. Er wordt door de gemeente, met externe partners (op basis van een convenant) gecontroleerd op misstanden, zoals zwart werk, arbeidsuitbuiting en/of fraude (sociale zekerheid, woon- en adresfraude en fiscaal). De noodzaak hiertoe bleek onder meer uit analyses die werden gemaakt van Grote Waal en Kersenboogerd.

In deze periode (van 2014 tot 2018) wordt de zogenoemde ondermijning geagendeerd; de ondermijnende effecten van vormen van georganiseerde criminaliteit. De volgende criminele patronen komen wat dat betreft in Hoorn in beeld:

- Er zijn criminele gelegenheidsstructuren door een optelsom van situationele en economische omstandigheden: de ligging boven Amsterdam (met veel criminele praktijken en netwerken); de combinatie van kwetsbare stadswijken in Hoorn met buitengebied daar omheen; de ligging aan het water met enkele havens in West-Friesland (in Hoorn, Medemblik en

Enkhuizen); de vraag naar goedkope arbeid (als drijfveer voor arbeidsuitbuiting) het overschot aan bedrijventerreinen en aan recreatieparken in West-Friesland.

- In Hoorn komen vooral netwerken in beeld vanwege georganiseerde drugscriminaliteit, met hennepcultuur als belangrijke inkomstenbron. De kennis over de netwerken ligt op een bescheiden niveau, mede omdat weinig rechercheonderzoeken worden uitgevoerd. Bij een 'ruiming' van een hennepkwekerij komen vaak alleen katvangers in beeld en niet de organiserende criminelen.
- Drugscriminaliteit en drugsgeld leggen de basis voor witwaspraktijken en voor investeringen in vastgoed, waaronder horecavastgoed.
- Georganiseerde vermogensdelicten zijn voor bepaalde groepen en personen een springplank geweest naar (investeringen en contacten ten behoeve van) drugscriminaliteit. Deze verschuiving is een ongunstige verklaring voor de daling van de geregistreerde (aangifte)criminaliteit. Een criminele jeugdgroep en enkele families worden wel genoemd vanwege (georganiseerde) vermogensdelicten.
- Er komt arbeidsuitbuiting in beeld. Dit gaat samen met huisjesmelkerij; arbeidsmigranten die een hoge huur betalen voor sobere huisvesting.

In 2014 is er een team Veiligheid en Handhaving. De uitvoering van het veiligheidsbeleid ligt in handen van het team Veiligheid met vijf ambtenaren. Bij Handhaving werken achttien toezichthouders.

### **2.3 Veiligheidsambitie 2022: ondermijning en sociale opgaven**

Het Hoornse veiligheidsbeleid heeft zich vanaf 2010 ontwikkeld van een optelsom van reacties op incidenten tot een brede en meer samenhangende aanpak, met een betrokkenheid van veel actoren (Tops e.a., 2017). De aanvankelijke focus op het verminderen van overlast, op de veel voorkomende (aangifte)criminaliteit en op het alcoholgebruik door jongeren heeft geleidelijk geleid tot vooruitgang. Er zijn nieuwe onderwerpen bijgekomen, zoals de persoonsgerichte aanpak en de georganiseerde criminaliteit. Dit laatste is omstreeks 2017 geagendeerd – door een ondermijningsbeleid van het RIEC – en daarbij wordt de term ondermijning gebruikt. Ondermijning gaat over de effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Een belangrijk ondermijnend effect – in het algemeen en zeker ook in Hoorn - is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat met (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven.

De aandacht voor ondermijnende effecten van de georganiseerde criminaliteit heeft praktische implicaties. Bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is als zodanig primair een taak van politie en justitie. De aanpak van ondermijning is daarentegen vooral een gemeentelijke taak. Een gemeente is geen opsporingsinstantie, maar heeft wel een belangrijke rol in het integer houden van de samenleving en in het tegengaan van ontwikkelingen die een voedingsbodem zijn van georganiseerde criminaliteit. De aanpak van de harde kern van de criminele (drugs)wereld is allereerst een zaak voor de strafrechtketen, waarbij ondersteuning door het bestuur nodig is. Bij de meelopers en profiteurs speelt het (lokaal) bestuur een belangrijke rol en is het strafrecht ondersteunend; centraal staat daarbij een vermindering van de aantrekkingskracht van de criminele (drugs)wereld.

Ondermijning is (ook) een sociaal vraagstuk. Criminaliteit is een bedreiging, omdat slachtoffers worden gemaakt, (publiek) geweld wordt gebruikt en schadelijke goederen en diensten (o.a. drugs, lachgas en illegaal gokken) worden verkocht. Criminelen rekruteren loopjongens en spannen kwetsbaren voor het karretje. Er gaat ook juist aantrekkingskracht uit van de criminele wereld. Criminele inkomsten maken families, groepen of netwerken min of meer autonoom,

waardoor ze niet of minder afhankelijk zijn van de overheid. Kortom, criminaliteit vervult sociaaleconomische functies en lijkt aantrekkelijke kanten te hebben. De consequentie is dat bij de aanpak van ondermijning (sociale) preventie en handhaving een twee-eenheid behoren te zijn. Dat vergt samenwerking van scholen, sociale wijkteams, jongerenwerk, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie (Noordanus e.a., 2021).

Deze inzichten komen tot uitdrukking in de Veiligheidsambitie over de periode van 2018 tot en met 2022. Wat *ondermijning betreft gaat* lokaal prioriteit uit naar de bestrijding van drugscriminaliteit, in het bijzonder hennepcultuur en de aanpak van dealende jeugd.<sup>2</sup> Bij de aanpak van hennepcultuur wordt gewerkt aan de bestuurlijke aanpak (artikel 13b Opiumwet) en de samenwerking daarbij met corporatie Intermaris. De zogenoemde RIEC-versterkingsgelden worden ingezet om drugsproducenten en lokale drugsdealers aan te pakken, ook met strafrechtelijke middelen. Voorts wordt (regionaal en lokaal) ingezet op de preventie van drugsgebruik. Er worden bestuurlijke drempels opgeworpen voor criminele netwerken door middel van Bibob-toetsing, maar ook door de algehele alertheid van de ambtelijke organisatie te versterken. Daartoe wordt werk gemaakt van de 'weerbaarheid' van de ambtelijke organisatie.

Het veiligheidsplan legt verbinding tussen veiligheid en het sociaal domein, onder de noemer *zorg en veiligheid*. Dit komt concreet tot uitdrukking in: de persoonsgerichte aanpak; vroeg-signalering van jongeren die het criminele pad op (lijken te) slaan, in samenspel met onder andere jongerenwerk en onderwijsinstellingen; interventies bij personen met ggz-problematiek, waaronder personen die overlast veroorzaken; vroeg-signalering (met een belangrijke rol voor onderwijsinstellingen); en het aanpakken van seksueel misbruik, op basis van inzicht in de daders en slachtoffers. Over dit laatste schrijft het veiligheidsplan: "Het gaat om jonge meiden die tegen hun wil en onder dwang seks hebben met mannen en jongens." (Veiligheidsambitie 2022, p. 6).

Een derde lijn bestaat uit het positioneren en (door)ontwikkelen van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) van het Team Toezicht.

Naast de bovenstaande punten voorziet de Veiligheidsambitie in nog enkele beleidslijnen die niet direct worden geschaard onder de noemer 'ondermijning' en 'zorg en veiligheid' – en ook geen hoofdtaak zijn van het team Toezicht – namelijk: 1.) de gebiedsgerichte aanpak van de Kersenboogerd (Kansen voor de Kersenboogerd); 2.) de bestrijding van woon- en adresfraude; 3.) horeca en veiligheid; en 4.) de aanpak van woninginbraken, vernieling en geweld (na een gunstige trend sinds 20110 is het de bedoeling dat dit niet toeneemt).

Het team Veiligheid en Toezicht telt vijf ambtenaren (4,5 fte) die actief zijn op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) en daarnaast een lokale toezichtorganisatie met totale capaciteit van ongeveer 20 fte. De leiding van het team ligt in handen van een teammanager en beide disciplines (Veiligheid en Toezicht) worden aangestuurd door een teamcoach.

---

<sup>2</sup> In West-Friesland geven politie, justitie en gemeenten (Hoorn, Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland, Opmeer en Medemblik) wat betreft ondermijning prioriteit aan veilige buitengebieden, veilige industrieterreinen en weerbare gemeenten.



### 3. In cijfers: geregistreeerde criminaliteit

#### Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de registraties van criminaliteit in het politiesysteem BVH: vermogensdelicten (3.1), geweldsdelicten (3.2) en drugsdelicten (3.3). Vermogensdelicten en geweldsdelicten maken directe slachtoffers. Het zijn zogenoemde aangiftedelicten omdat slachtoffers aangifte (kunnen) doen, zeker bij zwaardere delicten, zoals woninginbraak, zware mishandeling of een overval. Bij drugsdelicten wordt vaak juist in directe zin geen slachtoffer gemaakt. Drugshandel en drugsproductie worden afgeschermd van politie en gemeente, waardoor de onder-registratie hoog is.

In 2009 lag de geregistreeerde aangiftecriminaliteit in Hoorn op een hoog niveau. In het veiligheidsbeleid had het in de jaren daarna prioriteit om dit te reduceren. In 2013 was de aangiftecriminaliteit inderdaad afgenomen, waarna het de bedoeling was om dit op een stabiel niveau te houden. Dit onderzoek zoomt in op de periode vanaf 2017. Het valt echter op dat de geregistreeerde criminaliteit sterk afneemt in 2017 ten opzichte van 2016. Om die reden worden (voor zover beschikbaar) de cijfers over 2016 ook vermeld.

#### 3.1 Vermogensdelicten

De politie heeft voor de periode van 2016 tot en met 2020 cijfers aangeleverd over woningcriminaliteit, voertuigcriminaliteit, bedrijfscriminaliteit en overige vormen van vermogenscriminaliteit. Tabel 3.1 geeft een overzicht.

Tabel 3.1: Geregistreeerde criminaliteitsvormen per categorie

<b>Woningcriminaliteit</b>
Diefstal/inbraak woning
Diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis
<b>Voertuigcriminaliteit</b>
Diefstal uit/vanaf motorvoertuigen
Diefstal van motorvoertuigen
Diefstal van brom-, snor-, fietsen
Diefstal af/uit/van overige voertuigen
<b>Bedrijfscriminaliteit</b>
Diefstal/inbraak bedrijven en instellingen
Winkeldiefstal
<b>Overige vermogensdelicten</b>
Zakkenrollerij en overige vermogensdelicten, zoals 'overige eenvoudige diefstal'

Woningcriminaliteit is een delict met een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en werd daarom – door gemeenten en in het (landelijke) politiebeleid – geprioriteerd in de afgelopen twee decennia. Sinds 2012 en 2016 laten de cijfers in Hoorn een duidelijke daling zien. De afname van 2017 ten opzichte van 2016 betreft bijna een halvering. Voor deze zeer forse afname hebben respondenten geen verklaring. Voor zover er verklaringen in beeld komen voor de gestage afname in tien jaar tijd, kan onderscheid gemaakt worden tussen gunstige en ongunstige redeneringen. Het betreft de volgende gunstige verklaringen:

- Sinds 2010 is het aantal veelplegers afgenomen. Lange tijd was een gekende kleine categorie daders (individueel of groepsgewijs) verantwoordelijk voor relatief veel inbraken. Hun aanhouding en veroordeling hadden direct invloed op de cijfers. Dergelijke veelplegers komen nu niet in beeld.

- Burgers lijken zich beter te beschermen tegen inbraak, hetgeen werd gestimuleerd door het hoge niveau van inbraken en ook door voorlichtingsavonden, waarbij onder meer een 'voormalig inbreker' werd ingezet. Ook wordt gebruik gemaakt van Whatsapp groepen en worden vaker goedkope (niet al te dure) technologische beveiligingsmiddelen benut door burgers, zoals camera's.
- De fysieke (en sociale) aanpak van de Grote Waal heeft geresulteerd in moderne en beter beveiligde woningen. Tussen 2014 en 2016 halveerde de geregistreeerde criminaliteit in deze wijk (dus nog voor de halvering in de gemeente in 2017); van 83 naar 34.
- Parkmanagement op de Hoornse bedrijventerreinen (inclusief cameratoezicht) heeft de kansen om hier bedrijfsinbraken te plegen gereduceerd.

Er zijn ook ongunstige verklaringen. In de *eerste plaats* treedt (in het laatste decennium) een verschuiving op van aangiftedelicten naar drugsdelicten. Er wordt in 2017 al gesignaleerd (door de politie) dat daders die aanvankelijk aangiftedelicten plegen, doorgroeien naar drugsdelicten. Dat levert in aanleg meer geld op en de pakkans is kleiner, waardoor het niet of nauwelijks tot uitdrukking komt in statistieken. Recent wordt waargenomen dat jonge daders (jonge aanwas) niet starten met aangiftedelicten (zoals woninginbraak), maar direct of al snel actief worden in de criminele drugswereld.

In de *tweede plaats* wordt gesignaleerd dat fysieke aangiftedelicten (zoals woninginbraak, andere diefstal of een overval) plaats maken voor vormen van digitale crimin

aliteit.<sup>3</sup> Wat dat betreft wordt gewezen op marktplaatsfraude (een vorm van oplichting; iets online bestellen, betalen en nooit ontvangen) of *phishing* (hengelen naar beveiligingscodes via bijvoorbeeld sms, e-mail of whatsapp). Via de app wordt bijvoorbeeld gevraagd om, zogenaamd aan een vertrouweling, een geldbedrag voor te schieten of gewoonweg over te maken. Dit lijkt ingewikkeld, maar op websites kan software worden gekocht om dit soort delicten te plegen. Hoewel er bij deze digitale delicten juist afstand bestaat tussen dader en slachtoffer, komt het op straatniveau in Hoorn dichtbij. Voor digitale geldtransacties worden op straat en op wijkniveau namelijk zogenoemde 'geldeuzels' gerekruteerd. Dat zijn personen die - tegen betaling - hun bankrekening beschikbaar stellen aan criminelen. Criminelen benutten bij rekrutering locaties, groepen en netwerken die ook worden benut om simpele uitvoerders te werven voor activiteiten in de drugswereld. Op die manier komen drugscriminaliteit en moderne aangiftedelicten (digitale criminaliteit) bij elkaar. Zie daarover paragraaf 4.2.

Op landelijk niveau wordt, wat betreft woninginbraken, een stevig corona-effect gesignaleerd. De door de politie geregistreeerde woninginbraak ligt in 2020 bijna een kwart (25 procent) lager dan in 2019.<sup>4</sup> Mensen zijn vaker thuis, waardoor de inbraak-kansen afnemen. In Hoorn blijft de woningcriminaliteit op hetzelfde niveau. Als we inzoomen op woninginbraak, dan daalt dit in Hoorn van 121 in 2019 naar 105 in 2020. Dat is een afname met dertien procent. Vanwege het lage absolute

---

<sup>3</sup> Grofweg kan onderscheid worden gemaakt tussen cybercrime (met een ict-middel gericht op een ict-middel zoals hacken) en gedigitaliseerde criminaliteit; traditionele vormen van criminaliteit, zoals diefstal, alleen dan via een computer). Gedigitaliseerde criminaliteit wordt in die (traditionele) categorieën geregistreerd. Marktplaatsoplichting wordt bijvoorbeeld geregistreerd als oplichting. Het systeem maakt met andere woorden geen onderscheid in traditionele en gedigitaliseerde criminaliteit. De geregistreeerde computercriminaliteit in Hoorn laat de volgende oplopende scores zien: 29 (2017), 36 (2018), 56 (2019) en 80 (2020).

<sup>4</sup> Bron: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/gunstig-neveneffect-van-corona-misdaadcijfers-dalen-fors~bd37109d/>

cijfer (ruim honderd) kan toeval niet worden uitgesloten. Met 105 woninginbraken ligt dit wel ruim onder het niveau van 2012, toen in Hoorn 376 inbraken werden geregistreerd.

Uit tabel 3.2 blijkt dat er in de onderzochte periode één structurele stijger is (een toename van meer dan twintig procent), namelijk de categorie ‘overige vermogensdelicten’. Dit komt door een toename van de geregistreerde ‘overige (eenvoudige) diefstal’; van 185 in 2017 naar 256 in 2020. Tabel 3.3 laat zien dat er op wijkniveau - wat betreft de optelsom van de in tabel 3.1 genoemde vermogensdelicten – twee structurele stijgingen worden genoteerd, namelijk in Risdam en Noord. In beide gevallen komt de toename voor ongeveer de helft voor rekening van fietsendiefstal: van 28 in 2017 naar 60 in 2020 (plus 32) in Risdam; en van 42 in 2017 naar 74 in 2020 (plus 32) in Noord.

**Tabel 3.2:** Geregistreerde vermogensdelicten in de gemeente Hoorn (bron: politie, BVH)

	2012	2016	2017	2018	2019	2020	'17-'20
Woningcriminaliteit	376 *	243	126	131	141	142	+ 16
Voertuigcriminaliteit		829	566	623	675	627	+ 61
Bedrijfscriminaliteit		330	259	226	237	213	- 46
Overige vermogensdelicten		616	307	330	306	382	+ 75
<b>Totaal</b>		<b>2.018</b>	<b>1.258</b>	<b>1.310</b>	<b>1.359</b>	<b>1.364</b>	<b>+ 106</b>

Noot: \* Alleen diefstal/inbraak in woning (woninginbraak), exclusief diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis (die zijn in de periode van 2016 t/m 2020 wel meegeteld)

**Tabel 3.3:** Geregistreerde vermogensdelicten in wijken in de gemeente Hoorn (bron: politie, BVH)

	2017	2018	2019	2020	'17-'20
Centrum	329	408	394	375	+ 37
Kersenboogerd	247	260	271	193	- 45
Grote Waal	120	123	112	106	- 14
Risdam	270	247	278	338	+ 68
Noord	182	186	188	246	+ 64
Blokker / Zwaag	110	86	116	106	- 4

### 3.2 Geweld

De geregistreerde geweldsincidenten - met bedreiging en mishandeling als meest frequente geweldsvorm – blijven in de periode van 2017 tot en met 2020 stabiel. De score in 2020 (402 registraties) ligt wel beduidend lager dan in 2016, toen de teller uitkwam op 562. Dat is een afname van 28 procent. In 2012 werden bijna evenveel geweldsincidenten geregistreerd als in 2016: 576. Dat is beduidend minder dan de 669 registraties in 2009 (een verschil van dertien procent).

**Tabel 3.4:** Geregistreerde geweldsmisdrijven in de gemeente Hoorn (bron: politie, BVH)

	2017	2018	2019	2020	'17-'20
Bedreiging	134	152	133	146	+ 12
Mishandeling	243	244	230	223	- 20
Openlijk geweld	37	22	23	26	- 11
Straatroof	13	15	19	22	+ 9
Overval	6	5	5	11	+ 5
<b>Totaal</b>	<b>396</b>	<b>416</b>	<b>387</b>	<b>402</b>	<b>+ 6</b>

Een belangrijk onderscheid bij geweld is dat tussen uitgaansgeweld en huiselijk geweld. In 2013 maakte de politie een uitvoerige analyse van het uitgaansgeweld in Hoorn en in de overige gemeenten van het basisteam. De afname van de geweldsregistraties tussen 2009 en 2013 blijkt

vrijwel geheel te worden verklaard door de reductie van uitgaansgeweld. Wat Hoorn betreft wordt dit verklaard door de kwaliteitsverbetering van het horecapersoneel, een afname van het aantal stappers dat ernstig aangeschoten of 'stomdrongen' raakt en/of bemiddeling door een zogenoemde Bob: een nuchtere vriend of vriendin die personen tot bedaren brengt en conflicten voorkomt. Voorts wordt in 2012 cameratoezicht (dertien camera's) geïntroduceerd in de binnenstad.

In 2020 neemt het horecabezoek af door corona-maatregelen en daarmee ook het uitgaansgeweld. In 2020 ligt het aantal geweldsregistraties in het centrum beduidend lager dan in 2017: 44 registraties versus 70. Zie tabel 3.5. De corona-maatregelen leiden wel tot verplaatsing. Veel mensen trekken bijvoorbeeld naar het Julianapark. Dit gaat gepaard met overlast. Dat komt tot uitdrukking in de toename van de geregistreerde overlast vanwege drugs en/of alcohol: van 128 in 2017 (en 137 in 2016) naar 190 in 2020. Zie tabel 3.7 in paragraaf 3.3.

**Tabel 3.5:** Geregistreerde mishandelingen in de gemeente Hoorn (bron: politie, BVH)

	2017	2018	2019	2020	'17-'20
Centrum	70	68	65	44	-26
Kersenboogerd	57	41	51	40	-17
Grote Waal	31	32	46	39	+ 8
Risdam	43	48	37	51	+ 8
Noord	26	33	23	24	- 2
Blokker / Zwaag	16	22	8	25	+ 9

### 3.3 Drugsincidenten

In het politiesysteem worden incidenten op het gebied van drugscriminaliteit en drugs-gerelateerde overlast geregistreerd. Drugscriminaliteit betreft drugsbezit, drugshandel en/of het vervaardigen van drugs (softdrugs of harddrugs). Drugs-gerelateerde overlast valt onder incidentcode E38 en dat betreft overlast die op enigerlei wijze is te herleiden tot drugshandel, drugsgebruik of alcohol. Het gaat daarmee dus om 'Overlast i.v.m. alcohol/drugs'.

Bij drugsdelicten is er onvermijdelijk veel onder-registratie. Drugshandel en drugsproductie zijn delicten waarvan wordt geprofiteerd door direct betrokkenen: handelaren, klanten en producenten. Er worden in directe zin geen slachtoffers gemaakt en de delicten worden afgeschermd, waardoor aangiften ontbreken. Vanwege de afscherming worden weinig meldingen gedaan in relatie tot de omvang van de drugscriminaliteit. Drugsdelicten zijn zogenoemde 'haaldelicten'. Dat betekent dat politie en gemeente de informatie over deze delicten in veel gevallen zelf moeten verzamelen of dat dient te worden uitgezocht of een melding geloofwaardig is.

In 2016 werden in Hoorn tachtig registraties genoteerd inzake 'vervaardigen softdrugs' (hennepsteelt). Dit is het eerste kalenderjaar waarin dit niet meer gebeurt op geplande integrale 'rooidagen'. In 2015 waren er zes van dergelijke dagen, maar sinds 2016 worden deze dagen niet vooraf gepland. In 2017 gebeurt iets opmerkelijks, want de geregistreerde hennepsteelt keldert van 80 naar vijf. Dat is een zeldzame reductie van 94 procent. In de twee jaren daarna komt de teller uit op 16 (2018) en op 21 (2019) en in 2020 op zeven. Dat laatste komt neer op een reductie met 91 procent ten opzichte van 2016. Zo'n afname lijkt een gunstige trend, maar een goed ingevoerde (politie)professional constateert juist dat hennepsteelt een hoogfrequent verschijnsel is in Hoorn:

"We zien ontzettend veel hennepsteelt. Criminelen die ver boven hun stand leven. Die elkaar naar het leven staan. Allerlei signalen dat er van alles gebeurt. Dat zie je niet terug in de cijfers (...) Ondernijming is ons eerste en belangrijkste speerpunt."

Het is een landelijke trend dat het aantal geruimde hennepkwekerijen stevig daalt, maar bij lange na niet zo sterk als in Hoorn. Landelijk bedraagt de daling tussen 2016 en 2020 48 procent en in de

eenheid Noord-Holland 51 procent. Zie tabel 3.6.

De gemeente is sinds 1 juni 2020 aangesloten op Meld Misdaad Anoniem (MMA). Vanaf 1 juni 2020 tot 23 juli 2021 worden 57 MMA-meldingen over hennepsteelt ontvangen. Het betreft 30 unieke adressen. In 2020 worden tussen juni en december in totaal 33 MMA-meldingen<sup>5</sup> over een hennepkwekerij ontvangen; het gaat om twaalf unieke adressen.

**Tabel 3.6:** Registraties inzake vervaardigen softdrugs in de gemeente Hoorn, in de politie-eenheid Noord-Holland en landelijk

Vervaardigen softdrugs	2016	2017	2018	2019	2020	'16-'20
Hoorn *	80	5	16	21	7	- 73 (= 91%)
Eenheid Noord-Holland **	461	357	281	325	226	- 235 (=51%)
Landelijk **	5.538	4.670	3.913	3.635	2.894	- 2.644 (=48%)

Noten: \* Bron: politie, BVH; \*\* Bron: <https://www.politie.nl/nieuws/2021/april/22/aantal-ontmantelde-hennepkwekerijen-blijft-dalen.html>

Er ontbreekt onderzoek naar de forse reductie van de geregistreerde hennepsteelt. Er zijn desalniettemin enkele gangbare verklaringen die elkaar niet uitsluiten, namelijk:<sup>6</sup>

- Verplaatsing van hennepsteelt naar het buitenland, waarna de hennep via Nederland (of door Nederlandse criminele netwerken) wordt gedistribueerd.
- Schaalvergroting van hennepkwekerijen (t.a.v. Hoorn ontbreekt informatie over het aantal geruimde hennepplanten).
- Bezuiniging op de personele inzet ten behoeve van de aanpak van hennepsteelt door de politie, onder meer door hennepsteelteams.
- Een betere afscherming van de stank, geur en warmte van hennepkwekerijen, waardoor ze minder snel worden ontdekt.

Over de precieze verklaring voor de reductie van het aantal in Hoorn aangetroffen hennepkwekerijen tasten we in het duister. Vanwege de drastische omvang ervan dient de oorzaak zo goed als zeker mede te liggen in een afgenomen personele inzet en prioriteit. er was in het verleden een hennepsteelteam. Vandaag de dag krijgen binnen het basisteam Hoorn twee agenten (als neventaak) ruimte om hennepplantages op te rollen. Naar aanleiding van informatie (zoals een MMA) wordt bekeken of op een locatie 'met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' een hennepplantage is gevestigd. In het verleden werd dan vrijwel zeker (op een ruim-dag) een inval gedaan. Actueel is dit een kwestie van prioriteren: "In verband met de terugloop in beschikbare capaciteit wordt elke afzonderlijke situatie meer gewogen".

De kloof tussen straatkennis en geregistreerde informatie blijft niet beperkt tot hennepsteelt. Ook wat betreft drugshandel geldt dat dit door respondenten (in dit geval vooral bij de gemeente) en bij observaties in het oog springt als een frequent verschijnsel, terwijl er in 2020 vijf politieregistraties zijn inzake harddrugshandel. Mogelijk hebben handelaren bewust slechts een gebruikershoeveelheid op zak; drugsbezit wordt in 2020 in totaal achttien keer geregistreerd, hetgeen ook een laag aantal is. Het geringe aantal aanhoudingen / registraties komt mede door de lage prioriteit die het basisteam toekent aan de strafrechtelijke aanpak van drugshandel. Zie daarover paragraaf 4.1.

<sup>5</sup> Als een melding wordt gedaan, wil dat uiteraard niet zeggen dat er ook daadwerkelijk een hennepkwekerij is gevestigd.

<sup>6</sup> Bron: Noordanus e.a., 2020; Boerman e.a., 2017.

**Tabel 3.7:** Geregistreerde drugsincidenten in gemeen te Hoorn (bron: politie, BVH)

	2016	2017	2018	2019	2020	'17-'20
Bezit harddrugs	X	5	5	5	12	+ 7
Bezit softdrugs	X	6	7	8	6	-
Handel harddrugs	X	2	2	7	5	+ 3
Handel softdrugs	X	4	3	2	0	- 4
Vervaardigen harddrugs	X	0	0	0	0	-
Vervaardigen softdrugs	80	5	16	21	7	+ 2
<b>Drugscriminaliteit totaal</b>	<b>158</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>43</b>	<b>30</b>	<b>+ 8</b>
Overlast i.v.m. drugs/alcohol	137	128	176	148	190	+ 62

### 3.4 Veiligheidsbeleid: lessen en ambitie

De presentatie en analyse van de politieregistraties leveren twee belangrijke lessen op voor het toekomstige veiligheidsbeleid in Hoorn:

1. De kloof tussen aan de ene kant (zeer) lage politieregistraties en aan de andere kant materie- en straatkennis van professionals over hardnekkige en frequente drugscriminaliteit vraagt om *meer prioriteit voor de integrale aanpak van hennepteelt en drugshandel*. Dit vergt intensivering van de strafrechtelijke aanpak, hetgeen resulteert in hogere registraties. De strafrechtelijke aanpak dient wel te worden ingebed in informatieverzameling en in preventieve interventies. Louter (strafrechtelijke) repressie is niet effectief genoeg, maar hetzelfde geldt voor eenzijdige preventie.<sup>7</sup> Zie ook hoofdstuk 4.
2. De *verwevenheid van drugscriminaliteit en digitale criminaliteit* vergt aandacht. Het komt namelijk samen op (straat)locaties en binnen sociale netwerken die door daders worden benut om kwetsbare personen te rekruteren. Dat veroorzaakt sociale schade. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 4.

---

<sup>7</sup> Zie: Noordanus e.a., 2021.

## 4. Ondermijning en risicolocaties: prestaties en ambities

### Inleiding

Dit hoofdstuk gaat eerst in op drugscriminaliteit, waarbij aandacht wordt geschonken aan de verwevenheid met andere delicten en aan de slachtoffers die in de criminele wereld worden gemaakt (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt ingegaan op de toepassing van artikel 13b Opiumwet (paragraaf 4.2). Paragraaf 4.3 behandelt problemen wat betreft de uitbuiting en huisvesting van arbeidsmigranten. In paragraaf 4.4 wordt ingezoomd op enkele risicolocaties, zoals bedrijventerreinen. Ten slotte gaat paragraaf 4.4 in op inspanningen om de gemeentelijke organisatie weerbaar te maken tegenover (de invloed van) ondermijnende criminaliteit.

### 4.1 Drugscriminaliteit: sociale schade en verweven met andere criminaliteit

#### 4.1.1 Lokale fenomenen: schadelijke effecten

Hoorn stond en staat bekend als de ‘hennep hoofdstad’ van West-Friesland. Hennep teelt is voor criminele netwerken in en rondom Hoorn sinds de jaren tachtig een belangrijke inkomstenbron. Ook bij het ondermijningsbeeld (opgesteld in 2017) kwam dit in beeld. Het betrof (van oudsher) en betreft vooral autochtone kopstukken, families en netwerken (waaronder zogenoemde kampers), al zijn ook allochtone netwerken actief in de hennep teelt. Vandaag de dag ligt het aantal geruimde hennepplantages op een bescheiden niveau (zie hoofdstuk 3). Een goed ingevoerde (politie)professional ziet “ontzettend veel hennep teelt.” Georganiseerde drugscriminelen in Hoorn en West-Friesland benutten criminele kansen, zoals de gunstige ligging (boven Amsterdam) de infrastructuur (havens en de combinatie van stadswijken, buitengebied en een overschot aan bedrijventerreinen), de geringe (opsporings-)capaciteit van de politie en de begrensde bestuurlijke middelen (personeel en budget) van de gemeenten in West-Friesland, inclusief Hoorn als centrumgemeente.

Er bestaat een gestroomlijnde bestuurlijke aanpak van aangetroffen kwekerijen (zie paragraaf 4.2), al blijven de organisatoren van hennepplantages buiten schot. De prioriteit is wat betreft georganiseerde criminaliteit verschoven van hennep teelt naar veelzijdiger vormen van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Het betreft investeringen met (witgewassen) drugsgeld in vastgoed, criminaliteit op risicolocaties (bijvoorbeeld bedrijventerreinen en havens) en – elders in West-Friesland en Noord-Holland – synthetische drugs. Drugscriminaliteit wordt gecombineerd met andere delicten, zoals wapenbezit en wapenhandel en georganiseerde vermogensdelicten, zoals autodiefstal. Respondenten spreken over “multi-criminaliteit”. Daarmee wordt bedoeld op criminele netwerken die – vaak gebaseerd op drugsinkomsten – actief zijn op verschillende drugsmarkten en op andere criminele markten. Bijvoorbeeld illegaal gokken of vuurwerkhandel.

De publieke veiligheid wordt in Hoorn uitgedaagd en bedreigd door kopstukken, groepen en netwerken binnen en rondom zogenoemde *outlaw motorgangs* (verder: OMG’s). Dit fenomeen is volgens respondenten “booming” in Hoorn, hetgeen tot uitdrukking komt in een “stevige aanwezigheid” in het sociale leven, onder meer in de horeca. Er zijn in reactie op het civielrechtelijke verbod op de Hells Angels en Satudarah, afsplitsingen en doorstarts geweest. Er wordt gewezen op de zogenoemde *Hardliners* en Singa 19. Er bestaan netwerken en contacten in Noord-Holland, in het hele land en in de stad. Een vete in het lokale OMG-circuit heeft geresulteerd in vechtpartijen, schietpartijen en zelfs een “bomaanslag” op een woning van een Satudarah-kopstuk.<sup>8</sup> De actuele situatie is rustiger. Een aantal kopstukken zit vast en er is naar verluidt in de toplaag van de OMG’s

<sup>8</sup> Bron: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/730407496/opnieuw-aanslag-in-hoorn-kopstuk-satudarah-doelwit>

overeen gekomen dat publiek geweld beter achterwege kan blijven, omdat het de volle aandacht trekt van media en overheid.

Het publieke geweld en machtsvertoon van de OMG's springen in het oog. Er zijn daarnaast minder zichtbare maar schadelijke effecten van de georganiseerde drugscriminaliteit op het sociale leven, zowel op straat als binnen gezinnen. Dit komt tot uitdrukking in vijf patronen:

- a. *Drugsaanbod: lokale dealers.* Er heeft mobiele (illegale) drugshandel plaats in Hoorn. De drugs worden bezorgd op straatlocaties en aan huis, want de illegale drugshandel is servicegericht. De schattingen over het aantal dealers lopen sterk uiteen, met "enkele tientallen" als laagste schatting. Dit fenomeen is niet goed in beeld. Een respondent constateert dat er "hard aan is getrokken", maar dat "nul komma nul informatie naar boven is gekomen." De gemeente heeft wel concrete informatie verzameld over drugshandelaren in het horecagebied, maar dit is niet benut bij een operationele aanpak. Ook is bekend dat het drugsaanbod divers is: softdrugs en lachgas zijn populair onder jongeren, al wordt ook harddrugs verkocht, zoals cocaïne, xtc-pillen en amfetamine. De diversiteit van het aanbod is logisch vanwege de nabijheid van criminele netwerken die actief zijn op verschillende drugsmarkten. Het lokale drugsaanbod heeft schadelijke effecten. Naast ongunstige gezondheidseffecten, brengen de kosten van drugsgebruik kwetsbare groepen in financiële problemen. Dat geldt ook voor het illegale gokaanbod. Voorts kan drugsgebruik het werk- of studieritme verstoren.
- b. *Rekrutering en pressie.* Criminelen spannen personen die kwetsbaar zijn vanwege financiële en/of sociale problemen voor het karretje. Van meet af aan ondervinden ze criminele druk. Ze worden bijvoorbeeld als loopjongen ingezet in de drugswereld, woonruimte wordt gebruikt door drugsproductie (zie punt c.) of bankrekeningen van zogenoemde 'geldezels' worden benut om misdaadgeld op te storten. Een categorie stapt vrijwillig de criminele drugswereld in, omdat die wereld aantrekkingskracht heeft vanwege de potentiële verdiensten. Dit wordt gestimuleerd door negatieve rolmodellen, zoals Hoornse criminele kopstukken en families met bezittingen en status. De drugswereld is echter verraderlijk. Financieel succes is voorbehouden aan een kleine categorie. Het is een harde wereld met geweld en bedreiging. Ook lopen eenvoudige uitvoerders de kans om te worden aangehouden of om uit hun woning te worden gezet. Het leidt tot spanning en verdriet, ook bij ouders. Zie tabel 4.1 over een zogenoemde 'moedige moeder' uit Hoorn die dit soort schadelijke effecten aan de kaak stelt.

**Tabel 4.1:** Fragment uit het relaas van een 'moedige moeder' uit Hoorn over de invloed van criminaliteit in het leven van haar zoon.

'Pak mijn criminele zoon op alsjeblieft'. De vondst van een handelsvoorraad harddrugs in haar berging is voor een alleenstaande moeder uit Hoorn de druppel. Haar thuiswonende zoon zit overduidelijk tot over zijn oren in de drugscriminaliteit. Ten einde raad smeekt ze de politie hem op te pakken. Voor zijn eigen bestwil. Als Florian\* maar eenmaal uit de 'roulatie' is, denkt ze. Buiten bereik van degenen die hem verleiden en tegelijk ook dwingen het slechte pad te kiezen. Verleiden, o zeker. Hoe komt een eenvoudige vakman in opleiding anders aan een jas van 875 euro? „En hij is niet de enige. Een hele groep jongens van zijn leeftijd zit in hetzelfde circuit. Ze zijn samen opgegroeid. Gooiden toen ze twaalf waren volle zakken cement naar beneden vanaf het dak van het Van der Valk-hotel in aanbouw. Moet je ze nu zien. Dit zijn allang geen kwajongensstreken meer.” Dreiging De continue dreiging die hoort bij de onderwereld is al zeven jaar realiteit. „Ik zie de verwondingen op zijn lichaam. Elke dag zie ik hoe bang hij is.” De feiten liegen er niet om.



Op zijn veertiende bestelt de jongen een pistool van achthonderd euro. „Kon hij niet betalen. De leverancier heeft hem lange tijd afgeperst.” Op zijn zestiende wordt Florian verdacht van deelname aan een groepsverkrachting. „In mijn slaapkamer, in mijn bed, toen ik een weekend weg was. Met twee mannen van 25 jaar. Een leeftijdgenoot van mijn zoon filmde alles. Voor Florian was het misschien wel zijn ontmaagding.” De zaak wordt uiteindelijk geseponneerd. Volgens de moeder vooral omdat het viertal blijft volhouden dat het meisje het zelf wilde. Na zowel het bestellen van het pistool als de zedenzaak dringt de Hoornse met succes aan op opname van Florian in een gesloten jeugdinstelling.

Bron: <https://www.moedigemoeders.nl/ervaringen-van-andere/wanhoop-kreet-moeder-uit-hoorn/>

- c. *Een hennepplantage bij “een stakker”*: en dan!?! Hennepkwekerijen worden doorgaans in (huur)woningen aangetroffen bij katvangers die worden getypeerd als “losers” of “stakkers”. Organisatoren bewaren afstand tot een productielocatie. De standaard-maatregel bij een sociale huurwoning is beëindiging van het huurcontract, met aanvullend maatwerk. Zie daarover paragraaf 4.2. Daarnaast heeft de ‘ruiming’ van een kwekerij vaak een hard effect in de criminele wereld, namelijk als de huurder / bewoner door criminele organisatoren aansprakelijk wordt gesteld voor de schade. Bij een doorsneekwekerij met 200 planten gaat het al snel – uitgedrukt in de waarde in de tussenhandel - om beduidend meer dan twintigduizend euro. Dit heeft een sterk criminaliserend effect, omdat kwetsbare personen zo een forse schuld opbouwen bij criminelen.
- d. *Meisjes als slachtoffer: “schokkend.”* Op basis van signalen dat meisjes seksueel werden uitgebuit, zijn – met een trekkersrol voor team Veiligheid van de gemeente - inspanningen geleverd om in kaart te brengen wat zich afspeelt in Hoorn. Dit resulteerde in schokkende inzichten. Op basis van gesprekken met professionals en met tieners kwam overtuigende informatie op tafel over: (criminele) jongeren die tienermeisjes betalen voor seks; verkrachting of seks onder onvrijwillige omstandigheden (o.a. drogeren met lachgas of dreigen met een vuurwapen); seks-ting (beeldmateriaal van seks verspreiden, naar verluidt ook online); en het ronselen en prostitueren van tienermeiden. Dit speelt zich af in hotels, maar ook in woningen of in een garage. De strafrechtelijke trajecten liepen wat betreft zedendelicten vast. Als politie en gemeente inzoomen op de vermoedelijke daders, blijkt dat de jonge daders ‘criminele generalisten’ zijn. Naast zedendelicten, komen drugsdelicten, overvallen en afpersing in beeld. Er zijn enkele arrestanten gemaakt (niet vanwege zedendelicten). Gangbare routines schieten tekort om te komen tot invloedrijke interventies die passen bij de aangetroffen wirwar aan delicten, slachtofferschap en sociaalpsychologische schade.

#### 4.1.2 De veiligheidsambitie

##### **Rauwe problemen: drugs dealen en uitbuiting**

In de veiligheidsambitie 2022 wordt, in het kader van de aanpak van ondermijning, prioriteit gegeven aan de aanpak van drugscriminaliteit. Dit is ongeveer zes jaar geleden gezamenlijk geagendeerd door de politie (basisteam) en gemeente.<sup>9</sup> De gemeente gaf - in navolging van het Integraal

---

<sup>9</sup> In West-Friesland geven politie, justitie en gemeenten (Hoorn, Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland, Opmeer en Medemblik) wat betreft ondermijning prioriteit aan veilige buitengebieden, veilige industrieterreinen en weerbare gemeenten. Zie paragraaf 4.4. Het ligt voor de hand dat in het buitengebied en op industrieterreinen ook de drugscriminaliteit een thema is. Daarnaast gaan er ondermijnende effecten op het stadsleven in Hoorn uit van groepen die (onder meer) actief zijn in de drugscriminaliteit. Vanwege dergelijke effecten is de projectmatige aanpak van dealende jeugd geprioriteerd: lokaal en regionaal.

Meerjarenbeleidsplan Veiligheid Noord-Holland 2019-2022 – prioriteit aan de projectmatige aanpak van dealende jeugd. De strafrechtelijke aanpak krijgt in dit regionale project een centrale rol, al wordt ook voorzien in een preventieve component:

- Er dient (opsporings-)informatie te worden verzameld over criminele opdrachtgevers, in het bijzonder over rekrutering;
- Criminele ronselaars, opdrachtgevers en dealers dienen te worden vervolgd en ongebruikelijk bezit dient in beslag te worden genomen;
- Jongeren dienen te worden weerhouden om actief te worden in de wereld van de (drugs)criminaliteit.

Het regionale project doet een beroep op het basisteam om informatie aan te leveren over lokale dealers en om capaciteit in te zetten ten behoeve van de opsporing. De claim vanuit het regionale project viel de politie in Hoorn rauw op het dak. De gevraagde capaciteit wordt niet beschikbaar gesteld door het basisteam, mede omdat - vanwege de prioriteit voor ondermijning - rechnercapaciteit wordt vrijgespeeld voor opsporingsonderzoek naar lokale ondermijnende criminaliteit. Zie tabel 4.2.

Tijdens de reguliere surveillance worden sporadisch dealers aangehouden (zie hoofdstuk 3). In 2020 zijn er vijf registraties voor 'handel harddrugs' en nul voor 'handel softdrugs' en daarnaast twaalf voor zes voor 'bezit harddrugs'. Er worden zo nu en dan app-berichten gestuurd naar klanten in de mobiele telefoon van een dealer, in de hoop ze zo af te schrikken om drugs te kopen op de illegale markt. De politie leverde niet alleen vanwege de krappe formatie van het basisteam geen capaciteit voor een gerichte strafrechtelijke aanpak van lokale dealers, maar ook omdat de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak wordt betwist. Vervanging van een straatdealer of mobiele dealer is eenvoudig en drugsgebruik is in Hoorn genormaliseerd, zo wordt geredeneerd. Dit is op de korte termijn en bij een eenzijdige repressieve aanpak een logische gedachte. Juist daarom – zo wordt geconcludeerd door het Aanjaagteam Ondermijning en bij het Utrechtse project straatwaarde(n) - een langdurige en integrale aanpak nodig, met het strafrecht als noodzakelijk onderdeel.<sup>10</sup> Een langdurige aanpak van drugshandel wordt regionaal integraal geagendeerd, net als door de gemeente Hoorn. Dat geldt ook voor de reductie van het drugsgebruik onder jongeren; met integrale actie, waaronder de aanpak van dealers. Dit wint aan betekenis door de bevolkingsgroei van de gemeente vanwege woningbouw (de komende twintig jaar ongeveer 500 woningen per jaar) naar ruim 80.000 inwoners. Bovendien wordt het stadsstrand ontwikkeld, hetgeen veel jongeren en jongvolwassenen aantrekt. Dat is potentieel een interessante werkplaats voor dealers. De integrale aanpak van drugsgebruik en drugshandel wordt – wat betreft de strafrechtelijke component – geremd door de schaarse politiecapaciteit, zo constateren gemeentelijke respondenten.

**Tabel 4.2:** Lokale opsporing naar ondermijnende criminaliteit

Ongeveer tien procent van de formatie van het basisteam wordt ingezet ten behoeve van opsporing door de basisteam-recherche (BTR). Ruim tachtig procent van de capaciteit wordt ingezet bij opsporing van aangiftedelicten, zoals woninginbraak en mishandeling. Voor zover er vrije capaciteit is, wordt dit ingezet voor opsporingsonderzoeken naar ondermijnende criminaliteit. Hiertoe worden coalities gesloten om te komen tot de vereiste kwaliteiten en capaciteit; met de districtsrecherche, de financiële recherche en/of een belendend basisteam. Een onderzoek naar één of enkele dealers komt niet door het selectieproces, net als een doorsnee hennepplantage. Vaak wordt ingezet op een netwerkje dat zich onder meer schuldig maakt aan

<sup>10</sup> Bron: Noordanus e.a., 2020.

witwassen. Er worden, zo blijkt, vaak delicten gecombineerd, zoals (verschillende vormen van vermogensdelicten en drugscriminaliteit, plus witwassen of bijvoorbeeld digitale criminaliteit).

De politie pleit(te) voor een preventieve aanpak, gericht op het verminderen van het gebruik van drugs in Hoorn en in de rest van West-Friesland. Dit laatste ligt in het verlengde van langdurige projectmatige inspanningen in West-Friesland om (in eerste instantie) het hoge alcoholgebruik terug te dringen. Dit gebeurde onder de noemer West-Friesland. Meer recent is de aandacht voor alcohol uitgebreid naar drugs, al is daarbij de boodschap minder helder dan ten aanzien van alcohol. Wat betreft alcohol luidt deze: geen alcohol ('NIX') als minderjarige. In het regionale uitvoeringsplan 'In control of alcohol en drugs' wordt, wat betreft drugs, gesproken over het maken van verantwoordelijke keuzes. Het projectplan 'Optimaliseren integrale drugspreventie' (uit maart 2021) geeft een overzicht van maatregelen die in de gemeente Hoorn zullen worden ingezet<sup>11</sup>, met als belangrijke elementen:

- Voorlichting aan jongeren op school (door Brijder, GGD, jongerenwerk en Halt; niet één gastles, maar meerdere voorlichtingslessen) en op bekende hangplekken; daarbij wordt het voortouw genomen door jongerenwerk en Brijder en zo nodig haken politie en/of toezichthouders aan. De voorlichtingslessen worden besproken met jongeren, zodat wordt aangesloten bij hun belevingswereld.
- Halt-interventie-sprekuren op school die vroegtijdig worden ingezet, omdat de kans op effectieve invloed dan groter is.
- Doorlopende communicatie richting jongeren, waarbij wordt gewaakt voor te overvloedige aandacht die onbedoeld interesse in drugs zou kunnen opwekken.
- Voorlichting over drugs aan ouders.
- Minderjarigen die laveloos op straat worden aangetroffen, worden door een toezichthouder of agent naar huis gebracht.
- Een dwingende aanpak: "Naast strafrechtelijke aanpak, ook kijken naar bestuursrechtelijke aanpak, zoals een gebiedsverbod of het opleggen van een dwangsom". Hier schuilt wel een adder onder het gras; de formulering (naast het strafrecht) suggereert dat er gestalte wordt gegeven aan een strafrechtelijke aanpak van drugsbezit en drugshandel, maar getuigt het geringe aantal politieregistraties op jaarbasis (23 registraties voor drugshandel en drugsbezit in heel 2020; zie hoofdstuk 3), stelt de strafrechtelijke component weinig voor.

Door respondenten wordt geconstateerd dat het drugsgebruik onder jongeren een impuls heeft gekregen door het alcoholverbod voor minderjarigen in de horeca. Het leidt tot een vlucht naar het gebruik van drugs en lachgas en – mede door de *lockdown* tijdens de coronacrisis - naar straatlocaties of woningen. De consequentie is dat de relevantie van het ingezette preventief drugsbeleid volgens respondenten is toegenomen, zodat de vraag naar drugs afneemt (*use reduction*). Tegelijkertijd dient - conform het Meerjarenbeleidsplan Veiligheid Noord-Holland - te worden gewerkt aan het verminderen van het aanbod door dealers die zich bijna vrij bewegen door de stad (*supply reduction*). Voorlichting legt het namelijk al snel af tegen klantgerichte drugsdealers die actief klanten werven en 24/7 in de hele stad drugs bezorgen. Een combinatie van repressie en preventie is noodzakelijk bij pogingen om de (schade van de) lokale drugsmarkt te reduceren.<sup>12</sup> Bij de repressieve aanpak speelt het strafrecht een belangrijke rol, onder meer vanwege unieke politiebevoegdheden om informatie te verzamelen, al zouden ook wat dit betreft bestuurlijke

<sup>11</sup> Mede gebaseerd op het webinar 'Preventieve aanpak drugsgebruik onder jongeren in de gemeente Hoorn', met als deelnemers de politie (wijkagenten), Brijder, GGD, HALT, jongerenwerk, verschillende scholen en namens de gemeente Hoorn de afdeling wijkzaken, toezichthouders en leerplichtambtenaren.

<sup>12</sup> Noordanus e.a., 2020 en Noordanus e.a., 2021.

middelen kunnen worden ingezet. Een lokaal drugsplan voor de repressieve component ontbreekt echter.

Het team Veiligheid van de gemeente Hoorn is in de afgelopen jaren gemotiveerd geraakt om jongeren (jongens en meisjes) die het slachtoffer worden van criminele groepen en praktijken te benaderen en te helpen. Dit komt door de schokkende ervaringen met praktijken die wijzen (in de richting van) seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, waarbij (jonge) daders in beeld komen die tevens actief zijn in de drugs wereld. Op straat- en wijkniveau worden ook geldezels gerekruteerd. Het is lastig om de daders en slachtoffer te benaderen. De rauwe gang van zaken op straat vergt specifieke vaardigheden om contacten te leggen en prestaties te boeken. Dit is een uitdaging voor het toekomstige veiligheidsbeleid.

### **Veiligheidsbeleid: lessen en ambitie**

Ten behoeve van de veiligheidsambitie in de volgende collegeperiode komen – op basis van de bovenstaande analyse - de volgende lessen in beeld:

1. Bij het lokale drugsbeleid verdient het tegengaan van schadelijke (sociale) effecten prioriteit. Om vooruitgang te boeken, is een meerjarige integrale aanpak (denk aan minimaal tien jaar) nodig, waarbij preventie (*use reduction*) en repressie (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk) worden gecombineerd.
2. Er bestaat behoefte aan een lokale analyse (en mogelijk een top-X) van lokale drugsdealers en aan een overzicht van handels- en gebruikslocaties. Dat is overtuigender dan een regionaal plan en zo ontstaat lokaal draagvlak voor een drugsaanpak.
3. De aanpak kan niet worden beperkt tot drugs, want drugscriminaliteit wordt gecombineerd met het ronselen van geldezels (t.b.v. digitale criminaliteit) en met seksuele uitbuiting en/of seksueel misbruik. Het spotten, aanspreken en helpen van slachtoffers verdient prioriteit.

### **4.2 Artikel 13b Opiumwet: beproefde werkwijzen en agendering**

Artikel 13b Opiumwet biedt de burgemeester de mogelijkheid om panden te sluiten waar drugs is aangetroffen. De burgemeester kan bestuursdwang toepassen en woningen (of voor het publiek toegankelijke inrichtingen) voor bepaalde tijd sluiten bij drugshandel of drugsproductie. Hiertoe hoeft niet te worden aangetoond dat de openbare orde in het geding is. In Hoorn is een gestroomlijnde aanpak tot stand gebracht bij de toepassing van artikel 13b. Er wordt met een praktische inslag, op basis van heldere afspraken, bij pandsluitingen samengewerkt tussen gemeente, politie en Intermaris; de enige grote corporatie. Hennepkwekerijen worden in Hoorn vaak aangetroffen in (huur)woningen van kwetsbare personen. De daders zijn doorgaans geen criminele profiteurs, maar personen die zich voor het karretje laten spannen, omdat ze denken dat dit een oplossing is voor lastige (financiële) omstandigheden

Van 2018 tot en met 2020 wordt in 55 panden drugs aangetroffen; op één keer na betreft het steeds softdrugs. 31 keer wordt een pand gesloten en in totaal betreft het 25 corporatiewoningen. Bij de corporatiewoningen wordt zes keer niet overgegaan tot sluiting.

**Tabel 4.3:** Overzicht van gesloten panden in Hoorn in het kader van artikel 13b Opiumwet.

	Pand gesloten?		Corporatiewoning?	
	Ja	Nee	Ja	Nee
<b>2018</b>	12	9 (3x corporatie) *	11 *	10
<b>2019</b>	13	11 (4x corporatie) *	11 *	13
<b>2020</b>	6	4	3	7
<b>Totaal</b>	31	24	25	30
Totaal aantal panden waar tussen 2018 en 2020 drugs is aangetroffen: 55 Op één keer na betreft het steeds hennep				

Noot: \* Eén woning van Mooiland, verder Intermaris.

Er bestaan korte lijnen tussen de specialisten bij gemeente en corporatie. Zodra duidelijk is dat een hennepkwekerij is aangetroffen, wordt overlegd om te bezien of sluiting passend is. Daartoe wordt bekeken of er bijzondere omstandigheden zijn, zoals minderjarige kinderen of personen met medische klachten, waardoor niet wordt gesloten of aanvullende maatregelen worden getroffen. Bijvoorbeeld een oude man die de kwekerij op zolder zelf niet kon bereiken en er werd ingeluisd door een familielid. Als sluiting opportuun lijkt, wordt melding gemaakt van de voorgenomen sluiting (bestuurlijke rapportage) bij de corporatie die de huurder informeert. De gemeente stelt een woningeigenaar op de hoogte van een voorgenomen sluiting als het om een koopwoning gaat. Er is afgesproken dat de corporatie de huurder in staat stelt zelf de huur op te zeggen. In dat geval wordt het pand voor een maand (verkort) gesloten en niet - afhankelijk van onder meer de aangetroffen hoeveelheid drugs - voor de gebruikelijke periode van drie maanden. Op die manier wordt een schaarse woning twee maanden korter onttrokken aan de woningmarkt. Naast sluiting en huuropzegging, worden daders vervolgd. Dit resulteert doorgaans in een lage boete of taakstaf, maar strafrechtelijke ontneming is – afhankelijk van de omvang van de hennepkwekerij en van het aantal geloofwaardige oogsten – doorgaans een aanzienlijk bedrag van ‘duizenden’ euro’s. Als bij iemand een hennepkwekerij is aangetroffen in een huurwoning, komt hij of zij bovendien vijf jaar lang niet in aanmerking voor een (sociale) huurwoning. Dit kan ertoe leiden dat (kwetsbare) mensen hun heil zoeken in de wereld van de particuliere verhuurders, waaronder ze het risico lopen (bij huisjesmelkers) een relatief hoge huursom te betalen voor kwalitatief ondermaatse woonruimte.

Er wordt waarde gehecht aan communicatie, zodat een duidelijk signaal wordt afgegeven aan inwoners: *a.)* dat een hennepkwekerij riskant is vanwege vergaande consequenties, en *b.)* dat het de moeite waard is om melding te maken van een (vermoedelijke) hennepkwekerij. Er wordt een brief over een sluiting gestuurd naar omwonenden (ondertekend door de burgemeester en – als het een huurwoning betreft – door de corporatiebestuurder) en er wordt een persbericht opgesteld.

Een recente (zelf)evaluatie van de gehanteerde aanpak heeft geleid tot agendering van nazorgtrajecten en van preventie. Inmiddels worden ambtenaren op het sociaal domein en zorginstelling 1.Hoorn altijd geraadpleegd of geïnformeerd. Dit helpt om de situatie in te schatten en biedt mogelijkheden om gestalte te geven aan nazorg. Daarbij staat de tweede kans centraal. Omdat veel daders “stakkers” zijn, wordt gediscussieerd over de vraag of het redelijk is om hen voor vijf jaar uit te sluiten voor een corporatiewoning. Kwetsbare personen kunnen in de greep raken van huisjesmelkers. Bovendien hangt er nog een zwaard van Damocles boven het hoofd van uitvoerders die criminelen de ruimte boden om een hennepkwekerij in hun woning te installeren, namelijk schadeverhaal door criminelen. Het ruimen van een doorsnee-kwekerij met tweehonderd planten is voor organiserende criminelen al snel een schadepost van twintigduizend euro. Dergelijke omstandigheden vragen om interventies, waarbij het in kaart brengen van dit soort schulden bij

criminelen een belangrijke stap is.

### **Veiligheidsbeleid: lessen en ambitie**

- Geef gestalte aan het voornemen om de nazorg – de fase nadat een hennepkwekerij is ontdekt – te ontwikkelen, zodat sancties die zijn opgelegd (of waarvan is afgezien) een gunstig effect hebben. Speel bij de nazorg is op en risico dat “stakkers” met een hennepkwekerij in huis lopen, namelijk dat ze door criminelen aansprakelijk worden gesteld door de geleden schade.

### **4.3 Een blijvend probleem: huisvesting en uitbuiting van arbeidsmigranten**

Arbeidsuitbuiting en/of slecht werkgeverschap<sup>13</sup> is een actueel vraagstuk in Nederland, waarover het zogenoemde Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (ook wel ‘de commissie Roemer’ genoemd) een rapport heeft geschreven. Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden - zoals onderbetaling, te lange werktijden, slechte huisvesting (tegen een hoge prijs), allerlei boetes en/of intimidatie - plaatst arbeidsmigranten in een sterk afhankelijke positie. Koppeling tussen werk en huisvesting zet hen onder druk. Als ze de gang van zaken op één domein niet accepteren, dreigen ze werk én woning te verliezen. Bij gebrek aan georganiseerde huisvesting van arbeidsmigranten is de afhankelijkheid van woonruimte voor criminelen of profiteurs een manier om hen onder druk te zetten en (veel) geld te verdienen aan huisvesting.

Er bestaat anno 2021 een impasse in Hoorn wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten. De ‘Beleidsnotitie Huisvesting arbeidsmigranten in woningen’ uit 2017 maakt het, onder voorwaarden (zoals minimaal 12 vierkante meter per bewoner), mogelijk om maximaal vier personen – die geen huishouden vormen – in één woning te huisvesten. Hiertoe zijn sindsdien 43 vergunningen (met een looptijd van maximaal vijf jaar) verstrekt, voornamelijk voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. In maart 2021 neemt de gemeenteraad een motie waarin het stadsbestuur wordt opgeroepen om geen nieuwe vergunningen te verstrekken; hieraan wordt door het college gevolg gegeven. Raadsleden wijzen op overlast bij concentraties van arbeidsmigranten in woonwijken en op verdringing op de woningmarkt, omdat goedkope woningen worden opgekocht ten behoeve van commerciële verhuur aan arbeidsmigranten. Deze problemen worden herkend door bestuurders en door respondenten, al ontstaat zo een dilemma. Als geen vergunningen worden verstrekt om arbeidsmigranten te huisvesten, is de kans namelijk groot dat dit (vaker) illegaal gebeurt. Temeer omdat illegale huisvesting van arbeidsmigranten reeds voorkomt in Hoorn, zowel in woonwijken als op bedrijventerreinen, en overlast oplevert. Een politieke meerderheid dringt aan op meer controle en handhaving.

De huidige situatie lijkt op de impasse die in 2013 bestond, nadat ruim vier jaar lang projectmatig in West-Friesland – onder de noemer Kompas – gestalte was gegeven aan handhaving en aan huisvesting van arbeidsmigranten. Het handhavingstraject was destijds succesvol; de overlast en overtredingen namen af. Er werd voorgesteld om de huisvesting van arbeidsmigranten naar rato

---

<sup>13</sup> Arbeidsuitbuiting is een vorm van mensenhandel. Mensenhandel is van oudsher gericht op seksuele uitbuiting. Sinds 1 januari 2005 is mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Wat dat betreft kan onderscheid gemaakt worden tussen: 1.) arbeidsuitbuiting (uitbuiting in het domein van werk en inkomen), 2.) criminele uitbuiting (personen worden gedwongen strafbare feiten te plegen), en 3.) gedwongen dienstverlening (diensten die onder dwang moeten worden verricht, zonder arbeidsverhouding). Als strafrechtelijke vervolging vanwege arbeidsuitbuiting niet mogelijk is, pakt de Inspectie SZW de overtreding van arbeidswetten aan (o.a. slecht werkgeverschap). Echter: “Deze aanpak past (...) niet altijd bij het opzettelijke karakter van de overtreding of bij de maatschappelijke overtuiging dat er sprake is van uitbuiting.” (F. Boerman e.a., Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer, mei 2017, p. 78)

van het inwonertal over West-Friesland te verdelen. Dit mondt uit in een politiek-bestuurlijke discussie, zonder dat het huisvestings-gat wordt gedicht. Er werden (maximaal) 1.300 slaappleaatsen gerealiseerd, terwijl het aantal arbeidsmigranten op ruim 10.000 werd geschat.

In 2019 werken er (voor zover bekend) 9.615 arbeidsmigranten in West-Friesland<sup>14</sup> en er bestaat nog steeds een patstelling. De regionale werkgroep huisvesting buitenlandse werknemers, die sinds enkele jaren actief is, heeft daarin geen verandering kunnen brengen. In Hoorn is niet scherp in beeld waar arbeidsmigranten illegaal wonen (straat informatie). Er komen ongeveer zestig adressen in beeld waar arbeidsmigranten worden gehuisvest door partijen die dit structureel doen. Respondenten schatten - met een slag om de arm - het totale aantal panden op enkele honderden. Handhaving leidt tot een dilemma; waar moeten de arbeidsmigranten naartoe? Er worden geen woonvoorzieningen in Hoorn gerealiseerd en er geldt een vergunningen-stop. Schaarse woonruimte blijft zo een potentieel pressiemiddel richting arbeidsmigranten. Respondenten signaleren de volgende problemen:

- Over-bewoning en/of een concentratie van arbeidsmigranten in delen van een wijk, hetgeen overlast oplevert en/of ongenoegen onder bewoners.
- Arbeidsmigranten krijgen (waarschijnlijk) te weinig betaald en krijgen opdracht om zich niet in te schrijven in de BRP. Dit laatste zou zelfs in contracten worden opgenomen.
- Illegale bewoning in bedrijfspanden, ook op bedrijventerreinen net buiten de gemeente.
- Poolse arbeidsmigranten worden – mede omdat hun economische zelfredzaamheid toeneemt – vervangen door laag en lager geschoolde arbeidskrachten uit onder meer Bulgarije en Hongarije. Dit vergroot de kans op uitbuiting en op huisjesmelkerij, omdat deze werknemers eerder bereid zijn slechte omstandigheden te accepteren. Dit vergroot ook de kans op overlast en op onvrede onder bewoners.
- Er zijn (ongeveer veertig) arbeidsmigranten die bij het UWV zijn aangemeld, maar die niet in de BRP zijn ingeschreven. Dit werd in het kader van de gemeentelijke fraudeaanpak gesignaleerd. Er zijn brieven verstuurd waarin wordt gewaarschuwd dat de uitkering kan worden stop gezet.

Het vraagstuk omtrent uitbuiting en huisvesting van arbeidsmigranten is en blijft politiek en economisch relevant. Bij de aanpak ervan kan worden geprofiteerd van ervaringen die zijn opgedaan met de projectmatige aanpak van woonfraude. Er is een projectleider aangesteld en een gemeentelijke meldpunt opgezet om dergelijke fraude te melden. Hoewel de insteek breder is dan huisvesting van arbeidsmigranten, levert dit ook informatie op over huisvesting van arbeidsmigranten. Ten behoeve van de aanpak van woonfraude wordt gewerkt aan een gezamenlijk systeem (MensCentraal) voor interne en externe partijen. In de doorontwikkeling van de woonfraude-aanpak gaat de hoogste prioriteit uit naar het opzetten van een monitor-systeem. De gemeentelijke fysieke adrescontroles worden geïntensiveerd, al zijn in de coronatijd met name leegstandmeldingen opgepakt.

### **Veiligheidsbeleid: lessen en ambitie**

- Breng in kaart waar arbeidsmigranten legaal en illegaal wonen in Hoorn. Geef vervolgens gestalte aan handhaving en controles en aan inspanningen om arbeidsmigranten te huisvesten. Bezie of op gemeenteniveau en in West-Friesland de impasse kan worden doorbroken; op basis van de landelijke analyse van het Aanjaagteam Bescherming

---

<sup>14</sup> Decisio (2021), Provincie Noord-Holland. Actualisatie cijfers arbeidsmigranten Noord-Holland Noord. Zie ook dit krantenbericht: <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/286854/steeds-minder-poolse-arbeidsmigranten-beschikbaar-door-betere-economie-in-eigen-land>

Arbeidsmigranten mag hierbij – op basis van een goede lokale analyse – worden gerekend op hulp van de Rijksoverheid. Overweeg herinvoering van een bovenlokaal project zoals Kompas.

#### **4.4 Risicolocaties: nieuwe (publiek-private) ambities**

Respondenten agenderen een opgave of ambitie voor het toekomstige veiligheidsbeleid omtrent de aanpak van ondermijning op enkele risicolocaties. Het gaat daarbij in de meeste gevallen over bovenlokale beleidslijnen, op het niveau van West-Friesland of (de politie-eenheid) Noord-Holland. De agendering is deels gebaseerd op informatie over ondermijnende praktijken of op inzicht in criminele kansenstructuren, maar ook het inzicht dat de bestrijding van ondermijning vraagt om publiek-private samenwerking. Bij dat laatste gaat het niet alleen om interventies in de ‘onderwereld’, maar ook om positief veiligheidsbeleid. Dat wil zeggen samenwerking tussen overheid en bonafide ondernemers, omdat dit gunstig is voor leefbaarheid en economie. Tegelijkertijd zijn informatie-uitwisseling en samenwerking tussen overheid en goed willende bedrijven een bedreiging voor kwaadwillende bedrijven. Zo’n positieve publiek-private coalitie tast hun anonimiteit aan en vermindert de criminele kansen.<sup>15</sup> Er wordt gewezen op de volgende locaties en daaraan verbonden ambities:

*Bedrijventerreinen.* De gemeente Hoorn telt de volgende bedrijventerreinen: De Oude Veiling en de Holenweg (de oudste terreinen), Dampden en Hoorn-80 (uit de jaren zeventig) en verder de Verlengde Lageweg, Gildenweg (door de fusie met Blokker en Zwaag), De Schelphoek en Westfrisia (Westfrisia Oost is in 2009 voltooid). Ten Noorden van Westfrisia wordt een nieuw bedrijventerrein van circa 60 hectare ontwikkeld: Zevenhuis. Tegelijkertijd kent West-Friesland een overaanbod van bedrijventerreinen, inclusief verouderde terreinen met beperkte mogelijkheden tot herstructurering.<sup>16</sup> Op een oud bedrijventerrein in Hoorn (De Gildenweg) wordt illegale bewoning gesignaleerd door respondenten, net als op bedrijventerrein Westfrisia. Er bestaan criminele kansen op bedrijventerreinen die ondernemers een anonieme omgeving bieden. Dat geldt in het bijzonder voor bedrijfsverzamelgebouwen waar vaak onduidelijk wie de units huren. Er vestigen zich op terreinen bedrijven in (wat ondermijning betreft) risicobranches, zoals autobedrijven. Bolsius e.a. (2018) hebben (in een landelijke studie naar bedrijventerreinen) op een rij gezet wat risicobranches zijn. Zie tabel 4.4. Uiteraard is lokale informatie nodig om te bezien in welke mate dergelijke bedrijven inderdaad (in casu in Hoorn) worden benut ten behoeve van criminele praktijken. Het betreft niet alleen drugscriminaliteit of witwassen, maar bijvoorbeeld ook zwart werken, heling, milieucriminaliteit of handel in gestolen goederen. In 2017 verzamelden twee specialisten van de politie informatie over mogelijke ondermijning op Hoornse bedrijventerreinen. De stap naar strafrechtelijk onderzoek kon (bij gebrek aan researchcapaciteit) niet worden gezet. Vandaag de dag wordt de integrale aanpak van ondermijning op bedrijventerreinen echter (ook) geagendeerd door het RIEC en door de gemeente. Dit dient een langdurige en bovenlokale publiek-private aanpak te worden, waarbij in Hoorn kan worden voortgebouwd op contacten die zijn opgebouwd in het kader van parkmanagement en het Keurmerk Veilig Ondernemen. Een analyse – op basis van straatinformatie, een bedrijfsanalyse en geregistreerde informatie – helpt om de stap te zetten van parkmanagement naar een ondermijningsaanpak. Die aanpak zal mede betrekking hebben op de (illegale) huisvesting en arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten; zie paragraaf 4.3.

---

<sup>15</sup> Scherpenisse, J., van Twist, M., & Schram, J. (2017). Ondertussen in de Spaanse Polder. Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit. Den Haag: NSOB.

<sup>16</sup> Torre, E.J. van der Torre, Jongepier, T., Heijkoop, M. & Duin, M.J. van (2017). Veiligheidsscan Basisteam Hoorn 2017. Rotterdam: LokaleZaken.



**Tabel 4.4:** Risicobranches volgens een literatuurstudie naar bedrijventerreinen<sup>17</sup>

• Kunst / Antiek / Dieren	• Sieraden	• Voertuigen
• Prostitutie	• Reiniging	• Speelautomaten   gokhallen
• Transport	• Uitzendbureaus	• Land- en tuinbouw
• Belwinkels	• Kapperszaken	• Massagesalon
• Growshop	• Vastgoed	

Bron: Bolsius, Y., Höcük, S., Prüfer, P., & Kolthoff, E. (2018). *Indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen: Een verkennend onderzoek in de gemeente Tilburg*. Tilburg: Tilburg University – CentERdata.

- *Havens en buitengebied*. Er wordt in West-Friesland (en Noord-Holland) gestalte gegeven aan de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit in havens en in het buitengebied. Deze locaties krijgen prioriteit omdat het belangrijke schakels zijn in de logistiek van drugscriminelen: het buitengebied is geschikt voor drugsproductie en -opslag en havens vervullen een rol bij het vervoer van drugs, geld of productiemiddelen. De aanpak bevindt zich in en beginstadium en zal in de komende jaren verder gestalte krijgen.

In het buitengebied worden loodsen, schuren en (ander) vrijkomend agrarisch vastgoed benut door criminelen. Criminele netwerken zoeken naar geschikte locaties en naar ondernemers die vastgoed verhuren. Dit laatste kan gaan om actieve facilitering (er wordt een hoog huur bedrag geaccepteerd en het is van meet af aan duidelijk dat het gaat om criminele praktijken) of passieve facilitering (bij het sluiten van huurovereenkomst is niet duidelijk dat het gaat om criminele praktijken). Er bestaat een middenweg, namelijk als (agrarische) ondernemers weinig of geen onderzoek doen naar een kandidaat-huurder of geen kritische vragen stellen bij twijfels. Er wordt ingezet op preventie (waarschuwen van ondernemers) en op het opbouwen van toezicht en contacten in het buitengebied, zodat criminele praktijken eerder worden opgemerkt. Dit heeft relevantie voor Hoorn, omdat Hoornse criminele netwerken het buitengebied benutten en omdat Hoorn een buitengebied heeft en daar tegenaan ligt.

Havens worden benut door (drugs)criminelen en het kan een vindplaats zijn van luxe goederen (boten) die met misdaadgeld zijn gekocht. In het hele land wordt de beveiliging van infrastructurele knooppunten versterkt, omdat analyses laten zien dat 'vervoer over water' vrijheid biedt die wordt benut door (drugs)criminelen. In West-Friesland gaat meer prioriteit uit naar de havens van Medemblik en Enkhuizen, al zijn in Hoorn maatregelen getroffen (meer toezicht door politie en BOA's en invoering van een digitaal nachtregister) en voorgenomen (de havenmeester een BOA-status geven).

Voor de gemeente Hoorn is een analyse en aanpak van lokale bedrijventerreinen relevanter dan een integrale aanpak van havens en het buitengebied, al zijn het logische regionale en West-Friese ambities, met een aandeel van (centrumgemeente) Hoorn.

- *Hoorn: horeca*. In een overzicht met de voortgang van de uitvoering van de Veiligheidsambitie 2022 staat vermeld dat het nog niet is gelukt om te komen tot een

<sup>17</sup> Branches die hierboven niet zijn genoemd, maar wel kenmerken hebben van risicovolle branches zijn onder andere de ijzerhandel, (financiële) holdings, bedrijven in voeding (specifiek de groente- en fruitbranche), bedrijven die chemische stoffen verhandelen en de beautysector. Dit zijn branches die wij in eerdere onderzoeken naar ondermijnende criminaliteit door heel Nederland zijn tegengekomen.

Horecaconvenant, gericht op veilig(er) uitgaan. Dit is door team Veiligheid overgedragen aan Economische Zaken. Van oudsher ligt de nadruk in Hoorn op het voorkomen en verminderen van uitgaansgeweld. In 2012 lag dit op een hoog niveau. Daartoe wordt sinds 2012 onder meer gebruikgemaakt van cameratoezicht, is gewerkt aan kwaliteitsverbetering van portiers en aan samenwerking tussen horeca, politie en toezichthouders. Anno 2021 bestaat behoefte aan versterking van de publiek-private samenwerking, waarbij de horeca zich verantwoordelijk voelt en toont voor de openbare orde. Het valt op dat de focus lag en ligt op geweld en openbare orde. De huidige prioriteit voor ondermijning agendeert (ook) andere veiligheidsvraagstukken voor de komende jaren, namelijk: de mate van criminele invloed, investeringen en witwassen in de horecasector; de (mogelijk) toegenomen vatbaarheid van de horecabranche hiervoor vanwege inkomstenderving door de coronapandemie; drugshandel en drugsgebruik in en rondom de horeca. Er zijn voor de gemeente ook positieve ambities om in de Hoornse horecasector de publiek-private samenwerking te versterken. Er wordt fysiek in de stad geïnvesteerd (onder meer rondom het station, o.a. camera's, net als in het Julianapark) en het is de bedoeling dat dit hand in hand gaat met kwaliteitsverbetering van de horeca. Goede horeca draagt bij aan de aantrekkelijkheid van een stad.

#### 4.5 Werken aan een weerbare organisatie

De gemeente Hoorn heeft het versterken van de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie als prioriteit benoemd in de Veiligheidsambitie 2022. Alertheid van ambtenaren en bestuurders is geboden omdat georganiseerde misdaad dichtbij komt. Bijvoorbeeld omdat een bedrijf met witgewassen crimineel geld vastgoed koopt en een bouwvergunning aanvraagt om enkele panden te 'verkameren', zodat deze kunnen worden verhuurd aan arbeidsmigranten. Criminelen of regelvertreders hebben de gemeente nodig, bijvoorbeeld bij bouwvergunningen, om mensen in te schrijven in de BRP of voor een zorgindicatie. Niet alleen nette burgers en ondernemers hebben behoefte aan gemeentelijke diensten en informatie, maar ook criminelen.

In het kader van de Provinciale pilot "Quicksan gemeentelijke weerbaarheid" is een (vertrouwelijk) onderzoek uitgevoerd naar de weerbaarheid van de Hoornse gemeentelijke organisatie. Er is een werkgroep samengesteld met medewerkers vanuit de teams HR, IT, P&C en Veiligheid om opvolging te geven aan de scan. Hiertoe is een plan van aanpak opgesteld. De meeste aanbevelingen in de scan hadden betrekking op personeelsbeleid en informatieveiligheid. Dat is belangrijk, al geldt dat minstens zozeer voor de volgende **ambities**:

- Ambtelijke afdelingen (die niet primair zijn gericht op veiligheid) alert maken op signalen over mogelijke ondermijning, zodat wordt voorkomen dat onbedoeld diensten worden verleend aan criminele (rechts)personen. Dit is onder meer relevant voor de harde sector (Economische Zaken, Vastgoed en Ruimtelijke Ontwikkeling) en voor Burgerzaken. Wat betreft Burgerzaken valt op dat sleutelfiguren op die afdeling reeds alert zijn op mogelijke fraude en dit intern hebben geagendeerd, hetgeen is uitgemond in een fraudeaanpak en fraude-meldpunt.
- Op het sociaal domein is relevant dat ambtenaren en ingehuurde professionals (beter) leren om door een ondermijningsbril te kijken, maar met begrip voor hun dilemma's. Er kan spanning bestaan tussen aan de ene kant het melden van ondermijning en aan de andere kant de effectiviteit van sociale interventies. Als bijvoorbeeld melding wordt gemaakt van hennepsteelt bij een cliënt, kan hij of zij uit huis worden geplaatst en strafrechtelijk worden vervolgd. Dit soort casus vergt afweging tussen sociale motieven en het veiligheidsbelang. Dilemmatraining kan hierbij helpen.

- Er is nog geen ambtelijk meldpunt voor ondermijning. Daaraan bestaat wel behoefte, omdat de informatie over ondermijnende criminaliteit nu versnipperd is. Introductie van zo'n meldpunt vergt trainingen, ook op afdelingen (zoals BOA's of toezichhouders bouwen en wonen) die door hun werkt reeds oog hebben voor regelovertreding.

In de aandacht voor een weerbare organisatie ligt een grotere **ambitie** verscholen dan de genoemde punten. Het komt er namelijk op aan dat de gemeente gestalte geeft aan informatieverzameling en analyse, zodat er een goed (en steeds beter) inzicht ontstaat in de ondermijnende criminaliteit. Op verschillende punten (bijvoorbeeld arbeidsmigranten, bedrijventerreinen, drugshandel en horeca) bestaan blinde vlekken. Dit kan niet in één keer worden opgelost; wel bestaat behoefte aan analysecapaciteit om op geprioriteerde dossiers tot overtuigende analyses te komen.

#### **4.6 Tot slot: overleg over ondermijning**

Dit hoofdstuk heeft verschillende vormen van ondermijning beschreven die maatschappelijk impact hebben in Hoorn. Het betreft drugscriminaliteit (handel en productie), criminele rekrutering (waarmee slachtoffers worden gemaakt), het vraagstuk van arbeidsmigranten (arbeidsuitbuiting) en criminele praktijken en kansen op risicolocaties, zoals bedrijventerreinen. Ondermijning is gemeentelijk, binnen het basisteam van de politie, in de driehoek en uiteraard bij het RIEC een prioriteit. Toch bestaat er geen regulier lokaal ondermijningsoverleg tussen team Veiligheid en de specialist bij de politie (een operationeel expert).<sup>18</sup> Zo'n regulier overleg is noodzakelijk voor sturing, waarbij de mogelijkheid bestaat om ten behoeve van concrete dossiers andere partijen aan te laten sluiten, zoals het RIEC. De burgemeester, de driehoek en RIEC-structuren kunnen een lokaal ondermijningsoverleg benutten bij beleidsimplementatie en als informatiebron over de gang van zaken en over bereikte resultaten.

---

<sup>18</sup> Er is wel periodiek overleg op driehoeks-niveau (West-Friesland) tussen de OOV-ambtenaren en politiespecialisten.

## 5. Op de grens: veiligheid, zorg en ordehandhaving

### Inleiding

Dit hoofdstuk gaat allereerst (paragraaf 5.1) in op de zogenoemde top-X aanpak, waarbij het zorgperspectief en veiligheidsperspectief worden gecombineerd. Paragraaf 5.2 gaat in op de samenwerking tussen het team Veiligheid en Toezicht met interne en/of externe partners; in het kader van wijkgericht (overlast)overleg en bij ordehandhaving door gemeentelijke toezichthouders.

### 5.1 Top-X aanpak: de basis is op orde

Er is in de afgelopen tien jaar gestalte geven aan een Top-X aanpak. Het startmoment van de aanpak voert terug naar een analyse van personen die in Hoorn de meeste criminaliteitsoverlast veroorzaakten. Dit bleken jongvolwassenen te zijn die niet alleen problemen veroorzaken maar ook ondervinden. Door een optelsom van problemen en kenmerken waren ze niet geschikt voor het bestaande zorgaanbod. Ook stond vast dat alleen een strafrechtelijke aanpak geen zoden aan de dijk zou zetten. Kortom, bestaande routines schoten tekort en innovatie was nodig om tot een doorbraak te komen. Dit vergde samenspel tussen politie, team Veiligheid en het sociaal domein.

Bij de persoonsgerichte aanpak wordt geredeneerd vanuit concrete omstandigheden, waarna wordt gezocht naar een passende interventie. Daarbij bestond behoefte aan het inhuren van professionals met bijzondere vaardigheden en persoonlijkheden. Dit liep aanvankelijk vast op budget- en inkoopdiscussies, maar vandaag de dag wordt onderkend dat bijzondere omstandigheden vragen om niet-routinematige trajecten en interventies. Er wordt geïntervenieerd in een sociale omgeving met rauwe codes, gedragingen en omgangsvormen. Er zijn inmiddels vier coaches inzetbaar ten behoeve van een persoonsgerichte aanpak.

Een persoonsgerichte aanpak combineert repressie en handhaving (strafrechtelijk en bestuurlijk) met zorg. Het beginpunt is een startgesprek waarin wordt gezien wat onder de specifieke omstandigheden nodig is. Een coach onderhoudt contact met het subject, al kunnen tal van instanties (zoals het zorg en veiligheidshuis, reclassering of een gecontracteerde zorgaanbieder) een aandeel hebben in het interventietraject. De interventie wordt gericht op het subject en op de directe sociale omgeving, zoals het gezin en vrienden. Het vergt overreding en volharding van alle betrokkenen, inclusief de coach, om vooruitgang te boeken. Dat vergt aandacht voor onder meer huisvesting en werk. Bij dat laatste is de kern dat het subject leert leven van legale inkomsten en afstand houdt of neemt van (inkomsten in) de criminele wereld. Succes is niet gegarandeerd vanwege de zwaarte van de problematiek. In maart 2021 zijn vijf trajecten vanwege vooruitgang afgesloten; de coach houdt wel de vinger aan de pols, om terugval te voorkomen of tijdig te signaleren. Drie andere trajecten zijn om een negatieve reden afgesloten, want de subjecten kozen voor het criminele pad.<sup>19</sup> Onder dergelijke omstandigheden komen strafrechtelijke interventies centraal te staan.

In de zomer van 2021 wordt de aanpak gericht op een top-7 van jongvolwassenen. Er bestaat ook een pga-aanpak voor minderjarigen; momenteel betreft het een top-4. Het team Veiligheid beschikt over een eigen budget ten behoeve van het continueren van de top-X aanpak voor jongvolwassenen en minderjarigen.

---

<sup>19</sup> Bron: Brief aan de gemeenteraad over Veiligheidsambitie 2022, 19 maart 2021.

## Veiligheidsbeleid: lessen en ambitie

- De persoonsgerichte aanpak staat en wordt met name gericht op mannelijke daders die zorgen voor criminaliteitsoverlast. De criminele wereld maakt in Hoorn ook slachtoffers door uitbuiting en rekrutering; óók dát heeft plaats in een rauwe en lastige sociale omgeving die vraagt om interventies en doorbraken. Het is daarom verstandig om te overwegen om de persoonsgerichte aanpak uit te breiden naar slachtoffers, inclusief minderjarige meisjes of jonge vrouwen. Ook dat vergt samenwerking tussen veiligheid en zorg, plus de inzet van doortastende professionals met straatwijsheid.

## 5.2 Openbare orde

### 5.2.1 Wijkgericht (overlast)overleg

Er wordt in Hoorn decentraal (wijkgericht) overleg gevoerd, waarbij van oudsher het in kaart brengen en aanpakken van overlast centraal stond. De locaties werden en worden in beeld gebracht, met de nadruk op overlast van jongeren en jongvolwassenen en op personen die drugs en/of alcohol consumeren. In het verleden konden aan specifieke locaties deels jeugdgroepen worden gekoppeld, maar dat is vandaag de dag niet meer het geval. De jeugd verplaatst zich door de stad en contacten zijn verplaatst van de straat naar social media. Er zijn nog wel geïjkte overlastlocaties. Het overleg wordt benut om de aard en ernst van de overlast vast te stellen en om te bezien welke partij kan ingrijpen. Dit komt aan de orde in drie overlevormen (met een wijkcoördinator als voorzitter), verdeeld over de stad: *a.*) Binnenstad, Kersenboogerd, Bangert en Oosterpolder; *b.*) Risdam, Nieuwe Steen, Blokker en Zwaag; en *c.*) Grote Waal, Hoorn Noord en Venenlaankwartier. Deelnemers aan het overleg zijn, naast de wijkcoördinator, de politie (wijkagenten), team Veiligheid, team Toezicht, jongerenwerk en corporatie Intermaris. In het gebied met onder meer de Binnenstad en de Kersenboogerd wordt twee keer per maand overleg gevoerd en in de twee andere gebieden één keer per vier weken. Een ambtenaar wijst erop dat de overlegfrequentie mede wordt bepaald door het incidentenpatroon.

Het wijkgerichte overleg is belangrijk geweest bij het verminderen en beheersen van de overlast. Respondenten wijzen, mede vanwege de afname van ouderwetse overlast, op ontwikkelpunten:

- Respondenten constateren dat het overleg lang niet altijd doorgaat en dat het geen gestructureerd karakter heeft.
- Er zijn andere vraagstukken dan overlast van hanggroepen die vandaag de dag belangrijker zijn voor de veiligheid en leefbaarheid op wijkniveau. Het betreft: drugshandel, rekrutering door criminelen (niet direct zichtbaar voor burgers, wel voor professionals op straat), verschillende soorten woonoverlast (onder andere arbeidsmigranten), illegale bewoning (onder andere arbeidsmigranten) en mogelijk een piek of toename in een vorm van geregistreerde criminaliteit (bijvoorbeeld fietsendiefstal). Een ander punt dat respondenten agenderen betreft wapenbezit onder jongeren (tieners). Bij de kermis in 2021 werden bij controles wapens aangetroffen of attributen die als wapen gebruikt kunnen worden. Deze thema's worden via het bestaande overleg niet of nauwelijks geagendeerd en aangepakt.
- Er wordt een overlevorm opgezet omtrent woonoverlast. Dat is inderdaad één van de thema's die vragen om een gerichte aanpak. Het roept wel vragen op. Is het nodig om verschillende overlevormen in het leven te roepen? Is dit niet een thema dat – vanwege het raakvlak met het arbeidsmigranten-vraagstuk - vraagt om centrale aansturing en diepgaande materiekennis? In welk overleg worden andere wijkveiligheidsthema's aan de orde gesteld?

## Veiligheidsbeleid: lessen en ambitie

- Het valt te overwegen om een integraal wijkveiligheidsoverleg in te richten. Met als focuspunten: overlast op het publiek domein; woonoverlast en illegale bewoning (met prioriteit voor arbeidsmigranten); drugscriminaliteit; en pieken in geregistreerde criminaliteit. Dit vergt een monitorinstrument, zodat gestalte kan worden gegeven aan centrale (informatie)sturing. Een duovoorzitterschap van de wijkcoördinator en team Veiligheid kan zorgen voor borging in de Veiligheidsambitie en voor de benodigde materiedeskundigheid. Op deze manier worden actuele vraagstukken vanaf de werkvloer tijdig geagendeerd en wordt gebouwd aan een informatiepositie ten aanzien van wijkveiligheid.

### 5.2.2 De gemeentelijke toezichtorganisatie

In de afgelopen tien jaren is gebouwd aan een gemeentelijke toezichtorganisatie in Hoorn. Het team Toezicht telt een capaciteit van bijna 20 fte (19,73) voor integraal toezicht, waaronder 3,5 fte voor betaald parkeren. Het team telt twee teamcoördinatoren en twee senioren. De rol van de BOA's in het publieke domein is in Hoorn belangrijker geworden doordat de politie kampt met personele krapte en zich richt vooral op kerntaken. De consequentie is dat het handhaven van de openbare orde, plus het reageren op zogenoemde prio-3 meldingen, meer en meer een gemeentelijke taak wordt. In de afgelopen jaren nam de werklast van de BOA's toe door demonstraties (voor en tegen het standbeeld van J.P. Coen en tegen coronamaatregelen) en door de coronapandemie. Dat laatste vergde handhaving van maatregelen en bracht veel mensen bijeen op straat, in het bijzonder in het Julianapark. Daar kwamen enkele honderden mensen bijeen, waaronder (criminele) personen en groepen die problemen veroorzaakten en delicten pleegden, zoals drugshandel, drugs- en lachgasgebruik, vernielingen en geweld. Het zijn omstandigheden waar het gemeentelijke toezicht tegen grenzen aanloopt en politie-assistentie en -bevoegdheden zijn vereist, al bestaan er bij de gemeente zorgen over de beschikbaarheid van de politie. Dit is een zorgpunt voor de toezichtorganisatie. Wat te doen als omstandigheden vragen om handhaving en de politie er niet is, terwijl BOA's worden overvraagd? wat dat betreft bestaan er zorgen over het wapenbezit onder tieners.

De Hoornse BOA's trainen frequent: acht of negen trainingen per jaar, plus twee of drie bike-trainingen). De BOA's zijn uitgerust met een bodycam. Dit is inmiddels een vaste voorziening; bij het opstellen van de Veiligheidsambitie 2022 betrof het nog een pilot. Vandaag de dag nemen vijftien Hoornse BOA's deel aan de pilot met een wapenstok. In het kader van de verdere ontwikkeling van het team Toezicht formuleren respondenten de volgende **lessen en ambities**:

- De formatie in Hoorn ligt op 0,22 fte per 1.000 inwoners, terwijl dit in hoger ligt in Alkmaar (0,29 fte) en Purmerend (0,27 fte).<sup>20</sup> Uitbreiding is nodig vanwege de taakverschuiving van politie naar het team Toezicht, de huidige drukte in Hoorn en de plausibele toename daarvan door stadsontwikkeling.
- Verdere kwaliteitsontwikkeling, met name door het werven en positioneren van twee senioren. De pogingen daartoe lopen vast op een hard en simpel probleem. De inschaling van een senior (schaal 7) en van een integrale toezichthouder (schaal 6) is een schaal lager dan in gemeenten als Alkmaar en Purmerend. Het werven van personeel is daardoor lastig.
- De huidige toezicht-formatie knelt. Vanwege de schaarse beschikbare politiecapaciteit voor surveillance op straat, groeit de gemeentelijke toezichtstaak. Het gemeentelijke toezicht dient ook klaar te zijn voor de bevolkingsgroei vanwege woningbouw (de komende twintig

---

<sup>20</sup> fte exclusief parkeren.

jaar ongeveer 500 woningen per jaar) naar ruim 80.000 inwoners. Bovendien worden het stadsstrand en de horeca ontwikkeld, hetgeen veel bezoekers (waaronder jongeren en jongvolwassenen) aantrekt, hetgeen vraagt om meer toezicht.

## 6. Samenvatting: in antwoord op de onderzoeksvragen

### Inleiding

Sinds 2009 heeft het veiligheidsbeleid in Hoorn een stevige ontwikkeling doorgemaakt. Van een zaak voor twee veiligheidsambtenaren (en een losse toezichtorganisatie) is veiligheid in handen gekomen van een team dat veiligheid en toezicht combineert. Zowel de veiligheidsambtenaren als het team Toezicht werken intern en extern samen op het niveau van dossiers en casus. Daarbij wordt preventie gecombineerd met repressie, hetgeen tot uitdrukking komt in het netwerk: van zorginstellingen, jongerenwerk en onderwijsinstellingen, via corporatie tot aan politie, justitie en RIEC. In dit rapport wordt bezien waar het nodig of kansrijk is om het veiligheidsbeleid na 2022 (in de volgende collegeperiode) verder te ontwikkelen. Daartoe worden in dit slothoofdstuk de onderzoeksvragen beantwoord. De eerste twee paragrafen gaan in op de veiligheidssituatie: wat betreft de geregistreeerde criminaliteit en overlast (paragraaf 6.1) en vormen van criminaliteit en overlast die (in hoge mate) buiten het zicht blijven van registraties of meldingen (paragraaf 6.2). Paragraaf 6.3 formuleert aanbevelingen.

### 6.1 Geregistreeerde criminaliteit en overlast

Wat betreft woningcriminaliteit laten de cijfers sinds 2012 en 2016 een duidelijke daling zien. De afname van 2017 ten opzichte van 2016 betreft zelfs bijna een halvering. Deze zeer forse afname in een jaar tijd valt (voor respondenten) niet te verklaren, maar de meerjarige afname wel. De geregistreeerde vermogensdelicten dalen van 2016 tot en met 2020 van 2.018 registraties naar 1.364. Gunstige verklaringen betreffen een afname van het aantal veelplegers, preventie, fysieke ingrepen in woningen in de Grote Waal en parkmanagement (inclusief cameratoezicht) op bedrijventerreinen.

Ongunstige verklaringen betreffen de verschuiving (functionele verplaatsing) van vermogensdelicten naar: *a.*) drugscriminaliteit, in het bijzonder drugshandel en hennepcultuur (deze trend tekent zich al langere tijd af; de pakkans is lager en de potentiële opbrengsten zijn groter), en *b.*) digitale criminaliteit, zoals marktplaatsfraude (oplichting; niet leveren) en *phishing* (hengelen naar beveiligingscodes). Dit laatste krijgt een impuls door de coronapandemie, omdat mensen daardoor vaker thuis waren én actiever werden op social media. Voor daders vergt deze criminaliteit niet enorm veel technologische *know how*, want de noodzakelijke software kan op het internet worden gekocht.

Op landelijk niveau wordt, wat betreft woninginbraken, een stevig corona-effect gesignaleerd (minder inbraak-kansen omdat mensen vaak thuis zijn). De door de politie geregistreeerde woninginbraak ligt in 2020 bijna een kwart (25 procent) lager dan in 2019. De woninginbraak daalt dit in Hoorn van 121 in 2019 naar 105 in 2020. Dat is een afname met dertien procent, al kan vanwege het lage absolute cijfer (ruim honderd) toeval niet worden uitgesloten. De 105 woninginbraken in 2020 liggen ruim onder het niveau van 2012, toen in Hoorn 376 inbraken werden geregistreeerd.

De geregistreeerde geweldsincidenten - met bedreiging en mishandeling als de geweldsvormen die verreweg het meest voorkomen – blijven van 2017 tot en met 2020 stabiel. De score in 2020 (402 registraties) ligt wel beduidend lager dan in 2016 (562 registraties); een afname van 28 procent. In 2012 werden bijna evenveel geweldsincidenten geregistreeerd als in 2016 (576 registraties), hetgeen wel weer beduidend minder is dan de 669 registraties in 2009.

Het uitgaansgeweld nam sinds 2009 af door een optelsom van factoren (o.a. cameratoezicht t.b.v. *crowd control* door een gespecialiseerd politieteam; een verdiepende politie-analyse in 2013; afname van ernstig alcoholmisbruik) en tijdens de coronapandemie door de lockdown. Dit leidde tot



verplaatsing van ordeproblemen naar in het bijzonder het Julianapark. Tijdens de coronamaatregelen bestaan er zorgen over een toename van huiselijk geweld, onder meer vanwege drukte in huis en verergering van bestaande spanningen en conflicten. De corona-omstandigheden lijken niet zozeer te leiden tot meer politieregistraties vanwege geweld, al wordt wel vaker contact opgenomen met Veilig Thuis.

Er bestaat wat betreft drugscriminaliteit een kloof tussen aan de ene kant straat- en materiekkennis van goed geïnformeerde professionals en aan de andere kant lage registraties.

In de *eerste plaats* kelderen de registraties inzake ‘vervaardigen softdrugs’ (hennepsteelt) van 80 in 2016 naar zeven in 2020. Het is overigens een landelijke trend dat het aantal aangetroffen hennepkwekerijen daalt (met 48 procent van 2016 tot en met 2020), maar de daling met meer dan negentig procent in Hoorn ligt er hoog. Politiemensen zien in Hoorn juist “veel” hennepsteelt, hetgeen tot uitdrukking komt in criminele kopstukken die ver boven hun stand leven – afgezet tegen hun activiteiten en kwaliteiten in de legale economie. De oorzaak voor de drastische afname van politieregistraties dient dan ook zo goed als zeker mede te liggen in een afgenomen personele inzet en prioriteit.

In de *tweede plaats* springt drugshandel als schadelijk fenomeen in het oog (het stimuleert drugsgebruik en is zichtbaar in het straatbeeld, onder andere in het horecagebied), terwijl in 2020 slechts vijf politieregistraties worden genoteerd inzake harddrugshandel.<sup>21</sup> Het geringe aantal aanhoudingen / registraties komt mede door de lage prioriteit die het basisteam toekent aan de strafrechtelijke aanpak van drugshandel. Drugshandel en digitale criminaliteit raken met elkaar verweven. Op dezelfde (straat)locaties en binnen dezelfde netwerken worden mensen geworven als drugsklant en voor hand- en spandiensten bij drugshandel en bij digitale criminaliteit; zogenoemde ‘geldezels’ stellen hun bankrekening beschikbaar voor criminele transacties.

## **6.2 Ondermijning en risicolocaties: criminele kansen en patronen**

In de Veiligheidsambitie 2022 wordt, in het kader van de aanpak van ondermijning, prioriteit gegeven aan de aanpak van drugscriminaliteit. Dit is ongeveer zes jaar geleden gezamenlijk geagendeerd door politie (basisteam) en gemeente. Hennepsteelt is voor criminele netwerken in en rondom Hoorn sinds de jaren tachtig een belangrijke inkomstenbron. Georganiseerde drugscriminelen in Hoorn en West-Friesland benutten criminele kansen, zoals de gunstige ligging (boven Amsterdam) en de infrastructuur (havens en de combinatie van stadswijken, buitengebied en een overschot aan bedrijventerreinen). Drugscriminaliteit wordt gecombineerd met andere delicten, zoals wapenbezit en wapenhandel en georganiseerde vermogensdelicten, zoals autodiefstal. Respondenten spreken over “multi-criminaliteit”. Daarmee wordt bedoeld op criminele netwerken die actief zijn op verschillende drugsmarkten en op andere criminele markten, bijvoorbeeld illegaal gokken of vuurwerkhandel. De publieke veiligheid wordt in Hoorn uitgedaagd en bedreigd door kopstukken, groepen en netwerken binnen en rondom zogenoemde outlaw motorgangs (verder: OMG’s).

Het publieke geweld en machtsvertoon van de OMG’s springen in het oog, al zijn er daarnaast minder zichtbare maar schadelijke (sociale) effecten van (drugs)criminaliteit op het sociale leven. Dit komt tot uitdrukking in de volgende patronen:

- De mobiele illegale drugshandel in Hoorn levert servicegericht softdrugs, harddrugs en lachgas. De schattingen over het aantal dealers lopen sterk uiteen, met “enkele tientallen” als laagste schatting, al is dit (op straat zichtbare) fenomeen is niet goed in beeld. Het

---

<sup>21</sup> Mogelijk hebben handelaren bewust slechts een gebruikershoeveelheid op zak; drugsbezit wordt in 2020 in totaal achttien keer geregistreerd, hetgeen ook een lag aantal is.

drugsgebruik onder jongeren heeft een impuls gekregen door het alcoholverbod voor minderjarigen in de horeca. Het leidt tot een vlucht naar het gebruik van drugs en lachgas en, mede door de *lockdown* tijdens de coronacrisis, naar straatlocaties of woningen. Het lokale drugsaanbod heeft (los van gezondheidseffecten) schadelijke effecten: de kosten van drugsgebruik brengen kwetsbare groepen in financiële problemen (net als het illegale gokaanbod) en drugsgebruik kan het werk- of studieritme verstoren.

- Criminelen spannen personen die kwetsbaar zijn (vanwege financiële en/of sociale problemen) voor hun karretje: als loopjongen de drugswereld, door woonruimte te gebruiken voor drugsproductie (hennepsteelt) en door bankrekeningen (van geldezels) te benutten om misdaadgeld op te storten. Hennepkwekerijen worden doorgaans in (huur)woningen aangetroffen bij katvangers die worden getypeerd als “losers” of “stakkers”.
- Een categorie (o.a. jongeren en jongvolwassenen) stapt de criminele drugswereld in vanwege de potentiële verdiensten, maar dat is een harde wereld met geweld en bedreiging en de kans te worden aangehouden of uit huist te worden gezet. Het leidt tot spanning en verdriet, ook bij ouders.
- Op basis van signalen dat meisjes seksueel werden uitgebuit, zijn – met een trekkersrol voor team Veiligheid - inspanningen geleverd om in kaart te brengen wat zich afspeelt. Dit resulteerde in schokkende inzichten. Op basis van gesprekken met professionals en met tieners kwam overtuigende informatie op tafel over: (criminele) jongeren die tienermeisjes betalen voor seks; verkrachting of seks onder onvrijwillige omstandigheden (o.a. drogeren met lachgas of dreigen met een vuurwapen); sexting (beeldmateriaal van seks verspreiden); en het ronselen en prostitueren van tienermeiden. Als politie en gemeente inzoomen op de vermoedelijke daders, blijkt dat het gaat om jonge ‘criminele generalisten’: naast zedendelicten, komen drugsdelicten, overvallen en afpersing in beeld.

Arbeidsuitbuiting is een actueel vraagstuk in Nederland en in Hoorn, waarover het zogenoemde Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten een landelijk rapport heeft geschreven. Een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden - zoals onderbetaling, te lange werktijden, slechte huisvesting (tegen een hoge prijs), allerhande boetes en/of intimidatie - plaatst arbeidsmigranten in een sterk afhankelijke positie. Koppeling tussen werk en huisvesting zet hen onder druk. Immers, als ze de gang van zaken op één domein niet accepteren, dreigen ze werk én woning te verliezen.

Er bestaat anno 2021 een impasse in Hoorn wat betreft de huisvesting van arbeidsmigranten. De ‘Beleidsnotitie Huisvesting arbeidsmigranten in woningen’ uit augustus 2017 maakt het, onder voorwaarden (zoals minimaal 12 vierkante meter per bewoner), mogelijk om maximaal vier personen – die geen huishouden vormen – in één woning te huisvesten. Hiertoe zijn sindsdien 43 vergunningen. In maart 2021 neemt de gemeenteraad een motie waarin het stadsbestuur wordt opgeroepen om geen nieuwe vergunningen te verstrekken vanwege overlast bij concentraties van arbeidsmigranten in woonwijken en verdringing op de woningmarkt, omdat goedkope woningen worden opgekocht ten behoeve van commerciële verhuur aan arbeidsmigranten. Hoewel deze problemen worden herkend (door respondenten), ontstaat een dilemma. Als geen vergunningen worden verstrekt om arbeidsmigranten te huisvesten, is de kans namelijk groot dat dit (vaker) illegaal gebeurt. Er is niet scherp in beeld waar arbeidsmigranten illegaal wonen. En waar moeten arbeidsmigranten naartoe als wordt gehandhaafd, want er worden in Hoorn – en elders in West-Friesland – onvoldoende woonvoorzieningen gerealiseerd voor arbeidsmigranten en daar komt de vergunningen-stop bij. Schaarse woonruimte blijft zo een potentieel pressiemiddel richting arbeidsmigranten voor criminele of louche ondernemers en netwerken.

Respondenten benoemen de aanpak van ondermijning op enkele risicolocaties. Dit is gebaseerd op

informatie over ondermijnende praktijken of op criminele kansenstructuren en op het inzicht dat publiek-private samenwerking is geboden. Het betreft de volgende locaties:

- *Bedrijventerreinen.* Er bestaan criminele kansen op bedrijventerreinen die ondernemers een anonieme omgeving bieden en waar bedrijven zijn gevestigd in (wat ondermijning betreft) risicobranches, zoals autobedrijven. In 2017 verzamelden twee specialisten van de politie informatie over mogelijke ondermijning op Hoornse bedrijventerreinen. De stap naar strafrechtelijk onderzoek kon (bij gebrek aan recherchecapaciteit) niet worden gezet. Vandaag de dag wordt de integrale aanpak van ondermijning op bedrijventerreinen echter (ook) geagendeerd door het RIEC en door de gemeente. Dit dient een langdurige en bovenlokale publiek-private aanpak te worden, waarbij in Hoorn kan worden voortgebouwd op contacten die zijn opgebouwd in het kader van parkmanagement en het Keurmerk Veilig Ondernemen.
- *Havens en buitengebied.* Er wordt in West-Friesland (en Noord-Holland) gestalte gegeven aan de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit in havens en in het buitengebied. Deze locaties krijgen prioriteit omdat het belangrijke schakels zijn in de logistiek van drugscriminelen: het buitengebied is geschikt voor drugsproductie en -opslag en havens vervullen een rol bij het vervoer van drugs, geld of productiemiddelen. De aanpak bevindt zich in een beginstadium en zal in de komende jaren verder gestalte krijgen. Er wordt in het buitengebied ingezet op preventie (waarschuwen van ondernemers) en op het opbouwen van toezicht en contacten in het buitengebied, zodat criminele praktijken eerder worden opgemerkt. In West-Friesland gaat prioriteit uit naar de havens van Medemblik en Enkhuizen, al zijn in Hoorn maatregelen getroffen (meer toezicht door politie en BOA's en invoering van een digitaal nachregister) en voorgenomen (de havenmeester een BOA-status geven).
- *Horeca.* Van oudsher ligt de nadruk in Hoorn wat betreft het veiligheidsbeleid in het horecagebied op het voorkomen en verminderen van uitgaansgeweld. De huidige prioriteit voor ondermijning agendeert (ook) andere veiligheidsvraagstukken voor de komende jaren, namelijk: de mate van criminele invloed, investeringen en witwassen in de horecasector; de (mogelijk) toegenomen vatbaarheid van de horecabranche hiervoor vanwege inkomstenderving door de coronapandemie; drugshandel en drugsgebruik in en rondom de horeca. Er zijn voor de gemeente ook positieve ambities om in de Hoornse horecasector de publiek-private samenwerking te versterken. Er wordt fysiek in de stad geïnvesteerd (onder meer rondom het station) en het is de bedoeling dat dit hand in hand gaat met kwaliteitsverbetering van de horeca.

### 6.3 Aanbevelingen

We formuleren de volgende aanbevelingen, waarbij we aanraden om prioriteit te schenken aan: **1.)** de sociale schade door criminelen die drugscriminaliteit combineren met andere delicten (aanbevelingen 1, 2 en 3); **2.)** het arbeidsmigranten-vraagstuk (aanbeveling 4); en **3.)** personele uitbreiding en positionering van het team Veiligheid en Toezicht (aanbeveling 5). Het vergt uiteraard een professionele en politiek-bestuurlijke afweging om te beslissen waar daadwerkelijk extra inspanningen worden geleverd in het kader van de Veiligheidsambitie 2026.

1. De kloof tussen aan de ene kant (zeer) lage politieregistraties en aan de andere kant materieel en straatkennis van professionals over hardnekkige en frequente drugscriminaliteit vraagt om meer prioriteit voor de lokale drugsproblematiek. Bij het lokale drugsbeleid verdient het tegengaan van schadelijke (sociale) effecten centraal te staan. Om vooruitgang te boeken, is

een meerjarige integrale aanpak (denk aan minimaal tien jaar) nodig, waarbij preventie (use reduction) en repressie (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk, zoals bestuursdwang) worden gecombineerd.<sup>22</sup> Stel hiertoe een Plan van Aanpak op. Daartoe bestaat behoefte aan een lokale analyse, omdat dit leidt tot draagvlak. De lokale aanpak en analyse kunnen niet worden beperkt tot drugs, want drugscriminaliteit wordt gecombineerd met het ronselen van geldezels (t.b.v. digitale criminaliteit) en met seksuele uitbuiting en/of seksueel misbruik.

2. Het spotten, aanspreken en helpen van slachtoffers verdient prioriteit. Het gaat in het bijzonder om jongeren en jongvolwassenen (ook vrouwen) die in de knel komen doordat ze onder druk worden gezet door criminelen: om (door te gaan met) hand- en spandiensten in de drugswereld, als geldezels en jonge vrouwen die (lijken te) worden gedwongen tot seksuele handelingen, al dan niet in de prostitutie. Hierbij kan worden geprofiteerd van de inzichten die zijn opgedaan om – onder lastige en rauwe omstandigheden - doorbraken te realiseren met de zogenoemde top-X aanpak. Wat werkt tegenover daders, kan (met maatwerk) ook werken richting slachtoffers (die soms tevens dader zijn). Dit zijn intensieve, kostbare en noodzakelijke inspanningen in kwetsbare wijken en onder kwetsbare groepen. Op basis van een lokale analyse kan een beroep worden gedaan op steun van de Rijksoverheid, in het kader van de ondermijningsaanpak en/of een wijkenaanpak.
3. Geef in het kader van de toepassing van artikel 13b Opiumwet gestalte aan het voornemen om de nazorg – de fase nadat een hennepkwekerij is ontdekt – te ontwikkelen, zodat sancties die zijn opgelegd (of waarvan juist bewust is afgezien) een gunstig effect hebben. Speel bij de nazorg in op het risico dat “stakkers” met een hennepkwekerij, als deze is ontruimd, door criminelen aansprakelijk worden gesteld voor de geleden schade.
4. Breng in kaart waar arbeidsmigranten legaal en illegaal wonen in Hoorn. Maak hierbij gebruik van de (doorontwikkeling van) de projectmatige aanpak van woonfraude. Geef gestalte aan handhaving en controles en aan inspanningen om arbeidsmigranten te huisvesten. Bezie of op gemeenteniveau en in West-Friesland de huidige impasse kan worden doorbroken; op basis van de landelijke analyse van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten mag hierbij – op basis van een goede lokale analyse – worden gerekend op inhoudelijke en financiële hulp van de Rijksoverheid en van de Provincie. Geef gestalte aan een bovenlokaal en sterk actiegericht project waarbij tastbare resultaten worden geboekt in de komende kabinets- en collegeperiode. Het project Kompas wat ooit actie- en prestatiegericht, totdat vastliep op het huisvestingsvraagstuk.
5. Zorg langs verschillende lijnen voor personele uitbreiding en een sterkere positionering van het team Veiligheid en Toezicht:
  - a. De formatie in Hoorn ligt op 0,22 fte per 1.000 inwoners (exclusief parkeren), terwijl dit in hoger ligt in Alkmaar (0,29 fte) en Purmerend (0,27 fte). Capaciteitsuitbreiding bij Toezicht is nodig vanwege de taakverschuiving van politie naar het team Toezicht, de huidige drukte in Hoorn en de plausibele toename daarvan door stadsontwikkeling. De inschaling van een senior (schaal 7) en van een integrale toezichthouder (schaal 6) is een schaal lager dan in gemeenten als Alkmaar en Purmerend. Het werven van personeel is daardoor lastig en daarom raden we aan om te overwegen de salarissen (marktconform) aan te passen.

---

<sup>22</sup> Zie ook twee landelijke analyse en adviezen: Noordanus e.a., 2020 en Noordanus e.a., 2021.

- b. Geef verder gestalte aan voornemens om de gemeentelijke organisatie weerbaar te maken tegen ondermijning. Investeer daartoe (naast versterking van het ambtelijke, bestuurlijke en politieke bewustzijn, het inrichten van een meldpunt en informatiebeveiliging) in informatieverzameling en analyse, zodat er een goed (en steeds beter) inzicht ontstaat in de (ondermijnende) criminaliteit: als basis voor controles, (andere) interventies en bestuurlijke advisering. Er bestaat behoefte aan formatie voor analysecapaciteit binnen team Veiligheid en Toezicht om op geprioriteerde dossiers tot overtuigende analyses en interventies te komen. Bijvoorbeeld analyses ter voorbereiding op controleacties op bedrijventerreinen of van panden waar arbeidsmigranten worden gehuisvest. Net als analyses van geprioriteerde fenomenen, zoals arbeidsuitbuiting, uitbuiting van jongeren en/of drugshandel. Analysecapaciteit is ook nodig om meldingen over ondermijning te kunnen analyseren. Vanwege het grote belang van informatie bij veiligheidsbeleid is 'analyse' een basisfunctie geworden van de gemeentelijke veiligheidstaak in steden zoals Hoorn.
- c. Overweeg om het bestaande overlast-overleg uit te bouwen naar een integraal wijkveiligheidsoverleg, met als focuspunten: overlast op het publiek domein; woonoverlast en illegale bewoning (met prioriteit voor arbeidsmigranten); drugscriminaliteit; en pieken in geregistreerde criminaliteit. Dit vergt een monitorinstrument, zodat gestalte kan worden gegeven aan centrale (informatie)sturing. Een duovoorzitterschap van de wijkcoördinator en team Veiligheid kan zorgen voor borging in de Veiligheidsambitie en voor de benodigde materiedeskundigheid. Op deze manier worden actuele vraagstukken vanaf de werkvloer tijdig geagendeerd en wordt gebouwd aan een informatiepositie ten aanzien van wijkveiligheid.
- d. Voer een lokaal ondermijningsoverleg in tussen gemeente (team veiligheid) en politiespecialisten. Benut hierbij de analysecapaciteit (bij gemeente en politie) en richt dit op speerpunten, zoals drugscriminaliteit, bedrijventerreinen en arbeidsuitbuiting. Laat het RIEC aansluiten als casus of RIEC-speerpunten (o.a. de ondermijningsaanpak op bedrijventerreinen) daartoe aanleiding geven.
- e. Personele uitbreiding van Veiligheid (thans 5 fte) is noodzakelijk om – naast de dagelijkse (en soms arbeidsintensieve) ondersteuning van de burgemeester en naast de fysieke veiligheidstaak - invulling te kunnen geven aan prioriteiten wat betreft ondermijning, zorg en veiligheid (o.a. slachtofferschap onder jongeren en de top-X aanpak), arbeidsuitbuiting, risicolocaties en drugsproblematiek. En om daarnaast gestalte te geven aan een gemoderniseerd wijkveiligheidsoverleg. We raden aan om de 3 fte van wijkzaken (thans belast met het overlastoverleg 'oude stijl') onder te brengen bij team Veiligheid, mede omdat wijkgericht veiligheidsoverleg vraagt om centrale sturing, materiekennis (over veiligheid) en – zo nodig – een directe 'veiligheidslijn' met de burgemeester. Dit maakt anticipatie op de (veiligheidsconsequenties van) de stedelijke groei en ontwikkeling van Hoorn realistischer.

## Colofon

Dit project is uitgevoerd door dr. E.J. van der Torre van LokaleZaken. Zie [www.lokalezaken.com](http://www.lokalezaken.com) voor bedrijfsgegevens.