

Leeuwarder Ondernijning

Een bestuurskundig-criminologische analyse

Edward van der Torre
Pieter Tops
Titia Jongepier

2023

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Onderzoeksvragen	3
1.2	Georganiseerde criminaliteit en ondermijning	3
1.3	Onderzoeksactiviteiten	4
1.4	Leeswijzer	5
2.	Criminele gelegenheidsstructuren	6
2.1	Situationeel	6
2.1.1	Leeuwarden: bijzondere stad met regiofunctie en kwetsbaarheden	6
2.1.2	Criminele olievlekwerking: veel (meer dan) drugs	7
2.1.3	Een criminele sub-infrastructuur: stad en omgeving	9
2.2	Sociaaleconomisch	12
2.2.1	Een kwetsbare stad	12
2.2.2	Risicobranche en –locaties	14
2.3	De opsporingsspagaat	19
2.4	Afsluiting	19
3.	Ondermijnende praktijken	20
3.1	Drugsproductie: hennep als basis	20
3.2	Drugshandel: ‘ouderwetse’ en moderne patronen	23
3.3	Vastgoed: schadelijke praktijken	28
3.4	Misstanden en zorg(en): de sociale paradox	31
3.5	Andere misstanden (en mogelijke mensenhandel)	33
3.6	Overige fenomenen	35
4.	De gemeentelijke aanpak van ondermijning	38
4.1	Leeuwarden: (meer) oog voor veiligheid	38
4.2	Veiligheid als gemeentelijke ambitie	39
4.3	Veiligheid: ambtelijke organisatie en plannen	40
4.3.1	De ambtelijke veiligheidsorganisatie	40
4.3.2	Veiligheidsagenda’s	43
4.3.3	Leeuwarden-Oost: een programmatische aanpak	44
4.4	Veiligheidsbeleid in uitvoering: overvraging en actie	45
4.4.1	Knellende grenzen	46
4.4.2	Actiegerichte coalities	50
4.5	Afsluiting	54
5.	Samenvatting en aanbevelingen	55
5.1	Criminele gelegenheidsstructuren	55
5.2	Ondermijnende praktijken	57
5.3	De bestuurlijke aanpak van ondermijning	59
5.4	Aanbevelingen	62

Literatuur (63)

Bijlage 1: Korte toelichting op politieregistraties (65)

Colofon (66)

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksvragen

Leeuwarden vervult een centrumfunctie in Friesland. Het is een historische stad met aangename voorzieningen. Bijvoorbeeld de horeca en culturele voorzieningen, zoals een prachtige bibliotheek in het complex van de voormalige gevangenis. Dit vitale gezicht van de stad heeft een impuls gekregen door de tijdelijke status als culturele hoofdstad van Europa. Hier staan kwetsbaarheden tegenover die een stevige belasting zijn voor onder andere gemeentelijke veiligheidsambtenaren, politiemensen, professionals op het sociaal domein en ambtenaren die actief zijn bij (het toezicht op) huisvesting van kwetsbare gezinnen en personen. In Friesland is de welvaart meer aanwezig in het buitengebied dan in (de stad) Leeuwarden. Van oudsher huisvest Leeuwarden (relatief) veel mensen die leven rond het sociaal minimum. Dit sociale hart heeft gunstige effecten, al resulteert het ook in criminele kansen in kwetsbare wijken. Drugscriminelen kunnen kwetsbare personen zien, benaderen en mogelijk werven als drugsklant of criminele uitvoerder. Op basis van een interviewronde, werkbezoeken, observaties en (geschreven) bronnen beschrijven we in dit rapport de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit in Leeuwarden. We richten ons dus op de criminele en sociale achterkant van Leeuwarden. Dit komt tot uitdrukking in de onderzoeksvragen:

1. Wat zijn belangrijke criminele gelegenheidsstructuren in de gemeente Leeuwarden?
2. Wat zijn belangrijke criminele fenomenen in de gemeente Leeuwarden en wat zijn daarvan de effecten?
3. Hoe geeft de gemeente Leeuwarden, organisatorisch en inhoudelijk, gestalte aan de aanpak van ondermijning?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning?

1.2 Georganiseerde criminaliteit en ondermijning

Sinds ongeveer 2010 staat het vraagstuk van de georganiseerde criminaliteit stevig op de agenda van het lokaal bestuur. 'Ondermijning' is de term die wordt gebruikt. Dit begrip spreekt aan en leidt tot onduidelijkheid. Begripsverheldering is nodig. Ondermijning wordt, in het kort, door ons opgevat als de schadelijke (lokale) effecten van georganiseerde criminaliteit. Omschrijvingen van het begrip georganiseerde criminaliteit bevatten doorgaans de volgende elementen: het gaat om groepen die gericht zijn op illegaal gewin, die stelselmatig delicten plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving en die in staat zijn deze delicten af te schermen, onder meer met geweld of corruptie (Fijnaut e.a., 1996). Inmiddels is de communis opinio dat de georganiseerdheid het best kan worden opgevat als een netwerk van groepen en groepjes, die allemaal hun specifieke positie of functie hebben in een soort los-vast netwerk.

Ondermijning gaat over de schadelijke effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Zij tast de beoogde en legale werking van het samenlevingsstelsel aan. Ondermijning is georganiseerde criminaliteit die op een nare en schadelijke manier dichtbij komt. Een belangrijk ondermijnd effect is dat georganiseerde criminaliteit te vaak loont en dat met (witgewassen) crimineel geld wordt geïnvesteerd in vastgoed en bedrijven (LIEC, 2019). Dit resulteert in bewegingen van de 'onderwereld' naar de 'bovenwereld'. De criminele wereld lijkt aantrekkelijk vanwege het idee snel en gemakkelijk (veel) geld te kunnen verdienen. Dat is vaak schijn, want de criminele wereld is hard, met concurrentie, geweld en interne ongelijkheid. Criminele netwerken misbruiken

afhankelijkheden van kwetsbare personen. In ruil voor woonruimte, drugs of schuldsanering worden bijvoorbeeld wederdiensten gevraagd, zoals drugshandel, het verrichten van (te) goedkope arbeid, meehelpen aan hennepsteelt of illegale prostitutie. Criminelen misbruiken sociale kwetsbaarheden en deïnen er niet voor terug deze te verergeren als dit betekent dat ze er zelf aan verdienen. Juist dit wordt zichtbaar (bij dit onderzoek) in Leeuwarden.

Het onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en ondermijning heeft praktische implicaties en draagt bij aan rolverduidelijking bij terugdringing van beide fenomenen. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit is primair de taak van opsporingsdiensten zoals de politie, terwijl het reduceren van de ondermijnende gevolgen met name de taak is van het openbaar bestuur. Met een centrale rol voor gemeenten. De burgemeester is echter in essentie geen *crime fighter*, maar verantwoordelijk voor het waarborgen van de veiligheid en integriteit van de samenleving. En dus voor het voorkomen en terugdringen van een gunstige voedingsbodem voor de georganiseerde criminaliteit. In de aanpak van ondermijning is samenspel tussen onderwijs, sociale professionals, jongerenwerk, reclassering, gemeentelijke handhaving, lokale politie (wijkpolitie en recherche) en justitie van groot belang. Politie en justitie vervolgen bijvoorbeeld criminelen die hennepsteelt organiseren, veel drugs verkopen of misdaadgeld investeren in vastgoed. Dit is justitiële bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en dat is belangrijk bij de bescherming van onze samenleving tegen criminele invloeden. Personen die verslaafd raken, die veel te veel huur betalen voor een verwaarloosde kamer, die worden gedwongen tot prostitutie of die als katvanger worden betrapt met hennep in hun (kleine) woning, hebben de gemeente hard nodig. De gemeente kan controleren en handhaven, al zal dat al snel samengaan met preventie en sociale ondersteuning van personen (huurders) die knel zitten.

Georganiseerde criminaliteit en ondermijning zijn dus twee zijden van dezelfde medaille. De ene heeft betrekking op de criminele activiteiten zelf, terwijl de ander gaat over de schadelijke maatschappelijke effecten daarvan. Een serieus bestuurlijk optreden tegen ondermijning kan niet bestaan zonder effectieve strafrechtelijke aanpak van criminele samenwerkingsverbanden; en omgekeerd. Ook de politie en het OM moeten dus hun verantwoordelijkheid nemen en mogen daar ook op aangesproken worden door burgemeester, raadsleden of burgers. De terugdringing van georganiseerde criminaliteit als zodanig is vooral de taak van de justitiële keten (in het bijzonder de politie en het OM), met daartoe bijzondere opsporingsbevoegdheden, bijvoorbeeld stelselmatige observatie. De aanpak van ondermijning is vooral een bestuursrechtelijke en bestuurlijke activiteit. Zij behelst onder meer het gebruik van specifieke bestuurlijke instrumenten (zoals de wet Bibob, artikel 13b Opiumwet en de APV), het inzetten van toezicht, controle en handhaving én de actieve ontwikkeling van preventief beleid, zowel in algemene zin (bijvoorbeeld via sociaal beleid) als meer specifiek (bijvoorbeeld gericht op ontmoediging van drugsgebruik).

1.3 Onderzoeksactiviteiten

Om de geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Een groepsinterview (drie personen) met ambtenaren van Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening.
- Een groepsinterview (vier personen) met ambtenaren die zijn belast met Bibob-toetsing en met Juridische Zaken.
- Een aanvullend gesprek met twee ambtenaren die gestalte geven aan Bibob-beleid en Bibob-toetsing.
- Een groepsinterview (drie personen) met ambtenaren die zijn belast met het toezicht op Wmo-zorg en jeugdhulp en die actief zijn op het snijvlak van Zorg en Veiligheid.

- Een groepsinterview (vier personen) met ambtenaren die als jurist of toezichthouder bezig zijn met handhaving en (omgevings-)vergunningen.
- Een interview met twee medewerkers van het Meldpunt Overlast Leeuwarden.
- Een interview met twee ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid.
- Een (tweede) interview met twee (handhavings-)juristen van Juridische Zaken.
- Een interview met een ambtenaar die tijdelijk gestalte gaf aan de projectmatige aanpak in Leeuwarden-Oost.
- Interview met een medewerker van BZR (actief in heel Friesland).
- Vier (groeps-)interviews bij de politie met in totaal negen respondenten.
- Twee werkbezoeken aan twee verschillende wijkagenten.
- Een werkbezoek aan de BOA-organisatie, met daarvoor en daarna een groepsgesprek met ongeveer zes BOA's.
- Een interview met de burgemeester en een bestuursadviseur.
- Een interview met twee RIEC-medewerkers.
- Een interview met de gebiedsofficier van justitie.
- Een interview met een externe deskundige.
- Op locaties die in de interviews werden genoemd is door minstens één onderzoeker (kort) geobserveerd. Zo kregen we een beeld van de omgeving waarover respondenten spraken. Om dit goed te kunnen doen op relevante locaties hebben we regelmatig in Leeuwarden overnacht. Bij de observaties hebben we gesproken met bewoners. De informatie die we aldus verzamelden is alleen benut als dit ook in andere bronnen aan de orde kwam.
- We hadden al een abonnement op het Dagblad van het Noorden en hebben er ook één genomen op de Leeuwarder Courant. Dit leverde bronmateriaal op, al verschaftte het ons ook een gevoel bij de gang van zaken in Leeuwarden.
- Een concepttekst is, ter controle op feitelijke onjuistheden, voorgelegd aan gemeente, RIEC, politie en justitie.

De beschrijvingen van ondermijning in de gemeente Leeuwarden zijn met name gebaseerd op informatie en inschattingen van respondenten, in het bijzonder professionals die werken in het veiligheidsdomein en in het ambtelijk apparaat. De aldus verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op ervaringen, onder meer bij controles of bij sociaal-preventieve inspanningen. We hebben geen dossiers bestudeerd. Daarnaast baseren onze respondenten zich op subjectieve aanwijzingen, vermoedens of verdenkingen. Hoewel het gaat om professionals met veel materie- en locatiekennis, verstrekten ze ook informatie over mogelijke criminele praktijken of overtredingen die niet zijn bewezen. Zo dient de tekst dus steeds te worden gelezen, namelijk als een weergave van professionele ervaringen, inzichten en inschattingen wat betreft georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Ook vertelden respondenten over criminele kansen. Respondenten zijn uiteraard ook bevraagd over de beleidsmatige en organisatorische gang van zaken.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de criminele gelegenheidsstructuren in Leeuwarden en omgeving. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de ondermijnende praktijken in de gemeente. Hoofdstuk 4 presenteert en analyseert de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Het slothoofdstuk beantwoordt tot slot de onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk kan worden gelezen als **samenvatting**.

Hoofdstuk 2

Criminele gelegenheidsstructuren

Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de criminele gelegenheidsstructuren in Leeuwarden. Paragraaf 2.1 beschrijft kansen die liggen besloten in situationele kenmerken: geconcentreerde kwetsbaarheden in Leeuwarden-Oost en een fysieke infrastructuur die kan worden misbruikt door criminelen. Paragraaf 2.2 gaat in op sociaaleconomische kwetsbaarheden. Er tekent zich een sluipende normalisatie af van drugsgebruik. In de binnenstad en in Leeuwarden-Oost zijn de drugsdealers nooit ver weg. De gemeente telt risicobranches, waaronder de vastgoedwereld en de zorgsector. Paragraaf 2.3 gaat kort in op de (kwetsbare) strafrechtelijke opsporing van de georganiseerde criminaliteit.

2.1 Situationeel

2.1.1 Leeuwarden: bijzondere stad met regiofunctie en kwetsbaarheden

Leeuwarden is in alle opzichten een echte stad, al tellen veel steden met zo'n prominente bovenlokale betekenis (duidelijk) meer inwoners dan Leeuwarden: 127.064 in januari 2023. Qua inwonertal is het de twintigste gemeente in ons land, maar wat reputatie en functie betreft scoort de stad gevoelsmatig hoger. Zoetermeer telt bijvoorbeeld vrijwel evenveel inwoners en zowel Haarlem als Haarlemmermeer duidelijk meer, namelijk ongeveer 165.000. Ook een gemeente als Ede (circa 122.000) loopt qua inwonertal in de pas met Leeuwarden. Respondenten typeren Leeuwarden als "een heel groot dorp met alle stedelijke kenmerken", inclusief pluspunten (bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, culturele voorzieningen, Elfsteden-stad en betaald voetbal) en minpunten (bijvoorbeeld sociaaleconomische achterstanden en criminaliteit). Dit basale gegeven blijft niet zonder consequenties, want de formatie en begroting van de gemeente worden begrensd door het aantal inwoners. Dit werkt door in de slagkracht van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Zie daarover hoofdstuk 4.

Bij elkaar opgeteld resulteren (deels bijzondere) lokale omstandigheden in criminele kansen en praktijken met, als spiegelbeeld daarvan, een zware opdracht voor de lokale overheid. Respondenten wijzen op de volgende optelsom:

- a. Leeuwarden-Oost: geconcentreerde kwetsbaarheden
- b. Oermijning: criminelen en opportunisten zetten kwetsbare bewoners klem
- c. Dunbevolkt gebied: criminele kansen

Ad a.) Leeuwarden-Oost: geconcentreerde kwetsbaarheden

De stad kampt met een optelsom van sociaaleconomische kwetsbaarheden en criminaliteit in Leeuwarden-Oost. Het Rijk stelt - van 2023 tot en met 2026, in het kader van het programma Preventie met Gezag – bijna tien miljoen euro beschikbaar om dit aan te pakken. Een Programmaplan voorziet in de aanpak van met name de jeugdcriminaliteit (gericht op personen tot en met 27 jaar) in vijf wijken: Oud-Oost; Heechterp-Schieringen; Camminghaburen; Bilgaard-Havankpark en de Vrijheidswijk. Hier wonen ruim 36.000 mensen. Het gebied telt veel sociale huurwoningen (42 procent) en particuliere huurwoningen (18 procent). Er wonen veel (jonge) mensen met een laag opleidingsniveau en/of met een zorgbehoefte. Met name in Oud-Oost zijn de woningen of kamers klein, opereren huisjesmelkers en is er erg weinig leefruimte, met ruim 8.000 inwoners per vierkante kilometer (tegenover het gemeentelijke gemiddelde van 521).¹ Overigens telt de gemeente

¹ Bron: Gemeente Leeuwarden, *Leeuwarden Oost. Preventie met gezag. Programmaplan voor een Aanpak met Impact*, september 2022.

Leeuwarden meer kwetsbare wijken of buurten dan deze vijf. Bijvoorbeeld Wielenpolle en de Potmargezône.

Ad b.) Ondermijning: criminelen en opportunisten zetten kwetsbare bewoners klem

In kwetsbare wijken maken criminelen en opportunisten misbruik van de zwakke sociaaleconomische positie van bewoners. Er worden drugs verkocht en er worden mensen gehuisvest in krappe woningen of kamers. De sociale en criminele ellende van vatbare personen wordt door respondenten betiteld als verdienmodel. Dit is ondermijnd, want kwetsbare personen worden klemgezet. Dat vraagt om doortastende preventie en om handhaving, met een sturende rol voor de gemeente. Ondermijning is ook (en vooral) een sociaal probleem, want criminelen en opportunisten benutten of verergeren de toch al stevige sociale problemen.

Ad c.) Dunbevolkt gebied: criminele kansen

De gemeente Leeuwarden omvat - na herindelingen - niet alleen stedelijk (dichtbevolkt) gebied, maar ook buitengebied. Ongeveer 94.000 van de ruim 127.000 inwoners wonen in de stad. De gemeente telt 36 officiële kernen. De oppervlakte bedraagt alles bij elkaar 256 vierkante kilometer. Dit biedt criminele kansen. Het buitengebied telt afgeschermd panden: agrarisch vastgoed (boerderijen, schuren en stallen) en bedrijfspanden, onder meer op kleine bedrijventerreinen. Dit buitengebied (binnen de gemeentegrenzen) is geschikt voor criminelen die zoeken naar panden voor drugsopslag, drugsproductie, naar bedrijven om geld wit te wassen of naar locaties voor criminele ontmoetingen, bijvoorbeeld van (voormalige leden van) *Outlaw Motorcycle Gangs*. Zie tabel 2.1 over een Crystal Meth-lab in Miedum. Op werkbezoek worden bedrijfspanden aangewezen waarin criminelen zouden hebben geïnvesteerd of waar criminelen elkaar ontmoeten. Er staan soms dure auto's voor de deur, ook auto's die niet vallen te parkeren op een reguliere parkeerplaats. Zo'n auto wordt frequent pontificaal op de stoep geparkeerd, waarbij parkeerboetes klaarblijkelijk op de koop toe worden genomen. Verschillende panden, op korte afstand van elkaar, worden bezocht door personen uit hetzelfde criminele netwerk. Het Leeuwarder buitengebied kent kernen met criminele praktijken en netwerkjes, maar ook kernen met cohesie en een vitale gemeenschap waar bewoners tijd en/of geld investeren in de lokale samenleving.

Tabel 2.1: Een drugslab in Miedum²

Bij een inval in een loods aan de Canterlanswei in Miedum, in januari 2021, treft de politie een compleet ingericht drugslab aan. In dat lab, dat niet in werking was, kon methamfetamine geproduceerd worden. Een 61-jarige man wordt aangehouden.

2.1.2 Criminele olievlekwerking: veel (meer dan) drugs

In de interviewronde en bij werkbezoeken wijzen respondenten - zonder die term te gebruiken - op criminele olievlekwerking. Oudgedienden vertellen over de klassieke open drugscene in de jaren negentig, destijds sterk geconcentreerd in de binnenstad. Namelijk op de Weaze (met raamprostitutie) en omgeving. Het was de logische plek van (zichtbare) drugshandelaren en van (verslaafde) drugsklanten, zoals 'junkies' en prostituées. Het ging gepaard met riskant drugsgebruik (onder andere heroïne), met verwervingscriminaliteit (diefstal om drugs te betalen) en het veroorzaakte overlast. Toch bleef het in één opzicht binnen de perken, want het was geografisch (redelijk) afgebakend. Andere delen van de stad hadden er, anders gezegd, nog niet zo veel last van. Zoals in veel (grote) steden werd deze open drugscene aangepakt met handhaving (destijds vooral

² Bron: 'Compleet ingericht drugslab gevonden in loods in Miedum', *Leeuwarder Courant*, 18 januari 2021.

door de politie) en met inspanningen (zorgtrajecten) om verslaafden van straat te halen en een slaappleats of woonruimte te geven. De raamprostitutie bleef overeind (anders dan in bijvoorbeeld Arnhem), met als basisredenering - kort door de bocht - dat gereguleerde prostitutie al met al 'veiliger' is (voor prostituées) dan niet-gereguleerd sekswerk. Sindsdien (in deze eeuw en in de afgelopen tien jaar) trad langs drie lijnen olievlekwerking op:

- a. Geografische olievlekwerking: spreiding over de stad
- b. Sociale olievlekwerking: de aanzuigende werking van de drugswereld
- c. Criminele olievlekwerking: meer dan drugs

Ad a.) Geografische olievlekwerking: spreiding over de stad

De combinatie van handhaving en zorgtrajecten had gunstige effecten: minder dakloze verslaafden en minder overlast. Hier stonden andere ontwikkelingen tegenover. De drugsproblematiek (verslaving en handel) verspreidde zich over de stad; we spreken over geografische olievlekwerking. Dit kwam mede doordat verslaafden en drugsdealers meer en meer in Leeuwarden-Oost gingen wonen. In sociale huurwoningen, in panden van huisjesmelkers en bij zorgaanbieders. Een categorie huisjesmelkers werkt samen met zorgaanbieders, want kwetsbare zorgcliënten zijn onder andere in hun panden gehuisvest. Sociale verloedering ligt op de loer of tekent zich af in een steeds groter deel van de stad, met name (rondom) de Vlietzone en in Oud-Oost. Tegelijkertijd vinden personen uit Bilgaard en de Vrijheidswijk - wijken met veel sociale huurwoningen - aansluiting bij de drugswereld: als drugsklant en/of als dader. De drugscene raakt verankerd in een groot gebied. Kleine drugsdealers en aansturende criminelen rijden - zichtbaar voor de kenners bij politie en gemeente - in (kleine of dure) auto's door dit gebied. Dit is ook nog eens een gebied waar (relatief veel) ex-gedetineerden wonen en zorg ontvangen.

Ad b.) Sociale olievlekwerking: de aanzuigende werking van de drugswereld

Er treedt ook sociale olievlekwerking op, want drugscriminaliteit oefent aantrekkingskracht uit (vgl. Noordanus e.a., 2021). Het is simpelweg een manier om geld te verdienen. Het gaat bij loopjongens weliswaar om kleine bedragen, maar voor armetierige verslaafden of voor kansarme (jonge) personen is ook dát meegenomen. Een categorie heeft criminele inkomsten nodig om te overleven, terwijl het voor anderen een manier is of lijkt om snel inkomsten en bezittingen te bemachtigen. Het misdaadgeld lonkt, met criminele rolmodellen als wenkend voorbeeld. De consequentie is dat de drugscriminaliteit om zich heen grijpt. Inmiddels wordt dat onderkend, getuige het Programmaplan voor Leeuwarden-Oost. Respondenten wijzen wel op jarenlange onderschatting.

Ad c.) Criminele olievlekwerking: meer dan drugs

Er tekent zich criminele olievlekwerking af. Drugscriminaliteit hangt namelijk samen met (en versterkt) andere vormen van criminaliteit. Met name witwassen is een fenomeen dat als het ware ligt besloten in profijtelijke drugscriminaliteit: contante drugsinkomsten worden witgewassen, als basis voor investeringen in de bovenwereld. Bijvoorbeeld investeringen in (verbouwingen van) vastgoed (LIEC, 2019). Kruisbergen e.a. (2015) laten zien dat daders die actief zijn met onder andere drugscriminaliteit investeren in groot- en detailhandel (bijvoorbeeld bedrijven die goederen importeren en exporteren), autobedrijven, kledingwinkels, coffeeshops, hotels, cafés, restaurants, transportbedrijven, bordelen en financiële dienstverleners. Respondenten wijzen in Leeuwarden op belwinkels. Voorts worden de sociale en fysieke infrastructuur voor met name hennepeteelt benut bij de handel in illegaal vuurwerk (zie Van der Torre e.a., 2017).

2.1.3 Een criminele sub-infrastructuur: stad en omgeving

Een typisch Nederlands crimineel kansenpatroon tekent zicht af in Leeuwarden en (ruime) omgeving. Nederlandse drugscriminelen zijn actief op alle belangrijke drugsmarkten. Deze misdaad is internationaal gericht en tegelijkertijd lokaal verankerd (Noordanus e.a., 2020). Daarbij wordt de uitstekende fysieke infrastructuur in ons land benut: over de weg, over het water en over het spoor (Vermeulen e.a., 2018). Het vervoer van verboden goederen (met name drugs) lift mee op het goederen- en personenvervoer. De criminele wereld profiteert van de vitale legale economie. Noord-Nederland telt steden (Leeuwarden, Groningen, Emmen en Assen) en een omvangrijk buitengebied, met goede verbindingen over weg, water en spoor: richting Nederlandse steden, naar zeehavens (ook in Noord-Nederland) en naar het buitenland, richting met name Duitsland en Scandinavië. Friesland grenst weliswaar niet aan Duitsland, maar (de ruime omgeving van) Leeuwarden is een fysieke sub-infrastructuur. Drugscriminelen uit de Randstad of uit Zuid-Nederland weten Leeuwarden of Friesland te vinden, zowel uit de criminele toplaag als criminele loopjongens. Omgekeerd zijn criminelen uit Leeuwarden bovenlokaal actief, onder meer in het buitengebied van Friesland en Groningen.

De volgende fysieke omstandigheden resulteren in criminele (drugs)kansen:

- a. Over de weg: kansen voor drugscriminelen
- b. Over het spoor: treinstation Leeuwarden vlakbij centrale drugscene
- c. De waterwereld: slecht beveiligde zeehavens en blinde vlekken
- d. De anonimiteit van het Friese platteland

Ad a.) Over de weg: kansen voor drugscriminelen

Leeuwarden is, als centrumgemeente, goed bereikbaar. De A31 verbindt Leeuwarden, via Franeker, met Harlingen en daarmee met de kustlijn. De A32 voert van Leeuwarden, via Heerenveen, naar Meppel en Zwolle, met van daaruit verbindingen naar steden in Gelderland of Overijssel. De A32 takt, over de N354, af richting Sneek. De A32 loopt, richting of vanuit Lemmer, over in de A6. Vervolgens voert de snelweg langs Lelystad, Almere en Amsterdam. De N355 verbindt Leeuwarden met de gemeente Groningen; de N361 takt af naar Lauwersoog. Andere N-wegen verbinden Leeuwarden met (andere kernen of gemeenten) in het Friese buitengebied: de N357 naar Holwerd; de N59 naar Lemmer; en de N383 naar Sint Annaparochie. Deze infrastructuur wordt op de volgende manieren benut:

- Mobiele drugshandel: door (het buitengebied van) de gemeente Leeuwarden, in de regio rondom Leeuwarden en zelfs door het land heen. Mobiele drugshandelaren uit Leeuwarden zijn onder meer actief in Heerenveen en Sneek en langs de routes daar naartoe. Drugshandelaren uit Leeuwarden zijn ook - zij het in (veel) mindere mate - bovenregionaal actief, onder meer in de Randstad. Ook worden (drugs)criminelen uit Leeuwarden gespot in peperdure auto's die op en neer rijden naar Spanje. Het betreft onder meer criminelen met een simpele woning in Leeuwarden-Oost.
- Criminele drugsnetwerken uit de Randstad (met name uit Gouda en in minder mate uit Rotterdam of Utrecht) waren en zijn actief in Leeuwarden. Ze zetten loopjongens in als drugshandelaar en als vooruitgeschoven post, met name in de Vrijheidswijk en in Bilgaard. Ook groepen drugscriminelen (met name handelaren) die actief zijn in de binnenstad pendelen op en neer tussen de Randstad en plaatsen in Noord-Nederland, waaronder Groningen en Delfzijl.
- Er worden over de weg, per vrachtwagen of in busjes, drugs uitgevoerd naar het buitenland. Onder meer richting Duitsland en naar Scandinavische landen, met traditioneel veel vraag

naar Nederlandse drugs, zoals amfetamine (Van der Torre en Tops, 2022; Van der Torre e.a., 2023).

- In de toplaag van de criminele drugswereld bestaan contacten tussen netwerken in de Friese en Leeuwarder onderwereld en die in Zuid-Nederland, in het bijzonder Noord-Brabant. Brabantse netwerken pendelen op en neer en zetten in Leeuwarden en elders in de provincie Friesland locaties op voor drugsproductie. Brabantse criminelen nestelen zich daartoe tijdelijk in (de omgeving van) Leeuwarden, bijvoorbeeld op een vakantiepark.
- De bovenlokale criminele samenwerking van Leeuwarder en Friese criminelen bereikt ook de Randstad. Gekraakt berichtenverkeer resulteerde bijvoorbeeld in arrestaties in Friesland van drie mannen, afkomstig uit Leeuwarden, Harlingen en Amsterdam, onder meer vanwege drugsproductie en drugshandel. Zie tabel 2.2.
- Er bestaat van oudsher - toen in de twintigste eeuw de hennepcultuur groot werd (als crimineel verdienmodel) - samenwerking tussen Friese en Groningse criminelen. Daarbij werd en wordt gebruikgemaakt van *know how* bij het opbouwen en verstoppert van (grote) hennepkwekerijen (Van der Torre en Tops, 2022).
- Leeuwarder hennepcriminelen benutten het Friese buitengebied ten behoeve van drugsproductie. Een *pull-factor* is de anonimiteit in het buitengebied. Een *push-factor* waren in het recente verleden (het begin van deze eeuw) invallen van de politie, op zoek naar hennepkwekerijen. Bijvoorbeeld in de wijk Wielenpolle, met huurwoningen en woonwagendplaatsen.

Tabel 2.2: Een bovenlokale drugs-casus³

Internationale drugshandel

In september 2022 houdt de politie drie mannen aan in een groot onderzoek naar internationale drugshandel vanuit Friesland. Het betreft een 41-jarige man uit Harlingen, een 43-jarige man uit Leeuwarden en een 24-jarige Amsterdammer. De arrestatie van de Harlinger vond eind september plaats in zijn woonplaats. De andere twee werden eveneens rond die tijd in Franeker en Leeuwarden aangehouden, na meerdere invallen in de provincie Friesland. Door het kraken van versleutelde berichten via Encrochat ontdekte de politie dat criminele netwerken in Friesland drugs transporteren naar Duitsland. De verdachten handelden in zowel soft- als harddrugs, waaronder hennep, amfetaminen en cocaïne. Bij een inval in een garagebox in Leeuwarden werd een grote hoeveelheid hennep aangetroffen, net als een partij MDMA en materialen voor de productie ervan. In een boerderij aan Het Zuid in Drachten vond de politie restanten van een productielijn voor drugs, getuige gevonden halffabricaten en grondstoffen. Bij een doorzoeking in Harlingen werden voertuigen, contant geld en sieraden in beslag genomen.

Ad b.) Over het spoor: treinstation Leeuwarden vlakbij de centrale drugslocatie

Het centrale treinstation van Leeuwarden ligt op korte (loop)afstand van de drugsscene in het centrum. Sterker, ook de directe omgeving van het station is een locatie waar drugs worden verhandeld. Andere vlakbij gelegen drugslocaties, waar drugs worden verkocht en gebruikt, zijn de Weaze, de Wirdumerdijk, het Waagplein en de Peperstraat. Het gaat niet alleen om straatlocaties, maar ook om horeca. Dit is het geijkte domein van tientallen drugshandelaren. Gebruikers en dealers komen onder andere per trein hier naartoe: vanaf station Camminghaburen (Leeuwarden-Oost; 4 minuten reizen); Grou (10 minuten), Heerenveen (20 minuten) of Sneek (20 minuten).

³ 'Drie mannen aangehouden in groot onderzoek naar internationale drugshandel vanuit Friesland. Politie kwam verdachten op het spoor via Encrochat', *Dagblad van het Noorden*, 18 oktober 2022.

Ad c.) De waterwereld: slecht beveiligde zeehavens, jachthavens en blinde vlekken

De precieze betekenis van de zeehavens in Noord-Nederland (waaronder de haven in Harlingen) en van de jachthavens in en rondom de gemeente Leeuwarden voor de drugscriminaliteit, is onduidelijk. De criminele gang van zaken in de Harlinger haven is - ondanks één spraakmakende casus met een Urker kotter met cocaïne, inclusief samenwerking met Marokkaanse topcriminelen - in de kern een blinde vlek. Wel staat vast dat de gebrekkige informatie, het lage niveau van de publiek-private beveiliging en de gesloten wereld van de visserijsector resulteren in criminele kansen. Onderzoekers (Struiksma e.a. 2020) onderzochten de Noordelijke zeehavens. Wat Harlingen betreft - de haven telt naast een vissersvloot pleziervaart en bedrijven - vat de Leeuwarder Courant de criminele kansen helder samen: **1.)** De haven heeft, anders dan mainports, een open karakter: “iedereen [kan] dag en nacht zo het haventerrein oprijden”. Voor schepen is er geen belemmering om weg te varen of binnen te komen; **2.)** Bijna niemand tipt over criminele activiteiten; **3.)** Weinig zicht op pleziervaart, dat wil zeggen de zogenoemde bruine vloot⁴ en zeiljachten; **4.)** Er is geen plek meer waar alle informatie samenkomt, want het in 2012 opgerichte Waddeninformatieknooppunt is opgeheven; **5.)** Er zijn bedrijven waarvan onduidelijk is wat ze doen.⁵ Het is onzeker in welke mate deze criminele kansen worden benut. Wel wijzen respondenten op criminele samenwerking tussen “zware jongens” in de drugswereld uit Leeuwarden en Harlingen, inclusief betrokkenheid van *Outlaw Motorcycle Gangs*. In hoeverre de haven door dit criminele netwerk wordt gebruikt bij criminele praktijken is onbekend.

De gemeente Leeuwarden telt talrijke jachthavens en jachtwerven. Dit wijst eerst en vooral op een aantrekkelijke en vitale kant van Leeuwarden, en breder van Friesland, namelijk ‘eerlijke’ pleziervaart en dito watertoerisme. Plus ambachtelijke kennis over het bouwen en onderhouden van allerhande boten. Wij zijn (door de vraagstelling van dit onderzoek) geïnteresseerd in de achterkant van deze waterwereld. Er zijn kansen om zwart of crimineel geld te investeren in allerhande (zeil)jachten en bij de handel in jachten kunnen (onrechtmatige) constructies worden gehanteerd om btw te ontduiken. Bijvoorbeeld fictieve huurconstructies.⁶ We hebben dit niet uitgezocht, omdat het op afstand lijkt te staan van ondermijnende effecten in het stadsleven in Leeuwarden.⁷ Toch zijn er connecties. Niet alleen nette burgers kopen namelijk boten of jachten, maar ook personen uit (Leeuwarder) criminele netwerken. Jachthavens worden daarmee, tot op zekere hoogte, criminele ontmoetingsplaatsen. Het zijn ook locaties die in hoogtij-maanden interessant zijn voor drugshandelaren, omdat er (potentiële) drugsklanten (met geld) aanwezig zijn.

Ad d.) De anonimiteit van het Friese buitengebied

Criminele netwerken uit Leeuwarden benutten de anonimiteit in het Friese buitengebied. Het platteland is dunbevolkt, met name noordoostelijk Friesland dat grenst aan de provincie Groningen. De overheid - zoals politiemensen en gemeentelijke handhavers - is hier vaak afwezig of hooguit korte tijd aanwezig. Criminelen vinden bijna vanzelf wat ze zoeken, namelijk de mogelijkheid om criminele praktijken af te schermen. Dit kan op tal van (risico)locaties en in allerhande gebouwen: goedkope of leegstaande (agrarische) woningen, schuren en loodsen, bedrijventerreinen en vakantieparken. Dit is

⁴ De bruine vloot is de professionele passagiersvaart (chartervaart) met traditionele zeilschepen in Nederland.

⁵ Er zijn ook juist pluspunten in de Harlinger haven: De Dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid (actief op onze hoofdinfrastructuur, inclusief het water) en het basisteam Noordwest-Fryslân zijn gevestigd in een bureau pal naast de haven ligt. Politied medewerkers van beide onderdelen komen regelmatig in het havengebied. Bron: ‘Onduidelijke bedrijven en iedereen mag er komen: vijf redenen waarom er in de haven van Harlingen weinig zicht op criminele activiteiten is’, *Leeuwarder Courant*, 6 oktober 2020.

⁶ Zie: H.W. Smits, ‘Fraude met privéjacht aangepakt’, 10 november 2008, geraadpleegd via: <https://www.quotenet.nl/lifestyle/a22315/fraude-met-privéjacht-aangepakt-22315/>

⁷ Mogelijk is het een interessant thema bij bestudering van ondermijning in Friesland, al moeten we wat dat betreft een slag om de arm houden.

een geschikte omgeving voor drugsproductie en voor opslag van verboden of gestolen goederen. Bijvoorbeeld illegaal vuurwerk, illegale sigaretten, gestolen voertuigen of materiaal voor drugsproductie. Ook is het een geschikte locatie om, bijvoorbeeld op een vakantiepark, criminelen tijdelijk te huisvesten. Bij het zoeken naar geschikte productielocaties spelen gemeentegrenzen geen rol. Zie tabel 2.2 voor een casus over hennepteelt.

2.2 Sociaaleconomisch

2.2.1 Een kwetsbare stad

In de gespreksronde en in geschreven bronnen wordt onderstreept dat veel personen en gezinnen in Leeuwarden kampen met armoede. Dit komt niet uit de lucht vallen, omdat armoede van generatie op generatie wordt overgedragen. Leeuwarden telt van oudsher veel mensen die leven rond het sociaal minimum. Leeuwarden was en is voor hen in menig opzicht een aantrekkelijke woonplaats vanwege sociale ondersteuning en de dienstverlenende opstelling van de gemeente. Bijvoorbeeld laagdrempelige inschrijvingen in het BRP als toegang tot sociale en financiële voorzieningen. Wie zich bijvoorbeeld - tegen het geldende bestemmingsplan in - laat inschrijven op een adres op een bedrijventerrein ontvangt (mits aan geldende voorwaarden wordt voldaan) een uitkering. Vervolgens wordt niet snel opgetreden tegen deze illegale bewoning. Dit verschaft mensen woonruimte, al zijn de criminele invloeden dichtbij op een bedrijventerrein. Bovendien zijn de bewoners afhankelijk van een verhuurder die willens en wetens de wet overtreedt. Het is de vraag of dat sociale veiligheid verschaft aan personen die illegale woonruimte huren op een bedrijventerrein.

Armoede is in Leeuwarden ook in relatieve zin, afgezet tegen andere steden, een hardnekkig vraagstuk. In 2008 kopt Binnenlands Bestuur: *“Armste buurt blijft in Leeuwarden”*.⁸ Het betreft op dat moment de Vrijheidswijk-West. Het CBS berekende in 2007 dat Den Haag weliswaar de meeste arme buurt telt (namelijk elf), maar dat Leeuwarden op de tweede plaats staat met *“liefst tien buurten van lage welvaart”*.⁹ In dat jaar staan vier Leeuwarder buurten in de landelijke top-20 met laagste gemiddelde inkomens, namelijk: Vrijheidswijk-West, Hoek, Heechterp en de Indische buurt.

Meer recente CBS-cijfers zijn iets minder ongunstig wat Leeuwarden betreft, al onderstrepen ze eens te meer de stedelijke armoede. In 2020 zet het CBS, in een lijst van Nederlandse gemeenten, Leeuwarden op plek acht: 10,3 procent van de huishoudens heeft een laag inkomen.¹⁰ De twee armste gemeenten zijn volgens deze berekening Rotterdam (12,8 procent) en Groningen (12 procent). Op de gemeenten-ranglijst wat betreft het aandeel van huishoudens met een langdurig laag inkomen (d.w.z. tenminste vier jaren) staat Leeuwarden op plek negen, met een score van 5,3 procent. Het meest ongunstig scoren wederom Rotterdam (7,0 procent) en Groningen (6,5 procent). De top-4 van Leeuwarder wijken met de laagste inkomens (per huishouden) is: **1.)** Heechterp-Schieringen; **2.)**

⁸ Bron: ‘Armste buurt blijft in Leeuwarden’, *Binnenlands Bestuur*, 26 mei 2008.

⁹ Bron: ‘Minst welvarende buurten in noorden en oosten’, CBS, 16 april 2007, geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2007/16/minst-welvarende-buurten-in-noorden-en-oosten#:~:text=Zeker%2C%20Den%20Haag%20voert%20de,tien%20buurten%20van%20lage%20welvaart>.

¹⁰ Bron: Armoede en sociale uitsluiting 2021, CBS, geraadpleegd via: <https://longreads.cbs.nl/armoede-en-sociale-uitsluiting-2021/>. Volgens de armoededefinitie van het CBS leeft een huishouden in armoede wanneer het besteedbaar inkomen van het huishouden onder de lage-inkomensgrens ligt. Het huishouden beschikt dan over onvoldoende middelen om een bepaald minimaal consumptieniveau te bereiken. (...) De lage-inkomensgrens heeft in 2020 een waarde van 13.247 euro. Daarnaast definieert het CBS een doelpopulatie: het totaal aantal (personen in) huishoudens exclusief (personen in) studentenhuishoudens, huishoudens met een onvolledig of niet waargenomen inkomen en personen die voor langere tijd in een instelling (bijvoorbeeld gezinsvervangend tehuis, verpleeghuis, gevangenis) verblijven. (...) De armoededefinitie van het CBS heeft alleen betrekking op het inkomen van het huishouden. Armoede als gevolg van (hoge) vaste lasten – bijvoorbeeld aan energie of wonen – wordt niet meegenomen.

Vrijheidswijk; **3.)** Bilgaard-Havankpark e.o.; en **4.)** Oud-Oost.¹¹

In CBS-cijfers wordt armoede als gevolg van (hoge) vaste lasten - vandaag de dag met name energiekosten - niet meegenomen. In 2020 kampten 8,6 procent van de huishoudens in Leeuwarden met energiearmoede. Voor 2022 wordt dit op 9,7 procent geschat.¹² In Oud-Oost - met veel slecht onderhouden (particuliere) huurwoningen - is de energiearmoede het hoogst. Namelijk 15,6 procent van de huishoudens in 2020 en naar schatting 17,1 procent in 2022. Ook Bilgaard-Havankpark e.o. (12,8 procent in 2020 en 15,2 procent in 2022); de Binnenstad (12,8 procent in 2020 en 14,2 procent in 2022) en Heechterp-Schieringen (12,5 procent in 2020 en 15,2 procent in 2022) kampen met energiearmoede.

De stedelijke armoede staat niet op zich, omdat het vaak gepaard gaat met schulden of financiële problemen, met (overlast van) criminaliteit en met een slechte gezondheid. De (geografische) concentratie daarvan komt in Leeuwarden tot uitdrukking in de volgende patronen:

- a. Sluipende normalisatie van drugsgebruik
- b. Drugshandelaren zijn (immer) dichtbij
- c. Veel (kwetsbare) personen met antecedenten
- d. Dicht op elkaar: 'kluitjesvoetbal' van kwetsbare personen

Ad a.) Sluipende normalisatie van drugsgebruik

Onder bewoners van Leeuwarden is het drugsgebruik volgens respondenten toegenomen en min of meer genormaliseerd. Er wordt uitgekeken naar de resultaten van een onderzoek van het rioolwater, op zoek naar harde gegevens over drugsgebruik. Respondenten nemen een schot voor de boeg wat betreft Leeuwarden-Oost: daar wordt volgens hen veel gebruikt, met name door (kwetsbare) jongeren en (jong)volwassenen. Er worden ook drugs gebruikt die sterk verslavend zijn, zoals GHB en crack, al wordt voor ons niet duidelijk hoe omvangrijk dit is. Het drugsgebruik is mede kostprijs-gedreven, want (legale) alcohol en sigaretten zijn duurder dan drugs. In de meest kwetsbare wijken en buurten, met armoede en slechte kamers of woningen, is of lijkt drugsgebruik mede een reactie op mistroostigheid of uitzichtloosheid. Fysiek verval van oude panden of een soms ronduit lelijke uitstraling van (meer moderne) sociale huurwoningen, lijkt hieraan bij te dragen. Toen "een aantal" jongeren uit Leeuwarden-Oost werd gevraagd of ze trots waren op hun buurt en of ze dat tot uitdrukking wilden brengen in een rapportcijfer, gaven ze allemaal een zeer lage score (0 of 1). "Waarom zou ik trots zijn? Dit is een getto", aldus één zo'n jeugdige.¹³ Op straat kregen we dezelfde boodschap en werd bijvoorbeeld gewezen op huurwoningen met veelkleurige en doorzichtige balkons. "Vind jij het dan mooi?", was de retorische vraag van een jongeman.

Ad b.) Drugshandelaren zijn (immer) dichtbij

In Leeuwarden zijn drugshandelaren permanent dichtbij, op zoek naar drugsklanten: bijna letterlijk 24/7. Dit is het geval in het centrum en aan de oostkant van de stad. In panden met kamerverhuur wonen bijvoorbeeld dealers, die ook (trachten te) verkopen aan medebewoners of aan huurders van belendende of nabijgelegen panden. In de nacht (ook doordeweeks) wordt niet alleen geslapen, maar ook geleefd: in en rondom kleine huurwoningen of kamers, ook in of vlakbij panden met zorgcliënten. Dealers komen niet alleen aan de deur of over de vloer, maar *pushen* de drugshandel ook met berichten via *social media*, onder meer via App-groepen en via Telegram. Kwetsbare personen worden frequent benaderd door dealers. De stap van klantenwerving naar rekrutering is klein:

¹¹ Bron: <https://allecijfers.nl/ranglijst/hogste-en-laagste-inkomen-per-gemeente-in-nederland/>

¹² Zie TNO Energiearmoede Kaart, te raadplegen via: <https://energiearmoede.tno.nl/>

¹³ Gemeente Leeuwarden, *Leeuwarden Oost. Preventie met gezag. Programmaplan voor een Aanpak met Impact*, september 2022.

verslaafden met schulden kunnen als criminele loopjongen of als prostituée voor het karretje worden gespannen.

Ad c.) Veel (kwetsbare) personen met antecedenten

Wat Leeuwarden-Oost betreft wordt, in het opgestelde Programmaplan, geconstateerd dat in dit gebied relatief veel personen wonen met strafrechtelijke antecedenten. Dit komt onder meer, zo blijkt uit de gespreksronde, doordat hier ex-gedetineerden zijn gehuisvest. Het Programmaplan zet de volgende feiten en omstandigheden op een rij:

- 4,2 op de duizend inwoners van Leeuwarden ontvangt reclasseringsadviezen tegenover een landelijke score van 2,7.
- Het aantal unieke reclasserings-cliënten ligt in Leeuwarden op 2,7 per duizend inwoners; landelijk is dat 1,6.
- 3,4 op de duizend inwoners van Leeuwarden heeft een werkstraf gekregen tegenover 1,8 op landelijk niveau.
- Een “criminele carrière” van “justitiabelen onder toezicht” start in Leeuwarden voor 26,3 procent in de leeftijd van 13 tot en met 15 jaar; landelijk gaat het om 21 procent.
- In de categorie “justitiabelen onder toezicht” kampt in Leeuwarden 49,6 procent met problematisch middelengebruik; de landelijke score is 40,3 procent.
- In deze doelgroep heeft in Leeuwarden 47,6 procent grote financiële problemen en landelijk 35,5 procent.
- Binnen de genoemde doelgroep ondervindt 53,7 procent in Leeuwarden psychiatrische problematiek en/of staat te boek als Licht Verstandelijk Beperkt; landelijk betreft het 44 procent.
- Van de categorie “justitiabelen onder toezicht” is 67,5 procent tenminste vier keer veroordeeld; dit percentage ligt landelijk op 56,7 procent.

Ad d.) Dicht op elkaar: ‘kluitjesvoetbal’ van kwetsbare personen

Het drugsgebruik, de drugshandel en allerhande (justitiële, sociale en psychische) kwetsbaarheden zijn sterk geconcentreerd. In een gebied - met name de Vlietzone/Oud-Oost - waar veel mensen dicht op elkaar wonen, vaak met weinig woonruimte. De krappe behuizing en de geringe (openbare) leefruimte zijn een risicofactor op zich. Het is een soort ‘kluitjesvoetbal’ van kwetsbare personen. Dat is een ingewikkelde maatschappelijke omgeving om succesvol (met resultaat) zorg te leveren aan mensen-met-problemen of om sancties op te leggen met het gewenste effect. Tóch is dit (wat betreft jongeren en jongvolwassenen) het doel van het sociaal-repressieve programma in Leeuwarden-Oost. Dat maakt het een belangrijke én zware opgave.

2.2.2 Risicobranches en -locaties

Bedrijven en bedrijfslocaties kunnen worden benut bij criminele of frauduleuze praktijken. Er zijn branches met een verhoogd risico daarop. Dergelijke risicobranches hebben enkele hoofdkenmerken (Fijnaut e.a., 1996). Ten *eerste* branches waarmee criminele netwerken en kopstukken van origine vertrouwd zijn. Criminelen weten hoe het werkt en hebben persoonlijke relaties met eigenaren en werknemers in deze branche. Voorbeelden zijn de bouwsector, autosector, horeca en transportsector. Ten *tweede* branches met lage drempels om een onderneming te starten. Het is betaalbaar en er zijn weinig diploma’s nodig. Hierdoor kunnen gemakkelijk katvangers worden ingezet. Bijvoorbeeld de beautysector, lunchrooms of afhaalzaken. Ten *derde* branches met weinig regels of juist gecompliceerde of tegenstrijdige regels. Bijvoorbeeld de wereld van zorgaanbieders. Het is makkelijk om als zorgaanbieder te beginnen (ook voor directeuren of bestuurders zonder enige ervaring of aantoonbare affiniteit met zorg en zorgcliënten), al is het zorgsysteem juist complex (zie:

Van der Torre, 2022). Ten *vierde* branches met veel concurrentie of met economische problemen, waardoor ondernemingen in (financiële) moeilijkheden geraken. Daardoor kunnen zij overgaan tot het accepteren van criminele aanbiedingen. Bijvoorbeeld de agrarische sector, de visserij of horeca. In aanvulling op deze kenmerken zijn er ten *vijfde* sectoren die zich lenen voor witwassen, omdat deels contant betaald kan worden of omdat omzet gefingeerd kan worden. Bijvoorbeeld de vastgoed- en bouwwereld, (management)advisering, autohandel of paardenhandel.

Respondenten en bronnen wijzen wat Leeuwarden betreft op de volgende (belangrijke) risicobranches of -locaties:

- a. De vastgoedsector
- b. De zorgsector
- c. 'Zicht op Ondernijning': andere risicobranches
- d. Bedrijventerreinen

Ad a.) De vastgoedsector

Leeuwarden telt particuliere vastgoedbezitters (geen corporaties) met een stevige, aanzienlijke of bescheiden vastgoedportefeuille. In het hele land is (in 2020) 6,8 procent van de verblijfsobjecten in handen van een natuurlijke persoon met meer dan vijf objecten. In de provincie Friesland ligt dit percentage op 5,7 procent en in de drie Noordelijke provincies op 7. In de gemeente Leeuwarden ligt dit beduidend hoger, namelijk op 10,6 procent. Dit is, na de gemeente Groningen, de hoogste score op het vaste land van Noord-Nederland.¹⁴ Er zijn wijken in Leeuwarden die veel hoger scoren. Het betreft de binnenstad (48,5 procent) en enkele kwetsbare wijken, namelijk: Oud-Oost (23,5 procent), Nijlân/De Zwette (26 procent) en Heechterp-Schieringen (19,6 procent).

Er is in Leeuwarden door particuliere eigenaren geïnvesteerd in (verbouwingen van) goedkoop vastgoed. Dit biedt kansen om geld wit te wassen. Bijvoorbeeld door bij aan- en verkoop een deel contant te betalen. Opgebouwde vastgoedportefeuilles bieden vervolgens de mogelijkheid om het vermogen verder uit te bouwen: in de bovenwereld, met inkomsten (uit huur en verkoop) die kunnen worden verantwoord. Het onderscheid tussen 'witte' en 'foute' geldstromen vervaagt of valt niet te maken. Respondenten kampen dan ook met dat probleem. Wel constateren ze dat woonruimte schaars is en daarmee een pressiemiddel kan zijn richting huurders in een afhankelijke positie. Daarbij wordt gewezen op vier grove (deels mogelijk overlappende) categorieën van huurders, namelijk: 1.) personen uit de drugscene (gebruikers/verslaafden); 2.) zorgcliënten; 3.) ex-gedetineerden; en 4.) arbeidsmigranten. Studenten kunnen hier nog aan worden toegevoegd. Het is niet zeker in welke mate in de vastgoedwereld 'daders' actief zijn. Wel staat vast dat huurders als het ware klem gezet (kunnen) worden gezet door verhuurpraktijken en door de schaarste aan woonruimte. Leeuwarden(-Oost) telt veel huurders die worden geconfronteerd met een slechte prijs-kwaliteitsverhouding. Het is een kansenstructuur voor huisjesmelkers. Achterstallig vastgoedonderhoud draagt bij aan fysieke verloedering.

Ad b.) De zorgsector

Georganiseerde fraude met zorgbudgetten is in Nederland een hedendaags verdienmodel (Van der Torre en Heijkoop, 2020; Algemene Rekenkamer, 2022). Zorgfraude wordt gekopieerd, omdat het 'werkt' om op die manier (veel) geld te verdienen. Het lijkt daarmee een moderne risicobranche die opportunisten aantrekt. Een deel van die zorgopportunisten blijkt afkomstig te (kunnen) zijn uit criminele netwerken, zo blijkt uit onderzoek van het Informatie Knooppunt Zorgfraude (verder: IKZ). In de regio Oost-Nederland (met Enschede als centrumgemeente) toont een analyse aan dat vijftien

¹⁴ Op Schiermonnikoog betreft het 17,9 procent, op Vlieland 13,5 procent en op Terschelling 11,2 procent.

van 22 bestudeerde zorgaanbieders in verband kunnen worden gebracht met hennepteelt (IKZ, 2020). Bij tien van deze aanbieders werken personen (onder andere bestuurders, eigenaren en aandeelhouders) die antecedenten hebben, met name inzake de Opiumwet en ook voor onder meer fraude, vrijheidsberoving, valsheid in geschrifte, geweld, wapenverkoop en -bezit en diefstal. Dit is schokkend, omdat zorgaanbieders belangrijke, kwetsbare en kostbare diensten leveren.

De kansenstructuur voor zorgfraude is in het hele land riant, los van lokale verschillen, want: het is eenvoudig om actief te worden als zorgaanbieder; er is weinig informatie beschikbaar binnen gemeenten voor rechtmatigheidstoezicht op fraude met Wmo-zorg of jeugdhulp; de kans op een strafrechtelijk onderzoek is klein; en met eenvoudige tactieken (b.v. bezuinigen op personele inzet of cliënten werven c.q. ronselen die zorgtekorten accepteren) kunnen forse bedragen worden verdiend met ontoereikende zorg (Van der Torre en Heijkoop, 2020). De Algemene Rekenkamer (2022) spreekt over “*een zorgelijk gebrek aan daadkracht*” bij het bestrijden van zorgfraude. Zorgfraude wordt mondjesmaat bewezen en zelfs als fraude wordt aangetoond, leidt dit er meestal niet toe dat de fraudeur stopt of wordt gehinderd. Door afschermings- en vertragings-tactieken én door personele tekorten bij toezichthouders blijven signalen over mogelijke zorgfraude liggen. Wat resteert zijn vermoedens over ontoereikende zorg die in de lucht blijven hangen. Dat laatste treffen we aan in Leeuwarden.

Naast de Wmo-zorg en jeugdhulp zijn er in Leeuwarden(-Oost) talrijke zorgtrajecten die worden gefinancierd vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) of zogenoemde forensische zorg. Forensische zorg is specialistische zorg voor bijvoorbeeld personen met een strafblad en extra begeleiding. De zorg wordt opgelegd door een rechter of het Openbaar Ministerie. Dit blijkt kwetsbare zorg te zijn. RTL Nieuws lichtte in 2022 ruim 160 aanbieders van forensische zorg door die in 2022 onder contract stonden bij het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij ruim een kwart daarvan (46 in totaal) komen afwijkingen in beeld. Daarbij gaat het niet alleen om drugsproblematiek, geweld of bedreigingen onder cliënten. Het betreft ook torenhoge winsten, met uitschieters tot dertig procent van de omzet. Er zijn bestuurders die zichzelf hoge bonussen (soms enkele tonnen per jaar) uitkeren. Ook is er volgens toezichtrapporten sprake van slechte zorg, gebrekkige hygiëne, ongekwalificeerd personeel en ernstige incidenten. Overigens is bijna driekwart van de bedrijven in de afgelopen drie jaar niet bezocht door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ); de instantie die verantwoordelijk is voor het (kwaliteits-)toezicht.¹⁵

Het is voor respondenten in veel opzichten onduidelijk wat de precieze gang van zaken is wat betreft de kwaliteit en rechtmatigheid van de zorg in Leeuwarden. Zie hoofdstuk 3.

Ad c.) ‘Zicht op Ondernijning’: andere risicobranches

Het project ‘Zicht op Ondernijning’ verzamelt data over risicobranches. Voor Leeuwarden levert dit de onderstaande inzichten op. Wat *concentraties* van bedrijven betreft (peilmoment: het eerste kwartaal van 2021):

- Leeuwarden telt, met name in de binnenstad, relatief veel telefoonwinkels: 4,4 per 10.000 inwoners). Het gemiddelde in Friesland en Nederland ligt op 3,9. Respondenten typeren bepaalde telefoonwinkels als een plek voor criminele ontmoetingen of als een locatie voor heling; gestolen goederen worden (*refurbished*) te koop aangeboden. Er zijn winkellocaties met te weinig klandizie voor de huur. De locatie lijkt daardoor belangrijker bij het besluit een pand te huren dan de omzet.

¹⁵ De onderzoeks-redactie van RTL sprak met bewoners en omwonenden, (ex-)personeelsleden en andere betrokkenen. Velen van hen willen anoniem blijven uit angst voor bedreigingen. Zie: ‘Misstanden bij zorgverlening ex-gevangenen: drugshandel, bedreiging en valse declaraties’, *RTL Nieuws*, 13 juni 2022, geraadpleegd via: <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5311963/forensische-zorg-drugshandel-bedreiging-veel-mis-bij-zorgverlening-ex>

- De branche fitness/sportscholen telt in Leeuwarden 4,2 vestigingen per 10.000 inwoners; duidelijk meer dan het gemiddelde in Friesland (3) en Nederland (3,4). Respondenten wijzen op een casus waarbij klanten van een sportschool lijken te zijn gerekruteerd door een netwerk met criminele praktijken.
- In de binnenstad (en omgeving) telt Leeuwarden veel cafetaria's, lunchrooms, snackbars e.d. De gemeente telt 12,4 vestigingen per 10.000 inwoners. Tegenover gemiddeld 9,4 in Friesland en 10,6 in Nederland. Voor een deel vervullen dergelijke zaken een sociale functie, in die zin dat er veel bewoners komen en het een soort trefpunt is. De branche kan echter ook (of tegelijkertijd) een stoorzender zijn. Respondenten wijzen op zaken die een criminele ontmoetingsplaats waren of zijn en op zaakjes die fungeren als dekmantel voor criminele praktijken, zoals drugshandel of heling. Ook kunnen snackbars gezondheidsproblemen en financiële problemen aanjagen. Bijvoorbeeld als er bijna geen aardappels worden gekookt, maar wel frequent patat en ander fastfood wordt gehaald. Ook komt windhappen voor. Daarbij is of lijkt de bedrijfslocatie belangrijker dan de omzet. Dat roept de vraag op wat het verdienmodel is. Exploitatie van eenvoudige horecazaken kan samengaan met lokale investeringen en verdiensten, bijvoorbeeld kamerverhuur.
- Ook telt Leeuwarden meer cafés (7,7 per 10.000 inwoners) dan gemiddeld in Friesland of Nederland. Er wordt geprofiteerd van de opleving van het toerisme, al gaat dit aan een categorie cafés voorbij. Bepaalde cafés zijn een criminele ontmoetingsplaats, soms ook voor opzichtige criminelen, zoals drugshandelaren.

Wat (afwijkingen in) de *omzet* betreft wordt in verschillende branches bovengemiddeld gescoord:

- De Leeuwarder omzet is 'iets hoger' in de branches handel in en reparatie van auto's; hotels; koeriers; en schoonheidsverzorging.
- 'Hoger' is de lokale omzet in de branche managementadvisering en in de categorie 'overig onderwijs'. Kwalitatieve informatie wijst op criminelen of criminele netwerkjes die (op papier) advieswerkzaamheden verrichten, zonder dat ze beschikken over de daartoe gevraagde kennis en ervaring.

Ad d.) Bedrijventerreinen

De gemeente Leeuwarden telt twee grote bedrijventerreinen met elk ongeveer vierhonderd bedrijven, namelijk de Zwette en de Hemrik. Er zijn daarnaast kleinere terreinen of locaties, zoals Frisia aan de westkant van (watersportdorp) Grou. Op de twee grote bedrijventerreinen is er oog voor veiligheid en veiligheidsbeleid, getuige onder meer het zogenoemde Keurmerk Veilig Ondernemen. Dat werpt vruchten af, want het draagt bij aan de openbare orde en reduceert de (kans op) diefstal. Ook resulteert het in overleg en contacten tussen gemeente, politie en bedrijfsleven. Dit veiligheidsbeleid had en heeft echter vooral oog voor geregistreerde criminaliteit en overlast. Het gaat, anders gezegd, om schoon, heel en veilig. Daarmee staat ondermijning nog niet op het netvlies. Als door een 'ondermijningsbril' naar bedrijventerreinen wordt gekeken, valt op dat criminele of illegale praktijken kunnen gedijen. Bedrijfspanen fungeren als criminele ontmoetingsplaats en (tevens) als locatie voor illegaal poker. Er zijn stukken van bedrijventerrein de Hemrik (met tal van boxen) waar gemeentelijke handhavers niet (kunnen) komen: "*alleen per boot.*" Handhavingsachterstanden blijven niet zonder gevolgen. Bedrijventerreinen worden bijvoorbeeld, zo lijkt dat althans, benut om drugs op te slaan en deze vervolgens Leeuwarden binnen te brengen. Waarna de drugs over de stad (en omgeving) worden verspreid en gedistribueerd, onder meer in auto's die op het bedrijventerrein worden gehuurd en/of die daar regelmatig worden geparkeerd. Op bepaalde delen van het terrein zijn er - naast keurige bedrijven (zoals dealers) - autobedrijven met afwijkende bedrijfsactiviteiten: weinig klandizie, weinig mutatie in de bedrijfsvoorraad, geen intake

van reparatie-auto's in de ochtend en ongebruikelijke klanten (b.v. dure auto's bij eenvoudige bedrijfjes). Panden op de Hemrik worden benut voor illegale bewoning, met name op de Ceresweg, Hialgoweg, Orionweg, Aldebaranweg en Apolloweg. Volgens een (niet-gedateerde) inventarisatie in het BRP-systeem worden ongeveer dertig bedrijfspanden onrechtmatig bewoond. Dit wordt getypeerd als "een omvangrijk handhavingsvraagstuk". Er zijn ook onrechtmatige bewoners die niet staan ingeschreven bij de gemeente.

De onoverzichtelijkheid van bedrijventerreinen, afgeschermd panden en de mogelijkheid om bedrijfsactiviteiten te gebruiken als dekmantel bieden kansen voor drugsproductie. Uit de onderstaande tabel blijkt dat het niet alleen gaat om hennepcultuur, maar ook om productie van synthetische drugs.

Tabel 2.3: Drugscasus en een nachtelijke overval op de Hemrik

Een (vermoedelijk) drugslab¹⁶

In maart 2023 treft de politie restanten van een vermoedelijk een synthetisch drugslab aan in een bedrijfspand aan de Aldebaranweg in Leeuwarden. De Landelijke Faciliteit Ontmantelen (LFO) doet onderzoek naar het afval en er zijn twee verdachten aangehouden.

Drugs en munitie¹⁷

In juni 2020 werd een controle uitgevoerd door politie en gemeente op bedrijventerrein de Hemrik. In een loods aan de Apolloweg werden harddrugs en softdrugs aangetroffen, namelijk 65,21 gram MDMA en 392 gram hennep. Bovendien werden 300 stuks munitie aangetroffen in deze loods.

Diverse loodsen benut bij productie van synthetische drugs¹⁸

In augustus 2020 krijgt een 38-jarige man uit Triemen drie jaar cel in voor drugslab op de Hemrik. Hij werkte samen met een vijftiger uit Zwolle. Die Zwollenaar nam de dagelijkse productie in het lab voor zijn rekening en dumpte drugsafval in Zwolle. Hij kreeg twee jaar detentie, waarvan een half jaar voorwaardelijk. In een loods van de Triemster was de hardware verzameld voor de productie, zoals een ketel, een distilleerder en jerrycans vol chemicaliën. Een straat verderop, aan de Aldebaranweg, stond ook nog een voorraad.

Op de Hemrik en (vooral) in de Vrijheidswijk: zware wapens, drugscriminaliteit en illegaal vuurwerk¹⁹

In mei 2017 vindt de politie automatische vuurwapens bij een groot drugsonderzoek in Leeuwarden. Tachtig politiemensen deden invallen in zeven woningen in de Vrijheidswijk en in een bedrijfspand op de Hemrik. Acht mensen zijn aangehouden. Agenten worden geholpen door defensiemedewerkers, die gespecialiseerd zijn in het zoeken naar verborgen ruimtes. De politie heeft een partij drugs in beslag genomen, twaalf auto's, en dozen vol vuurwerk. Een man (30) en een vrouw (27) zouden de leiding hebben gehad over de drugscriminelen. In totaal komen er ongeveer 200 mensen in beeld: vooral drugsklanten aldus de politie. De arrestanten zijn tussen de 25 en 33 jaar oud.

Nachtelijke overval op een bedrijfspand²⁰

In de nacht van 15 oktober 2020 vond gewelddadige overval plaats bij een bedrijfspand aan de Vestaweg, op bedrijventerrein de Hemrik. Rond 2.00 uur kwam bij de meldkamer de melding binnen van de overval op een bedrijfspand. De melder - tevens slachtoffer - werd nadat hij het pand had afgesloten, buiten door twee

¹⁶ Bron: 'Drugslab aangetroffen in Leeuwarden; twee verdachten aangehouden', Nationale Politie, 14 maart 2023, geraadpleegd via: <https://www.politie.nl/nieuws/2023/maart/14/drugslab-aangetroffen-in-leeuwarden-twee-verdachten-aangehouden.html>

¹⁷ Bron: Burgemeester Buma sluit twee drugswoningen en een drugsloods in Leeuwarden, *Leeuwarder Courant*, 28 augustus 2020.

¹⁸ Bron: Man uit Triemen (38) drie jaar cel in voor drugslab Leeuwarden, *Leeuwarder Courant*, 18 augustus 2020.

¹⁹ Bron: Automatische wapens gevonden bij drugsonderzoek Leeuwarden, *Omrop Fryslân*, 1 mei 2017.

²⁰ Bron: Overval bij bedrijfspand op De Hemrik, *RondomVandaag.nl*, 15 oktober 2020, geraadpleegd via: <https://www.rondomvandaag.nl/leeuwarden/politie/20881/overval-bij-bedrijfspand-op-de-hemrik>

personen bedreigd en mishandeld. Onder bedreiging van een vuurwapen werd door het slachtoffer een klein geldbedrag afgegeven. De daders gingen er vervolgens vandoor.

2.3 De opsporingsspagaat

Experts zien in Friesland georganiseerde drugsproductie (Van der Torre en Tops, 2022, p. 10). Dit heeft ook plaats in Leeuwarden en omgeving, Criminele netwerken uit de Randstad en uit Noord-Brabant zetten in Friesland (grote) drugsproductielocaties op. Deels als min of meer zelfstandige activiteit en deels wordt samengewerkt met lokale criminele netwerken. De stedelijke en regionale drugsinfrastructuur haakt zo aan op landelijke netwerken, al staan nationale spelers hoger in de pikorde dan die in Friesland. Wel groeien de organisatiegraad en *know how* van criminele drugsnetwerken in Friesland (Van der Torre en Tops, 2022). Dit veroorzaakt een opsporingsspagaat. De nationale drugscriminaliteit komt in Friesland in beeld en krijgt prioriteit. Op basis van beschikbare informatie (onder andere via gekraakt crimineel berichtenverkeer) zijn opsporingsindicaties beschikbaar. Echter, er zijn ook vermoedens of verdenkingen omtrent (meer) lokale criminele praktijken die buiten beeld blijven bij analyses op basis van vastgelegde of onderschepte criminele informatie bij politie en justitie. Toch resulteert ook de lokale kennis binnen het basisteam van de politie, en onder gemeenteambtenaren, in opsporingswensen. Er is echter weinig ruimte voor dergelijke lokale opsporing.

2.4 Afsluiting

Dit hoofdstuk heeft de criminele gelegenheidsstructuren in Leeuwarden beschreven. Het gaat om een optelsom van kansen, met een concentratie in een dichtbevolkt en al met al omvangrijk deel van de gemeente: Leeuwarden-Oost. Ongunstige sociale omstandigheden worden door criminelen en opportunisten benut als een crimineel of asociaal verdienmodel. Invloedrijke netwerkjes hebben met andere woorden belang bij het (voort)bestaan van ellendige sociale omstandigheden in Leeuwarden. Respondenten doorzien die dynamiek en vertelden erover. Dat agendeert een zware en belangrijke overheidstaak, met een sleutelrol voor de dun bezette gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Dat komt aan bod in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 3 gaat over ondermijnende praktijken in Leeuwarden.

Hoofdstuk 3

Ondermijnende praktijken

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft ondermijnende praktijken in Leeuwarden. Daarbij wordt eerst ingegaan op drugscriminaliteit: productie (paragraaf 3.1) en handel (paragraaf 3.2). De drugswereld (handelaren en gebruikers) is verweven met vermogensmisdrijven en met digitale criminaliteit. Paragraaf 3.3 gaat over schadelijke vastgoedpraktijken. Voorts wordt, in paragraaf 3.4, beschreven waarom respondenten zich zorgen maken over de aard en resultaten van de in Leeuwarden-Oost geconcentreerde zorg. Daarbij komt verwevenheid in beeld tussen huisjesmelkerij en zorgaanbieders, want kwetsbare zorgcliënten worden onder andere gehuisvest in povere particuliere huurwoningen. De sociale veiligheid van kwetsbare personen staat snel op het spel in een dichtbebouwde omgeving met drugscriminaliteit, diefstal, conflicten en geweld. Paragraaf 3.5 gaat over andere misstanden en paragraaf 3.6 zet, tot slot, enkele ondermijnende fenomenen op een rij.

3.1 Drugsproductie: hennep als basis

In de jaren tachtig groeit hennepcultuur uit tot een crimineel verdienmodel in Leeuwarden. Dit verloopt deels langs een geïkt Nederlands patroon. Het wordt een vorm van zelfredzaamheid voor volkse (autochtone) criminele kopstukken en netwerkjes. De verdiensten zijn hoog voor organiserende criminelen. In kwetsbare wijken verandert langzaam het criminaliteitspatroon. In die zin dat in wijken met hennepplantages het geweld en de overlast afnemen of stabiliseren, omdat de belangen anders komen te liggen. Hennepinkomsten worden beschermd en de politie wordt bij voorkeur op afstand gehouden. Van lieverlee wordt dit verdienmodel overgenomen, waardoor hennepcultuur niet langer een exclusieve zaak is van autochtone criminelen.

In Groningen en Friesland ligt de kwaliteit van (een deel van de) kwekerijen al 'vroeg' op een hoog niveau. Het binnenklimaat wordt al rond de eeuwwisseling geregeld.²¹ De criminele *know how* was en is aanwezig in (en rondom) Leeuwarden. Dit is de basis voor lokale drugsproductie, maar ook voor bovenlokale criminele contacten en praktijken.

Van 2018 tot en met 2022 worden in het werkgebied van het basisteam Leeuwarden - de grenzen vallen samen met die van de gemeente Leeuwarden - 358 registraties genoteerd inzake 'vervaardigen softdrugs' door de politie. In deze periode neemt het aantal registraties af, van 196 in de jaren 2018 en 2019 naar 89 in de 2021 en 2022. Dit komt volgens respondenten mede door de afgenomen prioriteit voor hennepcultuur bij politie en justitie. Op landelijk niveau neemt het aantal hennepvondsten ook af, al blijft de energiediefstal min of meer stabiel.²² Wel nam in Leeuwarden het aantal Meld Misdaad Anoniem-meldingen over hennep af in de afgelopen jaren: van 44 in 2020 en 42 in 2021 naar 28 in 2022. Qua locaties is in Leeuwarden - gebaseerd op politieregistraties - de top vijf (voor de periode van 2018 tot en met 2022) als volgt: 1.) 50 registraties in Camminghaburen e.o.; 2.) 36 registraties in de Vlietzône; 3.) 30 registraties in Leeuwarden Huizum-West en Nijlân; 4.) 29 registraties in Leeuwarden Bilgaard-Havankpark e.o.; en 5.) 27 registraties in Heechterp-Schieringen en omgeving.

Het zogenoemde project 'Zicht op ondermijning' heeft - mede op basis van daadwerkelijk

²¹ 'Groningen staat aan de top van de innovatieve hennepcultuur', *Nieuwsblad van het Noorden*, 25 januari 2001. Het artikel beschrijft onder andere samenwerking tussen Groningse criminelen en een Fries bedrijf.

²² Bron: *Nationale Politie*, Nationaal Overzicht Drugslocaties 2022, 2023; *Platform Veilig Ondernemen Brabant-Zeeland*, Weer meer drugslabs in 2022, 26 april 2023, geraadpleegd via: <https://pvo-brabant-zeeland.nl/weer-meer-drugslabs-in-2022-vooral-in-brabant/>

aangetroffen hennepkwekerijen - modelmatig een schatting gemaakt van de mate waarin een (verhoogd) risico bestaat dat woningen (t.o.v. het totale woningen-bestand) worden gebruikt voor hennepsteelt. Bij die berekening wordt onder andere rekening gehouden met het woonoppervlakte en met de WOZ-waarde van een woning. Voor Nederland komt (peiljaar 2018) de gemiddelde score uit op 9,3% en voor de gemeente Leeuwarden op 10,5%. Drie Leeuwarder wijken scoren hoger dan negentien procent, namelijk: 1.) Heechterp-Schieringen (48,3%); 2.) Vrijheidswijk (28,7%) en 3.) Huizum West (19,2%).

In de periode van 2018 tot en met 2022, dus in vijf jaar tijd, registreert de politie in de gemeente Leeuwarden negen keer 'vervaardigen harddrugs'.

In Leeuwarden komende volgende patronen in beeld wat betreft drugsproductie:

- a. Hennep als (lokaal) verdienmodel
- b. In geijkte kringen: hennep in eenvoudige pandjes
- c. Ruimte zoeken en benutten: grootschaliger hennepsteelt
- d. Bovenlokale netwerken: professionele productie (ook synthetische drugs)

Ad a.) Hennep als (lokaal) verdienmodel

Personen en netwerkjes worden getypeerd als zogenoemde hokkenbouwers, gespecialiseerd in de aanleg van hennepkwekerijen. Door de jaren en decennia heen zijn de kennis en vaardigheden daartoe opgebouwd. Zodra er een geschikte locatie is, wordt een bouwploeg aan het werk gezet. Klussers en leveranciers van hardware en van 'groene' middelen (waaronder hennepstekken) staan paraat. Organisatoren verdienen fors en het regelende en installerende middenkader verdient goed, afhankelijk van hun precieze functie. Volgens voorzichtige schattingen van justitie levert een doorsnee-kwekerij met 200 hennepplanten al ongeveer € 23.000,- op in de tussenhandel (Functioneel Parket Afpakken, 2016). Per oogst, met de optie om vijf of zes keer per jaar te oogsten. De hoge handelsprijs komt door het internationale karakter van de Hollandse hennephandel (Noordanus e.a., 2022). Op buitenlandse markten worden hoge prijzen betaald voor (kwalitatief goede) nederwiet. Vandaag de dag is de hennepsteelt onder meer gesitueerd in Leeuwarden-Oost. Hoewel de hennepsteelt van oudsher ook hier plaatsvond (onder andere in Heechterp-Schieringen), waren hennepcriminelen in de jaren negentig ook actief in onder meer de Vegelinbuurt en in de Wielenpolle. In de laatste wijk, met sociale huurwoningen en een woonwagenlocatie, constateerde energiemaatschappij Essent in 2004 een extreem hoog energieverbruik. Dat resulteerde in een politieactie en in ontmanteling van hennepkwekerijen.

Professionals constateren dat criminele netwerken zochten en zoeken naar locaties waar een hennepkwekerij kan worden geïnstalleerd. Er lijkt wat dat betreft niet een echte voorkeur voor een klein pand (met een bescheiden kwekerij) of juist voor een grote(re) kwekerij op een afgeschermd locatie met ruimte, zoals een bedrijfspand of agrarisch object. Zie punt verder onder b. en c. Zolang de organisatoren buiten schot (denken te) blijven, lijkt het credo: grijp de kans om een hennepkwekerij op te zetten.

Ad b.) In geijkte kringen: hennep in eenvoudige pandjes

Er worden hennepkwekerijen opgezet in eenvoudige woningen, zowel sociale huurwoningen als woningen of kamers die worden verhuurd door particuliere huisbazen. In panden van enkele huisjesmelkers worden volgens respondenten geregeld kwekerijen aangetroffen. Voor een deel komt het inrichten van dit soort kwekerijen neer op het ronselen van kwetsbare personen die woonruimte beschikbaar stellen voor teelt. Dit kan een vrije keuze zijn, al lijkt het erop dat het ook of eerder gaat om personen die worden gedwongen: door omstandigheden en/of door criminelen. Het gaat bijvoorbeeld om schuldenaars of om personen die uit een sociale huurwoningen zijn gezet. Deze

laatste categorie heeft woonruimte nodig en zit krap. Hoe het ook precies verloopt: de huurders fungeren als katvanger, want in een dichtbebouwde omgeving is de kans nu eenmaal aanzienlijk dat een kwekerij vroeg of laat wordt ontdekt. Respondenten wijzen op eenvoudige panden met een hennepkwekerij, zonder dat huurders worden aangetroffen. Mogelijk zijn de huurcontracten “nep”. Kwekerijen in eenvoudige panden kunnen hoogwaardig zijn aangelegd.

Tabel 3.1: Leeuwarder woningen met een hennepkwekerij

Twee professionele kwekerijen in twee woningen²³

In maart 2023 worden door de burgemeester twee woningen voor drie maanden gesloten vanwege een hennepkwekerij die in januari 2023 werd ontdekt. In het huis aan de Ypeijstraat waren twee kamers ingericht voor hennepsteelt en werden 227 planten aangetroffen. In een woning aan de Telemannstraat ging het ook om een kwekerij in twee kamers. Daar vond de politie 161 hennepplanten en 3,25 kilogram hennep toppen. De kwekerijen waren professioneel ingericht met koolstoffilters, assimilatielampen, ventilatoren en groeimiddelen.

Woningbrand vanwege hennepkwekerij²⁴

In maart 2022 wordt in een woning aan de Bijenhofstraat een hennepkwekerij aangetroffen. Dit gebeurde nadat de kwekerij, met 96 hennepplanten, brand had veroorzaakt. Ondanks de brand wordt de kwekerij getypeerd als professioneel, met ventilatoren en koolstoffilters.

Ad c.) Ruimte zoeken en benutten: grootschaliger hennepsteelt

Criminelen uit Friesland, inclusief Leeuwarden, leggen zich - met hun *know how* – onder andere toe op de aanleg en exploitatie van grootschalige en professionele hennepkwekerijen. Hiertoe worden onder meer bedrijfspanden benut. Bijvoorbeeld een (in 2022 ontdekte) loods aan de Troelstraweg. Zie tabel 3.2. Bij grootschalige hennepsteelt wordt ook het buitengebied benut: in Friesland en evengoed in Groningen. Rond de eeuwwisseling werd al geconstateerd dat hoogwaardige (volautomatisch draaiende) kwekerijen in Groningen, gerund door lokale ‘kampers’, waren ingericht door een (landelijk actief) Fries bedrijf.²⁵ Bij een (meer) recent ontdekte mega-kwekerij in het Groningse Foxhol (2018), met ongeveer zesduizend hennepplanten en 2.400 hennepstekken, werden drie Friezen aangehouden. Eén man werd aangehouden in zijn woning in Leeuwarden. De kwekerij was gesitueerd in de kelder van een kantoorgebouw dat in het verleden werd gebruikt door aardappelzetmeelfabriek Avebe.²⁶ Deze casus onderstreept een patroon waarop respondenten wijzen: Friese netwerken, met in hun midden Leeuwarder criminelen, zetten (ook) in het buitengebied of op bedrijfslocaties professionele hennepkwekerijen op. In de hoop dat goed afgeschermd kwekerijen lang of helemaal buiten het zicht van de overheid blijven. Zie de onderstaande tabel voor enkele ontdekte kwekerijen.

Tabel 3.2: hennepsteelt in bedrijfspanden en in het buitengebied

Twee kweekruimtes in een loods²⁷

Begin 2022 wordt in een loods aan de mr. P.J. Troelstraweg een hennepkwekerij gevonden. Er waren twee kweekruimtes ingericht met in totaal 477 hennepplanten. Het was een professionele kwekerij met koolstoffilters, assimilatielampen, groeimiddelen en een sproei-installatie. Er werd illegaal stroom afgetapt.

²³ ‘Hennepkwekerij gevonden in Telemannstraat: burgemeester Buma sluit twee woningen in Leeuwarden vanwege overtreden Opiumwet’, *Leeuwarder Courant*, 16 maart 2023.

²⁴ Bron: ‘Woning met gevonden hennepkwekerij in Leeuwarden is gesloten’, *Friesch Dagblad*, 2 juli 2022.

²⁵ ‘Groningen staat aan de top van de innovatieve hennepsteelt’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 25 januari 2001.

²⁶ ‘Drie Friezen opgepakt na oprollen enorme hennepkwekerij’, *Leeuwarder Courant*, 4 juni 2018.

²⁷ ‘Loods in Leeuwarden waarin hennepkwekerij werd gevonden voor drie maanden gesloten’, *Leeuwarder Courant*, 3 maart 2022.

Georganiseerde bovenlokale hennepsteelt²⁸

In maart 2022 doet de politie, op acht locaties in Friesland, invallen in verband met een lopend onderzoek. Aan de Pasteurweg en de Barent Fockesstraat in Leeuwarden en de Wommelserweg in Tzum werden hennepkwekerijen gevonden. Zes personen zijn aangehouden. Een van hen is een 31-jarige man uit Leeuwarden die wordt gezien als de hoofdverdachte. In de hennepkwekerij in een bedrijfspand aan de Pasteurweg stonden enkele honderden hennepplanten. Hier werd een 49-jarige man uit Franeker aangehouden. Ook werd een hennepkwekerij aan de Barent Fockesstraat in Leeuwarden gevonden, met honderd planten. Hier werd een 27-jarige man uit Leeuwarden aangehouden. De hennepkwekerij in Tzum bevond zich op een zolder boven een winkel. Daar stonden enkele honderden planten. Een 38-jarige man en een 30-jarige vrouw uit de gemeente Waadhoeke werden aangehouden. Voorts werd een 52-jarige man uit de gemeente Waadhoeke aangehouden in een pand in Deinum waar hennep kon worden geknipt, gedroogd en verpakt. Daar werd verpakte hennep gevonden. Ook werden in Hemelum en Bolsward hennepkwekerijen in aanbouw gevonden die bijna gereed waren. Bij deze locaties zijn nog geen aanhoudingen verricht. Tot slot werd een inval gedaan in een bedrijfspand in Leeuwarden. Daarbij werden spullen gevonden voor het kweken van hennep. Twee voertuigen zijn daar in beslag genomen.

Ad d.) Bovenlokale netwerken: professionele productie (ook synthetische drugs)

Criminele netwerken uit Leeuwarden en Friesland zetten, zelf of als coproducent, grote hennepkwekerijen op in Noord-Nederland. Dit is bovenlokale criminaliteit, al wordt hierbij op verschillende manieren aangehaakt bij landelijke of internationale activiteiten.

In de *eerste plaats* zetten landelijk actieve criminele netwerken uit de Randstad of uit Noord-Brabant productielocaties op in het Noorden. Ook voor productie van synthetische drugs. Deze landelijke netwerken staan hoger in de pikorde dan die in Friesland, al groeien de organisatiegraad en *know how* van de Friese netwerken. Een Brabantse kampersfamilie werkte bijvoorbeeld, volgens het Openbaar Ministerie, bij een drugslab samen met lokale criminelen. Daartoe woonde een Brabantse crimineel op een Fries vakantiepark.²⁹

In de *tweede plaats* worden niet alleen drugs geproduceerd, maar ook geëxporteerd en verhandeld. Bronnen wijzen op een crimineel netwerk met kopstukken en ontmoetingsplaatsen in Leeuwarden en Harlingen. In maart 2020 werd een partij van bijna 100 kilo amfetamine, met Finland als bestemming, onderschept op de A7. Er werden verdachten aangehouden in Franeker, Noardburgum, Leeuwarden, Zurich en Finland. De verdenkingen betroffen handel in harddrugs, witwassen, deelname aan een criminele organisatie en wapenbezit. Er kwamen drugslijnen in beeld vanuit Friesland naar Finland, Australië en het Verenigd Koninkrijk. Onder arrestanten bevinden zich twee leden van de door justitie verboden motorbende Hells Angels en een lid van motorclub Red Devils in Leeuwarden.³⁰

3.2 Drugshandel: 'ouderwetse' en moderne patronen

De drugshandel in Leeuwarden is zichtbaar in het straatbeeld. Dit doet denken aan de zogenoemde 'open drugsscene' uit de jaren negentig en '00. In dergelijke drugsscenes waren (de overlast van) straatdealers, drugsverslaafden en opzichtige dealpanden (panden met aanloop van drugsklanten) beeldbepalend. Van lieverlee veranderden de stedelijke drugsscenes van 'open' naar 'verhuld' en 'geprivatiseerd' (Van der Torre en Hulshof, 2000). In de verhulde drugsscene heeft afgeschermd tussenhandel plaats in panden (woningen en allerhande horeca of detailhandel) en worden in

²⁸ 'Grootschalig onderzoek naar hennepsteelt: zes aanhoudingen, twee hennepkwekerijen in Leeuwarden en een in Tzum', *Leeuwarder Courant*, 17 maart 2022.

²⁹ Bron: OM: 'Drugslab Leeuwarden verweven met Godfather Brabant', *Leeuwarder Courant*, 21 februari 2023.

³⁰ Bron: 'Bendeleden Hells Angels opgepakt na vondst 100 kilo amfetamine: Waarde van 700.000 euro', *Algemeen Dagblad*, 2 maart 2020; 'Inzet criminele burgerinfiltrant onderzoek internationale drugshandel', *Nieuwsbericht Openbaar Ministerie*, 27 maart 2020.

dergelijke panden drugsdeals gesloten, waarna de overdracht van de drugs elders plaatsheeft. Een doorzoeking levert dan doorgaans weinig of geen drugs op. In de 'geprivatiseerde' drugsscene hebben handel en gebruik plaats op afgeschermd (of zelfs beveiligde) locaties, zoals horeca met gereguleerde toegang, sportkantines of bedrijfspanden. Vandaag de dag is handel via *social media* (snapchat, app-groepen en Telegram) en via afgeschermd websites (*darkweb*) een moderne variant van geprivatiseerde drugshandel.

In Leeuwarden bestaan deze drie drugsscenes naast elkaar. De actuele rol van de ouderwetse 'open' drugsscene valt op, ook bij werkbezoeken. Zelfs in de ochtenduren of in de vroege middag ("*als het nog druk moet worden*") wijzen professionals probleemloos dealers (te voet of in een auto) aan. Of drugsverslaafden die op zoek zijn naar dealers, staan te wachten of zojuist (waarschijnlijk) drugs hebben gekocht. Daarbij valt vervolgens op dat de zichtbare drugsscene een groot deel van de stad bestrijkt. Het begint bij het station, op het Stationsplein, met vervolgens een looproute naar het klassieke hart van de straathandel (en raamprostitutie), namelijk de Weaze en omgeving, zoals de Nieuweweg (op de hoek), de Blokhuissteeg en de Wirdumerdijk. Zijstraatjes worden gebruikt om deals te sluiten. Er wordt door dealers en gebruikers gebivakkeerd in dergelijke straatjes en in horeca, inclusief fastfood-zaken. Ook de Peperstraat is een locatie voor dealers en gebruikers, net als de looproutes - via onder meer over de Voorstreek en Nieuwestad - naar het Waagplein en naar coffeeshops. Deze drugsscene is verbonden - als route voor dealers en verslaafden - met de Vlietzone. Het verbindt de drugs wereld in het centrum met die in Leeuwarden-Oost. Hier wonen veel drugsverslaafden, drugsgebruikers of potentiële drugsgebruikers: bij zorginstellingen, in sociale huurwoningen, in kamers van huisjesmelkers en in kamers die - in een soort coproductie - beschikbaar worden gesteld door huisjesmelker en zorgaanbieder.

Leeuwarden-Oost kent drugspanden. Dat zijn panden waar drugsverslaafden wonen en overlast veroorzaken, mogelijk omdat één van hen dealt of een dealer hun pand gebruikt. Andere panden zijn in de eerste plaats een thuishonk voor dealers. Op ontmoetingsplaatsen treffen drugshandelaren elkaar. Een categorie opereert niet alleen lokaal, maar ook buiten de gemeentegrenzen. Respondenten wijzen op deallocaties en op woningen van drugscriminelen, inclusief woningen die ooit zijn beschoten en/of die goed zijn beveiligd. Drugshandel heeft onder meer plaats op beschutte locaties: in het groen en op parkeerplaatsen van sportvoorzieningen of onderwijsinstellingen.

Meer naar 'boven' ligt de Vrijheidswijk. Hier zijn drugsdealers actief, waaronder dealers die op gezette tijden een stuk van de straat of wijk als het ware claimen. BOA's worden in de gaten gehouden en weggekeken. Hier zijn ook dealers van buitenaf actief, afkomstig uit steden in de Randstad, zoals Gouda of Rotterdam. Parkeerplaatsen en zaakjes rondom de Jumbo-supermarkt worden benut voor drugshandel en/of criminele ontmoetingen. Dezelfde patronen tekenen zich af in Bilgaard.

In het gehele gebied opereren drugshandelaren. Deels aan de 'onderkant' van de drugsscene (verslaafden die drugs verkopen), maar voor een ander deel juist aan de bovenkant: georganiseerde handel die op netwerkniveau wordt gecombineerd met andere criminele activiteiten, zoals drugsproductie.

Tot slot bestaat een (deels zichtbare) relatie tussen de drugsscene in de bebouwde kom en bedrijventerrein de Hemrik. Zie bijvoorbeeld tabel 2.3, met een casus waarbij tachtig politiemensen invallen deden in zeven woningen in de Vrijheidswijk en in een bedrijfspand op de Hemrik. Bij die actie neemt de politie een partij drugs in beslag, net als twaalf auto's en dozen vol vuurwerk. Ook worden acht arrestaties gemaakt. Op dagelijkse basis is voor enkele respondenten zichtbaar dat kleine auto's, die worden gebruikt door dealers, tijdelijk voor de deur van bedrijfspanden op de Hemrik staan. Ze pendelen heen en weer tussen drugsscene en bedrijventerrein. Drugscriminelen worden in de stad gezien in auto's die zijn gehuurd of geleased bij autobedrijven. Voorts lijkt het erop

dat via bedrijven drugs worden doorgevoerd de stad in, al moeten we een slag om de arm houden. Het zou passen in het verkeer (auto's en personen) tussen bedrijventerrein en drugscene.

Tabel 3.3: Registraties over drugscriminaliteit in Leeuwarden

***(1)** In de jaren van 2015 tot en met 2019 ligt het aandeel drugsverdachten van drugsdelicten in Nederland op 0,3 procent (58.940 personen). Dit percentage geeft het aandeel weer van de inwoners die in een bepaalde periode werden verdacht van/ veroordeeld voor een drugsdelict. De score voor de gemeente Leeuwarden ligt op hetzelfde niveau als die in de stad Groningen: 0,4 procent. In Leeuwarden betreft het 470 personen.

***(2)** In de periode van 2018 tot en met 2020 ligt het percentage van drugsverdachten met 'minimaal één andere drugsverdachte in de familie' in hele gehele land ('Nederland') op 35 procent. Dit ligt in Leeuwarden lager, namelijk op 32 procent. Dit stemt overeen met kwalitatieve informatie van respondenten. Ze wijzen namelijk op tamelijk solitaire zorgcliënten, drugsverslaafden of alleenstaande mannen als 'typen' drugsdealers in Leeuwarden. Ook de jonge dealers die vanuit de Randstad naar Leeuwarden worden gestuurd, hebben lang niet altijd familie in het Hoge Noorden.

***(3)** Het aandeel jonge verdachten van drugsdelicten (van 18 tot en met 23 jaar) ligt – in de jaren 2015 tot en met 2019 – in Nederland op 0,4 procent (16.800 personen). In de gemeente Leeuwarden komt dit ook uit op 0,4 procent (130 personen).

***(4)** Op basis van verschillende indicatoren is berekend welk percentage jongeren (van 8 tot 23 jaar) in een bepaald gebied wordt gezien als potentiële jonge aanwas in de drugscriminaliteit. Het aantal hoog-risico jongeren wordt afgezet tegen het totaal aantal jongeren in het gebied. Dit resulteert in percentages voor hoog-risicjongeren (peiljaar 2019). Voor heel Nederland ligt dit op vijf (5,0) procent. In de gemeente Groningen lag dit hoger (5,3 procent) en in de gemeente Leeuwarden ligt het lager, namelijk op 4,7 procent (het betreft 1.180 personen). Die score is wel hoger (ongunstiger) dan in Friesland (4,0 procent) of Noord-Nederland (4,3 procent). Drie Leeuwarder wijken scoren minimaal 7,7 procent, namelijk: 1.) Nijlân & De Zwette (9,1 procent); 2.) Vrijheidswijk (8,8 procent) en 3.) Bilgaard en Havankpark (7,7 procent).

(5) Het politiesysteem (BVH) telt, in de jaren van 2018 tot en met 2022, in de gemeente Leeuwarden weinig registraties voor drugshandel. Namelijk 174 inzake 'handel e.d. harddrugs' en 22 inzake 'handel e.d. softdrugs'. Bij elkaar gaat het dus om 196 registraties. Dat zijn ongeveer vier registraties (4,1) per maand. Dat is weinig, afgezet tegen de (zichtbare) drugshandel in de stad. In dezelfde periode wordt in totaal 239 keer 'bezit harddrugs' geregistreerd en 78 keer 'bezit softdrugs'. Het aantal registraties voor handel en/of bezit van softdrugs en harddrugs (dus de vier categorieën bij elkaar) is duidelijk afgenomen: van 137 in 2018 naar 88 in 2022.

Noot: * Gebaseerd op Zicht op Ondernijning

Er is, alles bij elkaar, veel zichtbare drugshandel in Leeuwarden. In aanvulling daarop komen de volgende patronen in beeld:

- a. Drugshandel als verdienmodel
- b. Drugshandel: ondermijning van zorginspanningen
- c. Randstad-dealers: pressie, conflicten en zware criminaliteit
- d. Verwevenheid (1): drugscriminaliteit en vermogensdelicten
- e. Verwevenheid (2): drugscriminaliteit en digitale criminaliteit
- f. Groot geworden criminelen: drugshandel als pijler

Ad a.) Drugshandel als verdienmodel

De handel in kleine hoeveelheden drugs is om verschillende redenen een interessant verdienmodel:

- Er is veel vraag naar drugs, mede door een diverse gebruikersmarkt: 'yuppen' (klanten met een hoge opleiding of goede baan); studenten; en verslaafde en marginale drugsgebruikers, zowel jong als oud.

- Door het grote aantal zorgcliënten en goedkope woningen telt Leeuwarden-Oost veel (potentiële) drugsklanten. Dat is gunstig voor dealers.
- Dealers die actief klanten werven (*pushen*) en binden (marketing en dienstverlening) wakkeren de vraag naar drugs aan. Ze doen dit op straat, in woningen en (horeca) panden, op sociale media en rondom onderwijsinstellingen.
- De pakkans is laag; zie de registraties tabel 3.3.

Ad b.) Drugshandel: ondermijning van zorginspanningen

In Leeuwarden-Oost wonen veel kwetsbare zorgcliënten. Dealers zoeken (met succes) binnen deze populatie naar drugsklanten. Dat ondergraaft (ondermijnt) de resultaten van de zorg. Zie paragraaf 3.4.

Ad c.) Randstad-dealers: pressie, conflicten en zware criminaliteit

Criminele groepen zijn vanuit de Randstad – Gouda wordt genoemd, net als Rotterdam – naar Leeuwarden getrokken. Vooral richting de Vrijheidswijk en in mindere mate naar onder meer Bilgaard. Het betreft onder andere groepen uit het ‘zware’ segment, actief in de drugshandel. Toch zijn de jongens en jongemannen die in Leeuwarden worden geposteerd deels eenvoudige loopjongens, zo constateren respondenten. Ze trekken, in een eenvoudige woning, bij mensen in of huren een kamertje. Ze worden onder druk gezet om ‘veel’ te verkopen. Ze zijn actief als dader, al lijken ze haast te worden uitgebuit, ook als ze dit vrijwillig doen. Andere Randstad-criminelen staan hoger in de pikorde en sturen dit soort activiteiten aan. Voor een deel werken ze samen met lokale criminelen, al zijn er ook conflicten. Respondenten wijzen op onderling geweld, inclusief een schietpartij.

Ad d.) Verwevenheid (1): drugscriminaliteit en vermogensdelicten

Er bestaat verwevenheid tussen drugscriminaliteit en vermogensdelicten, zoals inbraak (in woningen of bedrijven) of diefstal van onder meer auto’s, (elektrische) fietsen of scooters. Dit komt langs drie lijnen tot stand. In de *eerste plaats* klassieke (ouderwetse) verwervingscriminaliteit. Dat betreft drugsverslaafden die stelen om zo aan contant geld te komen en te voorzien in het primaire levensonderhoud. Drugsgebruik is daar een onderdeel van.

In de *tweede plaats* combineren (eenvoudige) criminelen drugshandel met vermogensdelicten. Alleen handel levert te weinig op, waardoor ook wordt gestolen. Ook worden kansen om te stelen gewoonweg benut: gelegenhediefstal. Respondenten wijzen op seizoenscriminaliteit. In die zin dat criminelen in de zomer (vooral) verdienen aan drugshandel (op straat), terwijl ze in de winter vaker vermogensdelicten plegen.

In de *derde plaats* wordt een bekend crimineel loopbaan-pad doorlopen door een dadercategorie. Het betreft kansarme jongeren en jongvolwassenen die starten met vermogensdelicten en mogelijk ook ripdeals plegen. Dit legt een financiële basis en verschaft criminele contacten en inzichten, waarna de stap wordt gezet naar drugscriminaliteit. Voor ‘handige’ criminelen die (al te veel) conflicten weten te vermijden (dat valt niet mee), geldt dat de inkomsten dan hoger zijn en de pakkans lager. Respondenten wijzen op jongvolwassenen die afkomstig zijn uit een arm gezin, maar met aanzienlijke of hoge drugsinkomsten. Met bezittingen (o.a. peperdure auto’s) en diverse bedrijven, soms in het buitenland of in een niet alledaagse branche, zoals managementadvies.

De geregistreerde vermogensdelicten liggen in Leeuwarden op een relatief hoog niveau, zo blijkt uit data die zijn verzameld door het project Zicht op Ondermijning. Daaruit blijkt dat in Nederland 1,2 procent van de bewoners – in de periode van 2015 tot en met 2019 – werd verdacht van een vermogensdelict. In de gemeente Leeuwarden ligt dit hoger, namelijk op 1,8 procent. Dat betreft 2.240 personen. In de gemeente Groningen ligt dit percentage op 1,5 procent. Zie de

onderstaande tabel voor politieregistraties in Leeuwarden. De vermogenscriminaliteit gaat samen met georganiseerde heling-praktijken, waardoor een buit snel kan worden omgezet in contant geld. Een Leeuwarder kopstuk was decennia geleden actief als heler.

Tabel 3.4: Politieregistraties over vermogensdelicten

Uit de politieregistraties van de vermogensdelicten blijkt dat het totaal aantal registraties - dus voor alle delictsvormen bij elkaar opgeteld - in twee kalenderjaren boven de drieduizend uitkomen, namelijk in 2018 (3.499 registraties) en in 2022 (3.254 registraties). De klassieke 'dieven' (in de fysieke wereld iets buit maken) lijken in Leeuwarden *back in business* na de corona-jaren. Het aantal geregistreerde woninginbraken ligt in 2022 weliswaar hoger dan in 2021 (313 versus 263), al is dat duidelijk minder dan in 2019 (460 woninginbraken) en 2018 (565 woninginbraken). De diefstal van/uit/vanaf allerhande motorvoertuigen ligt in 2022 juist op een hoger niveau dan in 2018. De diefstal van (brom- en snor-) fietsen is ook het hoogst in 2022, met 975 registraties. Elektrische fietsen zijn een gewilde buit: helers betalen daar grif en contant voor. Voorts piekt ook de geregistreerde winkeldiefstal in 2022, met 664 registraties. Zie de onderstaande tabel.

	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Diefstal/inbraak woning	565	460	378	263	313	1.979
Diefstal/inbraak box/garage/schuur/tuinhuis	125	82	113	113	175	608
<i>Subtotaal</i>	690	542	491	376	488	2.587
Diefstal uit/vanaf motorvoertuigen	127	153	137	88	104	609
Diefstal van motorvoertuigen	32	31	27	17	35	142
Diefstal van brom-, snor-, fietsen	865	663	624	624	975	3.751
Diefstal af/uit/van overige voertuigen	55	75	64	57	102	353
<i>Subtotaal</i>	1.079	922	852	786	1.216	4.855
Diefstal/inbraak bedrijven en instellingen	185	136	120	113	167	721
Winkeldiefstal	521	531	417	365	664	2.498
Zakkenrollerij	43	29	18	16	36	142
<i>Subtotaal</i>	749	696	555	494	867	3.361
Overige vermogensdelicten	981	806	528	562	683	3.560
Totaal	3.499	2.966	2.426	2.218	3.254	14.363

De diefstal van (brom- en snor-)fietsen ligt het hoogst in de binnenstad. In vijf jaar tijd wordt deze diefstal hier 972 keer geregistreerd. Voor dit delict is de top-5 in 2022 als volgt: binnenstad (227); Huizum-West en Nijlân (99); Vlietzone (97); Leeuwarden-Zuid (97); en Leeuwarden-Noordwest (57).

De geregistreerde winkeldiefstal piekt uiteraard in de binnenstad, met 859 registraties in de periode van 2018 tot en met 2022. In 2022 is de top-4 als volgt: binnenstad (249); Heechterp/Schieringen (105); Leeuwarden-Zuid (69) en Vlietzone (56).

Wat woninginbraak betreft zijn de verschillen tussen wijken niet zo groot. Voor het jaar 2022 is de top-5: Bilgaard/Havankpark e.o. (38); Camminghaburen e.o. (33); Vlietzone (26); binnenstad (26) en Noordwest (26).

Ad e.) Verwevenheid (2): drugsriminaliteit en digitale criminaliteit.

De zogenoemde digitale criminaliteit is in opkomst en ligt in Noord-Nederland (Friesland, Groningen en Drenthe) op een relatief hoog niveau.³¹ Het is een misdaadmarkt waarop ook jongeren en jongvolwassenen actief zijn, deels in combinatie met drugscriminaliteit (Van der Torre en Tops, 2022; Van der Torre e.a., 2023). Digitale criminaliteit is ingebed in alternatieve en parallelle culturen, waarin het verdienen van (snel) geld - ook met drugsdelicten - een doel op zich is. Buitgemaakt misdaadgeld, luxegoederen en wapens worden getoond en geven status in de criminele schaduw economie.

³¹ Bron: RIEC Noord-Nederland/ RBPO Noord-Nederland Werkgroep cyberveiligheid, Online criminaliteit in Noord-Nederland [geen datum], geraadpleegd via: https://www.linkedin.com/posts/regionaal-informatie-en-expertise-centrum-noord-nederland-online-criminaliteit-in-noord-nederland-activity-7027329267323523073-IUKX?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

Crimineel opportunisme lijkt op gespannen voet te staan met de *know how* die is vereist om digitaal slachtoffers te maken. Toch gaat dit samen, want op het *darkweb* kunnen digitale tools worden gekocht. Dat maakt digitale criminaliteit tamelijk eenvoudig. Bovendien is in criminele kringen inmiddels bekend hoe het werkt. Bij zogenoemde *spoofing* nemen digitale criminelen een identiteit over. Bijvoorbeeld als ogenschijnlijk wordt gebeld via het telefoonnummer van de bank, in een poging slachtoffers zover te krijgen om fraudegevoelige gegevens (inlogcode, wachtwoord of pincode) prijs te geven en een pinpas op te sturen of te overhandigen aan een loopjongen. Ook *phishing* wordt ingezet: via een e-mail, sms-bericht of website wordt gevraagd naar persoonlijke gegevens. Deze mail is zogenaamd gestuurd door bijvoorbeeld een bank of ander bedrijf. Wie op een link klikt, krijgt een - zo geloofwaardig mogelijk geformuleerd - verzoek om persoonlijke gegevens door te geven. Inmiddels wordt hiertegen opgetreden en komt zogenoemde *anydesk*-fraude opzetten. Daarbij nemen criminelen op afstand (remote) de computer over. Daartoe bellen criminelen op en bieden zij hulp aan bij zogenaamde computer- of internetproblemen. Hoe belangrijk dit patroon is in Leeuwarden, qua omvang of impact, is voor ons niet geheel duidelijk geworden.

Ad f.) Groot geworden criminelen: drugshandel als (een) pijler

Ook criminele kopstukken en andere bekende criminelen - groot of middelgroot geworden in Leeuwarden - verhandelen drugs. Zij ontmoeten elkaar in het geijkte drugsgebied in de stad, al staan ze op afstand van de kleinschalige handel. Ze maken deel uit van netwerken waarin drugs worden geproduceerd en (middel)grote partijen drugs worden verhandeld. Drugsgeld wordt witgewassen en geïnvesteerd. Dat laatste is de ticket richting of naar de bovenwereld.

3.3 Vastgoed: schadelijke praktijken

In de gemeente Groningen is op grote schaal door particuliere ondernemers geïnvesteerd in vastgoed. Onder meer door huisjesmelkers: weinig investeren in de panden en de huurinkomsten maximaliseren. Dit resulteerde in een machtsbasis met grote maandelijkse geldstromen en in afhankelijkheden van huurders. Vastgoedbezitters bouwden bezit, aanzien en status op (Van der Torre en Tops, 2022). In Leeuwarden stuiten we op soortgelijke patronen, met name in Leeuwarden-Oost, inclusief huisbazen die (veel) meer dan vijf panden hebben. De opbouw van de portefeuille begon in de vorige eeuw en kreeg soms een impuls doordat panden van particuliere bazen zijn opgekocht voor nieuwbouw (de opbrengst kon worden geheinvesteerd) en/of gedurende de economische crisis rond 2008. Destijds was het vastgoed goedkoop en daardoor een goede investering voor (rechts)personen 'met geld'. Er bestaan verschillen tussen Groningen en Leeuwarden. In Leeuwarden(-Oost) zijn studenten niet de belangrijkste huurders-categorie, want dat zijn kwetsbare personen, zoals drugsverslaafden en zorgcliënten. Voorts telt Leeuwarden-Oost veel kleine woningen die dicht op elkaar staan, waardoor op een bescheiden oppervlakte veel (kwetsbare) huurders wonen en verblijven. Los van deze verschillen is de typologie van vastgoedeigenaren annex huisjesmelkers, die is gemaakt in een rapport over de gemeente Groningen (Van der Torre en Tops, 2022), bruikbaar bij een beschrijving van de situatie in Leeuwarden:

1. *Opportunistische vastgoedeigenaren die de georganiseerde criminaliteit op afstand houden, al begaan ze wel overtredingen (b.v. brandonveiligheid). Over Leeuwarden:* Respondenten wijzen op tal van overtredingen, zoals bouwen in strijd met de vergunning, onveilige situaties, over-bewoning of illegale bewoning. Bij drugs-gerelateerde problemen (b.v. overlast van drugsverslaafden) wordt relatief snel overgegaan tot actie, zoals een controle, aangestuurd vanuit het drugspanden-overleg. Op meldingen over onveilige ("gevaarlijke") situaties of over illegale omstandigheden wordt volgens respondenten trager gereageerd. Politie mensen spreken hun verwondering uit over situaties waar de woonomstandigheden voor huurders al

lange tijd (“jaren”) onveilig zijn en omwonenden overlast ondervinden. Een categorie huisjesmelkers volhardt in overtredingen. Soms kunnen ze profiteren van overlast. Als omwonenden hun woning namelijk verkopen (mede) vanwege overlast, is dat een kans voor huisjesmelkers om hun bezit uit te breiden. Lang golden omtrent kamerverhuur weinig regels in Leeuwarden. Dit werkt door in de huidige situatie. Veel huurders beschikken over een gering woonoppervlakte en wonen dicht op elkaar. Dat is een bron van overlast en van onderlinge conflicten of spanningen.

2. *Ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de onderwereld naar de legale vastgoedmarkt.* Over Leeuwarden: Respondenten wijzen op personen c.q. netwerkjes die (witgewassen) misdaadgeld lijken te hebben geïnvesteerd in vastgoed. Enkele respondenten formuleren het stellig. We hebben geen dossier-onderzoek gedaan (en ook verdenkingen zijn geen harde feiten), dus moeten we van onze kant een slag om de arm houden. Voor de gemeente Leeuwarden geldt - zo blijkt uit data in het kader van het project ‘Zicht op Ondernijming’ – in elk geval dat 5,5 procent van de vastgoedeigenaren (natuurlijke personen en rechtspersonen) in tien jaar tijd (peiljaar: 2020) werd veroordeeld. Daarmee staat Leeuwarden in de top-5 van gemeenten in Noord-Nederland; Heerenveen scoort het meest ongunstig, met 6,7 procent. De top-4 van Leeuwarder wijken is als volgt: 11,2 procent in Aldân-De Hemrik; 10,8 procent in Oud-Oost; 10,7 procent in de Binnenstad; en 10,1 procent in Heechterp-Schieringen.

Tabel 3.5: Drie aanhoudingen vanwege vastgoed-gerelateerde criminaliteit³²

In april 2023 worden drie mannen uit Leeuwarden aangehouden op verdenking van “faciliteren” van “professionele hennepcultuur”. De politie verdenkt ze van vastgoed-gerelateerde criminaliteit, in die zin dat ze mogelijk betrokken waren bij de verhuur van panden aan personen die hennep teelden. Ook worden ze ervan verdacht dat ze woonruimte hebben verhuurd aan mensen zonder verblijfsvergunning. De verdenking hierbij luidt ‘hulp bij wederrechtelijk verblijf’. Het papierwerk omtrent deze schimmige verhuurconstructies brengt ook verdenkingen van valsheid in geschrifte en oplichting met zich mee. De politie begon halverwege 2022 met het onderzoek, nadat er informatie binnenkwam die de verdachten in verband bracht met het faciliteren van hennepcultuur. Ook meldden zich verschillende opletende burgers bij de politie. De naspeuringen leverden vervolgens ook andere verdenkingen op.

3. *Vastgoedeigenaren die deel uitmaken van lokale netwerkjes met daarbinnen criminele praktijken.* Over Leeuwarden: In de opstelsom van netwerken van lokaal investerende (rechts)personen vervaagt het onderscheid tussen onder- en bovenwereld. Er worden door vastgoedbezitters onderling panden verkocht en binnen het netwerk worden opdrachten uitgezet, zoals een verbouwing. Ook doen pandbazen en zorgaanbieders zaken met elkaar. Er zijn constructies waarbij wonen/huren wordt gekoppeld aan zorg bij een bepaalde aanbieder. Panden die in particulier bezit zijn bieden voorts mogelijkheden om drugsproductie te faciliteren. Respondenten constateren dat in panden van huisbazen hennepcultuur is aangetroffen, ook in panden waar mogelijk nep-huurcontracten zijn afgesloten, omdat huurders onvindbaar bleken. Er bestaan vermoedens dat bij aan- en verkooppraktijken,

³² Bronnen: Drie mannen uit Leeuwarden aangehouden op verdenking van 'faciliteren professionele hennepcultuur', *Leeuwarder Courant*, 3 april 2023; Drie aanhoudingen in onderzoek naar ondernijming in Leeuwarden, *politie.nl*, 3 april 2023, geraadpleegd via: <https://www.politie.nl/nieuws/2023/april/3/01-drie-aanhoudingen-in-onderzoek-naar-ondernijming-in-leeuwarden.html#:~:text=Leeuwarden%20%2D%20De%20politie%20heeft%20maandag,en%2028%20jaar%20uit%20Leeuwarden.>

alsmede bij verbouwingen, (contant) geld wordt witgewassen of contant zwart geld wordt geïnvesteerd. Dit valt echter niet of nauwelijks aan te tonen. Het valt daarnaast op dat soms enkele panden worden gekocht door een nieuwkomer op de vastgoedmarkt (in Leeuwarden). Bij beginnende vastgoedinvesteerders is de kans op hypotheekfraude relatief hoog, omdat zij nog niet beschikken over een maandelijkse stroom met huurinkomsten. Zodra zo'n geldstroom bestaat, wordt het aantonen van witwassen een lastige kwestie.

4. *Ondernemers die bij forse financieringen geld lenen (of op de één of andere manier verkrijgen) van vermogende (rechts)personen.* Over Leeuwarden: Hier zijn we in de interviewronde niet op gestuit.

In de wereld van de vastgoedeigenaren zien respondenten, in aanvulling op het bovenstaande, de volgende patronen:

- Vastgoedbezit en andere bezittingen (b.v. auto's) worden getoond, met als impliciete boodschap dat vastgoedbazen een factor van belang zijn. Bijvoorbeeld een pandbaas die sleutels (van verhuurde objecten) in het dashboard van zijn (fout) geparkeerde auto stopt. Of een netwerkje met veel vastgoed dat bij voorbaat - dat wil zeggen als een woning niet te koop staat - laat weten dat ze een pand wensen te kopen. Alsof ze het bordspel monopoly spelen, maar dan in het echt.
- Vastgoedbelangen worden verdedigd. Niet alleen met faire middelen, maar ook met bedreiging en intimidatie. Wie klaagt over achterstallig onderhoud, slechte isolatie, kou of wangedrag van andere huurders, vindt bijvoorbeeld geen gehoor. Wie persisteert kan te maken krijgen met intimidatie. Als huurders een open huuropzegging hebben getekend, klagen ze niet of nauwelijks. De boodschap is dan: wie 'zeurt', wordt op straat gezet. Opportunistische vastgoedbezitters waren lange tijd - in feite decennia - gewend dat ze min of meer hun zin kregen. Daarbij speelden ze in op het lang regelarme karakter van de vastgoedsector. Ook was de informatie over hun activiteiten versnipperd. Hun praktijken en bezittingen waren een soort publiek geheim. Dit veranderde toen bewoners - vanaf de zomer van 2019 en vanuit de zogenoemde stichting Vlietvaardig - systematisch informatie verzamelden over particulier woningbezit, over de overlast daarvan en omtrent regelovertreding. Daardoor werden vastgoedbazen in de kaarten gekeken en werden ze, meer dan tot dan toe, het onderwerp van mediaberichten en van publiek en politiek debat. De bewoners boekten (juridische) successen. De Leeuwarder Courant somt op: *"De illegale verbouwing van een woning aan de Cornelis Frederikstraat werd meerdere keren stil gelegd, hetzelfde geldt voor bouwactiviteiten aan het Molenpad. En onlangs vernietigde de Raad van State de omgevingsvergunning voor het voormalige pakhuis Weda aan de Oostersingel."*³³ Het bewonersverzet tegen vastgoedmisstanden resulteerde in intimidatie. Bijvoorbeeld een *"boze man"* voor de deur *"na een melding van een overtreding"*, *"klemgereden worden"* of *"stenen tegen en door de ruit"*. De stichting Vlietvaardig is het begin 2023 zat en stopt met actievoeren tegen huisjesmelkers. Een actieve bewoner bevestigt tegenover de Leeuwarder Courant dat ze *"helaas"* buigen voor intimidatie.
- De (bij elkaar opgeteld) omvangrijke particuliere vastgoedportefeuilles (inclusief huisjesmelkerij) hebben geresulteerd in een machtsbasis. Het levert elke maand een flinke

³³ Intimidatie, klemgereden worden of stenen door de ruit. Waarom Vlietvaardig stopt met acties tegen huisjesmelkers in Leeuwarden, *Leeuwarder Courant*, 13 maart 2023.

som geld op. Een categorie woningzoekenden is afhankelijk van dit segment van de woningmarkt. Sterker, ook het sociaal domein is soms opgelucht als hier een kamer wordt gevonden voor een (zorg)cliënt.

3.4 Misstanden en zorg(en): de sociale paradox

Er wordt in Leeuwarden-Oost zorg geleverd aan talrijke cliënten. Er zijn gerenommeerde (landelijke) zorginstellingen gevestigd. Er wordt door zorgaanbieders allerhande zorg aangeboden: gecontracteerde zorg en door middel van persoonsgebonden budgetten; en op basis van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo), de Wet langdurige zorg (Wlz) en forensische zorg. Het gaat ook om zware zorgindicaties, met hoge budgetten per cliënt, bijvoorbeeld voor huisvesting in combinatie met kennis- en/of arbeidsintensieve zorg. Deze geconcentreerde zorg is gesitueerd op en rond de Vlietzone. Daarmee ligt de “zorgzone” in de drugscene, met talrijke dealers op straat, in auto’s, in zaakjes en in woningen. Het is ook een gebied met talrijke panden van huisjesmelkers. In dergelijke panden worden ook zorgcliënten geplaatst.

We hebben respondenten gevraagd naar zorgfraude. Er bestaan (soms stellig geformuleerde) vermoedens omtrent zorgfraude, maar er bestaat uiteindelijk toch vooral onzekerheid of dit voorkomt in Leeuwarden. En zo ja, dan is het de vraag of het incidenten betreft of een patroon. Puntsgewijs treffen we in de interviewronde het volgende aan:

- Er bestaan fraudekansen in Leeuwarden-Oost. Niet alleen omdat dit eenvoudigweg voor heel Nederland geldt, maar ook vanwege de concentratie van kwetsbare zorgcliënten en van zorgaanbieders in Leeuwarden-Oost.
- Dát er daadwerkelijk - systematisch en georganiseerd - met zorg wordt gefraudeerd in Leeuwarden staat niet vast. Er bestaat een gat tussen aan de ene kant verhalen, casus en noodkreten van respondenten over (bewuste) ontoereikende zorg, en aan de andere het ontbrekende concrete bewijs voor zorgfraude als patroon.
- Van 2019 tot en met mei 2023 zijn in Leeuwarden 135 rechtmatigheidsonderzoeken uitgevoerd door de gemeente. Die onderzoeken hadden betrekking op thuisondersteuning, dagbesteding, beschermd wonen, hulp bij het huishouden en jeugdhulp. Er is twaalf keer zorgfraude vastgesteld. De getroffen maatregelen lopen uiteen, van terugvordering of het beëindigen van de overeenkomst met de aanbieder, tot aan het intrekken van een pgb of het omzetten van pgb-zorg naar gecontracteerde zorg. De uitgevoerde onderzoeken worden door de gemeente niet openbaar gemaakt.³⁴
- Ten behoeve van het rechtmatigheidstoezicht op de Wmo en Jeugdwet beschikt de gemeente Leeuwarden over 3 fte (toezichthouders), plus 0,5 fte administratieve ondersteuning. De toezichthouders zijn geen sociaal rechercheur, waardoor de gemeente geen strafrechtelijke onderzoeken uit kan voeren.
- Bij enkele zorgaanbieders met vermoedens omtrent zorgfraude, is dit niet aangetoond. Voor zover kwaliteitsproblemen werden aangetroffen, zijn verbeteringen doorgevoerd.
- Zorgaanbieder Strong ID heeft een uitgevoerd gemeentelijk rechtmatigheidsonderzoek (d.d. 7 maart 2022) op de website geplaatst. Strong ID heeft cliënten met onder meer een detentieverleden en/of met een verhoogd detentie-risico. Een reeks (overlast)incidenten rondom cliënten en/of medewerkers van deze zorgaanbieder heeft geresulteerd in een gemeentelijk rechtmatigheidsonderzoek naar geleverde Wmo-zorg. Respondenten zijn kritisch over de leefsituatie en het gedrag van deze cliënten, al trekt het uitgevoerde

³⁴ In 2018 werden 66 rechtmatigheidsonderzoeken uitgevoerd; het is (bij ons) niet bekend hoe vaak zorgfraude werd aangetoond.

onderzoek een andere en heldere conclusie: er “(...) zijn geen bevindingen gedaan die vermoedens van onrechtmatigheid bevestigen en die leiden tot een vervolgonderzoek”.³⁵

- Er wordt samengewerkt tussen zorgaanbieders en particuliere huisbazen. Volgens respondenten plaatst dit zorgcliënten in een afhankelijkheidspositie: als het zorgbudget vervalt, dan ook de woonruimte.
- Vanwege de afhankelijkheidspositie van zorgcliënten denken verschillende respondenten dat een (gemeentelijk) onderzoek naar de rechtmatigheid of kwaliteit van geleverde zorg dreigt te verzanden. Zorgcliënten die zich afhankelijk voelen van lopende zorgtrajecten (mogelijk met daaraan gekoppelde huisvesting) kunnen terughoudend zijn om informatie te verstrekken over ontoereikende zorg of eventuele andere misstanden. Cliënten kunnen bijvoorbeeld vrezen dat ze op straat belanden of in een andere situatie waar ze al met al slechter af zijn. Respondenten vinden voormalige cliënten, die “vrij” kunnen spreken, geschikte (aanvullende) bronnen voor een rechtmatigheids- of kwaliteitsonderzoek.
- Operationele professionals komen vanwege overlastmeldingen zo nu en dan onaangekondigd en ongepland bij zorgcliënten over de vloer. Of ze spreken hen, bijvoorbeeld op straat en mogelijk bij een arrestatie. Dit levert volgens respondenten op casusniveau (dat wil zeggen over de situatie van één of enkele zorgcliënten) informatie op met geloofwaardige indicaties over ontoereikende zorg. Cliënten leven bijvoorbeeld onder onhygiënische omstandigheden en ontvangen weinig zorg. Dat laatste is soms af te zien aan de chaos in een woning. Er zijn situaties dat politiemensen er dan maar inspringen, als een soort geüniformeerde hulpverlener. Ze gaan bijvoorbeeld met vuilniszakken naar een woning om schoon te maken. Respondenten vertellen over een situatie waarin handhavers bij de uitoefening van hun functie - bij een overlastmelding - dwars werden gezeten door zorgmedewerkers. Het leek erop dat deze medewerkers wilden voorkomen dat handhavers zouden zien dat het een puin hoop was in de woning.
- Respondenten formuleren een tweede tip voor rechtmatigheids- en kwaliteitsonderzoek naar geleverde zorg: leg onaangekondigde bezoeken af aan (de woonruimte van) zorgcliënten, omdat dit een realistisch beeld geeft van de zorg- en leefomstandigheden.

Veldwerk agendeert een interessante vraag. Wat zou, van drie opties, al met al het ergste zijn? *Ten eerste* de situatie waarin vaker zorgfraude wordt geconstateerd. Of, *ten tweede*, als wordt geconstateerd dat de zorg rechtmatig is, terwijl zorgcliënten problemen blijven ondervinden en blijven veroorzaken. Ze krijgen dan weliswaar zorg, maar die is resultaatarm. Of *ten derde*, een situatie waarin (nieuwe) signalen over zorgfraude blijven steken in vermoedens, waardoor een slepende discussie ontstaat over wat wel en niet waar is en over wat je nu wel of niet kunt zeggen of schrijven. Met dit probleem kampen wij ook. Ontoereikende zorg zou de ambities van het Programmaplan voor Leeuwarden-Oost in de wielen kunnen rijden vanwege terugval-risico's van kwetsbare mensen.

Er bestaan grote zorgen onder respondenten over de opstelsom van zorg, (drugs)criminaliteit, geweld en huisjesmelkerij in Leeuwarden-Oost. Die zorgen hebben in de kern betrekking op de sociale veiligheid van zorgcliënten. Een respondent verwoordt het als volgt: “*De cliënten zouden beter moeten worden van de zorg, maar dat gebeurt niet, te weinig of zelfs integendeel*”. In lijn met deze redenering spreken we van een sociale paradox. In een dichtbebouwde en sociaal chaotische omgeving, met geconcentreerde criminaliteit, is het uitermate moeilijk om noodzakelijke resultaten

³⁵ Bron: Gemeente Leeuwarden, *Rechtmatigheidsonderzoek Stichting Strong ID Mental Coaching*, 7 maart 2022, p. 3.

te boeken bij zorgverlening, ook als de zorgaanbieder doet wat redelijkerwijs gevraagd mag worden. De volgende omstandigheden zijn in Leeuwarden-Oost blokkades om zorgresultaten te boeken:

- In het gebied zijn continu - bijna letterlijk 24/7 - dealers actief die drugs trachten te verkopen. Vatbare zorgcliënten zijn interessante klanten voor agressieve (*pushende*) dealers.
- Het bovenstaande betekent dat dealers dagelijks contact hebben met zorgcliënten. Voor cliënten die wensen te stoppen met drugsgebruik, of die dit wensen te minderen of te reguleren, is dat onder zulke omstandigheden moeilijk vol te houden. De verleiding van drugs is dichtbij.
- Er worden schadelijke drugs verkocht, zoals heroïne. GHB, crack en methamfetamine worden genoemd, maar het is voor ons onduidelijk of dit patroonmatig wordt gebruikt. Het lijkt vooral te gaan om handel in populaire drugs, zoals cocaïne, softdrugs, speed, xtc of *designer drugs* (b.v. 3-mmc). Ook dat heeft nadelige gezondheidseffecten. Temeer als dit samengaat met een ongezond eetpatroon of met alcoholgebruik.
- Er is in Leeuwarden-Oost - onder zorgcliënten, drugsverslaafden en eenvoudige criminelen (deze categorieën kunnen overlappen) - onderling geweld, inclusief bedreigingen. Dit levert een onveilige situatie op voor zorgcliënten.
- Drugsgebruik werkt schulden of financiële problemen in de hand. Dit kan kwetsbare zorgcliënten ertoe bewegen om met strafbare feiten (vermogensdelicten of drugscriminaliteit) geld te verdienen. De verleiding is dichtbij, want er zijn criminelen die criminele loopjongens of katvangers – vanuit hun perverse perspectief – ‘goed’ kunnen gebruiken.
- Voor vrouwelijke zorgcliënten met financiële problemen bestaat het risico dat ze (in een afhankelijke positie) actief worden in de illegale prostitutie.
- In Leeuwarden-Oost leeft iedereen - ook de zorgcliënten - dicht op elkaar, dus met weinig leef- en woonruimte. Dit is op zich een oorzaak van sociale wanorde, overlast, conflicten en criminaliteit.
- In het drukke Leeuwarden-Oost raakt het leef-ritme (van zorgcliënten) al snel verstoord, met ook op de late avond en tijdens nachtelijke uren activiteiten, geluiden en verleidingen. Een verstoord leef-ritme plaatst kwetsbare zorgcliënten (verder) op afstand van werk en onderwijs. Dat vermindert hun (vaak toch al ongunstige) legale kansen. Hier komt bij dat er in de directe leefomgeving criminelen zijn die dit kunnen misbruiken.

Eén ding staat vast: er is alle reden voor zorgen over de kansen, leefomstandigheden en sociale veiligheid van zorgcliënten in Leeuwarden-Oost. De sociale veiligheid van zorgcliënten ligt op een laag niveau. Het gaat daarbij om (veel) meer dan de vraag naar zorgfraude. Het is ook de vraag wat nodig is om goedwillende zorgaanbieders in een positie te brengen dat ze op cliëntniveau veiligheid, perspectief en vooruitgang kunnen bieden.

3.5 Andere misstanden (en mogelijke mensenhandel)

De rode draad in het strafrechtelijke begrip mensenhandel is dat dwang wordt uitgeoefend op personen, waardoor ze een criminele wereld in worden gezogen. Het betreft slachtofferschap in de seksindustrie, al is sinds 2005 ook mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar. Het betreft gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component: arbeidsuitbuiting (uitbuiting op het domein van werk en inkomen), criminele uitbuiting (personen onder dwang strafbare feiten laten plegen) en gedwongen dienstverlening (diensten onder dwang laten verricht, zoals misbruik van een bankrekening). De afhankelijkheidsrelatie van slachtoffers resulteert in een strafrechtelijk dilemma. Juist bij effectieve dwang is het uitermate lastig om mensenhandel vast te stellen, want slachtoffers

leggen bepaald niet snel een verklaring af (LIEC, 2019). Strafrechtelijke bewijsvorming en vervolging zijn daardoor ingewikkeld. Naast het strafrecht bestaat een leken-perspectief op uitbuiting: personen staan onder druk en verkeren vanwege misstanden in een penibele situatie. Bronnen wijzen op de volgende misstanden:

- Er is een (grote) toename van illegale sekswerkers, voornamelijk uit Zuid-Amerika of Thailand, die door het land (en de EU) bewegen, ook met een verlopen visum. Van het geld dat ze ontvangen, betalen ze onkosten (onder andere voor woon- en werkruimte en voor advertenties), waarna geld overblijft - voor het land van herkomst nog altijd hoge bedragen - om naar verwanten (b.v. kinderen) over te maken. Er circuleren lijsten van woningen waar deze illegale sekswerkers terecht kunnen.
- Er zijn aanwijzingen dat een aantal Oost-Europeanen zich bezighoudt met vrouwenhandel, hetgeen - niet alleen in Leeuwarden – waarschijnlijk uitmondt in seksuele uitbuiting. Organisatoren rijden rond in grote en peperdure auto's. Daarmee vervoeren ze jonge dames die te werk worden gesteld als prostituée. Die dames worden ook afgezet in of nabij het prostitutiegebied (de Weaze) in de binnenstad. Na een 'werkdag' worden de dames weer opgehaald.
- Respondenten stuiten - niet voor het eerst - op aanwijzingen dat raam-prostituées op de Weaze "onder de prijs" werken. Dit is een indicatie voor mogelijke uitbuiting, want een lage prijs betekent minder inkomsten of de opdracht om meer klanten af te werken om de omzet op peil te houden.
- Er wordt gewezen op thuisprostitutie in woonwijken. Het is onduidelijk of dit gepaard gaat met dwang. Voorts wijzen respondenten op (verslaafde) prostituées die allerlei diensten zouden betalen met seks. Dit gebeurt in een afhankelijke situatie. Het lijkt het gevolg van de leefomstandigheden en niet (zozeer) van dwang.
- Er zijn massagesalons waar seksuele diensten (een "*happy end*") zouden worden verleend. Er bestaan zorgen over de leef- en werkomstandigheden van de vrouwen die daar werken.
- In Leeuwarden worden - net als onder meer in de stad Groningen en in Delfzijl – kwetsbare personen klemgezet die afkomstig zijn uit Curaçao (zie Van der Torre e.a., 2023). Er zijn personen of bureaus die op Curaçao (jonge) mensen benaderen om naar Nederland te gaan. Met Leeuwarden als één van de bestemmingen. Het betreft migranten in een zwakke sociaaleconomische positie, mogelijk met antecedenten. De kosten voor de reis en voor huisvesting dienen - vaak zonder (zicht op een) reguliere baan - te worden verdiend en (terug)betaald. Dit gebeurt onder meer door drugs naar Nederland te smokkelen (als bolletjesslikker), via een uitkering, illegale prostitutie en/of (andere) criminele activiteiten in Nederland. Dit is een zware belasting voor gemeenten, zoals Leeuwarden.
- Er wordt criminele druk uitgeoefend op jongeren en jongvolwassenen. Dit verloopt langs verschillende paden. Criminelen zoeken naar geschikte loopjongens. Er wordt ingespeeld op armoede in gezinnen of onder alleenstaanden, want dan is (contant) geld welkom. Door de opkomst van de digitale criminaliteit is de rekrutering deels verplaatst van fysieke ontmoetingsplaatsen naar de digitale wereld. Als verslavende producten (zoals illegaal gokken en drugs) worden verkocht aan jongeren, kan dit resulteren in schulden. Afbetaling kan onder meer met criminele activiteiten. Bijvoorbeeld drugshandel, drugstransport, werk in een hennepkwekerij of geldezels-activiteiten.

3.6 Overige fenomenen

Respondenten en bronnen wijzen, naast de hierboven beschreven patronen, op de volgende ondermijnende praktijken:

- a. Autocriminaliteit
- b. Handel in illegaal vuurwerk
- c. Illegaal gokken
- d. Witwassen en verdachte transacties

Ad a.) Autocriminaliteit

Respondenten en observaties wijzen op incongruenties - dat zijn gedragingen en omstandigheden die afwijken van reguliere bedrijfsvoering - in de autosector. Bij tweedehands dealers, autoreparatie, APK-keuringstations en autoverhuur. Bijvoorbeeld reparatiebedrijven met nauwelijks of geen intake van auto's in de ochtend, bedrijven waarvan het onduidelijk is waar de entree is, bedrijven met steeds wisselende openingstijden, auto's die lang te koop staan of auto's waarvan onduidelijk is of ze te koop staan, *low budget* dealers of eenvoudige reparatiebedrijfjes waar klanten komen met auto's uit het dure segment (ogenschijnlijk zonder wat 'te kopen') en personeelsleden die eerder lijken rond te hangen dan te werken. Ook parkeren auto's, waarin dealers zijn gesignaleerd (in de stad), bij bedrijven uit de autosector. Respondenten wijzen op signalen over criminele dienstverlening, zoals verborgen ruimtes inbouwen of lease- of huurauto's ter beschikking stellen. Btw-fraude is een bekend verschijnsel in de autobranche, al wordt dergelijke fraude niet benoemd in de interviewronde.³⁶

Ad b.) Handel in illegaal vuurwerk

Er wordt door Leeuwarden heen - onder meer in de Vrijheidswijk, Bilgaard en Vlietzone - veel illegaal vuurwerk afgestoken. Er wordt gehandeld in illegaal vuurwerk. Op straat krijgen we te horen dat er *social media*-kanalen zijn waar drugs en illegaal (knal)vuurwerk te koop worden aangeboden. De combinatie van drugs en illegaal vuurwerk (aan de aanbodzijde) wordt bevestigd in landelijk onderzoek. Drugscriminelen (zoals henneptelers) gebruiken hun infrastructuur en netwerk om illegaal vuurwerk in te voeren of in te kopen en te verhandelen (Van der Torre e.a., 2017). De illegale vuurwerkmarkt is omvangrijk (Van Essen, 2014). Er zijn op die markt georganiseerde criminelen actief (grote partijen, vervoer en opslag) en criminele profiteurs (op en neer rijden en losse verkoop via sociale media en in kleine sociale kring). Uiteraard met tussenvormen. In Leeuwarden neemt de politie regelmatig illegaal vuurwerk in beslag. Zie de onderstaande tabel. Voorts springt in het oog dat een groot drugslab - dat werd ontdekt in mei 2019 - was gevestigd in een pand (aan de Troelstraweg) van een vuurwerkhandel.³⁷ Bij een groot politieonderzoek (in 2017) naar een crimineel netwerk dat actief was in de Vrijheidswijk en op bedrijventerrein de Hemrik, werden zware wapens,

³⁶ Sinds 1993 zijn de fiscale grensbelemmeringen binnen de EU opgeheven, maar de lidstaten hanteren verschillende btw-stelsels. De oplossing: alle transacties van het ene naar het andere EU-land zijn vrijgesteld van btw en elk land blijft de eigen btw heffen op binnenlandse transacties. Deze constructie is fraudegevoelig. De populairste variant is carrouselfraude. De fraudeur - ook wel 'ploffer' genoemd - betaalt geen btw bij de vrije invoer uit een ander EU-land, maar heft wel btw bij doorverkoop in eigen land. De 'ploffer' verkoopt het product aan de 'cleaner' die de producten verkoopt aan de consument.

³⁷ Zie de foto bij dit artikel: Elf tips over Leeuwarder drugslab na uitzending Opsporing Verzocht, *Leeuwarder Courant*, 7 januari 2020.

drugs en illegaal vuurwerk in beslag genomen.³⁸

Tabel 3.6: Mediaberichten over illegaal vuurwerk

96 kilo illegaal vuurwerk aangetroffen in Leeuwarden³⁹

Op woensdag 28 december 2022 treft de politie 96 kilo illegaal vuurwerk aan in de Vrijheidswijk. Er is een verdachte aangehouden en het vuurwerk is in beslag genomen. De vondst kwam bij toeval tot stand, want agenten gingen vanwege een conflict naar de woning.

Politie neemt 3.150 kilo vuurwerk in beslag⁴⁰

Op 28 december 2019 heeft de politie in Leeuwarden bij vijf controles 3.150 kilo aan vuurwerk in beslag genomen. Vier bestuurders werden beboet voor het vervoeren van meer dan de toegestane hoeveelheid (25 kilo) vuurwerk. Ze kregen een proces-verbaal op basis van de Wet Economische Delicten. Bij controle van het bedrijf waar het vuurwerk was gekocht, werd ontdekt dat 2.700 kilo legaal vuurwerk niet op de juiste plaats was opgeslagen. Ook dat vuurwerk werd in beslag genomen. De verkoper kreeg tevens een proces-verbaal.

Per scooter op de vlucht voor de politie: illegaal vuurwerk en onder invloed⁴¹

Op 10 november 2022 heeft de politie een twintigjarige vrouw aangehouden nadat zij op hoge snelheid met haar scooter richting het Noordvliet in Leeuwarden reed. De vrouw negeerde een stopteken. Na een achtervolging, bleek dat ze onder invloed was van THC en dat ze dertien nitraten (illegaal vuurwerk) bij zich had.

Eind 2021: De politie nam 1070 kilo vuurwerk in beslag⁴²

Bij de jacht op vuurwerk maakt de Leeuwarder politie tussen oktober 2020 en begin februari 2021 voor 26 overtreders een proces-verbaal op. Daarbij werd 1.070 kilo vuurwerk in beslag genomen. Dit schrijven burgemeester en wethouders van Leeuwarden op vragen van GroenLinks en de Partij voor de Dieren. Beide partijen willen een strenge aanpak van illegaal vuurwerk.

Ad c.) Illegaal gokken

Er bestaat onder respondenten twijfel over de omvang en betekenis van illegaal gokken in Leeuwarden. Voor een deel lijken criminele ontmoetingen samen te gaan met illegaal gokken, zoals poker. In hoeverre dit een crimineel verdienmodel is, is niet duidelijk. Er is illegaal gokken geconstateerd in een pand op bedrijventerrein de Hemrik. Er zijn ook signalen over illegaal gokken in horeca of detailhandel. Dit wordt niet concreet. Het valt ook lastig vast te stellen, omdat het vandaag de dag vaak wordt georganiseerd met mobiele digitale middelen, waarbij het gemakkelijk is om sporen te wissen. De tijd dat opsporingsambtenaren als het ware op een 'gokzuil' of 'gokbriefjes' konden stuiten, inclusief bewijs, lijkt achter de rug. In 2014 werden in een internetcafé aan De Tuinen

³⁸ Bron: Automatische wapens gevonden bij drugsonderzoek Leeuwarden, *Omrop Fryslân*, 1 mei 2017.

³⁹ Bron: Politie vindt bij toeval 96 kilo illegaal vuurwerk in woning Leeuwarden, man (38) aangehouden. *Leeuwarder Courant*, 29 december 2022.

⁴⁰ Politie Leeuwarden neemt 3150 kilo vuurwerk in beslag bij vijf controles, *Leeuwarder Courant*, 28 december 2019.

⁴¹ Bron: Vrouw (20) uit Leeuwarden rijdt te hard, politie vindt bij aanhouding dertien nitraten in haar scooter, *Leeuwarder Courant*, 10 november 2022.

⁴² Bron: De politie in Leeuwarden nam 1070 kilo vuurwerk in beslag en schreef 26 keer een proces-verbaal, *Leeuwarder Courant*, 3 februari 2021,

gokbriefjes en een ticketprinter gevonden.⁴³ Ongeveer vijf jaar geleden werden in een belwinkel, behalve “oude troep met een hoop stof” ook “laptopjes” aangetroffen die klaarblijkelijk werden gebruikt voor illegale gokpraktijken.

Ad d.) Witwassen en verdachte transacties

Het project ‘Zicht op Ondernijning’ registreert in Leeuwarden - over de periode van 2011 tot en met 2016 - in totaal 3.610 verdachte transacties. Dat zijn er 293 per 10.000 inwoners. In heel Noord-Nederland (dus de drie Noordelijke provincies) is dat de op één na hoogste score; alleen Terschelling scoort ongunstiger, met 577 verdachte transacties per 10.000 inwoners. In absolute zin gaat het in Leeuwarden om 280 verdachte transacties. In de gemeente Groningen komt de teller uit op 142 verdachte transacties per 10.000 inwoners. In 2018 stuitte het RIEC op signalen over (mogelijk) witwassen in Leeuwarden. Daarbij werd geconcludeerd dat onder andere wordt witgewassen via investeringen in vastgoed en door het ophogen (met misdadgeld) van de omzet van verschillende ondernemingen. Respondenten en bronnen wijzen wat dat betreft op (het overschot in bepaalde delen van de gemeente van) telefoonwinkels, sportscholen of personal trainers, horeca en handelsondernemingen of managementbureaus. Personen die van toeten nog blazen lijken te weten, starten bijvoorbeeld een bedrijf in een sector met veel concurrentie. Dat lijkt gedoemd te mislukken, tenzij er een ander (crimineel) verdienmodel is. Als gronddelict van het witwassen wordt gewezen op hennepeteelt en prostitutie.

⁴³ Bron: Illegaal gokken in Leeuwarder internetcafé, *Leeuwarder Courant*, 20 januari 2014.

Hoofdstuk 4

De gemeentelijke aanpak van ondermijning

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Criminaliteit en de samenhang met sociale problematiek staan op het netvlies van bestuurders en beleidsmakers. Dit komt tot uitdrukking in de analyse en beoogde aanpak van ernstige sociaal-criminele problemen in Leeuwarden-Oost. Zie paragraaf 4.1. In het huidige coalitieakkoord is veiligheid een bestuurlijke ambitie. Dit komt aan bod in paragraaf 4.2. Paragraaf 4.3 presenteert belangrijke beleidsplannen; voor de hele gemeente (de Veiligheidsagenda) en specifiek voor Leeuwarden-Oost. Paragraaf 4.4 beschrijft de grenzen aan het huidige veiligheidsbeleid, in het bijzonder de ondermijningsaanpak, en laat zien hoe prestaties worden geboekt.

4.1 Leeuwarden: (meer) oog voor veiligheid

In 2010 wordt in een studie, in opdracht van de VNG, geconcludeerd dat veiligheid (in de grootste steden van het land) een drager is geworden van het lokaal bestuur (Tops e.a., 2010). Dit krijgt langzaam een plaats naast klassieke gemeentelijke pijlers, te weten sociaal beleid en ruimtelijke ordening. De probleemgerichte aanpak van veiligheidsvraagstukken kreeg in de '90 en '00 een impuls. Dit werd vaak gericht op hardnekkige drugsproblemen, waarbij strafrecht, bestuurlijke handhaving en langdurige zorgtrajecten werden gecombineerd. Respondenten herkennen dit in Leeuwarden. Er werd vanaf de jaren negentig opgetreden tegen drugsproblemen, onder meer rondom de Weaze en in de Wielenpolle, en tegen geweld in het geconcentreerde "rauwe" uitgaansleven. De ambtelijke veiligheidsfunctie werd daarmee belangrijker.

De zogenoemde landelijke wijkenaanpak, die startte in 2007, werd in Leeuwarden gericht op Heechterp-Schieringen. Er werd - net als elders in het land - met name geïnvesteerd in huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid. Bij het veiligheidsbeleid lag de focus op overlast, subjectieve veiligheid en (fysieke) verloedering. Dit was gebaseerd op de zogenoemde *structurele benadering*. Volgens dit perspectief worden achterstanden veroorzaakt door leefomstandigheden die sociale stijging blokkeren. Als bewoners betere woonomstandigheden krijgen (fysiek investeren) en betere kansen (sociaal investeren), worden die benut en verbetert de sociaaleconomische positie. Dat was althans de theorie, maar die bleek in de praktijk te eenzijdig, mede omdat nauwelijks rekening werd gehouden met de invloed van criminele praktijken en netwerken op wijkniveau (Tops en Van der Torre, 2015).

Vanaf ongeveer 2014 wordt langzaam duidelijk dat de criminaliteit in Leeuwarden hardnekkig is en vraagt om stevige inspanningen. Er wordt geconstateerd dat de drugshandel zich over de stad verspreidt. Het wordt duidelijk dat kwetsbare personen onder miserabele of verwaarloosde omstandigheden wonen in panden van huisjesmelkers. Achter woonoverlast gaan bijvoorbeeld verslavingsproblemen schuil of er wordt (ook) gedeald vanuit een woning. De optelsom van kwetsbaarheden, overlast en criminaliteit in Leeuwarden-Oost wordt onderkend. In dit stadsdeel is de criminaliteit een bedreiging én een aantrekkelijke inkomstenbron voor een categorie inwoners. Daarmee is het een factor op zich die dient te worden aangepakt, zowel preventief als repressief. De structurele benadering (van de oude wijkenaanpak) blijft nuttig, maar misdadbesteding blijkt ook nodig. De gemeente stelt, in september 2022, voor Leeuwarden-Oost het 'Programmaplan voor een Aanpak met Impact' op dat deze eenzijdigheid corrigeert. Dat rapport constateert dat "(...) drugshandel, uitbuiting, geweld en andere vormen van criminaliteit" (p. 5) zijn geconcentreerd in

Leeuwarden-Oost. De politie wordt in dit plan geciteerd met een treffende typering van de problematiek in Leeuwarden-Oost:

“In deze wijken zijn veel sociale huurwoningen en veel woningen van particulieren, waaronder huisjesmelkers. Ook zijn er veel zorgaanbieders gevestigd in deze wijken die ondersteuning aanbieden vanuit de Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning of de Wet langdurige zorg. Dit betekent een grotere populatie kwetsbare en vaak beïnvloedbare jongeren in dit gebied, al dan niet via een koppeling tussen huisjesmelkers en zorgaanbieders. Over het algemeen worden door deze verhuurders lagere eisen gesteld aan de huurders, vertonen de panden vaker achterstallig onderhoud, is er meer verpaupering zichtbaar. Dit trekt criminaliteit aan. Het zijn broeinesten waar anonimiteit heerst, geen zicht is op wie er komt te wonen, zonder vangnet.”

Vanuit de sociale wijkteams wordt gewezen op de schadelijke invloed van drugshandel en huisjesmelkerij:

“Ik zie regelmatig aan het eind van de middag jongeren naar bepaalde panden gaan. Ze gaan in en uit en middels fluitsignalen wordt er gecommuniceerd. Dit is een herkenbaar beeld bij het dealen van drugs. Wij proberen die jongeren te bereiken, maar eigenlijk wil je ook de grote jongens daarachter aanpakken. Dat kunnen wij meestal niet. Door de diverse zorgaanbieders in de wijk voor kwetsbare jongeren, zien we ook dat die groep makkelijk vindbaar is door het criminele netwerk. Bij uitstroom of na 18+ blijven ze vaak woonachtig in de wijk en vinden een onderkomen via de huisjesmelkers.”

Het Programmaplan over Leeuwarden-Oost is een subsidieaanvraag in het kader van het landelijk programma ‘Preventie met Gezag’ om de ondermijnende criminaliteit terug te dringen in kwetsbare wijken, met de focus op jongeren en jongvolwassenen tot 27 jaar. Voor de periode van 2023 tot en met 2026 is in totaal ruim € 9,9 miljoen beschikbaar voor de aanpak in Leeuwarden-Oost. Dat is dus bijna € 2,5 miljoen per jaar. Ruim 1,4 miljoen daarvan behelst middelen voor de gemeente. De overige middelen worden ingezet langs de justitiële lijn, zoals HALT-projecten en Jeugdreclassering. Zie verder paragraaf 4.3.

4.2 Veiligheid als gemeentelijke ambitie

Het collegeprogramma ‘De kracht van samen’ (2018-2022) heeft een positieve toonzetting. Er bestaat trots over de status als Culturele Hoofdstad van Europa: *“Hét bewijs dat het goed gaat met Leeuwarden”*. Er heerst tevredenheid over de woon- en leefsituatie: *“De stad en de dorpen staan er mooi bij. Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd, bijvoorbeeld in bereikbaarheid, voorzieningen en kansen voor bedrijven. (...) Anno nu is Leeuwarden een bruisende gemeente (...)”*. Wel wordt gewaarschuwd voor een tweedeling, omdat een bewonerscategorie sociaaleconomisch achterblijft. Het programma telt vijf inhoudelijke hoofdstukken: 1.) over hervormingen op het sociale domein; 2.) economie en werk; 3.) de aantrekkelijkheid van stad en regio; 4.) duurzaam Leeuwarden en 5.) vitale wijken en dorpen. In het kader van de ‘vitale wijken en dorpen’ wordt ingegaan op zeven sub-thema’s, waaronder ‘veilige woonomgeving’ over veiligheid. Er wordt geconstateerd dat ondermijnende criminaliteit, net als de problematiek van mensen met verward gedrag, vraagt *“(…) om een nieuwe integrale aanpak.”* Een ander sub-thema betreft de wijkenaanpak oude stijl. Het Rijk financiert dat in 2018 niet meer, maar Leeuwarden zet de integrale aanpak voort.

Het college-akkoord ‘Nu investeren in de toekomst’ (2022-2026) benoemt, in de inleidende paragraaf, veiligheid als één van de Leeuwarder ambities. Er wordt aandacht gevraagd voor ondermijnende

criminaliteit, overlast, ordeverstoring en cybercrime: *“We versterken de samenwerking binnen de gemeente en met lokale en regionale partners op het gebied van veiligheid”*. In één van de vijf inhoudelijke hoofdstukken (‘Betaalbaar wonen in een gezonde en veilige leefomgeving’) gaan drie van de tien onderwerpen over veiligheid. Ondernijning wordt betiteld als een groeiend probleem dat de samenleving bedreigt. Preventie en handhaving dienen te worden gecombineerd, onder meer bij de wijkgerichte aanpak. Het Programmaplan voor Leeuwarden-Oost wordt aangekondigd. Ook wordt het belang van de steeds omvangrijker taak van handhavers onderstreept. Er wordt geïnvesteerd in extra capaciteit (4,41 fte boa’s domein 1): “voorlopig” op incidentele basis. Het akkoord stelt structureel € 250.000 extra beschikbaar voor veiligheid. Dit leverde voor de sector Juridische & Veiligheidszaken twee fte extra op: een bestuurlijk juridisch medewerker (schaal 11A) en 1 fte OOV-medewerker (schaal 9).

4.3 Veiligheid: ambtelijke organisatie en plannen

Deze paragraaf presenteert de ambtelijke veiligheidsorganisatie en daarna de belangrijkste beleidsdocumenten, namelijk twee Veiligheidsagenda’s (2019-2023 en 2023- 2026) en het Programmaplan Leeuwarden-Oost.

4.3.1 De ambtelijke veiligheidsorganisatie

Drie onderdelen van de ambtelijke veiligheidsorganisatie hebben, naast veel andere taken, een belangrijk aandeel bij (het aanjagen van) de gemeentelijke ondernijningsaanpak. Het betreft de clusters Openbare Orde en Veiligheid en Juridische Zaken/Bijzondere Wetten; deze clusters maken deel uit van de sector Juridische & Veiligheidszaken. De boa’s zijn ondergebracht in de handhavingsorganisatie. We introduceren deze organisatieonderdelen.

In de *eerste plaats* het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Dit cluster telt een formatie van 8,8 fte: zes senior beleidsmedewerkers (waarvan er één coördinator is van het OOV-cluster) en drie ondersteunende beleidsmedewerkers. Het vervult - deels in samenwerking met collega’s van Juridische Zaken/Bijzondere Wetten - de klassieke openbare orde-taken en geeft gestalte aan crisisbeheersing, inclusief alle evenementen of risicogebeurtenissen, zoals het betaald voetbal. Tabel 4.2 geeft een overzicht van de meer dan veertig (!) taken waaraan het OOV-cluster gestalte geeft. Die zijn verdeeld over drie portefeuilles (met elk 3 fte), namelijk: 1.) Sociale veiligheid; 2.) Criminaliteit & handhaving; en 3.) Fysieke veiligheid. De drie ambtenaren met de portefeuille criminaliteit & handhaving zijn - te midden van maar liefst zestien (!) taken - verantwoordelijk voor de gemeentelijke en integrale ondernijningsaanpak. In februari 2023, tijdens ons veldwerk, ontstaan er twee vacatures op de portefeuille criminaliteit & handhaving, want twee senior-medewerkers kiezen voor een andere veiligheidsfunctie in Noord-Nederland. Er is geen directe vervanging mogelijk binnen het OOV-cluster vanwege de veertig doorlopende taken, met daarnaast allerhande actualiteiten die ambtelijke capaciteit vragen. De taakverdeling wordt getypeerd als *“onmogelijk”* en de werkdruk als *“te hoog”*.

Het Meldpunt Overlast Leeuwarden (MOL), met in totaal 4 fte (waarvan 1,8 fte op basis van tijdelijk budget) valt onder het cluster OOV. Burgers kunnen hier alle vormen van overlast melden: per app, telefoon of internet. Achter de meldingen (ongeveer 1.500 in 2022) - bijvoorbeeld over lawaai, aanloop, hondengeblaf of harde muziek – schuilen vaak dieperliggende problemen. Het kan onder meer gaan om sociale, financiële, psychische en/of criminele problematiek. Het betreft problemen op het niveau van de overlast-veroorzaker, al kunnen er ook misstanden naar boven komen die te maken hebben met het functioneren van een particuliere verhuurder of zorgaanbieder. MOL-medewerkers verwerken binnenkomende informatie, bouwen dossiers op, koppelen terug en zetten vragen en acties uit bij interne afdelingen en externe instanties. Een melding kan uitmonden

in tal van interventies: van buurtbemiddeling, via het opstarten van hulp (b.v. schulphulpverlening) of een casusaanpak in het zorg- en veiligheidshuis, tot aan een bestuurlijke maatregel vanwege drugshandel. Het MOL functioneert als een soort casus-gedreven actiecentrum, waarbij deels interventies worden vlot getrokken die onder de ondermijningsaanpak geschaard kunnen worden. De drukte en relevantie van een centraal punt dat meldingen verwerkt hangen samen met de hoge incidentgevoeligheid van Leeuwarden. Zie daarover sub-paragraaf 4.2.2.

In de *tweede plaats* het cluster Juridische Zaken/Bijzondere Wetten, met een formatie van 8,11 fte. Voor Juridische Zaken is een formatie van 6,22 fte beschikbaar. Dit cluster telt 5,56 fte aan bestuurlijk juridisch medewerkers, waaronder een medewerker (1 fte) die de werkzaamheden coördineert. Er is tot slot 0,67 fte voor een wat meer generalistische medewerker, namelijk een beleidsmedewerker juridische en veiligheidszaken. Twee ervaren juristen uit dit cluster, die in de gesprekronde worden omschreven als “*handhavingsjuristen*”, werken nauw samen met het OOV-team ‘criminaliteit & handhaving’ bij de bestuursrechtelijke handhaving in het kader van de ondermijningsaanpak. Zij houden zich onder meer bezig met de bestuurlijke aanpak van drugshandel (het Damoclesbeleid en uitvoering daarvan) en de daarmee samenhangende juridische procedures. Zij hebben daarnaast andere zaken in portefeuille, zoals de aanpak van relschoppers en van supportersgeweld en overlastbestrijding in bredere zin. Verder is een jurist van dit cluster onder meer verantwoordelijk voor het beleid en de juridische expertise bij de Bibob-toetsing en voor (beleid ten aanzien van) vergunningverlening wat betreft seksinrichtingen, horeca en coffeeshops. Hierbij wordt samengewerkt met het cluster Bijzondere Wetten. De JZ-juristen sluiten aan bij de casustafel ondermijning (zie 4.4.2).

De formatie van Bijzondere Wetten, met twee beleidsmedewerkers juridische & veiligheidszaken, bedraagt 1,89 fte. Deze medewerkers verzorgen onder meer de Bibob-toetsing, bijvoorbeeld bij aanvragen voor een drank- en horecaverunning en voor een exploitatievergunning. Eén van hen neemt deel aan de casustafel ondermijning (zie 4.4.2).

In de *derde plaats* de handhaving-organisatie met daarin de boa's in domein 1, dat wil zeggen de geüniformeerde boa's die actief zijn in de buitenruimte. De feitelijke bezetting ligt thans op 34 fte (door verzuim is in april 2023 ongeveer 27 fte inzetbaar), al wordt ingeschat dat er “*acuut*” behoefte bestaat aan 7 fte extra om alle huidige werkzaamheden (onder andere meldingen, gebiedsgerichte taken, specialisaties en inzet bij bijzondere gebeurtenissen, zoals evenementen) uit te kunnen voeren. Daar bovenop is, zo wordt ingeschat, behoefte aan 8 fte om “*aan alle vraag te kunnen voldoen*”. De formele formatie ligt (inclusief ongeveer 7,5 fte incidentele formatie) op 42 fte. Er worden boa's geworven, al is dat op de huidige arbeidsmarkt nog niet zo eenvoudig.

De ondermijningsaanpak ligt feitelijk voor een groot deel in handen van OOV-ambtenaren met de portefeuille criminaliteit & handhaving, een ambtenaar van Bijzondere Wetten (Bibob) en juristen van het cluster Juridische Zaken. Het valt daarnaast op dat het MOL veel relevante interventies weet te organiseren; op tal van terreinen, ook wat betreft overlast die samenhangt met (ondermijnende) criminaliteit. Voor JVZ-ambtenaren is ondermijning een taak die erbij is gekomen in de afgelopen tien jaar, naast vele andere taken. Dat knelt: zie tabel 4.2 en sub-paragraaf 4.4.1. Rekening houdend met andere taken komt de netto-beschikbare capaciteit voor de ondermijningsaanpak uit op (maximaal) 3 fte. Op dat punt, dus wat betreft de aanpak van ondermijning, is de beschikbare capaciteit in Leeuwarden veel lager dan in de gemeente Groningen. Zie de onderstaande tabel voor een vergelijking van de capaciteit van de Leeuwarder en Groningse ambtelijke veiligheidsorganisatie.

Tabel 4.1: Veiligheidsformaties in Leeuwarden en in de gemeente Groningen per april 2023

1. Algemeen: een aanzienlijk verschil

Als we de totale capaciteit van de clusters OOV (inclusief het MOL), Juridische Zaken en Bijzondere Wetten bij elkaar optellen - dus zonder de boa's - komt dit uit op 20,9 fte.⁴⁴ De ambtelijke veiligheidsorganisatie in de gemeente Groningen (het team Openbare Orde en Veiligheid) telde in 2022 nog een bescheiden formatie, namelijk 16 fte. Dit is sindsdien verdubbeld, naar 33,23 fte, al zal dit waarschijnlijk verder groeien.

Deze cijfers kunnen niet zomaar worden vergeleken, omdat dan rekening moet worden gehouden met specifieke omstandigheden. Ten *eerste* heeft de gemeente Groningen een meldpunt (voor overlast), maar valt dit niet in de OOV-organisatie. De Leeuwarder MOL-capaciteit tellen we daarom niet mee. Ten *tweede* is het JZ-cluster van de gemeente Leeuwarden belast met een aantal algemene taken. Bijvoorbeeld het maken van de mandaatbesluiten, algemene advisering over de Algemene Wet Bestuursrecht (bijvoorbeeld omtrent geheimhouding) en toepassing van de Wet Openbaarheid Overheid. Ten *derde* geeft het Groningse OOV-team geen uitvoering aan Bijzondere Wetten, zoals vergunningverlening. Dit doet het JZ-cluster in Leeuwarden wel. Correctie op punt twee en drie betekent, volgens de gemeente Leeuwarden, dat ongeveer 4 fte van het JZ-cluster wordt ingezet voor veiligheid. Als we langs deze drie lijnen corrigeren, komt de ambtelijke veiligheidscapaciteit in Leeuwarden uit op 12,8 fte (het OOV-cluster van 8,8 fte en 4 fte bij JZ). Als we deze kengetallen als uitgangspunt nemen, telt de gemeente Leeuwarden (127.064 inwoners) 1,0 fte veiligheidsambtenaar *per 10.000 inwoners* en de gemeente Groningen (238.016 inwoners) 1,4 fte. Dit verschil is aanzienlijk. Zie ook punt 2.

2. Ondernijingsaanpak: sinds kort een groot verschil

De Leeuwarder ondernijingsaanpak is niet toebedeeld aan een aantal specialisten binnen JVZ, al kan de beschikbare capaciteit voor die aanpak worden geraamd op 3 fte. Dat is vrijwel precies de formatie die de gemeente Groningen hiervoor beschikbaar had in 2022. Naar aanleiding van het rapport Groningse Praktijken (Tops en Van der Torre, 2022) heeft de gemeenteraad structureel 1 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit heeft geresulteerd in een capaciteitsuitbreiding waardoor thans een gespecialiseerde formatie van 14,31 fte beschikbaar is voor de gemeentelijke ondernijingsaanpak.⁴⁵ Dit is inclusief drie Bibob-onderzoekers en een Bibob-jurist. *Per 100.000 inwoners* bedraagt de Groningse capaciteit ten behoeve van de specialistische ondernijingsaanpak 6,0 fte, tegenover 2,4 fte in Leeuwarden.

3. Boa-formatie domein 1: geen grote verschillen

De structurele formatie van boa's in domein 1 ligt in Leeuwarden (in april 2023) op bijna 33 fte, aangevuld met circa 9,5 fte op basis van incidentele gelden, onder meer ontleend aan het Coalitieakkoord en het Programma voor Leeuwarden-Oost. Alles bij elkaar ligt de formatie op 42 fte, met thans (april 2023) een feitelijke bezetting van 34 fte. In de gemeente Groningen komt de boa-formatie op domein 1 uit op 75 fte, inclusief elf ingehuurde boa's. Dat komt voor Groningen neer op 3,1 fte per 10.000 inwoners. Op basis van de formatieruimte van 42 fte ligt dat in Leeuwarden wat hoger (3,3 fte), terwijl het lager uitkomt (2,7 fte) als de feitelijke bezetting van 34 fte wordt gehanteerd. Dit betreft een indicatie, want de precieze taakstelling van de boa's is niet vergeleken.

⁴⁴ Hierbij worden enkele onderdelen van de sector Juridische en Veiligheidszaken van de gemeente Leeuwarden niet meegeteld, namelijk de ondersteuning van de adviescommissie bezwaarschriften, de klachten en de evenementen.

⁴⁵ Het betreft functies zoals: adviseurs, projectleiders, een analist, onderzoekers (ondernijingscasuïstiek en Bibob-onderzoeken), een Bibob-jurist, een algemeen jurist (damocles-besluiten, apv-sluitingen, huisverboden, WOO-verzoeken) en administratief-juridisch medewerkers.

4.3.2 Veiligheidsagenda's

Veiligheidsagenda 2019-2023

De zogenoemde Veiligheidsagenda 2019-2023 presenteert de ambities en taken van het Leeuwarder veiligheidsbeleid. Er worden acht gemeentelijke taken benoemd.⁴⁶ Daarbij wordt geen prioritering aangebracht. Het betreft stuk voor stuk dossiers waarvoor geldt dat stevige inspanningen moeten worden geleverd. Naast ondermijning gaat het om de volgende zeven opdrachten:

1. *Overlast in alle verschijningsvormen*. Het betreft een optelsom van deeltaken: problematiek van personen met verward gedrag en van mensen met een Licht Verstandelijke Beperking; woonoverlast; jeugdoverlast; en huiselijk geweld. De gemeente beschikt over het zogenoemde Meldpunt Overlast Leeuwarden, waar bewoners terecht kunnen. Dit levert niet alleen informatie op omtrent overlast, want achter hinderlijke zaken gaan geregeld dieperliggende problemen schuil, zoals schulden, psychische ongezondheid, onrechtmatige verhuurpraktijken, criminaliteit of verslaving. Een overlastmelding kan resulteren in simpele actie, maar evengoed in een arbeidsintensieve interventie of trajecten. Zie verder 4.4.2.
2. *Veilige Binnenstad*. De binnenstad levert veel werk op vanwege de vele bezoekers, winkels en horeca, alsook door de daar gevestigde raamprostitutie en coffeeshops. Het gebied telt een drugsscene en krijgt te maken met geweld, diefstal en overlast. De (drugs)problematiek blijft niet beperkt tot de binnenstad, want het strekt zich uit tot onder andere de Vlietzone. Toezicht en handhaving vergen dagelijks inzet en de vergunde prostitutie, horeca en coffeeshops worden gecontroleerd. Het toezicht - door gemeentelijke handhaving, politie, particuliere beveiliging en veiligheidsprofessionals van vervoerders – krijgt integraal gestalte in het zogenoemde toezichtmodel.
3. *Aanpak sociale en fysieke verloedering in prioritaire wijken*. Dit betreft een soort mini-wijkeraanpak, afgebakend tot veiligheidstaken, waarbij Oud-Oost (met daarin de Vlietzone) centraal staat. Er wordt gewezen op drugsproblematiek en op problemen met kamerverhuur.
4. *Radicalisering en extremisme*. De agenda meldt dat het “rustig” is wat betreft radicalisering en dat de casus-gerichte aanpak wordt gecontinueerd.
5. *Betaald voetbal en evenementen*. De evenementen en het betaald voetbal (SC Cambuur) levert (veel) werk op. Het vergt voorbereidingen en controle en toezicht gedurende evenementen en bij voetbalwedstrijden. De nasleep kan bewerkelijk zijn, namelijk bij overtredingen, strafbare feiten of ongeregeldheden. In de afgelopen jaren is landelijk het voetbalgeweld opgelaaid, ook onder de aanhang van SC Cambuur. Diverse voetbalrellen waren een belasting voor de ambtelijke veiligheidsorganisatie.
6. *Crisisbeheersing*. De voorbereiding en reactie op allerhande crises en minicrises zijn een vak en taak op zich. Het vergt lokale en regionale inspanningen. De slepende coronacrisis onderstreepte hoe omvangrijk deze taak kan zijn en hoe crisisgevoelig onze samenleving is. Sindsdien leggen vluchtelingenstromen een claim op de ambtelijke capaciteit, waaronder de crisisnoodopvang van Oekraïners.
7. *Bestuurlijke instrumenten*. Het slothoofdstuk van de Veiligheidsagenda is een opsomming van bestuursrechtelijke instrumenten die de gemeente inzet. Het betreft artikel 13b Opiumwet, de Wet tijdelijk huisverbod, de Wet aanpak woonoverlast, diverse APV-artikelen (onder andere gebiedsverboden, verblijfsverbod of stadiongebiedsverbod) en bepalingen in de Gemeentewet (genoemd worden onder andere de wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en de bevoegdheid om woningen te sluiten). Er spelen continu juridische

⁴⁶ Deze worden beschreven in zeven hoofdstukken, maar ‘radicalisering en extremisme’ (een paragraaf) zien we als een aparte taak.

kwesties. Dit resulteert in samenspel tussen onder meer OOV-ambtenaren, JZ-juristen en politie, alsook afstemming met de burgemeester. Het vergt scherpte, ook op casusniveau.

Naast deze zeven taken presenteert de Veiligheidsagenda de ondermijningaanpak. Er wordt gerefereerd aan de resultaten van het door het RIEC opgestelde Ondermijningsbeeld, waarin wordt gewezen op schadelijke effecten van vastgoedfraude en -misbruik, drugsriminaliteit, witwassen en zorgfraude. De Veiligheidsagenda benoemt drie concrete taken bij de ondermijningsaanpak (die hier grotendeels van afwijken), namelijk de aanpak van zorgfraude, *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMG's) en cyber-crime. Er wordt gemeld dat het "rustig" is wat betreft de OMG-problematiek. Voorts is zorgfraude-bestrijding (wat betreft Wmo-zorg en jeugdhulp) ook en vooral een taak van rechtmatigheidstoezichthouders op het sociaal domein. De ondermijningsaanpak ligt, zo lijkt het, meer besloten in activiteiten die door de Veiligheidsagenda onder een andere noemer worden geschaard, namelijk: de bestrijding van de problematiek in de binnenstad, in de Vlietzone en in 'prioritaire wijken', de opvolging van overlastmeldingen (waar veel achter schuilt) en de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten.

Veiligheidsagenda 2023-2026

De actuele Veiligheidsagenda, voor de periode van 2023 tot en met 2026, stroomlijnt de gemeentelijke veiligheidsopdracht langs vijf prioritaire thema's, namelijk: 1.) Overlast; 2.) Ondermijnende criminaliteit; 3.) Digitale veiligheid en Cybercrime; 4.) Leeuwarden Oost (Preventie met Gezag); en 5.) Mensenhandel en prostitutie. De prioriteit voor ondermijning stoelt op de constatering dat "*Criminele netwerken (...) out-reaching, invloedrijk en schadelijk [zijn]*" en "*veel (sociale) ellende*" veroorzaken. Bij de aanpak wordt ingezet op de bestrijding van drugshandel: vanuit panden en op straat. Het voornemen bestaat om de inzet van de Wet Bibob uit te breiden, bijvoorbeeld ten aanzien van vastgoedtransacties of zorg, al dienen daartoe voldoende middelen en expertise beschikbaar te zijn. Voorts worden de integrale controles voortgezet en onder meer gericht op bedrijventerreinen. Leeuwarden zet de schouders onder een provincie-brede aanpak van ondermijning, met de zogenoemde Friese norm als kader. Dit stoelt op de gedachte dat een gemeentelijke aanpak tekortschiet tegen bovenlokale criminele netwerken. Samenwerking, alertheid en actie zijn in alle Friese gemeenten noodzakelijk. De integrale aanpak in Leeuwarden-Oost is een aparte prioriteit, al kan het worden gezien als een element van de ondermijningsaanpak. Dat laatste geldt ook voor het tegengaan van mensenhandel, met bijzondere aandacht voor illegale prostitutie en de actualisatie van het prostitutiebeleid.

De Veiligheidsagenda wijst op de betrokkenheid van het "*gehele college van B&W*" bij de aanpak van ondermijning, zowel bij concrete casuïstiek als bij algemene alertheid voor de vraag met wie de gemeente te maken krijgt. Het ligt in het verlengde van die constatering dat - in 2023 - het Directieteam ondermijning heeft benoemd als directieopgave. Daartoe is de gemeentesecretaris aangewezen als ambtelijk portefeuillehouder.

4.3.3 Leeuwarden-Oost: een programmatische aanpak

Het Programmaplan voor een Aanpak met Impact (Preventie met Gezag) voor Leeuwarden-Oost legt de prioriteit bij het terugdringen van de criminaliteit door jongeren en jongvolwassenen tot 27 jaar.⁴⁷ Dit komt tot uitdrukking in de drie hoofddoelen:

1. Minder jongeren in Leeuwarden-Oost belanden in de criminaliteit.
2. Jongeren die in aanrakingen zijn gekomen met criminaliteit, glijden niet verder af.

⁴⁷ Bron: Gemeente Leeuwarden, *Leeuwarden Oost. Preventie met gezag. Programmaplan voor een Aanpak met Impact*, september 2022.

3. Jongeren die met criminaliteit in aanraking zijn gekomen, re-integreren beter in de maatschappij.

Het programma om dit te bewerkstelligen wordt ingebed in bestaande beleidsinspanningen. In de *eerste plaats* het (lopende) landelijke programma Leefbaarheid en Veiligheid, gericht op wijken met een opeenstapeling van problemen. Preventie met Gezag wordt gericht op veiligheid. Daarnaast wordt geïnvesteerd in de fysieke omgeving (slechte woningen verbeteren) en in de sociale kwaliteit (meedoen in de samenleving). In Leeuwarden worden woningen verduurzaamd (energielasten verlagen), er worden extra uren onderwijs gegeven, de schuldsanering krijgt een impuls (gezinnen schuldenvrij maken) en binnen gezinnen wordt getracht om (andere) problemen terug te dringen. Voor jongeren in de bijstand (ruim 250 in Leeuwarden-Oost) wordt geprobeerd een baan te vinden.

In de *tweede plaats* worden bestaande inspanningen in Leeuwarden-Oost met extra middelen opgehoogd en afgestemd. Hiertoe wordt een multidisciplinair team ingericht, met professionals van gemeente, politie, justitie (Openbaar Ministerie), jongerenwerk, wijkteam, (jeugd)reclassering, jeugdbescherming, Zorg- en Veiligheidshuis Fryslân en onderwijsinstellingen. Vanuit de gemeente zal een programmaleider de aanpak aanjagen, met ondersteuning van een specialist ondermijning. Per doelstelling worden inspanningen geleverd:

- Ten behoeve van strikte preventie wordt onder meer ingezet op (preventief ingestoken) jeugdreclassering, HALT-trajecten, jongerenwerk en straatcoaches (jeugdboa's).
- Bij (beginnende) criminaliteit is er extra inzet van politie (meer in de wijk; zicht op jeugdgroepen en extra capaciteit voor opsporing) en van sociaal werkers (directe hulp, met de mogelijkheid specialistische zorg in te zetten). Ook komt er meer armslag bij de zogenoemde persoonsgerichte aanpak.
- Om recidive te voorkomen, wordt extra intensieve (op-gepluste) jeugdreclassering ingezet, net als (specialistische) extra begeleiding bij re-integratie na detentie. De wijkfunctie van het Openbaar Ministerie wordt versterkt. Er komt een aanspreekpunt voor strafzaken en deze worden waar mogelijk sneller afgehandeld dan te doen gebruikelijk is.

4.4 Veiligheidsbeleid in uitvoering: overvraging en actie

De ambtelijke veiligheidsorganisatie bundelt - binnen de sector Juridische en Veiligheidszaken en de handhavingsorganisatie - functies en kwaliteiten (onder andere OOV, Bibob, boa's en handhavingsjuristen). Die bundeling is een sterk punt en legt de basis voor (wekelijkse) prestaties. Dit krijgt wat de ondermijningsaanpak betreft gestalte in enkele coalities van veiligheidsprofessionals. Zie daarover sub-paragraaf 4.4.2. Het is nooit saai (*never a dull moment*) binnen de JVZ-sector, al is dat een eufemisme, want de werkdruk is te hoog. Leeuwarden is een incident-gevoelige gemeente. Dit blijkt niet alleen uit gebeurtenissen die 'het nieuws' halen, maar ook uit repeterende incidenten op het brede spectrum van criminaliteit tot (ellendige) sociale problematiek. Bijvoorbeeld vechtpartijen rondom een woon-zorgcomplex, verwaarloosde zorgcliënten, een kleine piek in het GHB-gebruik, een schietpartij, een toename van de inbraken, geweld tegen boa's, rellen en meer frequent geweld (onder meer zogenoemde vechtafspraken) bij voetbalwedstrijden, vondsten van een drugslab of hennepkwekerij, demonstraties of overlastmeldingen die vragen om onmiddellijke sociale interventies (om erger te voorkomen). Ook de initiële coördinatie van de crisisopvang van vluchtelingen vergt tijd en scherpte.

Door de incidentgevoeligheid wordt Leeuwarden extra geraakt door de landelijke driedubbele groei van de gemeentelijke veiligheidstaak: meer complexe problematiek, meer veiligheidstaken⁴⁸ (en

⁴⁸ Het betreft bijvoorbeeld het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden (t.b.v. preventief fouilleren), (tijdelijke) sluiting van (drugs)panden (zogenoemd Damocles-beleid), het opleggen van gebiedsverboden of huisverboden,

daarmee samenhangende juridische procedures) en een taakverschuiving van politie naar gemeente, in het bijzonder richting de boa-organisatie. Het resulteert in overvraging van de huidige veiligheidsorganisatie.

4.4.1 Knellende grenzen

De gemeentelijke veiligheidsorganisatie loopt tegen grenzen aan, ook bij de ondermijningsaanpak. Dit komt door de volgende drempels:

- a. Meer OOV-taken dan medewerkers
- b. Ondermijning: nieuwe prioriteit of nog een taak!?
- c. Ondermijningsaanpak: interne barrières
- d. Het boemerangeffect
- e. Bibob-beleid: een wereld te winnen

Ad a.) Meer OOV-taken dan medewerkers

Het OOV-cluster telt drie portefeuilles, met elk ongeveer 3 fte: sociale veiligheid; criminaliteit & handhaving; en fysieke veiligheid. Er is een taakverdeling gemaakt. Elke portefeuille omvat tenminste twaalf taken of dossiers. Zie tabel 4.2. De zwaarte wisselt, maar menig dossier vergt een stevige inzet, kent kansen en afbreukrisico's, mede omdat ambtenaren (bij incidenten) te maken krijgen met externe druk van publiek, politiek of media. In totaal worden 43 taken toebedeeld aan negen OOV-ambtenaren (8,8 fte). Vanwege de zware *workload* zijn er geen *slack resources*: overcapaciteit die kan worden benut bij crises, minicrises, andere piekgebeurtenissen of beleidstrajecten of concrete dossiers die een slepend karakter krijgen. Bijvoorbeeld vanwege kritiek, (juridische) complexiteit of tegenslagen. Toch dienen dergelijke crises, gebeurtenissen, dossiers of trajecten zich keer op keer - structureel en naast elkaar - aan, net als ziekteverzuim of vacatures. De incidentgevoeligheid van Leeuwarden laat zich daarbij gelden. Alle OOV-medewerkers krijgen bovendien - vanuit het zogenoemde maatwerk-overleg - enkele casus toebedeeld waarbij zij concrete interventies organiseren. Voor de één past dit bij zijn of haar werkstijl, maar bij de ander (totaal) niet. Ook ondersteunen en adviseren ambtenaren de burgemeester. Dat vergt scherpte.

De consequentie is dat voor tal van veiligheidsambtenaren geldt dat de telefoon vrijwel altijd aan staat en dat er ook bijna continu wel een kwestie is die hen bezighoudt. Deels is dit de charme van dit werk, tussen straat en burgemeester en te midden van een intern en extern netwerk en krachtenveld. Toch is de slotsom van ambtenaren die we spraken dat de systematische overvraging bijt met de organisatorische opdracht om werktevredenheid te realiseren en om daadkracht te organiseren bij onder meer de ondermijningsaanpak. De inhoud en relevantie van veel werkzaamheden spreken OOV-ambtenaren aan. Er wordt hard gewerkt. Toch bestaat onder ambtenaren het gevoel dat zaken blijven liggen die opgepakt (hadden) moeten worden. De hoge werkdruk leidt tot taakverdringing: *the urgent before the important*. Daardoor raakt de beleidsontwikkeling achterop, ook bij de ondermijningsaanpak. Dat laat zich ook voelen bij het cluster Juridische Zaken/Bijzondere Wetten dat de beleidsontwikkeling verzorgt op een aantal ondermijningsthema's, zoals Bibob, Damocles en de aanpak van straatdealers.

de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) en het opleggen van bestuursrechtelijke sancties (bijvoorbeeld een last onder dwangsom bij drugshandel op straat).

Tabel 4.2: Werkverdeling cluster OOV sector Juridische en Veiligheidszaken (exclusief het MOL)

Sociale Veiligheid – 3 fte	Criminaliteit & handhaving – 3 fte	Fysieke veiligheid – 3 fte (*)
<i>Alle OOV-ambtenaren: actuele problematiek (b.v. evenementen en maatwerk-casuïstiek)</i>		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Zorg & Veiligheid 2. WvGGZ 3. Wth 4. Regierol VHF 5. Radicalisering en polarisatie 6. PGA 7. Coördinatie MOL 8. Woonoverlast 9. Nazorg gedetineerden 10. Jeugdproblematiek 11. Ketenveldnorm levensloopfunctie 12. Fluide netwerk 13. Scenarioteam 14. Vluchtelingenproblematiek 15. Beleidsontwikkeling 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Horeca 2. Ondernijning 3. Prostitutiebeleid 4. Handhaving 5. Toezichtmodel 6. Burgernet 7. Aanpak drugsoverlast 8. Cameratoezicht 9. Woninginbraken 10. Hellingbestrijding 11. Buurtpreventie 12. Mensenhandel 13. Veiligheidsrisicogebied binnenstad 14. Cyber criminaliteit 15. Beleidsontwikkeling 16. Programma Leeuwarden-Oost 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Evenementen/ betogingen 2. Jaarwisseling 3. Elfstedentocht 4. Crisisbeheersing 5. Fysieke veiligheid: gebiedsontwikkeling 6. Voetbal 7. Havenbeveiligingswet 8. KVO 9. Programma Leeuwarden-Oost 10. Veiligheid PI 11. Cameratoezicht 12. Beleidsontwikkeling 13. Gebiedsgericht werken

Noot (*): Een senior met fysieke veiligheid in portefeuille fungeert tevens als coördinator van het OOV-cluster.

Ad b.) Ondernijning: nieuwe (gemeentelijke) prioriteit of nóg een (OOV-)taak!?

Ondernijning is één van de vele OOV-taken. Respondenten betitelen de ondernijningsaanpak niet als de zoveelste taak of als zomaar een taak. Sterker, het wordt eerder omschreven als een gemeentelijke prioriteit dan als louter een veiligheidsprioriteit. Respondenten hebben een oog voor ondernijnde praktijken in Leeuwarden. Ze wijzen op de schadelijke effecten daarvan op gezinnen, jongeren en wijken. In heldere taal vertellen ze over fenomenen en noemen daarbij concrete locaties, branches en casus. Ze zien dwarsverbanden tussen drugscriminaliteit, misstanden met vastgoed en miserabele leefomstandigheden van kwetsbare personen (met zorg). Criminaliteit verergert de toch al forse sociale problemen, met name in Leeuwarden-Oost, zo wordt geredeneerd.

De agendering van ondernijning resulteert in hoop en in bezorgdheid. De hoop heeft betrekking op het programma Leeuwarden-Oost. Onder tijdsdruk is een programmaplan opgesteld. Er bestaan daarnaast zorgen. Het traject om te komen tot een Plan van Aanpak Ondernijning stagneert. Twee senior OOV-medewerkers die de kar zouden trekken, zijn vertrokken (in februari 2023). Vanwege de (erg) hoge werkdruk is het de vraag of het volstaat om de twee vacatures in te vullen om dit vlot te trekken. In de praktijk is ondernijning toch één van de vele zaken die aandacht vragen binnen het OOV-cluster. Bovendien is het programma voor Leeuwarden-oost geen substituut voor de ondernijningsaanpak, want de gemeente is veel omvangrijker dan de vijf wijken in Oost en het programma wordt gericht op jonge mensen tot 27 jaar. Terwijl de gemeenten ook boven die leeftijd veel mensen telt die, als slachtoffer of dader, te maken krijgen met ondernijnde criminaliteit.

Ad c.) Ondernijningaanpak: interne barrières

De ondernijningsaanpak ligt in handen van een kleine groep ambtenaren. De aanpak vergt integrale afstemming: extern en binnen de gemeentelijke organisatie. Beleidsvorming is gewenst op belangrijke dossiers, zoals de aanpak van vastgoedfraude of -misbruik, drugscriminaliteit en criminaliteit op bedrijventerreinen of in risicobranches. Daarnaast spelen concrete kwesties, zoals de casusgerichte aanpak van drugspannen, interventies richting een verdacht (familie)netwerk of

bestuurlijke maatregelen vanwege bestuurlijke rapportages van de politie (bijvoorbeeld de vondst van een drugslab of van een hennepkwekerij). Respondenten wijzen op interne barrières:

- Het grootste knelpunt kwam al aan bod, namelijk de (te) grote werkdruk. Niet alleen bij zaken die kunnen worden geschaard onder de ondermijningsaanpak, maar ook bij tal van andere taken en casus.
- Er is geen (voltijds) analist beschikbaar om uit te zoeken wat - qua criminele risico's en praktijken - de stand van zaken is in een gebied, in één of enkele branches of op een beleidsdossier. Zulke analyses zijn nodig: om voeding te geven aan concrete actie, maar ook om de ambtelijke omgeving te overtuigen dat dit nodig is. Dergelijke actie is deels controlerend of handhavend, al gaat het vaak óók (of vooral) om een helpende hand richting personen of gezinnen die knel worden gezet door criminelen of opportunisten, terwijl ze reeds kampen met andere problemen.
- Er bestaan geen systematische werkwijzen bij controles op risicolocaties of in risicobranches. De gemeente voert wel controles uit (zie 4.4.2), en de ambitie bestaat om dit uit te breiden, maar dit wordt niet of nauwelijks gevoed of gestuurd door praktijkgerichte analyses.
- Het interne samenspel is tijdrovend. Op andere afdelingen bestaat twijfel over de schadelijke effecten van strafbare feiten of systematische overtredingen. In de ambtelijke werkstijl en cultuur op veel afdelingen was of is criminaliteit een realiteit die wordt betwist (wat betreft de ernst en impact) of die op afstand staat: "*abstract en ver van hun bed*". Signalen of harde informatie over criminaliteit of misstanden introduceren een ongemakkelijke situatie, waarbij al snel discussies ontstaan over de status (is het waar?) en/of consequenties (wat kunnen we ermee?). We geven enkele voorbeelden. Als blijkt dat illegaal wordt gewoond op een bedrijventerrein, ontstaat discussie over de omvang van dit verschijnsel en wordt (telkens) de vraag gesteld waar illegale bewoners naartoe moeten bij handhaving. Bij signalen over onveilige woonsituaties is de benodigde capaciteit er niet (meteen) om te controleren. Of er worden bij een controle weliswaar overtredingen geconstateerd, maar er wordt niet overgegaan tot handhaving, mogelijk omdat eerst (op juridische gronden) een kans op herstel wordt geboden. Dat roept vragen op als het gaat om herhaaldelijke overtredingen in het pand door de vastgoedeigenaar en/of verhuurder. De juridische gronden om (nog) niet te handhaven drogen dan op. Bij signalen over (bewuste) ontoereikende zorg is er mogelijk te weinig capaciteit om een gemeentelijk onderzoek te starten naar kwaliteit en/of rechtmatigheid. Of het betreft zorg (bijvoorbeeld Wlz-zorg) waarbij zo'n onderzoek uitgevoerd zou moeten worden door een andere (landelijke) instantie. Als wordt voorgesteld om een uitkering in te trekken vanwege stevige criminele inkomsten en (onverklaarbare) kostbare bezittingen, ontstaat niet zelden een discussie of dit opportuun is. Bijvoorbeeld als bij iemand een partij drugs en een forse som contant geld is aangetroffen door de politie. Los van de vraag wat op casusniveau passend is, luidt de conclusie dat veiligheidsambtenaren intern vaak moeten 'trekken en sleuren' om zaken te regelen. Terwijl er al een chronisch gebrek aan tijd is.
- De consequentie van het bovenstaande is dat kansen op effectieve (controle en) handhaving worden gemist. Dit veroorzaakt irritatie onder uitvoerende ambtenaren die wijzen op (urgente) concrete omstandigheden die vragen om actie. Bijvoorbeeld zorgcliënten die volgens hen worden verwaarloosd, verslaafde huurders die in een (ronduit) onveilig pand wonen, illegale bewoning (bijvoorbeeld door arbeidsmigranten) of een pand waar te veel kamers worden verhuurd. Respondenten wensen actie. Ze wijzen op panden met slepende en schrijnende kwesties. Daarbij lukt het niet om snel actie te organiseren, waarna een casus

of signaal 'breed' of 'integraal' wordt besproken. Dit kan verstandig zijn, maar respondenten wijzen op onnodige verbreding of integratie. Door overleg en afstemming worden kansen gemist om misstanden aan te tonen en (stap voor stap) dossiers op te bouwen, bijvoorbeeld ten aanzien van (rechts)personen die vastgoed verhuren of zorg leveren. Als na verloop van tijd dan toch (integraal) actie wordt ondernomen, worden de (eerder waargenomen) misstanden niet altijd (meer?) aangetroffen of blijkt dat met een snelle eenvoudige actie min of meer hetzelfde was bereikt.

- Er bestaat behoefte aan 'straat informatie' van burgers en uitvoerende professionals over schrijnende sociale situaties en over mogelijke criminaliteit of overtredingen. Wat dit betreft zijn de meldingen van burgers bij het MOL waardevol. Die meldingen attenderen op meer dan overlast en maken - bij elkaar opgeteld - duidelijk wat er gebeurt in Leeuwarden. Een overlastmelding kan een route zijn naar een ondermijningscasus. Zie hierover sub-paragraaf 4.4.2. Er bestaat bij de ondermijningsaanpak behoefte aan meer informatie van (uitvoerende) ambtenaren. Daarbij gaat het om allerlei (mogelijke) overtredingen of strafbare feiten die mensen in de problemen brengen. Het betreft, anders gezegd, onfatsoenlijke omstandigheden en gedragingen. Informatie over mogelijke ondermijnende praktijken kunnen op vier manieren bij het OOV-cluster worden gemeld: per telefoon, via een e-mail, in een gesprek of met de App Meld een Vermoeden. Over die app wordt een politieke discussie gevoerd, in die zin dat de gemeenteraad zich afvraagt of de privacy (in het bijzonder van personen of rechtspersonen waarover wordt gemeld) afdoende wordt gewaarborgd. We hebben de technische werking van de app niet onderzocht, al denken respondenten dat deze juist helpt om zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens. Tegenover het privacybelang staat de opdracht om mensen in Leeuwarden te beschermen tegen schadelijke praktijken en invloeden. Criminele praktijken of louche praktijken drukken dagelijks kwetsbare personen (verder) in een ellendige situatie. Criminelen maken slachtoffers. Meldingen van professionals wijzen dus niet alleen of zozeer op mogelijke strafbare feiten, maar brengen de gemeente in de positie om mensen te helpen. Zo bezien is de naam van de app ongelukkig. Het gaat niet zozeer om het verzamelen van vermoedens, maar vooral om informatie die helpt om in te grijpen in schrijnende of onfatsoenlijke omstandigheden, al dan niet inclusief criminele praktijken.
- Er bestaan geen werkwijzen en informatiesystemen om nuttige en, op de keper beschouwd eenvoudige, dataoverzichten te maken. Bijvoorbeeld overzichten van bestuursrechtelijke maatregelen, met informatie over de aanleiding, de precieze locatie (het type pand, de wijk of het bedrijventerrein) en geconstateerde feiten. Dit komt (wederom) mede door personele wisselingen en werkdruk.

Ad c.) Het boemerangeffect

Leeuwarden kampt, zo bleek uit hoofdstuk 2 en 3, met hardnekkige sociale en criminele problemen. Tal van kwetsbare personen en gezinnen worden onder druk gezet door criminele of opportunistische praktijken. Aan de oppervlakte gaat het om overlast of criminaliteit, al zijn er dieperliggende problemen. Al die incidenten zijn een zware last voor de sector JVZ, in het bijzonder voor drie OOV-ambtenaren met de portefeuille criminaliteit & handhaving en voor de medewerkers van het MOL. Bijvoorbeeld bij de persoonsgerichte aanpak, bij maatwerk-interventies en bij uitzoekwerk om na een overlastmelding tot passende actie te komen. Het kan ook noodzakelijk zijn om maatregelen te treffen richting een particuliere verhuurder of zorgaanbieder. Dit alles resulteert in een te hoge werkvoorraad. Zulke omstandigheden vragen om selecties. Wat wordt (eerst) opgepakt en wat niet of later? Bij sociaal-criminele problematiek krijgen ambtelijke professionals echter te maken met een

boemerangeffect. Ze kunnen een casus, onderzoek of kwestie wel (tijdelijk) laten rusten, maar daarmee verdwijnen de problemen niet. De kans is groot of aanzienlijk dat de problemen weer opspelen en terugkeren in het werkaanbod, mogelijk nadat de situatie is verergerd. Afstel of uitstel resulteert dan juist in extra (diepe) problemen en daardoor in meer werk(druk).

Ad d.) Bibob-toetsing: een wereld te winnen

Sinds 2006 worden altijd (als zogenoemde ‘zal-bepaling’) Bibob-toetsen uitgevoerd bij (aanvragen voor een vergunning wat betreft) horeca⁴⁹ (inclusief coffeeshops), seksinrichtingen en speelautomatenhallen. Het betreft klassieke risicobranches. Er worden, sinds kort, zo nu en dan ook toetsen verricht bij aanvraag van een omgevingsvergunning. Bij evenementenvergunningen wordt getoetst bij risico's. Er wordt geen Bibob-toetsing uitgevoerd bij subsidieaanvragen, vastgoedtransacties, overheidsopdrachten of vergunningen voor kamerverhuur. Hiermee wordt geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om met de Wet Bibob de speelruimte van ‘huisjesmelkers’ aan banden te leggen. Het is wettelijk mogelijk een Bibob-toets worden uit te voeren als huisjesmelkers een kamerverhuurvergunning - een onttrekkingsvergunning als bedoeld in de Huisvestingsverordening - aanvragen. Hiertoe is de Wet Bibob gewijzigd, mede op verzoek van gemeenten die veel hinder ondervonden van huisjesmelkerij. Leeuwarden is ook zo'n gemeente, maar benut deze mogelijkheid niet. Er wordt momenteel gewerkt aan actualisatie van het Leeuwarder Bibob-beleid, waarbij wordt overwogen toetsing toe te passen bij subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties. Op betrokken afdelingen dringt het besef door dat op die manier vergunningen en/of geldstromen kunnen worden geblokkeerd die schadelijk zijn voor Leeuwarden. Respondenten wijzen op een “gat” in het Bibob-beleid dat door opportunisten wordt benut. Er is namelijk geen exploitatievergunning nodig voor zaken die alleen (eten) bezorgen. Respondenten merken dat (rechts)personen die kennelijk een Bibob-toets wensen te omzeilen, omdat ze anders geen vergunning lijken of dreigen te krijgen, actief worden in deze niche.

4.4.2 Actiegerichte coalities

Er zijn in Leeuwarden veiligheidsprofessionals actief bij de aanpak van criminele praktijken. Dit krijgt gestalte binnen de sector JVZ en in het externe netwerk van gespecialiseerde ambtenaren binnen deze sector. De politie is daarbij de belangrijkste partij, met het RIEC in een adviserende en aanjagende rol. Er zijn door de jaren heen werkwijzen en coalities opgebouwd. Dit is voor een groot deel een reactie op lang bestaande criminaliteitsvraagstukken, zoals de drugscene, geweld, vermogensdelicten en misstanden in de vastgoedsector. Door de groei van de criminele wereld heeft het veiligheidsbeleid meer maatschappelijke betekenis gekregen. Dat heeft geresulteerd in beleidsvernieuwing, getuige de programmatische aanpak in Leeuwarden-Oost. Dat zal zich in de toekomst moeten bewijzen. Vandaag de dag komen vier actiegerichte coalities in beeld:

- a. Samenwerkende aanjagers: OOV-ambtenaren, JZ-juristen en politiespecialisten
- b. Het MOL: veel meer dan overlast-reductie
- c. Drugspannen: drugs en meer dan dat
- d. Een vierhoeks-coalitie rondom het toezichtmodel

Ad a.) Samenwerkende aanjagers: OOV-ambtenaren, JZ-juristen en politiespecialisten

Er wordt op (bijna) dagelijkse basis - binnen de sector JVZ – bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit vooral afgestemd en samengewerkt tussen enkele OOV-ambtenaren (criminaliteit & handhaving) en juristen van het JZ-cluster. Er spelen altijd actuele kwesties, op casus- en/of

⁴⁹ De gemeente Leeuwarden stelt dat is gebleken is dat Bibob-toetsing een belasting is voor para-commerciële inrichtingen (niet-commerciële horeca door verenigingen of stichtingen), terwijl het integriteitsrisico laag wordt ingeschat. Daarom wordt niet standaard getoetst bij dergelijke inrichtingen, maar bij signalen over risico's.

beleidsniveau of in het kader van periodiek overleg. OOV-ambtenaren hebben behoefte aan juridische kennis en advisering, al lopen juridische argumenten over in operationele en beleidsmatige afwegingen. De JZ-juristen brengen de besluitvorming verder en stemmen intern en extern af, mogelijk in samenwerking met OOV-ers. De wisselwerking tussen deze sleutelpersonen vervult een functie bij de onder b, c en d. genoemde werkpatronen. Ze hebben toegang tot belangrijke overlegvormen, zoals de casustafel ondermijning; het drugspandenoverleg; bilateraal overleg met ondermijningsspecialist van de politie; overleg met het MOL; maatwerkoverleg en periodiek en incidenteel overleg binnen RIEC-structuren. De casustafel ondermijning is een maandelijks overleg met wisselende deelnemers, waaronder OOV-beleidsmedewerker(s), twee bestuurlijk juridisch medewerkers/handhavingsjuristen, een jurist die is gespecialiseerd in Bibob-zaken (Bibob-coördinator), een boa, een jurist bouwzaken en de ondermijningsspecialist van de politie. Daarnaast neemt een OOV-ambtenaar op Fries niveau deel aan overleg over RIEC-casus (twee keer per maand) en over de voortgang van de zogenoemde Friese norm⁵⁰ (één keer per maand). De OOV-ers jagen de besluitvorming en actie aan, met een mengeling van vooruitgang, prestaties of tegenvallers. Ze kunnen schakelen tussen overleg-gremia.

OOV-ers, beleidsmedewerkers Bijzondere Wetten en JZ-juristen werken nauw samen met specialisten van het basisteam Leeuwarden van de politie die zich richten op (ondermijnende) criminaliteit.⁵¹ Dit resulteert onder meer in een gecombineerde strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak. Op basis van politie-informatie (zogenoemde bestuurlijke rapportages) worden vanwege drugsproductie of drugshandel bijvoorbeeld bestuursrechtelijk panden gesloten. Tussen 2019 en april 2023 gebeurt dat in totaal 131 keer. Daarnaast werden (op basis van de Opiumwet) twaalf waarschuwingen uitgedeeld en werd drie keer een Last Onder Dwangsom (verder: LOD) opgelegd. Sinds (medio) 2021 kan, op basis van de APV, een LOD worden opgelegd aan straatdealers. Dit is een soort waarschuwing: als een persoon nogmaals wordt betrapt op drugshandel, dient de dwangsom te worden betaald. In deze context is negen keer een LOD opgelegd. Zie de onderstaande tabel.

Tabel 4.3: Bestuursrechtelijke handhaving (Opiumwet en straat-dealen)⁵²

Op basis van de Opiumwet:

- 2019: 33 sluitingen, 4 waarschuwingen
- 2020: 36 sluitingen, 3 waarschuwingen
- 2021: 29 sluitingen, 1 LOD, 1 waarschuwing
- 2022: 27 sluitingen, 1 LOD, 4 waarschuwingen
- 2023 (tot en met april 2023): 7 sluitingen

LOD vanwege straat-dealen (na overtreding 2:74 APV):

- 2021: 4 LOD's
- 2022: 3 LOD's
- 2023 (tot en met april 2023): 2 LOD's

In het kader van de ondermijningsaanpak bestaat de ambitie om (vaker dan thans) integrale controles en handhavingsacties op te zetten. Dergelijke actie laat zien wat er (op uitgekozen locaties) aan de hand is. Dat verschaft inzicht, los van de vraag wat wordt aangetroffen. Bij het opzetten van dergelijke acties vervullen OOV-ambtenaren en politiespecialisten een trekkersrol, waarbij ze (bij groter opgezette acties) kunnen worden ondersteund door het RIEC.

⁵⁰ Zie: Intentieverklaring Friese Norm Gezamenlijke aanpak van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit, Juli 2022.

⁵¹ Het betreft het zogenoemde Criminaliteitsinterventiegroep.

⁵² In 2022 zijn er twee sluitingen opgelegd vanwege illegale prostitutie en twee in 2023 (tot juni 2023).

Op 16 juni 2022 werden bijvoorbeeld dertien bedrijven gecontroleerd in de Vlietzone. Behalve de politie en de gemeente werkten de Douane, Nederlandse Arbeidsinspectie en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit mee. Er werden zogenoemde “kluiskasten” aangetroffen (die kunnen worden gebruikt om contant geld op te slaan), professionals stuiten op signalen van een illegale loterij, er werd versnijdingsmiddel voor harddrugs aangetroffen en een gebruikershoeveelheid hasj. Ook werden overtredingen van de Arbeidstijdenwet geconstateerd en werd op enkele locaties een onhygiënische werkomgeving aangetroffen. Voorts werd brandonveiligheid vastgesteld, net als activiteiten die in strijd zijn met de vergunning. Tot slot werden gestolen fietsen en scooters aangetroffen.

Een maand eerder, namelijk op 14 mei 2022, werd op een andere manier uitgezocht wat er speelt op een risicolocatie. Gemeentebambtenaren en ondernemers voerden namelijk een schouw (een visuele controle vanaf de openbare weg) uit op bedrijventerrein de Hemrik. Het volgende werd waargenomen: veel indicaties voor illegale bewoning; mogelijk een illegale kroeg; indicaties voor illegale bebouwing; en op een perceel mogelijk illegale prostitutie en bewoning. Voorts viel op dat de garageboxen aan de Aldebaranweg nagenoeg uit het zicht liggen, afgeschermd met een elektronisch hek. Ondernemers dringen er bij de gemeente op aan om gestalte te geven aan controle én daadwerkelijke handhaving, omdat illegale omstandigheden daar om vragen.

Op 2 februari 2023 werd een integrale controle uitgevoerd op de Willem Loréstraat.⁵³ Er werd onder meer 1,55 kg waterpijptabak en 200 stuks sigaretten in beslaggenomen. Deze waren niet voorzien van een accijnszegel. Er is proces-verbaal opgemaakt.

Ad b.) Het MOL: veel meer dan overlast-reductie

Het Meldpunt Overlast Leeuwarden (MOL) doet in de praktijk veel meer dan overlast-reductie. Jaarlijks ontvangt het MOL veel meldingen (1.557 in 2022), als opmaat tot talrijke uitgezette acties (9.534 in 2022). Achter een ruime categorie overlastmeldingen gaan (slepende) kwesties schuil met sociale en/of criminele problematiek. Het gaat daarbij óók om zware en/of urgente casus, waarbij op korte termijn iets moet gebeuren, omdat de zaken anders - in uiteenlopende gradaties - uit de hand (dreigen te) lopen. Meer en meer stuit het MOL op complexe problematiek. Het MOL-team verwerkt binnenkomende informatie, bouwt dossiers op, zet binnen en buiten de gemeente vragen uit en organiseert actie. De medewerkers hebben korte lijnen met de politie, zoals wijkagenten. De acties die worden ingezet lopen uiteen: van een tamelijk snelle oplossing (via een telefoongesprek of zogenoemd stopgesprek), via de op- of doorstart van een zorg- of hulptraject tot aan corrigerende bestuurlijke maatregelen. Bijvoorbeeld in het kader van het Damocles-beleid of op basis van de Wet aanpak woonoverlast. Preventie, zorg en handhaving worden gecombineerd.

Het MOL krijgt beduidend vaker te maken met ‘stakkers’ dan met ‘rakkers’. De stakkers kunnen behoefte hebben aan zorg of ondersteuning, maar activering of correctie kan (ook) nodig zijn. Bijvoorbeeld als mensen zaken op hun beloop laten of zich onverschillig tonen, met verwaarlozing (persoonlijk en van de woning), overlast of schulden als gevolg. Anderen gedragen zich letterlijk asociaal, al dan niet in combinatie met criminele praktijken. In dat geval is (ook) handhaving geboden. Dossiers kunnen onder meer worden doorgezeten naar het maatwerkoverleg, als opmaat tot sociale interventies, bijvoorbeeld door Amaryllis die jongerenwerkers of (specialistische) zorg in kan zetten. Een dossier kan ook worden geagendeerd voor het drugspandenoverleg, hetgeen mogelijk uitmondt in sluiting van een woning. Ook kan een verslaafde worden aangetroffen die ontoereikende zorg ontvangt en/of die onveilig wordt gehuisvest. Onder zulke omstandigheden staat richting de overlastgever al snel hulp centraal, terwijl kritische vragen (moeten) worden gesteld aan de zorgaanbieder en

⁵³ De volgende instanties voerden de controles uit: Douane, Nederlandse Arbeidsinspectie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Politie Noord-Nederland, waaronder het basisteam en CIG, Handhaving en de gemeente Leeuwarden, waaronder de afdeling Bouw & Milieu en Juridische & Veiligheidszaken.

(particuliere) verhuurder.

De lange stroom meldingen en daarop gebaseerde dossieropbouw geven belangrijke en soms diepgaande inzichten in de rauwe, hulpbehoevende en/of criminele aspecten van het leven in Leeuwarden. Het resulteert onder meer in dossiers die op het bureau belanden van aanjagende OOV-ambtenaren en JZ-juristen. Ze zoeken - net als MOL-medewerkers - een geschikt overlegorgaan en trachten door te drukken, zodat de melding uitmondt in actie. Daarbij vallen successen en tegenvallers te noteren. Al is een concreet MOL-dossier op zich nuttig, want de verzamelde inzichten leren veel over de kwetsbare kant van Leeuwarden.

Ad c.) Drugspanden: drugs en meer dan dat

Er bestaat in Leeuwarden al jarenlang een gestructureerde aanpak van zogenoemde drugspanden. Dit is ooit gestart als reactie op klassieke dealpanden. Dat waren panden waar dealers, met een drugsvoorraad, kleine hoeveelheden drugs verkochten aan een stroom (verslaafde) klanten. Met politieacties werd hiertegen opgetreden: klanten afvangen en verhoren, om vervolgens het pand in te gaan, op zoek naar drugs en dealers. Dit is door de tijd ingehaald. Het vergt (te) veel capaciteit en drugsklanten leggen niet (meer) zo snel een verklaring af. De drugshandel is vandaag de dag gedelegeerd naar uitvoerende loopjongens. Dat zijn katvangers. Of de handel heeft plaats vanuit de woning van een drugsverslaafde; deze verkoopt zelf of wordt overlopen door criminele loopjongens die zijn of haar woning benutten voor drugshandel. De term drugspand (in plaats van dealpand) wordt gehanteerd, omdat het bij een woning met drugsoverlast niet per se gaat om (systematische) drugshandel. Er zijn ook panden (bijvoorbeeld gehuurd door een drugsverslaafde) met aanloop, gebruik en overlast van drugsverslaafden of drugsgebruikers. Drugspanden worden besproken in het zogenoemde periodieke drugspandenoverleg: een overlegvorm van juristen (cluster JZ), MOL-medewerkers en politiemensen. In dit overleg wordt de situatie in en rondom een pand beoordeeld. Dit kan uitmonden in een traject waarbij een pand wordt gesloten. Handhaving is zeker niet de enige optie. Als personen worden aangetroffen die behoefte hebben aan ondersteuning of zorg, kan dat worden opgestart. Bijvoorbeeld schuldhulpverlening. Dit vergt het vermogen om te schakelen tussen interventies en afdelingen. Tevredenheid over wat lukt en zorgen over wat (vooralnog) blijft liggen, vechten om voorrang. Wat overeind blijft, is dat de aanpak van drugspanden ervoor zorgt dat straatinformatie over nijpende casus naar een besluitvormingsorgaan wordt getild, met mogelijkheden tot actie.

Ad d.) Een vierhoeks-coalitie rondom het toezichtmodel

Er wordt - in het kader van het zogenoemde toezichtmodel - in een samenwerkingsverband opgetreden in centrale delen van de stad met geconcentreerde criminaliteit, met name drugsriminaliteit en vermogenscriminaliteit. Al doende is - naast enkele private partners - een vierhoeks-coalitie ontstaan tussen politie (agenten op straat en specialisten van de criminaliteitsinterventiegroep), boa's, OOV-ambtenaren en JZ-juristen. Straatinformatie wordt doorgezet naar het beleidsniveau, zodat in beleidskringen doorklinkt wat zich afspeelt op straat. Dit heeft de sociaal-criminele problematiek in met name de Vlietzone geagendeerd. Straat-professionals merken geregeld dat hun informatie resulteert in actie. Bij een werkbezoek lieten boa's ongevraagd weten dat ze tevreden zijn over maatregelen die – gevoed door hun informatie – worden getroffen door handhavingsjuristen.

Het toezichtmodel bestrijkt het stationsgebied, de binnenstad en enkele belendende gebieden, zoals de Schrans en de Vlietzone. Op straatniveau worden veiligheidsprofessionals ingezet: agenten, boa's, particuliere beveiligers en toezichthouders van OV-bedrijven. Via briefings en (operationele) overlegvormen wordt richting gegeven aan toezicht en handhaving. In het oorspronkelijke kerngebied (stationsgebied en binnenstad) zijn - los van golfbewegingen - de overlast

en vermogensdelicten teruggedrongen (maar niet verdwenen). Dit ging gepaard met geografische verplaatsing richting Schrans en Vlietzone. Het toezicht volgde deze beweging. De drugshandel sterkte zich ook uit naar deze locaties, al lijkt het daarbij niet te gaan om verplaatsing, maar om expansie: meer drugshandel, ook door andere dadergroepen. Straat-professionals hebben de problematiek zien veranderen. Ze zien winkels met verdachte praktijken, zoals vermoedelijke drugshandel of heling, net als zogenoemd windhappen: zaken met veel minder klanten dan nodig is om uit de kosten te komen. Ook merken ze dat soms (in korte tijd) ineens door één (rechts)persoon panden en/of bedrijfjes worden overgenomen, ook zonder dat ze affiniteit lijken te hebben met Leeuwarden. Dit roept vragen op, zeker als dit gepaard gaat met windhappen. Professionals stuiten op (verslaafde) personen met psychische problemen c.q. verward gedrag. Steeds vaker treffen ze mensen aan die in de problemen raken door het gebruik van 'zware' drugs, zoals crack en GHB. Bij ons werkbezoek wordt tijdens de briefing gewezen op een onberekenbare jongeman die methamfetamine gebruikt.

Door jarenlange observaties en talrijke feitelijke constatering hebben straat-professionals een scherp zicht gekregen op de criminele wereld, ook buiten het werkgebied van het toezichtmodel. Ze herkennen criminele personen, groepjes en netwerken. Het betreft niet alleen drugscriminelen, maar ook vermogenscriminelen, al is het maar omdat deze misdadervormen door een categorie wordt gecombineerd. Straatprofessionals kennen panden met verdachte praktijken en wijzen op huurcomplexen met overlast, geweld en drugscriminaliteit. De straatinformatie is haast overweldigend, zo merkten we bij een werkbezoek. Non-stop attenderen agenten of boa's op verdenkingen, harde feiten of realistische vermoedens, waarbij wordt gewezen op auto's (en de inzittenden), drugshandelaren, dieven, panden waar mensen onder "zielige" omstandigheden leven en dekmantelbedrijfjes. Dit strekt zich uit tot Bilgaard, de Vrijheidswijk en bedrijventerrein de Hemrik. Meer en meer resulteert straatinformatie in actie, zoals bestuurlijke maatregelen of controles. Dit is positief. Alle straatinformatie over criminaliteit en over (sociale) misstanden stemt respondenten echter ook onrustig of ongeduldig. Er is meer nodig dan nu gebeurt, zo luidt de boodschap.

4.5 Afsluiting

Ondermijning en breder het gemeentelijke veiligheidsvraagstuk staan op de beleidsagenda. Dit komt tot uitdrukking in het huidige coalitieakkoord en in een breed opgezet programma om (diepe) sociaal-criminele problemen in Leeuwarden-Oost programmatisch aan te pakken. Het besef dat veiligheid ertoe doet, als een volwaardig element van het lokaal bestuur, is vooruitgang. De stap van beleidskaders naar nadere planvorming en vervolgens uitvoering loopt vast op de huidige organisatorische kaders, met personele krapte. Alvorens uitvoering mogelijk is, bestaat behoefte aan invoering: de veiligheidsorganisatie bemensen en positioneren, zodat ze de sociaal-repressieve aanpak van ondermijning kunnen aanjagen, niet alleen in Leeuwarden-Oost.

Hoofdstuk 5

Samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Paragraaf 5.1 gaat in op de criminele gelegenheidsstructuren en paragraaf 5.2 beschrijft belangrijke ondermijnende fenomenen in Leeuwarden. Paragraaf 5.3 geeft antwoord op de vraag over de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Tot slot worden (in paragraaf 5.4) aanbevelingen geformuleerd.

5.1 Criminele gelegenheidsstructuren

Er zijn **situationele omstandigheden** die resulteren in criminele kansen. Leeuwarden vervult, als centrumgemeente, een regiofunctie. Ten opzichte van de Leeuwarder status is het inwonertal bescheiden, met ruim 127.000 inwoners. Dit basale gegeven heeft consequenties, want de formatie en begroting worden begrensd door het aantal inwoners. Dit werkt door in de gemeentelijke veiligheidsorganisatie, waaronder een team van drie OOV-ambtenaren met ondermijning als één van de vijftien taken. Bijzondere lokale omstandigheden resulteren in omvangrijke criminele kansen en in een zware opdracht bij de ondermijningsaanpak. Vijf wijken in Leeuwarden-Oost - namelijk Oud-Oost; Heechterp-Schieringen; Camminghaburen; Bilgaard-Havankpark en de Vrijheidswijk - kampen met een optelsom van sociaaleconomische kwetsbaarheden. Het gebied telt veel sociale huurwoningen en particuliere huurwoningen. Er wonen veel (jonge) mensen met een laag opleidingsniveau en/of met een zorgbehoefte. Met name in Oud-Oost zijn de woningen of kamers klein, opereren huisjesmelkers en is er erg weinig leefruimte, met ruim 8.000 inwoners per vierkante kilometer. In Leeuwarden-Oost maken criminelen en opportunisten misbruik van de kwetsbare positie van bewoners. Er worden drugs verkocht, er wordt veel geld gevraagd voor slechte woningen of kamers en er wordt ontoereikende of niet-effectieve zorg verleend. Kwetsbare personen worden klemgezet. Ondermijning is daarmee ook (en vooral) een sociaal probleem: criminelen en opportunisten benutten of verergeren de sociale problemen.

De gemeente Leeuwarden telt 36 officiële kernen en de oppervlakte bedraagt alles bij elkaar 256 vierkante kilometer. Het buitengebied telt afgeschermd panden: agrarisch vastgoed (boerderijen, schuren en stallen) en bedrijfspanden, onder meer op kleine bedrijventerreinen. Dit is geschikt voor criminelen die zoeken naar anonieme panden.

Leeuwarden krijgt te maken met criminele olievlekwerking. In de jaren negentig was de (open) drugscene sterk geconcentreerd in het stadcentrum, namelijk op de Weaze (met raamprostitutie) en omgeving. Het was de logische plek van drugshandelaren en van (verslaafde) drugsklanten, zoals 'junkies' en prostituées. De drugsproblematiek verspreidde zich over de stad: *geografische olievlekwerking*. Verslaafden en drugsdealers werden meer en meer gehuisvest in Leeuwarden-Oost. In sociale huurwoningen, in panden van huisjesmelkers en bij zorgaanbieders. Een categorie huisjesmelkers werkt samen met zorgaanbieders, want kwetsbare zorgcliënten worden onder andere in hun panden gehuisvest. Sociale verloedering ligt op de loer of tekent zich af in een steeds groter deel van de stad, met name op en rondom de Vlietzone en in Oud-Oost. Tegelijkertijd vinden personen uit Bilgaard en de Vrijheidswijk aansluiting bij de drugswereld: als klant en/of als dealer. Er treedt ook *sociale olievlekwerking* op, want drugscriminaliteit oefent aantrekkingskracht uit. Het is een manier om geld te verdienen. Een categorie heeft criminele inkomsten nodig om te overleven, terwijl het voor anderen een manier is (of lijkt) om snel inkomsten en bezittingen te bemachtigen. Het misdaadgeld lonkt en dat werd lang onderschat. Er treedt ook *criminele olievlekwerking* op. Drugscriminaliteit hangt namelijk samen met (en versterkt) andere vormen van

criminaliteit. Het resulteert onder meer in witwassen, als basis voor investeringen in de bovenwereld.

Fysieke kenmerken resulteren in een criminele sub-infrastructuur. De verbindingen zijn goed over de weg, het water en het spoor: richting Nederlandse steden (ook in de Randstad), naar zeehavens (in Noord-Nederland) en naar het buitenland, richting Duitsland en Scandinavië. Drugscriminelen uit de Randstad of uit Zuid-Nederland weten Leeuwarden of Friesland te vinden. Omgekeerd zijn criminelen uit Leeuwarden bovenlokaal actief, onder meer door heel Friesland en in de provincie Groningen. Mobiele drugshandelaren (uit Leeuwarden) opereren in de regio rondom Leeuwarden en door het land heen. Criminele drugsnetwerken uit de Randstad waren en zijn actief in Leeuwarden. Er worden over de weg, per vrachtwagen of in busjes drugs uitgevoerd naar het buitenland, onder meer richting Duitsland en naar Scandinavië. In de toplaag van de criminele drugswereld bestaan contacten tussen netwerken in de Friese en Leeuwarder onderwereld en die in Zuid-Nederland, in het bijzonder Noord-Brabant. De precieze betekenis van de zeehavens in Noord-Nederland (waaronder de haven in Harlingen) en van de vele jachthavens in en rondom de gemeente Leeuwarden voor de drugscriminaliteit is onduidelijk. Het is - ondanks één spraakmakende casus met een Urker kotter met cocaïne - in de kern een blinde vlek, al staat vast dat de gebrekkige informatie, het lage niveau van de publiek-private beveiliging en de gesloten wereld van de visserijsector criminele kansen bieden. Leeuwarden telt talrijke jachthavens en jachtwerven. Jachthavens zijn ontmoetingsplaatsen, ook voor criminelen. Het zijn (in hoogtij-maanden) locaties met (veel) potentiële klanten voor drugshandelaren.

Criminele netwerken uit Leeuwarden benutten, tot slot, de anonimiteit in het Friese buitengebied. Dat is dunbevolkt. Criminelen vinden buitenaf bijna vanzelf wat ze zoeken, namelijk mogelijkheden om criminele praktijken af te schermen.

De **sociaaleconomische situatie** creëert criminele gelegeheidsstructuren. In de gespreksronde en in geschreven bronnen wordt onderstreept dat veel personen en gezinnen in Leeuwarden (over generaties heen) kampen met armoede. Bovendien is de economische welvaart in Friesland meer aanwezig in het buitengebied dan in stedelijk Leeuwarden. Voor mensen die leven rond het sociaal minimum is Leeuwarden een aantrekkelijke woonplaats vanwege de sociale ondersteuning en dienstverlenende opstelling. Armoede is in Leeuwarden een stevig probleem, ook in relatieve zin, want in 2008 kopt Binnenlands Bestuur: *“Armste buurt blijft in Leeuwarden”*. Het betreft op dat moment de Vrijheidswijk-West. Meer recente CBS-cijfers zijn iets minder ongunstig, al onderstrepen ze de lokale armoede. In 2020 zet het CBS - wat betreft het percentage huishoudens met een laag inkomen - Leeuwarden met een score van 10,8 procent op plak acht van alle Nederlandse gemeenten. In 2020 kampten 8,6 procent van de huishoudens in Leeuwarden met energiearmoede. Armoede staat niet op zich, want het gaat vaak gepaard met financiële problemen, met (overlast van) criminaliteit en met een slechte gezondheid. De combinatie van armoede, criminaliteit en ongezondheid komt in kwetsbare wijken (zoals in Leeuwarden-Oost) tot uitdrukking in de normalisatie van drugsgebruik en in de continue aanwezigheid van dealers.

Er is in Leeuwarden door particuliere eigenaren geïnvesteerd in (verbouwingen van) goedkoop vastgoed. Dit biedt kansen om geld wit te wassen. Bijvoorbeeld door bij aan- en verkopen een deel van de betaling contact te laten verlopen. Opgebouwde vastgoedportefeuilles bieden vervolgens de mogelijkheid om het vermogen (in de bovenwereld) uit te bouwen. Het onderscheid tussen ‘witte’ en ‘foute’ geldstromen vervaagt of valt niet te maken. Woonruimte is schaars en kan daardoor een pressiemiddel zijn richting huurders in een afhankelijke positie, zoals 1.) personen uit de drugscene (gebruikers/verslaafden); 2.) zorgcliënten; 3.) ex-gedetineerden en 4.) arbeidsmigranten.

De kansenstructuur voor zorgfraude is in het hele land riant, want het is eenvoudig om actief te worden als zorgaanbieder en er is weinig informatie beschikbaar voor rechtmatigheidstoezicht. In

Leeuwarden-Oost wordt veel zorg geleverd: Wmo-zorg en jeugdhulp, plus Wlz-zorg en forensische zorg. Er bestaan bij respondenten zorgen over het koppelen van zorg en wonen in panden van huisjesmelkers.

Voor enkele risicobranches geldt dat Leeuwarden een bovengemiddeld aantal vestigingen telt, namelijk telefoonwinkels; fitness/sportscholen; cafetaria's, lunchrooms, snackbars; en cafés. De gemeente Leeuwarden telt twee grote bedrijventerreinen met elk ongeveer vierhonderd bedrijven en enkele kleinere terreinen of locaties. Op de (twee grote) bedrijventerreinen is er oog voor veiligheid en veiligheidsbeleid, al wordt met name gelet op geregistreerde criminaliteit en overlast. Ondernijming staat nog niet scherp op het netvlies. Als door een 'ondernijmingsbril' naar de bedrijventerreinen wordt gekeken, valt op dat criminele of illegale praktijken kunnen gedijen, onder meer door afgeschermd panden en boxen en het lage niveau van toezicht en controle. Dat biedt mogelijkheden voor onder andere criminele ontmoetingen, drugscriminaliteit en illegale bewoning.

Experts zien in Friesland (inclusief Leeuwarden) grootschalige en georganiseerde drugsproductie, inclusief samenwerking van lokale criminelen met criminele netwerken uit de Randstad of uit Noord-Brabant. Dit veroorzaakt een **opsporingsspagaat**. De bovenlokale (regionale en nationale) drugscriminaliteit krijgt prioriteit en op basis van beschikbare informatie (onder andere via gekraakt crimineel berichtenverkeer) zijn daarover opsporingsindicaties beschikbaar. Er zijn tegelijkertijd vermoedens of verdenkingen omtrent (meer) lokale criminele praktijken. Er is bij politie en justitie echter weinig ruimte voor lokale opsporing.

5.2 Ondernijmende praktijken

De top-3 met ondernijmende praktijken volgt het landelijke (en stedelijke) patroon, namelijk drugsproductie (met name hennepcultuur), drugshandel en misstanden met vastgoed.

Hennepcultuur groeit in Leeuwarden in de jaren tachtig uit tot een belangrijk crimineel verdienmodel. Dit verloopt deels langs een geïkt Nederlands patroon, namelijk als een staaltje van zelfredzaamheid voor volkse (autochtone) criminele netwerkjes. In wijken met hennepcriminelen nemen het geweld en de overlast af, want de belangen komen anders te liggen. Hennepinkomsten worden beschermd en de politie wordt bij voorkeur op afstand gehouden. Het valt op dat (een categorie) kwekerijen al 'vroeg', namelijk vanaf de jaren negentig, professioneel worden aangelegd. De criminele *know how* was en is daartoe aanwezig. Dit legde de basis voor lokale drugsproductie én voor bovenlokale criminele contacten en praktijken. In en rondom Leeuwarden zijn personen en netwerkjes actief als zogenoemde hokkenbouwers, gespecialiseerd in de aanleg van hennepkwekerijen. Criminele netwerken zochten en zoeken naar locaties waar een hennepkwekerij kan worden geïnstalleerd. Er lijkt wat dat betreft niet een echte voorkeur voor een klein pand (met een bescheiden kwekerij) of juist voor een grote(re) afgeschermd kwekerij, bijvoorbeeld in een bedrijfspand of agrarisch object. Er worden bescheiden kwekerijen opgerold in Leeuwarden en (hele) grote; ook buiten Leeuwarden, maar met betrokkenheid van Leeuwarder criminelen. Die bovenlokale criminaliteit haakt aan bij criminele netwerken die landelijk of internationaal actief zijn. Daarbij gaat het niet alleen om hennepcultuur, maar ook om productie van synthetische drugs en om drugsexport.

De **drugshandel** in Leeuwarden is zichtbaar in het straatbeeld. In een groot deel van de stad opereren en/of wonen dealers, hetgeen drugsverslaafden aantrekt; en omgekeerd trekken verslaafden weer dealers aan. Het betreft het gebied van de binnenstad, via de Vlietzone naar de Vrijheidswijk en Bilgaard. Criminele groepen (ook uit het 'zwarte' segment) zijn vanuit de Randstad naar deze twee laatstgenoemde wijken getrokken. Daar worden jongens en jongemannen geposteerd als eenvoudige uitvoerder. Bij werkbezoeken wijzen professionals probleemloos dealers

aan. In de Vlietzone wonen veel drugsverslaafden en (potentiële) drugsgebruikers: bij zorginstellingen, in sociale huurwoningen, in kamers van huisjesmelkers en in kamers die - in een soort coproductie - beschikbaar worden gesteld door huisjesmelker en zorgaanbieder. Leeuwarden-Oost telt ook drugspanden. Dat zijn panden waar drugsverslaafden wonen en overlast veroorzaken, mogelijk omdat één van hen dealt of omdat een dealer het pand gebruikt. Andere panden zijn in de eerste plaats een thuishonk voor dealers. Op ontmoetingsplaatsen treffen drugshandelaren elkaar. Zij opereren niet alleen lokaal, maar ook buiten de gemeentegrenzen. Er bestaat een relatie tussen stedelijke drugsscene en bedrijventerrein de Hemrik. Auto's die worden gebruikt door dealers rijden op en neer tussen de stad en bedrijventerrein, mede omdat drugscriminelen daar auto's huren of leasen.

Er bestaat verwevenheid tussen drugscriminaliteit en vermogensdelicten, zoals inbraak of diefstal van onder meer auto's, (elektrische) fietsen of scooters. Dit komt langs drie lijnen tot stand: 1.) klassieke verwervingscriminaliteit (drugsverslaafden stelen om aan contant geld te komen, onder meer om drugs te kopen); 2.) een categorie criminelen combineert drugshandel met vermogensdelicten; en 3.) een categorie begint op jonge leeftijd met vermogensdelicten, hetgeen de basis legt voor de stap naar drugscriminaliteit.

De zogenoemde digitale criminaliteit ligt in Noord-Nederland (waaronder Friesland) op een relatief hoog niveau. Het is een misdaadmarkt waarop ook jongeren en jongvolwassenen actief zijn, deels in combinatie met drugscriminaliteit. Digitale criminaliteit is ingebed in culturen waarin het verdienen van (snel) geld, ook met drugsdelicten, een doel op zich is. Buitgemaakt misdaadgeld, luxegoederen en wapens geven status in de schaduweconomie. Dergelijk crimineel opportunisme gaat samen met digitale criminaliteit, want op het *darkweb* kunnen digitale tools worden gekocht die dit tamelijk eenvoudig maken. Bovendien is in criminele kringen inmiddels bekend hoe er langs digitale weg slachtoffers gemaakt kunnen worden.

In Leeuwarden is door particuliere ondernemers geïnvesteerd in **vastgoed**, ook door zogenoemde huisjesmelkers die vooral kleine en goedkope panden kochten, weinig investeerden in die panden en de huurinkomsten maximaliseerden. Dit heeft (onder meer in Leeuwarden-Oost) geresulteerd in een particuliere machtsbasis met grote maandelijkse geldstromen (huurinkomsten), inclusief afhankelijkheden van huurders. In Leeuwarden(-Oost) zijn kwetsbare personen, zoals drugsverslaafden en zorgcliënten, een belangrijke huurders-categorie. Respondenten wijzen op de volgende ondermijnende vastgoedpraktijken: 1.) opportunistische vastgoedeigenaren die overtredingen begaan, zoals bouwen in strijd met de vergunning, onveilige situaties, over-bewoning of illegale bewoning; 2.) ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de onderwereld naar de legale vastgoedmarkt; en 3.) vastgoedeigenaren die deel uitmaken van lokale netwerkjes met daarbinnen criminele praktijken. Binnen netwerken van lokaal investerende (rechts)personen vervaagt het onderscheid tussen onder- en bovenwereld. Er worden onderling panden verkocht. Deze transacties zijn, net als eventuele verbouwingen, witwasgevoelig. Vastgoedbelangen worden verdedigd, ook met bedreiging en intimidatie, onder meer richting de stichting Vlietvaardig die systematisch informatie verzamelde over particulier woningbezit, overlast en regelovertreding. De stichting Vlietvaardig staakte begin 2023 haar activiteiten.

De **sociale veiligheid van zorgcliënten** ligt in Leeuwarden-Oost op een laag niveau. In dit gebied wordt veel zorg geleverd aan talrijke cliënten, waaronder cliënten die in panden worden gehuisvest van particuliere vastgoedeigenaren. In een dichtbebouwde en sociaal chaotische omgeving, met geconcentreerde criminaliteit (onder meer drugshandel en vermogensmisdrijven), is het uitermate moeilijk om resultaten te boeken bij zorgverlening, ook als de zorgaanbieder doet wat redelijkerwijs gevraagd mag worden. Dit noemen we de sociale paradox. In Leeuwarden-Oost worden (veel)

kwetsbare zorgcliënten geplaatst om hun leefsituatie en zelfredzaamheid te versterken, terwijl dat juist dáár zo moeilijk is. Er bestaan onder respondenten (soms stellig formuleerde) vermoedens omtrent zorgfraude, maar uiteindelijk is er onzekerheid of dit op niet-incidentele basis voorkomt in Leeuwarden. Er bestaan fraudekansen in Leeuwarden-Oost, omdat dit eenvoudigweg voor heel Nederland geldt en dit gebied een concentratie kent van (kwetsbare) zorgcliënten en van zorgaanbieders. Dát er in Leeuwarden daadwerkelijk - systematisch en georganiseerd - met zorg wordt gefraudeerd staat niet vast. Er bestaat een gat tussen aan de ene kant verhalen, casus en noodkreten van respondenten over (bewuste) ontoereikende zorg, en aan de andere kant het ontbrekende concrete bewijs. Er is binnen de gemeente 3 fte beschikbaar voor rechtmatigheidsonderzoek naar Wmo-zorg en jeugdhulp.

Naast de bovengenoemde praktijken, komen de volgende ondermijnende patronen in beeld:

- Er is een (grote) toename van illegale sekswerkers, voornamelijk uit Zuid-Amerika of Thailand, die door het land (en de EU) bewegen, ook met een verlopen visum.
- Er zijn signalen dat Oost-Europeanen zich bezighouden met vrouwenhandel, hetgeen uitmondt in seksuele uitbuiting.
- Respondenten stuiten op aanwijzingen dat raam-prostituées op de Weaze worden gedwongen om “onder de prijs” te werken, hetgeen een indicatie is voor mogelijke uitbuiting.
- Er zijn massagesalons waar seksuele diensten (een “happy end”) zouden worden verleend. Er bestaan zorgen over de leef- en werkomstandigheden van de vrouwen die daar werken.
- In Leeuwarden worden - net als onder meer in de stad Groningen en in Delfzijl – kwetsbare personen klemgezet die afkomstig zijn uit Curaçao. Er zijn personen of bureaus die op Curaçao (jonge) mensen benaderen om naar Nederland te gaan. De kosten voor de reis en voor huisvesting dienen te worden verdiend en (terug)betaald, hetgeen onder meer gebeurt met drugscriminaliteit of illegale prostitutie.
- Jongeren komen langs verschillende paden onder criminele druk te staan. Criminelen zoeken naar geschikte loopjongens. Door de opkomst van sociale media is de rekrutering deels verplaatst van fysieke ontmoetingsplaatsen naar de digitale wereld.
- Respondenten en observaties wijzen op incongruenties - dat zijn gedragingen en omstandigheden die afwijken van reguliere bedrijfsvoering - in de autosector, zoals een gebrek aan klanten. Er zijn signalen over criminele dienstverlening, zoals verborgen ruimtes inbouwen of lease- of huurauto's ter beschikking stellen aan criminelen.
- Er wordt gehandeld in illegaal vuurwerk. De politie neemt in Leeuwarden regelmatig illegaal vuurwerk in beslag.
- Het project 'Zicht op Ondernijning' registreert in Leeuwarden - van 2011 tot en met 2016 - in totaal 3.610 verdachte transacties. Dat zijn er 293 per 10.000 inwoners. In Noord-Nederland is dat de op één na hoogste gemeentelijke score.

5.3 De bestuurlijke aanpak van ondernijning

In de jaren negentig en na de eeuwwisseling kwam de probleemgerichte aanpak van veiligheidsvraagstukken van de grond in Leeuwarden. Dit werd gericht op hardnekkige drugsproblemen, onder meer in de binnenstad. Ook werd door politie en gemeente opgetreden tegen geweld in het uitgaansleven. In 2007 startte in Heechterp-Schieringen de zogenoemde (landelijk gefinancierde) wijkenaanpak, met vooral investeringen in huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid. Bij het veiligheidsbeleid lag de focus op overlast, subjectieve veiligheid en

verloedering. Georganiseerde criminaliteit stond nog niet op het netvlies. Vanaf ongeveer 2014 werd langzaam duidelijk dat de criminaliteit in Leeuwarden hardnekkig is en vraagt om stevige inspanningen. Er werd geconstateerd dat de drugshandel zich over de stad verspreidde en dat kwetsbare personen onder slechte omstandigheden wonen in panden van huisjesmelkers.

Het college-akkoord 'Nu investeren in de toekomst' (2022-2026) benoemt veiligheid als één van de Leeuwarder ambities. Ondernijning wordt betiteld als een groeiend probleem dat de samenleving bedreigt. Preventie en handhaving dienen te worden gecombineerd, onder meer bij de wijkgerichte aanpak. Het Programmaplan voor Leeuwarden-Oost wordt aangekondigd. Dat plan verschijnt in september 2022 en constateert dat "(...) drugshandel, uitbuiting, geweld en andere vormen van criminaliteit" zijn geconcentreerd in Leeuwarden-Oost. Dit plan is een subsidieaanvraag in het kader van het landelijk programma 'Preventie met Gezag' om de ondernijnende criminaliteit terug te dringen in kwetsbare wijken, met de focus op jongeren en jongvolwassenen tot 27 jaar. Voor de periode van 2023 tot en met 2026 komt in totaal ruim € 9,9 miljoen beschikbaar voor de aanpak in Leeuwarden-Oost.

Het actuele gemeentelijke veiligheidsplan - de zogenoemde Veiligheidsagenda (2023-2026) - benoemt vijf prioritaire thema's, waaronder ondernijnende criminaliteit, Leeuwarden-Oost en mensenhandel en prostitutie. De prioriteit voor ondernijning stoelt op de constatering dat criminele netwerken schadelijk zijn en (sociale) ellende veroorzaken. Bij de aanpak krijgt de bestrijding van drugshandel voorrang en de inzet van de Wet Bibob wordt uitgebreid tot vastgoedtransacties en zorg. Voorts worden integrale controles uitgevoerd, onder meer op bedrijventerreinen. Het tegengaan van mensenhandel - met bijzondere aandacht voor illegale prostitutie en de actualisatie van het prostitutiebeleid - is een aparte prioriteit, al kan het worden gezien als een element van de ondernijningsaanpak. Dat geldt ook voor de integrale aanpak in Leeuwarden-Oost, waartoe inspanningen worden geleverd langs drie lijnen. Ten eerste strikte preventie (minder jongeren in de criminaliteit laten belanden), waarbij een beroep wordt gedaan op (preventief ingestoken) jeugdreclassering, HALT-trajecten, jongerenwerk en straatcoaches (jeugdboa's). Ten tweede extra inzet bij (beginnende) criminaliteit door politie en sociaal werkers, alsook met de zogenoemde persoonsgerichte aanpak. Ten derde wordt, om recidive te voorkomen, extra intensieve jeugdreclassering ingezet, net als (specialistische) extra begeleiding bij re-integratie na detentie. Ook wordt de wijkfunctie van het Openbaar Ministerie versterkt, met één aanspreekpunt voor zaken in Leeuwarden-Oost.

De gemeentelijke ondernijningsaanpak ligt feitelijk - binnen de sector Juridische en Veiligheidszaken (JVZ) - voor een groot deel in handen van OOV-ambtenaren met de portefeuille criminaliteit & handhaving, een ambtenaar van Bijzondere Wetten (Bibob) en twee juristen van het cluster Juridische Zaken/Bijzondere Wetten. Deze ambtenaren werken binnen interne en externe netwerken aan de ondernijningsaanpak. De politie is daarbij de belangrijkste externe partij, met het RIEC in een adviserende en aanjagende rol. Voor de huidige en toekomstige gemeentelijke aanpak is relevant dat (in 2023) het Directieteam ondernijning heeft benoemd als directieopgave, met de gemeentesecretaris als ambtelijk portefeuillehouder.

Er komen bij het veldwerk vier actiegerichte coalities in beeld. Ten *eerste* trekken en sleuren het OOV-trio en de JZ-juristen aan de aanpak van ondernijning, waarbij ze toegang hebben tot belangrijke overlegvormen, onder meer over de casusgerichte ondernijningsaanpak en het periodieke overleg over drugspanden. Ten *tweede* organiseert het Meldpunt Overlast Leeuwarden (MOL), in samenspel met onder meer OOV-ambtenaren, veel relevante interventies. Dit gebeurt op tal van terreinen, ook bij overlast die samenhangt met (ondernijnende) criminaliteit. Ten *derde* bestaat al jarenlang een gestructureerde (integrale) aanpak van drugspanden. Nijpende casus kunnen via een speciaal overleg terechtkomen op besluitvormingsniveau. Ten *vierde* wordt in een

samenwerkingsverband (het zogenoemde toezichtmodel) opgetreden tegen geografisch geconcentreerde criminaliteit, met name drugscriminaliteit en vermogenscriminaliteit. Al doende is, naast enkele private partners, een vierhoeks-coalitie ontstaan tussen politie (agenten op straat en specialisten van de criminaliteitsinterventiegroep), boa's, OOV-ambtenaren en juristen. Straatinformatie wordt doorgezet naar het beleidsniveau, zodat in die kringen doorklinkt wat zich afspeelt in de stad. Dit heeft hardnekkige sociaal-criminele problemen in de Vlietzone geagendeerd.

De ondermijningsaanpak is geprioriteerd en er wordt actie ondernomen, al bestaan er knelpunten bij de stap van planvorming naar uitvoering. De werkdruk is vandaag de dag te hoog. Leeuwarden is een incident-gevoelige gemeente, getuige repeterende incidenten op het brede spectrum van criminaliteit tot sociale problematiek. Hierdoor wordt Leeuwarden extra geraakt door de (landelijke) driedubbele groei van de gemeentelijke veiligheidstaak: meer complexe problematiek, meer veiligheidstaken en een taakverschuiving van politie naar gemeente, in het bijzonder richting de boa-organisatie. Het resulteert in overvraging van de huidige gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Voor de OOV-ambtenaren met 'criminaliteit & handhaving' in portefeuille is ondermijning een taak die er in de afgelopen tien jaar bij is gekomen, naast vijftien (!) andere taken. De hoge werkvoorraad noopt tot selecties. Wat wordt (eerst) opgepakt en wat niet of later? Bij sociaal-criminele problematiek krijgen ambtelijke professionals te maken met een boemerangeffect. Als ze een kwestie (tijdelijk) laten rusten, verdwijnen de problemen niet, waardoor de kans groot of aanzienlijk is dat de problemen weer opspelen. Mogelijk nadat de situatie is verergerd. Voor het gehele OOV-cluster geldt dat in totaal 43 taken zijn toebedeeld aan negen OOV-ambtenaren. De Leeuwarder ondermijningsaanpak is niet in handen gelegd van een aantal specialisten, al kan de beschikbare capaciteit (binnen de sector JVZ) worden geraamd op 3 fte. Dat is vrijwel de formatie die de gemeente Groningen hiervoor beschikbaar had in 2022. Naar aanleiding van het rapport Groningse Praktijken heeft de gemeenteraad structureel 1 miljoen euro beschikbaar gesteld. Dit heeft geresulteerd in een capaciteitsuitbreiding waardoor thans een gespecialiseerde formatie van 14,31 fte beschikbaar is voor de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Per 100.000 inwoners bedraagt de capaciteit voor de gemeentelijke ondermijningsaanpak in Groningen 6,0 fte, tegenover 2,4 fte in Leeuwarden. Als wordt gekeken naar het totaal aantal veiligheidsambtenaren, dan telt de gemeente Groningen aanzienlijk meer capaciteit dan Leeuwarden. Zie tabel 4.1.

Er zijn geen *slack resources* in de Leeuwarder veiligheidsorganisatie: overcapaciteit die kan worden benut bij (mini)crises, andere piekgebeurtenissen of tijdrovende beleidstrajecten of concrete dossiers. Door de incidentgevoeligheid van Leeuwarden dienen dergelijke kritieke gebeurtenissen zich toch aan; structureel en naast elkaar, net als ziekteverzuim of vacatures. Er is ook geen analist beschikbaar om uit te zoeken wat - qua criminele risico's en praktijken - de stand van zaken is in een gebied, branche of beleidsdossier. Bij de gemeentelijke ondermijningsaanpak is het interne samenspel tijdrovend voor JVZ-ambtenaren. Op andere afdelingen bestaat twijfel over de schadelijke effecten van strafbare feiten of systematische overtredingen. Criminaliteit is een realiteit die ambtelijk kan worden betwist of die op afstand staat van gehanteerde werk- en denkwijzen. Tot slot bestaat onder JVZ-ambtenaren behoefte aan 'straat-informatie' van burgers en van uitvoerende professionals over schrijnende sociale situaties en over mogelijke criminaliteit of overtredingen. Wat dit betreft zijn de meldingen van burgers bij het MOL een wenkend voorbeeld: meldingen worden beoordeeld, waarna actie wordt georganiseerd die belangrijk is voor de leefbaarheid en (sociale) veiligheid in Leeuwarden.

5.4 Aanbevelingen

Tot slot formuleren we enkele aanbevelingen. Op dit vlak houden we het kort, omdat we vinden dat er - op basis van de uitgevoerde empirische analyse - ruimte behoort te zijn voor een politiek-bestuurlijk en professioneel debat. Voor zover we dan toch (vier) aanbevelingen formuleren, schatten we in dat deze noodzakelijk zijn om de ondermijningsaanpak een impuls te geven.

Ten *eerste* is capaciteitsuitbreiding nodig binnen de sector JVZ, met name binnen de clusters OOV en Juridische Zaken/Bijzondere Wetten, zodat ambtenaren vrijgespeeld kunnen worden om te fungeren als inhoudelijke experts en aanjagers van de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Thans is ondermijning één van de vijftien taken van een OOV-trio. Dat is ontoereikend, zeker nu wordt ingezien dat ondermijning vraagt om (meer) gepaste handhaving, uitbreiding van Bibob-toetsing en in de kern (tegelijktijd) een sociaal-preventieve opgave is, gericht op het verbeteren van de kansen en sociale veiligheid van kwetsbare bewoners.

Ten *tweede* bestaat behoefte aan boa's die zich kunnen specialiseren in elementen van de ondermijningsaanpak, zoals controle van bedrijfspanden, andere controles en dagelijks toezicht en handhaving op tijden en locaties met (verhoogde kans op) criminele praktijken. Dit vergt meer capaciteit dan vandaag de dag inzetbaar is en specialisatie, met daaraan gekoppeld een investering in de opleiding en kwaliteiten van boa's.

Ten *derde* dient gemeente-breed - als onderdeel van de ondermijningsaanpak - te worden geïnvesteerd in de aanpak van misstanden in de vastgoedwereld. Als bestuurders en politici hierop aansturen, continueren ze als het ware de activiteiten van de stichting Vlietvaardig en tillen ze dit - met beschikbare organisatorische middelen en kennis - naar een hoger niveau. Inventarisaties van misstanden, actie daartegen en gepaste openbaarheid daaromtrent door burgers bleken bedreigend voor vastgoedondernemers, getuige de intimiderende reacties uit die hoek. Een betere aansporing om hiermee door te gaan en dit te intensiveren, is bijna niet denkbaar. Hierbij kan worden geprofiteerd van de Wet goed verhuurderschap.

Ten *vierde* is het belangrijk dat condities worden gecreëerd voor toereikende en resultaatvolle zorgtrajecten. Dit vereist relatiebeheer met professionele zorgaanbieders, maar ook steekhoudend toezicht op de kwaliteit en rechtmatigheid van de zorg. Dit vergt een helder inzicht in de zorg die in Leeuwarden wordt geleverd en in de acties die worden ondernomen om gewenste zorgresultaten te boeken en de geleverde zorg fraudebestendig te maken.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2022). *Een zorgelijk gebrek aan daadkracht. Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding*. Den Haag.

Essen, B. van (2014). *Illegale handel in professioneel vuurwerk. Een onderzoek naar de logistieke keten, modus operandi, afscherming en verwevenheid binnen de illegale vuurwerkhandel*. Masterscriptie. Apeldoorn: Politieacademie.

Fijnaut e.a., 1996 Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & Bunt, H. van de (1996). *Inzake opsporing: Enquêteopsporingsmethoden*, Bijlage VII: Eindrapport georganiseerde misdaad in Nederland. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Functioneel Parket Afpakken (2016). *Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht*. Functioneel Parket.

Informatie Knooppunt Zorgfraude (2020). *Verwevenheid zorg en criminaliteit*. Utrecht.

Kruisbergen, E.W., Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2015). Wat doen daders met hun geld? Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. *Justitiële verkenningen 2015/01*, 81-99.

LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.

Noordanus, P., Tops, P. & Torre, E.J. van der (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.

Noordanus, P., Torre, E.J. van der, Tops, P.W & Kester, J. (2021). *Preventie met Gezag. Een strategie voor weerbare wijken*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.

Struiksma e.a. (2020) Struiksma, N. Boxum, C., Hollenberg, S.J. & Woestenburg, N.O.M. (2020). *Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens. Onderwereld boven water?* Utrecht: Sdu (Politie & Wetenschap).

Tops, P.W., Duin, M.J. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of Sturen: Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn: Politieacademie.

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

Torre, E.J. van der, & Hulshof, M.H.M. (2000). *Een drugscene op Zuid (de Millinxbuurt): een model voor de strategische analyse van drugsscenes*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Torre, E.J. van der, Valkenhoef, J. van, Esman, C. Greven, H. (2017). *Veiligheid bij jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.

Torre, E.J. van der, & Heijkoop, M. M. (2020). *Zorgfraude. Een wereld te winnen*. Rotterdam: LokaleZaken.

Torre, E.J. van der (2022). *Van pionieren naar structureren. Over de gemeentelijke aanpak van zorgfraude*. Rotterdam: LokaleZaken.

Torre, E.J. van der & Tops, P. (2022). *Groningse Praktijken. Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in de gemeente Groningen*, Rotterdam: LokaleZaken.

Torre, E.J. van der, Tops, P., Duin, M. van & Jongepier, T. (2023). *Ondermijning in het Ommeland. Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van) ondermijning in negen Groningse gemeenten*. Rotterdam: LokaleZaken.

Vermeulen, I., Leest, W., van der & Dirksen, V. (2018). *De doorvoer van cocaïne via Nederland. Distributielijnen en doorvoermethoden*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Media en rapporten

In de voetnoten wordt verwezen naar bronnen in de media, op het internet en naar enkele gemeentelijke rapporten.

Bijlage 1

Korte toelichting op politieregistraties

De politie heeft registraties aangeleverd, onder meer over drugsincidenten. Het is nuttig om kennis te nemen van deze cijfers, maar er kleven ook beperkingen aan. We baseren ons op cijfers die de politie ontleent aan het BVH-registratiesysteem. Per geregistreerde gebeurtenis telt één feit-code: de zwaarste of het feit dat als eerste is ingevoerd. Als de politie bijvoorbeeld een aanhouding verricht vanwege een drugsdeal, waarbij de verkoper en de koper (met softdrugs op zak) worden aangehouden, dan wordt dit louter geteld als handel in softdrugs (en dus niet ook als drugsbezit).

De categorisering van een drugsincident is niet zo eenduidig of helder als wellicht het geval lijkt. Een incident of gebeurtenis wordt bijvoorbeeld weggeschreven als 'vervaardigen softdrugs', omdat dit op dat moment het meest passend lijkt. Er komt bijvoorbeeld een melding binnen over een mogelijke hennepkwekerij, maar uit onderzoek blijkt dat dit niet zo is of het wordt (bijvoorbeeld bij een warmtemeting) niet bevestigd. Toch bestaat de kans dat de registratie blijft staan als 'vervaardigen softdrugs', terwijl nog niet duidelijk is dat het hennepsteelt betreft of duidelijk si of lijkt dat dit niet zo is.

De grens tussen een drugsregistratie of een andersoortige politieregistratie kan ook diffuus zijn. Wat in het systeem wordt vastgelegd als drugsoverlast of drugshandel, zou in feite bijvoorbeeld kunnen gaan om jeugdoverlast. Al komt het omgekeerde evengoed voor: achter een melding (die wordt geregistreerd als) jeugdoverlast kan in werkelijkheid drugsgebruik of drugshandel schuilgaan. Er treedt onder-registratie op in het politiesysteem. Drugshandel en drugsteelt zijn delicten die in de regel zo goed mogelijk worden afgeschermd. Bij een illegale drugsdeal hebben verkoper en koper een gedeeld belang om dit buiten het blikveld van politie of burgers te doen. Dit betekent dat veel drugshandel of drugsteelt niet wordt geregistreerd.

Onder-registratie en foute registraties zijn een structureel verschijnsel. Het doet zich met andere woorden nu voor, maar ook in voorgaande jaren. Het staat - mits er geen veranderingen optreden in de wijze van registreren - vergelijkingen (in de tijd en tussen locaties) daarmee niet noodzakelijkerwijs in de weg. Registraties in het politiesysteem geven op z'n best een indicatie van de ontwikkelingen ten aanzien van drugscriminaliteit of drugsoverlast. Er zijn tijdelijke of toevallige factoren - waaronder beleidsveranderingen - die van invloed kunnen zijn op registraties van drugsincidenten. Respondenten wijzen erop dat de politiecapaciteit voor bestrijding van hennepsteelt is afgenomen, waardoor dit een (deel)verklaring is voor de afname van de geregistreerde hennepsteelt. Ook lijkt het erop dat kwekerijen beter worden beschermd tegen warmtemetingen. Vanwege dergelijke effecten is voorzichtigheid geboden om op basis van politiecijfers, bij vergelijkingen in de tijd, conclusies te trekken.

Colofon

Dit rapport is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Leeuwarden. Het is opgesteld door dr. Edward van der Torre, prof. dr. Pieter Tops en mr. Titia Jongepier MSc. Het rapport kan worden gedownload via www.lokalezaken.com.