

Groningse praktijken.

Een analyse van (de gemeentelijke aanpak van)
ondermijning in de gemeente Groningen

Edward van der Torre
Pieter Tops

IN HOUDS OPGAVE

1. Inleiding 3

- 1.1 Over ondermijning 3
- 1.2 Onderzoeksvragen 4
- 1.3 Onderzoeksactiviteiten 5
- 1.4 Leeswijzer

2. Ondermijning: gelegenheidsstructuren 6

- 2.1 Situationeel 7
 - 2.1.1 Een sub-infrastructuur voor (drugs)criminelen 7
 - 2.1.2 Regiofunctie 8
 - 2.1.3 Groningse criminelen: in de luwte 9
- 2.2 Economisch 10
 - 2.2.1 De economische onderkant van Groningen 10
 - 2.2.2 Macht- en vastgoedposities: een Gronings fenomeen 12
 - 2.2.3 Veel bedrijventerreinen: weinig oog voor ondermijning 13
 - 2.2.4 Risico-branches: verdachte Groningse netwerkjes 13
- 2.3 Cultureel 15
- 2.4 Gemeentelijk beleid: trage agendering van ondermijning 16
- 2.5 Afsluiting

3. Ondermijnende praktijken 17

- 3.1 Drugsproductie: Groningen als hennepstad 18
- 3.2 24/7-drugshandel: op straat, online en profijtelijk 21
- 3.3 Vastgoed: schadelijke effecten 24
- 3.4 Mensenhandel 26
- 3.5 Groningse broken windows: de prijs van repercussieloosheid 30
- 3.6 Overige fenomenen 31
- 3.7 Tot slot: Groningse grilligheid 33

4. Intermezzo - Woonwagencentrum ("kamp") De Kring: een veelzeggende casus 35

- 4.1 Over het kamp: lange historie en wisselende beelden 36
- 4.2 Wat is het kamp (zeker) niet? 37
- 4.3 Wat lijkt op hoofdlijnen (qua ondermijning) vast te staan? 38
- 4.4 Waarom veelzeggend? 40

5. De gemeentelijke aanpak van ondermijning 42

- 5.1 Veiligheid als pijler in grote steden (2000-2017): Groningen blijft achter 43
- 5.2 Coalitieakkoorden: veiligheid van terzijde naar ontwikkelpunt 44
 - 5.2.1 Akkoord 2014-2018: Groningen als veilige stad, geen oog voor criminaliteit 45
 - 5.2.2 Akkoord: 2019-2022: agendering van ondermijning
- 5.3 Groningse veiligheidsplannen
 - 5.3.1 Kadernota Integrale Veiligheid: 2015-2018
 - 5.3.2 Programma Veiligheid (2020): vier deelprogramma's en zestien thema's 46
 - 5.3.3 Beleidskader Veiligheid (2021-2024) 47
- 5.4 Barrières en vooruitgang 48
 - 5.4.1 Barrières
 - 5.4.2 In de actiestand 51
- 5.5 Afsluiting 55

6. In antwoord op de onderzoeksvragen 56

- 6.1 Criminele gelegenheidsstructuren 57
- 6.2 Criminele fenomenen 58
- 6.3 De bestuurlijke aanpak van ondermijning 61
- 6.4 Aanbevelingen 63
- Bijlage 1 Korte toelichting op politieregistraties 65

Colofon



IN LEI DING

1.1 Over ondermijning

Ondermijnende criminaliteit of 'ondermijning' wordt, kort samengevat, door ons opgevat als georganiseerde misdaad met schadelijke lokale effecten. Deze misdaad komt dichtbij voor burgers, lokale bestuurders, politiemensen en gemeenteambtenaren (Tops en Van der Torre, 2015). Ondermijning betreft dus niet alleen strafbare feiten, zoals drugsproductie, drugshandel, witwassen, illegaal gokken of illegale prostitutie. Het gaat namelijk ook om de sociale schade vanwege dergelijke criminele praktijken. Bijvoorbeeld uitbuiting, waarbij criminele netwerken misbruik maken van afhankelijkheden.

Schuldenposities worden niet alleen benut door criminelen, maar ook opgebouwd. Bijvoorbeeld door diensten aanvankelijk gratis ter beschikking te stellen (zoals woonruimte of drugs) en daarna wederdiensten op te eisen. De criminele wereld lijkt aantrekkelijk vanwege de kans om veel of gemakkelijk geld te verdienen, al is dat vaak schijn. Het is een harde wereld met concurrentie, allerhande risico's en intern geweld. De aantrekkingskracht van de criminele wereld ondermijnt sociaal overheidsbeleid, gericht op arbeidsparticipatie en onderwijs. Waarom enkele jaren studeren en vervolgens arbeid verrichten met een pover maandloon als met criminele diensten in korte tijd (beduidend) meer kan worden verdiend?

Georganiseerde criminelen gebruiken sociale problemen, onder meer door kwetsbare personen te rekruteren voor eenvoudig crimineel werk of te werven als klant van illegale goederen.

Er werd lang gedacht dat het wegnemen van achterstanden daarom - wat het lokaal bestuur betreft - volstond bij criminaliteitsbestrijding. Dat beleidsperspectief miskent dat criminaliteit niet alleen een bedreiging is, maar ook kansen biedt (Noordanus e.a., 2021). Criminele inkomsten maken families, groepen of netwerken min of meer autonoom, waardoor ze niet of minder afhankelijk zijn van de overheid, van onderwijsinstellingen of van werkgevers. Kortom, criminaliteit vervult op een perverse manier sociale functies.

De gemeentelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit heeft sinds het begin van deze eeuw een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. De eerste stap bestond uit het tegengaan van misbruik door criminele organisaties van de bestuurlijke infrastructuur. Daartoe werd in 2003 de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) ingesteld. Doel is dat gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies kunnen toetsen, in eerste instantie door zelf onderzoek te doen en om bij twijfel daarna het landelijk bureau BIBOB te kunnen inschakelen.

De tweede stap bestond uit het bij elkaar brengen van vertegenwoordigers van politie, OM, belastingdienst (FIOD), gemeenten en andere organisaties in zogenoemde Regionale Informatie en Expertise Centra. In de kern functioneren deze RIEC's op basis van een convenant dat de aangesloten organisaties in staat stelt onderling informatie uit te wisselen en op basis daarvan actie te ondernemen.

De derde en laatste stap tot nu toe bestaat uit de ontwikkeling van een brede aanpak van ondermijning. Zo'n aanpak bestaat niet alleen uit de inzet van controlerende instrumenten (zoals artikel 13b Opiumwet of de Wet BIBOB) en is ook niet alleen de verantwoordelijkheid van de afdeling veiligheid. Het betreft een gemeente-brede inzet, waarbij bijvoorbeeld ook de afdelingen bevolking (in- en uitschrijving BPR), sociale

zaken (uitkeringen, sociaal beleid), onderwijs (startkwalificaties), economie (werk) en wonen (vastgoed) een belangrijke rol spelen. Deze stap naar de ontwikkeling van een gemeente-brede aanpak is inmiddels in veel gemeenten in ontwikkeling.

1.2 Onderzoeksvragen

Deze studie heeft het signatuur van 'bestuurskundige criminologie'. Er wordt op basis van inzicht in ondermijning én in de huidige aanpak beredeneerd in hoeverre beleidsaanscherpingen wenselijk of noodzakelijk zijn. Wat beleid en organisatie betreft ligt de nadruk op de gemeente, al heeft de aanpak van ondermijning integrale aspecten.

We beantwoorden de volgende onderzoeksvragen:

- 1. Wat zijn belangrijke elementen van de stedelijke criminele gelegenheidsstructuur?**
- 2. Wat zijn belangrijke criminele fenomenen in Groningen en welke effecten hebben deze fenomenen?**
- 3. Hoe geeft de gemeente, organisatorisch en inhoudelijk, gestalte aan de aanpak van ondermijning?**
- 4. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning?**

1.3 Onderzoeksactiviteiten

We hebben de volgende onderzoeksactiviteiten verricht om de geformuleerde vragen te beantwoorden:

- ☉ Twee groepsinterviews (als startbijeenkomst): één met medewerkers van Vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) en één bij Burgerzaken.
- ☉ We hebben (groeps-)interviews - met maximaal drie respondenten - afgenomen van in totaal 37 respondenten. Het betreft zestien respondenten bij de gemeente (burgemeester; chef team OOV;

twee ondermijnings-specialisten, waaronder een analist; twee ambtenaren die o.a. zijn belast met Bibob-toetsing; een sociaal onderzoeker; twee ambtenaren belast met drugsbeleid; twee handhavers; een medewerker van VTH; twee ambtenaren belast met mensenhandel; en twee ambtenaren actief met ruimtelijke ordening / ontwikkeling); twee respondenten bij het Openbaar Ministerie; elf respondenten bij de politie; een respondent bij de Belastingdienst; twee respondenten van het RIEC Noord-Nederland; twee medewerkers van de Financial Intelligence Unit (FIU); een medewerker van WIJ Groningen; een externe deskundige; en een journalist.

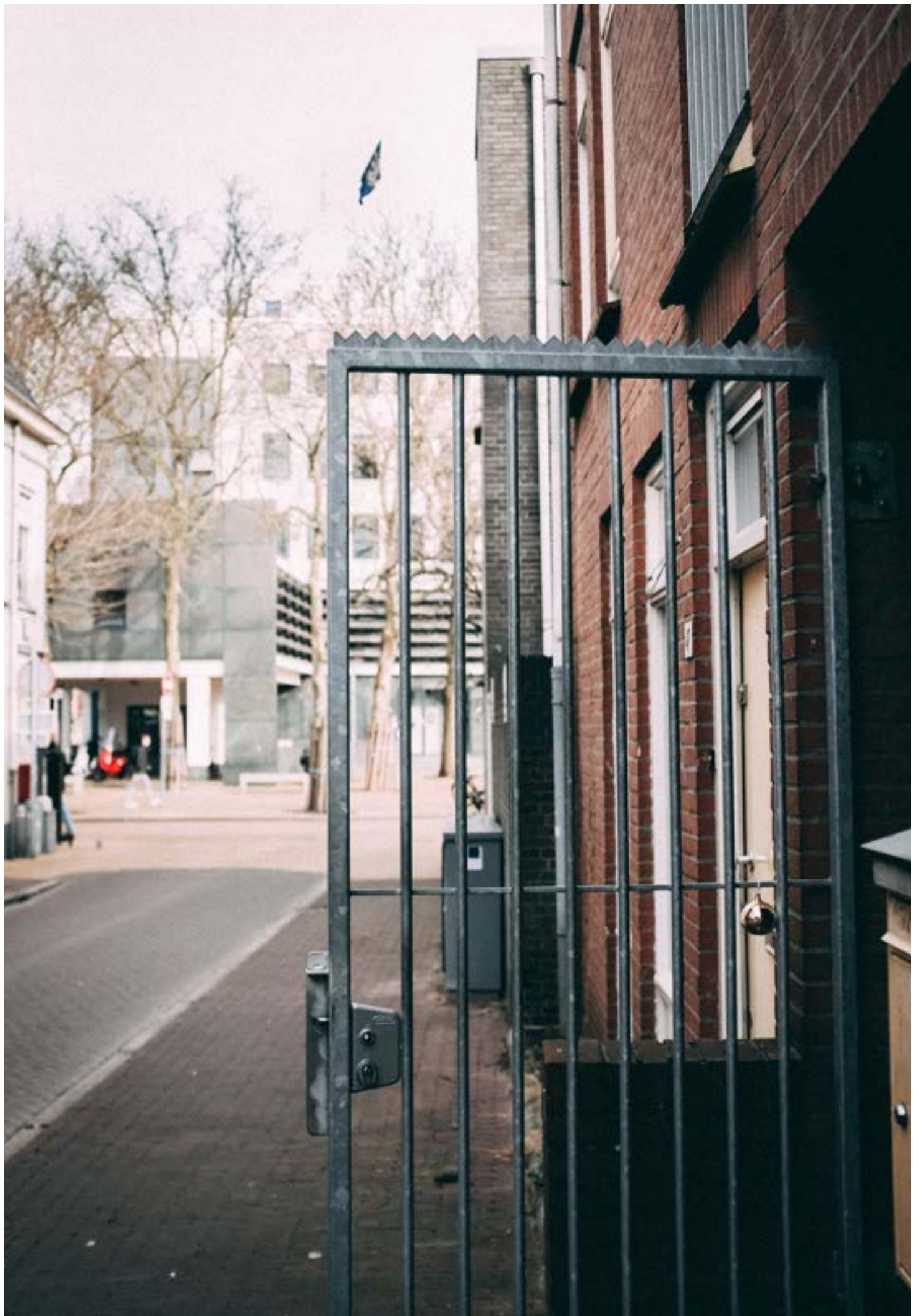
- ⊙ Op locaties die in de interviews werden benoemd vanwege ondermijnende praktijken, is door tenminste één onderzoeker (kort) geobserveerd, om een beeld te krijgen van de omgeving waarover respondenten hadden gesproken.
- ⊙ De onderzoekers hebben een politiefiche twee keer gesproken, waarbij het tweede gesprek werd gekoppeld aan een stadswandeling, zodat we deels letterlijk konden zien waarover werd gesproken.
- ⊙ Een onderzoeker heeft een bedrijventerrein bezocht met twee handhavers.
- ⊙ De politie heeft informatie verstrekt over geregistreerde drugscriminaliteit, de FIU heeft informatie aangeleverd over verdachte transacties en vanuit het project Zicht op Ondernijning kregen we informatie over vastgoed in Groningen.
- ⊙ Een concepttekst van dit rapport is, ter controle op feitelijke onjuistheden, van commentaar voorzien door de gezags-driehoek (gemeente, justitie en politie) en door het RIEC Noord-Nederland.

De beschrijving van ondernijning in Groningen is met name gebaseerd op informatie en inschattingen van respondenten, in het bijzonder professionals die werken in het veiligheidsdomein en in het ambtelijk apparaat. De door respondenten verstrekte informatie is deels gebaseerd op strafrechtelijke of bestuurlijke dossiers en/of op concrete ervaringen 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 criminaliteit die niet is bewezen. Zo dient de hele tekst dus steeds te worden gelezen, namelijk als een weergave van professionele ervaringen, inzichten en inschattingen wat betreft (ondernijnde effecten van) georganiseerde criminaliteit. Daarnaast vertelden respondenten over criminele kansen. Dit was relevant, want criminele kansen bestaan onder meer vanwege het bescheiden niveau van toezicht, controle en handhaving. Daardoor hebben respondenten eerder kennis over criminele kansen dan over criminele praktijken. Voor zover het gaat om sociale schade vanwege ondernijning zijn dossiers of juridische trajecten minder geschikte bronnen dan directe waarnemingen en ervaringen van respondenten, met niet zelden jarenlange observaties en ervaringen in de stad. Respondenten zijn uiteraard ook bevraagd over de beleidsmatige gang van zaken. Sterker, daar ligt het zwaartepunt van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 presenteert en analyseert de criminele gelegenheidsstructuren, zowel in de stad Groningen als in het (onlosmakelijk daarmee verbonden) Ommeland. In hoofdstuk 3 worden ondernijnde praktijken in Groningen beschreven. Hoofdstuk 4 is een intermezzo. Het beschrijft woonwagencentrum De Kring, omdat dit veel leert over de situatie in Groningen. Hoofdstuk 5 is bestuurskundig van aard en analyseert de gang van zaken vanaf 2010, met de nadruk op de huidige collegeperiode. Hoofdstuk 6 beantwoordt de onderzoeksvragen en kan worden gelezen als samenvatting.



**ONDER
MIJNING:
GELEGEN
HEIDS
STRUC
TUREN**

2

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de criminele gelegenheidsstructuren. De analyse attendeert onder meer op elementen van beleid en organisatie die kunnen worden verbeterd, zodat de criminele kansen afnemen. Hoofdstuk 5 gaat in op het gevoerde gemeentelijke beleid, al neemt dit hoofdstuk een schot voor de boeg. Tot voor kort golden andere prioriteiten dan ondermijning. Criminele gelegenheden liggen ook besloten in de fysieke nabijheid van een omvangrijk buitengebied, met economische achterstanden, en in de nabijheid van illegale markten in Duitsland en Scandinavië. Het valt op dat grootschalige drugsproductie voor de internationale markt wordt gezien als 'iets van de Randstad of Noord-Brabant' of als een verschijnsel dat omvangrijker is in (delen of steden in) Friesland of Drenthe. Hoewel hierin een kern van waarheid schuilt, bestaan er ook bovenlokale relaties tussen drugscriminelen in de stad Groningen en drugsproducenten of -importeurs in het Ommeland en in andere grote steden, inclusief de Randstad. Hier komt bij dat de stad andere interessante illegale of semilegale markten en verdienmodellen kent dan drugsproductie, in het bijzonder vastgoed en drugshandel. Achtereenvolgens wordt ingegaan op situationele (2.1), economische (2.2), culturele (2.3) en beleidsmatige (2.4) elementen van de Groningse criminele gelegenheidsstructuren.

2.1 Situationeel

2.1.1 Een sub-infrastructuur voor (drugs)criminelen

Als verreweg de grootste stad in Noord-Nederland is Groningen, met ruim 230.000 inwoners, het middelpunt van de regionale infrastructuur. Noord-Nederland combineert stedelijkheid (Groningen, Assen, Emmen en Leeuwarden) met een omvangrijk buitengebied, enkele zeehavens en een goede ontsluiting over weg, water en spoor, ook richting Duitsland en Scandinavische landen. Dit is binnen Nederland een sub-infrastructuur met legale economische mogelijkheden die ook worden benut door de criminele (drugs)industrie. Drugscriminelen die groot zijn geworden in de Randstad en in de zuidelijke grensstreek, zijn met productie of handel ook actief in Noord-Nederland.

Nederland

Nederlandse drugscriminelen zijn actief op alle belangrijke drugsmarkten. Ze zijn internationaal gericht en lokaal verankerd in netwerken. Mondiaal is de vraag naar drugs gegroeid. Nederlandse criminelen weten daar op in te spelen, in de afgelopen jaren met de opkomst van de productie van methamfetamine. Nederland is wat georganiseerde drugscriminaliteit betreft de belangrijkste logistieke draaischijf in de EU en vervult daarbij internationale functies: 'Main producer' van mdma (xtc) en amfetamine, met België; 'Main distribution hub' voor cannabis; 'Main entry point en distribution hub' voor cocaïne, met België en Spanje; en 'Main distribution hub' voor heroïne (EMCDDA & Europol, 2019; Noordanus e.a., 2020). De criminele drugsindustrie profiteert van de Nederlandse fysieke infrastructuur – wegen, spoor netwerk, maritieme sector en luchtvaart - die tot de absolute top in de wereld behoort. Hier komt een sterke handelsgeest bij. Dat is terug te zien in beperkingen aan controle en toezicht, want die mogen het handelsverkeer niet te veel verstoren. De Douane hanteert bij controles een uitgekende werkwijze, al wordt het overgrote deel van de goederen die in Nederland de EU-grens passeren niet gecontroleerd (Van Wijk e.a., 2020). Bovendien ligt de focus op controle van binnenkomende goederen, hetgeen kansen biedt om drugs uit te voeren. Het goederen- en personenverkeer binnen de EU wordt nauwelijks gecontroleerd. Hierdoor zijn, vanuit een crimineel perspectief, drugstransporten binnen de EU relatief veilig (Van der Torre e.a., 2021). Internationale zeehavens en luchthavens kennen in Nederland een uitgebreide publiek-private veiligheidsorganisatie. Het heeft geleid tot systematische infiltratie, met name via goedkope arbeidskrachten die (via toegangspassen) toegang hebben tot (beveiligde) gebieden en goederen. De Nederlandse infrastructuur kent echter enkele achterdeuren die worden benut door criminelen, zoals kleinere (zee)havens in de regio (Noordanus e.a., 2020).

Groningen

De stad Groningen is over het spoor (vanuit Zwolle) en via de snelweg (over de A6 en A7 of A28) goed bereikbaar. De sub-infrastructuur in het Noorden kan worden benut voor invoer, uitvoer en doorvoer van drugs en andere verboden goederen.

Over de weg is Duitsland goed bereikbaar, net als Scandinavische landen. Scandinavië is van oudsher - reeds vanaf de opkomst van de amfetamineproductie in de jaren zeventig - een serieuze afzetmarkt voor Nederlandse drugsproducenten (Tops e.a., 2018). Politie-experts wijzen op drugsexport naar Duitsland en naar Scandinavië over de weg, omdat dit een veilige en gemakkelijke route is. In hoeverre het vervoer over water wordt benut voor de invoer of uitvoer van drugs, is onduidelijk, al bestaat daartoe een riante gelegenheidsstructuur. De publiek-private veiligheidsorganisatie in de Noordelijke zeehavens - Eemshaven, Delfzijl, Lauwersoog en Harlingen - heeft namelijk weinig om het lijf. Er zijn weinig controles. Er is, zeker in de nachtelijke uren, nauwelijks toezicht (Struiksma e.a., 2020). De consequentie is dat overheidsorganisaties niet weten hoe het is gesteld met de georganiseerde criminaliteit. Het lage veiligheidsniveau creëert een criminele achterdeur, omdat in grote zeehavens juist wordt geïnvesteerd in veiligheidsmaatregelen. De Noordelijke zeehavens hebben daarentegen bijna een openbaar karakter. Er ontstaat een vicieuze cirkel. De Noordelijke zeehavens hebben geen prioriteit en daarom komt er geen goede informatie boven water. Er zijn vervolgens geen gerichte controles en acties die verdachte zaken aan het licht brengen, waardoor de lage prioriteit overeind blijft (Struiksma e.a., 2020). Politie-experts zien in beschikbare inlichtingen geen informatie over drugsimport of -export via de havens. Het valt voor ons niet te beoordelen of dat gunstig (bescheiden criminaliteit) of ongunstig (een informatietekort over criminaliteit) nieuws is. Naast de havens biedt de Waddenzee criminele kansen. Respondenten hebben daar beter zicht op. Er worden pakketten met drugs (cocaine) over boord gezet, waarna samenwerkende vissersboten de drugs uit zee vissen en afvoeren. Tot slot, valt op dat de bloemenveiling in Eelde niet wordt benoemd als risicofactor. Recent onderzoek naar - de omgeving en routes rondom - drie van de vier bloemenveilingen van Royal Flora Holland (namelijk in Westland, Katwijk en Aalsmeer, dus niet in Eelde) - typeren de greenport (de sierteeltsector én veilinglocaties) als een regelrechte mainport, met massale en hoogfrequente vervoersstromen. Met riante kansen voor (drugs)smokkel en fraude, juist omdat het niveau van handhaving en toezicht - net als in de Noordelijke havens - op

een laag niveau liggen. Echter, de havens zijn en worden geagendeerd. Terwijl de criminele kansen in de noordelijke sierteelt een blinde vlek zijn, hoewel drugstransporten over de weg wel worden gesignaleerd. Zie tabel 2.1.

Tabel 2.1: Criminele gelegenheidsstructuren in de sierteeltsector (gebaseerd op onderzoek naar - routes naar en vanaf - de bloemenveilingen in Westland, Katwijk en Aalsmeer).

Bloemenveilingen bevinden zich in de tweede linie, op fysieke afstand van (controles aan) de EU-grens. Veiligheid was lange tijd geen prioriteit, omdat het er op en rondom de bloemenveilingen ordelijk aan toegaat. Er is een bescheiden private veiligheidsorganisatie en de overheid was en is niet systematisch (dagelijks) aanwezig op deze locaties. Er is vrije toegang tot de terreinen. De sierteeltsector is tegelijkertijd een gesloten wereld van kwekers, handelaren en transporteurs. Drugs die via een zee- of luchthaven (over de EU-grens) naar Nederland komt, of die hier zijn geproduceerd, worden doorgevoerd via onder meer vervoer over de weg, zoals bloementransport. De sierteeltsector maakt deel uit van de kansenstructuur die de fysieke infrastructuur in Nederland biedt voor internationale (drugs)criminaliteit. Per bloementransport is vrijwel elke locatie in Europa goed bereikbaar en dan vaak als periodieke pendeldienst. Vanwege de kwetsbaarheid van bloemen en het economisch belang van de handel zijn beperkingen gesteld aan de mate van controle en toezicht. Bovendien worden fraude (o.a. onder-facturering), arbeidsuitbuiting, oplichting en sigarettensmokkel goed afgeschermd, waardoor het de statistieken vaak niet haalt.

Bron: E.J. van der Torre e.a., Mainport in de tweede linie. Over sierteelt en ondermijning, februari, 2021 (in opdracht van het Programma Weerbare Sierteeltsector).

2.1.2 Regiofunctie

Groningen vervult een regiofunctie met onder andere een riant aanbod van horeca, detailhandel, evenementen, onderwijsinstellingen (universiteit en hogeschool) en betaald voetbal. Dit creëert levendigheid en gezelligheid.

De 24/7-opening van de horeca is een Gronings handelsmerk. Bezoekers zijn letterlijk altijd welkom. De aantrekkelijke kanten van de stad dragen eraan bij dat de criminaliteit niet zo opvalt. De stad heeft echter ook aantrekkingskracht vanwege illegale prostitutie, pokertoernooien en drugs. Er is naast de coffeeshops een goed georganiseerd illegaal aanbod van drugs. De horeca heeft een 24/7-karakter en daarmee de drugsmarkt. Veel respondenten wijzen op normalisatie van drugsgebruik, onder meer onder een categorie studenten, jonge Groningers en personen die frequent de horeca bezoeken. De grote vraag naar drugs trekt dealers aan, ook van buitenaf. In de jaren negentig trokken criminele groepen vanuit de Randstad – onder andere uit het (latere) topsegment - naar (pandjes in) Groningen, waar ze zich onder andere stortten op drugshandel.

De grootste stad in het Noorden is een plaats waar mensen elkaar ontmoeten. Dit geldt ook voor criminelen die elkaar fysiek treffen. Bij criminele ontmoetingen wordt geprofiteerd van de 24/7-opening van de horeca. Afspreken kan letterlijk altijd, ook na sluiting van de horeca in de Randstad of elders in Noord-Nederland. Als criminele ontmoetingsplaats wordt niet alleen gebruik gemaakt van horeca (in het centrum, in de Nieuwstad en wijkgerichte horeca), maar ook van bedrijfspanden en sportwedstrijden. Een categorie rijk geworden Groningse criminelen of opportunisten - het onderscheid is ingewikkeld - organiseert legale of illegale evenementen, zoals pokertoernooien. Criminele ontmoetingsplaatsen zijn locaties waar vraag en aanbod elkaar vinden. Er komen kopstukken, maar ook regelaars, specialisten en uitvoerders. Het is karakteristiek voor Groningen dat er locaties zijn waar het onderscheid tussen onderwereld en bovenwereld vervaagt, ook door de ogen van goed ingevoerde respondenten. Er worden in geijkte kringen onderling (soms hele blokken met) panden verkocht. In opeenvolgende transacties schuilen kansen om geld wit te wassen.

2.1.3 Groningse drugscriminelen: in de luwte

Er bestaan onder respondenten verschillende beelden over het dominante patroon wat betreft de georganiseerde drugscriminaliteit in Groningen (stad en provincie) en die in Friesland en Drenthe. Wat de stad Groningen betreft valt op wat, op basis van beschikbare justitiële informatie, niet wordt gesignaleerd, namelijk grootschalige drugsproductie in samenwerking met drugscriminelen uit de Randstad of Noord-Brabant. De regionale Groningse infrastructuur wordt wel benut. Er wordt gewezen op criminele samenwerking tussen stad en Ommeland. Bijvoorbeeld netwerkjes uit Groningen die op het omringende platteland drugs produceren. Vooral hennep en soms synthetische drugs. Kopstukken uit de Groningse onderwereld zijn voor zover bekend niet opgeklommen naar de toplaag van de regionale drugsproductie. Er wordt wel op grote schaal verdiend aan bijna onophoudelijke drugshandel in de stad.

In Friesland en Drenthe zien respondenten grootschaliger en beter georganiseerde drugsproductie dan in de stad Groningen. Criminele netwerken uit de Randstad en uit Noord-Brabant zetten hier vaker grote drugsproductielocaties op. Deels als zelfstandige activiteit en deels wordt samengewerkt met lokale criminele netwerken. Zo haakt de regionale drugsinfrastructuur aan op de landelijke, al staan nationale spelers hoger in de pikorde dan die in Noord-Nederland. De organisatiegraad en know how van criminele drugsnetwerken in Drenthe en Friesland groeien wel, zo constateren respondenten.

Door de bovenstaande patronen ontstaat een opsporingsspagaat. De nationale drugscriminaliteit komt in Friesland en Drenthe in beeld en krijgt prioriteit, mede omdat op basis van beschikbare informatie (onder andere via gekraakt crimineel berichtenverkeer) opsporingsindicaties

¹Ruim tien jaar geleden onderzochten Van Nieuwenhuis en Postmes het grensoverschrijdend gedrag onder Groningse studenten. Volgens hen bleef dat toen binnen de perken. Ze stellen: "Ten eerste valt op dat het beeld van Groningse studenten niet overeenkomt met het gedrag van de overgrote meerderheid. Al met al gedragen de meeste Groningse studenten zich heel keurig. Problemen met drugs, geweld en criminaliteit lijken incidenteel." (Van Nieuwenhuis en Postmes, 2010, p. 2) In 2021 deed de Hanzehogeschool onderzoek naar drugsgebruik onder Groningse studenten. Ruim 95 procent gebruikte wel eens softdrugs en 65 procent consumeerde wel eens xtc of mdma. Een veel kleinere categorie zegt frequent drugs te gebruiken: ruim 72 procent gebruikt een paar keer per jaar of minder, bijna 17 procent eens per maand, en tien procent een keer per week of meer. Vanwege corona is het enquêteonderzoek op een aangepaste manier uitgevoerd, namelijk online: "Wanneer je een enquête online uitzet, zal het vrijwel zonder uitzondering mensen aantrekken die iets met het onderwerp van de enquête hebben. Als je dus studenten gaat vragen naar hun drugsgebruik, zullen studenten met drugservaring dus eerder de enquête invullen dan studenten die nog nooit drugs geprobeerd hebben."

Bron: <https://hanzemag.nl/groningse-studenten-en-drugs-veel-xtc-en-thc-weinig-ghb-en-lsd/>



beschikbaar zijn. Dit is begrijpelijk, al plaatst dit Groningse (drugs)criminelen in de luwte. Ze communiceerden in hun geografisch geconcentreerde netwerkjes klaarblijkelijk anders, niet via cryptoberichten, maar onder andere op hun ontmoetingsplekken. “Beetje knullig, maar veilig”, aldus een respondent. De informatie over deze Groningse drugscriminaliteit komt onder meer in beeld via signalen en vermoedens in de basisteams en bij gemeenteamttenaren. Ook dat resulteert in opsporingswensen, maar dan eerder lokale opsporing.

Tabel 2.2: Situationele criminele gelegenheidsstructuren in en rondom de stad Groningen

Een sub-infrastructuur voor (drugs)criminaliteit

- Nederlandse infrastructuur: riante kansen voor internationale drugscriminaliteit

- Sub-infrastructuur in Noord-Nederland

- Grensligging
- Ontsluiting naar drugsmarkten in Duitsland en Scandinavië
- Zeehavens: open karakter, slecht beveiligd
- Waddenzee: geschikt en benut voor drugsimport (cocaine)
- Bloemenveiling en sierteelt: grootschalige/hoogfrequente vervoersstromen, met weinig controle en toezicht

Regiofunctie stad Groningen

- Stad met aantrekkingskracht en sfeer:

criminaliteit valt niet op - 24/7-horeca: handelsmerk van de stad

- Stad met aantrekkingskracht vanwege semilegale/ illegale producten

- Prostitutie | pokertoernooien | drugs
- Dealers van buitenaf actief / gevestigd in Groningen
- 24/7-horeca: impuls voor drugsmarkt
- 24/7-horeca: altijd beschikbaar voor criminele ontmoetingen

Groningse drugscriminelen: in de luwte

- Criminele netwerken Drenthe & Friesland

- Aangehaakt bij (inter)nationale drugscriminaliteit

- Criminele netwerken in Groningen

- Regionale drugscriminaliteit (stad en Ommeland) - Grootschalige drugshandel

- Justitiële prioriteit & informatie

- Bij harde informatie over drugscriminaliteit: vaak buiten Groningen - Groningse netwerken in de luwte

Tabel 2.3: Overzicht van locaties met drugsproductie wat betreft synthetische drugs, GHB of een cocaïnewaterij in de eenheid Noord-Nederland, uitgesplitst naar Groningen, Friesland en Drenthe, in de periode van 2017 tot en met de eerste helft van 2021.

Provincie	Synthetische drugs	6
Groningen	waarvan methamfetamine	1
	GHB	-
	Cocaïne-wasserij	-
Provincie	Synthetische drugs	12
Friesland	waarvan methamfetamine	2
	GHB	-
	Cocaïne-wasserij	-
Provincie	Synthetische drugs	19
Drenthe	waarvan methamfetamine	3
	GHB	3
	Cocaïne-wasserij	1

Bron: politie-eenheid Noord-Nederland.

2.2 Economisch

2.2.1 De economische onderkant van Groningen

In de gesprekken werd vaak gewezen op armoede in de stad en provincie Groningen. Dat valt te begrijpen op basis van gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau over huishoudens die in armoede leven. Die armoede is (met scores rond de tien procent) geconcentreerd in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. Als wordt gekeken naar de 35 zogenoemde arbeidsmarktregio's, spant de regio Groningen de kroon, waar elf

van de 27 gemeenten een bovengemiddeld armoedepercentage noteren. De hoogste armoedescore heeft de stad Groningen (8,6%), al scoort de hele strook gemeenten in Oost-Groningen - langs de Duitse grens - ongunstig. Eemsum, Delfzijl en Bellingwedde scoren minimaal 6,5 procent, net als Pekela en Hoogezand-Sappemeer.

Wat de stad Groningen betreft, wordt gewezen op sociaaleconomische ongelijkheid die als een soort scheidslijn door de stad loopt. Daarbij wordt grofweg onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant het kwetsbare Noorden, en aan de andere kant het centrum en het Zuiden van de stad. Het betreft verschillen tussen hoog opgeleid, (een kans op) een koophuis en zelfredzame sociale netwerken versus laag opgeleid, huurwoningen en bescheiden hulpbronnen.

Respondenten wijzen op criminele gelegenheidsstructuren vanwege forse economische achterstanden:

⊙ Criminele zelfredzaamheid (vanaf de jaren tachtig): hennepsteelt.
Hennepsteelt wordt in de jaren tachtig ontdekt als grote en eenvoudige inkomstenbron. Aanvankelijk wordt deze markt gedomineerd door autochtone netwerken, met onder meer brandhaarden in de Oosterparkbuurt en op en rondom woonwagencentrum De Kring. En wat later in onder meer Paddepoel, Lewenborg en Selwerd. Het duurde lang voordat (in de vorige eeuw) de ernst doordrong tot politie, gemeente en autoriteiten.

⊙ Jongeren en jongvolwassenen: criminaliteit als kans.
De criminele (drugs)wereld heeft aantrekkingskracht op jongeren en (jong) volwassenen. Die wereld komt in kwetsbare wijken dichtbij. Respondenten zijn bezorgd omdat jongeren lichtzinnig criminele opdrachten en inkomsten accepteren. Illegale kansen worden afgezet tegen teleurstellingen of problemen in het reguliere leven. Criminele inkomsten kunnen (ogenschijnlijk) problemen oplossen. Het criminele (drugs)circuit lijkt een route naar status, contacten, spanningen en kansen.

Op criminele ontmoetingsplaatsen - zoals horeca, hangplekken en social media - worden criminele opdrachten uitgezet.

⊙ Rekrutering van beïnvloedbare personen.
Criminelen rekruteren voor eenvoudige en risicovolle activiteiten afhankelijke mensen, zoals personen zonder woonruimte, licht verstandelijk beperkten (LVB'ers) of schuldenaars. Criminelen ronselen in Groningse achterstandswijken. Loopjongens en loopmeisjes worden niet alleen ingezet in de drugs wereld, maar ook als geldezel (tegen betaling een bankrekening ter beschikking stellen om misdaadgeld te storten). De omvang van dit verschijnsel mag niet worden onderschat, zo benadrukken respondenten. In één netwerk, met een kern van frauderende kopstukken, kunnen alleen al meer dan vijfhonderd jongeren en jongvolwassenen digitaal worden benaderd. Zie verder hoofdstuk 3.

⊙ Klantenwerving: criminele afzetmarkten.
In achterstandswijken worden klanten geworven voor (illegale) verslavende producten: softdrugs, harddrugs, lachgas en zo nu en dan illegaal gokken. Er wordt in of vanuit horeca en detailhandel verkocht, op straatlocaties en door bezorging aan de deur of op een andere locatie. Er schuilt een dubbel risico in de verkoop van verslavende producten aan kwetsbare groepen. Los van gezondheidsrisico's verstoort drugsgebruik het werk- en studieritme, waardoor kwetsbare personen achterop raken. Voorts kunnen uitgaven aan verslavende producten leiden tot schulden (bij criminelen), hetgeen de opstap kan zijn tot criminele intimidatie en rekrutering.

⊙ Goedkoop stedelijk vastgoed als investeringsobject.
Groningen telt veel huisjesmelkers. Dat zijn vastgoedondernemers die panden opkopen, er zo min mogelijk in investeren en de huur juist maximaliseren. Groningen is voor huisjesmelkers een aantrekkelijke stad, onder andere omdat in achterstandswijken lange tijd voldoende aanbod was van geschikte woningen. Daar werden panden opgekocht en dat kreeg een impuls tijdens de economische crisis omstreeks 2008.

² Bron: <https://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2019/waar-wonen-de-armen-in-nederland/>

³ Om misverstanden te voorkomen. Het gaat dus niet om vijfhonderd jonge criminelen, maar om jongeren en jongvolwassenen die in dit netwerk kunnen worden benaderd, ook door de criminele of verdachte kern.

Er wordt in die jaren tegen een lage prijs gekocht. Huisjesmelkers werden zo een machtsfactor in deze wijken.

- ⊙ Goedkoop en afgeschermd (agrarisch) vastgoed in het buitengebied.

In het Ommeland is, met name tussen de stad Groningen en de Duitse grens, goedkoop vastgoed beschikbaar: agrarisch vastgoed en panden op bedrijventerreinen. Het is een anoniem gebied. Dit is een ideale omgeving voor drugsopslag, drugsvervoer en drugsproductie.

- ⊙ Een afkeer van autoriteiten.

Economische achterstanden in de provincie Groningen zijn onder andere geconcentreerd in het zogenoemde gaswinnings- en aardbevingsgebied. De emotionele en economische schade is lang miskend door de (Haagse) overheid. Tot op de dag van vandaag is de overheid benadeelden niet tegemoetgekomen. Bewoners voelen een diepe afkeer tegenover autoriteiten. Dit vergroot de mogelijkheden voor organiserende criminelen om met succes een pand te huren. De overheid laat op zich wachten, maar een crimineel betaalt.

2.2.2 Machts- en vastgoedposities: een Gronings fenomeen

Er is in de stad Groningen een categorie particuliere vastgoedbezitters en -investeerdere met een stevige portefeuille. Een categorie vastgoedinvesteerdere komt in beeld met vastgoedaankopen vanaf ongeveer 2000, onder meer tijdens de economische crisis omstreeks 2008. Ze richten zich met name op panden die worden gebruikt voor kamerverhuur en in mindere mate op horecavastgoed. Daaronder bevinden zich huisjesmelkers die weinig investeren en maximale huur vragen. Een categorie huisjesmelkers is opportunistisch, maar houdt criminaliteit op afstand en benut bestaande regels en omstandigheden. Een andere categorie overtreedt systematisch regels (bij verbouwingen of bij verhuurpraktijken), zonder dat er zicht is of was op investeringen met crimineel geld. Een andere categorie lijkt afkomstig uit netwerken met criminele inkomsten, al is dat op casusniveau voor respondenten vaak niet helder: respondenten maken verschillende inschattingen

over dezelfde vastgoedeigenaren. Wat de precieze achtergrond ook is van (rechts)personen met veel panden, ze kopen veel vastgoed en blazen daarmee de woningmarkt op. Als een pand aantrekkelijk is om - met wat vlugge slagen - op te knappen en vervolgens te verhuren of te verkopen, is de kans groot dat één van de geijkte huisbazen dat doet. Op die manier domineren huisjesmelkers de markt van kamerverhuur.

In de crisisperiode worden projecten ontwikkeld, terwijl in die tijd nauwelijks achtergrondonderzoek wordt gedaan. Gewoonweg omdat dit toen niet gebeurde, al werd - onder die lastige economische omstandigheden - de voortgang van die projecten ook belangrijk gevonden. Het bood een opportuniteitsstructuur voor onder andere ondernemers waarvan later bleek dat ze zich tenminste weinig aantrekken van bouwregels.

De opgebouwde machts- en vastgoedposities bieden kansen om het vermogen legaal uit te bouwen, met nieuwe investeringen die kunnen worden verantwoord uit opbrengsten uit verhuur en verkoop. De vastgoedsector biedt daarnaast kansen om geld wit te wassen, onder meer bij verbouwingen en bij (frequente) doorverkoop. Woonruimte is schaars en daarmee een pressiemiddel. Richting studenten om hoge prijzen en slechte omstandigheden te accepteren, alsook richting kwetsbare groepen om (legale of illegale) wederdiensten te vragen voor woonruimte. Voorts bieden panden mogelijkheden om drugsproductie te faciliteren of om criminelen onderdak te bieden.

De opgebouwde machtsposities hebben een pijnlijke consequentie. De direct besteedbare financiële middelen van opportunistische vastgoedbezitters zijn aanzienlijk groter dan die van de gemeente, zeker op handhavings- en veiligheidsafdelingen.

Tabel 2.4: Gegevens op basis van het zogenoemde dashboard Zicht op Ondernijning (19 juli 2021) over vastgoed in de gemeente Groningen [zie voor meer informatie tabel 3.2]

Ten aanzien van het profiel 'alleenbestuurder van een stichting' (en tevens eigenaar van een woning)' scoort de gemeente Groningen 2,3%. Dat is veel hoger dan het landelijke gemiddelde van 1%. Dit zijn 1.460 woningen.

Met name de wijk Centrum scoort erg hoog; 11,1%. Wanneer een stichting slechts één bestuurder heeft, is de continuïteit van die stichting minder of niet gewaarborgd. Bovendien zijn er geen andere bestuurders die toezicht houden en medeverantwoordelijk zijn. Daardoor kunnen stichtingen met één bestuurder vrijer te werk gaan, zonder dat er veel controle op is. Dit hoeft geen probleem te zijn, maar biedt wel extra ruimte om de stichting te misbruiken als dekmantel voor (het faciliteren van) criminele activiteiten.

4 Bijna letterlijk geciteerd uit aangeleverd bronbestand.

2.2.3 Veel bedrijventerreinen: weinig oog voor ondermijning

De stad Groningen telt 24 bedrijventerreinen, waar ruim vierduizend bedrijven zijn gevestigd. Er bestaat sinds de jaren negentig een publiek-private stichting voor de beveiliging. Hierin is het bedrijfsleven vertegenwoordigd, net als de gemeente, brandweer en politie. Het veiligheidsbeleid was gericht op schoon, heel en veilig. In de praktijk had dit betrekking op bedrijfsinbraken (geen open deuren of open ramen), gevaarlijke situaties en brandveiligheid. Daarop was de private beveiliging alert. Sinds ongeveer een jaar is het thema ondermijning geagendeerd. Dit werd kracht bijgezet door schouws op straatniveau, zodat de ogen werden geopend voor incongruenties: omstandigheden en gedragingen die lijken te wijzen op criminaliteit of systematische regelovertreding. Zie tabel 2.4 voor een opsomming.

Tabel 2.5: Incongruenties op Groningse bedrijventerreinen

Bij observaties op kwetsbare Groningse bedrijventerreinen springen incongruenties in het oog, zoals:

- ⊙ Vergaande bedrijfsbeveiliging die niet valt te rijmen met de legale activiteit van het bedrijf (bijvoorbeeld hoge hekken en enkele uiterst agressieve honden);
- ⊙ Auto's die te koop staan, onder een dikke laag stof;

- ⊙ De onmogelijkheid om als reguliere klant een bedrijf te betreden, tenzij wordt aangebeld of een 06-nummer wordt gebeld;
- ⊙ Bedrijven met een uitermate klantvriendelijke uitstraling en/of totale verbazing als een klant het bedrijf betreedt;
- ⊙ Opzichtige illegale bewoning, onder meer door arbeidsmigranten. In elk geval van woningen en bedrijfspanden en mogelijk zelfs van opslaglocaties;
- ⊙ Illegale horeca;
- ⊙ Veel zwerfvuil, tot aan autowrakken aan toe;
- ⊙ Garagebedrijven die in de ochtend geen intake hebben van klanten, terwijl er wel de hele dag mensen (personeel?) aanwezig zijn.
- ⊙ Locaties waar auto's met Duitse kentekens komen, terwijl de bedrijven producten verkopen die ook (en mogelijk goedkoper) te koop zijn in Duitsland. Het lijkt eerder om ontmoetingen te gaan dan om handel.

Er zijn in Groningen nieuwe bedrijventerreinen gerealiseerd, terwijl oude terreinen in verval raakten, zoals Hoendiep en Witte Lam, en ook de Duinkerkenstraat en omgeving. Kwetsbare terreinen maken criminele praktijken mogelijk vanwege de hoge mate van anonimiteit en de lange tijd onzichtbare overheid. Dat laatste resulteerde in achterstallige handhaving. Dit kantelt inmiddels, want de ondermijning op de bedrijventerreinen is – in eerste instantie vooral door de politie – geagendeerd. Dat heeft geleid tot analyses en interventies, waarbij de gemeente het voortouw neemt. Zie hoofdstuk 5.

2.2.4 Risico-branches: verdachte Groningse netwerkjes

Respondenten zien in de stad verdachte omstandigheden en gedragingen rondom bedrijven uit risico-branches. Dit is niet 'verstopt' op bedrijventerreinen die een soort niemandsland zijn. Het betreft niet alleen achterstandswijken, want het is ook zichtbaar in het stadscentrum. Letterlijk op steenworp-afstand van het hoofdbureau van politie aan de Rademarkt.

Een analyse van strafdossiers (Kruisbergen e.a., 2015) laat zien dat daders die actief zijn met drugscriminaliteit,

mensenhandel en illegale wapenhandel vooral investeren in groot- en detailhandel (bijvoorbeeld bedrijven die goederen importeren en exporteren), autobedrijven, kledingwinkels, coffeeshops, hotels, cafés, restaurants, transportbedrijven, bordelen en financiële dienstverleners. In fraude- en witwaszaken wordt vaker geld gestoken in vastgoedbedrijven en financiële dienstverlening. Een literatuurstudie van Bolsius e.a. (2018) wijst daarnaast op onder meer growshop-toeleveranciers, belwinkels, kapperszaken en massagesalons.

Respondenten wijzen op Groningse netwerkes die actief zijn in risicobranches en die ze - op basis van observaties en professionele vermoedens en/of (controle)bevindingen - in verband brengen met strafbare feiten en/of systematische overtredingen. Bijvoorbeeld:

- ⊙ Enkele vastgoedinvesteerdere werken samen met aannemers of klusjesmannen en lijken verbouwingen deels contant te betalen; mogelijk wassen ze zo geld wit, al voegen respondenten eraan toe dat dit lastig valt aan te tonen.
- ⊙ Er kwamen netwerken in beeld waar growshops en hennep-teelt samen kwamen.
- ⊙ Vandaag komen (door het verbod op voorbereidingshandelingen) informele growshops in beeld. Zo ook een shop waar klanten kwamen uit de hele Noordelijke regio. Er werden hennep-kekerijen opgerold die door deze shop waren gefaciliteerd. Deze informele growshop maakt deel uit van het sociale circuit rond een Gronings netwerkje.
- ⊙ Een groepje lokale ondernemers treedt via sponsoring op als weldoener. Het betreft een locatie waar de politie met regelmaat aanhoudingen heeft verricht. De ondernemers zijn onder meer actief in de horeca, metaalsector, vastgoedwereld en gokbranche.
- ⊙ In de stad wordt een informele growshop aangetroffen. Boven deze shop was een informele horecazaak gebouwd waar onder meer leden van een outlaw motorgang kwamen, afkomstig uit stad en Ommeland.
- ⊙ Via een opsporingsonderzoek naar een allochtoon netwerkje in een Groningse achterstandswijk, komt de politie uit op een locatie in het

buitengebied waar drugs wordt geproduceerd. Daar staan busjes van een ondernemer die afkomstig is uit de woonwagenwereld. Achterin worden grondstoffen voor de productie van synthetische drugs aangetroffen.

Tabel 2.6: Economische criminele gelegenheids-structuren in en rondom de stad Groningen

De economische onderkant van Groningen

- Hoge geregistreeerde armoede

- Stad Groningen
- Oost-Groningen, m.n. langs de Duitse grens

- Criminele kansen vanwege economische achterstanden

- Hennep-teelt als zelfredzaamheid
- Criminaliteit als kans volgens jongeren jongvolwassenen
- Criminele rekrutering en klantenwerving (m.n. drugs en lachgas)
- Goedkoop vastgoed: investeringsobject en melkkoe
- Goedkoop vastgoed buitengebied: geschikt voor drugscriminaliteit

Machts- en vastgoedposities

- Stad met veel huisjesmelkers

- Groot geworden vanaf 2000, impuls tijdens crisis (ca. 2008)
- Dominante positie bij kamerverhuur

- Bestendiging economische machtspositie

- Hoge legale inkomsten
- Criminele kansen, o.a. witwassen

Bedrijventerreinen

- Overschot aan bedrijventerreinen

- Kwetsbare onderkant
- Tot voor kort beleidsmatig geen oog voor ondermijning
- Op straatniveau veel incongruenties: omstandigheden die lijken te wijzen op regelovertreding of criminaliteit, zoals illegale bewoning (door arbeidsmigranten).

Risico-branches: verdachte Groningse netwerkjes

- Risicobranches zichtbaar in de stad

- Groningse verdachte netwerkjes actief in risicobranches, zoals vastgoed, (informele) growshop, horeca, beautysector en speelautomatenbranche



2.3 Cultureel

Groningen wordt (begrijpelijkerwijs) gezien als een gezellige stad, met regionale voorzieningen, waar het studentenleven is vermengd met het stadsleven, zeker in de horeca. De 24/7-opening van de Groningse horeca zegt veel over de stad, in die zin dat de opvatting overheerst dat de overheid terughoudend dient te zijn bij het opleggen van beperkende regels. Die terughoudendheid heeft van Groningen een levendige stad gemaakt. Het resulteerde daarnaast in over-optimisme over het sociale leven van jongeren en in onderschatting van de noodzaak om grenzen te stellen. Dit uit zich op de volgende manieren:

⊙ *Een handhavings-arme stad.*

Groningse ondernemers zijn zelfredzaam en tonen initiatief. Dat heeft gunstige effecten, al gaat het gepaard met regelovertreding. Verbouwingen hebben bijvoorbeeld plaats zonder vergunning of zijn in strijd met de verleende vergunning. Er wordt geanticipeerd op een overheid die niet handhaaft. Zo konden (vastgoed)investeerders veel zaken naar hun hand zetten. Veelzeggend is een interview, op het politiebureau, waarbij de respondent naar het raam loopt en wijst op een pand waar illegaal een etage te veel is gebouwd. Handhaving zou volgens hem een automatisme moeten zijn, maar is dat niet. Het gebeurt letterlijk waar je bij staat, constateert hij. De consequentie van systematische regelovertreding is dat een categorie Groningse ondernemers de lokale overheid niet serieus neemt en zich onaantastbaar waant, omdat ze zelfs weggelaten met opzichtige illegale praktijken.

⊙ *Over-optimisme: kwetsbare groepen (jongeren).*

De problemen van kwetsbare jongeren in probleemwijken worden onvolledig onderkend. Er wordt al snel gedacht dat het niet zo erg is als in de Randstad, terwijl respondenten met straat- en wijkinformatie zien dat veel of alle Randstedelijke problemen Groningen bereiken, zij het met enkele jaren vertraging. Ze wijzen onder meer op problematisch drugsgebruik, wapenbezit onder jongeren, wapengeweld en personen die als geldezels worden gerekruteerd.

⊙ *Over-optimisme: het lokale studentenleven.*

Er heerste lang een overoptimistisch beeld van het Groningse studentenleven, waardoor enkele hardnekkige problemen traag zijn geagendeerd. Ten eerste worden Groningse studenten onder druk gezet door huisjesmelkers. Slechte woonomstandigheden, hoge huurprijzen en diefstal van de borg dient een aanzienlijke categorie te accepteren, omdat studenten anders op straat worden gezet of worden geïntimideerd. Studenten tellen hun knopen. Ze wonen enkele jaren in de stad en daarom accepteren ze voor enige tijd foute huisbazen, totdat ze wat anders hebben gevonden of de stad weer verlaten. Ten tweede signaleren respondenten dat drugsgebruik onder een categorie studenten is genormaliseerd. Ten derde is het studentenleven onrustig. Veel studenten dicht op elkaar in krappe woningen, in een leefomgeving met een 24/7-aanbod van horeca en drugs.

Tabel 2.7: Culturele criminele gelegenheids-structuren in de stad Groningen

- Handhavingsarme stad

- Terughoudendheid bij opleggen beperkende regels
- Non-handhaving bij regelovertreding
- Profiterende regelovertreders, o.a. in vastgoedwereld

- Over-optimisme: (lang) onderschatting van...

- Kwetsbaarheden en problemen jongeren
- Optelsom studenten-problemen: huisvesting, drugs en drukte

2.4

Gemeentelijk beleid: trage agendering van ondermijning

Beleidsstekorten in de gemeentelijke organisatie dragen bij aan criminele gelegenheidsstructuren. Hoofdstuk 5 gaat uitgebreid in op het gemeentelijk beleid, al benoemt deze paragraaf enkele belangrijke factoren die mede verklaren waarom Groningse criminele netwerken kansen krijgen. Het betreft:

⊙ *Een kleine OOV-organisatie.*

Ongeveer een decennium geleden (in 2010) telde de Groningse veiligheidsorganisatie – dat wil zeggen: de ambtenaren openbare orde en veiligheid die onder meer beleidsadviezen verstrekken aan de burgemeester (verder: OOV-organisatie) – zes personen, waaronder één Bibob-specialist die verwickeld raakte in een jarenlange bureaucratische strijd met (netwerkjes rondom) twee dubieuze ondernemers. Vandaag de dag telt deze afdeling 16 fte, waaronder één specialist ondermijning die samenwerkt met een analist. Dit is nog altijd erg weinig voor een centrumstad met ruim 230.000 inwoners. Ter vergelijking. In de universiteitsstad Nijmegen (ruim 177.000 inwoners) telt de OOV-organisatie ruim 30 fte. Arnhem heeft (met 15 fte) bijna evenveel veiligheidsambtenaren als Groningen, maar kampt met een stevig tekort en telt bovendien ‘slechts’ ruim 160.000 inwoners (Rekenkamer Arnhem, 2020).

⊙ *Beleidsstekorten in het Groningse Ommeland.*

Respondenten constateren dat de OOV-formatie in de stad nog altijd riant is, in vergelijking met Groningse gemeenten in het Ommeland. Daar is ondermijning een neventaak van één of enkele veiligheidsambtenaren. De agendering van ondermijning verloopt traag vanwege politiek-bestuurlijke blokkades. De consequentie is dat er rondom de districtelijke driehoek (burgemeesters, officier van justitie en sector-chef van de politie) geen ambtelijk voorportaal is dat - in samenwerking met het RIEC - de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning in de provincie Groningen gestalte kan geven.

⊙ *Klantgerichtheid.*

De klantgerichtheid gaat ver bij de gemeente Groningen. Er worden op beperkte schaal integriteitsonderzoeken in het kader van de Wet Bibob uitgevoerd. Bijvoorbeeld niet bij overheidsopdrachten en vastgoedtransacties. Het is voorts gemakkelijk om digitaal een verhuizing door te geven. Dit werkt verschillende vormen van fraude in de hand, zoals uitkeringsfraude of woonfraude.

⊙ *Collusie: ons-vertrouwd(e)-ons.*

Er bestonden lang korte lijnen tussen aan de ene kant bestuurders en topambtenaren en aan de andere kant Groningse ondernemers. Het heeft ertoe geleid – met een piek in de economische crisis omstreeks 2008 – dat publieke belangen ongemerkt vermengd zijn geraakt met de particuliere belangen van ondernemers die regels overtraden of mogelijk witgewassen misdaadgeld hebben geïnvesteerd in vastgoed en bouwprojecten. Die vermenging wordt collusie genoemd (LIEC, 2019). Vandaag de dag wordt onderkend dat zorgvuldiger besluitvormingstrajecten nodig zijn, waaronder een achtergrondonderzoek, inclusief Bibob-toetsing.

Tabel 2.8: Beleidsmatige (gemeente) criminele gelegenheidsstructuren in en rondom de stad Groningen

- Stad Groningen

- Ambtelijke veiligheidsorganisatie is (ver) achterop geraakt
- Onbedoelde facilitering ondermijning: collusie (ca. 2008) en doorgeschoten klantgerichtheid

- Ommeland Groningen

- Ondermijning als neventaak van ‘enkele’ veiligheidsambtenaren - Stagnerende regionale agendering / aanpak van ondermijning

2.5

Afsluiting

Er bestaan alles bij elkaar heel wat criminele gelegenheidsstructuren in Groningen. Het volgende hoofdstuk verkent tot welke praktijken dit heeft geleid. Daaruit blijkt dat de Groningse ondermijning enkele karakteristieke kenmerken heeft. Groningen telt heel wat vrije jongens met schadelijke macht en invloed in de stad.



3

**ONDER
MIJ
NENDE
PRAK
TIJKEN**

Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert op hoofdlijnen ondermijnende praktijken in de stad Groningen. Dat wijkt op onderdelen, zo werd in het vorige hoofdstuk geconstateerd, af van gangbare landelijke analyses. De hennepsteelt (zie paragraaf 3.1) levert een gebruikelijk beeld op, in die zin dat het opkomt in de jaren tachtig als een vorm van georganiseerde criminaliteit die lang niet in het oog sprong, maar wel een stevig fundament heeft gelegd onder lokale criminele structuren. Wat opvalt, is dat de stap naar andere drugsproductie, met name synthetische drugs (xtc en amfetamine), nauwelijks lijkt te zijn gezet. We blijven steken op wat losse signalen, zoals grondstoffen in bedrijfsbusjes, aangetroffen in het Ommeland. Het is in Groningen een terzijde en geen rode draad. In de Groningse top-3 wat betreft ondermijning staan, naast hennepsteelt, drugshandel en allerhande gedoe met vastgoed en huisjesmelkerij. De drugshandel ligt op een opvallend hoog niveau. Zie paragraaf 3.2. De stad is ermee doorspekt, zowel op straat, in de immer geopende horeca als op digitale netwerken. Die digitale netwerken blijken een groot bereik te hebben, van kwetsbare Groningse wijken tot Delfzijl.

De lokale drugswereld maakt slachtoffers onder jongeren en jongvolwassenen, terwijl tegelijkertijd agressieve jonge daders - bij drugshandel en 'klassieke' straatroven - in beeld komen. Paragraaf 3.3 gaat in op forse investeringen van netwerkjes in Gronings vastgoed, hetgeen veel schade veroorzaakt en heeft geresulteerd in private machtsposities. Hoe die netwerkjes zich precies verhouden tot de onderwereld en de bovenwereld, ligt ingewikkeld. We kunnen op basis van een interviewronde de losse einden wat dat betreft niet aan elkaar knopen. Redenen tot zorg zijn er in elk geval, al is het maar omdat het Groningse studentenleven door de kamer-verhurende subsector stevig in de war wordt geschopt.

Jongeren in de hoog opgeleide 'bovenlaag' zijn in menig opzicht afhankelijk van het woningaanbod door een opportunistische onderstroom in de stad. Opkooppraktijken hebben - in combinatie met oorzaken die schuilen in de Haagse politiek - de huizenmarkt in (ooit) 'betaalbare' Groningse wijken overhoop gehaald. Het illustreert op microniveau dat de machtsverhoudingen in de stad zijn gekanteld. Ten nadele van lokaal bestuur, politie en justitie en in het voordeel van Groningse vastgoed-

opportunisten. Uit het gedrag van lokale kopstukken spreekt dat ze dit zich realiseren, omdat ze het er zo en dan inpeperen.

Naast de genoemde top-3 gaan we in op mensenhandel (paragraaf 3.4) en op een opzichtig verschijnsel in de stad, namelijk de optelsom van sporen van verval en verloedering, mede vanwege achterstallig handhavingsonderhoud (paragraaf 3.5). Paragraaf 3.6 behandelt andere fenomenen, waaronder witwassen en de geregistreerde verdachte transacties in de stad. Paragraaf 3.7 is een korte afsluiting.

3.1 Drugsproductie: Groningen als hennepstad

Vanaf de jaren tachtig en negentig wordt hennepsteelt een stevig verdienmodel voor sturende en organiserende criminelen. Plus een interessante bijverdienste voor mensen die woonruimte of een schuur ter beschikking stellen voor teelt. Respondenten zien dat het misdaadbeeld in die periode wijzigt in volksbuurten. Namelijk van gewelddadige netwerkjes die slachtoffers maken met inbraken, overvallen en kluis-kraaken, naar afgeschermd hennepsteelt. Het brengt orde en rust op straat, net als op en rondom woonwagencentrum De Kring. De belangen van profiterende bewoners kwamen anders te liggen. Er bestaat geen behoefte meer aan aandacht en aanwezigheid van de politie, dus wordt de confrontatie minder vaak gezocht. Ordeproblemen worden bij voorkeur in eigen kring opgelost. Destijds werd die rust gewaardeerd, al stonden bij velen - aan de kant van de overheid - de hoge hennepinkomsten nog niet op het netvlies. In achterstandswijken was toen al lang en breed bekend geraakt dat, met een goed ingericht hennephok, een jaaromzet van vele tienduizenden guldens kon worden gerealiseerd. Vanwege actuele lokale stromen van hennep-geld breekt een politie-expert een lans voor het prioriteren van hennepsteelt bij de aanpak van ondermijning. Als grote drugslabs in het Noorden worden opgezet, verdwijnt veel geld naar netwerken en kopstukken in de Randstad of in Zuid-Nederland. Het hennepgeld slaat echter neer in de Groningse economie. Hennepsteelt tilt Groningse criminelen zo in het zadel.

De hennepcultuur is verankerd in stad en ommeland. Respondenten wijzen op de volgende patronen bij deze Groningse hennepcultuur:

- A. Hennep als instapmarkt**
- B. Samenwerking in kleine kring**
- C. Ruimte voor hennepcultuur**
- D. Criminele generalisten**
- E. Agressieve ripdealers**

Ad a.) Hennep als instapmarkt

Hennepcultuur is verankerd in Groningse wijken en sociale structuren. Tussen 2016 en half november 2021 registreerde de politie in de gemeente Groningen 562 keer inzake 'vervaardigen softdrugs': 275 keer in basisteam Noord, 211 keer in basisteam Zuid en 76 keer in basisteam centrum. De know how voor de teelt is aanwezig. De aanleg wordt georganiseerd met klusjesmannen, aannemers en elektriciens en met (informele) growshops. Personen uit deze netwerkjes treffen elkaar, net als andere criminelen of kandidaat-criminelen, op ontmoetingsplekken in de stad. Op die manier komt hennepcultuur dichtbij en worden personen gerekruteerd om uitvoerend werk te verrichten of om een ruimte beschikbaar te stellen voor teelt. De opbrengsten zijn op netwerk-niveau riant. Een doorsnee kwekerij met tweehonderd planten levert in de tussenhandel, volgens behoedzame schattingen, circa € 23.000,- per oogst op, terwijl er vijf of zes keer per jaar kan worden geoogst. Financiers en organisatoren strijken het meeste geld op, gevolgd door personen die productielocaties regelen en inrichten. Door loopjongens en mensen die een ruimte ter beschikking stellen, worden honderden of enkele duizenden euro's per oogst, week of maand verdiend. Dat is afhankelijk van de precieze activiteiten en positie. Wie hennepplanten knipt, kan honderden euro's verdienen op een volle werkdag, al wordt dat zelden duidelijk. Het gaat al met al om aantrekkelijke verdiensten, zeker voor mensen die kampen met schulden of die hun kwaliteit van leven willen verbeteren of behouden. Wat woonwagencentrum De Kring betreft, wijst (een uitvoerige beschrijving op) Wikipedia – wat de jaren negentig betreft - op

een zichtbare welvaartsstijging op dit 'kamp': "De buitenwereld begon ook iets te vermoeden toen woonwagencentrum plots met duizenden gulden cash over straat gingen en dure aankopen deden en sommige bewoners ineens in dure auto's reden en luxe woonwagens van wel 250.000 gulden aanschafden. Buurtbewoners zagen dat de straatverlichting regelmatig haperde als gevolg van de overbelasting van het stroomnet."

Ad b.) Samenwerking in kleine kring

De hennepcultuur in Groningen lijkt te worden gedomineerd door flexibele netwerkjes, opgebouwd rondom enkele sleutelfiguren, met daar omheen regelaars en uitvoerders. Er wordt opgetrokken door gezins- en familieleden en vrienden. Dat geeft houvast in een werkomgeving waarbinnen vertrouwen, zwijgzaamheid en afscherming belangrijk zijn. Tussen netwerkjes bestaan contacten. Faciliteerders, zoals growshops, bedienen verschillende netwerkjes. De organisatiegraad van de meeste netwerkjes in de stad wordt door experts - anders dan bijvoorbeeld in Leeuwarden of elders in Friesland - niet heel hoog ingeschat. Als belangrijke hennepcultuur worden onder andere enkele kopstukken op woonwagencentrum De Kring aangewezen, al wordt daaraan toegevoegd dat het gaat om eenvoudige (of zelf "knallige") hennepcultuur. Zie hoofdstuk 4. Er wordt in de stad weinig of geen doorgroei geconstateerd van hennepcultuur naar grootschalige en goed georganiseerde drugsproductie in de toplaag van de (Noord-)Nederlandse misdaad, met naast hennep bijvoorbeeld productie van synthetische drugs. Wel worden enkele Groningers getypeerd als grootschalige hennepcultuur, waarmee vooral lijkt te worden bedoeld dat systematische productie door de jaren heen heeft geresulteerd in een hoge omzet en dat ze goed weten hoe je een kwekerij verstoort en inricht. Ze behoren weliswaar niet tot de toplaag, maar ze hebben wel twee rechtse handen en tien groene vingers.

Ad c.) Ruimte voor hennepcultuur

Groningse criminelen gebruiken de geboden ruimte voor hennepcultuur. Experts constateren dat er, ondanks een afname van het aantal geruimde hennepkwekerijen (zie tabel 3.1), geen reden is om

⁵ Zie: Functioneel Parket Afpakken, 2016; Noordanus e.a., 2020.

⁶ Bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/De_Kring_\(woonwagenkamp\)#cite_note-nvhn46-60](https://nl.wikipedia.org/wiki/De_Kring_(woonwagenkamp)#cite_note-nvhn46-60). Wikipedia verwijst naar: Nieuwsblad van het Noorden (6 april 2000). De hennepcultuur is de onschuld voorbij.

aan te nemen dat de hennepcriminaliteit daalt. Energiemaatschappijen zien volgens hen jaarlijks ongeveer dezelfde stroomdiefstal. De belangrijkste (zichtbare) verandering is de afgenomen prioriteit voor hennep teelt bij politie en justitie. Het Noord-Nederlandse hennep team van de politie is opgedoekt en in commissies die besluiten over opsporingsonderzoeken, constateren zij hennep-moeheid. Er zijn wel verplaatsingen, bijvoorbeeld vanaf het woonwagencentrum en vanuit woonwijken richting het Ommeland. Daar is letterlijk de ruimte, staan geschikte panden en wordt de kans op ontdekking verminderd vanwege de anonimiteit. Het verklaart waarom tamelijk eenvoudig opererende Groningse netwerkjes op hun manier floreren.

Ad d.) Criminele generalisten

Er zijn onder respondenten weinig aanwijzingen (signalen) dat Groningse hennep telers doorgroeien naar grootschalige drugsproductie op andere drugsmarkten. Ze tonen zich eerder criminele generalisten met een lokale of regionale actieradius. Er wordt gewezen op drugshandel, op investeringen in bedrijven (in risicobranches) en op allerlei fraude, zoals bijstandsfraude. Zo nu en dan wordt geconstateerd dat synthetische

drugs wordt geproduceerd. Bij één casus komt daarbij samenwerking in beeld tussen gekende lokale criminele netwerkjes of families. Een drugslab in het Ommeland komt in beeld bij een opsporingsonderzoek naar allochtone drugshandelaren in de kwetsbare Groningse wijk, waarbij grondstoffen voor de drugsproductie worden aangetroffen in busjes van een kampersfamilie. Er bestaan in criminele kringen klaarblijkelijk toch mogelijkheden om dit soort drugsproductie ter hand te nemen, al lijkt de omvang daarvan binnen de perken te blijven.

Ad e.) Agressieve rip-dealers

Ruim tien jaar geleden zijn Marokkaanse en Antilliaanse criminelen veroordeeld voor onder meer drugshandel (cocaïne), met aanvoer uit Rotterdam. Ze beroofden ook hennepkwekerijen, zogenoemde ripdeals, waarbij ze zich zo nu en dan vergisten en deuren inramden bij onschuldige burgers. Dat droeg bij aan de hoge strafmaat. De veroordeelden komen langzaam vrij. Nadat de eersten weer op vrije voet waren, duurde het – zo constateert een respondent – niet lang alvorens er meldingen kwamen omtrent bedreigingen richting politiemensen. Het is de vraag hoe dit zich ontwikkelt.

Tabel 3.1: Presentatie van geregistreerde drugs-gerelateerde incidenten in het BVH-systeem van de politie

Sub-tabel 1. Totaal aantal geregistreerde drugs-gerelateerde incidenten in de drie basisteams in de stad Groningen, in de periode van 2016 tot en met half november 2021

Drugscriminaliteit	Basisteam Zuid	Basisteam Centrum	Basisteam Noord	Totaal
Bezit harddrugs (lijst 1)	83	216	114	413
Bezit softdrugs (lijst 2)	77	128	80	285
Handel e.d. harddrugs (lijst 1)	71	206	149	426
Handel e.d. softdrugs (lijst 2)	40	48	45	133
Vervaardigen harddrugs (lijst 1)	4	4	4	12
Vervaardigen softdrugs (lijst 2)	211	76	275	562

Sub-tabel 2. Geregistreerde drugs-gerelateerde incidenten in de drie basisteams in de stad Groningen, per jaar en in 2021 tot en met half november 2021

Drugscriminaliteit	2016	2017	2018	2019	2020	2021 deels*
Bezit harddrugs (lijst 1)	68	65	91	91	63	35
Bezit softdrugs (lijst 2)	55	56	66	47	36	25
Handel e.d. harddrugs (lijst 1)	115	105	86	53	59	14
Handel e.d. softdrugs (lijst 2)	29	33	15	22	22	12
Vervaardigen harddrugs (lijst 1)	1	4	1	1	5	0
Vervaardigen softdrugs (lijst 2)	123	122	128	111	52	26

Noot*
Cijfers tot en met half november 2021



3.2 24/7-drugshandel: op straat, online en profijtelijk

De Groningse drugshandel is veelzijdig, winstgevend en veroorzaakt sociale schade vanwege klantenwerving en rekrutering. De volgende (elkaar niet uitsluitende) patronen worden door respondenten genoemd:

- A. Op straatniveau:** straatlocaties, horecahandel en mobiele handel
- B. Dealers van buitenaf:** invasie in de jaren negentig (en restanten)
- C. Klassieke doorgroei:** van aangiftedelicten tot drugshandel
- D. Moderne doorgroei:** digitale fraude als basis
- E. Internethandel**
- F. Floerende handelaren:** kopstukken en netwerken

Ad a.) Op straatniveau: straatlocaties, horecahandel en mobiele handel

De meest centrale straatlocatie voor drugshandel is gesitueerd in en rondom de Nieuwstad, waar ook de raamprostitutie is geconcentreerd. Hier wordt onder meer drugs (cocaïne en “ook nog wel heroïne”) verkocht aan archetypische verslaafden: junkies die een groot deel van hun inkomen spenderen aan drugs. We observeerden hoe een verslaafde tevergeefs een fiets probeerde te stelen, want de fiets werd uit zijn handen getrokken en teruggezet. Deze open drugscene is, met de raamprostitutie, door de stad verschoven in de afgelopen decennia. Het is nu geconcentreerd op de zogenoemde “gele loper”.⁷ Dat is een route vanaf het hoofdstation, over het Gedempte Zuiderdiep, tot aan de Hoekstraat, plus (zij)straatjes met raamprostitutie en horeca. Naast klassieke verslaafden wordt drugs verkocht aan mensen vanuit het Ommeland die de stad bezoeken, bijvoorbeeld om te stappen of voor prostitutiebezoek, maar ook aan studenten of (andere) elite-klanten. Dit laatste kreeg een impuls door de lockdown, omdat voor een categorie

klanten de dealers in de horeca wegvielen.

In en rondom de Nieuwstad zijn straatdealers van Antilliaanse komaf actief, al lijkt deze categorie diverser te worden.⁸

Naast deze locatie wordt straathandel waargenomen in de kwetsbare wijken in Groningen, aan de noordkant van het centrum.⁹ De afstanden die dealers hier afleggen zijn wat groter en daarom gebeurt dit door eenvoudige loopjongens op de fiets (“tegenwoordig met een elektrische fiets”) of per scooter. De aantallen zijn niet duidelijk. Een politierespondent stelt wel dat vijftien unieke straatdealers zijn aangehouden. Ze leveren aan jongeren, maar ook heroïne aan oudere verslaafden. De eenvoudige (Antilliaanse) straatdealers lijken te worden aangestuurd door enkele kopstukken. In die aansturende laag kan goed worden verdiend, zeker bij toegang tot aanvoerlijnen van drugs, omdat de winstmarge dan ruim is. In de Antilliaanse criminele wereld in Groningen is een omwenteling gaande, waarbij de jonge generatie nu de positie overneemt.

Mobiele drugshandelaren rijden op scooters en in leaseauto's. Klanten worden geworven met flyers en via social media. De dienstverlening is goed: 24/7-bezorging aan huis of op een andere (horeca)locatie. Wie flyers uitdeelt in de horeca, met een prijslijst en een 06-nummer dat 24 uur actief is, blijft buiten bereik van opsporingsonderzoeken die niet zo snel worden opgestart (“helaas”). De actieradius van de mobiele handel is groter dan van de straathandel: door de stad en - deels voor tussenhandel - ook over snelwegen rond Groningen, onder andere richting de grens, al hebben respondenten daar minder zicht op.

Verspreid over de stad wordt in horecaken drugs verkocht. Hoe dit precies in elkaar steekt, is minder scherp in beeld dan de straathandel en dan de stedelijke mobiele handel. Het heeft een meer afgeschermd karakter, zeker als horecamedewerkers passief faciliteren (drugshandel gedogen) of daarbij betrokken zijn. Een voormalige horecamedewerker komt in beeld als een grote handelaar, onder meer op het internet.

⁷ Zie over deze drugslocatie: Muijnck e.a., 2021.

⁸ In deze overzichtsstudie over ondermijning hebben we ons niet verdiept in de actuele situatie van de dealer- of klantenpopulatie (op locaties) in de stad. Dat vergt etnografisch veldwerk en dossierstudie.

⁹ Respondenten spraken vaak in algemene termen over kwetsbare wijken in Groningen Noord of ze noemden één of enkele wijken, maar doelden deels ook op belendende wijken. Wat betreft drugshandel (en jeugdproblemen) werd voornamelijk gewezen op Lewenborg of Paddepoel, soms in combinatie met Beijum of andere wijken (waar een wijkenaanpak wordt gefinancierd door het Rijk; zie hoofdstuk 5), namelijk Vinkhuizen, Selwerd, Tuinwijk, Indische Buurt, De Hoogte, de Professorenbuurt en de Oosterparkwijk. Sommige van deze wijken (zoals de Oosterparkwijk) zijn meer en meer in trek gekomen als woonplaats.

Respondenten wijzen op de opkomst van lounges, waar ze zien dat criminelen elkaar daar ontmoeten in de nacht, onder meer “handelaren en sub-dealers”.

In de periode van 2016 tot en met half november 2021 registreerde de politie in de gemeente Groningen 559 keer drugshandel: 426 keer harddrugs en 133 keer softdrugs. De meeste registraties werden in basisteam centrum geteld (254), gevolgd door basisteam Noord (194). In basisteam Zuid kwam de teller uit op 111. Zie tabel 3.1.

Ad b.) Dealers van buitenaf:

Randstad-invasie in de jaren negentig (en restanten)

In de jaren negentig trekken criminele Marokkaanse groepen vanuit de Randstad – uit Utrecht, Rotterdam en Gouda – naar Groningen. Het gaat aanvankelijk deels om jonge tieners (tussen de twaalf en vijftien jaar oud) en vooral om late tieners en jongvolwassenen met huurauto's. Ze pleegden inbraken, al stortten ze zich vooral op de handel in populaire drugssoorten. Al snel reden ze niet meer op en neer, maar vormden ze in Groningen een bruggenhoofd door pandjes te huren of door in te trekken bij kwetsbare verslaafden: in het centrum en in Groningen-Noord en Groningen-West. In het centrum opereerden ze op de Grote Markt en op het Martinikerkhof. Een aantal tieners dat op die manier actief wordt op de Groningse drugsmarkt, groeit later door tot in de toplaag van de Nederlandse en internationale drugscriminaliteit. Een respondent arresteerde zo'n doorgroeier verschillende keren en zag dat een ander (later) kopstuk de stad veelvuldig bezocht. De Randstaddealers doen goede zaken. Ze bezorgen drugs met een goede prijs-kwaliteitverhouding door de hele stad, trekken zich weinig aan van reeds aanwezige dealers en verdienen goed. Al is er een duidelijke pikorde, want loopjongens worden geregeld onder armetierige omstandigheden aangehouden in flatjes. De politie brengt de netwerken in kaart en leert de namen én bijnamen kennen. De meesten verdwijnen uit beeld, al zijn er relaties en patronen blijven bestaan. De broer van een Utrechts kopstuk is enkele jaren geleden met drugs gesignaleerd, in een Groningse achterstandswijk. Een andere respondent constateert dat de “invasie” voorbij is,

maar dat “clustertjes” uit de Randstad actief zijn in Groningen.

Ad c.) Klassieke doorgroeiers:

van aangiftedelicten tot drugshandel

In Groningen komt een geijkte criminele loopbaan in beeld, namelijk de stap van jongeren en jongvolwassenen vanuit een kansarm sociaal netwerk (vriendenkring of jeugdgroep) naar de drugswereld. De criminaliteit begint met vermogenscriminaliteit, waaronder agressieve delicten, zoals straatroven of ripdeals op hennepkwekerijen. Er wordt (lokaal zichtbaar) territoriaal geweld gebruikt, zoals intimidatie en bedreiging. Door het verdiende geld, en via opgedane criminele inzichten en contacten, wordt de stap gezet naar drugscriminaliteit. De pakkans is lager en de opbrengsten kunnen hoger zijn. Deze beweging is (of was) een ongunstige verklaring voor de afname van geregistreerde jeugdcriminaliteit. Overigens is de stap naar de drugswereld niet voor alle jongeren mogelijk of (financieel) succesvol. Wie handelt, werkt voor opdrachtgevers die veel geld opstrijken en/of krijgt te maken met straatconcurrentie, onder andere van Randstaddealers en (andere) mobiele dealers. De stap naar de drugswereld is mede daarom niet altijd definitief, volledig, in zekere zin succesvol of mogelijk. Recent kwamen, in de wijken Paddepoel en Lewenborg en in de dorpen Hoogkerk en Haren, jeugdgroepen in beeld vanwege veelzijdige criminaliteit. Het betreft wapenbezit, straatroven, diefstal en mishandelingen. Los van de vraag hoe deze groepen zich ontwikkelen, zien respondenten dat de ruimte die is ontstaan door de uitstroom van de Randstaddealers is opgevuld door lokale jongeren en jongvolwassenen. Daaronder bevinden zich moderne instappers: personen die bijna meteen (ook) actief worden in de lokale drugshandel, met klusjes of al enigszins aansturend vanwege drugscriminelen in gezin of familie. Serieus geld wordt verdiend in de laag of lagen boven de zichtbare handelaren.

Ad d.) Moderne doorgroeiers:

digitale fraude als basis

Er komt een modern patroon in beeld. Het betreft een inmiddels omvangrijk netwerk, met als sleutelfiguren enkele Groningers die startten met digitale fraude, om vervolgens na enkele jaren in

te stappen in drugshandel en drugstransporten. In die periode wordt, langs digitale weg (in stad en Ommeland) een netwerk van ruim vijfhonderd Groningse jongeren en jongvolwassenen opgebouwd.¹⁰ Het start met marktplaatsfraude. Als de koper, zogenaamd ter verificatie, een eurocent overmaakt, wordt het mobiel bankier-systeem van deze klant overgenomen. Met het buitgemaakte geld worden transacties uitgevoerd in een Groningse winkel (in een risico-branche); een zogenoemde cash out. Er wordt ook een andere werkwijze ingezet, namelijk spoofing: daders gebruiken het telefoonnummer van de bank en via misleiding krijgen ze toegang tot de bankrekening van een slachtoffer. Ook komen drugstransporten in beeld, vanuit een bescheiden winkel elders in het land naar Groningen. Dat legt de basis voor drugshandel. Waarschijnlijk wordt dit betaald met fraude-inkomsten, al is dat niet in kaart gebracht. Daders van het eerste uur hebben nu een sturende rol, plus aanzien in Groningse wijken vanwege hun inkomsten en bezittingen. Fysiek is het netwerk met name gesitueerd in Paddepoel, Lewenborg en het centrum, maar ook in het Ommeland, onder meer in Delfzijl en Hoogezand. In het netwerk worden geldezels geronseld (personen die hun bankrekening ter beschikking stellen om misdaadgeld op te storten) en jongeren die pinnen met de bankpassen van de ezels.

Ad e.) Internethandel

Er wordt in drugs gehandeld via onlinemarkten. Dit kan via het 'oppervlakte-web' en via het 'darkweb': een versleuteld netwerk waar (ver)kopers hun identiteit verbergen. Klanten kunnen kiezen uit aanbieders en reviews lezen. De onlinehandel groeit, al lijkt deze nog beperkt in vergelijking met offline handel. Toch wordt de digitale trend ook zichtbaar in Groningen. Er komen twee casus in beeld, waarbij de hoofdrolspelers een geheel andere achtergrond hebben: een loner en een Groninger met een uitgebreid lokaal (horeca) netwerk. De eerste man verstuurde postpakketjes, bij elkaar opgeteld "enorme hoeveelheden". Hij had in een klein pand een cameraopstelling die werd benut om allerlei soorten drugs te presenteren. De andere online-handelaar verkocht ook een breed assortiment drugs, met name party drugs, en daarnaast onder meer viagra-

pillen. De politie kwam de man bij toeval op het spoor. De politie vindt joints, hennep, restanten van een hennepkwekerij en wapens. Er komen reisbewegingen in beeld naar landen van waaruit drugs wordt getransporteerd naar Nederland. De handelaar had onder meer eliteklanten in Groningen.

Ad f.) Floerende handelaren: kopstukken en netwerken

Het aansturen en organiseren van systematische straathandel kan veel opleveren, namelijk als de stap wordt gezet van inkoop tegen scherpe prijzen (bij importeurs/groothandelaren) naar verkoop tegen gangbare prijzen bij detailhandel of tussenhandel. Dat levert aanzienlijke winstmarges op. Dergelijke organiserende handelaren zijn in de stad actief. De eerste categorie betreft 'lokale helden' die bij toeval worden opgemerkt (bijvoorbeeld bij een controle) of die de aandacht op zich vestigen met verdachte gedragingen, soms na eerdere veroordelingen. Ze maken een forse omzet, maar hoe ver hun drugsnetwerk reikt, blijft onduidelijk. Dit soort handelaren wordt - via een innovatieve methode (zie hoofdstuk 5) - vervolgd vanwege witwassen, in casu van inkomsten uit het gronddelict drugshandel. Een tweede categorie maakt volgens regionale politieanalyses deel uit van bovenlokale netwerken. Wat bij drugsproductie in de stad Groningen niet of nauwelijks in beeld komt, wordt wel zichtbaar bij drugshandel, namelijk samenwerking met "echt grote jongens" die op landelijk niveau (in de Randstad) actief zijn in de internationale drugshandel. Respondenten wijzen op de volgende patronen en voorbeelden:

- ⊙ Twee samenwerkende gezinsleden kopen kilo's drugs in de Randstad en laten in Groningen mensen voor zich dealen.
- ⊙ Enkele kopstukken verkopen en transporteren tientallen of honderden kilo's drugs naar Scandinavische landen.
- ⊙ Kopstukken in de Antilliaanse criminele wereld hebben toegang tot drugsleveranciers op Curaçao, waarbij ze inkopen. Er wordt onder meer gebruik gemaakt - direct of indirect - van zogenoemde bolletjesslikkers die via passagiersvluchten drugs naar Nederland smokkelen. Dit Groningse drugscircuit staat

¹⁰ Om misverstanden te voorkomen. Het gaat dus niet om vijfhonderd jonge criminelen, maar om jongeren en jongvolwassenen die in dit netwerk kunnen worden benaderd, ook door de criminele of verdachte kern.

onder meer in verbinding met die in Rotterdam en Delfzijl.

- ⊙ Bij een jongeman met onverklaarbare bezittingen, inkomsten en uitgaven, wordt een partij softdrugs aangetroffen en een bescheiden hoeveelheid harddrugs, plus informatie over een “importlijntje” van drugs vanuit Zuid-Europa.

3.3 Vastgoed: schadelijke effecten

Investerings in vastgoed veroorzaken schadelijke effecten in Groningen. Het betreft in het bijzonder grootschalige opkooppraktijken van panden die geschikt zijn voor kamerverhuur. Bij elkaar opgeteld heeft het een ernstige vorm aangenomen, al is onduidelijk in welke netwerken (en in welke mate) een relatie bestaat met (georganiseerde) criminaliteit. Een categorie huisjesmelkers is opportunistisch en benut bestaande regels en omstandigheden, maar houdt criminaliteit op afstand. Respondenten maken daarnaast grofweg onderscheid tussen vier categorieën (zie opsomming) waarbij criminaliteit in het spel lijkt te zijn, al deinken (op de eerste categorie na) de meeste van hen terug om hier namen van (recht) personen aan te koppelen of om op casusniveau een signaal als ‘hard’ te typeren. Daarom moeten we een slag om de arm houden met betrekking tot de onderstaande opsomming.

De volgende vier categorieën worden genoemd:

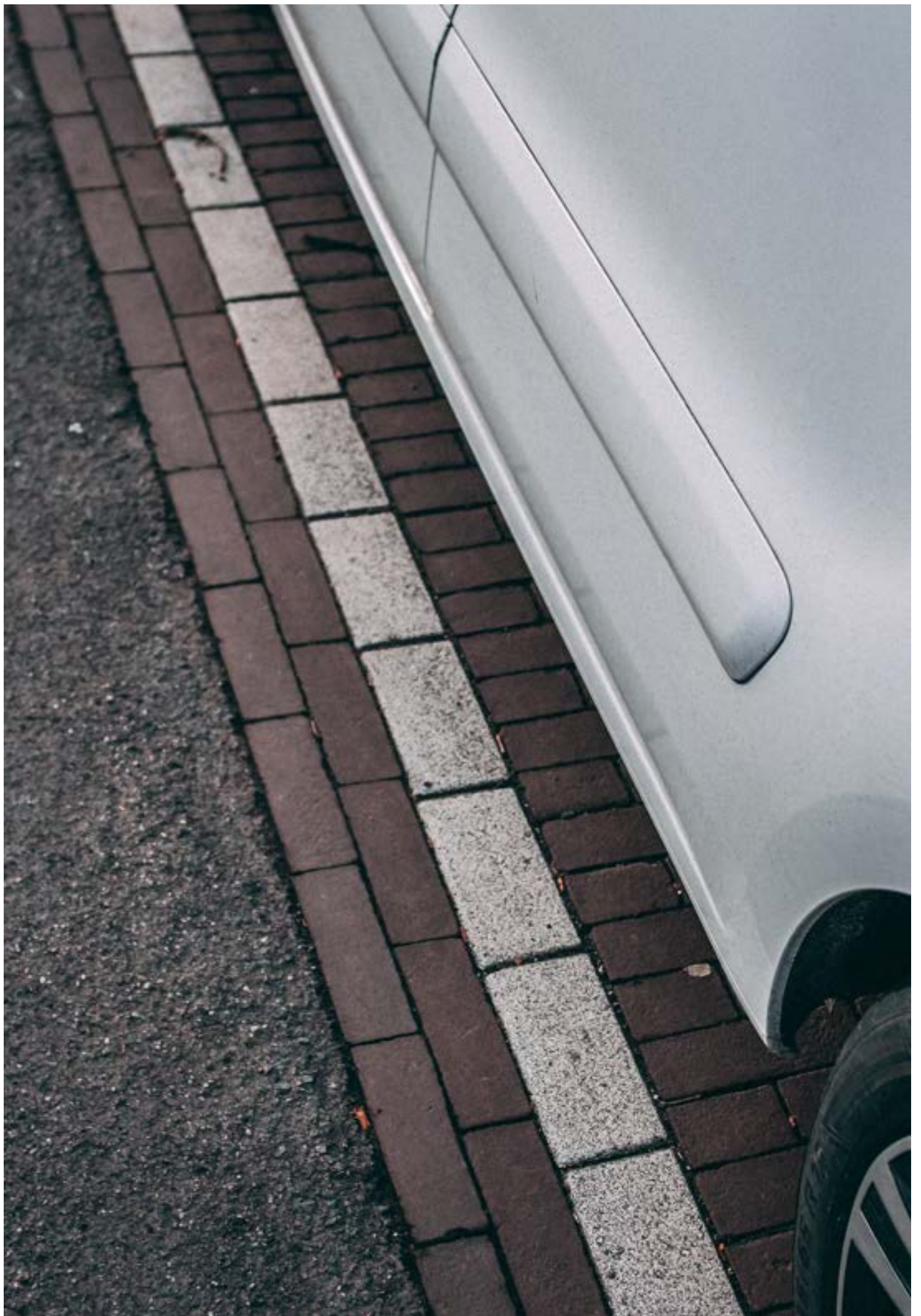
- ⊙ Opportunistische vastgoedeigenaren annex huisjesmelkers die actief waren en zijn op legale markten, dus in de bovenwereld. Hun vastgoedpraktijken gaan echter gepaard met (mogelijk systematische) regelovertredingen en/of lichte strafbare feiten, zoals bedreiging, oplichting (b.v. borg niet terugstorten) of betalingen met zwart geld.
- ⊙ Ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de onderwereld (bijvoorbeeld drugscriminaliteit) naar de legale vastgoedmarkt. Hoe het ook zij, vandaag de dag zijn ze actief op een legale markt, waardoor volgens respondenten de precieze historie (van de eerste investeringen) in feite geen beleidsrelevantie meer heeft. Op de legale markt kunnen vervolgens wel

overtredingen en/of lichte strafbare feiten worden begaan, zoals bij de eerste categorie.

- ⊙ Personen die met vastgoedpraktijken actief zijn in de bovenwereld en die deel uitmaken van Groningse netwerkjes, waarbinnen ze in sociale zin op goede voet staan met personen (ook kopstukken) die actief zijn in de onderwereld. De criminele of verdachte praktijken in het netwerk betreffen onder meer drugscriminaliteit, witwassen of illegaal gokken.
- ⊙ Een bijzondere categorie betreft vastgoedbezitters of projectontwikkelaars die bij forse financieringen geld lenen (of op de één of andere manier verkrijgen) van vermogende (rechts)personen. Het gerucht of verhaal gaat dat langs die route onder andere (witgewassen) misdaadgeld uit de Randstad of uit Noord-Brabant in Gronings (horeca)vastgoed is geïnvesteerd. Geen professionele respondent weet dit echter zeker.

Er zijn verklaringen waarom het lastig is om de relatie tussen vastgoed en criminaliteit aan te tonen. Het betreft:

- ⊙ Strafrechtelijke onderzoeken worden qua objecten en subjecten vaak afgebakend tot uitvoerende criminelen, waardoor de laag die aanstuurt en financiert buiten beeld blijft.
- ⊙ Als de herkomst van het geld dat is geïnvesteerd in vastgoed wordt onderzocht, valt eventueel witwassen vaak niet of nauwelijks vast te stellen. Dit komt bijvoorbeeld door verzamelhypotheken en/of door de grote stroom wit geld vanwege huurinkomsten en/of vastgoedverkoop.
- ⊙ Wanneer in een pand van een omstreden vastgoedbezitter strafbare feiten worden geconstateerd (bijvoorbeeld drugsproductie, drugsopslag of illegaal gokken), wordt de huurder aangesproken. Vermoedens over actieve facilitering door de vastgoedbezitter van dergelijke praktijken worden niet hard gemaakt, ook niet als respondenten daaromtrent wel vermoedens hebben.
- ⊙ Als onderzoeken worden opgestart op basis van beschikbare justitiële informatie, blijven Groningse drugsnetwerkjes vaak buiten beeld, mede omdat ze niet (lijken te) zijn aangehaakt bij bovenregionale criminele netwerken waarover wel



of meer informatie beschikbaar is.

- ⊙ Het is redelijk gemakkelijk om bij verbouwingen en doorverkoop van vastgoed geld wit te wassen, zonder dat de Belastingdienst daar de vinger op kan leggen. Bijvoorbeeld contant geld betalen aan aannemers of onderhandse contante betalingen van een deel van de verkoopsom. Zie tabel 3.2 voor informatie over zogenoemde 'doorsluishuizen'.
- ⊙ Als de eigenaar van een woning iemand is met een buitenlands adres, stuit de overheid op beperkingen om te achterhalen wat er (bij de financiering) precies aan de hand is. Het is namelijk - zo constateert het project Zicht op ondermijning - "niet eenvoudig" om zicht te krijgen op de vermogenspositie van de eigenaar of om na te gaan of het pand daadwerkelijk in handen is van de persoon die als eigenaar staat geregistreerd. In het centrum, Oud-Zuid en Noordwest komen bijna vijfhonderd van dergelijke panden in beeld. Zie tabel 3.2.

Tabel 3.2: Gegevens¹¹ op basis van het zogenoemde dashboard Zicht op Ondermijning (19 juli 2021) over vastgoed in de gemeente Groningen.

Het profiel 'doorsluishuizen' toont hoe vaak een woning binnen een bepaald tijdsbestek veelvuldig wordt verkocht. Met dit soort transacties wordt vaak veel geld verdiend. Hoewel dit op zichzelf niet illegaal is, kunnen doorsluishuizen op verschillende manieren een rol spelen in het illegale circuit. Ten eerste kan er bij doorsluishuizen sprake zijn van onvolledige of onjuiste voorlichting en misleiding van kopers. Ten tweede kunnen doorsluishuizen gebruikt worden bij witwaspraktijken. Voor de aankoop van een woning wordt dan zwart geld ingezet. Wanneer de woning snel na de aankoop weer verkocht wordt, is geld witgewassen, zelfs als het verkoopbedrag lager ligt dan het oorspronkelijke aankoopbedrag. Het percentage doorsluishuizen in de gemeente Groningen over de jaren 2016, 2017 en 2018 ligt twee keer zo hoog als het landelijk gemiddelde; 0,2%. Het betreft 120 woningen. Ten aanzien van het profiel 'veroordeelde eigenaar (tevens eigenaar van een woning)' scoort de gemeente Groningen twee keer zo hoog dan het landelijk gemiddelde. Het landelijk gemiddelde over de gekozen periode ligt op 0,5% van alle woningeigenaren. De gemeente Groningen scoort hier 1%. In totaal zijn dat 650 woningen.

Het betreft veroordelingen voor misdrijven. Met 3,5% (190 woningen) scoort de wijk Centrum zeven maal zo hoog als het landelijk gemiddelde.

Als bij het profiel 'veroordeelde eigenaar (tevens eigenaar van een woning)' bij het kenmerk 'Subselectie bestuurder' wordt gekozen voor bestuurders van stichtingen, scoort de gemeente Groningen drie maal zo hoog scoort als landelijk gemiddeld. Het landelijk gemiddelde op dit profiel en kenmerk bedraagt (afgerond) 0% over de gekozen periode. In de gemeente Groningen is dat 0,3%. Dat betreft 200 woningen. In de wijk Centrum zien we dat 60 woningen in eigendom zijn van iemand die in de gekozen periode voor een misdrijf is veroordeeld en die tevens bestuurder van een stichting is. Bij het profiel 'eigenaar met een buitenlands adres' is het aantal in de gemeente Groningen beduidend hoger dan het landelijk gemiddelde. Het landelijk gemiddelde is 0,5%. Groningen scoort 0,8% Dat zijn 870 woningen. Hiervan staan er 180 in het Centrum, 70 in de wijk Oud-Zuid en 120 in de wijk Noordwest.

11 Bijna letterlijk geciteerd uit aangeleverd bronbestand.

Wat opvalt, is een lange lijst van schadelijke effecten vanwege opportunistische vastgoedbezitters in Groningen die zich niet aan de regels houden. De stad wordt door journalisten getypeerd als "het Mekka van de Nederlandse huisjesmelkers", waarbij wordt bedoeld op de categorie regel-overtreders.¹² Het goede nieuws is dat dit verschijnsel inmiddels krachtig is geagendeerd en heeft geresulteerd in beleidsaanpassingen. Zie hoofdstuk 5. Respondenten sommen een lange lijst op van misstanden in de vastgoedsector. Daarbij wordt onder andere verwezen naar de website www.sikkom.nl: een op de stad gerichte journalistieke website die concrete misstanden in de vastgoedwereld al jarenlang in rake taal aan de orde stelt.

Een (onvolledige) opsomming:

- ⊙ Huisbazen die de woonruimte van huurders open breken en goederen (zoals een laptop) stelen (of die dit laten doen);
- ⊙ Woonruimte-bemiddelaars die hoge bedragen rekenen voor geringe diensten;

- ⊙ Huisbazen die bij een huurconflict woonruimte leeg laten ruimen en zo bezittingen van huurders stelen;
- ⊙ Een huurder die tijdelijk wordt opgesloten in de gehuurde kamer;
- ⊙ Bedreiging of intimidatie van huurders. Een citaat van een huisbaas tegenover een assertieve student-huurder: “Je mag blij zijn dat ik alleen je laptop heb gejat. Ik kan je hele leven kapot maken.”¹³
- ⊙ Borg wordt onterecht niet terugbetaald.
- ⊙ Het wegpesten van huurders die (bij de huurcommissie) bezwaar maken tegen de praktijken van een verhuurder, zoals: arbeidsmigranten huisvesten in een studentenwoning of sanitair onbruikbaar maken.
- ⊙ Intimidatie tegenover journalisten, bijvoorbeeld door grote honden op hen af te sturen.
- ⊙ Bedreigingen aan het adres van een Sikkom-journalist worden in verband gebracht met een vastgoedeigenaar.
- ⊙ Regelovertreding bij verbouwingen, zoals het bouwen van een extra etage.
- ⊙ Bemiddelaars die (alleen?) contante betaling accepteren.

Op een dieper niveau komen lange termijneffecten in beeld van de omvangrijke huismelkerij en vastgoedportefeuilles, namelijk:

1. Een fysieke machtsbasis, gebaseerd op de afhankelijkheid van gemeente, universiteit, hogeschool, inwoners en woningzoekenden (zoals studenten) voor huisvesting.
2. Een sociale machtsbasis vanwege aanzien, werkverschaffing en weldoenerij.
3. Een financiële en op kennis en adviseurs gebaseerde machtsbasis die het mogelijk maakt om strategisch te reageren op gemeentelijk beleid inzake kamerverhuur of via Bibob-toetsing, zoals stromanconstructies of investeringen in bedrijfspanden, appartementen of studio's in Groningen of in panden in andere gemeenten.
4. Legitimiteitsaantasting van de overheid door opzichtig onaantastbaar en uitdagend gedrag door een categorie vastgoedbezitters, onder andere in de vorm van denigrerende uitlatingen over bestuurders.

12 Bron: <https://www.sikkom.nl/video-foute-boel-sbs6-jaagt-op-groningse-huisjesmelkers-de-vries-menting-en-vos/>

13 Bron: <https://www.sikkom.nl/video-foute-boel-sbs6-jaagt-op-groningse-huisjesmelkers-de-vries-menting-en-vos/>

3.4 Mensenhandel

Het strafrechtelijke begrip mensenhandel wordt van oudsher gericht op misstanden in de seksindustrie. Sinds 2005 is mensenhandel buiten de seksindustrie strafbaar gesteld. Het betreft kortweg vormen van gedwongen arbeids- of dienstverlening zonder seksuele component. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 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 kern is steeds dat dwang wordt uitgeoefend op personen. Daarin schuilt een risico en (strafrechtelijk) dilemma. In die zin dat het nou juist bij effectieve dwang uitermate lastig is om mensenhandel vast te stellen, omdat slachtoffers bepaald niet snel verklaringen afleggen (LIEC, 2019). Dat komt door geweld of doordat afhankelijke mensen elementaire zaken dreigen kwijt te raken, zoals inkomen en/of huisvesting. Het gevaar bestaat - zo benadrukken ook respondenten in onze interviewronde - dat slachtoffers instemmen met de gang van zaken of zich daar (na verloop van tijd) maar bij neerleggen. Vanwege het risico van acceptatie van onwettige praktijken geldt binnen het strafrechtelijk kader het zogenoemde non-consent-principe: toestemming van het slachtoffer is niet relevant (Boerman e.a., 2017). Dit blijkt in de praktijk vaak een theoretisch-juridische redenering, want als slachtoffers instemmen, worden door hen nauwelijks of geen meldingen of aangiften gedaan.

Mensenhandel is in strafrechtelijke zin een 'haaldelict'. Het vergt informatie over een afgeschermd wereld om het vast te kunnen stellen. De consequentie is dat strafrechtelijke vervolging ingewikkeld is. Tegenover de strafrechtelijke blik staat een soort leken-perspectief op “uitbuiting”: personen staan onder druk, verkeren in een penibele situatie en daar zou wat aan moeten gebeuren, los van de vraag of mensenhandel kan worden aangetoond. Op die manier komen de volgende patronen in beeld met (mogelijke) uitbuiting:

- A. Jongeren: rekrutering en criminele druk**
- B. Uitbuiting in stedelijke risicobranches**
- C. Illegale huisvesting van arbeidsmigranten**
- D. Voorbij arbeidsuiting: instroom in Groningse netwerken**
- E. Dekmantelbedrijven voor prostitutie**
- F. Blinde vlekken: illegale en vergunde prostitutie**

Ad a.) Jongeren: rekrutering en criminele druk

Het onderzoek 'Jongeren en drugscriminaliteit' (Oosterhof en Roosma, 2020) constateert dat in de Groningse drugswereld criminele uitbuiting van jongeren wordt waargenomen. Rekruterende drugscriminelen misbruiken hun status en invloed door jongeren, als katvanger, het vuile werk op te laten knappen. Dealers verleiden jongeren onder andere door merkkleding en drugs ter beschikking te stellen. Het is het soort patroon dat onze respondenten herkennen. Jongeren krijgen het één en ander gegund, bijvoorbeeld een scooter (voor het bezorgen van drugs), maar daar wordt disproportioneel veel voor teruggevraagd. Namelijk criminele hand- en spandiensten met een hoge pakkans. In dat stadium gaat het eerder om verleiding dan om dwang, al kan die dwang later gemakkelijk ontstaan vanwege de ongelijkheid tussen aan de ene kant een rekruterende of organiserende crimineel, en aan de andere kant het voetvolk. Er wordt ingespeeld op lage straffen in het jeugdstrafrecht. Rekruterende criminelen kunnen hier op wijzen en jongeren zien met eigen ogen dat een categorie arrestanten al snel weer terugkeert op straat. Het onderzoeksrapport (Oosterhof en Roosma, 2020) constateert dat drugshandelaren bewust kwetsbare jeugdigen benaderen, met een laag opleidingsniveau en/of gedragsstoornis. Rekruterende criminelen voelen aan wie voor het karretje kan worden gespannen. Dit zijn voor onze respondenten herkenbare constatering. Hier kunnen vier observaties aan worden toegevoegd die de aandacht vestigen op criminele sluwheid en innovatie.

In de eerste plaats zoeken rekruterende criminelen niet alleen naar vatbare en (met excuses voor de term) 'domme' uitvoerders, maar wordt ook crimineel talent gescout. Bijvoorbeeld jongeren die beschikken over een goed netwerk en overredingskracht en/of die veel uren beschikbaar zijn, zodat ze in staat zijn veel drugs te slijten.

In de tweede plaats is er voor lang niet alle jeugdige wanne be criminelen plaats in de

drugshandel op straatniveau. Het is in Groningen een markt die wordt geclaimd of toegeëigend, ook met (territoriaal) geweld. In het recente verleden door Randstaddealers (afkomstig uit of op weg naar het milieu van de zwaarste criminaliteit) en door georganiseerde Antilliaanse (familie)netwerken. De oudere generatie Antilliaanse drugsdealers wordt thans uitgedaagd door een agressieve nieuwe generatie dealers in achterstandswijken. De gedeeltelijke criminele bescherming van de drugsmarkt op straatniveau lijkt een deelverklaring voor een andere trend, namelijk criminele jeugdgroepen die straatroven plegen. Al kan dit een opstap zijn naar (zelfstandige) drugactiviteiten, mede omdat ze de agressieve inslag hebben die daartoe nodig is.

In de derde plaats worden kwetsbare en beïnvloedbare jongeren niet alleen gerekruteerd voor uitvoerend werk in de drugswereld. Sterker, we denken te zien dat vatbare jongeren niet zozeer/alleen met 'kostbare drugs' op pad worden gestuurd (al komt dat absoluut voor), maar eerder/ook voor simpeler zaken worden ingezet. Bijvoorbeeld als geldezel (een bankrekening ter beschikking stellen, zodat er misdaadgeld op gestort kan worden), om telefoonabonnementen af te sluiten of om geld te pinnen of betalingen te doen met pinpassen die geldezels hebben verstrekt.

In de vierde plaats is de rekrutering deels verplaatst van de hangplek op straat, het schoolplein en de horecazaak naar de digitale wereld. Wat dat betreft spreekt een grote zaak die is geanalyseerd boekdelen. Marktplaatsfraudeurs die aanvankelijk uitvoerende activiteiten verrichtten, klimmen in enkele jaren tijd op naar organiserende fraudeurs die actief zijn in de digitale en fysieke wereld. Het frauderen zet door en daartoe worden digitaal (via social media) geldezels geworven, net als personen die zendingen ophalen of betalen. Tegelijkertijd benutten ze een kleine winkel (in een risicobranche) elders in het land om drugstransporten naar Groningen op te zetten. Voor uitvoerende criminele activiteiten kan een digitale wereld worden benut waarop honderden personen zijn aangesloten. Zowel in achterstandswijken (Paddepoel en Lewenborg) en het Groningse centrum als in onder meer Delfzijl en Hoogezand. Fysieke wijk-gebonden netwerken van politiemensen of sociale professionals (wijkteam of jongerenwerker) volstaan dus niet meer om zicht te krijgen op vormen van rekrutering en op

(mogelijke) criminele uitbuiting. Dat vereist ook digitale netwerkvorming en inzicht op criminele praktijken in de digitale wereld.

Ad b.) Uitbuiting in stedelijke risicobranches

Er is vanaf 2019 een reeks controles (integrale handhavingsacties) uitgevoerd bij bedrijven uit risicobranches, namelijk kapperszaken, schoonheidssalons, (auto)garagebedrijven en growshops. Daarnaast is gecontroleerd bij horecazaken met (vaak) een bezorgdienst, zoals shoarmazaken, pizza-afhaalzaken en snackbars. Deze sectoren hebben met elkaar gemeen dat er een overaanbod is. De onverklaarbare hoge aantallen roepen de vraag op wat het verdienmodel is, in het bijzonder van zaken met weinig aanloop. Bijvoorbeeld kappers met lege stoelen (en soms wel rondhangende figuren die geen klant zijn) en garagebedrijven die in de ochtend geen intake hebben van reparatieauto's. Of medewerkers van een schoonheidssalon die verbaasd reageren, en moeten passen, als een bezoeker naar de prijslijst informeert. De Nieuw Ebbingestraat is circa zeventienhonderd meter lang en telt (ongeveer) zestien kappers- en schoonheidssalons: "zo ijdellijk zijn Groningers niet." Deze incongruenties wekten het vermoeden dat geld werd witgewassen, waardoor het bedrijfsmodel niet is gericht op betalende bezoekers. Daartoe werden de nodige signalen gevonden (zie ook paragraaf 3.6), al viel vooral op dat er meer (harde) aanwijzingen waren voor (de combinatie van) fraude en uitbuiting. De rode draad was de volgende. Er wordt veel grijs gewerkt, in die zin dat een werknemer een contract heeft, al wordt hij of zij (waarschijnlijk voor relatief veel uren) zwart betaald. Of enkele aanwezige medewerkers hebben een (klein) arbeidscontract, maar anderen niet. Die laatste categorie gaat er snel vandoor, of probeert dat, als wordt gecontroleerd. Zwart of grijs werk levert fraude op als de werknemer bijstand ontvangt. Een expert constateert dat door shoarmazaken en pizza-afhaalzaken op grote schaal zwart en grijs wordt gewerkt, met name door mensen met een uitkering. Dit lijkt nog te (kunnen) stoelen op vrijwilligheid van de werknemer, al worden aanwijzingen gevonden voor misbruik. Er worden kwetsbare personen aangetroffen – zoals personen uit een AZC en uit een zogenoemde bedbad-broodvoorziening – die (erg) slecht betaald worden. Er wordt vermoed dat er een netwerk is, rondom voormalige AZC-bewoners, dat binnen

deze kwetsbare categorie personen rekruteert voor dit soort baantjes, bijvoorbeeld bij simpele horecazaken. Een AZC-bewoner die bij een controle werd aangetroffen, verdiende ongeveer twee euro per uur. Dergelijke omstandigheden kunnen – en dat maakt het triest – worden ervaren als een welkome afwisseling op de sleur in het AZC.

Door fors en illegaal de personeelskosten naar beneden te schroeven, bestaat voor een categorie bedrijven mogelijk een verdienmodel, ondanks povere klandizie. Het lijkt op casusniveau te gaan op keutercriminaliteit. Om tenminste vier redenen – nog los van uitbuiting – dient de schadelijke impact niet te worden onderschat:

- ⊙ Het is (deels) een structureel verschijnsel. Lokale experts wijzen op straten waar dergelijke kwesties – grijs en zwart werk in combinatie met uitkeringsfraude – al tientallen jaren worden aangetroffen. Een categorie Groningers uit het granieten-bestand (personen met een langdurige uitkering) vult zo het inkomen aan.
- ⊙ Bij een categorie bedrijven worden – ook buiten controles om – niet alleen aanwijzingen voor uitbuiting aangetroffen, maar ook voor andere ondermijnende praktijken of criminele functies, zoals: criminele ontmoetingsplaatsen; witwassen (bijvoorbeeld geen inkoopregister en/of geen kassa, klaarblijkelijk vanwege een voorkeur voor contant geld); of drugscriminaliteit (criminele afspraken en soms een hennepkwekerij).
- ⊙ Er blijken verdachte of criminele netwerken te kunnen schuilen achter kleine zaakjes. Zo kwam een Aziatisch familienetwerk in beeld. Naast extreem lage betaling (uitbuiting) in een zaakje, bleek dat de familie een wirwar van (steeds wisselende) bedrijven op haar naam had staan en investeert in vastgoed: horeca en woningen die worden of zijn verbouwd, plus vastgoed in Amsterdam. Dit alles werd gekoppeld aan frequente bezoeken aan Duitsland en aan het moederland.
- ⊙ De afwijkende bedrijfsvoering (geen klanten), de monocultuur (veel dezelfde zaken) en de vaak slordige uitstraling doen afbreuk aan het stadsbeeld. Bovendien zullen burgers en ondernemers zich ook (kritisch) afvragen wat zich nou precies afspeelt in dit soort bedrijven.

BUCK
BOY
SCHOOL

Ad c.) Illegale huisvesting van arbeidsmigranten

Er bestaat in de provincie Groningen vraag naar goedkope arbeidskrachten, onder meer in de Eemshaven. De huisvesting en uitbuiting van grote aantallen arbeidsmigranten zijn in de stad Groningen geen vraagstuk dat door respondenten wordt geprioriteerd. Er wordt wel gewezen op illegale bewoning van arbeidsmigranten, met name uit Polen of Bulgarije. Het springt minder in het oog dan huisjesmelkerij richting studenten, al komen door de stad heen wel panden in beeld vanwege illegale bewoning door arbeidsmigranten. Deels betreft het woningen, maar ook bedrijfspanden waar dit lang tamelijk ongemoeid werd gelaten.

Op het netvlies staat de heldere boodschap van het Aanjaagteam Arbeidsmigranten (de 'commissie Roemer'): van meet af aan (bij werving in het buitenland) verkeren veel arbeidsmigranten in een afhankelijkheidspositie, waarna dit in Nederland wordt gecontinueerd doordat werken en wonen aan elkaar worden gekoppeld. Als slechte arbeidsomstandigheden (gevaarlijk, onderbetaling, lange dagen) niet langer worden geaccepteerd, verliezen ze hun woonruimte. En omgekeerd. Die woonruimte is vaak pover en duur. De huisvesting van arbeidsmigranten is herkenbaar aan het af- en aanrijden van busjes voor het woon-/werkverkeer. Dit wordt door respondenten gespot, maar er is geen helder overzicht van dergelijke locaties in de stad. In 2018 zagen ambtenaren een aantal adressen met over-bewoning door onder andere Bulgaren en Roemenen. Dat is net zo dun als de informatie anno 2021 op dit punt. Arbeidsuitbuiting en de huisvesting van arbeidsmigranten zijn een blinde vlek en dat vergt informatieverzameling, al staat het in Groningen wat respondenten betreft niet in de top-5 van ondermijnende praktijken. De gemeente overweegt wel analyses van de uitzendbranche, om zo informatie-gestuurd gestalte te geven aan controles die een licht werpen op de situatie van arbeidsmigranten.

Bij observaties valt nog een ander patroon op, waar ook respondenten op wijzen. In Groningen gehuisveste arbeidsmigranten passen (lang) niet allemaal in het geschetste stramien, dat wil zeggen het beeld van arbeidsmigranten die met georganiseerd vervoer naar de werkplek worden gebracht. Het betreft deels ook Oost-Europese migranten die los-vast blijken te werken, bijvoorbeeld als aannemer of klusjesman.

Een categorie verblijft in panden van huisjesmelkers en wordt bij klusjes door hen ingezet. Zie het volgende punt.

Ad d.) Voorbij arbeidsuiting: arbeidsmigranten ingebed in Groningse netwerken

In Groningen komen arbeidsmigranten in beeld zonder vast woon- en werkritme die zijn gehuisvest in pandjes van huisjesmelkers of die illegaal wonen, bijvoorbeeld op een bedrijventerrein. Andere arbeidsmigranten zijn gehuisvest in het Ommeland, ten oosten van de stad, en werken voor Groningse netwerkjes van ondernemers. Dit wijst op een patroon. In netwerkjes rondom verschillende lokale ondernemers – niet alleen vastgoed, maar ook andere lokale ondernemers in andere risicobranches – worden arbeidsmigranten ingezet voor klusjes. Bijvoorbeeld bij verbouwingen of bij onderhoud van vastgoed. Ze worden als pion naar voren geschoven door huisbazen, bijvoorbeeld bij intimidatie van huurders, zoals studenten die als lastig worden bestempeld omdat ze op hun strepen gaan staan wat betreft huurprijs of (achterstallig) onderhoud. Arbeidsmigranten worden soms in studentenpanden geplaatst, klaarblijkelijk om zo studenten weg te jagen of af te schrikken. Een categorie arbeidsmigranten fungeert als 'sterke arm'. Hier komt bij dat voor sommige panden met arbeidsmigranten opmerkelijke auto's staan, namelijk wagens met zware motoren, geschikt om grote afstanden af te leggen, ook naar Polen of Bulgarije. De bewoners en auto's komen en gaan op onregelmatige tijdstippen. Waarom dit zo is, blijft onduidelijk. Onderdrukte arbeidskrachten, zoals beschreven in rapporten over arbeidsuitbuiting, zijn het niet. Het is onduidelijk hoe zelfstandig ze zijn en hoe ze hun geld verdienen.

Ad e.) Dekmantelbedrijven voor prostitutie

Het is bekend dat massagesalons en bedrijven in de beautysector worden gebruikt als dekmantel voor illegale prostitutie (Vgl. Gemeente Utrecht, 2020). Het betreft een gesloten wereld, met - in Aziatische netwerken - grote verschillen in de pikorde. Dat resulteert in een dilemma. De mogelijkheden tot uitbuiting (arbeidsuitbuiting en/of seksuele uitbuiting) zijn groot, maar de bewijslast is zwaar (Bottenberg en Janssen, 2012). Er zijn in Groningen onder professionals vermoedens dat in massagesalons buitenlandse vrouwen illegaal te werk worden gesteld.

Illegale prostitutie lijkt aannemelijk, op basis van een rondleiding door de stad door een politierespondent en bij observaties rondom enkele zaken. Indien het inderdaad gaat om prostitutie, is de entree tot zo'n zaak discreter voor de klant (en voor een categorie daarom aantrekkelijker) dan bij de open en blote raamprostitutie in de Nieuwstad.

Af f.) Blinde vlekken: vergunde en (andere) illegale prostitutie

De werksituatie van prostituées bij vergunde (raam) prostitutie heeft enkele voordelen ten opzichte van het illegale circuit. Er worden controles uitgevoerd en de gemeente voert een intakegesprek, om af te tasten of (voornamelijk Oost-Europese) dames vrijwillig naar Nederland zijn gekomen om - vaak in de formele hoedanigheid van ZZP'er - te starten met prostitutie. Hier staan enkele zorgen tegenover. Er bestaat een haast uniforme werkwijze, namelijk ZZP-prostituées die op een beperkt aantal adressen worden ingeschreven. Vervolgens combineren ze in de Nieuwstad werken en wonen, waardoor hun leerwereld klein is en ze continu in de gaten (kunnen) worden gehouden. Het is lastig, zo niet onmogelijk, om het werkelijke verhaal en motief van een prostituée te achterhalen. Een respondent die het gebied en de raamprostitutie op zijn duimpje kent (we doelen niet op de ambtenaar die het beleidsmatig in portefeuille heeft), is er niet gerust op: "Ik ben van mening dat het merendeel van de dames daar niet vrijwillig zit. Het is mijn optiek voor het grootste gedeelte gedwongen prostitutie, uitbuiting en mensensmokkel. Prostituées die verhaal gaan halen, worden onderling nog steeds verkocht. Met name uit Oost-Europa blijft het criminaliteit."

3.5 Groningse broken windows: de prijs van repercussieloosheid

De zogenoemde these van de broken windows leert dat systematische tekorten bij alledaagse handhaving en bij onderhoud in eerste instantie resulteert in klein ongemak en beperkte verloedering. Vervolgens grijpt het om zich heen, omdat dit vernielzucht en slordigheid aantrekt (Kelling & Coles, 1995). De gedachte is dat onderhoud, aangevuld met handhaving wat betreft overtredingen of lichte strafbare feiten,

een preventief effect heeft op veel voorkomende overtredingen of misdrijven zoals vandalisme en openbare dronkenschap. In Nederland werd en wordt, langs deze redeneerlijn, vaak 'schoon, heel en veilig' bepleit. Het risico van die termen is dat kan worden gedacht dat een goede schoonmaakploeg volstaat bij misdaadbestrijding. Dat is niet het geval. Bovendien kan de lijn worden doorgetrokken naar ondermijnende praktijken. Nette ondernemers vestigen zich niet snel op een locatie met een overdaad aan slordige zaakjes die allemaal min of meer hetzelfde verkopen en waar duistere figuren rondhangen. Of ze hebben er last van als in hun omgeving dit soort verloedering optreedt. Het risico bestaat dat zo locaties ontstaan waar vooral malafide bedrijven zich thuis voelen en andere ondernemers (en hun klanten) steeds minder. Veel respondenten wijzen op jarenlange - en zelfs decennialange - tekortschietende handhaving bij opzichtige overtredingen, zoals illegale bewoning, illegale bebouwing (een etage te veel), strijdigheid met het bestemmingsplan, rondzwervende autowrakken (op bedrijven-terreinen) of milieuovertredingen.

Dit systematische handhavingstekort heeft niet alleen geresulteerd in stedelijke slordigheid, maar hier en daar ook in semi-vrijplaatsen, namelijk:

⊙ *Oude bedrijventerreinen*: soms een puinhoop.

Er is regelovertreding en verval zichtbaar op oude bedrijventerreinen. We stonden, bij observaties, ronduit versteld van de puinhoop, nog los van indicaties voor mogelijke ondermijning, zoals bewaakte panden en bedrijven die klanten allerminst op prijs stellen, getuige handelswaar met een dikke laag stof erop of een ontvangstcomité van gevechtshonden. Bijvoorbeeld op en rondom de Duinkerkenstraat, met indicaties voor illegale bewoning, rondslingerende wrakken en ongedierte. Een respondent wist meteen om welke panden het ging. Er zijn echter weinig of geen bouwinspecteurs beschikbaar, want die storten zich op nieuwbouw (zie hoofdstuk 5). De consequentie is een soort niemandsland op bepaalde (straten op) bedrijventerreinen.

⊙ *Problemen met volkstuincomplexen*. Op twee volkstuinlocaties, namelijk Bruilweering en Tuin en Recreatievereniging Stadspark, wordt illegaal gewoond. Dit vervult een functie, zo constateert een respondent, want een categorie mensen

past niet in een reguliere woonwijk of voelt zich er thuis. Personen die zich wensen te verbergen - waaronder verdachte of criminele personen - gebruiken de locaties als vluchtheuvel. Tussen 2008 en 2014 waren er incidenten op Bruilweering: illegale bewoning, meldingen voor de politie en criminaliteit. Vanaf ongeveer 2014 verbeterde de situatie, maar de problemen keren inmiddels terug. In het Stadspark - dit complex is omheind en niet toegankelijk voor derden - zijn tussen 30 oktober en 1 april overnachting en bewoning niet toegestaan, maar dat gebeurt toch. Zo verliest de overheid de controle, concludeert een respondent, al ziet hij ook dat een categorie er graag verblijft of verbleef, getuige perfect onderhouden tuinhuisjes.

- ⊙ *Woonwagencentrum De Kring*: geen goed beeld. In het verleden bekommerde een stichting ('De Grote Trek') zich om het lot van de bewoners van woonwagencentrum De Kring. In de eerste vijftien jaar van deze eeuw organiseerde de politie, soms met het leger, enkele grote invallen die (grootschalige) hennepcultuur en forse sommen contant geld aantoonde. Anno 2021 bestaat er geen eenduidig beeld over de situatie op het kamp, hetgeen resulteert in een patstelling. Hoofdstuk 4 maakt de balans op.

3.6 Overige fenomenen

Naast de hiervoor beschreven fenomenen worden andere praktijken en fenomenen benoemd of juist niet, waardoor het een blinde vlek blijft:

- A. Witwassen**
- B. Verdachte transacties**
- C. Illegaal gokken**
- D. Jeugdcriminaliteit**
- E. Zorgfraude: verwevenheid met criminaliteit als blinde vlek**

Ad a.) Witwassen

In risicobranches (met een overschot in de stad) werden bij controles minder indicaties voor witwassen aangetroffen, dan vooraf werd gedacht. Zie paragraaf 3.4. Toch worden aanwijzingen voor witwassen aangetroffen bij een categorie bedrijven, zoals ontbrekende kassa's of ontbrekende (inkoop)

registraties, hetgeen ruimte geeft voor contant geldverkeer. Absurd hoge omzetcijfers werden niet aangetroffen. Voorts worden contante betalingen - met mogelijk zwart geld en/of misdaadgeld - vermoed bij verbouwingen van vastgoed.

Er kan ook (bijvoorbeeld na verbouwing) worden witgewassen als vastgoed voor een beduidend hogere prijs wordt verkocht. Er worden met regelmaat panden (door)verkocht binnen en tussen Groningse netwerkjes van vastgoedhandelaren. Respondenten leggen echter uit dat onder dergelijke omstandigheden witwassen lastig valt aan te tonen, waardoor zij een slag om de arm houden of het gebeurt en in welke mate, al onderstreept het de gelegenheidsstructuur. Er worden zogenoemde ABC-transacties vermoed. Hierbij wordt een onroerende zaak binnen een relatief kort tijdsbestek via minimaal drie partijen doorverkocht. Met andere woorden: A levert aan B, waarna B de onroerende zaak direct doorverkoopt aan C. Een signaal voor witwassen betreft een lastig of niet te verklaren prijsstijging in korte tijd, vaak nadat verbouwingen zijn uitgevoerd. Respondent typeren de witwasgevoelige vastgoedmarkt in Groningen als een soort monopolie-bord, met gekke spelers en een bord vol kansen.

Voorts hebben politie en justitie, met een officier van justitie als trekker, een methode ontwikkeld om te vervolgen voor witwassen bij verdenkingen omtrent onverklaarbaar vermogen. Bijvoorbeeld als een persoon is aangehouden met een hoeveelheid drugs en beschikt over bezittingen die vragen oproepen. Dit heeft tot de nodige veroordelingen geleid, waarbij tijdens het onderzoek vaak aanwijzingen werden aangetroffen voor drugscriminaliteit als gronddelict.

Ad b.) Verdachte transacties

In 2020 zijn in heel Nederland bij de Financial Intelligence Unit Nederland (verder: FIU) in totaal 722.247 ongebruikelijke transacties gemeld door 1.914 verschillende instellingen. In dat kalenderjaar zijn 103.947 transacties (gebundeld in 19.114 dossiers) verdacht verklaard en gedeeld met de (bijzondere) opsporings-, inlichtingen en veiligheidsdiensten. Die verdachte transacties hadden bij elkaar een waarde van bijna 15 miljard euro.¹⁴ In de gemeente Groningen komt de teller in dat jaar, wat betreft de waarde van al de verdachte transacties, uit op 30,3 miljoen euro. Voor de gehele Provincie betreft het 47,7 miljoen euro.



In de gemeente Groningen wordt verreweg het hoogste totaalbedrag geregistreerd in 2018, met 133,1 miljoen euro aan verdachte transacties. De banken melden veruit de hoogste bedragen wat betreft verdachte transacties, gevolgd door (in de gemeente Groningen) notarissen en accountants. Zie verder tabel 3.3.

We beschikken louter over verdachte transacties op jaarbasis (ongebruikelijke transacties zijn geheim) en over de verdeling wat betreft melder groepen, zonder dat bedragen zijn uitgesplitst naar sectoren.

14 Bron: <https://www.fiu-nederland.nl/nl/publicatie-jaaroverzicht-2020-fiu-nederland>

Zo'n verdiepingsslag kan door het RIEC wel worden gemaakt. Daarbij is dan een logische 'Groningse vraag' in hoeverre geregistreerde verdachte transacties betrekking hebben op de vastgoedsector. De bovenstaande gegevens agenderen ook andere vragen. Waarom is het Groningse aandeel (in gemeente en Provincie) wat betreft de waarde van de geregistreerde verdachte transacties zo laag in vergelijking met landelijke cijfers? En is dit een gunstig teken of juist ongunstig, bijvoorbeeld omdat er weinig wordt gemeld?

Tabel 3.3: Verdachte transacties in de gemeente en provincie Groningen

Sub-tabel 1: Sub-tabel 1: Verdachte transacties in de provincie Groningen in de periode van 2011 tot en met 2020: top-3 melder groepen en totaal

Meldersgroep	Provincie 2011 t.m. 2020
Accountant	€ 87.520.368,-
Bank	€ 246.681.455,-
Notaris	€ 47.767.991,-
Eindtotaal	€ 398.731.280,-

Sub-tabel 2: Totaal aantal verdachte transacties in de gemeente Groningen in de periode van 2011 tot en met 2020, per jaar en totaal

2011 - € 417.625,-	2015 - € 4.283.254,-	2019 - € 16.278.246,-
2012 - € 5.797.049,-	2016 - € 14.153.306,-	2020 - € 30.332.037,-
2013 - € 3.534.335,-	2017 - € 6.322.361,-	
2014 - € 36.607.254,-	2018 - € 133.103.828,-	Totaal: € 250.829.299,-

Sub-tabel 3: Sub-tabel 2: Totaal aantal verdachte transacties in de gemeente Groningen in de periode van 2011 tot en met 2020, per jaar en totaal

Meldersgroep	Piekjaar 2018	2020	Totaal 2011-2020
Accountant	€ 295.000,-	€ 254.100,-	€ 24.174.050,-
Advocaat		€ 900.000,-	€ 2.202.702,-
Bank	€ 130.470.816,-	€ 17.808.260,-	€ 182.023.283,-
Belastingadviseur	€ 5.000,-		€ 5.000,-
Betaaldienstverlener	€ 487.205,-	€ 552.417,-	€ 3.588.314,-
Betaaldienstverlener - PSP	€ 68.735,-	€ 16.427,-	€ 91.163,-
Douane - Aangifteplicht	€ 33.490,-	€ 44.422,-	€ 185.052,-
Handelaar - Edelstenen		€ 59.856,-	€ 95.456,-
Handelaar - Goederen overig	€ 20.000,-	€ 64.375,-	€ 96.400,-
Handelaar - Voertuigen		€ 167.412,-	€ 464.046,-
Niet Bank - Creditcards		€ 36.097,-	€ 381.156,-
Niet Bank - Verstreken leningen		€ 3.521,-	€ 3.521,-
Notaris	€ 1.641.200,-	€ 9.808.503,-	€ 35.912.276,-
Speelcasino	€ 82.380,-	€ 616.645,-	€ 1.602.765,-
Wisselinstelling			€ 4.112,-
Eindtotaal	€ 133.103.828,-	€ 30.332.037,-	€ 250.829.299,-

Ad c.) Illegaal gokken

Respondenten wijzen op illegaal gokken. Daarbij gaat het voornamelijk om illegale pokertoernooien. Het is onduidelijk of dit nu een verdienmodel op zich is of (ook) een manier voor opportunisten of criminelen om plezier te hebben, elkaar te treffen en al doende zaken te doen. Op één locatie, die inmiddels 'uit de lucht is' en waar een 'vastgoedjongen' de scepter zwaaide, kwamen zware criminelen uit Duitsland. Dat werd de Groningers te gortig en nu is deze locatie opgedoekt en verplaatst. We kregen nauwelijks signalen over zaken waar illegaal kon worden gegokt, bijvoorbeeld op sportwedstrijden, met aanloop van stedelingen.

Ad d.) Jeugdcriminaliteit

In de vorige paragrafen is als deelonderwerp op verschillende punten ingegaan op jeugdcriminaliteit, met jongeren als dader en - vanwege rekrutering - als slachtoffer of als dader-en-slachtoffer. Groningen heeft aan aanpak voor jeugdcriminaliteit die een harde en zachte benadering combineert. Een speerpunt daarbij zijn (ongeveer vier) jeugdgroepen met circa veertig personen, gesitueerd in Paddepoel, Lewenborg, Hoogkerk en Haren. In de zomer van 2019 werden 26 jongeren opgepakt vanwege straatroven, diefstal en mishandeling, in de leeftijd van dertien tot twintig jaar.¹⁵ Eind 2019 werden in het noorden van de stad dertien straatroven gepleegd, volgens de politie door middelbare tieners.

Interessant en zorgelijk zijn drie patronen die hiervoor reeds aan bod kwamen: 1.) het werven en rekruteren van jongeren verplaatst van de straat naar de digitale wereld; 2.) jongeren en jongvolwassenen worden voor het karretje gespannen als dader en/of slachtoffer - het onderscheid is diffuus; en 3.) een categorie jongeren ontpopt zich als agressieve criminele stijger, niet alleen of zozeer met (pakkans-gevoelige) straatroven, maar ook door gevestigde dealernetwerken in Lewenborg e.o. uit te dagen.

Ad e.) Zorgfraude: verwevenheid met criminaliteit als blinde vlek

In (steden) in het hele land wordt fraude met jeugdzorg en (vooral) Wmo-zorg geconstateerd.¹⁶

Frauderende zorgaanbieders verdienen in korte veel geld doordat ze meer of duurere zorg factureren dan wordt geleverd. Frauderende aanbieders werven (ronselen) cliënten die niet moeilijk doen of snel tevreden zijn, ondanks opzettelijke kwalitatieve zorgtekorten. Frauduleuze zorg is niet gericht op resultaten, maar op cliënten die gebrekkige resultaten en inspanningen accepteren (Heijkoop en Van der Torre, 2020). Respondenten wijzen op signalen van zorgfraude. Recent inventariseerde RTL landelijk indicaties voor zorgfraude door in jaarrekeningen te zoeken naar afwijkende patronen (bijvoorbeeld een hoge winst en/of lage personeelskosten). Daarbij kwamen drie aanbieders in beeld die actief zijn in de stad Groningen.¹⁷ Of zorgfraude in Groningen gepaard gaat met ondermijnende criminaliteit (b.v. drugscriminaliteit), zoals door het IKZ (2021) in Oost-Nederland werd aangetoond, is niet benoemd en door ons niet nader onderzocht.

3.7 Tot slot : Groningse grilligheid

Groningse ondermijnende praktijken hebben een grillig en in veel opzichten lokaal of provinciaal karakter. Het lijkt vooral te gaan om tamelijk kleine netwerken, rondom enkele sleutelfiguren. Er is hennepsteelt, maar dat is niet de route geweest naar de toplaag van de regionale of landelijke drugscriminaliteit, voor zover bekend.

De drugshandel in de stad ligt op een stevig niveau, maar in hoeverre zich dat uitstrekt op bovenlokaal niveau is niet helder, al zijn er rondom netwerkjes of sleutelfiguren (ook harde) aanwijzingen voor inkomende drugstransporten. Het vastgoed is een machtsbasis voor investeerders en dat heeft schadelijke effecten in de stad, maar de (omvang van de) invloed van criminaliteit in deze netwerken is niet helder. Wel is duidelijk dat Groningse netwerkjes invloed hebben op de stad: door het drugsaanbod, door investeringen in panden en bedrijfjes en doordat een categorie 'vrije jongens' met veel vastgoed simpelweg een factor van betekenis is in de stad. Of dit laatste bij een categorie ooit is begonnen met drugscriminaliteit

¹⁵ Zie: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/714525/gemeente-maakt-zich-zorgen-om-problematische-jeugdgroepen>

¹⁶ Zie een reeks journalistieke reportages, onder meer van Follow the Money (<https://www.ftm.nl/dossier/zorgcowboys>) en RTL (<https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5262080/dubieuze-zorgbedrijven-fraude-ondermijning-witwassen>).

¹⁷ Bron: <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5262080/dubieuze-zorgbedrijven-fraude-ondermijning-witwassen>, plus een journalist.

lijkt niet eens zo relevant meer. Dat wordt het pas of weer als actuele criminele geldstromen worden blootgelegd. Wel wordt gewezen op eenvoudige manieren om juist met vastgoedinvesteringen geld wit te wassen. Hoewel dat meer algemene kennis is dan Groningse casuïstiek, maken respondenten zich wat dit betreft zorgen. Voorts is van belang dat de schadelijke effecten jonge mensen raken: studenten die bij huisvesting in een lastig parket komen en kansarme tieners en jongvolwassenen die als dader en/of slachtoffer in meer of mindere mate terecht komen in een criminele omgeving. Deze jonge mensen verdienen beter.



INTER MEZZO

**Woonwagencentrum
("kamp") De Kring:
een veelzeggende casus**



Inleiding

In de interviewronde kwam in vrijwel elk gesprek (ook ongevraagd) woonwagencentrum De Kring ter sprake. In formele termen is De Kring een woonwijk, bij de Peizerweg. Elke respondent sprak over een “kamp” en wij nemen deze spreektaal over. Het is een groot kamp, met in 2017 in totaal 82 woonwagendstandplaatsen en 57 huizen. Het gaat in feite om het kamp en de directe omgeving. Er bestaan familiebanden tussen bewoners van het kamp en mensen die er pal naast wonen. Voorts hebben bewoners bedrijven in de directe omgeving, in het bijzonder autobedrijven. De Kring ligt aan de westkant van de stad, tussen het Stadspark en Hoogkerk, grenzend aan een nieuwbouwwijk (De Buitenhof), al ligt er een natuurlijke (water) en sociale grens tussen deze wijk en het kamp. Het kamp heeft als uithangbord een voetbalclub die op hoog niveau voetbalt, namelijk de Peizerweg Kring Combinatie 83: PKC'83.

Dit hoofdstuk gaat kort in op de historie van het kamp en op de uiteenlopende beelden onder respondenten over de situatie wat betreft ondermijning (paragraaf 4.1). Vervolgens worden drie thema's behandeld, te weten: wat zeker niet wordt aangetroffen op het kamp, namelijk topcriminaliteit, terwijl er juist wel grote onderlinge verschillen bestaan (paragraaf 4.2); wat min of meer lijkt vast te staan over criminaliteit (paragraaf 4.3); en lessen die op basis van deze casus over (ondermijning in) de stad kunnen worden getrokken (paragraaf 4.4). In menig opzicht neemt het kamp niet zo'n heel bijzondere plaats in, omdat het eerder laat zien wat er in de stad aan de hand is.

4.1 Over het kamp: lange historie en wisselende beelden

Het huidige omvangrijke kamp krijgt in de jaren '60 en '70 gestalte.¹⁸ In de jaren zestig wordt het rondtrekken van woonwagendbewoners door de Rijksoverheid min of meer onmogelijk gemaakt. Rondtrekken werd vervangen door regionale kampen, waarvan er twee in de provincie Groningen moesten komen, namelijk in Veendam en Groningen. Op dat moment was op de huidige

locatie al een kamp gevestigd, op een stuk grond van 1,13 hectare, met 52 standplaatsen en een parkeerterrein. Er was, sinds 1955, in de gemeente Groningen een stichting ('De Grote Trek') die zich bekommerde om het lot van de bewoners van dit kamp. Dat was nodig, want de voorzieningen waren miserabel. De stichting stelde voor om een modern kamp te realiseren en daartoe was meer ruimte een voorwaarde. Er werd besloten om pal naast het bestaande kamp 6,61 hectare grond aan te kopen. Dat resulteerde in een lastig traject, omdat de grondbezitter een goede onderhandelaar bleek te zijn. De stichting wilde zeventig standplaatsen. Dat is het hoogste aantal dat als “leefbaar en hanteerbaar” werd ingeschat. Het kamp is in 1977 gereed en telt voorzieningen, zoals een school en een clubhuis. Er komen uiteindelijk tien plaatsen voor trekkers en zestig woonwagens die er al stonden, dus van de beoogde concentratie van trekkers komt weinig terecht. In de kern blijft de situatie zo vanaf dat moment. Wel komen er wat standplaatsen bij (ten westen van het kamp) en realiseert een woningcorporatie tussen 2006 en 2009 bijna dertig woningen, bestemd voor de doelgroep (“kampers” in de volksmond).

De stichting De Grote Trek krijgt in 1996 geen subsidie meer van de gemeente, omdat minderhedenbeleid niet meer nodig of opportuun werd gevonden. Daarmee vertrekken de cultureel werkers als aanspreekpunt voor bewoners. Die werkers werden vooral gezien als belangenbehartigers namens de bewoners. Ze waren vaak op het kamp en zagen wat er gebeurde. Het is niet duidelijk of er een relatie bestaat, maar in het decennium dat de stichting vertrekt, komt de hennepcultuur opzetten. Op papier zijn de inkomsten en vermogens van de bewoners dan laag, want in 1998 ontvangt ruim negentig procent een bijstandsuitkering. Dat in de jaren negentig tegelijkertijd op grote schaal hennep wordt geteeld op het kamp, is volgens bronnen (respondenten, Wikipedia en mediaberichten) zeker.¹⁹ Wat bepaald niet zeker is, is hoe de huidige situatie op het kamp kan worden ingeschat: in sociaal opzicht en qua criminaliteit.

We stuiten op vier opvattingen of redenerlijnen (die elkaar niet allemaal uitsluiten), namelijk:

¹⁸ Historische schets gebaseerd op: [https://nl.wikipedia.org/wiki/De_Kring_\(woonwagenkamp\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/De_Kring_(woonwagenkamp))

¹⁹ Bijvoorbeeld: <https://www.trouw.nl/nieuws/woonwagenkamp-blijkt-grote-wietplantage~b09c37a4/>

1. Er is weinig of geen harde informatie over goed georganiseerde criminaliteit op het kamp. Voor zover criminaliteit in beeld komt, betreft het enkele kernfiguren en tamelijk eenvoudige georganiseerde praktijken. Het kamp telt vooral mensen die de eindjes aan elkaar knopen, (mogelijk) met de nodige illegaliteit en niet perse drugs, bijvoorbeeld via oplichting of zwart werken.
2. De drugs (hennep) is van het kamp vertrokken en het is al jaren rustig op het kamp. De vervolgedenering kent twee varianten: a.) de drugsproductie is verplaatst en de rust strooit zand in de ogen (ongunstig); en b.) de hennep is geen bijverdienste (meer) voor de doorsnee bewoner (gunstig). Vanaf 2000 werd gemeente strenger: wie werd betrapt op hennep, raakte zijn woning of vak kwijt: "De wachttijd was en is enkele jaren. Dat schrok wel af nadat het een paar keer gebeurd was."
3. De informatiepositie over ondermijning op het kamp is pover. Hierover bestaat een redelijke consensus, maar niet over de vervolgedenering, met weer twee varianten: a.) er zijn alles bij elkaar - op basis van harde en (vooral) zachte informatie - genoeg aanwijzingen waardoor het plausibel is dat de criminele inkomsten substantieel zijn; en b.) er zijn onvoldoende 'feiten en omstandigheden' die de ondermijning op en rondom het kamp prioriteren bij de (justitiële) aanpak van georganiseerde criminaliteit.
4. In één opzicht is er niet eens zoveel veranderd sinds de jaren zeventig, want de problematiek had en heeft in de eerste plaats een sociaal karakter: problemen om aan te haken in het onderwijssysteem en op de (moderne) arbeidsmarkt. De beleidsmatige oplossing bestaat volgens die redenering vooral (ook) uit sociaal-preventief beleid. De kinderen gaan vandaag de dag "vrijwel allemaal" naar school. Het opleidingsniveau stijgt, er zijn minder uitkeringen en meer vrouwen werken. Er zijn veel zelfstandigen, want bij het zoeken naar een baan of stage lopen bewoners op tegen negatieve vooroordelen bij het horen van het adres of van een achternaam.

De perspectieven kunnen botsen. Ogenscheinlijk eenvoudige feiten of constatering, worden niet gezien als losstaande feiten, maar in verschillende frames geplaatst. Wordt er een link gelegd - op basis van dna-sporen - tussen hennep in België

en een bewoner? Wat zegt dat? Bewijst het hoe amateuristisch en knullig het is gesteld met de criminaliteit (een beetje crimineel ruimt immers zijn dna op) of onderstreept het eens te meer dat er (grote?) hennepinkomsten zijn, ook over de grens? Werkt iemand die op het kamp woont bij de overheid? Dat lijkt (ook in onze ogen) belangrijke emancipatie en een persoonlijke prestatie. Het kan op zich al worden gezien als een risico.

In deze paragraaf beantwoorden we enkele vragen, zonder dat we in staat zijn om een keuze te maken tussen de genoemde opvattingen. Dat is op zich veelzeggend: op een hoe dan ook belangrijke plaats in de stad weten gemeente, politie en justitie niet hoe de vlag erbij hangt. Dat is niet uniek voor deze plek, want het geldt bijvoorbeeld ook voor bedrijventerreinen.

4.2 Wat is het kamp (zeker) niet?

Het kamp is zeker geen goed georganiseerd en gewelddadig crimineel bolwerk. De organisatiegraad van de criminaliteit schiet daartoe tekort. Ook zijn de onderlinge verschillen te groot, met aan de onderkant van het kamp personen die op de een of andere manier de eindjes aan elkaar knopen.

Geen georganiseerde topcriminaliteit

Als politie-experts de - in systemen beschikbare - criminele informatie over het (grote) Groningse kamp beoordelen, constateren ze dat de organisatiegraad van de georganiseerde criminaliteit op een laag of bescheiden niveau ligt. Zeker als dit wordt afgezet tegen kampen elders in (Noord-)Nederland van waaruit criminele kopstukken en families opereren die gewelddadige zware misdaad combineren met landelijke en/of internationale criminele activiteiten. Dergelijke criminele kampers zijn vaak actief op verschillende drugsmarkten: naast hennep bijvoorbeeld ook cocaïne en synthetische drugs. Ze behoren tot de criminele toplaag die criminele (drugs)projecten financiert en organiseert (Tops e.a., 2018). Daartoe worden organisatoren (personen die van alles regelen, zoals vervoer of het zoeken en inrichten van een productielocatie) en loopjongens ingezet. Politie-experts schatten dat crimineel actieve bewoners van De Kring vooral moeten worden

gerekend tot de categorie die opdrachten ontvangt of uitvoert. Als opdrachtgever - van buiten de kamperswereld - wordt onder meer gewezen op een allochtone criminele familie. Voor de ondergeschikte en uitvoerende positie van Kring-criminelen (er wordt gewezen op een beperkt aantal 'bekende personen'), zijn verschillende aanwijzingen.

Bij een crimineel project communiceerden sturende criminelen met een pgg-telefoon, maar uitvoerders op het kamp kregen dat niet. De politie kwam een bewoner op het spoor op basis van dna-sporen, aangetroffen bij een hennepkwekerij, terwijl geoliede criminele netwerken geen sporen achterlaten (met behulp van een schoonmaakploeg). Bij de politie-inval in 2015 bleken bewoners te zijn ingezet als katvanger: een man had een growshop op zijn naam ("dat is niet handig, niet de beste positie") en een jongeman had een Trust in een belastingparadijs op zijn naam, terwijl hij er veel te weinig van begreep om dit allemaal te kunnen bedenken. Bij die inval in 2015 probeerden moeders contant geld het kamp af te smokkelen door het onder andere in broodtrommels van de kinderen te stoppen. Ongeveer € 180.000,- werd contant aangetroffen. Dit is weliswaar knullig, al wijst het op een keerzijde. Het is in de gewone wereld immers (niet alleen voor mensen met bijstand, zoals op het kamp) heel veel geld en velen op het kamp weten van (en leven met) contant geld, ook vrouwen en kinderen.

Experts concluderen dat een categorie 'kleinere kampen', ook in Noord-Nederland, veel 'groter' is in de criminele wereld. Dit herkennen we op basis van onderzoekervaringen door het land en het klinkt logisch. Zware criminelen kunnen de gang van zaken op een klein kamp gemakkelijker controleren dan op een groot kamp, zoals dat in Groningen (vgl. Khonraad, 2000).

Grote onderlinge verschillen

Er bestaan op het kamp grote onderlinge verschillen, al komt het naar buiten toe over als een gesloten front, met een zwijgcode. Die verschillen komen tot uitdrukking in de levensstijl en wat dat betreft valt op dat veel gezinnen bepaald niet op grote voet lijken te leven. De investeringen in de woningen blijven binnen de perken en lopen daarmee achter op een categorie kampen - waarover wel (veel) criminele informatie beschikbaar is - met een optelsom van luxe XL-

woonwagens en prijzige auto's. Respondenten wijzen op het bescheiden wagenpark van bewoners van De Kring en schatten in dat ze, mits ze daartoe de middelen zouden hebben, wel degelijk in dure auto's zouden rijden. Hoe het ook zij, het kamp lijkt in economische zin niet in brede kring fors en duurzaam te hebben geprofiteerd van de drugscriminaliteit die er wel degelijk is (geweest). Er wordt gewezen op blijvende sociale en economische achterstanden. Die resulteren in zelfredzaamheid die daarop aansluit. Naast legale inkomsten (ook uit bijstand), wordt onder meer geleefd van zwart of grijs werk of accepteren ondernemers zwarte contante betalingen. Een categorie bewoners (de omvang is onduidelijk) zal deels ook leven van geld dat wordt verdiend met eenvoudige criminele activiteiten, zoals wiet knippen of het afleveren van drugs of van materiaal dat bij drugsproductie wordt gebruikt. Oplichting wordt ook gesignaleerd. Het is onduidelijk in welke mate dit vrijwillig en tegen 'faire' betaling gebeurt of onder criminele druk en onder ongunstige omstandigheden. In 2000 concludeerde een politiechef, nadat op het kamp maar liefst 25 hennepkwekerijen waren opgerold, dat op het kamp "de sociale structuur onder spanning stond."

4.3

Wat lijkt op hoofdlijnen (qua ondermijning) vast te staan?

De Noordelijke of zelfs nationale topcriminaliteit wordt dus niet aangetroffen op De Kring. Er wonen gekende criminelen, maar daarnaast wonen op het kamp tal van gezinnen en personen met een eenvoudige levensstijl. Dit biedt ruimte aan verschillende opvattingen of interpretaties wat betreft ondermijning op of rondom het kamp. Het is daarom interessant om op een rij zetten wat volgens respondenten en geschreven bronnen op hoofdlijnen vast lijkt te staan. Dat levert de volgende inzichten op:

- ⊙ In de jaren tachtig en negentig komt de hennepcultuur opzetten. Enkele kopstukken nemen het voortouw, maar anderen pikken er - met uitvoerende activiteiten - een graantje van mee. In die tijd bleef het kamp naar verluidt niet (ver) achter bij andere woonwagencentra, want het behoorde destijds zelfs tot de top van branche

vanwege technische innovatie. In de woorden van criminoloog Bovenkerk: “De installaties zijn hier uitzonderlijk professioneel en draaien vrijwel volautomatisch. Groningen staat aan de top van de technische innovatie in deze sector.” In 2000 komt vermoedelijke samenwerking tussen De Kring en een faciliterend Fries bedrijf in beeld: “Een groot Fries bedrijf dat landelijk opereert, heeft waarschijnlijk de installaties geleverd.” Bij een politie-inval in 2000 worden op het kamp (en in de directe omgeving) maar liefst 25 hennepkwekerijen aangetroffen in woonwagens, caravans en schuurtjes. Een vette krantenkop zit er niet ver naast: “Woonwagenkamp blijkt grote wietplantage.” Er worden auto’s en ongeveer een half miljoen gulden in beslag genomen en er worden arrestanten gemaakt: “tussen de gearresteerde bestaan zakelijke en familierelaties.” Sinds dit moment worden twee gelijktijdige trends geconstateerd. Ten eerste wordt de hennepcultuur - los van de kwekerijen die er ook later nog worden aangetroffen - verplaatst naar locaties buiten het kamp (naar het Ommeland). Ten tweede strekt de innovatie zich niet of nauwelijks uit van hennepcultuur naar andere drugsproductie, zo constateren respondenten.

⊙ Tegelijk met de opkomst van de hennepkwekerijen wordt door bewoners van het kamp - en door andere Groningers in hun netwerk - geïnvesteerd in voetbalclub PKC'83. Wikipedia legt een directe relatie: “Tegelijkertijd staken de eigenaren van de kwekerijen ook veel geld in de sponsoring van PKC'83.”²⁶ Vandaag de dag vragen respondenten zich af hoe de spelers worden betaald. Belangrijker lijkt de constatering dat de gang van zaken rond het voetbal personen uit Groningse criminele netwerkjes bij elkaar brengt, met personen van binnen en buiten het kamp. Langs die lijn ontstaan contacten met verdachte of omstreden personen in onder meer de vastgoedwereld, horecabranche, gokwereld en detailhandel. In de zomer van 2020 wordt een Groningse politieagent (in opleiding) aangehouden, met een kilo cocaïne in de auto, die een populaire voetballer was bij PKC'83.²⁷

⊙ In 2015 heeft de politie, met hulp van het leger, voor de laatste keer een grote inval gedaan op De Kring. Er worden op en buiten het kamp enkele grote kwekerijen aangetroffen met meer dan zevenhonderd planten. Er komen, zo constateren respondenten, relaties in beeld met de Trailer Trash Travellers: een outlaw motorgang. Politierespondenten constateerden dat bewoners van De Kring daarbij werden ingezet als uitvoerders. Ze schatten, terugkijkend, in dat een aantal gezinnen en personen op het kamp “echt” van de criminaliteit leeft met daarnaast “andere inkomstenbronnen”: “Het is geen zware criminaliteit.” Er werd wel een “zeer professionele” kwekerij aangetroffen buiten het kamp, dus van hennepcultuur hebben ze nog altijd - net als in 2000 - veel verstand. Het was wel slecht afgeschermd en opzichtige criminaliteit, zo concludeert een journalist: “Dure auto’s, Rolex-horloges, nieuwe keukens, veel contant geld. En geen legale inkomsten. Dat is niet handig voor wie wordt verdacht van hennepcultuur.”²⁸

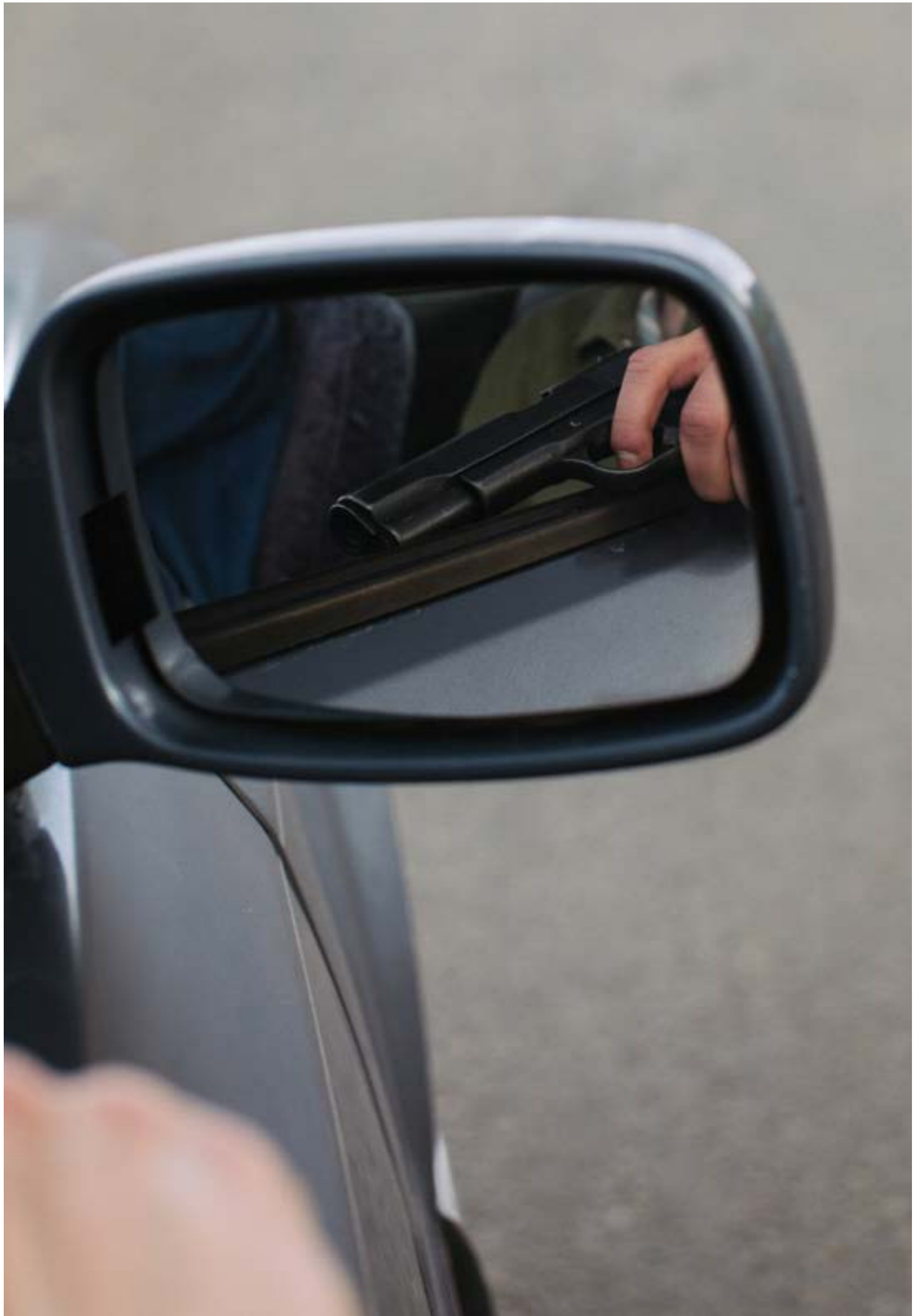
⊙ In april 2018 wordt in een schuur op De Kring een hennep-knipperij opgerold. Daar waren negentien mensen aan het werk: dertien vrouwen en zes mannen in zeer uiteenlopende leeftijden, namelijk van 16 tot 73 jaar.²⁹ Waarschijnlijk om onder gezellige omstandigheden een flink zakcentje bij te verdienen, zo concluderen respondenten, al werd verklaard dat het gebeurde in ruil voor een kleine premie, zoals een bakje patat. Volgens respondenten laat deze casus vooral zien dat veel bewoners weliswaar geen problemen hebben met hennepcultuur, maar daar niet proactief bij zijn betrokken. Als de kans voorbij komt, willen ze best knippen. En uiteraard is er iemand die het organiseert. Als die ongemerkt veel zou willen verdienen, is een loods op een woonwagenkamp - met mensen die in- en uitlopen - bepaald geen slim gekozen plek. Er zijn betere plaatsen, bijvoorbeeld in het Ommeland. De onderstaande “wietbrieven” wijzen in die richting.

26 Bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/De_Kring_\(woonwagenkamp\)#cite_note-nvhn250101-62](https://nl.wikipedia.org/wiki/De_Kring_(woonwagenkamp)#cite_note-nvhn250101-62)

27 Bron: <https://dvh.nl/groningen/Arrestatie-van-voetballende-politieagent-met-1-kilo-coca%C3%AFne-verbijstert-amateurclub-PKC-Zon-nette-en-sympathieke-jongen-25732261.html>

28 Bron: <https://dvh.nl/groningen/OM-haalt-uit-met-forse-celstraffen-voor-hennepcultuur-22332656.html>

29 Bron: <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/192846/hennepknipperij-in-woonwagenkamp-de-kring-opgerold-update>



- ⊙ In 2020 worden “op grote schaal” zogenoemde “wietbrieven” verstuurd naar (of afgegeven bij) agrariërs in het Groningse Ommeland. In die brieven staat, grofweg, dat een modale man wenst bij te verdienen met hennepsteelt en daartoe productieruimte zoekt. Wie ruimte beschikbaar stelt, krijgt een bedrag, waartoe de brief indicatieve berekeningen van (opvallend hoge) premies bevat, afhankelijk van het oppervlakte. De brieven vermelden een 06-nummer en worden door respondenten toegeschreven aan personen op De Kring. Dit onderstreept twee trends. Ten eerste het matig georganiseerde karakter van de hennepsteelt: “Hoe vindbaar wil je jezelf maken? Het wijst erop dat ze geen netwerk hebben om goede locaties te vinden.” Ten tweede verplaatsing van hennepsteelt van het kamp naar het Ommeland.
- ⊙ Een lokale expert constateert op het kamp fraude, zoals bijstandsfraude, zwart werk en verzwegen bedrijfsinkomsten. Hij typeert De Kring wat dat betreft als “een onuitputtelijke bron”. Deze agendering vindt mondjesmaat gehoor in de gemeentelijke organisatie. Dat is interessanter dan het signaal op zich. De gemeente investeert weinig in handhaving en is terughoudend als bij handhaving focus wordt aangebracht richting een groep of locatie, mede omdat dit wordt gezien als stigmatiserend of als een lastig traject omdat observeren niet lukt en er geen getuigenverklaringen worden afgelegd. Daar valt wat voor te zeggen, maar als geen actie wordt ondernomen, resteren onduidelijkheid en fraudekansen. Bovendien kan het constateren van bijstandsfraude, in samenhang met sociaaleconomische problemen, worden gezien als een startsein van een sociale interventie. Wat als repressie begint, kan al doende worden bijgebogen naar sociaal-preventief handelen.

4.4 Waarom veelzeggend?

Wat maakt de - uiteenlopend beoordeelde - situatie op het woonwagenkamp een interessante casus? Het antwoord luidt dat het inzicht geeft in wat voor stad Groningen is als het gaat om (de aanpak van) ondermijning.

Daarbij gaat het dus niet zozeer om een antwoord op vraag wat er nu precies gebeurt op het kamp. Er komen meer algemene lessen in beeld.

Er bestaat een patstelling. De beschikbare informatie is onvoldoende om tot een gedeelde analyse te komen van de actuele criminaliteit. De aanpak stagneert omdat verschillende inschattingen over de ernst van de situatie voortbestaan. De situatie valt mee in termen van de slagkracht en het geweld van de georganiseerde criminaliteit, afgezet tegen andere criminele praktijken in Noord-Nederland of op kampen elders in het land. Wat betreft justitiële misdaadbestrijding krijgt De Kring geen hoge prioriteit. Op een wat andere manier geldt dit ook voor andere Groningse netwerken: bij drugshandel en hennepsteelt, maar in tamelijk kleine kring, afgeschermd en zonder al te veel opzichtig geweld. Met een strikt justitiële blik, op basis van systeemkennis en gekraakte cryptoberichten, telt Noord-Nederland zwaarwegender zaken, met aanknopingspunten op basis van (geregistreerde) feiten en omstandigheden. Het is een legitieme afweging - in stuurploegen van politie en justitie - om schaarse opsporingscapaciteit in te zetten bij kansrijke onderzoeken die informatie toevoegen over bovenlokale criminele netwerken. Wat resteert, zijn onduidelijkheden plus zorgen en zachte of harde(re) informatie van lokale professionals die wijst op schadelijke patronen en effecten in de stad. Dat is het geval ten aanzien van De Kring, maar ook wat betreft drugshandelaren, in de stad rekruterende internetfraudeurs en huisjesmelkers.

Er tekenen zich oplossingen af. Die komen deels aan bod in hoofdstuk 5, omdat ze in Groningen langzaam in de praktijk worden gebracht. Toch is de ambtelijke capaciteit thans zo beperkt dat hier wat aan voorafgaat. Namelijk de overtuiging dat de stad kampt met schadelijke effecten en problemen vanwege systematische overtredingen en criminaliteit, die deels zichtbaar zijn en die aangrijpingspunten bieden om op te treden of informatie te verzamelen. Op De Kring is zo gezien bijstandsfraude net zo interessant als grootschalige hennepsteelt. Niet omdat ingrijpen een doel op zich is, maar om de situatie van fraudeurs onder ogen te zien en te bekijken in welke mate sancties of hulp gepast of effectief zijn. En om simpelweg op die manier, ook letterlijk, voet aan de grond te krijgen. Via schooluitval zou dat bijvoorbeeld ook kunnen.

Hoofdstuk 5 beschrijft hoe de gemeente thans, met partners, zoekt naar gemeenschappelijke actie. Met het strafrecht en criminele informatie als element, maar niet als speerpunt en zeker niet als een discussiepunt waarbij zaken stagneren. De gemeente neemt het voortouw bij integrale analyses en daarop gebaseerde controles. De politie innoveert bij de strafrechtelijke aanpak door een witwasaanpak in te zetten bij indicaties over onverklaarbaar (drugs)geld. De twee aanpakken hebben met elkaar gemeen dat wordt onderkend dat de informatie over ondermijning pas verbetert als op stedelijk niveau actie wordt ondernomen. Daarbij worden aannames bevestigd of verworpen.

5

**GEMEEN
TELIJKE
AANPAK
VAN
ONDER
MIJNING**

Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Paragraaf 5.1 laat zien dat grote steden tussen 2000 en 2019 al investeerden in de ambtelijke veiligheidsorganisatie, terwijl de veiligheidstaak in Groningen een bescheiden onderdeel was van de concernstaf. Het plaatste Groningen op achterstand. Paragraaf 5.2 presenteert, aan de hand van twee coalitieakkoorden, het politiek-bestuurlijke perspectief op veiligheid. Het Coalitieakkoord 2019-2022 is een doorbraak: veiligheidsproblemen worden onderkend en ondermijning wordt geagendeerd. Paragraaf 5.3 gaat in op het gemeentelijke veiligheidsbeleid, met bijzondere aandacht voor de aanpak van ondermijning. In paragraaf 5.4 wordt beschreven op welke barrières die aanpak stuit en hoe vooruitgang wordt gerealiseerd. Paragraaf 5.5 is een korte afsluiting.

5.1 Veiligheid als pijler in grote steden (2000-2017): Groningen blijft achter

Een VNG-studie uit 2010 constateert dat het veiligheidsbeleid, bij uitstek in grote steden, een drager van het lokaal bestuur is geworden, naast traditionele speerpunten als sociaal beleid en ruimtelijke ordening (Tops e.a., 2010). In de jaren '90 en '00 werd de probleemgerichte aanpak van veiligheidsvraagstukken versterkt. Op basis van inzicht in concrete en complexe veiligheidsproblemen werd gestalte gegeven aan een multidisciplinaire aanpak. Dit werd onder meer gericht op locaties met hardnekkige drugsproblemen, met een combinatie van strafrecht, bestuursrechtelijke handhaving en langdurige zorginspanningen. Zo werd duidelijk dat veiligheid niet langer alleen de taak was van de politie of van gespecialiseerde ambtenaren. Het integrale veiligheidsbeleid raakte verweven met andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals jeugdbeleid, maatschappelijk werk en vergunningverlening. De complexiteit die de ambtelijke veiligheidsfunctie op die manier kreeg, resulteerde in oprichting van programmabureaus, directies of afdelingen voor het veiligheidsbeleid.

Op straatniveau voltrok zich een andere ontwikkeling. De politie heroriënteerde zich op haar taakuitoefening en stelde de kern van haar wettelijke taak centraal, dus rechtshandhaving,

handhaving van de openbare orde, en vormen van noodhulp of assistentie waarbij behoefte bestaat aan het reactievermogen van de politie. Het was een impuls voor de opbouw van gemeentelijke organisaties voor toezicht en handhaving. Bestuurlijke handhaving werd steeds meer gebruikt als instrument om de rust te bewaren en om op te treden tegen aantasting van het woon- en leefklimaat. Grote(re) gemeenten brachten in 2010 al een eigen 'korps' met toezichthouders en handhavers op de been.

In 2017 werd de VNG-studie herhaald (Tops e.a., 2017). Toen werd geconstateerd dat het bestuurlijke veiligheidsbeleid zich vooral verder heeft ontwikkeld bij de aanpak van ondermijning. Die aanpak kreeg een impuls door beter inzicht in deze materie en door de komst van de RIEC's. De inzet van Bibob-toetsen werd versterkt, net als de bestuurlijke handhaving, onder meer op basis van artikel 13b Opiumwet. Gemeenten verzamelden en analyseerden informatie over veiligheidsproblemen, inclusief georganiseerde criminaliteit. Ambtenaren en gemeentelijke systemen werden daarbij ontdekt als waardevolle informatiebron, aanvullend op criminele informatie van politie en justitie.

Deze landelijke ontwikkeling komt in Groningen later (namelijk na 2018) en in beperkte mate van de grond. Dit komt tot uitdrukking in coalitieakkoorden uit 2014 en uit 2019, alsook in de langzame en bescheiden opbouw van de ambtelijke veiligheidsorganisatie.

5.2 Coalitieakkoorden: veiligheid van terzijde naar ontwikkelpunt

5.2.1 Akkoord 2014-2018: Groningen als veilige stad, geen oog voor criminaliteit

Het coalitieakkoord 2014-2018, genaamd 'voor de verandering', stelt twaalf thema's aan de orde. Daarbij nemen werk, zorg, wonen, mobiliteit en verduurzaming een centrale plaats in, met daarnaast onder andere initiatieven om de stad te laten sporten en bewegen. Veiligheid komt aan de orde in het hoofdstuk 'beschermen'. In het toenmalige collegeperspectief op veiligheid valt een aantal zaken op.

In de eerste plaats wordt veiligheid geïsoleerd van het thema wonen en daarmee van het vastgoeddossier. In 2014 is de economische crisis achter de rug en daarmee een fase met forse opkooppraktijken van pandjes door vastgoedbezitters en met vastgoedprojecten waarbij weinig onderzoek was gedaan naar de financiering. De focus lag op de verdere fysieke ontwikkeling van de stad. Het coalitieakkoord stimuleert in 2014 wederom particuliere initiatieven, zonder dit te koppelen aan een integriteitstoets en zonder signalering van problemen met huisjesmelkerij. Er wordt stevig ingezet op bouwactiviteiten, zonder aandacht voor de handhaving die dit vergt, onder meer door bouwinspecteurs. Het moet sneller en eenvoudiger: “We willen een stevige impuls geven aan jongerenhuisvesting en bovenop de huidige inspanningen extra haast maken. Daartoe intensiveren we de samenwerking met ontwikkelaars en financiers om samen op zoek te gaan naar mogelijkheden om projecten te versnellen. Het bouwoffensief gaat door! (...) Belemmeringen voor particulier initiatief zijn wat ons betreft verleden tijd. We zetten de ingezette lijn op het gebied van ruimtelijke kwaliteit door, waardoor welstandsregels versoepelen en er meer ruimte komt. Bovendien moeten de procedures sneller en eenvoudiger” (Coalitieakkoord 2014-2018, p. 12). Deze lijn in het akkoord is een voortzetting van het beleid in de periode van 2010 tot 2014. Studentenhuisvesting werd “maximaal” gefaciliteerd. Na 2014 wordt van lieverlee zichtbaar dat daarmee ook de nadelige effecten van huisjesmelkerij werden aangewakkerd. Vanaf 2015 wordt bestuurlijk onderkend dat dit nadelige effecten heeft voor studenten en dat het leidt tot fricties tussen studenten en stedelingen (Stadjers). Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de bestuurlijke (woon)visie en mondt in 2019 uit in een vergunningstelstel (zie paragraaf 5.4.2).

In de tweede plaats valt op dat tevredenheid bestaat over de veiligheid in de stad. Over de subjectieve veiligheid constateert het akkoord: “Groningen is een stad waar mensen zich veilig voelen. Stadjers zijn daardoor onbelemmerd in hun dagelijkse leven en in hun ontwikkeling” (Coalitieakkoord 2014-2018, p. 20). Bij de inzet op wijkveiligheid wordt verwezen naar wijk- en jeugdagenten van de politie, alsook naar inspanningen van sociale teams, andere eerstelijnsvoorzieningen en inspanningen van

burgers. Dit sluit aan op de nadruk in het akkoord op gebiedsgericht werken. Het betekent dat de inspanningen voor wijkveiligheid vooral buiten gespecialiseerde veiligheidsambtenaren worden opgezet. Er heerst optimisme: “De leefbaarheid in onze wijken is heel goed. Dit is het gevolg van jarenlange samenwerking tussen de gemeente en andere partijen zoals corporaties.” (Coalitieakkoord 2014-2018, p. 23). Dit wordt voortgezet met gerichte publiek-private investeringen in de fysieke wijkontwikkeling, aangevuld met sociale wijkvernieuwing. Werden studenten in 2014 nog niet onder druk gezet door huisjesmelkers? De opkooppraktijken van pandjes waren toen in ieder geval al vergevorderd. Het is ook de vraag of aan de Noord- en Westkant van de stad de jeugd nog niet voor het karretje werd gespannen. In elk geval werd op wijkniveau in het collegebeleid geen combinatie gemaakt van ‘fysiek’ en ‘sociaal’ met ‘veiligheid’. Wijkveiligheid staat centraal, als een coalitie tussen sociale inspanningen, ruimtelijke ordening, burgerparticipatie en politie. In 2014 was de inschatting dat dit afdoende was om de hoge mate van veiligheid in Groningen op peil te houden.

In de derde plaats besteedt het coalitieakkoord geen aandacht aan (schadelijke effecten van) criminaliteit. De term georganiseerde criminaliteit (of het begrip ondermijning) wordt nergens genoemd. Georganiseerde criminaliteit werd in die tijd, zo vertelden respondenten, gezien als een taak voor politie en justitie. De schadelijke effecten van deze criminaliteit stonden nog niet (als stedelijk probleem) op het netvlies. Het woord ‘criminaliteit’ staat één keer in het akkoord genoemd, in het kader van een pleidooi om te bekijken of onderzoek of pilotprojecten kunnen worden gestart, waarbij de hele keten van “teelt tot verkoop onder de verantwoordelijkheid valt van coffeeshops”.

5.2.2 Akkoord 2019-2022: agendering van ondermijning

Het coalitieakkoord 2019-2022 verschilt qua toon en inhoud op enkele - voor deze studie belangrijke - punten met die uit 2014. Het over-optimisme over de (wijk-)veiligheid maakt plaats voor de inschatting dat het niet langer volstaat om de bestaande veiligheidssituatie te behouden. Groningen wordt

getypeerd als een stad waar bewoners zich “relatief veilig” voelen (Coalitieakkoord 2019-2022, p. 34). Er worden veiligheidsvraagstukken geagendeerd, waarbij het noodzakelijk wordt gevonden om vooruitgang te boeken, “(...) zoals het verbinden van zorg en veiligheid, de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, aanpak van overlast van jeugdgroepen.” (Coalitieakkoord 2019-2022, p. 34). Het akkoord zet dit op de agenda. De wens om deel te nemen aan het experiment met gecontroleerde wietteelt wordt gekoppeld aan het terugdringen van overlast en ondermijnende criminaliteit. Als ‘ondermijningsdossier’ wordt gewezen op de blijvende noodzaak van de aanpak van mensenhandel. De prioriteit voor wijkveiligheidsbeleid wordt gecontinueerd, waarbij wordt gewezen op het belang van een (vroegtijdige) aanpak van verwarde personen.

De politiek-bestuurlijke agendering van ondermijning is mede een reactie op een optelsom van berichten, inzichten en ervaringen. Die laten zien dat het gaat om ‘structureel incidentalisme’, dat wil zeggen gebeurtenissen en incidenten die bij elkaar opgeteld een patroon in de stad blootleggen. Het gaat bijvoorbeeld om:

- ⊙ In de zomer van 2018 besteedt het tv-programma Foute Boel aandacht aan wangedrag van Groningse huisjesmelkers, waarbij studenten onder druk worden gezet. Bedreigingen, inbraken en diefstal komen aan bod.
- ⊙ Een lokale journalist stelt - via het platform www.sikkom.nl - de wanpraktijken en strafbare feiten van huisbazen aan de kaak. Hij bekritiseert een bedrijf en huisbaas die studentenfietsen verwijderen, waarna ze voor het woonadres van de journalist worden gedumpt. Als de journalist contact opneemt met de ondernemer, zou die hebben gedreigd om het privéadres van de journalist bekend te maken. Enige tijd later vliegen vijf stenen door de ruit van de woning van de journalist. De journalist doet aangifte.
- ⊙ In het tv-programma Danny op straat, komen gemaskerde Groningse jongeren in beeld die wapens tonen. Een minderjarige jongen die in de uitzending was te zien, werd nog voor de uitzending aangehouden.

Kort na de uitzending, in november 2020, arresteert de politie een negentienjarige man uit Groningen. Bij huiszoeking trof de politie een nepvuurwapen, messen, drugs en enkele maskers aan die mogelijk werden gebruikt tijdens de uitzending. De wapenvondsten zijn in lijn met een toename van straatroven en geweld in 2019 en 2020 (zie hoofdstuk 3.)

- ⊙ In oktober 2020 wordt een drugslab aangetroffen in een boerderij in Lucaswolde. Daar wordt aangetroffen: drie kilo crystal meth, dertig liter methamfetamine-olie en tienduizenden euro's aan contant geld. Op dat moment is dit het tiende drugslab dat in 2020 wordt aangetroffen in de provincies Groningen en Drenthe. “Zijn Drenthe en Groningen het nieuwe paradijs voor drugscriminelen?”, vraagt het Dagblad van het Noorden zich af.³⁰

Een betrouwbaar ondermijningsbeeld over de gemeente Groningen (juli 2018) wijst op georganiseerde criminaliteit in de stad. Omdat dit rapport niet openbaar is, gaat er minder agenderende kracht vanuit. Op insiders heeft het wel effect. Het rapport toont aan dat veel ondermijnende fenomenen voorkomen in de stad en laat tegelijkertijd zien dat er nog veel blinde vlekken zijn in de kennis over ondermijning. Sinds 2018 is het inzicht in de (nadelige effecten van) georganiseerde criminaliteit in de stad Groningen toegenomen.

5.3 Groningse veiligheidsplannen

5.3.1 Kadernota Integrale Veiligheid: 2015-2018

De veiligheidsnota 2015-2018 wijst op vijf thema's met prioriteit, namelijk geweld, woninginbraken, jeugd, ondermijnende criminaliteit en overlast. In lijn met het Coalitieakkoord wordt het beleid verbijzonderd tot het wijkniveau. In feite zijn er geen vijf prioriteiten, maar meer. Bij geweld wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen: huiselijk geweld en kindermishandeling; uitgaansgeweld

30 Bron: <https://dvh.nl/groningen/Is-Noord-Nederland-het-nieuwe-drugswalhalla-Bekijk-hier-waar-de-politie-dit-jaar-al-drugslabs-oprolde-in-Drenthe-en-Groningen-26152825.html>

(een thema dat sinds jaar en dag veel professionele inspanningen vergt); en geweld tegen werknemers met een veilige publieke taak. Bij ondermijnende criminaliteit wordt onderscheid gemaakt tussen mensenhandel en twee drugsdossiers, namelijk hennepeteelt en drugshandel. De drugsaanpak wordt sterk gericht op de aanpak van handel in harddrugs en op hennepeteelt in panden en woningen met het zogenoemde Damoclesbeleid. De burgemeester heeft de mogelijkheid om bij handel of teelt een pand te sluiten op basis van artikel 13b Opiumwet. Wat betreft ondermijnende criminaliteit wordt een voornemen geformuleerd, namelijk "(...) de toepassing van de Wet Bibob [uitbreiden] naar o.a. vastgoedtransacties." Bij mensenhandel worden jaarlijks (te midden van ongeveer honderd signalen) ongeveer acht complexe situaties integraal aangepakt. Op de omvang is geen zicht door de afgeschermd aard van het verschijnsel, waardoor geen concrete resultaten kunnen worden benoemd, zo constateert de nota. Aan de prioriteiten, voegt de nota twee thema's toe "gezien de actualiteit", namelijk veilige evenementen en prostitutie.

Kortom, de nota benoemt in feite acht prioriteiten, plus twee actuele thema's (veilige evenementen en prostitutie). Dat is ongeveer één veiligheidsambtenaar per prioriteit, want de gemeente telt in 2015 precies 8,8 fte gespecialiseerde OOV-ambtenaren, ondergebracht in de concernstaf. Die ambtenaren dienen ook nog invulling te geven aan het crisismanagement (fysieke veiligheid). Deze personele krapte staat kansrijke uitvoering in de weg. De uitbreiding van de Bibob-toetsing is anno 2021 nog steeds een voornemen, want er waren steeds (weer andere) urgente zaken die het verdrongen.

5.3.2

Programma Veiligheid (2020): vier deelprogramma's en zestien thema's

In 2020 wordt, bij de gemeentebegroting, een programma Veiligheid gepresenteerd. Dat telt vier deelprogramma's, namelijk: veilige woon- en leefomgeving; jeugd en veiligheid; integriteit en veiligheid; en fysieke veiligheid. Zie tabel 5.1. Het gehele derde deelthema (integriteit en veiligheid) betreft in feite ondermijnende criminaliteit. De georganiseerde criminele wereld wordt getypeerd als een gesloten wereld die legale structuren benut. Ondermijnende criminaliteit wordt genoemd als

deelthema, met specifieke beleidsmatige aandacht voor twee prioriteiten uit de Kadernota 2015-2018 (mensenhandel, plus hennepeteelt en drugshandel). Voorts wordt ingezet op (vergunde) prostitutie, hetgeen samenhangt met de introductie van een nieuw prostitutiebeleid per 1 januari 2016. Vanaf die datum kent de stad niet langer twee raamprostitutiegebieden, maar nog één, namelijk in de Nieuwstad. De inspanningen tegenover outlaw motorgangs sluiten aan op landelijk en regionaal beleid, gericht op het verminderen van de handelingsruimte van deze gangs. Dit geschiedt via civiele verboden en met opsporing, plus gerichte aandacht voor het terugdringen van de invloed en aanwezigheid van OMG's in horeca en (daarmee) in het publieke leven.

In 2020 telt het programma Veiligheid zestien thema's, waarvan er één (toezicht en handhaving in de publieke ruimte) in handen wordt gelegd van de toezichtorganisatie. Er resteren daarmee vijftien beleidsmatige opdrachten (nog los van eventuele crises of andere urgente veiligheidskwesties) voor de veiligheidsambtenaren. Er zijn daarmee ongeveer net zoveel beleidsopdrachten als veiligheidsambtenaren (namelijk 16 fte). Dat is een onrealistische workload.

Tabel 5.1: Thema's en deelthema's programma veiligheid (gemeentebegroting 2020)

10.1 Veilige woon- en leefomgeving

10.1 Veilige woon- en leefomgeving

10.1.1 Woninginbraken

10.1.2 Geweld

10.1.3 Toezicht en handhaving in de publieke ruimte

10.1.4 Overlast

10.1.5 Veilig ondernemen

10.1.6 Radicalisering, extremisme en polarisatie.

10.2 Jeugd en Veiligheid

10.2.1 Alcohol en drugsgebruik

10.2.2 Problematische jeugdgroepen

10.3 Integriteit en Veiligheid

10.3.1 Ondermijnende of georganiseerde criminaliteit

10.3.2 Mensenhandel

10.3.3 (vergunde) prostitutie

10.3.4 Hennepeteelt en drugshandel

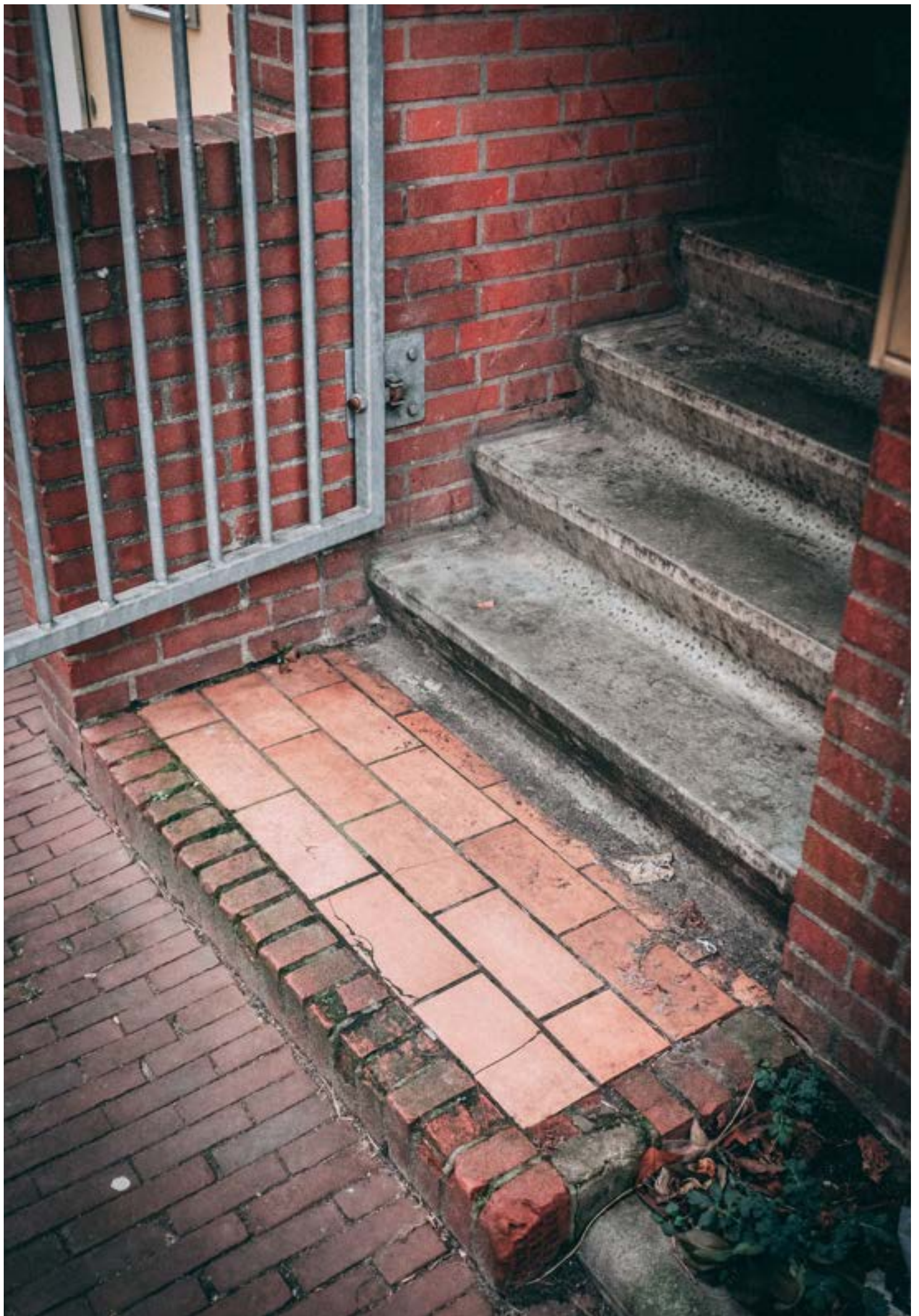
10.3.5 OMG's

10.4 Fysieke veiligheid

10.4.1 Veiligheidsregio

10.4.2 Externe veiligheid

10.4.3 Aardbevingen



5.3.3

Beleidskader Veiligheid (2021-2024)

Het Beleidskader veiligheid (2021-2024) onderkent de grootstedelijke veiligheidsproblematiek in Groningen: "Als een van de grootste gemeenten van Nederland kent Groningen stevige veiligheid- en leefbaarheidsvraagstukken". Hier komt bij dat - doordat Haren en Ten Boer zijn toegevoegd aan de gemeente Groningen - het Ommeland reeds in de stad begint. Dat heeft invloed op de veiligheidssituatie vanwege "(...) de risico's die schuilen in groeiende leegstand van agrarisch vastgoed in afgelegen gebieden". Het besef dat veiligheid anno 2021 een stevige opdracht is, is een omwenteling ten opzichte van de tevredenheid over de veiligheidssituatie in 2014.

Het nieuwe beleidskader heeft geen betrekking op fysieke veiligheid. Dat is vastgesteld in het Beleidsplan Veiligheidsregio Groningen 2019-2022. Het beleidskader wordt gebaseerd op vijf uitgangspunten, namelijk:

- ⊙ Versterking van de informatiepositie.
- ⊙ Een balans tussen preventie, zorg en repressie
- ⊙ Gebiedsgericht werken, in aansluiting op de "identiteit, dynamiek en veiligheidsvraagstukken" van een wijk, buurt of dorp.
- ⊙ Innovatie, onder meer in coproductie met de Rijksuniversiteit Groningen en de Hanzehogeschool, alsook via digitale data-analyse.
- ⊙ Samenwerking, zowel extern als intern, want "werken aan veiligheid doorkruist (...) de gehele gemeentelijke organisatie."

Het beleidskader benoemt vier prioriteiten. Het betreft veiligheidsvraagstukken die, naast (door) lopende zaken, een versterkte aanpak vergen, namelijk: 1.) ondermijning; 2.) digitale dreigingen en criminaliteit; 3.) maatschappelijke onrust en polarisatie; en 4.) verbinding tussen het veiligheid- en zorgdomein, met als speerpunt jeugd en personen met verward gedrag. Ondermijning krijgt onder meer prioriteit omdat "(...) vaak sprake [is] van ernstig slachtofferschap met langdurige gevolgen."

De focus ligt op de illegale drugsindustrie, op misbruik en fraude in de vastgoedsector, en op mensenhandel (uitbuiting). Daartoe wordt gewerkt aan:

1. Het uitbouwen van de integrale aanpak met het RIEC en met RIEC-partners.
2. De kennis, expertise en weerbaarheid van de ambtelijke organisatie versterken, onder meer via het project City Deal 'Zicht op Ondermijning', omdat dit informatie oplevert over criminele processen en kansen.
3. Voorkomen dat kwetsbare personen, in het bijzonder jongeren, afglijden naar de criminele wereld, omdat ze worden verleid en/of geïntimideerd. Hierbij wordt de zogenoemde - en door het Rijk gefinancierde - Regiodeal Groningen Noord benut: gerichte op langdurige sociaal-preventieve inspanningen in kwetsbare delen van de stad. Zie daarover paragraaf 5.4.
4. Het versterken van de informatiepositie.
5. Een programma-aanpak opzetten (voor 2022) voor de integrale aanpak van mensenhandel, namelijk seksuele uitbuiting, arbeidsuiting en criminele uitbuiting.

Sinds 2019: een actiegerichte aanpak van ondermijning

Ambtelijk wordt de programmatische aanpak van ondermijning uitgewerkt. Bij die aanpak wordt de 'primaire' focus gelegd op de illegale drugsindustrie en de effecten daarvan, in het bijzonder witwassen en onverklaarbaar vermogen. De 'secundaire' focus gaat uit naar misbruik en fraude in de vastgoedsector en naar mensenhandel.

Bij de ondermijningsaanpak vervult de zogenoemde gemeentelijke 'casustafel ondermijning' een belangrijke functie. Dit is een maandelijks overleg, onder voorzitterschap van de gemeente. Namens de gemeente zijn vertegenwoordigd: sociale recherche, Drank- en Horeca, bouw- en woningtoezicht en de twee ambtenaren die (als analist en beleidsspecialist) ondermijning in portefeuille hebben. Vanuit de politie nemen specialisten van de drie Groningse basisteams deel. Voorts sluiten de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Belastingdienst aan. Het Openbaar Ministerie nam aanvankelijk ook deel, maar op dit moment niet meer. Dat geldt ook voor het RIEC; wel is er met het RIEC afstemming over signalen en lopende casus.

De rode draad bij de ondermijningsaanpak is de stap van overleg naar actie: “Overleg moet plaatsmaken voor actie en maatschappelijk effect.” Op basis van signalen en daarop gebaseerde analyse, wordt actie ondernomen. Dat is soms een integrale aanpak door het RIEC en vaker een door de gemeente getrokken aanpak waarbij (integrale) controles worden uitgevoerd. Deze actiegerichte aanpak wordt gericht op zogenoemde focuspunten, namelijk: 1.) drugs, 2.) criminogene branches, 3.) mensenhandel (uitbuiting); en 4.) vastgoed en huisjesmelkers. Het resulteert in zichtbare interventies: “de kern van onze aanpak”. Op basis van analyses worden onder andere integrale controles opgezet, gericht op kwetsbare branches of locaties. De opbrengsten leveren informatie op en verbeteren zo het inzicht in de aard en omvang van ondermijning.

Naast deze proactieve inzet, wordt de preventieve Bibob-toetsing geïntensiveerd. Ook wordt gewerkt aan het versterken van de alertheid van gemeentelijke afdelingen vanwege risico's op beïnvloeding door ondermijnende (rechts) personen. Hiertoe worden awareness-trainingen uitgevoerd en worden meer diepgaande trainingen opgezet om de kennis en expertise te vergroten.

Nog steeds: andere lopende en tijdrovende zaken

Het Beleidskader Veiligheid 2021-2024 is overzichtelijk omdat wordt ingezoomd op de vier prioriteiten bij het realiseren van vooruitgang, waaronder de aanpak van ondermijning. Dat neemt niet weg dat de andere veiligheidstaken en -dossiers, zoals in de opsomming in tabel 5.1, door blijven gaan. Daar komt de deelname aan het zogenoemde wietexperiment bij, plus advisering van de burgemeester bij allerhande gebeurtenissen in de stad wat betreft veiligheid, zoals de aanslag op een Sikkom-journalist. Er zijn in 2021 nog altijd meer veiligheidsthema's en (soms urgente) opdrachten dan medewerkers (namelijk 16 fte) bij het Team Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Dat wijst op een kloof tussen beleidsvoornemens en uitvoeringskracht. Dat is één van de barrières die in paragraaf 5.4 worden beschreven.

5.4 Barrières en vooruitgang

In 2019 wordt de aanpak van ondermijning in Groningen geagendeerd in het coalitieakkoord,

waarna een programmatische aanpak van de grond wordt getild. Ondermijning is een prioriteit in het Beleidskader Veiligheid 2021-2024. Bij de stap naar uitvoering stuit de aanpak op barrières. Die komen aan bod in sub-paragraaf 5.4.1. Vervolgens komt (in 5.4.2) aan bod hoe vooruitgang wordt geboekt, met concrete actie en duurzame inspanningen.

5.4.1 Barrières

De beleidsvoornemens en -praktijk lopen in verschillende opzichten tegen knellende grenzen aan. De volgende interne barrières en stevige beleidsopdrachten komen in beeld:

- A. Gemeentelijke veiligheidstaak: verkokering en dunne bezetting**
- B. Team OOV: meer thema's en opdrachten dan medewerkers**
- C. Bibob-beleid: op (strategische) achterstand**
- D. Afdeling handhaving (sociaal domein): dunne bezetting voor brede taak**

Ad a.) Gemeentelijke veiligheidstaak: verkokering en dunne bezetting

Veiligheid, opgevat als het werk van ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid, was tot 1 april 2021 ondergebracht bij de concernstaf. Toen het aantal OOV-ambtenaren na 2010 langzaam groeide, was er niet meteen een logische plaats. In andere gemeenten werden programmabureaus Veiligheid ingericht of (later) een directie veiligheid. Zo'n zelfstandige en prominente organisatorische positie paste niet bij de krappe OOV-bezetting in Groningen en ook niet bij de lage prioriteit voor veiligheid (met in 2014 het idee dat de veiligheid in de stad op orde was). Sinds 1 april 2021 maakt het team OOV deel uit van de directie Stadstoezicht. Daar is ook het toezicht in de openbare ruimte ondergebracht, dus de (zichtbare) geüniformeerde buitengewone opsporingsambtenaren. Het team OOV telt 16 fte en dient bij veel veiligheidstaken de interne samenwerking te zoeken, want de veiligheidstaak raakt centrale diensten en is ingebed op wijkniveau. Daarbij stuit het team op verkokering en op dunne bezetting bij handhavers (zie ook punt d.):

⊙ Het team OOV en de BOA's van stadstoezicht zijn op verschillende locaties gevestigd, respectievelijk aan de Kreupelstraat en aan het Harm Buitenplein. Deze fysieke afstand is een drempel bij de samenwerking. Bijvoorbeeld als wordt geprobeerd om bij de aanpak van ondermijning straat-informatie te benutten. Tot voor kort was stadstoezicht niet getraind over ondermijnings-signalen en bestond er geen meldpunt. Sinds kort is dat wel zo, al is er nog een wereld te winnen bij de samenwerking en bij de signalering van ondermijning. Stadstoezicht is dun bezet, met 22 fte BOA's openbare ruimte en 11 fte BOA's voor parkeren. Die dunne bezetting is een rem op de signalerende functie, omdat (andere) opdrachten en meldingen tijd en energie vergen.

⊙ Groningen hecht waarde aan gebiedsgericht werken, getuige de gebiedsteams, de wijkwethouders en dorpswethouders. Dit wordt - conform het Coalitieakkoord 2019-2021 - gericht op het verbinden van fysieke en sociale thema's, zodat de sectorale benadering van de gemeente wordt doorbroken. Daartoe wordt geïnvesteerd in openbare ruimte, ontmoetingsplekken, wijkwinkelcentra, wijkeconomie en in de infrastructuur in de wijken en dorpen. Bij deze 'gebiedsgerichte ontkokering' is veiligheid echter geen thema. Dat past bij de Groningse nadruk op fysieke en sociale opdrachten. Bij de zogenoemde wijknaanpak is echter geconstateerd dat sociaal investeren én handhaving een twee-eenheid behoren te zijn om duurzame vooruitgang te realiseren (Noordanus e.a., 2021). Criminelen benutten én verergeren namelijk sociale problemen op wijk- of dorpsniveau, zo werd in hoofdstuk 3 geconstateerd.

⊙ Het OOV-team en het 'blauwe' stadstoezicht zijn gepositioneerd bij de dienst Stadstoezicht, terwijl de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) is ondergebracht bij de dienst Stadsontwikkeling. De afdeling VTH is actief op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet Bodembescherming (Wbb). Bij pogingen om grip te krijgen op de vastgoedsector is samenwerking tussen het OOV-team en VTH belangrijk. Namelijk om te zorgen dat vergunningen worden verstrekt aan betrouwbare partijen en dat wordt gehandhaafd als regels

worden overtreden. Dit heeft strategische belang in de stad. Er bestaan immers zorgen over de integriteit van vastgoedondernemers en op straatniveau zijn veel overtredingen zichtbaar: van illegaal gebouwde etages tot illegale bewoning. VTH en OOV staan op afstand van elkaar. De bouwinspecteurs van VTH hebben hun handen vol aan bouwprojecten, waardoor de controle van andere objecten erbij inschiet. De werkdruk is een deelverklaring voor de (grote) terughoudendheid om daadwerkelijk over te gaan tot handhaving nadat een bouwinspecteur regelovertreding heeft geconstateerd.

Ad b.) Team OOV: meer thema's en opdrachten dan medewerkers

Het Team Openbare Orde en Veiligheid geeft gestalte aan een breed opgezet veiligheidsprogramma, met ondermijning als één van de (geprioriteerde) thema's. Het team telt anno 2021 een formatie van 16 fte. Er zijn op het ondermijningsdossier twee ambtenaren belast met het opzetten en uitvoeren van (integrale) controleacties: de senior beleidsadviseur ondermijning en een analist die beiden deelnemen aan overleg van de maandelijkse casustafel ondermijning. De beleidsadviseur werkt daarnaast aan beleidsvorming en aan versterking van de gemeente-brede alertheid op ondermijning. Er zijn echter meer dossiers die onder de noemer van ondermijning geschaard kunnen worden. Het betreft onder meer het prostitutiebeleid, het bredere beleid ten aanzien van mensenhandel, Bibob-beleid, jeugdoverlast en -criminaliteit, drugscriminaliteit en het zogenoemde wietexperiment. Andere veiligheidsdossiers zijn onder meer High Impact Crimes (geregistreerde criminaliteit, zoals woninginbraken), geweld (onder meer het uitgaansgeweld), veilig ondernemen en radicalisering. Plus het evenementenbeleid, van risicoarm tot risicovol, zoals bijvoorbeeld de jaarwisseling. Daarnaast wordt gewerkt aan de veiligheid bij demonstraties die op hun beurt sterk uiteen lopen qua risico, met in 2021 de zogenoemde 'boerendemonstraties' als piekgebeurtenis. Hier komt de externe veiligheid (crisisbeheersing) bij. Tot slot is het een belangrijke taak van OOV-ambtenaren om de burgemeester te ondersteunen bij lastige, urgente of politiek relevante kwesties. Bijvoorbeeld de aanslag op een Groningse journalist. Uiteraard heeft de corona-



uitbraak een claim gelegd op het OOV-team.

De grote workload heeft consequenties. Er zijn te veel taken en actuele casus voor de formatie van 16 fte. Urgente kwesties verdringen belangrijke beleidsopdrachten. Ook bij de aanpak van ondermijning speelt steeds de vraag wat voorgang krijgt en wat (nog) niet wordt opgepakt. Het uitbreiden en versterken van de benutting van de Wet Bibob is bijvoorbeeld al vaak uitgesteld (zie punt c.). Het voornemen (in het Beleidskader Veiligheid 2021-2024) om voor 2022 een integrale programma-aanpak voor mensenhandel te formuleren, is ook niet van de grond gekomen. Er zijn te weinig 'handen aan het bed', zo wordt geconstateerd.³¹

Ad c.) Bibob-beleid: op (strategische) achterstand

Het Bibob-beleid en (assistentie bij) het uitvoeren van Bibob-toetsen ligt in handen van twee OOV-ambtenaren. Ze hebben daarnaast andere taken, waardoor feitelijk ongeveer 1 fte beschikbaar is. Dat is erg weinig in een grote gemeente met tal van risicobranches. Naast de geijkte risicobranches (horeca, seksinrichtingen, speelautomaten en coffeeshops) waarbij altijd een Bibob-toets wordt gedaan, betreft het onder meer de vastgoedsector. Volgens het Groningse Bibob-beleid wordt onder bepaalde condities een Bibob-toets uitgevoerd, onder meer op het terrein van vastgoed en milieu, maar "die toetsen worden eigenlijk nog niet uitgevoerd", aldus een respondent. Zie tabel 5.2 voor het geldende Bibob-beleid.

De beleidsafstemming is wat betreft milieu en vastgoed niet van de grond gekomen: "Het is in feite een dode letter, omdat de samenwerking tussen OOV en de afdeling er niet of nauwelijks is", zo constateert een respondent. De bereidheid om de Bibob-toetsing ter hand te nemen, is vandaag de dag aanwezig, ook in de ambtelijke top. Echter, bij het team-OOV is er te weinig capaciteit beschikbaar. De ambtenaren die bouwvergunningen afhandelen (de bouwaccountmanagers) hebben een grote workload vanwege het grote aantal bouwactiviteiten in de stad. Voorts zijn ze gewend zaken tamelijk snel te beoordelen, overwegend op basis van digitaal verkeer of telefonisch contact, (vaak) zonder fysiek contact met de aanvrager.

Bibob-beleid is idealiter een onderdeel van een strategie, gericht op de vraag hoe een gemeente waarborgen inbouwt over de betrouwbaarheid van partijen waarmee wordt samengewerkt. Dat er anno 2021 netto slechts 1 fte beschikbaar is voor het Bibob-beleid binnen het OOV-team, laat zien dat er tot voor kort geen politiek-bestuurlijke en ambtelijke prioriteit was voor deze poortwachtfunctie. Dat is inmiddels anders vanwege de machtspositie die vastgoedinvesteerders hebben ingenomen in de stad. Respondenten signaleren overigens dat vastgoedondernemers Bibob-toetsing omzeilen. Als wordt gebouwd in een risicocategorie (bijvoorbeeld kamerverhuur), wordt op papier bijvoorbeeld voor een bedrag verbouwd dat onder de 'Bibob-grens' van € 50.000,- ligt, terwijl in de praktijk waarschijnlijk meer wordt betaald. Ook worden investeringen in panden voor kamerverhuur bijgebogen naar investeringen in appartementen. Dat is geen risicocategorie, waardoor pas een Bibob-toets wordt uitgevoerd bij een investering van meer dan een miljoen.

Tabel 5.2: Bibob-beleid gemeente Groningen

- *Zal-bepaling bij 'klassieke risicobranches'*
Drank- en horecaverunning; prostitutie-/seksbedrijven; speelautomaten; coffeeshops
- *Zal-bepaling Omgevingsvergunning Bouw*
Bouwsom hoger dan 1 miljoen; bouwsom hoger dan € 50.000,- in risicocategorie (namelijk: ...); in risicogebied: De Hoogte, Gideon/Winschoterdiep & Oostendeweg; of (*)
- *Zal-bepaling Omzetten woonruimte*
Bij beschikkingaanvraag voor vergunning onttrekken van woonruimte aan de woonfunctie en bij splitsing van een gebouw met woonfunctie indien ambtelijke informatie, informatie uit het RIEC-samenwerkingsverband of een OM-tip daartoe aanleiding geeft (*)
- *Zal-bepaling Omgevingsvergunning Milieu*
Aanvraag omgevingsvergunning milieu afval en/of vuurwerkbranche; of (*)
- *Zal-bepaling Vastgoedtransacties*
Indien: Hoge mate financiële complexiteit; risicobranche of risicogebied; hoge mate

³¹ Vergelijkingen onderstrepen dit. De afdeling Veiligheid in Nijmegen (ca. 165.000 inwoners) telt in 2018 bijvoorbeeld ruim 30 fte (toezichhouders en BOA's vallen onder Stadsbeheer). De veiligheidsafdeling in Arnhem is met 15 fte anno 2021 vrijwel net zo omvangrijk als die in Groningen, maar daar wordt een nijpend tekort ervaren en bovendien telt de stad aanzienlijk minder inwoners dan Groningen, namelijk 162.000.

van complexiteit m.b.t. bedrijfsstructuur;
exceptioneel financieel risico gemeente; of: (*).
- *Kan-bepaling Bestaande beschikkingen*
Indien: locatie of branche naderhand
wordt aangewezen als risicogebied; tegen
betrokkene in een andere gemeente
een Ernstig Gevaar is geconstateerd bij
soortgelijke beschikking; of (*)

Noot (*) = Op basis van signalen: Indien Ambtelijke informatie, informatie uit het RIEC-samenwerkings-verband, een OM-tip of informatie van het Landelijk Bureau Bibob daartoe aanleiding geeft.

Ad d.) Afdeling Handhaving (sociaal domein):

De afdeling Handhaving van de dienst Inkomensdienstverlening telt (tijdens ons veldwerk) 18 medewerkers, waaronder een hoofd (thans een vacature voor een ad interim) en drie administratief medewerkers (2,5 fte). Er zijn 14 specialistische medewerkers handhaving, waarvan er zes sociaal rechercheur zijn. De afdeling geeft gestalte aan handhaving van de Participatiewet en treedt dus onder andere op tegen uitkeringsfraude. Niet alleen in de stad Groningen, want er wordt geassisteerd in omliggende gemeenten als daar een tekort is aan beschikbare sociaal rechercheur. Bijvoorbeeld als bij een aanhouding zes rechercheur nodig zijn. De gemeente Groningen telt ongeveer 10.000 inwoners met een bijstandsuitkering.³² Deze verhouding tussen het aantal uitkering en handhaving geeft een hoge werkdruk. Daar komt bij dat de afdeling extra taken uitoefent in de stad. Handhavers ondersteunen consultants als bij een bijstandsaanvraag vermoedens ontstaan omtrent mogelijke fraude. Handhavers springen bij omdat er aan de basis onvoldoende kennis en ervaring is wat betreft fraudedetectie. Het coachen en begeleiden van ambtenaren in het primaire proces vergt veel tijd van handhavers. Voorts voeren handhavers onderzoek uit naar mogelijke woon- en adres-fraude, want Burgerzaken beschikt niet over een buitendienst.

5.4.2 In de actiestand

Ondermijning is geagendeerd in het coalitieakkoord 2019-2022 en er is een actieprogramma Ondermijning opgesteld. De gemeente Groningen

boek vooruitgang en zet de stap van beleid naar concrete actie en naar duurzame inspanningen. Dit krijgt op verschillende manieren gestalte:

- A. Analyses en integrale interventies**
- B. Op bedrijventerreinen: ondermijning als een publiek-private opdracht**
- C. Positionering van gebiedsmanagers veiligheid**
- D. Met het oog op de lange termijn: Regio Deal Groningen Noord**
- E. Kamerverhuur: regulering**
- F. Aanpak jeugdgroepen: het Groninger model**

Ad a.) Analyses en integrale interventies

Een rode draad bij de programmatische aanpak van ondermijning luidt dat overleg en analyse dienen te resulteren in actie en maatschappelijk effect. De gemeente neemt daartoe onder meer het voortouw bij zogenoemde integrale handhavingsacties. Die monden uit in zichtbare controles en interventies. Er zijn tot op heden drie van dergelijke trajecten uitgevoerd. Dat heeft in 2019 geresulteerd in controle van acht kapperszaken en schoonheidssalons, dertien (auto) garagebedrijven en elf growshops. De controles worden niet alleen gericht op concrete naleving, want ze dienen inzicht te verschaffen in de aard en omvang van ondermijning. De acties hebben stil gelegen vanwege de coronapandemie, maar worden weer opgepakt.

Er gaat een analyse-traject vooraf aan controles. Dat begint met een algemeen overzicht op basis van het vestigingenregister. Er waren 514 kapperszaken en/of schoonheidssalons geregistreerd, met een forse groei in de laatste twintig jaar en een jaarlijkse toename van ongeveer twintig zaken in de afgelopen jaren. In het register stonden twintig growshops ingeschreven, geclusterd in enkele straten, vaak dicht bij een coffeeshop. Het valt op dat bij alle zaken - vanwege de strafbaarstelling van zogenoemde voorbereidingshandeling bij drugsproductie - de KvK-inschrijvingen waren gewijzigd, terwijl de exploitatie (soms onder een andere naam) was voortgezet. Er kwamen tot slot 325 autobedrijven in beeld. Door te specificeren naar garagebedrijven, en door vestigingen van gerenommeerde automerken buiten beschouwing te laten,

blijven in de eerste fase ongeveer tweehonderd bedrijven over. Vervolgens is wat betreft garagebedrijven en growshops geselecteerd op basis van indicatoren voor ondermijning, zoals een groot aantal wisselingen van eigenaren. Daartoe zijn expertsessies georganiseerd met professionals (o.a. politie en gemeente). Wat kapperszaken en schoonheidssalons betreft, werden de acties gericht op de Nieuwe Ebbingestraat. De shortlist die zo werd opgesteld, legde de basis voor een derde analysestap op basis van integrale informatieverzameling (o.a. informatie van politie en Belastingdienst) in het kader van het RIEC-convenant. Daarbij werd onder meer gebruik gemaakt van informatie over antecedenten van eigenaren of over ongewone omzetspatronen.

De controles worden uitgevoerd door integrale handhavingsteams (gemeente, Belastingdienst en Inspectie SZW), met ondersteuning van de politie. Bij de controle van acht kapperszaken en/of schoonheidssalons werden bij elk bedrijf misstanden aangetroffen. Dat gold voor negen van de dertien gecontroleerde garagebedrijven en voor vier van de elf growshops. Hoewel bij zeven growshops geen concrete overtredingen werden vastgesteld, kwamen in die branche verdachte praktijken in beeld. Bijvoorbeeld lege magazijnen, klanten die via de achterdeur vertrekken, een overvloed aan bewakingscamera's en handgeschreven bonnetjes over bestellingen van materiaal dat wordt gebruikt bij hennepcultuur. Er stonden auto's voor de deur geparkeerd van eigenaren met antecedenten voor de Opiumwet. De meeste growshops lijken controle-resistent, terwijl er vermoedens zijn dat drugscriminaliteit wordt gefaciliteerd.

Tabel 5.3 beschrijft twee actiegerichte instrumenten die de politie inzet. Het betreft inspanningen van politie en justitie die resulteren in strafrechtelijke trajecten met gunstige maatschappelijke effecten.

Tabel 5.3: Lokale opsporing met maatschappelijke betekenis

De politie geeft in Groningen op twee vernieuwende manieren gestalte aan lokale opsporing, namelijk:

1.) Vervolging voor witwassen

Als de politie (bijvoorbeeld bij een controle) stuit op

personen die worden verdacht van witwassen, kan een kort strafrechtelijk onderzoek worden uitgevoerd. Daarbij worden vier stappen gezet. Ten eerste wordt een proces-verbaal van verdenking opgesteld. Ten tweede worden over een periode van vijf jaar banktransacties opgevraagd, om te zien of dit wijst op onverklaarbaar vermogen. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de inkomsten en de uitgaven, waarbij op basis van gegevens van het Nibud wordt gezien of er begrijpelijke bedragen worden betaald voor bijvoorbeeld wonen, levensonderhoud en vervoer. Als dit voldoende belastende informatie oplevert, wordt ten derde een proces-verbaal van doorzoeking opgesteld. Bij de doorzoeking wordt - bij deze aanpak

- tot dusver (bijna) steeds drugs en/of contant geld aangetroffen, en soms een vuurwapen. Ten vierde wordt een verhoor afgenomen van de verdachte over in het bijzonder de financiële gang van zaken. De doorlooptijd is kort. Witwassen wordt met succes gebruikt als breekijzer, om via snelle strafrechtelijke vervolging personen aan te houden en te veroordelen die in het sociale verkeer opvallen vanwege onverklaarbaar bezit. In politie-jargon wordt gesproken over 'wijkkoningen'. De veroordeling van dit soort criminelen laat zien dat misdaad niet loont.

2.) Lokale opsporing door Newton

Tijdens ons veldwerk is bijna een half jaar een nieuw opsporingsteam van de politie actief, namelijk 'Newton'. Het betreft een team met zeven politiemensen, afkomstig uit basisteams, districtsrecherche (DR) en de dienst regionale recherche (DRR). De leiding ligt in handen van de DRR en de teamleiders zijn afkomstig van de DR. Het team is gehuisvest in het politiebureau aan de Rademarkt. De personele samenstelling staat garant voor recherche-expertise én lokale kennis. Dat legt de basis voor lokale opsporing. Er wordt gediscussieerd over de precieze doelstelling van de relatief korte opsporingsonderzoeken die het team verricht.

Die onderzoeken kunnen worden gericht op het vergroten van het inzicht in lokale en regionale criminele praktijken. Zodat bijvoorbeeld duidelijk wordt welke criminele netwerken drugs smokkelen via noordelijke havens en hoe ze dit doen.

De doelstelling kan ook worden gericht op het maatschappelijke effect. Zo gezien verdient opzichtige drugshandel in Groningen Noord eerder prioriteit dan onzichtbare drugssmokkel. Welke insteek wordt gekozen, zal de toekomstige praktijk uitwijzen.

Ad b.) Op de bedrijventerreinen: ondermijning als een publiek-private opdracht

De aanpak van ondermijning is, wat betreft bedrijventerreinen, geagendeerd als publiek-private opdracht. Dit is kracht bijgezet door met professionals enkele schouws te organiseren op vervallen terreinen. Daarbij sprongen tal van omstandigheden en gedragingen in het oog die lijken te wijzen op criminaliteit of systematische regelovertreding, zoals een hoge mate bedrijfsbeveiliging voor eenvoudige bedrijfjes, zichtbare illegale bewoning of bedrijven die er alles aan lijken te doen om klanten te weren. Dit opende de ogen voor een lacune in het gevoerde publiek-private veiligheidsbeleid, want dat was tot 2021 sterk gericht op aangiftecriminaliteit en op de fysieke situatie op de terreinen. De particuliere beveiliging is (met training) alert gemaakt op indicatoren voor ondermijning en het is opgenomen in hun werkinstructies om daar melding van te maken. Voorts worden (toekomstige) integrale handhavingsacties mede gericht op bedrijventerreinen. Hiertoe kan een branche worden gekozen als focuspunt (zoals garagebedrijven), maar ook een bepaald bedrijventerrein. Bij meer reguliere of themagerichte acties zal ook op bedrijventerreinen worden gecontroleerd, bijvoorbeeld in panden waar arbeidsmigranten zijn gehuisvest. Politieonderzoeken kunnen uiteraard uitkomen bij bedrijfspanden, hetgeen de mogelijkheid biedt om ook bestuurlijke maatregelen te treffen, bijvoorbeeld als drugs wordt aangetroffen of illegale bewoning wordt geconstateerd. Daarnaast kan een controle de opmaat zijn tot een opsporingsonderzoek. Bij controle van een garagebedrijf werd bijvoorbeeld een hennepkwekerij aangetroffen. Hoe de aanpak van de bedrijventerreinen exact gestalte krijgt in 2022, is nog niet duidelijk. Wel dat dit draagvlak heeft in drie gremia, namelijk de districtelijke driehoek (mede vanwege persoonlijke agendering door de sector-chef van de politie), de publiek-private stichting voor de beveiliging van de Groningse bedrijventerreinen en de casustafel ondermijning. Bovendien werd op agendering aangedrongen door politieke ondermijningsspecialisten in de Groningse basisteams en door handhavers van de gemeente. Er is werk aan de winkel.

Ad c.) Positionering van gebiedsmanagers veiligheid

Het OOV-team werft en positioneert drie of vier gebiedsmanagers veiligheid. Dit is een nieuwe functie, waarmee aansluiting wordt gezocht bij het (sterk ontwikkelde) gebiedsgerichte werken in Groningen. Het is interessant dat het team hiertoe de ruimte krijgt van de ambtelijke top, want dat getuigt van strategische inzichten. In de eerste plaats is 'veiligheid' een vak, gericht op het verwerven van inzicht in criminaliteit en slachtofferschap, inclusief de kwaliteiten om vervolgens tot passende interventies te komen. In dit specialisme kan niet worden voorzien door generalistische gebiedsmanagers. In de tweede plaats bestaat bij het gebiedsgerichte werken afstand tussen aan de ene kant fysieke en sociale inspanningen, en aan de andere kant veiligheidsbeleid, inclusief de aanpak van ondermijning. Dit wordt via de gebiedsmanager veiligheid dichterbij elkaar gebracht. Effectief gebiedsgericht beleid vraagt om een combinatie van preventie en handhaving. In de derde plaats kan het OOV-team gebiedsgerichte veiligheidsinspanningen centraal sturen en monitoren. Dat is nodig, omdat criminele praktijken wijk-overstijgend zijn.

Deze ontwikkeling is pril, maar de koppeling van veiligheidsbeleid aan het ver ontwikkelde Groningse gebiedsgerichte werken is belangrijk en noodzakelijk. Qua inhoud en omdat het getuigt van het besef dat veiligheid een belangrijk aspect is van het decentrale optreden van het lokaal bestuur.

Ad d.) Met het oog op de lange termijn: Regio Deal Groningen Noord

In het kader van de zogenoemde Regio Deal werken Rijk en regio's samen om lokale of regionale achterstanden aan te pakken, onder meer in Groningen Noord. Het Rijk investeert 15 miljoen in de wijken Vinkhuizen, Paddepoel, Selwerd, Tuinwijk, Indische Buurt, De Hoogte, Professorenbuurt en de Oosterparkwijk. Hier wordt gestalte gegeven aan een moderne wijkenaanpak. De wijkenaanpak uit 2007 werd voornamelijk gericht op huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid. Voor zover werd geïnvesteerd in veiligheid betrof het sociale veiligheid: overlast, verloedering en subjectieve veiligheid. De hedendaagse wijkenaanpak in Groningen Noord stoelt op het inzicht dat georganiseerde criminaliteit gedijt

in achterstandswijken: "Waar er sprake is van een hoge concentratie van (multi-)probleem huishoudens is er een reële kans van een negatief effect op veiligheid (...) Ondernijning verzwakt het samenlevingssysteem verder en werkt ontwrichtend op economische en sociale structuren." (Regio Deal Groningen Noord, p. 9) Vertrouwde elementen uit de gebiedsgerichte Groningse aanpak staan centraal in de Regio Deal Groningen Noord, dus sociale doelen en investeringen in de fysieke omgeving. Dit zal een positief effect hebben op de leefomstandigheden en dat vermindert de criminele gelegenheidsstructuren. Dit is op zich gunstig. Wel roepen we een les van de oude wijkenaanpak (uit 2007) in herinnering. Die aanpak was gebaseerd op het idee dat wijkbewoners betere omstandigheden en kansen benutten, zodat sociaaleconomische vooruitgang wordt geboekt. In achterstandswijken wonen echter ook mensen die liever hun eigen manier van leven behouden. Criminaliteit of fraude kunnen een onderdeel zijn van zo'n autonome levensstijl, hetgeen een reden is om de overheid op afstand te houden (Noordanus e.a., 2021). Dit patroon is herkenbaar op woonwagencentrum De Kring (zie hoofdstuk 4). We constateerden in hoofdstuk 2 en 3 dat Noordelijke wijken, juist vanwege de achterstanden, aantrekkelijk zijn voor criminelen of opportunisten: ze kochten er panden, verdienen aan woningverhuur, verkopen er verslavende producten, rekruteren criminele uitvoerders én maken slachtoffers. De consequentie is dat criminaliteit een onderdeel is geworden van het sociale leven. Een moderne wijkenaanpak vergt daarom ook gerichte slachtofferhulp en een combinatie van preventie en handhaving. Dit agendeert een strategische opdracht. Hoe kan de programmatische aanpak van ondernijning worden ingebed in de stevige impuls die wordt gegeven aan de sociaal-fysieke investeringen in Groningen Noord? Daarbij kan gebruik worden gemaakt van inzichten uit de City Deal 'Zicht op ondernijning', een onderdeel van de Regio Deal Groningen Noord, zoals analyses die wijzen op indicaties voor vastgoedfraude in Groningen. Zie hoofdstuk 2 en 3. Dit onderstreept dat fysieke investeringen gepaard dienen te gaan met handhaving in de vastgoedsector in kwetsbare wijken.

In het kader van de Regio Deal zijn multidisciplinaire teams per wijk ingericht, onder regie van de gemeente, met daarin verder WIJ-Groningen, corporaties, BOA's en politie.

De gebiedsmanagers veiligheid zullen aansluiten vanuit het OOV-team.

Ad e.) Kamerverhuur

In reactie op de misstanden met kamerverhuur, heeft de gemeente Groningen in 2018 - op grond van de APV - een vergunningstelsel ingevoerd voor kamerverhuur en bemiddelingsbedrijven. Tot die tijd werkte Groningen met omzettingvergunningen gebaseerd op de Huisvestingsverordening. Alle 5.300 verhuurders met een oude vergunning kregen automatisch de nieuwe vergunning toegewezen. De vergunning wordt afgegeven door de burgemeester. Er wordt getoetst aan belangen in de sfeer van openbare orde, woon-, leef- en huurklimaat. Bij de toegang tot de kamerverhuurmarkt wordt een toets verricht op slecht levensgedrag en ook wordt bezien of in het verleden sprake was van slecht verhuurder- of bemiddelaar-schap. Voorts kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden en kan een vergunning worden ingetrokken. In het kader van de vergunningverlening kan een Bibob-toets worden uitgevoerd. Er is een meldpunt ingericht waar klachten over verhuurders kunnen worden gemeld. Het team kamerverhuur van de gemeente registreert de klacht en kan onderzoek instellen.

Ad f) Aanpak jeugdgroepen: het Groninger model

Er is in Groningen een aanpak ('Het Groninger Model') ontwikkeld en, na een pilot in 2017, ingevoerd voor jeugdgroepen die overlast veroorzaken en mogelijk ook strafbare feiten plegen. Het is een stads-brede aanpak die op wijkniveau gestalte krijgt. De aanpak wordt gestuurd en ondersteund vanuit een zogenoemde vierhoek: dat is de lokale driehoek (burgemeester, politiefchef en officier van justitie), plus de wethouder jeugdbeleid. Naast een strafrechtelijke aanpak, wordt voornamelijk ingezet op overlastreductie (onder meer de groep uiteen laten vallen) en op preventieve interventies, zoals een gezinsaanpak, brede en gerichte hulptrajecten (op diverse leefgebieden), zorg op maat en preventie van nieuwe aanwas van overlast-gevers of jeugdcriminelen. Het model kent grofweg drie fasen: de jeugdgroepen in beeld brengen, een advies over de aanpak en de feitelijke uitvoering. De vierhoek geeft het startsein voor een jeugdgroep-aanpak. De aanpak wordt gebaseerd op een (politie)analyse die systeemkennis (over overlast

en strafbare feiten) koppelt aan straatinformatie. Daarna wordt ingezoomd op de groepsdynamiek en op groepsleden om tot een maatwerk-aanpak te komen. Hierbij wordt een applicatie benut die het mogelijk maakt dat betrokken ketenpartners informatie delen over (leden van) de groep. Bijvoorbeeld over schooluitval of hangplekken. Jongeren worden met een zogenoemde 'burgemeestersbrief' op de hoogte gesteld van de informatieverzameling. Die brief biedt een kans om (verder) in contact te treden met het gezin en met de jeugdige.

De gebiedsmanager en de manager van WIJ-Groningen zijn eindverantwoordelijk voor de groepsaanpak. Het Veiligheidshuis is procesregisseur en start voor een groepsaanpak een regiegroep op, met daarin (naast het Veiligheidshuis): de gebiedsmanager, een ondersteuner van het gebiedsteam, de WIJ-manager, basispolitieambtenaren, een OOV-ambtenaar en een gemeenteambtenaar Zorg en Veiligheid. Deze groep dient de uitvoerders op wijkniveau ('de werkersgroep') de benodigde inzet en expertise te leveren. Op groeps- en persoonsniveau worden resultaten geboekt. Zo wordt in 2018 geconstateerd dat – mede na regievoering op acht gezinnen en deelname aan sportactiviteiten – het rustiger was geworden in de wijk Paddepoel. De jeugdgroep in Beijum blijkt daarentegen (deels) te criminaliseren en in Lewenborg wordt in een grote groep (43 jongeren in wisselende samenstelling) fors middelengebruik geconstateerd. Dit past bij het beeld dat respondenten over die wijk schetsen, namelijk over drugshandelaren die actief klanten werven onder jongeren en daarmee (sociale) problemen veroorzaken. Op straatniveau vergt het dus stevige inspanningen om, met trekken en sleuren, vooruitgang te boeken.

Er 'staat' een werkende jeugdgroepenaanpak in Groningen. Daarbij wordt vooruitgang geboekt en komen weer nieuwe of hardnekkige problemen in beeld. Respondenten agenderen wat dat betreft vier opdrachten voor de komende jaren, namelijk:

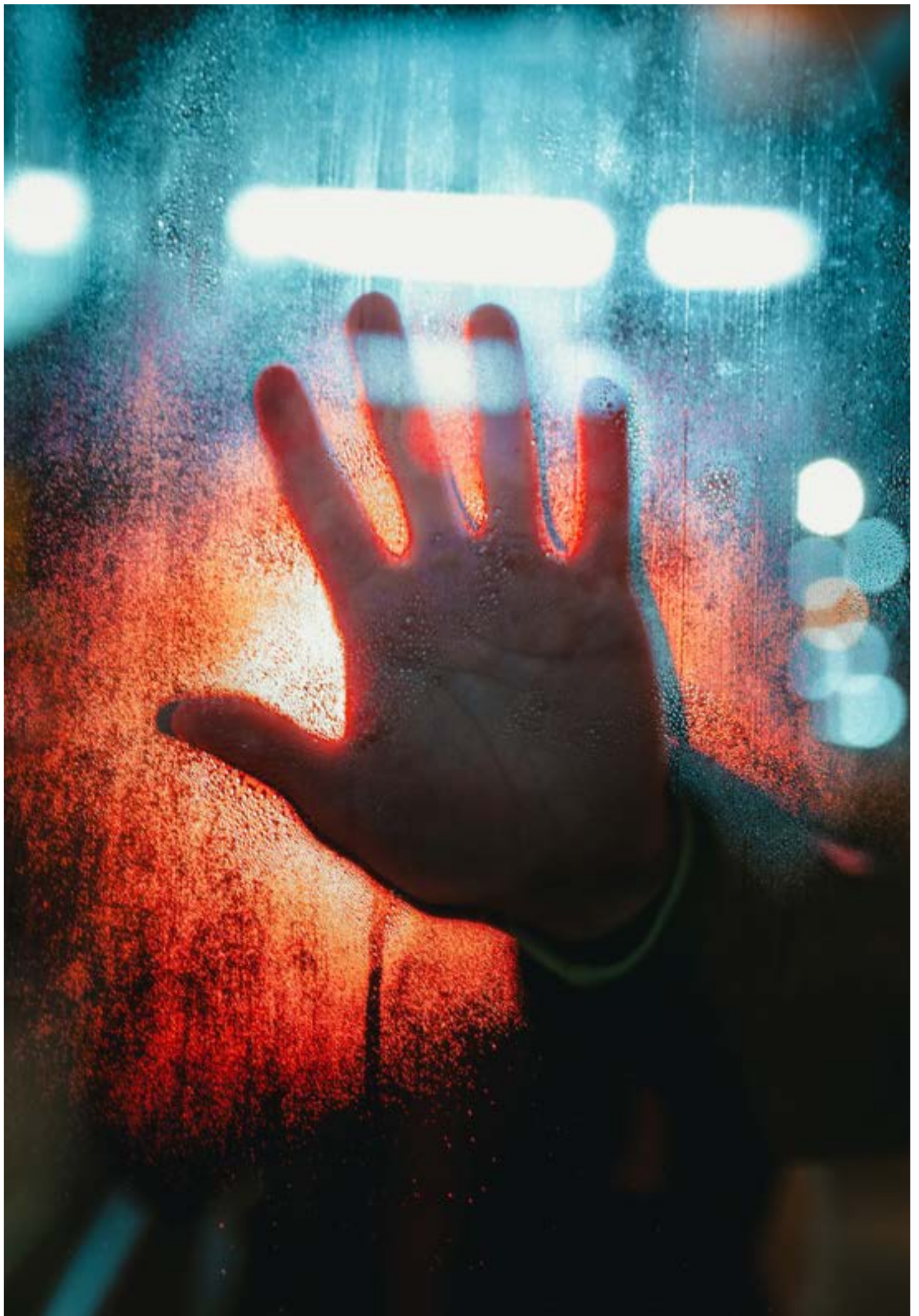
- ⊙ De criminele netwerken, met daarbinnen veel jongeren, digitaliseren. Dit krijgt zelfstandige invloed op wijkniveau, al zijn digitale netwerken grens-overstijgend. Het vergt verplaatsing van de aanpak: van vooral de straat naar de digitale

wereld, inclusief het besef dat criminaliteit een integraal onderdeel kan zijn van die digitale wereld (zie hoofdstuk 3);

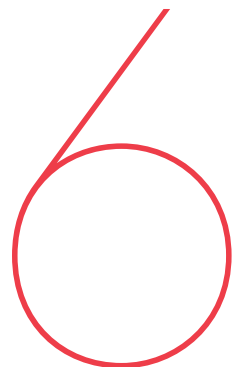
- ⊙ Op wijkniveau dient (meer en veel) aandacht te zijn voor slachtoffers van criminele netwerken. Naast een aanpak van daders of overlast-gevers, bestaat behoefte aan het in kaart brengen en helpen van slachtoffers.
- ⊙ In 2019 en 2020 is duidelijk geworden dat jonge daders agressieve delicten plegen (onder meer straatroven) en beschikken over wapens. Dat wijst op verharding.
- ⊙ In Groningen Noord winnen jonge criminelen terrein wat betreft drugshandel. Ze opereren in dubbel opzicht agressief. Ze veroveren de drugsmarkt op gevestigde criminele families en kopstukken. Ook zijn ze fanatiek bij het werven van klanten (hetgeen het gebruik van verslavende producten onder jongeren aanwakkert) en bij het rekruteren van criminele loopjongens. Een preventieve aanpak van jeugdverslaving (en schulden) en van straatdealertjes die onder druk staan, vergt een strafrechtelijke aanpak van organiserende drugscriminelen. Mogelijk kan dat via de witwas-aanpak of door de inzet van Newton bij lokale opsporing. Zie tabel 5.3.

5.5 Afsluiting

Het coalitieakkoord 2019-2022 agendeert ondermijning als stedelijk vraagstuk. Dat is een groot verschil met de voorgaande collegeperiode en legt een claim op het kleine aantal OOV-ambtenaren (16 fte) dat gestalte dient te geven aan deze beleidsvernieuwing. Toch is er vooruitgang geboekt, al knelt de beperkte organisatorische slagkracht.



**IN ANT
WOORD
OP DE
ONDER
ZOEKS
VRAGEN**



Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Paragraaf 6.1 gaat in op de criminele gelegenheidsstructuren en paragraaf 6.2 beschrijft belangrijke ondermijnende fenomenen in Groningen. Paragraaf 6.3 geeft antwoord op de vraag over de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Tot slot worden in paragraaf 6.4 aanbevelingen geformuleerd.

6.1 Criminele gelegenheidsstructuren

Wat zijn belangrijke elementen van de stedelijke criminele gelegenheidsstructuur?

De criminele gelegenheidsstructuren in de stad Groningen houden in de eerste plaats verband met **situationele omstandigheden**. Voor ons land geldt dat de uitstekende ligging en dito fysieke infrastructuur (over de weg, over het water en door de lucht) bijdraagt aan de legale economische voorspoed en tegelijkertijd wordt benut voor illegale praktijken, in het bijzonder (internationale) drugscriminaliteit. Noord Nederland kent een sub-infrastructuur waarvoor, in een specifieke context, hetzelfde geldt. Groningen is, met ruim 230.000 inwoners, het middelpunt van de regionale infrastructuur. Stedelijkheid (Groningen, Assen, Emmen en Leeuwarden) gaat samen met een omvangrijk buitengebied, vier zeehavens, een bloemenveiling en een goede ontsluiting over weg, water en spoor, ook richting Duitsland en Scandinavische landen. Die landen zijn belangrijke afzetmarkten voor drugs uit Nederland. Experts wijzen op drugstransporten over de weg. In hoeverre het water wordt benut voor drugssmokkel, is onduidelijk. In elk geval bestaat daartoe een riante gelegenheidsstructuur, want het niveau van toezicht en controle ligt op een laag niveau in de zeehavens van Eemshaven, Delfzijl, Lauwersoog en Harlingen. Voor de bloemenveiling in Eelde geldt hetzelfde. Met als consequentie dat er weinig informatie is over de criminele functies van deze infrastructurele voorzieningen. Op de Waddenzee worden pakketten met drugs (cocaïne) over boord gezet, waarna samenwerkende vissersboten dit opvissen en afvoeren.

Groningen vervult een regiofunctie met een riant aanbod van horeca (met 24-

uurs opening), detailhandel, evenementen, onderwijsinstellingen (universiteit en hogeschool) en betaald voetbal. Het maakt de stad aantrekkelijk waardoor criminaliteit niet zo opvalt, al gaat ook aantrekkingskracht uit van illegale prostitutie, pokertoernooien en het goed georganiseerde illegale drugsaanbod. De grote lokale vraag naar drugs trekt dealers aan, zoals (in de jaren negentig) criminele groepen uit de Randstad die inmiddels zijn doorgedrongen tot het (landelijke) topsegment. Op criminele ontmoetingsplaatsen vinden vraag en aanbod elkaar. Het onderscheid tussen onderwereld en bovenwereld valt daarbij niet goed te maken. Er worden onderling (hele blokken met) panden verkocht. In opeenvolgende transacties schuilen kansen om geld wit te wassen.

Het criminaliteitsbeeld van (de stad) Groningen verschilt met dat in Friesland en Drenthe. In die laatste twee provincies zien respondenten - mede op basis van actuele informatie - beter georganiseerde drugscriminaliteit dan in de stad Groningen. In Groningen produceren netwerkjes wel drugs, met name hennep (en soms synthetische drugs), maar de kopstukken zijn niet opgeklimmen naar de regionale of nationale toplaag. Wél wordt goed verdiend aan grootschalige drugshandel in en rondom de stad Groningen. De bovenlokale drugscriminaliteit in Drenthe en Friesland krijgt prioriteit, mede vanwege (via gekraakt berichtenverkeer) beschikbare opsporingsindicaties. Dit is begrijpelijk, al plaatst het Groningse (drugs)criminelen in de luwte.

In de tweede plaats creëert de **economische situatie** criminele gelegenheidsstructuren. Uit SCP-cijfers blijkt dat de armoede in de stad Groningen, net als in het oosten van de provincie (in het 'aardbevingsgebied'), op een hoog niveau ligt. Respondenten wijzen op sociaaleconomische achterstanden en ongelijkheden, die als een soort scheidslijn zichtbaar zijn in de stad, met kwetsbare wijken in Groningen Noord. Hennepsteelt wordt vanaf de jaren tachtig ontdekt als inkomstenbron. Een categorie jongeren en jongvolwassenen ziet (vandaag de dag) criminaliteit als een kans op sociale en economische voorspoed, los van de vraag of dit ook zo is. Beïnvloedbare personen zijn een makkelijk doelwit bij de verkoop van illegale producten (met name drugs) en worden - op straat én digitaal - gerekruteerd voor criminele

activiteiten. Bijvoorbeeld in de drugswereld of als geldezel (een bankrekening beschikbaar stellen voor criminele transacties). In Oost-Groningen (we doelen op de provincie) is goedkoop vastgoed beschikbaar, hetgeen kansen biedt voor drugscriminelen om panden te huren of te kopen. Temeer omdat in dit gebied de afkeer jegens de autoriteiten groot is vanwege de aardbevingschade. De overheid laat op zich wachten, terwijl een categorie criminelen bereid is meteen af te rekenen.

In Groningen zijn, zeker ook in kwetsbare wijken zijn, op grote schaal goedkope panden opgekocht door huisjesmelkers. Dit begon omstreeks 2000 en kreeg een impuls bij de economische crisis in 2008. Daarnaast investeerden in de crisisperiode vastgoedbedrijven in projectontwikkeling. Er werd nauwelijks achtergrondonderzoek gedaan en die ruimte werd onder andere benut door ondernemers waarvan later bleek dat ze zich tenminste weinig aantrekken van bouwregels. De vastgoedsector biedt kansen om geld wit te wassen, onder meer bij verbouwingen en bij (frequente) doorverkoop. Woonruimte is schaars en daarmee een pressiemiddel richting kwetsbare personen. Voorts bieden panden mogelijkheden om drugsproductie te faciliteren of om criminelen onderdak te bieden. De opgebouwde machts- en vastgoedposities bieden kansen om het vermogen uit te bouwen, met nieuwe investeringen die worden verantwoord uit opbrengsten uit verhuur en verkoop. De direct besteedbare financiële middelen van vastgoedbezitters zijn aanzienlijk groter dan die van de gemeente, zeker op handhavings- en veiligheidsafdelingen.

Op kwetsbare bedrijventerreinen bestaat een hoge mate van anonimiteit. Lange tijd was de overheid onzichtbaar en lag de handhaving op een laag niveau. Dit komt tot uitdrukking in een optelsom van verdachte of onrechtmatige omstandigheden en gedragingen, zoals illegale bewoning, zware bewaking (van eenvoudige bedrijven) of bedrijven die klanten bewust lijken te weren. Dit is inmiddels geagendeerd.

In de derde plaats **resulteren culturele omstandigheden** in criminele kansen. Het wordt gewaardeerd als de overheid terughoudend is bij het opleggen van beperkende regels, getuige onder meer de 24/7-opening van de horeca. Het

heeft van Groningen een gezellige en levendige stad gemaakt, al is Groningen een handhavingsarme stad. Verbouwingen hebben bijvoorbeeld plaats zonder vergunning of zijn in strijd met de verleende vergunning. De consequentie van systematische gedoogpraktijken is dat een categorie Groningse ondernemers de lokale overheid niet meer serieus neemt. Er heerst over-optimisme over jongeren en jongvolwassenen. De problemen van kwetsbare jongeren in probleemwijken worden onvolledig onderkend. Problemen in het Groningse studentenleven zijn traag geagendeerd, zoals de pressie of illegale praktijken en het rusteloze studentenleven in krappe woningen en in een leefomgeving met een 24/7-aanbod van horeca en drugs.

In de vierde plaats dragen **tekorten in de gemeentelijke organisatie** bij aan criminele opportuniteitsstructuren. Vandaag de dag telt het team Openbare Orde en Veiligheid 16 fte, waaronder één specialist ondermijning die samenwerkt met een analist. Dit is weinig voor een centrumstad met ruim 230.000 inwoners. Ter vergelijking. In de universiteitsstad Nijmegen (ruim 177.000 inwoners) telt de OOV-organisatie in 2018 al ruim 30 fte. Arnhem heeft (met 15 fte) bijna evenveel veiligheidsambtenaren als Groningen, maar kampt met een stevig tekort en telt bovendien 'slechts' ruim 160.000 inwoners (Rekenkamer Arnhem, 2020). Tegelijkertijd is de situatie in de stad nog altijd riant in vergelijking met Groningse gemeenten in het Ommeland, want daar is ondermijning een neventaak van één of enkele veiligheidsambtenaren.

6.2 Criminele fenomenen

Wat zijn belangrijke criminele fenomenen in Groningen en welke effecten hebben deze fenomenen?

De Groningse top-3 wat betreft (ondermijnende) georganiseerde criminaliteit bestaat uit hennepsteelt, drugshandel en misstanden met vastgoed.

De hennepsteelt komt op in de jaren tachtig en legt een stevig fundament onder lokale

criminele structuren. Het valt op dat de stap naar andere drugsproductie, met name synthetische drugs (xtc en amfetamine), nauwelijks lijkt te zijn gezet. Hennepsteelt is verankerd geraakt in sociale structuren in wijken, en op en rondom woonwagencamp De Kring. De know how voor de teelt is aanwezig. De hennepsteelt lijkt te worden gedomineerd door flexibele netwerkjes, opgebouwd rondom enkele sleutelfiguren. Tussen netwerkjes bestaan contacten en faciliteerders, zoals growshops, bedienen verschillende netwerkjes. De organisatiegraad van de meeste netwerkjes wordt door experts niet hoog ingeschat, al zijn de opbrengsten nog altijd riant. Een doorsnee kwekerij met tweehonderd planten levert in de tussenhandel, volgens behoedzame schattingen, immers ongeveer € 23.000,- per oogst op. Experts constateren dat er - ondanks een afname van het aantal geruimde hennepkwekerijen - geen reden is om aan te nemen dat de hennepcriminaliteit daalt. De belangrijkste verandering is de afgenomen prioriteit voor hennepsteelt. Er worden verplaatsingen geconstateerd, bijvoorbeeld vanaf het woonwagencamp en vanuit woonwijken richting het Ommeland. Groningse netwerken met hennepsteelters hebben een lokale of regionale actieradius.

De drugshandel ligt op een hoog niveau zowel op straat, in de immer geopende horeca als op digitale netwerken. Geijkte locaties zijn de Nieuwstad (en de route daarlangs, de zogenoemde "gele loper" vanaf het hoofdstation), het centrum en delen van Groningen Noord. De digitale netwerken hebben een groot bereik, waarbij fraude en drugs worden gecombineerd en honderden jeugdigen worden bereikt, van kwetsbare Groningse wijken tot Delfzijl. De drugshandel is goed zichtbaar in Groningen. De klandizie is groot en divers. Het betreft klassieke (oudere) straatjunkies die onder andere heroïne gebruiken, uitgaanspubliek, Duitse toeristen, studenten en eliteklanten, bijvoorbeeld werkzaam als specialist of advocaat. Alle populaire drugssoorten worden geleverd, dus de scheiding der markten is een illusie. De handel is al lang niet meer alleen fysiek, maar ook online en daarmee bovenlokaal en internationaal. De Groningse drugshandel is profijtelijk. Een categorie handelt internationaal en/of staat in contact met (nationale) netwerken die beschikken over eigen aanvoerlijnen van drugs. Het gaat al met al om een onoverzichtelijk geheel van klanten en dealers. Het

typeert Groningen dat de handel een 24/7-karakter heeft: niet alleen bij online-handel, maar ook de fysieke detailhandel, gevoed door de permanente horeca-opening. De Groningse drugshandel kent piekmomenten op enkele avonden (van donderdag tot en met zondag), maar draait alsmaar door. Het is een gejaagde wereld, waarin jongeren als klant worden geworven of als katvanger worden gerekruteerd. De lokale drugswereld maakt slachtoffers onder jongeren en jongvolwassenen. Gerekruteerde uitvoerders komen onder druk te staan. Een categorie drugsklanten komt in de knel vanwege financiële problemen en/of verstoring van het dagritme. Er komen vandaag de dag agressieve jonge daders in beeld die hun marktaandeel in met name Groningen Noord versterken. In de jaren negentig veroverden (agressief werkende) criminele Marokkaanse groepen uit de Randstad een positie op de Groningse handelsmarkt. Anno 2021 ligt dit laatste op een beduidend lager niveau, al wordt geconstateerd dat "clustertjes" vanuit de Randstad nog actief zijn in Groningen.

Investerings in vastgoed - lange tijd in het bijzonder in panden ten behoeve van kamerverhuur - resulteren in schadelijke effecten. Bij elkaar opgeteld heeft het ernstige vormen aangenomen. Het is onder respondenten onduidelijk in welke netwerken een relatie bestaat met georganiseerde criminaliteit. Respondenten onderscheiden - naast opportunistische vastgoedeigenaren die criminaliteit op afstand houden - grofweg: 1.) opportunistische ondernemers die actief waren en zijn op legale markten, al gaat dit gepaard met (mogelijk systematische) regelovertredingen en/of lichte strafbare feiten, 2.) ondernemers die de stap lijken te hebben gezet van de onderwereld naar de legale vastgoedmarkt; 3.) ondernemers die met vastgoed actief zijn in de bovenwereld en deel uitmaken van Groningse netwerkjes met daarbinnen criminele praktijken; en 4.) ondernemers die bij forse financieringen geld lenen (of op de één of andere manier verkrijgen) van vermogende (rechts) personen, waarbij het gerucht of verhaal gaat dat zo witgewassen geld uit de Randstad of Noord-Brabant is geïnvesteerd. De vastgoedwereld is witwasgevoelig. Er kan bijvoorbeeld, na een (met zwart geld betaalde) verbouwing, geld worden witgewassen als vastgoed voor een beduidend hogere prijs wordt verkocht. Respondent typeren de vastgoedmarkt in Groningen als een monopoliespel,

met geijkte spelers en een bord vol kansen. De stad kampt met schadelijke lange termijneffecten omdat ondernemers met grootschalige huismelkerij en omvangrijke vastgoedportefeuilles een machtsfactor zijn geworden in de stad. Het betreft een fysieke machtsbasis vanwege afhankelijkheid van gemeente, universiteit, hogeschool, inwoners en woningzoekenden (zoals studenten) voor huisvesting. De sociale machtsbasis van pandbazen stoelt op aanzien, werkverschaffing en weldoenerij. Ze beschikken tot slot over een financiële en op kennis gebaseerde machtsbasis die het mogelijk maakt om strategisch te reageren op gemeentelijk beleid (inzake kamerverhuur of Bibob-toetsing), zoals stromanconstructies en investeringen in bedrijfspanden, appartementen of studio's in Groningen en investeringen in panden in andere gemeenten. Naast de top-3 komen de volgende fenomenen frequent voor:

- ⊙ Mensenhandel (1): criminele pressie richting jongeren en jongvolwassenen. Drugshandelaren spannen kwetsbare jongeren (als katvanger) voor het karretje én ze scouten 'criminele talenten' die als uitvoerder bij de handel ingezet worden. Kwetsbare jongeren worden niet alleen gerekruteerd voor drugsactiviteiten, maar ook als geldezel (bankrekening gebruiken voor criminele transacties) of om abonnementen af te sluiten. Bovendien is de rekrutering deels verplaatst van fysieke omgeving naar de digitale wereld, waarbij fraude wordt gecombineerd met drugscriminaliteit. Eén digitaal netwerk – rondom een kleine criminele kern - telt honderden jongeren en jongvolwassenen, met een bereik van kwetsbare Groningse wijken tot het Ommeland.
- ⊙ Mensenhandel (2): uitbuiting in stedelijke risicobranches. Uitvoerende medewerkers in risicobranches (o.a. horeca) kunnen te weinig betaald krijgen. Dit kan frauduleus worden 'gecompenseerd' met een bijstandsuitkering, al wordt ook geconstateerd dat AZC-bewoners en personen in een bed-bad-en-brood voorzieningen worden gerekruteerd en worden onderbetaald.
- ⊙ Mensenhandel (3): illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Respondenten signaleren en prioriteren de huisvesting van grote aantallen arbeidsmigranten niet als groot stedelijk probleem, al wordt wel gewezen op illegale

bewoning van arbeidsmigranten, onder meer op bedrijventerreinen. Een goed overzicht ontbreekt.

- ⊙ Arbeidsmigranten ingebed in Groningse netwerken. In netwerkjes rondom verschillende lokale ondernemers - actief in risicobranches - worden arbeidsmigranten ingezet voor klusjes. Bijvoorbeeld bij verbouwingen, maar ook bij het intimideren van huurders.
- ⊙ Systematische handhavingstekorten: semi-vrijplaatsen. Decennialange tekortschietende handhaving bij opzichtige overtredingen - zoals illegale bewoning, illegale bebouwing (een etage te veel), strijdigheid met het bestemmingsplan, rondzwervende autowrakken (op bedrijventerreinen) of milieuovertredingen - heeft geresulteerd in stedelijke slordigheid en in semi-vrijplaatsen op oude bedrijventerreinen.
- ⊙ Jeugdcriminaliteit. Bij de aanpak van jeugdcriminaliteit komen (ongeveer vier) jeugdgroepen in beeld met circa veertig personen, gesitueerd in Paddepoel, Lewenborg, Hoogkerk en Haren. Er worden straatroven, diefstallen en mishandelingen gepleegd. Daarnaast ontpopt een categorie zich als agressieve criminele 'stijger' bij drugshandel, waarbij gevestigde dealernetwerken worden uitgedaagd.

Seksuele uitbuiting is een blinde vlek. Het betreft zowel het illegale circuit als de vergunde prostitutie. Deze werelden worden afgeschermd en mogelijke slachtoffers leggen bepaald niet snel een verklaring af.

In hoofdstuk 4 hebben we de (criminele) gang van zaken op en rondom woonwagencamp De Kring geanalyseerd. Die analyse is interessant omdat het lessen bevat over de stad Groningen wat betreft (de aanpak van) ondermijning. De aanpak stagneert omdat verschillende inschattingen over de ernst van de situatie bestaan. Wat betreft de organisatorische slagkracht en het geweld valt de situatie mee, afgezet tegen criminele praktijken elders in Noord-Nederland of op kampen elders in het land. Wat betreft justitiële misdaadbestrijding krijgt De Kring geen prioriteit. Wat resteert zijn onduidelijkheden en een informatietekort, plus zorgen en zachte of harde(re) informatie over schadelijke (criminele)

patronen en effecten in de stad. Dat is het geval ten aanzien van De Kring, maar ook wat betreft drugshandelaren in de stad.

6.3

De bestuurlijke aanpak van ondermijning

Hoe geeft de gemeente, organisatorisch en inhoudelijk, gestalte aan de aanpak van ondermijning?

Een VNG-studie uit 2010 constateert dat het veiligheidsbeleid in grote steden een drager van het lokaal bestuur is geworden, naast sociaal beleid en ruimtelijke ordening (Tops e.a., 2010). In 2017 werd de VNG-studie herhaald (Tops e.a., 2017). Toen werd geconstateerd dat het bestuurlijke veiligheidsbeleid zich vooral verder heeft ontwikkeld bij de aanpak van ondermijning. Die aanpak kreeg onder meer een impuls door beter inzicht in deze materie, door de komst van de RIEC's en door versterking van de inzet van Bibob-toetsen. Deze landelijke ontwikkeling komt in Groningen later (namelijk na 2018) en in beperkte mate van de grond. Dit komt duidelijk tot uitdrukking in het coalitieakkoord uit 2014 en in de langzame opbouw en geringe formatie en slagkracht van de ambtelijke veiligheidsorganisatie.

Het coalitieakkoord 2014-2018 ademt tevredenheid over de veiligheidssituatie in de stad. Het gebiedsgerichte werken staat centraal, waarbij de gemeente inzet op sociaal beleid, en wat veiligheid of leefbaarheid betreft vooral op wijk- en jeugdagenten. Het akkoord negeert vrijwel het gemeentelijke veiligheidsbeleid en zet - naast sociaal beleid - veel kaarten op publiek-private investeringen in fysieke wijkontwikkelingen. De machtspositie van huisjesmelkers, en de perverse effecten daarvan, worden niet gezien of geprioriteerd. Dit coalitieakkoord besteedt geen aandacht aan (de schadelijke effecten van) criminaliteit, alsof de stad dan nog geen sociale problemen ervaart vanwege drugshandel en criminele rekrutering.

De politiek-bestuurlijke negatie van onveiligheid is een rem op de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de gemeentelijke veiligheidstaak. Het team Openbare Orde en Veiligheid (OOV) maakt in de collegeperiode

2014-2018 deel uit van de concernstaf. In 2015 telt het team een kleine formatie van 8,8 fte, al is het iets meer dan in 2010 (6 fte). De Kadernota Integrale Veiligheid (2015-2018) nota benoemt acht prioriteiten, plus twee actuele thema's (veilige evenementen en prostitutie). Dat is ongeveer één veiligheidsambtenaar per prioriteit, terwijl crisisbeheersing en bestuurlijke advisering over actuele veiligheidskwesties dan nog niet eens worden meegeteld. De consequentie is dat de ondermijningsaanpak vooral een papieren werkelijkheid is, zonder een realistische kans op gunstige effecten op criminele praktijken en slachtofferschap in de stad. Criminelen en opportunistische ondernemers profiteren.

In het coalitieakkoord 2019-2022 maakt het over-optimisme over de (wijk-)veiligheid plaats voor de inschatting dat de veiligheidssituatie moet worden verbeterd. Er worden veiligheidsvraagstukken geagendeerd, waaronder de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Het Beleidskader veiligheid (2021-2024) benoemt vier prioriteiten, waaronder ondermijning, mede omdat dit vaak resulteert in slachtofferschap met langdurige gevolgen. Dit kader legt zo de basis voor de programmatische aanpak van ondermijning die wordt gericht op drugs, criminogene branches, mensenhandel (uitbuiting), en vastgoed. Die aanpak resulteert in zichtbare interventies. Op basis van analyses worden onder andere integrale controles opgezet, gericht op kwetsbare branches of locaties. Daarnaast dient de Bibob-toetsing te worden geïntensiveerd. Ook wordt gewerkt aan het versterken van de alertheid van gemeentelijke afdelingen op beïnvloeding door ondermijnende (rechts)personen.

De politiek-bestuurlijke agendering van onveiligheid en ondermijning gaat gepaard met enige personele uitbreiding (naar 16 fte) en met organisatorische herpositionering van het OOV-team: van de concernstaf naar de directie Stadstoezicht. Toch zijn er in 2021 nog altijd meer veiligheidsthema's dan OOV-ambtenaren. In 2020 gaat het om vier thema's en zestien deelthema's, waarbij de ondersteuning en advisering van de burgemeester over urgente kwesties - bijvoorbeeld over corona, boerenprotesten, de jaarwisseling of de veiligheid bij FC Groningen - niet wordt meegeteld. De capaciteit schiet daarmee nog ver tekort. In de universiteitsstad Nijmegen (ruim 177.000 inwoners) telt de OOV-organisatie in 2018

reeds ruim 30 fte. Arnhem heeft (met 15 fte) bijna evenveel veiligheidsambtenaren als Groningen, maar kampt met een stevig tekort en telt bovendien 'slechts' ruim 160.000 inwoners (Rekenkamer Arnhem, 2020).

Ondermijning is anno 2021 geagendeerd en geprioriteerd, maar bij de stap naar uitvoering en actie bestaan knelpunten. Het OOV-team heeft te veel taken en behandelt te veel actuele casus voor de formatie van 16 fte. Urgente kwesties verdringen belangrijke beleidsopdrachten, ook bij de aanpak van ondermijning. Voor de operatie en beleidsvorming van Bibob-toetsing is bijvoorbeeld slechts 1 fte beschikbaar, waardoor het wat betreft het belangrijke vastgoeddossier wordt getypeerd als een "dode letter". Het voornemen (in het Beleidskader Veiligheid 2021-2024) om voor 2022 een integrale programma-aanpak voor mensenhandel te formuleren, is niet van de grond gekomen. Voorts is de uitvoerings- en beleids capaciteit van het OOV-team zo gering dat het sterk is aangewezen op interne samenwerking, hetgeen vraagt om overleg. Dat kost meer tijd en energie dan voorhanden is, temeer omdat ondermijning binnen andere directies geen prioriteit is en de (sociale) relevantie daarvan niet of traag wordt ingezien. De veiligheidstaak is ook versnipperd tussen OOV, handhavers op straat (22 fte BOA's openbare ruimte en 11 fte BOA's parkeren), de VTH-organisatie en de afdeling handhaving op het sociaal domein. Over de hele breedte is de 'handhavingsformatie' erg dun, waardoor samenwerking bij ondermijning lastig of niet van de grond komt. Bouwinspecteurs richten zich bijvoorbeeld bijna volledig op bouwprojecten, waardoor andere handhavingstaken blijven liggen. Groningen investeert in gebiedsgericht werken, maar er was tot voor kort op wijkniveau niet voorzien in specialistische veiligheidsambtenaren. De consequentie was dat het (tijdig) zien, begrijpen en ingrijpen bij lokale ondermijning (bijvoorbeeld vastgoedfraude, rekrutering of agressieve drugshandel) niet of nauwelijks van de grond kwam.

In weerwil van al deze interne barrières wordt bij de aanpak van ondermijning de stap gezet van beleid naar (duurzame) actie. Deze actiestand komt tot uitdrukking in integrale controleacties (in risicobranches), waarbij de gemeente - vanaf analyses in de voorbereiding - het voortouw neemt. De agendering van de publiek-private aanpak van ondermijning op bedrijventerreinen

is kracht bijgezet met enkele schouws, waarbij opviel dat er op straatniveau veel aanwijzingen zijn voor achterstallige handhaving en ondermijning. Voorts worden vier gebiedsmanagers veiligheid aangesteld (twee uit het OOV-team en twee nieuwe medewerkers) die op wijkniveau actief worden. Zo wordt veiligheid gekoppeld aan het gebiedsgerichte werken, hetgeen getuigt van het strategische inzicht dat veiligheid een belangrijk aspect is van het lokale handelen van de gemeente. De gebiedsmanagers veiligheid nemen plaats in multidisciplinaire teams die - per wijk - gestalte geven aan de implementatie van de Regio Deal Groningen Noord. Daartoe investeert het Rijk 15 miljoen in kwetsbare wijken in Groningen Noord. Professionals met specialistische veiligheidskennis zijn nodig om bij de moderne wijkenaanpak fysieke en sociale inspanningen (die centraal staan en stonden in Groningen) te koppelen aan handhaving. Tot slot wordt voortgegaan met de Groningse aanpak van (criminele) jeugdgroepen.

6.4 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor de gemeentelijke aanpak van ondermijning?

We formuleren één hoofd-aanbeveling, zodat duidelijk is wat in de kern dient te gebeuren. Er zal namelijk moeten worden geïnvesteerd in de kwantitatieve en kwalitatieve groei van de gemeentelijke veiligheidsorganisatie. Dit vergt budget en daartoe verdient veiligheid - en meer in het bijzonder de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit op het stadsleven - een prioritaire plaats in het coalitieakkoord dat in 2022 wordt opgesteld, waarbij brede politieke steun wenselijk is. Wat de ambtelijke slagkracht bij veiligheid betreft, en meer in het bijzonder bij de aanpak van ondermijning, dient Groningen van ver te komen. Eén fte voor Bibob en ongeveer twee fte voor ondermijning - binnen het OOV-team - is veel te weinig. Het onderschat hoe flexibel en vermogend de criminele netwerken zijn waartegen wordt opgetreden, het onderschat hoe goed criminele praktijken worden afgeschermd en het onderschat vooral hoeveel sociale ellende criminele praktijken in de stad veroorzaken. Veiligheid, sociaal beleid en fysieke investeringen dienen een drie-

eenheid te worden. Dat vergt in Groningen forse investeringen in verreweg de zwakste schakel: veiligheid.

We mengen ons liever niet in capaciteits- of organisatiediscussies, vanuit de gedachte dat structuur en capaciteit volgen uit een visie. Er is echter in de afgelopen jaren een visie gegroeid wat betreft de programmatische aanpak van ondermijning en de succesvolle uitvoering daarvan heeft momenteel geen kans van slagen. Die visie voorziet in terugdringing van de schadelijke invloed van huisjesmelkers, in betere en bredere Bibob-toetsing (met name ook bij bouw- en ontwikkelactiviteiten), in doorontwikkeling van de aanpak van criminele jeugdgroepen (met oog voor slachtofferschap), in de wens om witwassen aan te pakken (van drugsgeld en bij vastgoedtransacties), in integrale controleacties en in de publiek-private aanpak van bedrijventerreinen. In de kern komt de visie erop neer dat de ambtelijke kennis over ondermijning wordt georganiseerd op een centrale plaats in het ambtelijk apparaat, zodat actie wordt ondernomen: gerichte actie door veiligheids-professionals, maar ook door drempels op te werpen op andere afdelingen (bijvoorbeeld een vergunning weigeren of vragen om Bibob-toetsing) of door slachtoffers te helpen met sociale interventies. Zo'n herkenbare positie vergemakkelijkt niet alleen de interne samenwerking en bestuurlijke advisering, maar ook de externe samenwerking: in de stad met justitie, politie, RIEC, corporaties en bedrijfsleven, maar ook met andere gemeenten in de provincie. Criminele netwerken strekken zich immers uit over stad en ommeland.

Wat vergt dit? In 2021 is onderkend dat een positie van 'Openbare Orde en Veiligheid' in de concernstaf niet langer houdbaar was. Het OOV-team is ingepast in de dienst Stadstoezicht. Dat is een eerste stap. Bij de verdere positionering van de veiligheidstaak in de ambtelijke organisatie dienen zich vervolgvragen aan. Wat is nodig, zodat veiligheid zich kan ontwikkelen als specialisme én als een meer gelijkwaardige partij bij de samenwerking met diensten op het terrein van sociaal beleid en ruimtelijke ordening? Dat laatste is nodig om veiligheid in te passen in het gebiedsgerichte werken en om het een volwaardige plaats te geven in de moderne wijkenaanpak (in het kader van de Regio Deal Groningen Noord). Op dit punt begint de politiek-bestuurlijke besluitvorming

en stopt onze analyse normaliter. We geven ter overweging dat het passend is als voor de aanpak van ondermijning een klein team van circa 6 fte met veiligheidsexperts wordt gevormd dat de aanpak van ondermijning gestalte geeft en aanjaagt, inclusief Bibob-toetsing. Om Groningen nog socialer te maken, moet worden geïnvesteerd in veiligheidsbeleid en handhavingcapaciteit. Het is raadzaam om de ontluikende visie op de aanpak van ondermijning – waarbij helder wordt welke ambtelijke en bestuurlijke acties en inspanningen worden gevraagd – op te schrijven, zodat duidelijk wordt wat dit behelst voor bestuur, de ambtelijke toplaag en gemeenteraad. Dit vergt een brede aanpak, waarbij veiligheid voldoende stevig wordt georganiseerd voor de combinatie met sociale en fysieke inspanningen.

Tot slot vraagt de samenwerking – bij de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning – tussen stad en Ommeland aandacht. Buiten de stad tellen de meeste Groningse gemeenten hooguit enkele OOV-ambtenaren die 'ondermijning' ernaast doen. Tegelijkertijd wordt – met Rijksgelden – geïnvesteerd in de regionale bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning, met analyses van het RIEC als aanjager. Echter, als er geen of onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is in het Groningse Ommeland, loopt de uitvoering al snel spaak. Er bestaat dientengevolge behoefte aan een hoofdpuntenanalyse over de bestuurlijke slagkracht bij de aanpak van ondermijning in het Ommeland. Dat is een onderontwikkelde schakel. Over één ding hoeven we ons geen illusie te maken: criminele netwerken weten dit al lang en profiteren van de criminele en fysieke ruimte in het Ommeland. Zolang dat het geval is, zal het maatschappelijke effect van een intensieve ondermijningsaanpak in de stad Groningen tegenvallen.

Literatuurlijst

- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Bottenberg, M., & Janssen, M. (2012). *De positie van Chinese masseuses in de Chinese beautybranche in Nederland: Onderzoeksrapport fenomeenonderzoek mensenhandel en mensensmokkel in de Chinese beautybranche*. Woerden/Driebergen: KLPD.
- Bolsius, Y., Höcük, S., Prüfer, P., & Kolthoff, E. (2018). *Indicatoren van (georganiseerde) criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen: Een verkennend onderzoek in de gemeente Tilburg*. Tilburg: Tilburg University – CentERdata.
- EMCDDA (2019). *Europees Drugsrapport 2019. Trends en ontwikkelingen*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- EMCCDDA & Europol (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Functioneel Parket Afpakken (2016). *Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht*. Functioneel Parket.
- Gemeente Utrecht (2020). *De Amsterdamestraatweg. Rapportage over overlast en ondermijning*.
- Informatie knooppunt zorgfraude (2020). *Verwevenheid zorg & criminaliteit. Eindrapport*. Utrecht.
- Kelling, G.L. and Coles, C.M. (1995). *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. New York: Free Press.
- Khonraad (2000). *Woonwagengewoners: burgers in de risicomaatschappij*. Utrecht: Jan van Arkel.
- 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*.
- Muijnck, J. de, Snippe, J. & Kamperman, M. (2021). *Drugsoverlast Gele Loper Groningen: ervaringen vergelijkingsgemeenten*. Groningen: Breuer & IntraVal.
- Nieuwenhuis, M. & Postmes, T. (2010). *Grensoverschrijdend gedrag onder Groningen studenten. Een onderzoek naar de omvang, trends en verklarende factoren*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen (Instituut voor integratie en sociale weerbaarheid).
- 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.
- Oosterhof, N. & Roosma, J. (2020). *Jongeren en drugscriminaliteit. Een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar drugscriminaliteit onder jongeren in de gemeente Groningen*. Groningen (Rijksuniversiteit Groningen en gemeente Groningen).
- LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.
- Rekenkamer Arnhem (2021). *De wet van de stimulerende achterstand. Onderzoek Ondermijning*. Arnhem.
- 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., & Torre, E.J. van der (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- 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.W., Os, P. van & Torre, E. van der (2017). *Sleuren en sturen in 2017: de ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*.

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

Torre, E. van der, Wijk, A. van, Heijkoop, M., Boer H. de & Wolsink, J. (2021). *Mainport in de tweede linie. Over sierteelt en ondermijning* (Programma Weerbare Sierteeltsector).

Wijk, A. van, Torre, E. van der, Barneveld, G. van, & Wolsink, J. (2020). *Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol*. Bekereeks.

Akkoorden en veiligheidsnota's

We verwijzen in de tekst naar:

- ⊙ Coalitieakkoord 2014-2018.
- ⊙ Coalitieakkoord 2019-2022.
- ⊙ Kadernota Integrale Veiligheid 2015-2018
- ⊙ Programma Veiligheid (2020)
- ⊙ Beleidskader Veiligheid 2021-2024
- ⊙ Beleidsplan Veiligheidsregio Groningen 2019-2022
- ⊙ Programma aanpak Ondermijnende criminaliteit (2019)
- ⊙ Regio Deal Groningen Noord

Media-artikelen

In de voetnoten wordt verwezen naar bronnen in de media en op het internet.

Bijlage 1

Korte toelichting op politieregistraties

De politie heeft registraties aangeleverd 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 BVI-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).

Vanwege deze wijze van registratie is het goed om te kijken naar de optelsom van geregistreerde drugsincidenten als 'containerbegrip'.

De grens tussen een drugsregistratie of een andersoortige politieregistratie kan 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 is een structureel verschijnsel. Het doet zich met andere woorden nu voor, maar ook in voorgaande jaren. Het staat vergelijkingen in de tijd 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 echter ook tijdelijke of toevallige factoren – waaronder beleidsveranderingen - die van invloed zijn op registraties van drugsincidenten. Respondenten wijzen erop dat de detectie en bestrijding van hennepsteelt (mede door het opheffen van de hennepsteams) is afgenomen, waardoor dit een (deel)verklaring is voor de afname van de geregistreerde hennepsteelt. 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 Groningen die dit heeft afgestemd met de lokale driehoek (burgemeester, officier van justitie en politiechef). Het is opgesteld door dr. Edward van der Torre en prof. dr. Pieter Tops. Het rapport kan worden gedownload via www.lokalezaken.com