

De veiligheidsorganisatie in Zoetermeer



Juni 2022

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Een presterende veiligheidsorganisatie	3
2.1	Algemeen	3
2.2	In de actiestand: concrete dossiers en thema's	4
3.	Structurele (onderschatting van) veiligheidsproblemen in Zoetermeer	5
4.	De veiligheidsorganisatie: kwetsbaarheden en opdrachten	8
4.1	Beleid, organisatie en leiderschap	8
4.2	Team Handhaving: de overvraagde (maar presterende) BOA-organisatie	9
4.3	Jeugdproblematiek: criminaliteit, overlast en slachtofferschap	11
4.4	Ondermijning: kwetsbaar Bibob-beleid en tijdelijk geld voor een duurzame opdracht	12
4.5	De veiligheidstaak in brede zin: meer en complexer	12
5.	Hoofdconclusie en aanbevelingen	14

1. Inleiding

Dit rapport heeft het signatuur van bestuurskundige criminologie. Dat houdt in dat onderzoek wordt verricht naar veiligheidsvraagstukken én naar het functioneren van overheidsorganisaties die dit aanpakken. Dat sluit aan bij de vraag van de gemeente Zoetermeer om een analyse te maken van de gemeentelijke veiligheidstaak. Die taak is ondergebracht op de Afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving. Deze afdeling wordt onderzocht, al ligt het zwaartepunt op het Team Openbare Orde en Veiligheid (verder: team OOV). Dit team telt beleidsadviseurs, (netwerk)regisseurs en een team Handhaving, met (senior) handhavers en toezichthouders (BOA's). Het team Vergunningen, Toezicht en Handhaving (verder: team VTH) verleent onder meer vergunningen en telt handhavingsjuristen. Zie de bijlage voor een overzicht van de organisatie en formatie.

De centrale vraag van dit rapport luidt: *Hoe is de gemeentelijke veiligheidstaak georganiseerd, hoe verhoudt dit zich tot de lokale problematiek en op welke punten behoeft de veiligheidsorganisatie diens gevolge (verder) te worden ontwikkeld in de komende vier jaren (dus tussen 2022 en 2026)?* Deze vraag maakt duidelijk dat de bestuurlijke aanpak centraal staat, waarbij dient te worden ingespeeld op de aard van de lokale veiligheidsproblematiek. Om deze vraag te beantwoorden hebben we gesproken met:

- De burgemeester
- De gemeentesecretaris en de ambtelijk directeur met veiligheid in portefeuille
- De teammanager van het Team Openbare Orde en Veiligheid en die van het team Vergunningen, Toezicht en handhaving
- Cluster ondermijning team OOV (regisseur ondermijning; de ondermijnings-analist; de projectmedewerkers; BOA ondermijning; aangevuld met adviseur intelligence en beleidsadviseur)
- Cluster Juridische Zaken en Beleid team VTH (drie handhavingsjuristen)
- Twee beleidsadviseurs binnen team OOV.
- Cluster Radicalisering team OOV (twee netwerkregisseurs)
- Cluster Jeugd team OOV (drie netwerkregisseurs; een jeugd-marshall en de adviseur intelligence.
- Team Handhaving. Een interview met de teammanager en een interview met twee BOA's, waaronder een senior.
- Opstellers van de visie op Zoetermeer 2040 (vier ambtenaren)

2. Een presterende veiligheidsorganisatie

2.1 Algemeen

Om verschillende redenen raakten wij onder de indruk van de veiligheidsorganisatie in Zoetermeer, met in het hart daarvan het OOV-team. Dit OOV-team vervult namelijk het overgrote deel de harde kern van de gemeentelijke veiligheidstaak, zoals de aanpak van radicalisering, de aanpak van jeugdoverlast en -criminaliteit, crisisbeheersing, de ondermijningsaanpak (inclusief de coördinatie van Bibob-toetsing), de (geüniformeerde) BOA-taken op domein 1 (openbare ruimte) en de bijna dagelijkse afstemming en advisering richting burgemeester. Bij het VTH-team worden onder meer vergunningen verleend (inclusief Bibob-toetsing 'op de afdeling') en de handhavingsjuristen zijn ondergebracht in het cluster Beleid en Juridische Zaken. Dit neemt niet weg dat het OOV-team de complexe gemeentelijke veiligheidsopgaven trekt en de hectiek opvangt bij crises (corona), incidenten (b.v. beschietingen of schietpartijen) of slepende kwesties (b.v. criminele invloeden in de nachthoreca). Voorts ligt het externe relatiebeheer op het veiligheidsdossier - met onder meer politie, justitie, RIEC en veiligheidsregio - vrijwel volledig in handen van het OOV-team. De veiligheidsprestaties (van met name dit team) komen onder tot uitdrukking in de volgende patronen:

- a. Het commitment van degenen die wij spraken over de aanpak van de (on)veiligheid in Zoetermeer was (bijzonder) groot. Dat werd ongevraagd opgemerkt of benadrukt door bestuur en leidinggevenden van deze mensen. Bij incidenten, lastige kwesties en crises - naast het al (te) forse reguliere werkaanbod - springen ambtenaren in de bres. Het arbeidsethos is goed. Zo nodig zijn ambtenaren bereid ver te gaan. Een respondent sprak van "over-presterende" veiligheidsorganisatie.
- b. Er is in voldoende mate sprake van een doe-cultuur (hands-on); waar omstandigheden dat vragen, weten ambtenaren van aanpakken. Over het algemeen werd en wordt door de jaren heen snel en adequaat gereageerd op nieuwe vormen van onveiligheid, zoals radicalisering, overlast en criminele ontsporingen bij de jeugd, geconcentreerde veiligheidsproblemen in (sub-buurtten van) oudere en kwetsbare wijken, extreme overlast, criminele invloed bij nachthoreca en de coronacrisis.
- c. De (scherp onder woorden gebrachte) visie, doortastendheid en creativiteit van enkele leidinggevenden spreekt tot de verbeelding. Dergelijke personen zijn 'goud waard' voor de gemeentelijke (veiligheids-)organisatie. Het legt echter tegelijk een kwetsbaarheid bloot. Op andere afdelingen en in andere gemeenten zijn deze ambtenaren letterlijk 'meer waard' en als ze in Zoetermeer wegvallen, kan dat een aderlating zijn.
- d. De kracht van de veiligheidsorganisatie is dat men steeds redelijk adequaat heeft kunnen roeien met de beschikbare riemen. Daarbij is het aantal excessen de afgelopen jaren (naast corona) behapbaar gebleven. Op enkele bijzondere dossiers, zoals de nachtclubs, is stevig en integraal (met voldoende juridische ondersteuning) opgetreden.
- e. Deze combinatie van een sterke leiding die slim organiseert en de hoge mate van betrokkenheid, maakt dat de indruk kan ontstaan dat er geen urgente redenen zijn om zaken te veranderen. Maar hier geldt: schijn bedriegt. De vergaande ambtelijke OOV-inspanningen leiden tot een paradoxe situatie: zichtbare prestaties op belangrijke dossiers of momenten wekken wellicht de indruk dat het goed (genoeg) gaat met de veiligheidsaanpak. Daarmee is in dat geval geen aandacht voor de keerzijde van piekinspanningen. Er zijn personele tekorten en kwetsbaarheden (o.a. de BOA-capaciteit en bij de ondermijningsaanpak) en

daardoor ook achterstanden. Die achterstand laat zich voelen op verschillende beleidsdossiers, zoals ondermijning, Bibob en op het snijvlak van zorg en veiligheid. De consequentie is dat het veiligheidsbeleid - ondanks het harde werken van ambtelijke professionals - achter de feiten aanloopt. Zie paragraaf 4.

2.2 In de actiestand: concrete dossiers en thema's

Op verschillende dossiers en thema's staat de veiligheidsorganisatie in de actiestand:

- *Team handhaving (BOA's): doelmatig omgaan met schaarste.* De BOA-organisatie kampt met een fors personeelstekort. Er is operationeel circa 26 fte beschikbaar (waaronder 7 fte met tijdelijke financiering), terwijl er redelijkerwijs behoefte bestaat aan formatie van meer dan 40 fte. Zie paragraaf 4. De personele inzet is echter geoptimaliseerd doordat het 'ritme van de stad' wordt gevolgd. Daar waar drukte heerst, of om een andere reden behoefte bestaat aan toezicht, worden BOA's ingezet. Dit werkt goed, al laat dat onverlet dat de BOA-organisatie piept en kraakt vanwege het personele tekort en kwetsbaar is door de (relatief) lage salarissen.
- *Radicalisering: verankerd.* De aanpak van radicalisering is verankerd in de OOV-organisatie. Dit kwam doordat Zoetermeer in het verleden o.a. te maken kreeg met Islamitisch radicalisme, getuige onder meer uitreizigers naar de oorlog (Jihadistische strijd) in Syrië.
- *Jeugd: steeds weer een andere probleemlocatie.* De OOV-organisatie heeft een (persoonsgerichte) aanpak van de jeugdproblematiek opgezet. Op jaarbasis betreft het doelgroep van circa honderd jongens. Met een opeenvolging van geconcentreerde inspanningen in verschillende (sub-buurt) van wijken: Buytenwegh, Oosterheem en Meerzicht.
- *Ondermijning: op de agenda via nachthoreca en Outlaw Motorgangs (OMG).* Grootstedelijke criminele invloeden op de nachthoreca in Zoetermeer hebben de aanpak van ondermijning geagendeerd. Datzelfde geldt voor grootstedelijke criminele invloed op kwetsbare wijken in Zoetermeer langs de lijnen van (twee *chapters* van) een gewelddadige OMG. Deze twee dossiers hebben geresulteerd in stevige ambtelijke inspanningen. Daarnaast wordt de criminaliteit op bedrijventerreinen aangepakt, onder meer door (integrale) controles en door meer alledaagse aanwezigheid van de ondermijnings-BOA.
- *Tijdrovende coronacrisis.* De coronacrisis heeft veel tijd en energie gevraagd van de OOV-organisatie, met name van de leiding, de specialist crisisbeheersing en van de BOA's.

3. Structurele (onderschatting van) veiligheidsproblemen in Zoetermeer

Een reeks gebeurtenissen – stuk voor stuk op zich stevige verstoringen van de openbare orde én rechtsorde – wordt in Zoetermeer door velen aangezien als een optelsom van incidenten. Die incidenten worden vaak (ambtelijk, politiek en/of maatschappelijk) opgevat als uitzondering op de regel dat het er in Zoetermeer al met al redelijk ordelijk aan toegaat. Dit perspectief miskent dat het gaat om criminele praktijken die systematisch plaatsvinden: **zogenoemd structureel incidentalisme**. Het betreft criminele invloeden in nachthoreca, grof geweld rondom die horeca (o.a. handgranaten), beschieting van een woning, het aantreffen van drugslabs in bedrijfspanden, netwerkvorming rondom *chapters* van een agressieve OMG in kwetsbare wijken en – in het recente verleden – een opmerkelijk hoog aantal zogenaemde extreem-Islamitische ‘uitreizigers’. Dit structurele karakter van ernstige incidenten komt voort uit: *i.*) duurzame en aanzienlijke criminele kansen; *ii.*) in Zoetermeer verankerde (criminele) netwerken; én *iii.*) stevige sociale achterstanden die zijn geconcentreerd in sub-buurtten van oude wijken en van nieuwbouwwijk Oosterheem.

De criminele kansen in Zoetermeer worden - buiten de kring van specialisten - vaak nog (gedeeltelijk) onderschat. In dominante perspectieven op de (snelle) groei en ontwikkeling van de stad stonden en staan fysieke en sociale opdrachten zo centraal dat dit het veiligheidsperspectief naar de achtergrond verdringt.

Een puntsgewijze opsomming van **criminele kansen** in Zoetermeer:

- Verschillende vormen van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit – zoals drugshandel, drugsproductie, witwassen, investeringen in panden of bedrijven, huisjesmelkerij en fraude – waarbij relaties in beeld komen met criminele netwerken in onder meer Den Haag, Delft, Rotterdam, Leiden en Utrecht.
- De ligging vlakbij / goede bereikbaarheid vanuit de onder a. genoemde steden maakt Zoetermeer aantrekkelijk voor criminelen. Temeer omdat het ondermijningsbeleid achter bleef bij deze steden, onder meer wat betreft Bibob-toetsing, vergunningverlening (lange tijd geen exploitatievergunning voor horeca) en integrale controles op onder meer bedrijventerreinen. De meest kwetsbare bedrijventerreinen in Zoetermeer waren tot voor kort anoniem en zijn dat in zekere zin nog steeds, mede door criminele afscherming en contra-observatie.
- De aanpak van criminaliteit op bedrijventerreinen in onder meer Rotterdam, Schiedam en Den Haag heeft geleid tot verplaatsing naar onder meer Zoetermeer.
- Sub-buurtten van Zoetermeer tellen veel inwoners met een lage sociaaleconomische status, waaronder: gezinnen met één opvoeder en personen of gezinnen die afkomstig zijn uit milieus met criminaliteit, zoals Haagse of Delftse probleembuurtten. Dit stimuleert instroom in de wereld van de georganiseerde criminaliteit. Criminaliteit wordt gezien als een ‘kans’ en er worden (jonge) mensen geronseld. Zoetermeer kent problemen met groepen jongeren. Jongeren kunnen niet alleen uitgroeien tot daders. Er zitten jongeren in de knel (armoede, eenoudergezin, onderwijsachterstanden e.d.) en worden gemakkelijk slachtoffer in de criminele wereld. In die zin dat ze onder druk worden gezet om criminele activiteiten te (blijven) verrichten en/of voor het karretje worden gespannen: als zogenaemde geldezel

(misdaadgeld laten storten op de bankrekening), als loopjongen of -meisje in de drugswereld of om bezittingen op hun naam te laten zetten. De georganiseerde misdaad maakt slachtoffers, al wordt hiervan zelden aangifte gedaan.

- De komende jaren zal de gemeente Zoetermeer verder groeien. Daarbij is de verwachting dat het aantal kwetsbare jongeren en gezinnen meegroeit. En daarmee de potentiële aanwas van ‘jonge criminelen’ én van het aantal slachtoffers dat wordt gemaakt in de criminele wereld.
- De georganiseerde criminaliteit in Zoetermeer is vaak ‘middelzwaar’ - of in elk geval minder ‘zwaar’ dan in Den Haag - waardoor deze geen prioriteit krijgt in het weeg- en sturingssysteem van politie en justitie. Ook bij opzichtige criminele praktijken – bijvoorbeeld drugsdealers in de avond en nacht op en rondom de Oranjelaan – is de pakkans gering.
- Vanuit criminele (lokale en bovenlokale) netwerken wordt geïnvesteerd in Zoetermeer in bedrijven, waarbij respondenten – mede op basis van uitgevoerde (mini)analyses - een geijkte (“gouden”) combinatie van bedrijfssectoren zien, namelijk: kapsalon/barbershop, nagelstudio (of een ander bedrijf in de beautysector), autobedrijf, pizzeria en zorgaanbieder. De criminele invloed op zorgaanbieders is zorgelijk.
- Problemen in sub-buurtten blijven (te) lang onopgemerkt om verschillende redenen: de scores op buurt- of wijkniveau blijven redelijk goed; er wordt weinig gemeld en de (vroeg)signalering door het jongerenwerk en door de politie ligt op een laag niveau.
- Er valt niet te verwachten dat de politie in staat zal zijn om de criminele problemen te agenderen en - ook wat betreft justitiële prioriteiten, zoals bijvoorbeeld hennepsteelt, drugshandel of (aanwas van) jeugdcriminaliteit – afdoende aan te pakken. De gemeente Zoetermeer zal op veel punten het voortouw moeten nemen, maar de veiligheidsorganisatie is daarop nog niet berekend (zie paragraaf 4).

In dominante politieke en maatschappelijke **perspectieven** op Zoetermeer is **veiligheid een sluitstuk**:

- Als zogenoemde ‘groeigemeente’ ging in Zoetermeer begrijpelijkerwijs veel aandacht uit naar de fysieke ontwikkeling van de stad en naar sociaal beleid: de twee klassieke pijlers van het lokaal bestuur. In grote gemeenten is veiligheid uitgegroeid tot een derde pijler, maar in Zoetermeer werden weer nieuwe wijken ontwikkeld, waarbij het fysieke en sociale perspectief telkens centraal stond. Dit ging ten koste van investeringen in de veiligheidsorganisatie.
- Ook in de hedendaagse probleemwijken - met gedateerde (hoogbouw)flats - domineert het fysiek-sociale perspectief. De sociale en criminele problemen namen hier gestaag toe en fysieke ingrepen zijn nodig of zijn ten dele inmiddels doorgevoerd. De fysieke ingrepen brengen hoge kosten met zich mee en vergen veel energie. Het optreden tegen de hardnekkige criminaliteit in deze delen van de stad ligt in handen van een klein aantal ambtenaren.
- Er bestaat over-optimisme in Zoetermeer. De geconcentreerde sociaaleconomische problemen, de criminaliteit onder tieners en twintigers (met ten dele grootstedelijke

kenmerken en invloeden) en de investeringen en invloeden van criminele netwerken uit (steden in) de regio worden onderschat. Alsof Zoetermeer een rustige middelgrote stad is of zelfs nog “een groot dorp”.

- Wij constateren dat Zoetermeer veel werk maakt van haar toekomst en in plannen voor 2040 een strevenswaardig beeld schetst. In de basisanalyse wordt (kort) ingegaan op onveiligheid en criminaliteit, alsook – gebaseerd op het onderzoek van Louter - op de sociaaleconomische problemen en de verdere (deels snelle) achteruitgang daarvan. De consequentie is dat het afwenden van plausibele minder positieve (of ongunstige) toekomstbeelden ook aandacht vergt. Op zich is het wellicht vreemd om een ongunstig toekomstbeeld op te schrijven, al is het wel nodig om goed na te denken (en aan te geven) welke acties ondernomen moeten worden om een minder rooskleurige toekomst van Zoetermeer te voorkomen. Dit komt bij sociaaleconomische trend meer aan bod in de visie en strategie omtrent 2040 dan wat betreft veiligheid (zie ook het volgende punt). Het wenkende perspectief van Zoetermeer 2040 kan hoogstwaarschijnlijk niet bereikt worden zonder stevig te investeren in veiligheidsbeleid, met name gericht op jeugd, op de ondermijningsaanpak, op toezicht en op de combinatie van sociale en repressieve interventies op het snijvlak van zorg en veiligheid. Zie paragraaf 5.
- Het perspectief op Zoetermeer 2040 getuigt van een dominante structurele benadering. Volgens dat perspectief worden achterstanden veroorzaakt door leefomstandigheden die zorgen voor gebrekkige kansen op sociale stijging. Als bewoners betere kansen krijgen, worden die benut en schuiven de leefstijl en prestaties van lieverlee op naar het gemiddelde. Deze structurele benadering liep - zo leert de ervaring in grote steden - tegen grenzen aan en bleek te eenzijdig (Noordanus e.a., 2021). In kwetsbare wijken of (sub-)buurten wonen niet alleen groepen die moeite hebben om aan te sluiten bij dominante maatschappelijke normen, maar ook groepen die dat niet willen of kunnen. Zij hechten aan hun eigen levensstijl en wantrouwen de overheid. Criminele inkomsten (bijvoorbeeld uit hennepcultuur) kunnen deel uitmaken van zo’n autonome levensstijl en zijn een sterk motief om de lokale overheid en politie op afstand te houden. Criminaliteit komt op in een context van achterstanden en uitsluiting, maar heeft een georganiseerd en structureel karakter gekregen. Het is daarmee - ook in Zoetermeer - een factor waarmee politiek-bestuurlijk en ambtelijk meer rekening moet worden gehouden, los van eventuele verbeteringen in de sociaaleconomische kansenstructuur en fysieke omgeving.

4. De veiligheidsorganisatie: kwetsbaarheden en opdrachten

De veiligheidsorganisatie presteert goed met de beschikbare middelen. Mogelijk zelfs min of meer optimaal. Tegenover deze prestaties staan kwetsbaarheden, omdat de veiligheidsorganisatie achterop is geraakt bij de driedubbele groei van de veiligheidsproblematiek: meer mensen en bezoekers (snelle stedelijke groei), complexere problematiek (bijvoorbeeld de combinatie van sociale achterstanden en criminalisering) en meer veiligheidstaken. Op verschillende manieren loopt de veiligheidsorganisatie tegen knellende grenzen aan:

- Beleid, organisatie en leiderschap
- Team Handhaving: de overvraagde (maar presterende) BOA-organisatie
- Jeugdproblematiek: criminaliteit, overlast en slachtofferschap
- Ondermijning: kwetsbaar Bibob-beleid en tijdelijk geld voor een duurzame opdracht
- De veiligheidstaak in brede zin: meer en complexer

4.1 Beleid, organisatie en leiderschap

Wij zien forse kwetsbaarheden bij het huidige veiligheidsbeleid en meer specifiek ten aanzien van de organisatie die daarmee is belast:

- De afgelopen jaren is de veiligheidsorganisatie (mede door de coronacrisis en nu weer door de opvang van vluchtelingen) fors belast en de rek is er echt uit. Toch blijft de werkdruk hoog, ook zonder nieuwe crisis, omdat er veel werk (zeker ook de beleidsmatige kant) is blijven liggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het (ver) achterop geraakte Bibob-beleid.
- De veiligheidsorganisatie functioneert al met al nog redelijk goed omdat op spilposities sterke leidinggevendenden zitten. Deze kunnen gemakkelijk wegvallen, want ze liggen goed op de huidige arbeidsmarkt (er wordt aan ze “getrokken”). Als ze wegvallen, dalen hoogstwaarschijnlijk de prestaties. Op onderdelen (b.v. de BOA’s) zou dit weleens kunnen instorten. Daarbij is belangrijk dat de inschaling van deze leidinggevende personen relatief laag is en ze elders gemakkelijk (minstens) een schaal hoger betaald krijgen.
- De personen die belast zijn met het thema ondermijning zijn enthousiast en beschikken over goede vooropleidingen, maar zijn nog niet ervaren. Toch wordt juist op dit thema veel gevraagd: niet alleen wat betreft inhoudelijke kennis, maar ook qua overtuigingskracht in het interne en externe relatiebeheer.
- Het team Handhaving (onderdeel van het OOV-team) telt een vaste operationele sterkte van 19,12 fte, aangevuld met 7 fte op basis van tijdelijke financiering. Dit blijft ver achter op de noodzakelijke formatie (40-plus fte) en hier komt bij dat de BOA’s te laag zijn ingeschaald, namelijk in schaal 6. Alom wordt ingezien dat ophoging naar schaal 7 gepast en noodzakelijk is (dit wordt in de regio namelijk wel betaald). Die ambtelijke discussie loopt - “dat is een technisch verhaal” – echter vast op de schaal van de teammanager OOV. Als de ‘baas’ meer zou verdienen, was de opschaling van het BOA-inkomen reeds doorgevoerd.
- De inschaling van de teammanager OOV (schaal 13) onderstreept de statusincongruentie van het OOV-team: klein qua formatie en budget (afgezet tegen ‘fysiek’ en ‘sociaal’), maar tegelijkertijd maatschappelijk gezien cruciaal bij incidenten, zichtbare veiligheids- en

leefbaarheidsproblematiek, crises en in het vrijwel dagelijkse contact met de burgemeester. In feite wordt vanwege deze statusincongruentie gevraagd dat leidinggevend en een deel van de uitvoerders (zoals BOA's) over-presteren ten opzichte van formatie en salaris. Als jonge mensen zich ontwikkelen, bereiken ze binnen het OOV-team al snel hun eindschaal. Met het risico dat ze vertrekken: naar een andere afdeling of gemeente.

- De veiligheidstaak in Zoetermeer leunt te sterk op sleutelfiguren; het is nog te weinig een goed gepositioneerde sleutelfunctie.
- De handhavingsjuristen zijn ondergebracht bij het team VTH. Dit plaatst hen op organisatorische afstand van de ondermijningsaanpak, waarbij ze nu geen belangrijke schakel zijn. Op de huidige arbeidsmarkt zijn handhavingsjuristen schaars. Zoetermeer huurt er momenteel drie tijdelijk in. Organisatorische inbedding en binding van handhavingsjuristen is daarmee een belangrijke opgave voor de veiligheidsorganisatie.

In Zoetermeer wordt vaak (behoorlijk) goed gereageerd op concrete of urgente vormen van onveiligheid die zich als het ware opdringen, maar er wordt relatief weinig geanticipeerd op (mogelijke) beleidsmatige veiligheidsvraagstukken. Dat kan ook haast niet gezien de volle agenda. Dit betekent dat men regelmatig min of meer verrast wordt: door een nieuw veiligheidsprobleem, door een bestaand probleem op een andere locatie (jeugdcriminaliteit) of doordat bepaalde veiligheidsvraagstukken in korte tijd veel groter worden dan voorzien. Daarnaast is preventie meestal effectiever dan repressie. Het beter combineren van preventie en handhaving is een belangrijke opdracht in Zoetermeer.

4.2 Team Handhaving: de overvraagde (maar presterende) BOA-organisatie

De krappe operationele BOA-formatie (19,12 fte vast, plus 7 fte tijdelijk gefinancierd) wordt systematisch overvraagd. Nu al en nog sterker met de toekomstige verdere groei van Zoetermeer. De BOA-formatie in Zoetermeer blijft achter bij die van gemeenten met ongeveer dezelfde omvang. Zie tabel 4.1. De volgende knelpunten komen in beeld:

- De BOA's lopen al jaren 'op hun tenen' (er is een erg doelmatige werkwijze ontwikkeld), hetgeen werd verergerd door (handhaving ten tijde van) de coronacrisis.
- De politie bakent haar taken steeds meer af. Taken worden afgestoten of blijven liggen voor de BOA's. Er komen meer meldingen bij de gemeente terecht, maar ook de aanwezigheid in de wijk wordt – mede doordat wijkagenten structureel (te) weinig in hun wijk komen – meer en meer een BOA-taak.
- Voor de bezetting van de meldkamer wordt geput uit de BOA-formatie. Hetzelfde geldt voor het inroosteren van de diensten, want er is geen planner beschikbaar.
- Het aantal meldingen is complexer geworden (bijvoorbeeld overlast door criminele jeugd of verwarde personen) en getalsmatig zeer fors gegroeid, namelijk van 2.759 (2016) naar 8.611 (2021). Dat is een toename qua meldingen van 212 procent in vijf jaar!!!
- De werkzaamheden van de BOA's zijn langs verschillende lijnen georganiseerd: meldingen beoordelen en afhandelen; toezicht (en zo nodig handhaving) op plaatsen en tijden waar veel mensen aanwezig zijn en waar zich problemen kunnen of zullen voordoen (b.v. scholen,

winkelcentra, horeca of het centrum); themagerichte inspanningen (b.v. jeugd, ondermijning, horeca, flora en fauna); en wijkgerichte specialisatie (kennis en aanwezigheid). Door de forse toename van het aantal meldingen en door overlast-situaties ontstaat taakverdringing: the urgent (m.n. meldingen) before the important.

- De BOA-organisatie telt slechts twee senioren. De consequentie is dat de coaching op een te laag peil ligt en dat er niet elke dienst een senior aanwezig is. Hier komt bij dat er tussen de ene teammanager én de uitvoering geen ‘middenkader’ is georganiseerd. De span of control van de teammanager is in feite onwerkbaar. Het is wonderlijk hoe het al met al nog loopt.
- Door de lage inschaling van manager, senioren en uitvoerders, bestaat het risico dat medewerkers vertrekken. Sterker, het gevaar van een domino-effect bestaat: als één of enkele sleutelfiguren vertrekken, volgen er (waarschijnlijk) meer.
- Vanwege de lage inschaling worden studenten / jonge mensen aangetrokken. Dit vergt begeleiding, al drukt dat eens te meer op de capaciteit.
- De huidige operationele BOA-formatie (19,12 fte plus 7 fte) lijkt meer dan het is, omdat BOA's ook in de avonduren werken (doordeweeks tot 23.30 uur) en in het weekend (tot 18.00 uur). Ze maken dus veel meer uren dan bij een doordeweekse baan gedurende kantoortijden. Hier komt bij dat BOA's allerhande opleidingen en trainingen dienen te volgen, onder werktijd, om hun werk te kunnen doen. Er bestaat een (politieke) behoefte omtrent BOA-inzet op zaterdagavond (m.n. voor toezicht en preventie rondom horeca), maar dat is onmogelijk met de huidige formatie.¹
- Het risico is groot dat Zoetermeer – zonder formatieve uitbreiding en betere betaling – een soort opleidingsinstituut wordt voor gemeentelijke BOA-organisaties in de regio.

Tabel 4.1: BOA-formatie in vijf gemeenten

Gemeente	Fte operationeel	Overhead	Fte p. inwoners aantal (excl. overhead)
Zoetermeer	26,12	1	4.785 (6)
Haarlemmermeer	41	6	3.804 (3)
Haarlem	37,90	13,3	4.298 (4)
Alkmaar	40	2	2.735 (1)
Zaanstad	42	1,5	3.714 (2)

Bron: gemeente Zoetermeer

¹ De BOA die zich specialiseert in de horeca werkt wel op zaterdagavond.

4.3 Jeugdproblematiek: criminaliteit, overlast en slachtofferschap

Voor het onderwerp jeugd geldt dat Zoetermeer hier al de nodige aandacht aan schenkt en dat daarbij prestaties worden geboekt. Toch zal de komende jaren op dit thema (fors) geïnvesteerd moeten worden. De sociale, economische en criminele voedingsbodem voor problemen met jongeren (inclusief twintigers) is en blijft groot, zeker in relatie tot de organisatorische slagkracht. De volgende kwetsbaarheden en opdrachten komen in beeld:

- De huidige aanpak is gericht op (de persoonsgerichte aanpak van) daders, maar de georganiseerde criminele wereld maakt ook (veel) slachtoffers (zonder aangiften). Sommige daders zijn tegelijk slachtoffer (b.v. bij criminele druk). Het slachtofferschap is een blinde vlek.
- De huidige aanpak is gericht op jongens, maar ook meisjes en jonge vrouwen zijn dader en/of slachtoffer.
- De gebiedsgerichte aanpak van jeugdproblematiek is steeds tijdelijk, waarna de focus komt te liggen op een andere wijk met de meest zichtbare problemen. Er bestaat - naast de aanpak van het urgente - behoefte aan duurzame gebiedsgerichte inspanningen.
- De aanpak wordt sterk gericht op zichtbare jeugdproblemen, dus op straat, terwijl wordt ingezien dat er ook veel online-criminaliteit is: met jonge daders en slachtoffers, en met een alternatief (digitaal) kanaal voor rekrutering.
- De gemeente wenst de aanpak mede te baseren op straatinformatie, terwijl de politie vaak vasthoudt aan systeemkennis. Dit leidt tot structurele onderschatting van de jeugdproblemen: 'leidertjes' die op straat in beeld komen bij gemeentelijke BOA's en bij burgers vanwege (het aansturen van) overlast en criminaliteit, zijn bij de politie vaak niet geregistreerd en worden genegeerd. Politieregistraties lopen achter de feiten aan.
- De gemeente laat onderzoek doen naar (ook online) jeugdcriminaliteit. Toen dit bekend werd, startte de politie (toch) ook met een analyse, terwijl ze dat aanvankelijk niet van plan was. De analyses en inzichten zullen nieuwe groepen en vraagstukken op de agenda zetten.
- Het OOV-team ontdekt al doende de sociale problemen van jongeren en hun gezinnen, plus de behoefte aan doortastende (snel op te starten) hulp- en zorgtrajecten. Bij pogingen om handhaving (grenzen stellen) te koppelen aan doortastende zorg, stuiten OOV-ambtenaren op knelpunten: 1.) er zijn wachtlijsten; 2.) op het sociaal domein worden urgente omstandigheden vanwege criminele pressie en invloeden niet onderkend; 3.) het sociaal domein stelt zich afwachtend op, in die zin dat wordt gewacht op een hulpvraag en dat bij het formuleren daarvan opinies van ouders zwaar wegen (en straatkennis wordt genegeerd); 4.) het sociaal domein heeft weinig inzicht in processen waarmee in de criminele wereld daders en slachtoffers worden gerekruteerd; 5.) het sociaal domein vergt reorganisatie en dat wordt in gang gezet.
- Bij de jeugdaanpak bestaat behoefte aan meer en beter (doortastender) jongerenwerk.

4.4 Ondermijning: kwetsbaar Bibob-beleid en tijdelijk geld voor een duurzame opdracht

De aanpak van ondermijning ligt in handen van OOV-ambtenaren met een formatie van circa drie fte (inclusief de regisseur ondermijning), plus een 'ondermijnings-BOA'. De ondermijningsaanpak vergt een lange tijdshorizon vanwege de schadelijke structurele invloed van drugscriminelen. En vanwege investeringen met crimineel of verdacht geld in panden en bedrijven, waaronder risicobranches, zoals horeca en autobedrijven. Hier dient een duurzame aanpak - gebaseerd op kennis, informatie en ervaring - tegenover te staan.² Om verschillende redenen is dat niet het geval in Zoetermeer:

- Het Bibob-beleid is een belangrijk onderdeel van de ondermijningsaanpak, maar er is in Zoetermeer geen Bibob-coördinator beschikbaar. Het Bibob-beleid is verouderd en loopt achter de feiten aan: 1.) het is gericht op vergunningen en op geijkte risicobranches; 2.) het feitelijke Bibob-onderzoek wordt (grotendeels) gedaan op afdelingen, zonder garanties wat betreft de beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit; 3.) er wordt geen Bibob-onderzoek gedaan bij vastgoedtransacties, bij kamerverhuur of naar zorgaanbieders; en 4.) in de fysieke sector en op het sociaal domein heeft het huidige terughoudende Bibob-beleid niet bijgedragen aan een onderzoekende - en zo nodig kritische - houding naar private partijen waarmee een relatie wordt aangegaan. Dit maakt - omdat dit Bibob-beleid achterblijft bij gemeenten in de (ruime) regio - Zoetermeer aantrekkelijk voor investerende criminele (rechts)personen.
- Op basis van zogenoemde tijdelijke RIEC-gelden zijn een analist en een projectmedewerker aangesteld. Dit liep af en dient - om het te continueren - te worden betaald vanuit de gemeentebegroting. Dat stuit echter op een bureaucratische blokkade. In de zogenoemde perspectiefnota kan alleen geld worden besteed aan bestaand beleid en niet aan nieuw beleid. Hoewel het ondermijningsbeleid reeds bestaat (extern gefinancierd), en het gaat om een urgent probleem (waarin veel gemeenten thans extra investeren), wordt het betiteld als 'nieuw' en wordt geen geld beschikbaar gesteld. De gemeenteraad wilde dat de ondermijningsaanpak werd doorgezet en heeft - bij amendement - voor 2022 eenmalig € 157.000,- beschikbaar gesteld. De 'laatste hoop' op duurzame financiële middelen is de lopende formatie. De ondermijningsaanpak is opgenomen in het formatiedossier.

4.5 De veiligheidstaak in brede zin: meer en complexer

De lokale veiligheidsproblematiek en gemeentelijke veiligheidstaak hebben een groei doorgemaakt: meer en complexer. Die ontwikkeling zet zich voort in de komende jaren. Dit komt door een optelsom van factoren die bijdragen aan de kwetsbaarheid van de huidige veiligheidsorganisatie in Zoetermeer. Het betreft:

- Het aantal inwoners groeit verder. Meer mensen (inwoners en bezoekers) betekent meer toezicht en handhaving, meer Bibob-toetsing en meer potentiële incidenten vanwege inherente risico's en veiligheidstaken die kleven aan avondhoreca, massaliteit en meer evenementen.
- Het dossier woonoverlast roept ongetwijfeld vervolgvragen op. Wordt er crimineel geld geïnvesteerd in panden met kamerverhuur en worden er door criminele netwerken – met

² Vergelijk: Noordanus e.a., 2020.

woonruimte als pressiemiddel – slachtoffers gemaakt? De aanpak van woonoverlast en ondermijning groeien bijna zeker naar elkaar toe.

- De veiligheidstaken en bevoegdheden van de burgemeester zijn toegenomen in de afgelopen jaren (o.a. het Damoclesbeleid, gebiedsverboden, huisverboden, de Wet Bibob, de crisismaatregel in de Wvvgz en de Wet aanpak woonoverlast). De werklast die dit voor de OOV-organisatie met zich meebrengt, zal verder groeien. Op casusniveau is steeds ambtelijke scherpste nodig: vanwege gevoeligheden en vanwege rechterlijke toetsing (met b.v. toetsing aan het evenredigheidsbeginsel als bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd).
- De aanpak van zorgfraude – inclusief zorgfraude die wordt gepleegd vanuit criminele netwerken – staat in de kinderschoenen. Dit vergt inspanningen en daarbij is samenspel nodig tussen onder meer rechtmatigheidstoezichthouders, ambtenaren op het sociaal domein en het OOV-team.
- Zoetermeer heeft te maken met een (groeierende) categorie inwoners met een optelsom van persoonlijke economische en sociale problemen. Dit heeft veiligheidsconsequenties: overlast van verwarde personen, criminele rekrutering van schuldenaars, klantenwerving door illegale handelaren onder kwetsbare personen (drugs, maar ook gokken en illegale sigaretten) en allerlei woonoverlast. Dit vergt inspanningen in samenspel tussen het sociaal domein en de veiligheidsorganisatie.
- De veiligheidsvraagstukken in en rondom de horeca kerens (post-corona) terug en het aantal horecazaken zal groeien. Dit vergt Bibob-toetsing en preventief en repressief optreden bij overlast, geweld en criminaliteit.
- Crises en incidenten - zoals de coronacrisis en thans de opvang van vluchtelingen uit de Oekraïne - zijn gebeurtenissen met een maatschappelijke en emotionele impact. Het kost bestuurlijke en ambtelijke inspanningen om hier goed mee om te gaan. De aanpak vergt voorzichtigheid, zorgvuldigheid én doortastendheid: een lastige combinatie. Het zijn tijdelijke topprioriteiten. Crisisbeheersing ligt (binnen het OOV-team) in handen van één ambtenaar. Dat is kwetsbaar.
- De digitale criminaliteit groeit en is inmiddels al een realiteit in kwetsbare wijken, ook onder jongeren die elkaar digitaal ontmoeten en die digitale fraude plegen. Het web is een plaats waar klanten worden geworven voor verboden goederen (b.v. drugs en vuurwerk) en waar personen worden gerekruteerd voor uitvoerende criminele activiteiten (b.v. geldezels).
- Zoetermeer kent blijvende risico's op radicaliserende jongeren en oudere personen. Bovendien keren de komende jaren personen terug die zijn 'uit-gereisd' naar de ('Jihadistische') oorlog in Syrië. Deels verloopt dit via Penitentiaire Inrichtingen in Nederland (waar ambtenaren ze opzoeken en zo beginnen aan een terugkeertraject) en deels komen mensen onaangekondigd terug naar Zoetermeer, bijvoorbeeld via Duitsland. Naast deze taak vergen andere vormen van polarisatie (toenemende ontevredenheid en verminderd vertrouwen in de bevolking richting overheid) en ander extremisme (zowel 'rechts' als 'links') ambtelijke inspanningen.

5. Hoofdconclusie en aanbevelingen

Op basis van de empirische bevindingen is duidelijk dat de gemeente Zoetermeer fors dient te investeren in de veiligheidsorganisatie. Dat is geen optie, maar noodzaak, want onveiligheid is ook een stevig sociaal probleem in de stad. Met name vormen van criminaliteit, met ondermijnende effecten (mede op jongeren), benutten én verergeren de sociale problemen in Zoetermeer. Er staan niet alleen steeds meer daders op (lokale aanwas) en er komen ook niet alleen criminelen van buitenaf naar Zoetermeer (mede door het achterop geraakte veiligheidsbeleid). Er worden ook (zonder dat hiervan aangifte wordt gedaan) slachtoffers gemaakt in de criminele wereld. Criminelen hebben veel speelruimte in Zoetermeer, terwijl de veiligheidsorganisatie juist op de laatste benen loopt, hetgeen in het bijzonder zichtbaar is binnen de onderbezette BOA-organisatie. *De formatie, het budget, de salarissen en de slagkracht van de veiligheidsorganisatie blijven achter bij de eisen die de stedelijke veiligheidsproblematiek stelt.* De noodzakelijke investeringen zijn niets meer of minder dan een manier om de **basis op orde** te brengen. Verdere investeringen - bijvoorbeeld over vier jaar - zullen onvermijdelijk zijn, mede vanwege de stedelijke groei. Veiligheid verdient dan ook een plaats in perspectieven op 2040, terwijl het thans een terzijde is, verstopt in integrale wijkgerichte inspanningen. Dit brengt ons bij een eerste aanbeveling: naast het fysieke en sociale dient veiligheid een derde volwaardige pijler te zijn in het handelen van de gemeente en in het denken over de stad. Sociaal beleid is niet effectief als er geen grenzen worden gesteld; handhaving is eindeloos als niet sociaal wordt geïnvesteerd. Sociaal beleid en handhaving zijn een twee-eenheid. Inmiddels is daarnaast alom bekend: fysieke ontwikkelingen (zoals de sloop van hoogbouw-flats) zijn belangrijk, maar hebben pas gunstige effecten als dit samengaat met gemeentelijk beleid dat aanstuurt op sociale veranderingen en dat anticipeert op verplaatsing van sociale en criminele problemen. Vanuit dit perspectief formuleren we de onderstaande aanbevelingen. Deze zijn erop gericht om nijpende beleidstekorten weg te nemen en om een proces van continue verbetering en professionalisering op gang te brengen. Het betreft:

1. Er dient stevig en onmiddellijk te worden geïnvesteerd in de BOA-organisatie. Uitbreiding tot meer dan veertig vaste krachten is noodzakelijk, net als ophoging van het salaris (van schaal 6 naar schaal 7), zodat formatie en betaling in de pas lopen met: *a.)* de ontwikkelingen in de stad, en *b.)* gebruikelijke omstandigheden in andere gemeenten. Als deze investeringen achterwege blijven, dreigt niet alleen stilstand, maar stevige achteruitgang, omdat leegloop dan een realistisch scenario is.
2. De aanpak van ondermijning vergt duurzame inspanningen. Dit vraagt om vaste financiering van de inmiddels ontwikkelde aanpak. Vanwege de sociale urgentie van dit vraagstuk is het eerder een gemeentelijke topprioriteit dan een veiligheidsprioriteit. Er dient een voltijds Bibob-coördinator te worden aangesteld. Daarnaast zijn tenminste drie voltijds OOV-ambtenaren nodig die zich specialiseren in ondermijning, waarbij zij kunnen rekenen op de inzet van 2 fte handhavingsjuristen (waarvan bij voorkeur minstens één in vaste dienst). Overweeg, als aanbeveling 1 wordt ingevoerd, vier ondermijnings-BOA's aan te wijzen³, die een netwerk opbouwen en die zijn gespecialiseerd in het opstellen van rapportages die de basis leggen voor gepaste interventies.

³ De gemeente Schiedam (bijna 80.000 inwoners) telt bijvoorbeeld negen ondermijnings-BOA's, waarvan er vijf vast beschikbaar zijn en vier op basis van tijdelijke gelden.

3. Binnen het OOV-team staat de aanpak van jongerenoverlast en criminaliteit, al loopt deze in haar interne en externe netwerk tegen grenzen aan. Verbreed de persoonsgerichte aanpak daarbij van jongens die overlast veroorzaken of misdrijven plegen naar slachtoffers en naar meisjes en jonge vrouwen. Neem de bestaande grenzen weg met de volgende maatregelen: 1.) meer direct beschikbare professionals die onder nijpende omstandigheden doortastende sociale interventies op gang brengen (zie aanbeveling 4); 2.) analyseer niet alleen daders, maar breng ook de slachtoffers in beeld die in Zoetermeer worden gemaakt; 3.) zorg voor voldoende en doortastende jongerenwerkers die sociaal optreden én grenzen stellen; 4.) committeer (via de driehoek) de politie aan de jeugd aanpak, met topprioriteit voor de strafrechtelijke aanpak van opzichtige drugshandel in de stad; 5.) zorg voor meer jeugd-BOA-capaciteit als aanbeveling 1 wordt doorgevoerd; en 6.) verleg de aanpak deels van fysieke gebieden en locaties naar de digitale wereld, omdat ook daar strafbare feiten worden gepleegd en jongeren worden geronseld (voor criminele activiteiten of als drugsklant).
4. Investeer in de operationele samenwerking tussen zorg en veiligheid. Dit is niet alleen nodig bij jongeren, maar ook wat betreft volwassenen, met een gevarieerde doelgroep: van daders in de knel (b.v. een hennepplantage in huis⁴) tot verwarde en/of verwaarloosde personen en gezinnen. Sociale problematiek heeft al snel veiligheidsconsequenties (b.v. overlast of extremistische uitingen door verwarde personen). Organiseer een uitvoeringsorganisatie - bijvoorbeeld een klein en doortastend sociaal interventieteam - die meteen in actie komt onder nare omstandigheden.⁵ Dit vergt uitvoerende professionals die zich in de frontlinie staande houden in rauwe situaties, die weten welke interventies mogelijk zijn én die daartoe beschikken over organisatorische steun en sturing.
5. De veiligheidsorganisatie levert belangrijk werk en telt - afgezet tegen het fysieke en sociale domein - weinig ambtenaren. Dat maakt het personeelsbeleid belangrijk, temeer omdat het op de huidige arbeidsmarkt lastig is om veiligheids-professionals te werven. Overweeg een traject voor trainees op te zetten (varieer de studieachtergrond), bijvoorbeeld met de gemeente Leiden en met onderwijsinstellingen in de regio. Scout ook juist ervaren krachten in het netwerk; de instroom van jonge mensen vergt namelijk steun en sturing door senioren.
6. Het is nodig om – net als is gebeurd bij de zogenoemde wijkenaanpak - in de visieontwikkeling ten behoeve 2040 de dominante structurele benadering (in de kern gericht op het verbeteren van de sociaaleconomische kansen en 'scores') aan te vullen met een breder perspectief, waarin concrete criminele kansen en praktijken worden aangepakt met langdurige (en arbeidsintensieve) preventief-repressieve interventies. Daarbij wordt de focus (mede) gelegd op de georganiseerde criminaliteit als een alternatieve kansenstructuur, omdat deze misdaad mogelijkheden biedt tot 'alternatieve sociale stijging' én slachtoffers maakt. De situatie van groeigemeente Zoetermeer is lastig door een combinatie van opgaven, zo blijkt uit de visie 2040. Stevige Rijksbijdragen lijken noodzakelijk, net zoals (in andere 'oudere' gemeenten, met grote en kwetsbare oude wijken) bij de financiering van diverse vormen van wijkenaanpak in heden en verleden. Als dit niet gebeurt, worden de

⁴ Als een hennepplantage wordt geruimd in een woning, wordt de katvanger waarschijnlijk aansprakelijk gesteld voor de schade. Eén oogst van een bescheiden plantage (200 planten) levert ca. € 25.000,- op.

⁵ Zie daarover: E.J. van der Torre (2022), *Doortastende preventie. Slachtoffers zoeken en helpen*. Rotterdam: LokaleZaken in opdracht van Divosa: <https://lokalEZaken.com/wp/wp-content/uploads/2022/02/Divosa-Doortastende-preventie-Februari-2022.pdf>

consequenties binnen tien jaar alsmaar zichtbaarder in het publieke leven in Zoetermeer. Dit reikt verder dan ons onderzoek en vergt een plaats in het project 2040, alsook in gezamenlijke inspanningen van groeigemeenten om de aandacht van de Rijksoverheid te vestigen op hun specifieke problemen.

Colofon

Dit rapport is opgesteld door dr. Edward van der Torre en dr. Menno van Duin van LokaleZaken. Voor bedrijfsinformatie: zie www.lokalezaken.com