

pro facto

Eindrapport

251210 Eindrapport aanpak ondermijning
Eemsdelta - definitief (3).docx

Groningen, december 2025

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Christian Boxum, Mark Beukers en Christine Veen
Opdrachtgever	Rekenkamer Eemsdelta
Datum	December 2025
Status	Eindrapport

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Inleiding	4
1.1.1	Rol van de gemeente bij de aanpak van ondermijning	4
1.1.2	Groningen Sea Ports	5
1.2	Doel en vraagstelling	5
1.3	Onderzoeksaanpak	5
1.3.1	Onderzoeksactiviteiten	5
1.3.2	Scope van het onderzoek	6
1.4	Leeswijzer	6
2	Ondermijnende criminaliteit in de gemeente Eemsdelta	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Ondermijning in Eemsdelta	7
2.3	Criminogene factoren	11
3	Beleid voor de aanpak van ondermijning	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Vastgestelde beleidsdocumenten	13
3.3	Beleid voor de aanpak van ondermijning	14
3.3.1	Integraal veiligheidsbeleid	14
3.3.2	Uitvoeringsplan aanpak ondermijning 2022-2025	15
3.3.3	Regionaal beleid (Groningse norm)	16
3.4	Betekenis beleid voor de praktijk	16
4	Praktijk	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Organisatie en capaciteit	17
4.3	Bewustzijn en weerbaarheid	18
4.4	Structuur voor het melden van signalen	19
4.5	Acties en maatregelen	22
4.5.1	Controles	22
4.5.2	Inzet bestuursrechtelijk instrumentarium	24
4.6	Samenwerking en regiefunctie	26
4.7	De aanpak van ondermijning in de zeehavens	27
4.7.1	Inleiding	27
4.7.2	Aard en omvang van ondermijning in Groningen Sea Ports	27
4.7.3	Ontwikkelingen, samenwerking en rol van de gemeenten	28

4.7.4	Acties, maatregelen en resultaten	30
5	Wijkgerichte aanpak ondermijning en collectieve weerbaarheid	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Collectieve weerbaarheid in Eemsdelta	31
5.3	Het vergroten van de collectieve weerbaarheid	32
5.3.1	Wijkgerichte aanpak	33
5.3.2	Initiatieven en maatregelen om de collectieve weerbaarheid te versterken	34
6	Rol van de gemeenteraad	36
6.1	Inleiding	36
6.2	Kaderstellende en controlerende taak	36
6.3	Weerbaarheid	37

1 Inleiding

1.1 Inleiding

1.1.1 Rol van de gemeente bij de aanpak van ondermijning

Ondermijning is een steeds groter maatschappelijk probleem. Bij ondermijning is er altijd sprake van een basisdelict gerelateerd aan de georganiseerde criminaliteit waarmee (veel) geld wordt verdiend, zoals drugsgerelateerde criminaliteit, vastgoedfraude of witwassen. Wat kenmerkend is voor ondermijning is dat er verwevenheid is tussen of soms zelfs vermenging van de boven- en onderwereld. Daarmee wordt bedoeld dat criminelen gebruik maken van structuren, voorzieningen en diensten in de bovenwereld om hun criminele activiteiten mogelijk te maken. Denk aan het gebruik van advocaten, makelaars, notarissen, autobedrijven, maar ook van gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van vergunningen of identiteitspapieren. Dit leidt ertoe dat ondermijnende criminaliteit het functioneren van het samenlevingssysteem aantast en de integriteit van het openbaar bestuur sluipenderwijs wordt bedreigd.

Waar de aanpak van georganiseerde criminaliteit van oudsher in het strafrechtelijke domein lag (bij politie en Openbaar Ministerie) is er een steeds grotere rol weggelegd voor gemeenten, bijvoorbeeld omdat de gemeente bestuursrechtelijke instrumenten heeft die ondermijnende criminele activiteiten kunnen bemoeilijken. Daarbij kun je denken aan het sluiten of onteigenen van panden, het intrekken van (exploitatie)vergunningen, het opleggen van dwangsommen, bestuursdwang of boetes en de inzet van de Wet Bibob¹. Ook heeft de gemeente vanwege haar publieke taak veel informatie die andere overheidspartners kunnen gebruiken om interventies te doen. In de samenwerking met haar partners vervult de gemeente een wettelijke regierol op het gebied van veiligheid. Zowel in de prioritering, de afstemming en de coördinatie van maatregelen die getroffen worden om de veiligheid in de gemeente te waarborgen.

Daarnaast is er voor de gemeente een belangrijke ondersteunende en preventieve taak weggelegd bij de aanpak van ondermijning. Waar strafrechtelijke interventies het sluitstuk van een aanpak vormen, waarbij bestuursrechtelijke instrumenten veelal ondersteunend en aanvullend zijn, is het ook de taak van de gemeente om omstandigheden die gelegenheid bieden tot crimineel te handelen, te verminderen of weg te nemen. Ook dat hoort bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Denk aan een bedrijventerrein waar een grote hennepplantage wordt ontdekt. Politie en justitie gaan over de strafrechtelijke vervolging. Daarnaast is het de burgemeester die gaat over de bestuursrechtelijke sluiting van het pand en de gemeente die kan bijdragen aan de sociale cohesie en meldingsbereidheid op het bedrijventerrein en door te zorgen dat het er veilig, schoon en prettig ondernemen is, zodat

¹ De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt voor criminele doeleinden, dan kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

herhaling kan worden voorkomen. Of denk aan het bewust maken van jongeren om niet te zwichten voor de verleidingen van het ogenschijnlijk snelle geld dat kan worden verdiend in het drugsmilieu. Daartoe dient de gemeente ook actief op te zoek gaan naar signalen die duiden op ondermijning en moet daarvoor de informatiehuishouding op orde zijn. De gemeente kan in potentie over heel veel bruikbare informatie beschikken als de ogen en oren van de organisatie op de juiste wijze ingezet en informatie op de juiste plek terecht komt. Als je als gemeente weet waar de kwetsbaarheden en de ondermijningsrisico's zich voordoen, kun je daar ook gericht beleid op voeren. Hierbij speelt samenwerking en vertrouwen tussen gemeente en haar samenwerkende partners een cruciale rol.

1.1.2 Groningen Seaports

Een bijzonder kenmerk van de regio is de havens in Delfzijl en de Eemshaven. Deze haven met open verbinding naar zee zijn kwetsbaar voor allerlei vormen van criminaliteit. Uit onderzoek dat Pro Facto in 2020 uitvoerde naar de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens bleek dat politie, Douane, Marechaussee en gemeenten (waaronder Eemsdelta) heel weinig zicht hebben op wat er zich afspeelt in de haven. Ook bleek dat er heel weinig zicht was op de mate waarin criminaliteit er voet aan de grond heeft gekregen en dat er niet of nauwelijks op werd gecontroleerd. In dit rekenkameronderzoek is gekeken hoe de situatie zich sinds die tijd heeft ontwikkeld.

1.2 Doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in:

- Aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Eemsdelta
- De praktijk van de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit
- De rol van de raad bij de gemeentelijke aanpak van ondermijning

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat is de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Eemsdelta, hoe adequaat is zowel beleid als uitvoering in de bestrijding van ondermijning en hoe vult de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol op dit thema in?

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn verschillende deelvragen beantwoord, onderverdeeld in verschillende onderzoeksthema's (zie bijlage 1)

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Onderzoeksactiviteiten

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. In bijlage 3 is de onderzoeksaanpak nader toegelicht.

- Deskresearch: bestuderen van beleid en online informatie over ondermijning in Eemsdelta)
- Interviews met medewerkers binnen de gemeente Eemsdelta en haar samenwerkende (veiligheids)partners
- Observaties: het observeren van een lokaal informatieoverleg met nabespreking en het meelopen met een bestuurlijke controle.

1.3.2 Scope van het onderzoek

Onder de gemeentelijke aanpak van ondermijning vallen veel verschillende activiteiten. In dit onderzoek wordt de aanpak van de gemeente zo volledig mogelijk beschreven. Belangrijk onderdeel daarvan is de regierol van de gemeente in de integrale aanpak met andere partners, zoals de politie en de welzijnsorganisatie. Ook de inzet van het bestuurlijke instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat in de aanpak van ondermijning wordt beschreven. Daarnaast besteden we aandacht aan projecten en programma's van de gemeente die gericht zijn op het verkleinen van ondermijningsrisico's.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt ingegaan op (het zicht op) de aard en omvang van ondermijning in de gemeente Eemsdelta. Hoofdstuk 3 gaat in op het beleid voor de aanpak van ondermijning en de betekenis daarvan voor de praktijk. In hoofdstuk 4 wordt de praktijk van ondermijningsaanpak beschreven en wordt ingegaan op de aanpak van ondermijning in Groningen Seaports. In hoofdstuk 5 wordt het onderwerp collectieve/maatschappelijke weerbaarheid besproken en het wijkgericht werken en tot slot worden in hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2 Ondermijnende criminaliteit in de gemeente Eemsdelta

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Eemsdelta en de mate waarin de gemeente hier zicht op heeft. Het hoofdstuk brengt de ondermijnende fenomenen in beeld die uit de literatuur, uit landelijke data van *Zicht op ondermijning*² en uit de gesprekken naar voren komen. In het hoofdstuk wordt ingegaan op verschillende fenomenen, maar, ook op structuren en omstandigheden (criminogene factoren), die gelegenheid bieden voor ondermijning of die het risico op criminele activiteiten vergroten of versterken. De wijze waarop de gemeente haar rol invult bij de aanpak van ondermijning wordt beschreven in hoofdstuk 4. In paragraaf 4.7 wordt in het bijzonder ingegaan op ondermijning in Groningens Sea Ports.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

Deelvragen:

- Wat is de aard en omvang van ondermijning in Eemsdelta?
- Hoe is de informatiepositie van de gemeente Eemsdelta? Op welke ‘witte vlekken’ heeft de gemeente momenteel geen zicht?

2.2 Ondermijning in Eemsdelta

Algemeen beeld

Er is weinig literatuur beschikbaar over de aard en omvang van ondermijning in de gemeente Eemsdelta en de regio als geheel. Het meest bekende rapport is het onderzoek *Ondermijning in het Ommeland uit 2023* waarin de onderzoekers ondermijnende fenomenen beschrijven die zich (kunnen) voordoen in de regio en welke omstandigheden en structuren gelegenheid bieden voor ondermijnende praktijken. Dit is het eerste onderzoek waarin ondermijning in de regio in de volle breedte is belicht. In het rapport wordt een aantal fenomenen benoemd die zich volgens de onderzoekers manifesteren in de regio. Het gaat volgens de onderzoekers om drugshandel, cybercrime, witwassen, mensenhandel en uitbuiting en zorgfraude/zorg-criminaliteit. Al geldt volgens de onderzoekers voor laatstgenoemde dat dit nog vooral een blinde vlek betreft. Drugscriminaliteit, met name hennep is de meest omvangrijke en wijdverbreide vorm criminaliteit in de regio. Ze schrijven hierover:

² Zichtopondermijning.nl is een initiatief van onder andere het ministerie van BZK en het CBS. Het is een online dashboard waarop indicatoren van ondermijning op gemeenteniveau worden inzichtelijk worden gemaakt.

‘De hennepsteelt ligt verankerd in sociale structuren, met daarbinnen de kennis om plantages te bouwen en te onderhouden. Die know how is door de decennia heen opgebouwd en gekoesterd. Hennepsteelt was en is een criminele succesformule. Er is niet zoveel criminele motivatie om de stap te zetten naar de productie van synthetische drugs. Softdrugsproductie is daarmee - ook door wat al met al bekend is over de omvang - in het Ommeland beduidend meer ondermijnd dan drugslabs (harddrugs).’ De gemeente Eemdelta staat in de top-3 van Ommelandse gemeenten qua aangetroffen hennepkwekerijen (161 aangetroffen kwekerijen in de periode 2018-2022).³

Een ander informatief onderzoek is het rapport *Jonge aanwas in Noord-Nederland* van het RIEC Noord-Nederland waarin wordt ingegaan op jongeren, jeugdproblematiek en verschillende vormen van ondermijning.⁴ Dit rapport gaat echter over heel Noord-Nederland, maar Eemdelta wordt er meerdere malen in benoemd. Ook is voor onderhavig rapport gebruik gemaakt van informatie van *zichtopondermijning.nl*. Dit is een dashboard waarin op verschillende indicatoren gemeenten met elkaar vergeleken kunnen worden. Op veel van deze indicatoren scoort Eemdelta hoog (negatief) ten opzichte van andere gemeenten.

In de gesprekken is het onderwerp aard en omvang van ondermijning in Eemdelta steeds aan de orde geweest. De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden is dat er zich weliswaar verschillende vormen van criminaliteit voordoen in de gemeente, die in bepaalde gevallen ook wel als ondermijning gekwalificeerd kunnen worden, maar dat van serieuze *aantoonbare* ondermijning geen sprake is. In de meer kwetsbare wijken doet zich het nodige voor op veiligheidsgebied, maar dit heeft volgens gesprekspartner vaak meer te maken met openbare ordeproblematiek, dan echt met ondermijning. Tegelijkertijd geven meerdere gesprekspartners aan dat er waarschijnlijk meer speelt dan gemeente, politie en andere organisaties waarnemen. Een gesprekspartner herkent het beeld uit *Ondermijning in het Ommeland* dat er te weinig zicht is op verschillende fenomenen, maar dat hierop nu meer wordt geïnvesteerd. Branche- of gebiedsscans specifiek voor Eemdelta zijn er echter niet gemaakt de afgelopen jaren.⁵

Drugscriminaliteit

Delfzijl wordt gezien als de hotspot in de gemeente als het gaat om criminaliteit waarbij met name drugscriminaliteit en drugshandel worden genoemd. De meeste meldingen die bij de politie binnenkomen zijn dan ook drugsgerelateerd. Het aantal MMA-meldingen stijgt, waarbij het vaak gaat om meldingen van drugshandel vanuit een woning of een auto. In 2024 ontving de gemeente 55 MMA-meldingen⁶ waarvan er 25 drugsgerelateerd waren. De burgemeester heeft de afgelopen jaren verschillende drugspanden gesloten op grond van de Wet Damocles vanwege de aanwezigheid van drugs in het pand of in de woning. Er zijn daarnaast de afgelopen jaren verschillende vuurwapenincidenten geweest in de gemeente. Gesprekspartners vermoeden dat deze verband met houden met drugscriminaliteit. Politie en justitie hebben hier strafrechtelijk onderzoek naar verricht wat heeft geleid tot vervolging en veroordelingen. Een aantal strafzaken loopt nog.

Ook op wijkniveau zien gesprekspartners signalen van drugscriminaliteit en drugshandel. Er zijn signalen van jongeren, soms van (zeer) jonge leeftijd die zich bezighouden met drugshandel, bijvoorbeeld rondom scholen en de Campus Eemdelta. In het fenomeenonderzoek Jonge

³ Tops en van der Torre, *Ondermijning in het Ommeland*, 2023, p.28.

⁴ RIEC Noord-Nederland, *Jonge aanwas in Noord-Nederland. Een fenomeenonderzoek naar de aard en ernst van jonge aanwas in Noord-Nederland*, 2025

⁵ Er is wel een havenscan opgesteld voor Groningen Seaports. Hierover meer in paragraaf 4.7

⁶ Meld Misdaad Anoniem.

Aanwas van het RIEC uit 2022 blijkt dat, hoewel bekend is dat er veel gedeald wordt in zowel harddrugs als softdrugs, het lang niet altijd duidelijk is in welke soorten drugs jongeren specifiek dealen. Zo zijn er vermoedens van jongeren in Noord-Nederland die een baantje als bezorger hebben en op de fiets of de scooter niet alleen pizza's maar ook pakketjes cocaïne bezorgen.⁷ De verleidingen van het ogenschijnlijk snelle geld dat kan worden verdiend in het drugscircuit zijn groot, zien gesprekspartners die werkzaam zijn in de wijken. Het is voor veel jongeren lastig om die verleidingen te weerstaan. Zeker als dit gebeurt in een omgeving waar drugsgebruik genormaliseerd lijkt te zijn en de nabijheid van drugs alomtegenwoordig is.

Toch blijft het volgens gesprekspartners vaak gissen welke werelden, netwerken of structuren er schuilgaan achter de signalen die gemeente en politie krijgen. Het kost veel tijd en capaciteit om daar zicht op te krijgen. De politie moet daarvoor opsporingsonderzoeken optuigen, maar daar is vaak te weinig capaciteit voor beschikbaar. Het lukt daarom niet altijd om signalen diepgaand te onderzoeken en uit te reageren. De openstaande vacatures krijgt het basisteam Ommelanden-Noord maar moeilijk gevuld. De politie moet daarom moeilijke keuzes maken. Dat komt er in de praktijk op neer dat de capaciteit wordt ingezet op zaken waarvan de kans op resultaat het grootst is. De politie doet wat mogelijk is; bijvoorbeeld door acties of controles uit te voeren naar aanleiding van MMA-meldingen. Het risico op drugscriminaliteit in het buitengebied wordt door verschillende gesprekspartners benoemd, maar door bewustwordingsacties door politie en gemeente gericht op agrariërs in het buitengebied, wordt dit risico nu kleiner ingeschat dan voorheen.⁸

Cybercrime

Een andere vorm van ondermijning waarover in meerdere gesprekken nadrukkelijke zorgen worden geuit is cybercrime. In het bijzonder wordt bankhelpdeskfraude genoemd. Er wordt gewaarschuwd voor het risico dat met name ouderen om hiervan slachtoffer te worden. In Noord-Nederland, maar ook in Eemsdelta zijn criminelen actief die landelijk opereren. Politie en justitie hebben verschillende mensen in beeld die zich hier schuldig aan maken en momenteel wordt er gewerkt om netwerken in kaart te brengen. Ook vertellen gesprekspartners over de risico's voor jongeren om verleid te worden een bankpas te beschikken te stellen om zo als 'geldezel' misbruikt te worden voor criminele doeleinden.

Witwassen

Uit de cijfers van *zichtopondermijning* scoort Eemsdelta hoog op witwasindicatoren voor vastgoed. De gemeente behoort hierbij tot de top 12% van Nederland.⁹ Uit de gesprekken blijkt echter dat er weinig concrete signalen zijn met betrekking tot witwassen in de gemeente. Er zijn wel bepaalde bedrijfsbranches met bovengemiddelde aanwezigheid in de gemeente, waar risico's op witwassen bestaan. Er waren bijvoorbeeld enkele horecagelegenheden in de gemeente waarvan de exploitant in detentie heeft gezeten en waarvan duidelijk is dat er geen klandizie komt, terwijl de huur gewoon werd doorbetaald.

De horecabranche heeft in zijn algemeenheid een verhoogd risico op ondermijnende activiteiten. Het zicht op de horecabranche in Eemsdelta is volgens gesprekspartners momenteel echter nog onvoldoende. De gemeente wil de komende periode het horecavakgebied daarom beter in kaart brengen om vervolgens op gestructureerde manier te kunnen controleren op wettelijke voorschriften en daarmee de risico's op ondermijning verkleinen.

⁷ RIEC Noord-Nederland, *Jonge aanwas in Noord-Nederland. Een fenomeenonderzoek naar de aard en ernst van jonge aanwas in Noord-Nederland*, 2025, p. 45.

⁸ Zie over deze bewustwordingsactie paragraaf 4.3

⁹ De informatie van zichtopondermijning t.a.v. witwasindicatoren is gebaseerd op data tot en met 2020.

Jeugdproblematiek

Uit het fenomeenonderzoek *Jonge Aanwas* blijkt dat de gemeente Eemsdelta hoog scoort op het aantal jongeren dat verdacht wordt van strafbare feiten.¹⁰ Hetzelfde beeld komt naar voren uit de data van *zichtpondermijning*. Volgens de data behoort Eemsdelta tot de top 24% als het gaat om jonge aanwas.¹¹ Volgens gesprekspartners is er in de gemeente Eemsdelta een harde kern van jongeren die overlast geven. De overlastgevende jeugdgroepen zijn volgens gesprekspartners allemaal in beeld. De politie signaleert al jaren dat er een probleem is met jeugdoverlast en ziet bij een harde kerngroep geen verbetering optreden. Vaak speelt er bij deze jongeren de nodige problematiek in de thuissituatie. Een andere gesprekspartner merkt op dat de zichtbaarheid van de overlast van jeugdgroepen over tijd fluctueert. Soms laait de overlast even op en vervolgens blijft het weer een tijd rustig.

In 2022 is onder procesregie van het Zorg- en Veiligheidshuis Groningen een aanpak problematische jeugdgroep gestart. De groep bestond uit 13 jongeren in de leeftijd van 12 tot 22 jaar oud. Deze groep maakte zich schuldig aan inbraken, diefstallen, mishandelingen, baldadigheid en dealen. De overlast op straat vanuit deze groep is gestopt en er is hulp ingezet voor de jongeren en hun gezin.

Mensenhandel en uitbuiting

Mensenhandel en uitbuiting wordt door gesprekspartners niet als een veelvoorkomende vorm van ondermijning beschouwd. Daarbij wordt wel aangegeven dat er maar beperkt zicht is op het fenomeen. Een gesprekspartner geeft hierover aan dat je gezien de omstandigheden in Eemsdelta wel zou kunnen verwachten dat er zich meer voordoet dan nu wordt gezien.

Het aantal signalen van mensenhandel en uitbuiting is beperkt. Dat zijn er jaarlijks zo'n vijf of zes. De meeste signalen van mensenhandel zien op arbeidsuitbuiting, minder vaak gaat het om seksuele uitbuiting. Een gesprekspartner vertelt hierover dat het lastige van uitbuiting is, is dat slachtoffers zichzelf niet altijd als slachtoffer zien en dat slachtoffers daarom niet snel zullen melden. Een gesprekspartner noemt verder een voorbeeld over een controle die werd uitgevoerd bij een restaurant waarbij in het pand stapelbedden en verzorgingsproducten zijn aangetroffen. Bij het binnentreden vluchtten meerdere personeelsleden het pand uit. De gemeente heeft in samenwerking met de Arbeidsinspectie een controle uitgevoerd en is er boete opgelegd. Een ander geval betrof een signaal van twee jonge Poolse meisjes die werden aangetroffen op een camping in de gemeente. Ze oogden vaag en verwaarloosd en waren vaag over de redenen van hun verblijf. Dit leidde tot vermoedens van uitbuiting. De zaak is onderzocht, maar bood onvoldoende aanknopingspunten voor verdere actie.

Outlaw Motorcycle Gangs (OMG)

In het verleden waren er OMG's actief in de toenmalige gemeenten Delfzijl en Appingedam.. De OMG's mogen inmiddels geen zichtbare hesjes en emblemen meer dragen. Volgens gesprekspartners komen er groepen die onderdeel zijn of waren van de OMG's nog wel eens samen in Eemsdelta, bijvoorbeeld in de horeca of in een wijkcentrum, maar ze zijn niet meer als zodanig zichtbaar en herkenbaar. Een andere gesprekspartner vertelt dat er momenteel geen actuele problemen meer spelen met OMG's binnen de gemeente. In 2024 was er nog wel een groep waarvan bekend was dat het oud-leden van een OMG waren die een illegale kroeg runden vanuit een loods, maar na controle door de gemeente is de groep vertrokken.

¹⁰ Idem, p. 43.

¹¹ www.zichtpondermijning.nl: de informatie is gebaseerd op data tot en met 2023.

Witte vlekken

Gesprekspartners vertellen dat ten aanzien van alle vormen van ondermijning nog blinde vlekken bestaan. Dat is ook niet onlogisch omdat ondermijning zich veelal aan het zicht onttrekt. In het bijzonder dient nog gewezen te worden op zorgfraude en zorgcriminaliteit. Dit fenomeen heeft nog geen tot weinig prioriteit gehad binnen het gemeentelijk veiligheidsbeleid terwijl uit landelijke berichtgeving over dit onderwerp blijkt dat zorgfraude en zorgcriminaliteit een belangrijke verdienmodel is voor criminelen waar volgens schattingen op jaarbasis miljarden euro's mee zijn gemoeid.¹²

2.3 Criminogene factoren

De gemeente Eemsdelta herbergt verschillende criminogene factoren die gelegenheid bieden voor ondermijnende criminaliteit. In het rapport *Ondermijning in het Ommeland* worden de volgende factoren genoemd die kenmerkend zijn voor de regio:

- Veel ruimte, anonimiteit en afgelegen locaties;
- Beperkt toezicht en lage pakkans;
- Sociaaleconomische kwetsbaarheid;
- Sectoren en infrastructuur die misbruikt kunnen worden (waaronder de havens);
- Gebrek aan vertrouwen in de overheid, vooral Den Haag, wat zorgt voor lage meldingsbereidheid.

Criminele netwerken maken hier volgens de onderzoekers van het rapport dankbaar gebruik van, vaak zonder dat dit zichtbaar is in strafdossiers. Eemsdelta vormt door ligging, economische situatie en fysieke kenmerken een spil in zowel lokale als (inter)nationale criminele ketens. In de gesprekken wordt ook gewezen op factoren die het voor criminelen aantrekkelijk maken om in Eemsdelta actief te zijn en omstandigheden die maken dat ondermijning zich kan wortelen in de samenleving.

Wantrouwen richting de overheid en sociaaleconomische problematiek

In veel gesprekken met de professionals wordt gewezen op het wantrouwen van inwoners richting de overheid. Dit is een tendens die landelijk toeneemt, maar met name de gebeurtenissen rondom de versterkingsoperatie maken dat dit effect in Noordoost Groningen nog sterker is dan elders. Wanneer inwoners het gevoel hebben dat de overheid er niet voor hen is neemt bereidheid af om samen te werken met instanties of om misstanden te melden. Dat creëert ruimte voor criminelen om invloed uit te oefenen. In wijken waar mensen weinig vertrouwen hebben in politie, het bestuur of handhaving, kunnen criminelen zich gemakkelijker presenteren als 'probleemoplossers' - bijvoorbeeld door schulden af te kopen, werk aan te bieden of sociale steun te verlenen. Zo vervagen de grenzen tussen legale en illegale structuren. Bovendien kent de gemeente Eemsdelta relatief veel sociaaleconomische problematiek. Armoede, werkloosheid en beperkte kansen kunnen de weerbaarheid van inwoners verlagen waardoor inwoners mogelijk sneller verleid worden door het ogenschijnlijke snelle criminele geld dat verdiend kan worden.

Leegstand van woningen

De gemeente Eemsdelta kent een grote mate van leegstand. Uit cijfers van *Zicht op ondermijning* behoort Eemsdelta tot de top 1% van gemeente met de grootste (langdurige)

¹² <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/jeugdzorg/om-zorgfraude-10-miljard-per-jaar>

leegstand van woningen.¹³ Deze leegstand wordt grotendeels veroorzaakt door de versterkingsoperatie waardoor veel bewoners hun huizen hebben moeten verlaten en nu leeg staan. Leegstand van woningen vormt een risico voor ondermijning omdat leegstaande woningen of panden vaak buiten het directe zicht van buurtbewoners, gemeente en andere organisaties vallen. Dat maakt ze aantrekkelijk voor crimineel gebruik, zoals drugslabs, hennepsteelt, opslag van illegale goederen of huisvesting van arbeidsmigranten onder slechte omstandigheden. Wanneer woningen of panden structureel leegstaan, neemt de sociale controle in de buurt af en ontstaat een gevoel van verloedering en onveiligheid. Dit kan het vertrouwen in de overheid verder ondermijnen en de leefbaarheid aantasten. Een gesprekspartner wijst erop dat dergelijke omstandigheden niet uniek zijn voor Eemsdelta, maar voor meer wijken in gemeenten in Noordoost Groningen geldt. Vastgoed is bovendien relatief goedkoop in Eemsdelta. Dat maakt het interessant voor pandjesbazen om vastgoed aan te kopen voor bijvoorbeeld de huisvesting van arbeidsmigranten.

¹³ www.zichtopondermijning.nl

3 Beleid voor de aanpak van ondermijning

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het beleid dat is vastgesteld rond de aanpak van ondermijning in de gemeente Eemsdelta. In paragraaf 3.2 is een overzicht opgenomen van alle vastgestelde beleidsdocumenten op het gebied van de ondermijningsaanpak. In paragraaf 3.3 volgt een bespreking van de meeste relevante beleidsdocumenten. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 kort ingegaan op de betekenis van het beleid voor de uitvoeringspraktijk.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

Deelvragen:

- Welk beleid heeft de gemeente Eemsdelta vastgesteld om georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit aan te pakken en welke doelen en activiteiten vloeien voort uit dit beleid?
- Is het beleid bruikbaar en uitvoerbaar en geeft het daarmee voldoende richting en houvast bij de aanpak van ondermijning?

3.2 Vastgestelde beleidsdocumenten

In tabel 3.1 staat een overzicht van de vastgestelde beleidsdocumenten over de ondermijningsaanpak. Een deel van deze documenten is vastgesteld door de gemeenteraad van Eemsdelta (IVB, evenementenbeleid), een ander deel is door het college vastgesteld (zoals het Bibob-beleid en Damoclesbeleid). Daarnaast zijn in regionaal verband beleidsdocumenten opgesteld (Groningse norm, Hennepconvenant).

TABEL 3.1: OVERZICHT BELEIDSDOCUMENTEN

Algemene documenten
Integraal Veiligheidsbeleid 2022-2025
Integraal Veiligheidsbeleid 2026-2029 (<i>treedt in werking vanaf 2026</i>)
Aanpak Ondermijning 2021 (bijlage bij IVB 2022-2025)
Groningse norm
Horecabeleid
Horecabeleid 2024
Wet Bibob
Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob 2021
Drugsbeleid
Coffeeshopbeleid gemeente Eemsdelta 2022
Damoclesbeleid gemeente Eemsdelta 2023
Hennepconvenant Noord Nederland
Mensenhandel
Beleidsplan Mensenhandel (<i>nog niet formeel vastgesteld door de raad</i>)
Actieplan Mensenhandel (<i>nog niet in werking getreden</i>)

In de volgende paragraaf worden de belangrijkste beleidsdocumenten rond de aanpak van ondermijning verder toegelicht.

3.3 **Beleid voor de aanpak van ondermijning**

3.3.1 **Integraal veiligheidsbeleid**

IVB 2022-2025

Het beleid voor de aanpak van ondermijning is neergelegd in het *Integraal Veiligheidsbeleid 2022-2025*. Hierin staan de visie, ambitie en strategische prioriteiten op het terrein van openbare orde en veiligheid. In het IVB zijn vier thema's als strategische prioriteiten benoemd. Het tegengaan van ondermijning is naast het thema 'Zorg en Veiligheid' een van de inhoudelijke prioriteiten. Het tegengaan van ondermijning sluit aan bij de landelijke prioriteiten voor de politie en de regionale prioriteiten van de politie in Noord-Nederland.

IVB 2026-2029 (nog niet in werking getreden)

De gemeenteraad heeft op 25 juni 2025 het nieuwe Integraal Veiligheidsbeleid 2026-2029 vastgesteld, dat per 1 januari 2026 in werking treedt. In het nieuwe beleidsplan zijn vijf veiligheidsthema's geprioriteerd. Ondermijning is – net als bij het vorige IVB – één van de geprioriteerde thema's. Bij dit thema zijn drie (randvoorwaardelijke) 'ambities' benoemd (bewustwording, informatiepositie, bestuurlijk instrumentarium) bij de aanpak van ondermijning. De algemene ambitie wordt door de gemeente als volgt verwoord: *een weerbare en bewuste samenleving creëren die effectief kan optreden tegen ondermijnende criminaliteit met een sterke informatiepositie en preventieve maatregelen om criminaliteit te weren*. Binnen het thema ondermijning wordt in het IVB verder opgemerkt dat de bestuurlijke focus zich richt op:

- georganiseerde drugscriminaliteit/drugssmokkel;
- financieel-economische criminaliteit (witwassen);
- mensenhandel en mensensmokkel.

De bedoeling is dat een tweejarig uitvoeringsplan wordt opgesteld waarin de pijlers binnen het thema ondermijning nader worden uitgewerkt en de beoogde activiteiten concreter worden beschreven.

Evaluatie IVB 2022-2025

In samenwerking met het NHL Stenden is het IVB 2022-2025 geëvalueerd, waarbij onder meer betrokkenen binnen de gemeente en ketenpartners zijn bevroegd.¹⁴ Ten aanzien van de aanpak van ondermijning wordt in het nieuwe IVB gesteld dat de gemeente belangrijke stappen heeft gezet, zoals het aanstellen van een BOA ondermijning, de uitvoering van Damoclesbeleid, intensivering van samenwerking met ketenpartners en sterkere betrokkenheid van meerdere afdelingen binnen de gemeente bij de aanpak. Om de effectiviteit van de aanpak van ondermijning op lange termijn te waarborgen, wordt het noodzakelijk geacht om de strategie te 'continueren en versterken' en verder uit te breiden binnen de organisatie.

¹⁴ IVB 2026-2029, p. 5-6.

3.3.2 **Uitvoeringsplan aanpak ondermijning 2022-2025**

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, moet ter uitwerking van het nieuwe IVB 2026-2029 nog een uitvoeringsplan worden opgesteld. Als onderdeel van het huidige IVB 2022-2025 is een integraal uitvoeringsprogramma voor de aanpak van ondermijning opgesteld, dat zich richt op het versterken van de veiligheid en weerbaarheid in de gemeente.

Definitie ondermijning

Ondermijning wordt in het plan van aanpak gedefinieerd als: *het verzwakken of misbruiken van de structuur van de samenleving, wat leidt tot een aantasting van haar fundamenteën en/of de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt.*

Doelstelling

Het hoofddoel is het aanpakken, terugdringen en voorkomen van ondermijning en ondermijnende criminaliteit.

Prioriteiten (hoofdthema's), randvoorwaarden (pijlers) en activiteiten/maatregelen

In het uitvoeringsplan zijn vier hoofdthema's benoemd die de focus vormen van de aanpak van ondermijning:

- Georganiseerde drugscriminaliteit
- Witwassen en fraude
- Mensenhandel en -smokkel
- Niet (direct) strafbare ondermijning (aanwezigheid van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) en criminele jeugdbendes).

Om deze thema's effectief aan te kunnen pakken zijn in het plan van aanpak drie 'pijlers' geformuleerd: collectieve weerbaarheid, informatiepositie en bestuurlijk (juridisch) instrumentarium. Ook de inzet op preventie wordt genoemd. In het uitvoeringsplan zijn per thema tal van activiteiten en maatregelen benoemd. De aard van de diverse maatregelen lopen uiteen. De maatregelen hebben onder meer betrekking op: de aanpassing of actualisering van beleid en regelgeving, inzet op concrete projecten, het maken van afspraken en het opstellen van branche- of doelgroepspecifieke analyses en/of monitoring. In bijlage 3 is een nadere toelichting opgenomen over de in het uitvoeringsplan beschreven thema's, 'pijlers' en acties/maatregelen.

De algemene doelstelling om ondermijning aan te pakken, terug te dringen en te voorkomen is in het plan van aanpak niet verder uitgewerkt in meer concrete, meetbare (SMART-geformuleerde) doelstellingen. De vele acties en maatregelen die in het uitvoeringsplan zijn benoemd zijn evenmin gekoppeld aan concretere doelstellingen en/of een duidelijk tijdpad waarbinnen deze gerealiseerd moeten zijn. In zoverre maakt het beleid niet duidelijk bij welke prestaties de doelstellingen gerealiseerd zijn. Ook maakt het uitvoeringsplan niet duidelijk welke van de vele verschillende acties en maatregelen prioriteit krijgen in de uitvoering.

Verantwoording

Er heeft sinds de vaststelling van het IVB 2022-2025 en het bijbehorende plan van aanpak ondermijning geen jaarlijkse (of tweejaarlijkse) verantwoording plaatsgevonden over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het beleid. Er is niet periodiek gerapporteerd over de uitgevoerde acties, geleverde prestaties en de mate waarin de in het plan van aanpak beschreven maatregelen zijn gerealiseerd en een bijdrage hebben geleverd aan de ondermijningsaanpak. Daardoor is de effectiviteit van de (beoogde) ondermijningsaanpak lastig te beoordelen. Wel is in 2023 een informatiebijeenkomst voor de raad georganiseerd, waar de

gemeente, het RIEC en de politie presentaties hebben gegeven over onder meer de uitvoering van de aanpak van ondermijning en de opgaven/prioriteiten voor de komende periode.

3.3.3 Regionaal beleid (Groningse norm)

In april 2025 is door de provincie Groningen, alle tien Groninger gemeenten en de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's de *'Groningse norm, regionale (bestuurlijke) aanpak ondermijning en weerbaar bestuur in de provincie Groningen'* vastgesteld. De Groningse norm beschrijft de ambitie van het openbaar bestuur op het gebied van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de provincie Groningen. De norm is opgesteld naar aanleiding van de aanbeveling in de rapporten van Van der Torre en Tops voor regionale samenwerking om ondermijning succesvol aan te kunnen pakken. De Groningse norm bevat het basisniveau en de basisafspraken die hiervoor nodig zouden zijn. De Groningse norm bestaat uit de volgende vijf pijlers:

1. Bewustwording en organisatie
2. Informatiehuishouding
3. Regelgeving, beleid en handhaving
4. Weerbare overheid
5. Voortgang en communicatie

Per pijler zijn verschillende ambities benoemd. De Groningse norm geldt in beginsel voor twee jaar, waarna de balans moet worden opgemaakt en wordt gekeken welke toekomstige ontwikkeling nodig is. De bedoeling is dat de geformuleerde ambities worden vertaald in concrete, in tijd en omvang haalbare, stappen. Daarbij hoort een uitvoeringsprogramma. Binnen verschillende ambtelijke regionale werkgroepen, waar de gemeente Eemsdelta aan deelneemt, is men na de vaststelling van de Groningse norm begonnen de vijf pijlers uit de Groningse norm verder uit te werken in concretere maatregelen.

3.4 Betekenis beleid voor de praktijk

Uit interviews volgt dat het IVB en het uitvoeringsplan ondermijning over de beleidsperiode 2022-2025 in de praktijk geen richting heeft gegeven aan de uitvoering en de prioriteiten waar de gemeente mee aan de slag ging. Verschillende maatregelen die in het uitvoeringsplan zijn benoemd zijn ook niet gerealiseerd, zoals het opstellen van een branchescan/analyse op het gebied van vastgoed/drugs en signaalallocaties. Andere maatregelen zijn wel gerealiseerd, zoals het actualiseren/wijzigen van de APV (waaronder het introduceren van een vergunningplicht voor horecazaken, waardoor het ook mogelijk is geworden de Wet Bibob toe te passen bij horeca) en het actualiseren van het horecabeleid en het 13b Opiumwet-beleid.

In 2023 is – na het verschijnen van het rapport van Tops en Van der Torre en een uitbreiding van de OOV- en BOA-capaciteit – een 'frisse start' gemaakt rond de aanpak van ondermijning (zie ook hoofdstuk 5). Gesprekspartners geven aan dat sindsdien in de praktijk de focus en prioriteit met name is uitgegaan naar versterking van de informatiepositie (waaronder het opzetten van overlegstructuren), inzet op bewustwording rond ondermijning (zowel bij ambtelijke medewerkers als inwoners en ondernemers van de gemeente) en aansluiting bij de regionale aanpak van ondermijning. Hier wordt in het volgende hoofdstuk nader op ingegaan.

4 Praktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de ondermijningsaanpak in de praktijk. Paragraaf 4.2 gaat in op de gemeentelijke organisatie en de capaciteit die beschikbaar is voor de aanpak van ondermijning. Vervolgens wordt ingegaan op belangrijke organisatorische randvoorwaarden in de ondermijningsaanpak: bewustzijn en maatschappelijke weerbaarheid (paragraaf 4.3) en de structuur voor het delen van signalen van ondermijning (paragraaf 4.4). In paragraaf 4.5 wordt stilgestaan bij de acties en maatregelen die gemeente inzet in het kader van de ondermijningsaanpak (controles en inzet van bestuurlijk instrumentarium). Paragraaf 4.6 staat stil bij de samenwerking rond de ondermijningsaanpak en in paragraaf 4.7 wordt nader ingegaan op de aanpak en samenwerking rond de zeehavens

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

Deelvragen:

- Zijn de organisatorische randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een adequate aanpak ondermijning aanwezig?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente en haar samenwerkingspartners
- In welke mate is er gebruik gemaakt van het bestuurlijk instrumentarium en welke andere acties en maatregelen zijn uitgevoerd?
- Welke resultaten zijn behaald en wordt daarmee voldaan aan de doelstellingen uit het IVB 2022-2025 en het uitvoeringsprogramma aanpak ondermijning?

4.2 Organisatie en capaciteit

Het subteam Veiligheid bestaat uit twee beleidsondersteuners, vier adviseurs openbare orde en veiligheid (OOV), een Bibob-coördinator en een Bibob-medewerker. In totaal gaat het om bijna 8 fte.

Voor de gemeentelijke herindeling vier jaar geleden had elke gemeente één adviseur OOV. Twee voormalige gemeenten beschikten over 1 fte OOV-capaciteit en één voormalige gemeente over 1,5 fte. Na de herindeling werd gestart met drie adviseurs OOV. In 2023 zijn mede naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport van Tops en Van der Torre extra financiële middelen beschikbaar gemaakt voor de ondermijningsaanpak en is de OOV-capaciteit bij de gemeente Eemsdelta flink uitgebreid met 3 fte. In 2023 zijn twee extra adviseurs OOV en een Bibob-coördinator aangesteld. Deze adviseurs houden zich primair bezig met de ondermijningsaanpak en in mindere mate met andere thema's op het gebied van openbare orde en veiligheid. Tegelijkertijd houden andere adviseurs OOV zich ook bezig met ondermijning. Per saldo is in de praktijk naar schatting ongeveer 1 fte beschikbaar voor specifiek de aanpak van ondermijning (exclusief de BOA-capaciteit). Hiermee heeft Eemsdelta landelijk

gezien stevige capaciteit voor openbare orde en veiligheid én voor de aanpak van ondermijning. Uit de landelijke OOV-monitor blijkt dat gemeenten met een omvang van tussen de 25.000 en 50.000 inwoners gemiddeld 4,3 fte voor openbare orde en veiligheidstaken hebben en gemiddeld 1,0 fte specifiek gericht op ondermijning.¹⁵ De gemiddelde OOV-capaciteit van Eemsdelta zit daarmee boven het landelijke gemiddelde en de specifieke capaciteit voor aanpak van ondermijning is vergelijkbaar met andere gemeenten.

Naast de capaciteitsuitbreiding van de OOV'ers is naar aanleiding van het rapport Tops en Van der Torre ook een nieuwe BOA-functie gecreëerd. Ruim een jaar geleden is een 'BOA ondermijning' aangesteld. Deze BOA houdt zich uitsluitend bezig met het taakaccent ondermijning en niet met bijvoorbeeld alledaagse meldingen van overlast. De overige BOA's werken wijkgericht. Op dit moment beschikt de gemeente over vijf BOA's; het voornemen is om nog eens twee extra BOA's te werven. De bedoeling is dat alle BOA's zich mede bezig gaan houden met het taakaccent ondermijning. Dit werkt volgens gesprekspartners beter dan het taakaccent aan slechts één BOA toe te wijzen; dat maakt de positie te kwetsbaar. De huidige BOA ondermijning wordt een meer 'all round' BOA.

Uit de interviews met gesprekspartners van binnen en buiten de gemeente volgt dat de capaciteit vóór 2023 ontoereikend was voor de aanpak van ondermijning. Daardoor bleven taken liggen en kreeg de ondermijningsaanpak weinig aandacht. De capaciteitsuitbreiding in 2023 heeft de gemeente in staat gesteld om veel serieuzer werk te maken van de aanpak van ondermijning. De aandacht is met name uitgegaan naar inzet op bewustwording, versterking van de informatiepositie en regionale samenwerking. Gesprekspartners geven aan dat de huidige beschikbare capaciteit – ook in vergelijking met de capaciteit van omliggende gemeenten – over het algemeen nu op orde is.

4.3 Bewustzijn en weerbaarheid

Bewustzijn binnen de gemeente

De taken van de medewerkers OOV liggen voor een belangrijk deel op het versterken van het ondermijningsbewustzijn en de weerbaarheid van zowel medewerkers als inwoners. Hier wordt de afgelopen jaren nadrukkelijk op geïnvesteerd. Weerbaarheid en het herkennen van signalen door een versterkt risicobewustzijn heeft ook een belangrijke relatie met preventie. Geïnterviewde medewerkers van OOV benadrukken dat het van groot belang is dat alle medewerkers van de gemeente doordrongen zijn van de risico's van ondermijning, dat zij zelf ook bij de uitvoering van hun werkzaamheden te maken kunnen krijgen met beïnvloedingspogingen of andere vormen van ondermijning en in staat zijn om signalen te herkennen en weten hoe deze signalen kunnen worden gedeeld.

Door de afdeling OOV worden bewustwordingssessies georganiseerd bij de verschillende afdelingen binnen de gemeente. Daar wordt onder meer aandacht besteed aan de risico's van ondermijning en het herkennen en delen van signalen. De voorlichting is mede afgestemd op de specifieke werkzaamheden van de betreffende afdeling om meer aanschouwelijk en concreter te maken op welke manier medewerkers te maken kunnen krijgen met (signalen van) ondermijning bij hun dagelijkse werkzaamheden. Inmiddels is bij vijf afdelingen een bewustwordingssessie gehouden. Het streven is om deze sessies bij alle afdelingen te organiseren en de sessies ook periodiek te laten terugkeren. Naast deze specifieke sessies zijn

¹⁵ OOV-monitor, editie 2024 (Pro Facto) p. 19,

er zo nu en dan algemene bewustwordingssessies (mede door het RIEC georganiseerd) waar alle medewerkers zich voor kunnen aanmelden. In mei 2025 heeft bijvoorbeeld een algemene bewustwordingssessie plaatsgevonden.

Het bewustzijn over ondermijning bij medewerkers was tot enkele jaren geleden beperkt ontwikkeld. Gesprekspartners van OOV hebben het beeld dat de interne bewustwording binnen de gemeente nu groeiende is. De bewustwordingssessies dragen hieraan bij. De uitdaging daarbij is om te zorgen dat het bewustzijn en alertheid na verloop van tijd niet weer wegzakt. Om die reden is het voornemen om bewustwordingssessies periodiek te organiseren.

Maatschappelijke weerbaarheid

De gemeente ontplooit diverse activiteiten om de bewustwording van inwoners te vergroten en de maatschappelijke weerbaarheid te versterken, waarbij ook OOV is aangehaakt. In de gemeente worden bijvoorbeeld sinds drie jaar bijvoorbeeld periodiek in enkele wijken ‘koffiekar-momenten’ op verschillende plekken georganiseerd. Deze activiteit is niet primair gericht op aanpak van ondermijning, maar wel op het verbeteren van het contact met inwoners en het wekken van vertrouwen; een belangrijke voorwaarde om meldingsbereidheid te vergroten en om zicht te krijgen op wat er speelt in de wijk – dus ook als dat ondermijningsgerelateerd is. Ook worden er wijkstouwen met inwoners gedaan. Zie voor meer informatie over wijkgericht werken hoofdstuk 5 van deze rapportage over collectieve weerbaarheid.

Een ander initiatief is voorlichting door middel van de Escapeboot die aanmeert in de haven van Delfzijl. De Escapeboot is erop gericht om ondernemers, medewerkers en bezoekers van het havengebied bewust te maken van verdachte situaties en signalen die kunnen wijzen op ondermijnende criminaliteit in de haven. Op de boot wordt in spelverband voorlichting gegeven over het herkennen van signalen, het melden hiervan en komen thema’s als mensenhandel, drugs, witwassen en illegaal verblijf aan bod.

In 2024 is door de gemeente een bewustwordingscampagne rond ondermijning georganiseerd voor agrariërs en andere ondernemers in het buitengebied. In samenwerking met de politie, het RIEC, LTO Noord en Platform Veilig Ondernemen is een bijeenkomst georganiseerd, waar ondernemers in het buitengebied zijn voorgelicht over de wijze waarop zij te maken kunnen krijgen met ondermijnende criminaliteit (zoals diefstal van GPS-apparatuur, drugscriminaliteit, hennepcultuur en mensenhandel), welke maatregelen zij kunnen treffen (zoals het voorkomen van het risico op hacken van bedrijfssystemen en het veilig verhuren van een loods of schuur) en hoe verdachte situaties kunnen worden gemeld. Daarnaast heeft de gemeente vorig jaar ongeveer 75 agrarische adressen (op basis van een risicoselectie) bezocht, waarbij de agrariërs zijn voorgelicht over risico’s van ondermijning.

Ook de digitale weerbaarheid van inwoners krijgt aandacht. Zo wordt in de gemeente gewerkt met HackShield, een cyber weerbaarheidsprogramma bestemd voor kinderen van 8-12 jaar. In oktober 2025 werd de *Week van de Veiligheid* georganiseerd die in het teken stond van cyberveiligheid en cyberweerbaarheid, mede gericht op bewustwording bij ouderen. Voor overige initiatieven en maatregelen op wijkniveau zie hoofdstuk 5.

4.4 Structuur voor het melden van signalen

Aan het bewustzijn van ondermijningsrisico’s en het herkennen van signalen wordt inmiddels gewerkt. Voor een adequate aanpak van ondermijning is het vervolgens belangrijk dat de

gemeentelijke organisatie erop is toegerust dat signalen van ondermijning worden gedeeld en opvolging krijgen. Er zijn verschillende overlegvormen, zowel intern binnen de gemeente als extern met andere samenwerkingspartners in de regio, waar signalen en informatie over ondermijning worden gedeeld en besproken. Deze verschillende overlegvormen worden in deze paragraaf toegelicht.

Lokaal Informatieoverleg (LIO)

Voor inwoners heeft de gemeente op de website een aparte pagina waarop is toegelicht hoe en bij wie verdachte zaken kunnen worden gemeld. Binnen de gemeente is er formeel geen specifiek intern meldpunt ingericht voor het delen van signalen. De beoogde route is dat medewerkers van de gemeente signalen melden bij het subteam Veiligheid. Dit kan rechtstreeks aan een beleidsadviseur OOV of via het Lokaal Informatieoverleg (LIO). In de bewustwordings sessies bij de verschillende afdelingen (zie paragraaf 4.3) wordt aandacht besteed aan hoe signalen intern in de gemeente kunnen worden gedeeld.

Het Lokaal Informatieoverleg (LIO) is een intern overleg waarin medewerkers van verschillende afdelingen van de gemeente signalen van ondermijning (of vermoedens daarvan) kunnen inbrengen. Het LIO is bedoeld om signalen te bespreken en waar mogelijk verder te verrijken door beschikbare informatie te verzamelen bij andere afdelingen en zo nodig verdere actie te ondernemen. Het LIO is in 2021 opgezet, maar vanwege personele wisselingen werd het overleg nog niet periodiek gevoerd. Vanaf begin 2024 heeft het LIO een 'doorstart' gemaakt en vindt het overleg periodiek (ongeveer elke zes weken) plaats. Aan het LIO nemen alle afdelingen die in contact staan met inwoners (zoals burgerzaken, sociaal domein, vastgoed, de buitendienst en OOV) deel. De bedoeling is dat uiteindelijk alle afdelingen binnen de gemeente zijn aangehaakt bij het overleg. Het LIO wordt voorgezeten door een beleidsadviseur OOV. Bij het LIO zit ook een informatiespecialist, de beleidsondersteuner, die alle informatie/signalen verwerkt in het zaakstelsel en zorgt voor verslaglegging.

Registratie signalen

Voorheen beschikte de gemeente niet over een specifiek systeem om ondermijningsgerelateerde signalen/meldingen te registreren. De gemeente heeft recent geïnvesteerd in een nieuw systeem (Atlas) om alle ingekomen signalen en andere relevante informatie in te verwerken en te registreren. De wijze van opvolging/afdoening van signalen wordt ook bijgehouden in dit systeem. Daarmee krijgt de gemeente een beter overzicht van alle ingekomen signalen.

Uit gesprekken volgt dat er gemiddeld ongeveer 2 á 3 signalen worden besproken bij een overleg. De meeste signalen die in het LIO worden besproken komen vanuit de BOA's en vanuit MMA-meldingen. De signalen kunnen een link hebben met bijvoorbeeld brandveiligheid, bouw en illegale huisvesting van arbeidsmigranten. Het komt geregeld voor dat naar aanleiding van een ingebracht signaal een controle wordt uitgevoerd om meer informatie te verzamelen.

Medewerkers van de gemeente kunnen voorafgaand aan een gepland LIO via een (beveiligd) intranet-kanaal op voorhand al signalen inbrengen. Het delen van signalen moet daarmee laagdrempeliger worden en vergroot de efficiëntie doordat ook tussentijds signalen worden gedeeld/opgepakt. De aangehaakte afdelingen kunnen dan eerder uitzoeken of zij beschikken over aanvullende relevante informatie. Ten behoeve van de informatiedeling in het kader van het LIO is een privacyprotocol opgesteld.

Observatie Lokaal informatieoverleg

De onderzoekers hebben op 1 oktober 2025 een Lokaal informatieoverleg bijgewoond. Tijdens het overleg waren vertegenwoordigers van alle gemeentelijke afdelingen aanwezig waarbij sprake is van klantcontact. De voorzitter van het overleg ging via een heldere powerpointpresentie de ongeveer tien ingebrachte signalen bij langs. Bij elk signaal werden aanwezigen gevraagd of zij informatie konden inbrengen op het bestaande beeld; bijvoorbeeld of de betrokkene of het betreffende adres bekend is bij de deelnemers. Wat opviel is dat bij dit overleg weinig aanvullende informatie kon worden toegevoegd aan het bestaande beeld. Bij een aantal locaties en adressen werd aangegeven door de boa's dat deze worden meegenomen bij de controlerondes.

Gesprekspartners zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van het LIO. De uitdaging vormt om blijvende alertheid bij de medewerkers te behouden zodat zij signalen blijven inbrengen.

Aandachtsfunctionaris mensenhandel

Binnen de gemeente hebben twee medewerkers de rol van 'aandachtsfunctionaris mensenhandel'. Medewerkers van de gemeente (die veel in contact staan met inwoners) kunnen mogelijke signalen van mensenhandel delen met de aandachtsfunctionaris. De rol van de aandachtsfunctionaris is om deze signalen verder te verrijken door informatie op te halen binnen en buiten de organisatie. Vervolgens kan een verrijkt signaal worden gedeeld met het Zorg- en Veiligheidshuis. In sommige gevallen wordt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie betrokken. De aandachtsfunctionaris mensenhandel heeft daarnaast als taak om het bewustzijn van mensenhandel/uitbuiting in de organisatie te vergroten en om medewerkers alert te maken op signalen die hier mogelijk op wijzen. Dat gebeurt organisatiebreed (van KCC medewerkers tot aan consultants Wmo/Jeugd) door onder meer het aanbieden van periodieke trainingen in samenwerking met Comensha.

Het aantal signalen van mensenhandel dat jaarlijks bij de aandachtsfunctionaris binnenkomt is beperkt: ongeveer 5 á 6 meldingen per jaar. De meeste meldingen komen binnen vanuit zorg- en veiligheids casuïstiek en hebben met name betrekking op arbeidsuitbuiting.

Casustafel

Als een signaal in het LIO is besproken, voldoende is verrijkt en waarbij er concrete aanwijzingen zijn van mogelijk ondermijnende criminaliteit, dan wordt dit signaal opgeschaald en verder besproken in een casustafel. Bij de casustafel zijn vaak de interne afdelingen betrokken die informatie hebben aangeleverd. Ook wordt gekeken welke andere externe samenwerkingspartners kunnen aansluiten, zoals de politie. Tijdens een casustafel wordt besproken hoe opvolging moet worden gegeven aan het verrijkt signaal en welke acties worden ondernomen. Bijvoorbeeld een controle of handhavend optreden.

Tactisch Veiligheidsoverleg (TVO)

Het Tactisch Veiligheidsoverleg (TVO) is een periodiek overleg tussen de gemeente en politie. Vanuit de gemeente nemen de BOA ondermijning en beleidsadviseur OOV deel aan het overleg. In dit overleg worden lopende zaken besproken, zoals ingekomen MMA-meldingen en signalen die via het LIO zijn ingebracht. Het TVO is in de praktijk vooral een operationeel overleg: er wordt niet gesproken over tactische en strategische veiligheids- en ondermijningsgerelateerde

zaken. In de gesprekken is erop gewezen dat het wenselijk zou zijn om op ambtelijk niveau ook een periodiek overleg te voeren over de tactische en strategische vraagstukken. Dat wordt nu gemist.

RIEC-casusoverleg

Regionaal kunnen signalen en casuïstiek worden opgeschaald en opgepakt in RIEC-verband. Vermoedens van ondermijning zijn onvoldoende om als casus in te brengen: een gemeente dient eerst zelf informatie te verzamelen met voldoende concrete aanwijzingen voor ondermijnende activiteiten. Het RIEC vraagt bij ingebrachte signalen om nadere informatie bij de aangesloten partners (politie, OM, Belastingdienst, FIOD, IND, NVWA etc.) waarna wordt beoordeeld of kan worden overgegaan tot fiscaalrechtelijke, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving. In de afgelopen vijf jaar was er volgens het RIEC één casus die vanuit de gemeente Eemsdelta is ingebracht. Het RIEC ziet een positieve ontwikkeling in de kwaliteit van de signalen die vanuit gemeenten worden ingebracht. Volgens het RIEC komt dit onder meer doordat gemeenten in het lokaal casusoverleg al veel signalen 'afvangen' of verrijken. Voorheen werden soms signalen bij het RIEC ingebracht die door de gemeente zelf nog onvoldoende waren onderzocht, waardoor de casus werd teruggelegd bij de gemeente.

4.5 Acties en maatregelen

4.5.1 Controles

De gemeente voert verschillende soorten controles uit in het kader van de aanpak van ondermijning. De controles dienen meerdere doelen. Door controles uit te voeren wordt de informatiepositie van de gemeente versterkt. Een controle kan immers informatie opleveren over mogelijke ondermijnende activiteiten. Daarnaast kan door het uitvoeren van controles het signaal worden afgegeven dat de gemeente optreedt tegen ondermijnende criminaliteit. Hier moet een preventieve werking vanuit gaan. Uit gesprekken volgt dat de gemeente deze signaalfunctie van controles probeert te versterken door bijvoorbeeld via social media aandacht te besteden aan (sommige) controles die worden of zijn uitgevoerd. Hieronder worden de verschillende soorten controles kort toegelicht.

BOA-controles

De meeste controles worden uitgevoerd naar aanleiding van meldingen en signalen die bij de BOA terechtkomen. De BOA ondermijning werkt hoofdzakelijk meldingsgericht. Het gaat om meldingen en signalen die bij de gemeente en/of politie zijn binnengekomen. Veel controles worden bijvoorbeeld gedaan naar aanleiding van MMA-meldingen. Vorig jaar zijn er in totaal 55 MMA-meldingen binnengekomen. Ongeveer 25 van de meldingen waren drugsgerelateerd (zoals meldingen over drugsgebruik of -handel). Controles worden gezamenlijk met de politie uitgevoerd, bijvoorbeeld als sterke arm om de veiligheid te waarborgen.

De gemeente voert niet alleen controles uit naar aanleiding van concrete meldingen of signalen, maar verricht soms ook preventieve controles. Een voorbeeld hiervan zijn controles bij garageboxen. Deze worden als risicolocatie voor ondermijning gezien, terwijl de gemeente maar weinig zicht heeft op wat zich daar afspeelt. Door controles wordt het zicht verbeterd en gaat er een preventieve werking van uit.

De (preventieve) controles worden niet uitgevoerd op basis van een van te voren vastgesteld uitvoeringsprogramma/-plan, waarbij bijvoorbeeld jaarlijks aan de hand van een risicoanalyse op basis van beschikbare informatie over fenomenen van ondermijning (drugs, witwassen,

mensenhandel, jeugdcriminaliteit etc.) op voorhand een beoogd aantal uit te voeren controles is vastgelegd bij specifieke branches of locaties.

Integrale controles

Ook worden elk jaar gemiddeld twee tot drie integrale controles uitgevoerd. Dit zijn controles die onder leiding van gemeentelijke toezichthouders worden uitgevoerd in samenwerking met andere partners, zoals de politie, Douane en/of KMar. Het verschilt per integrale controle welke organisaties daaraan meedoen. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de aanleiding van de controle, de locatie waar de controle plaatsvindt etc.

Observatie integrale controle

Voor dit rekenkameronderzoek hebben twee onderzoekers meegelopen tijdens een controle op 30 september op de AZC-locatie van het COA aan de Zwet in Delfzijl. De locatie is in gebruik voor de opvang van asielzoekers en is herontwikkeld voor meer permanente bebouwing. Controles op het AZC vinden regelmatig plaats. In eerste instantie door het COA zelf, maar vaak in samenwerking met de boa's die periodiek zelfstandig een ronde maken over de locaties om zichtbaar te zijn. Heel soms vinden ook grootschaliger acties plaats zoals die op 30 september 2025. Dit was een controle van het COA, in samenwerking met de boa's, de wijkagenten en de AVIM¹⁶. Er deden zo'n 15 professionals mee aan de controle.

Politie en gemeente hebben geen concrete signalen van ondermijning op het AZC. De controle is vooral gericht op preventie, zichtbaarheid en signaalwerking. De controle start vanuit het oogpunt van brandveiligheid; de woningen worden daarop gecontroleerd door medewerkers van het COA. Als er zaken worden aangetroffen die duiden op ondermijning, dan is dat bijvangst en treden de boa's en de politie op. Daarbij moet gedacht worden aan partijen sigaretten, drank of drugs. In het bijzonder werd er gecontroleerd op fatbikes die in de woning staan. Dat is niet toegestaan vanwege brandgevaar, maar fatbikes staan ook bekend als goederen die veel gestolen en illegaal verhandeld worden.

Tijdens de briefing werden de deelnemers expliciet opgedragen om vriendelijk en respectvol te zijn richting de bewoners. De controle leverde weinig bijzonderheden op; er zijn vier fatbikes aangetroffen in de woning waarvan één vermoedelijk gestolen was. Deze is ter plaatse in beslag genomen en afgevoerd. Tijdens de debriefing werd aangegeven dat er veel minder fatbikes werden aangetroffen dan verwacht. Bij eerdere controles waren dat er veel meer. De professionals twijfelen of dit lage aantal komt door de preventieve werking van de vorige controles, of dat de bewoners al op de hoogte waren van de controle.

Al met al waren alle betrokkenen tevreden over het resultaat en de samenwerking. Die verliep soepel en zonder noemenswaardige problemen. Er is afgesproken om over zes weken opnieuw een gezamenlijke controle uit te voeren, maar wel met minder mankracht.

Regionaal interventieteam

In de provincie Groningen werken de gemeenten samen in het regionaal interventieteam (RIT), waar ook de gemeente Eemsdelta bij is aangesloten. Het RIT is opgezet in het kader van de regionale aanpak van ondermijning (Groningse norm) en is sinds 2025 actief. Het RIT bestaat uit BOA's van de 10 Groninger gemeenten die periodiek gezamenlijke controles uitvoeren in het kader van de aanpak van ondermijning. Jaarlijks worden ongeveer 6 RIT-controles uitgevoerd. Deze controles worden van tevoren gepland. De gemeente Eemsdelta stelt jaarlijks 200 uur aan

¹⁶ De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel.

BOA-capaciteit beschikbaar voor de RIT-controles. Deze capaciteit wordt bekostigd uit verschillende tijdelijke subsidies.

Adrescontroles

In het kader van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit worden adrescontroles verricht. Deze adrescontroles zijn bedoeld om te na te gaan of inwoners daadwerkelijk wonen op het ingeschreven adres en om adresfraude tegen te gaan. Adrescontroles worden uitgevoerd naar aanleiding van signalen (bijvoorbeeld frequent retour gestuurde brieven of klachten over overbewoning) die binnenkomen bij de afdeling Burgerzaken. Deze signalen/meldingen komen bijvoorbeeld vanuit het CJIB en de Belastingdienst. De BOA ondermijning is betrokken bij de uitvoering van de adrescontroles. Deze controles kunnen ook informatie opleveren over mogelijk ondermijnende activiteiten. Tijdens zo'n controle komen BOA's immers bij mensen 'achter de voordeur' en zouden zijn kunnen stuiten op signalen die wijzen op bijvoorbeeld mensenhandel, drugscriminaliteit of andere verdachte omstandigheden. In de meeste gevallen volgt uit de controle dat er sprake is van administratieve gebreken; in een beperkt aantal gevallen stuit men op aanwijzingen dat er mogelijk meer speelt.

Digitaal Opkopers Register

Handelaren en opkopers van tweedehandsspullen zijn verplicht om elke aankoop van diefstalgevoelige gebruikte spullen (zoals foto- en filmapparatuur, sieraden, uurwerken en edelmetaal) te registreren in het Digitaal Opkopers Register. Dit register is bedoeld om heling te voorkomen. Voorheen werd het register in de praktijk niet door de gemeente gehandhaafd, maar recent is daar verandering in gekomen. Door de BOA's worden nu steekproefsgewijs controles uitgevoerd om na te gaan of het register wordt gebruikt.

TABEL 4.1 OVERZICHT AANTAL EN TYPE CONTROLES

Type controle	2024
Controle digitaal opkopersregister	69x
Garageboxcontrole	18x
Controle BRP (adresonderzoek)	5x
Integrale controles loodscomplex	2x
Prostitutiecontrole	2x
Coffeeshopcontrole	1x
Controle Regionaal Interventieteam ¹⁷	0x

De cijfers over 2021, 2022 en 2023 zijn niet bekend bij de gemeente.

4.5.2 Inzet bestuursrechtelijk instrumentarium

Een van de pijlers in zowel het huidige veiligheidsbeleid als het beleid voor de periode 2026-2029 is de inzet van het bestuurlijk instrumentarium om ondermijning aan te pakken. Dit betekent dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van de burgemeester om bestuursrechtelijk te handhaven bij ondermijnende activiteiten. Er zijn verschillende bestuurlijke instrumenten die ingezet kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan de sluiting van drugspanen op grond van de Opiumwet (Wet Damocles), het opleggen van lasten onder dwangsom en de inzet van de de Wet Bibob en de APV in het kader van handhaving. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inzet van het bestuurlijk instrumentarium over de periode 2021-2024.

Wet Bibob

¹⁷ Het Regionaal Interventieteam is pas per 1 januari 2025 actief.

De Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) geeft overheden de mogelijkheid een integriteitstoets te doen, waarbij ze vooraf onderzoeken of er risico is op crimineel misbruik van bijvoorbeeld vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten. De gemeente beschikt over verouderd Bibob-beleid uit 2021 en is naar aanleiding van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob nog niet geactualiseerd. De Bibob-coördinator van de gemeente is bezig met het actualiseren van het beleid aan de hand van een format van het RIEC.

In de praktijk wordt de Wet Bibob beperkt toegepast door de gemeente. Hoewel volgens het beleid ook bij omgevingsvergunningen Bibob-onderzoek kan worden gedaan, wordt in de praktijk alleen Bibob-onderzoek verricht bij APV-vergunningen (zoals horeca, coffeeshops, speelautomaten etc). Bij subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten wordt de Wet Bibob evenmin toegepast. Gesprekspartners zien kansen om de toepassing van de Wet Bibob te verbreden naar deze werkingsgebieden. Een uitdaging daarbij is echter dat het draagvlak voor uitbreiding bij de vakafdelingen die Bibob zouden mogen toepassen beperkt is. Dit heeft te maken met beperkte kennis van de Wet Bibob en beperkte capaciteit bij deze afdelingen.

In onderstaande tabel staat een overzicht van het jaarlijks aantal uitgevoerde Bibob-onderzoeken. Hieruit volgt dat het aantal onderzoeken beperkt is. Wel is het aantal onderzoeken in 2024 behoorlijk gestegen. Dit komt doordat recent in de APV een exploitatievergunningplicht is geïntroduceerd voor horecazaken, waardoor bij deze vergunningen ook de Wet Bibob kan worden toegepast. Tot nu toe heeft een Bibob-onderzoek nog niet geresulteerd in een weigering of intrekking van een vergunning. Met 11 Bibob-onderzoeken in 2024 scoort de gemeente Eemsdelta vergelijkbaar met gemeenten van dezelfde omvang.¹⁸

TABEL 4.2: AANTAL BIBOB-ONDERZOEKEN 2021-2024

2021	2022	2023	2024
n.b.	n.b.	3 onderzoeken	11 onderzoeken

Inzet andere bestuursrechtelijke instrumenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht weer van de toepassing van de Wet Damocles en de inzet van handhavingsinstrumenten op grond van de APV. Het jaarlijkse aantal woningsluitingen in Eemsdelta is relatief vergelijkbaar met het aantal sluitingen dat andere gemeenten van vergelijkbare omvang jaarlijks opleggen.¹⁹ Over 2021 en 2022 is geen informatie bekend.

TABEL 4.3: INZET BESTUURSRECHTELIJK INSTRUMENTARIUM 2021-2024

Antwoord	2021	2022	2023	2024
Aantal woningsluitingen (Wet Damocles)	n.b.	n.b.	2	5
Aantal waarschuwingen (Wet Damocles)	n.b.	n.b.	2	2
Aantal intrekkingen van vergunningen (APV of Alcoholwet)	n.b.	n.b.	0	0

Er zijn geen cijfers beschikbaar over de jaren 2021 en 2022. Er werd op dat moment namelijk nog niet gewerkt met een zaakstelsel voor dergelijke besluiten.

¹⁸ 56% van gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners heeft in 2024 5 tot 20 keer een Bibob-onderzoek uitgevoerd. 19% van de gemeenten deed dit minder vaak en 22% deed dit vaker.

¹⁹ Ongeveer 50% van de gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners heeft in 2024 1 tot 5 sluitingen opgelegd. Bijna 40% van deze gemeenten heeft geen sluiting opgelegd. Zie OOV-monitor (2024), Pro Facto, p. 6.

4.6 Samenwerking en regiefunctie

Goede samenwerking en onderling vertrouwen tussen samenwerkende partners is een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle aanpak van ondermijning. Bij de aanpak van ondermijning zijn gemeenten verantwoordelijk voor de regie. De gemeente heeft een coördinerende rol in ervoor zorgen dat er een integrale (gezamenlijke) aanpak van ondermijning met de partners is. Dit houdt onder meer in dat de gemeente leidend is in de prioritering, de samenwerking tussen partners faciliteert en aanjaagt en deze bij integrale activiteiten initieert en in goede banen leidt.

Het beeld is dat de samenwerking binnen de gemeente rond de ondermijningsaanpak groeiende is en dat deze over het algemeen naar tevredenheid verloopt. Binnen de gemeente is de indruk van gesprekspartners dat de afdeling OOV steeds beter wordt gevonden door andere medewerkers binnen de organisatie. Het LIO en de bewustwordings sessies dragen hieraan bij. Het subteam Veiligheid werkt met name samen met de afdeling Zorg en Veiligheid bij concrete casuïstiek. Verder is de samenwerking met onder meer jongeren- en opbouwwerk en de wijkteams in het kader van de (preventieve) wijkgerichte aanpak in ontwikkeling. De gemeente pakt in toenemende mate zijn regierol. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op deze wijkgerichte aanpak.

Uit gesprekken volgt dat de verbinding tussen het sociaal domein en OOV waar het gaat om (het) tegengaan van risico's op zorgfraude een punt van aandacht vormt. Bij OOV is er geen zicht op de aanpak van zorgfraude.

De politie signaleert een positieve ontwikkeling in de samenwerking met de gemeente. Deze samenwerking vindt op ambtelijk niveau onder meer plaats via het Tactisch Veiligheidsoverleg. Ook de directe samenwerking tussen de BOA's en wijkagenten verloopt goed, zo volgt uit gesprekken. Een recent aandachtspunt is dat de politie terughoudender is geworden in het delen van informatie. Dit is door de korpsleiding besloten naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak waarin is geoordeeld dat bepaalde informatie niet mag worden gedeeld volgens de AVG. Als gevolg hiervan moet de politie gerichter nagaan of, en zo ja, welke informatie wel en niet mag worden gedeeld. Dit kost de politie extra tijd. Daarnaast kampt de politie (Basisteam Ommelanden Noord) structureel met onderbezetting, waardoor er beperkte capaciteit beschikbaar is voor de opvolging van meldingen/signalen en in het bijzonder het verrichten van meer grootschalige (tijdrovende) onderzoeken om eventuele criminele structuren in beeld te krijgen.

In de regio zijn diverse partners betrokken bij de aanpak van ondermijning, waaronder de politie, het OM, de KMar, de Douane en het RIEC. De verschillende samenwerkingspartners hebben ieder een eigen rol, taken en bevoegdheden. Een uitdaging vormt soms om de (bestuurlijke) prioriteiten van de verschillende partners op één lijn te krijgen. Over de samenwerking rond het havengebied wordt in paragraaf 4.7 nader ingegaan.

De regionale samenwerking op het gebied van de ondermijningsaanpak is de laatste jaren in ontwikkeling. De recente vaststelling van de 'Groningse norm' moet hier een verdere impuls aan geven. De controles door het regionaal interventieteam zijn een voorbeeld van de regionale samenwerking en waarmee positieve ervaringen worden opgedaan.

4.7 De aanpak van ondermijning in de zeehavens

4.7.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt in het bijzonder gekeken naar de ontwikkelingen omtrent Groningen Seaports, hoe de aanpak van ondermijning zich daar heeft ontwikkeld en welke rol de gemeenten Eemsdelta en het Hogeland daarin vervullen.

Groningen Seaports (GSP) is het havenbedrijf dat de Eemshaven en de haven van Delfzijl beheert, een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten Delfzijl, Het Hogeland en de provincie Groningen. De Eemshaven is de grootste zeehaven van Noord-Nederland en heeft zich ontwikkeld tot een modern energie- en industriecluster met onder meer energiecentrales, een olieterminal, het Google-datacenter en windparken. De haven kent drie grote overslaghavens en een veerverbinding met Borkum. Delfzijl daarentegen is een industriehaven, sterk gericht op de chemische sector, met een binnen- en buitenhaven en de Handelshaven als logistiek hart. Waar de Eemshaven een groeiende, internationale functie heeft, vervult Delfzijl vooral een regionale industriële rol.

In 2021 is onderzoek gedaan naar de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens, waaronder Groningen Seaports, de informatiepositie van en de samenwerking tussen de verschillende partijen die actief zijn in de havens. De onderzoekers concludeerden dat de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de noordelijke havens niet vastgesteld kunnen worden. Wat zich daadwerkelijk afspeelt, blijft grotendeels onbekend; veel aannames berusten op onderbuikgevoelens in plaats van feiten. Tegelijkertijd is duidelijk dat de combinatie van beperkte controle, open toegankelijkheid van de haventerreinen en de aanwezigheid van internationale goederenstromen de havens kwetsbaar maakt en van gestructureerde samenwerking of een planmatige integrale aanpak bleek geen sprake. In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van hoe de situatie zich anno 2025 heeft ontwikkeld.

4.7.2 Aard en omvang van ondermijning in Groningen Seaports

Volgens gesprekspartners is er nog steeds weinig zicht op ondermijning in de zeehavens. Althans, er zijn wel eens signalen die bijvoorbeeld duiden op drugs- of mensensmokkel, maar over de omvang kan weinig worden gezegd. Volgens gesprekspartners kan je veronderstellen dat drugssmokkel plaatsvindt, maar harde bewijzen kunnen niet geleverd worden. Een van de gesprekspartners geeft aan dat er de afgelopen jaren te weinig oog is geweest voor milieucriminaliteit, terwijl dat, gelet op de context van de havens en de activiteiten rondom afvalwerking, wel goed mogelijk is. Ook hiervoor geldt: harde bewijzen zijn er niet. Vroeger beschikte de politie over een regionaal milieuteam die ook actief was in de havens, maar dit is nu ondergebracht bij de recherche. Er is geen kennis meer bij de basispolitiezorg omtrent grijze milieuwetgeving, maar die wel nodig is om zicht te kunnen krijgen op milieucriminaliteit. Daarnaast wordt cybercriminaliteit als een blinde vlek genoemd. Uit de gesprekken blijkt verder dat alle diensten die actief zijn in de havens dingen zien en signalen opvangen. Deze signalen worden wel gedeeld, maar tot onderzoeken die concrete resultaten opleveren is het voorlopig nog niet gekomen. Er komen verder ook weinig signalen van (transport)bedrijven die gevestigd zijn in de havengebieden. Gesprekspartners verklaren dit onder andere door een gesloten cultuur in de havens en een lage meldingsbereidheid. De Dienst Regionale Intelligence Organisatie van de politie heeft in 2022 een onderzoek gedaan in de systemen naar meldingen of signalen die duiden op ondermijning, maar ook daar kwam niets uit naar voren.

Uit andere gesprekken blijkt dat het aantal signalen die bijvoorbeeld wijzen op drugsmokkel over het gehele noordelijk kustgebied de afgelopen drie jaar is toegenomen. Deze signalen komen met name van politie, Douane, Kustwacht en de Koninklijke Marechaussee. Zo worden voorbeelden genoemd van melding van een persoon in een duikpak die uit het water komt met twee grote tassen en vervolgens wegdijt in een auto, of het feit dat er afgelopen jaar twee keer pakketten drugs zijn aangespoeld langs de noordelijke kustlijn, of een bedrijf dat in financieel zwaar weer zit, maar blijkbaar wel de middelen heeft om een snelle speedboot aan te schaffen en deze aanlegt in de haven van Delfzijl. Vorig jaar is er een uit gebruik genomen drugslab aangetroffen in de Eemshaven, maar veel meer concrete signalen van ondermijning in de Eemshaven en Delfzijl zijn er niet of nauwelijks. Als het gaat om drugsmokkel hoeft dit overigens niet te gebeuren via de havens, maar kan dit langs de gehele noordelijke kustlijn plaatsvinden. Dat maakt het voor het toezicht ook extra lastig.

4.7.3 **Ontwikkelingen, samenwerking en rol van de gemeenten**

Er hebben zich met name de afgelopen anderhalf jaar ontwikkelingen voorgedaan in de wijze waarop er in de Noordelijk zeehavens wordt samengewerkt. Wat betreft de rol van de gemeenten heeft het RIEC versterkingsgelden ontvangen voor de aanpak van ondermijning. Hiermee is de functie Regisseur ondermijning voor de noordelijke zeehavens in het leven geroepen en voor een aantal jaren gefinancierd. Deze aanstelling markeert een nieuwe fase van ontwikkelingen, zeker voor wat betreft de rol van de gemeenten in de zeehavens. De gemeenten het Hogeland en Eemsdelta laten hiermee zien werk te willen maken van de uitdagingen die er zijn.

Volgens verschillende gesprekspartners worden er na een aantal jaren van relatieve stilstand nu goede stappen gezet in het versterken van de informatiepositie, met een focus op datagedreven werken, die nodig is om adequaat op te kunnen treden tegen ondermijnende praktijken in de zeehavens. Op operationeel/tactisch niveau weten de partners elkaar steeds beter te vinden, al blijven volgens sommige gesprekspartners op hoger bestuurlijk niveau échte keuzes uit.

Ook moet worden opgemerkt dat de in gang gezette ontwikkelingen op dit moment nog erg hangen aan enthousiaste individuen en er nog te weinig sprake is van planmatige en organisatorische borging. Bovendien zijn concrete en harde resultaten nog niet geboekt sinds het verschijnen van het rapport van Pro Facto in 2021.

Het doel van de functie van Regisseur ondermijning zeehavens is enerzijds om te fungeren als aanjager en verbinder en het bevorderen van integraliteit in de samenwerking. Anderzijds is het doel om uitvoering te geven aan een aantal bestuurlijke wensen die er waren rondom veiligheid en aanpak van ondermijning in de zeehavens. Deze zijn vertaald in een Uitvoeringsprogramma Veilige en weerbare zeehavens. Dit plan bestaat uit 3 pijlers: 1) een gelijkwaardig niveau van beveiliging van de Noordelijke zeehavens, 2) 'Lokaal versterken' en 3) een gelijke aanpak van toezicht en handhaving, al is deze laatste pijler voorbehouden voor politie en Douane (en blijft hier buiten beschouwing). De eerste pijler richt zich op het op orde brengen en naleven van de beveiligingsnormen in de Noordelijke zeehavens (Port Security) en het versterken van cameratoezicht in de havens, waaronder in de Eemshaven en de haven van Delfzijl. De tweede pijler richt zich op meer bewustwording en weerbaarheid, de inrichting van een havenmeldpunt, inzet van een 'nautische boa' en een Keurmerk Veilig Ondernemen in de Eemshaven en opvolging van casuïstiek, bijvoorbeeld naar aanleiding van bestuurlijke controles. De rol van de gemeenten ligt vooral bij de acties en maatregelen in de tweede pijler waarin preventie een belangrijke rol speelt.

Het bleek echter vooralsnog een te grote uitdaging te zijn om alle betrokken organisaties volledig mee te krijgen met dit plan, waardoor het plan tijdelijk on hold is gezet, al worden de doelen in principe wel onderschreven door alle partners. Het wil bovendien ook niet zeggen dat de beoogde maatregelen geen doorgang vinden; er wordt op operationeel/tactisch niveau vanuit verschillende lijnen gewerkt aan doelen zoals die in het plan beschreven zijn.

Een van de activiteiten waaraan momenteel gewerkt wordt, en waar ook een belangrijke taak voor de gemeenten is weggelegd in dit geheel van organisaties, taken en verantwoordelijkheden, is het creëren en versterken van risicobewustzijn en weerbaarheid in de havengebieden. Dat betekent dat wordt geïnvesteerd in relatiebeheer doordat contacten worden gelegd en onderhouden met bedrijven in de havens, door zichtbaar en benaderbaar te zijn, door vertrouwen te winnen en door de meldingsbereidheid te vergroten. Ook wordt alle bedrijvigheid in de havens in kaart gebracht zodat een beeld kan worden gevormd van risico-indicatoren. Op deze manier kunnen brede analyses gemaakt worden die als vertrekpunt kunnen dienen voor verder onderzoek, analyse of controles.

Er zijn daarnaast ontwikkelingen op het terrein van overlegstructuren. Er was voorheen een tactisch zeehavenoverleg. Dat bleek in de praktijk niet goed werkbaar omdat de zaken die daar besproken werden niet altijd voor alle betrokken partijen even relevant bleken. Daarom is het oorspronkelijke overleg opgeknipt in drie aparte overlegtafels:

Tactisch veiligheidsoverleg

Er is een tactisch veiligheidsoverleg waaraan gemeenten, politie en Groningen Seaports deelnemen. Hier wordt vooral gesproken over doelen en maatregelen die binnen de tweede pijler 'lokaal versterken' zijn geformuleerd.

Integraal tactisch overleg

Daarnaast is er een integraal tactisch overleg. Dat is breder van opzet dan het tactisch veiligheidsoverleg en gaat over gelijkwaardig toezicht (pijler 3). Aan dit overleg nemen deel de gemeenten, politie, RIEC, Koninklijke Marechaussee, de Douane de havenmeester van Groningen Seaports en Port of Harlingen. Hierbij wordt ingezet op het versterken van het fysieke toezicht, als het datagedreven toezicht.

Tactisch overleg port security

In dit overleg staat de algemene beveiliging in de Noordelijke zeehavens centraal. Het doel van dit overleg is het bevorderen van de naleving van de algemene wettelijke beveiligingsnormen en veiligheidsvoorschriften die gelden in havens als van Groningen Seaports. Hierbij kan gedacht worden aan de voorschriften die gelden voor het afsluiten van poorten en toegangsbeveiliging. Hierbij is Groningen Seaports primair verantwoordelijk, maar hebben ook de bedrijven die zijn gevestigd op het haventerrein een belangrijke verantwoordelijkheid.

Gesprekspartners zijn positief over de herziening van deze overlegstructuur. Informatiedeling is lange tijd een van de knelpunten geweest in de samenwerking tussen de betrokken partijen. Het is de bedoeling om de havens als RIEC-handhavingknelpunt aan te wijzen zodat diensten makkelijker kunnen delen op grond van het RIEC-convenant. Van informatiegestuurd werken is op dit moment volgens gesprekspartners nog geen sprake, maar dit is uiteindelijk wel de wens en ambitie. Die informatie verkrijgt je volgens gesprekspartners door controles, waardoor je zicht krijgt op veiligheidsproblemen zodat je prioriteiten kunt stellen en daarvoor capaciteit kunt vrijmaken. Ook dat blijft volgens gesprekspartners een uitdaging. Zolang de inzet nu vooral

is gericht op het versterken van de informatiepositie, zonder dat dit direct tot concrete resultaten leidt, kan dit tot dilemma's leiden bij de keuze voor de inzet van schaarse capaciteit van de verschillende organisaties omdat ook elders inzet wordt gevraagd.

4.7.4 Acties, maatregelen en resultaten

Er worden door de diensten zelfstandige controles uitgevoerd. Als een controle ook interessant of meerwaarde heeft voor andere diensten, sluiten die aan. Hierover worden onderling afspraken gemaakt. Controles in het kader van de opsporing worden altijd 'mono' uitgevoerd; de resultaten daarvan worden niet gedeeld tussen partners. Er vinden ook gezamenlijk geplande integrale controles plaats die vaak ook een preventief oogmerk hebben. Andersoortige acties, zijn bijvoorbeeld het uitdelen van flyers bij sluizen aan de pleziervaart met een oproep om verdachte zaken te melden.

Vanuit de Douane loopt een initiatief om cameratoezicht op te zetten in de omgeving van het havengebied, gericht op het versterken van de informatiepositie. Op dit moment is namelijk nog niet altijd duidelijk welke activiteiten 'gewoon' of 'ongewoon' zijn in het havengebied. Dan is het ook niet goed mogelijk om ongebruikelijke activiteiten goed te signaleren en als zodanig te herkennen.

Uit de gesprekken blijkt dat er stappen in de goede richting worden gezet. Het beeld dat zich vormt is dat er op operationeel niveau goede intenties, plannen en ambities zijn en dat de samenwerking beter en hechter is dan een aantal jaren geleden. Het is echter nog te vroeg om al te kunnen spreken van concrete resultaten.

5 Wijkgerichte aanpak ondermijning en collectieve weerbaarheid

5.1 Inleiding

Bij de aanpak van ondermijning is maatschappelijke c.q. collectieve weerbaarheid belangrijk. Het gaat in dat geval om het vermogen van een gemeenschap of netwerk van organisaties om gezamenlijk weerstand te bieden tegen ondermijnende criminaliteit. Door samen weerbaar te zijn tegen ondermijnende criminaliteit is de kans groter dat signalen tijdig worden opgepikt en kan als sprake is van ondermijning, sneller en effectiever worden opgetreden.

Gemeenten hebben de taak om actief op zoek te gaan naar signalen van ondermijning en hebben bij de aanpak van ondermijning een rol wat betreft de versterking van de informatiepositie. Door zichtbaar te zijn in woonwijken en in contact te zijn met inwoners en bedrijven, door vertrouwen te wekken als een betrouwbare overheid kan de meldingsbereidheid bij inwoners en bedrijven worden vergroot en kan de gemeente haar informatiepositie versterken.

Dit hoofdstuk gaat in op de collectieve weerbaarheid in Eemsdelta, in het bijzonder in twee specifieke wijken en de wijze waarop de gemeente ondermijnende criminaliteit wijkgericht aanpakt. Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord.

Deelvragen:

- Wat kan gezegd worden over de collectieve weerbaarheid?
- Wat is gedaan ter vergroting van de maatschappelijke c.q. collectieve weerbaarheid?

5.2 Collectieve weerbaarheid in Eemsdelta

Collectieve weerbaarheid ziet op de gezamenlijke aanpak van ondermijning door de gemeente, ketenpartners en andere betrokken partijen. Ondermijnende criminaliteit kan het beste worden bestreden als de overheid, bedrijven en burgers gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen voor onder meer de veiligheid in een wijk of leefomgeving. Bij collectieve weerbaarheid zijn bewustwording, signalering, kennisdeling en samenwerking, vertrouwen in elkaar en een gedeeld normbesef (dat ondermijnende criminaliteit onaanvaardbaar is en bestreden moet worden) dan ook belangrijk. Maatschappelijke weerbaarheid heeft een bredere en meer sociale focus en ziet op het weerbaar maken van de samenleving als geheel tegen ondermijnende invloeden.

In hoofdstuk 2 is aandacht besteed aan de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Eemsdelta. Daarbij zijn diverse fenomenen, structuren en omstandigheden (criminogene factoren), die gelegenheid bieden voor ondermijning of die het risico op criminele

activiteiten vergroten of versterken besproken. Ten aanzien van de collectieve weerbaarheid laat het onderzoek zien dat in woonwijken in Eemsdelta zich een aantal van die factoren voordoen. Kenmerkende factoren die zich in een aantal wijken in Eemsdelta voordoen en die volgens gesprekspartners als belangrijkste uitdaging worden gezien zijn het wantrouwen richting de overheid, leegstand en sociaaleconomische problematiek.

De mate van sociale cohesie en sociale controle verschilt volgens gesprekspartners per wijk. In de wijken die in het onderzoek zijn betrokken, is het vertrouwen in elkaar, de gemeente en de politie door de aardbevingsproblematiek en de versterkingsopgave nog verder afgenomen. Dit geldt volgens gesprekspartners ook voor de meldingsbereidheid van inwoners. Een merendeel van de gesprekspartners geeft aan dat inwoners het gevoel hebben dat er niet naar hen wordt geluisterd en dat er bijvoorbeeld niets wordt gedaan met overlastmeldingen. Verder kent Eemsdelta door de versterkingsopgave woonwijken waarin honderden huizen worden versterkt, en worden afgebroken en opnieuw gebouwd. Als gevolg hiervan is ook de leegstand toegenomen.

Het wantrouwen in de overheid en de vele leegstand vormen risico's, zoals ook besproken is in hoofdstuk 2. De versterkingsopgave biedt echter ook kansen. Door wijkvernieuwing (wat in een enkele wijk al gaande was, maar door de versterkingsopgave in een stroomversnelling is gekomen) is de samenstelling in woonwijken veranderd; er zijn bewoners vertrokken, maar ook nieuwe bewoners bijgekomen. Die verandering in bevolkingssamenstelling biedt kansen voor buurten die voorheen als 'probleemwijk' bekend stonden. Uit de interviews komt naar voren dat de versterkingsopgave ervoor heeft gezorgd dat er meer aandacht is voor sociale cohesie, sociale controle, leefbaarheid en veiligheid. Volgens gesprekspartners is ook duidelijk te zien dat veel inwoners van de betreffende woonwijken veerkrachtig zijn en zetten veel inwoners de schouders eronder, kijken zij (meer) naar elkaar om en ondersteunen inwoners elkaar. Ook voeren woningcorporaties bijvoorbeeld (extra) controles uit op leegstaande woningen.

Diverse gesprekspartners hebben hun twijfels of inwoners van Eemsdelta voldoende weerbaar zijn (alert zijn op ondermijnende criminaliteit en in staat nee te zeggen tegen criminelen of verleidingen). Ook vragen zij zich af of inwoners zich voldoende bewust zijn van de signalen van ondermijning. Mede vanwege de versterkingsproblematiek en het afgenomen vertrouwen in de overheid is volgens een merendeel van de gesprekspartners de bereidheid om te melden lager geworden. Gesprekspartners horen ook van inwoners dat niet altijd een terugkoppeling wordt gegeven nadat een melding is gedaan en dat ook niet altijd duidelijk is bij wie een melding moet worden gedaan. Volgens gesprekspartners kunnen er op het gebied van weerbaarheid bewustwording dan ook nog stappen worden gezet. Onder meer de weerbaarheid van jongeren is in dat kader genoemd. Daarbij is relevant om te noemen dat het volgens gesprekspartners irrelevant is welke achtergrond jongeren hebben (er zijn ook risicojongeren die uit een welvarend gezin met hoog opgeleide ouders komen en waarbij geen sociaaleconomische problematiek speelt).

5.3 Het vergroten van de collectieve weerbaarheid

De gemeente en andere organisaties proberen de maatschappelijke c.q. collectieve weerbaarheid te vergroten en de meldingsbereidheid te vergroten door gericht samen te werken in de wijk. Door wijkgericht te werken en zichtbaar te zijn in wijken proberen de gemeente en samenwerkingspartners het vertrouwen in de overheid te herstellen. Zo worden er in woonwijken koffie kar-momenten georganiseerd. Ook wordt er veel ingezet op jongeren, worden er diverse tools/social media ingezet om inwoners te bereiken en worden de gelden en subsidies

die beschikbaar worden gesteld vanuit Nij Begun²⁰ aangegrepen om inwoners nog meer te betrekken. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het wijkgericht werken en het versterken van de collectieve weerbaarheid in Eemsdelta. Voor een adequate aanpak van ondermijning is het namelijk van cruciaal belang dat de gemeente en haar samenwerkingspartners goed gepositioneerd zijn in de wijken en in de gemeenschap. Dat is nodig om een goede informatiepositie te verkrijgen en om signalen die duiden op ondermijning in beeld te krijgen zodat hierop kan worden geacteerd.

5.3.1 Wijkgerichte aanpak

Om wijkgericht te werken zijn multidisciplinaire wijkteams opgezet. Aanvankelijk bestond een wijkteam uit medewerkers van de gemeente, Cadanz Welzijn (opbouwwerk) en de politie. Inmiddels zijn de wijkteams verbreed en maken ook andere organisaties daar deel van uit.

In wijkteams wordt samen de sociale wijkaanpak afgestemd en ontwikkeld. Dit gebeurt in samenwerking met wijkbewoners. In de wijkteams werkt de gemeente samen met verschillende andere organisaties, waaronder scholen, woningcorporaties, maatschappelijk werk, jongerenwerkers en de politie samen. Vanuit de gemeente zijn in ieder geval de gebiedsregisseur en de kwartiermaker aangesloten. Er wordt gewerkt aan de hand van een uitvoeringsplan dat is opgesteld in verband met het programma Sterke Dorpen en Wijken.²¹

In het wijkteam wordt regie gehouden op alle ontwikkelingen in de wijk. Het wijkgericht werken is er nu vooral op gericht om signalen uit de wijk op te halen en die te adresseren bij de juiste samenwerkingspartner. Signalen worden in het wijkteamoverleg besproken dat één keer in de zes weken plaatsvindt bij Cadanz Welzijn. De gebiedsregisseur zit het wijkteamoverleg voor en heeft een coördinerende rol. Tijdens het wijkteamoverleg wordt besproken of, en zo ja, op welke manier en door wie signalen moeten worden opgepakt. Voor diverse woonwijken is een wijkplan (uitvoeringsprogramma) geschreven op basis waarvan wordt gewerkt. Belangrijk is dat er niet wordt gewerkt op basis van één wijkplan, omdat woonwijken van elkaar verschillen en op die manier per woonwijk aan bepaalde deelthema's die zich in die wijk voordoen (sociaal domein, fysiek domein of bijvoorbeeld wijkvernieuwing) de benodigde aandacht kan worden besteed.

Het wijkteam is ook bedoeld om beter gepositioneerd te zijn in de wijk, meer zichtbaar te zijn en om meer in contact te komen met de inwoners in de wijk. Diverse gesprekspartners geven aan dat het wijkteam nog in ontwikkeling is en dat de samenwerking nog kan worden doorontwikkeld. Het werken met multidisciplinaire wijkteams wordt door alle gesprekspartners als positief en waardevol ervaren. Wel geven gesprekspartners aan dat het wijkteam zich op dit moment vooral richt op het delen en ophalen van signalen via bijvoorbeeld de koffiekarmomenten en wijkshouwen, maar dat er nog meer preventief en planmatig (aan de hand van doelstellingen en door middel van het nog meer gericht inzetten van middelen) in woonwijken kan worden samengewerkt.

Ten slotte zijn ook de gelden en subsidies die beschikbaar worden gesteld vanuit Nij Begun noemenswaardig. In het kader van de verdeling van die gelden en subsidies worden voor woonwijken overkoepelende wijkvisies geschreven. Voor het opstellen van die wijkvisies zijn procesbegeleiders aangesteld. Daarbij wordt ook samengewerkt met inwoners. Inwoners dienen zelf aan te geven wat zij belangrijk vinden en waar de gelden en subsidies volgens hen

²⁰ Nij Begun is een breed programma van de overheid voor Groningen en Noord-Drenthe, bedoeld om de gevolgen van de gaswinning te herstellen en de regio te versterken. Het bestaat uit tientallen maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de leefomgeving, het stimuleren van werkgelegenheid en het verhogen van de brede welvaart.

²¹ Het programma Sterke Dorpen en Wijken is gericht op het verbeteren van de leefbaarheid in dorpen en wijken.

aan besteed moeten worden. Daarbij wordt op een meer strategische wijze gezamenlijk met inwoners gekeken naar de opgaven in een betreffende woonwijk en waar de wijk in de toekomst naar toe wil werken. De wijkvisies worden ook samen met inwoners geschreven en er wordt een uitvoeringsplan aan gekoppeld.

5.3.2 **Initiatieven en maatregelen om de collectieve weerbaarheid te versterken**

De gemeente en haar samenwerkingspartners hebben diverse initiatieven uitgevoerd en maatregelen getroffen om in woonwijken de collectieve weerbaarheid te vergroten. Hieronder worden de belangrijkste initiatieven en maatregelen kort uiteengezet.

Koffiekar-momenten

Bij de koffiekar-momenten zijn een gebiedsregisseur, wijkagent en/of BOA, jongerenwerk en wijkteammedewerkers aanwezig en wordt koffie aangeboden aan buurtbewoners. Inwoners krijgen van te voren een flyer, zodat duidelijk is waar en wanneer de koffiekar staat. Het doel van deze ontmoetingsmomenten is om op een laagdrempelige manier in contact te komen met inwoners, de verbinding met de gemeenschap te zoeken en een luisterend oor te bieden voor bewoners. Tijdens deze momenten wordt ook geprobeerd om de meldingsbereidheid te vergroten. Soms worden er meldingen of signalen door bewoners gedeeld en diverse gesprekspartners geven aan dat zij tijdens koffie kar-momenten inwoners vertellen waar zij een melding kunnen doen en/of helpen inwoners daarbij. Gesprekspartners zijn zeer positief over de koffie kar-momenten. Het zorgt volgens hen voor een bepaalde verbondenheid en het biedt gelegenheid voor buurtbewoners om met elkaar en met de gemeente in contact te komen en om dingen te delen met de professionals die daar aanwezig zijn.

Wijkschouwen

In de gemeente worden ook wijkschouwen gedaan om wijkgericht signalen op te kunnen halen. Tijdens de wijkschouw wandelen medewerkers van het wijkteam samen met buurtbewoners rondes door de wijk. Dit gebeurt vooral in die delen waar nog weinig zicht is op wat er leeft. Bij een wijkschouw wordt ook aangebeeld en gesproken met buurtbewoners. Daarbij wordt actief geïnformeerd hoe het gaat en wat bewoners graag zouden willen dat er gebeurt of veranderd in hun buurt. Het uitvoeren van wijkschouwen is nog in ontwikkeling. Het plan is om een groep inwoners samen te brengen en samen met die inwoners wijkschouwen te gaan doen.

Campus Appingedam

Met de komst van de Campus Eemsdelta Groningen in Appingedam (hierna: de Campus) zijn diverse middelbare scholen samengevoegd. Voorheen hadden jongeren op scholen uit Delfzijl, Appingedam en Loppersum weinig contact met elkaar. Door de samenvoeging hebben jongeren uit deze steden nu wel contact met elkaar. Als gevolg hiervan zien gesprekspartners dat jongeren elkaar opzoeken en komt het voor dat groepen soms met elkaar rivaliseren. Gesprekspartners zien dat door de komst van de Campus jongeren geconcentreerd zijn op één locatie en dat dit kansen biedt voor criminelen om jongeren te benaderen en te verleiden tot criminele praktijken.

De gemeente Eemsdelta en samenwerkingspartners spannen zich in om de risico's dat jongeren worden benaderd door criminelen voor criminele activiteiten weg te nemen of te verminderen. Op de campus Appingedam zijn stewarts werkzaam en ook de gemeente en (met name) jongerenwerkers zijn nauw betrokken. Dagelijks zijn er een of meer jongerenwerkers op de Campus aanwezig en de politie heeft elke week contact met de directeur en veiligheidscoördinatoren van de scholen. Ook is de politie geregeld op de Campus om te spreken met jongeren of om kluiscontroles uit te voeren. Er is ook aandacht voor preventie en in dat kader

wordt voorlichting (onder meer door het geven van workshops) gegeven aan zowel leerlingen als docenten. Zo is er vorig jaar een workshop op de Campus gegeven over loverboy-problematiek en is er voorlichting gegeven over welke zaken kunnen opvallen, als er iemand aan het dealen is.

Preventief Interventie Team (PIT)

Naast de samenwerking in het wijkteam is er het Preventief Interventie Team (PIT). Het PIT is een team waarin de gemeente Eemsdelta en Jongerenwerk Barkema & De Haan samenwerken, waarbij ook To Be is betrokken. To Be is een tienwekelijks programma voor jongeren die niet in het onderwijs mee kunnen komen of anderszins zijn uitgevallen.

Het PIT is een pilotproject in de gemeente Eemsdelta gericht op jongerenproblematiek waarbij gelijktijdig onderzoek wordt gedaan door de Hanze Hogeschool naar de effecten van de aanpak.²² Het PIT is in juli 2022 in het leven geroepen voor de Borkumerriif (een straat in de gemeente Delfzijl) en was in eerste instantie alleen op de Borkumerriif gericht, vanwege de grote mate van problematiek (overlast drugs-criminaliteit) in die straat. Omdat ook in andere woonwijken/buurtten problemen met jongeren werden ervaren, is het PIT uiteindelijk uitgebreid en ook in andere wijken van Eemsdelta actief. In totaal zijn er 9 'pitters' inzetbaar (waarbij steeds wordt gekeken welk teamlid het beste bij de jongere past) en het totale PIT-team bestaat uit 13 personen. Op dit moment worden achttien jongeren begeleid en zijn inmiddels 24 jongeren geholpen en weer uitgestroomd uit het programma. Meer dan de helft van die jongeren is weer teruggestroomd in het onderwijs of aan het werk gegaan en is goed terecht gekomen.

Via het PIT worden interventies aangeboden waarmee geprobeerd wordt om problemen bij risicojongeren in een zo vroeg mogelijk stadium aan te pakken. De aanpak is erop gericht om met risicojongeren in contact te komen en een vertrouwensrelatie met hen op te bouwen, door bijvoorbeeld samen te gaan honkballen of kickboksen. De mogelijkheid bestaat om een curatief traject te doorlopen, waarbij één-op-één coaching plaatsvindt en naast de jongere, ook een jongerenwerker, de school en het gezin betrokken worden. Gesprekspartners geven aan dat leerplichtambtenaren, Bureau Halt en scholen het PIT steeds beter weten te vinden.

Overige initiatieven en maatregelen

De gemeente en samenwerkingspartners zijn volgens gesprekspartners zichtbaar aan het investeren om jeugdproblematiek aan te pakken. Vanuit de gemeente zijn er twee jongerenwerkers actief in wijken en wordt er ingezet op cultuurcoaches en bijvoorbeeld sporten. Ook is er een jongerenagent bij aangesteld binnen het basisteam Ommelanden Noord. Daarnaast is er gemeenschappelijke appgroep en wordt door de politie het Mobiel Media Lab (MML) ingezet. Via het Mobiel Media Lab wordt lesstof aangeboden over bijvoorbeeld cyber-pesting, drugs en de risico's van het maken en delen van naaktfoto's). Het Mobiel Media Lab is ingezet bij de Campus, een basisschool en een asielzoekerscentrum in Eemsdelta. Op die manier is geprobeerd om het contact met jongeren en asielzoekers te verbeteren en voorlichting te geven. De gemeente heeft de politie gevraagd om deze voorlichting opnieuw te geven.

Ook is onlangs gestart met het project 'Politiekids Eemsdelta', waarbij twaalf kinderen uit de gemeente tien weken lang bijeenkomsten over veiligheid, samenwerken en buurt-betrokkenheid volgen, onder begeleiding van politie, handhaving en Cadanz Welzijn (jongerenwerk). Met dit traject beogen de gemeente en samenwerkingspartners drempels te verlagen, aanspreekbaarheden te trainen en het onderlinge vertrouwen in de wijk te vergroten.

Ook wordt er gebruik gemaakt van social media om inwoners weerbaarder en bewust te maken; via een Instagramaccount worden zaken met inwoners gedeeld. Zo is er een waarschuwing gedeeld over oplichters die vermomd als politieagent langs te deuren gaan.

²² Eind november 2025 worden naar verwachting de resultaten daarvan aangeboden aan de gemeenteraad van Eemsdelta.

6 Rol van de gemeenteraad

6.1 Inleiding

De gemeenteraad speelt een cruciale rol in de lokale aanpak van ondermijning. Enerzijds heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol: zij bepaalt de koers van het gemeentelijke beleid, stelt prioriteiten in de aanpak van ondermijning en houdt toezicht op de uitvoering door het college van burgemeester en wethouders. Anderzijds kent de raad ook een eigen verantwoordelijkheid in termen van integriteit en weerbaarheid. Raadsleden kunnen doelwit zijn van criminele beïnvloeding, bijvoorbeeld via pogingen tot omkoping, intimidatie of misbruik van vertrouwelijke informatie. Daarom is het van groot belang dat de gemeenteraad als geheel een cultuur van integriteit, transparantie en weerbaarheid creëert en onderhoudt, zodat zij haar democratische taken op een onafhankelijke en betrouwbare wijze kan blijven vervullen.

De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

Deelvragen:

- Hoe is de gemeenteraad van Eemsdelta betrokken bij de ondermijningsaanpak (kaders stellen en controleren), onder meer wat betreft doelen en effecten?
- Hoe bewust is de raad zich van zijn eigen rol bij (het voorkomen van) ondermijning?

6.2 Kaderstellende en controlerende taak

Het thema ondermijning komt met regelmaat aan de orde in de gemeenteraad, zo blijkt uit de interviews. De raad is betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe IVB. Er is voor de totstandkoming daarvan een participatieplan gedeeld waarin is beschreven wie erbij betrokken worden. Er is een veiligheidsavond georganiseerd, waar de raad de gelegenheid kreeg om input te geven op het nieuwe veiligheidsbeleid waarbij de meeste vragen werden gesteld over het nog vast te stellen uitvoeringsplan waarin concreter wordt uitgewerkt wat de ambities en acties zijn voor de komende beleidsperiode. Het nieuwe IVB is op 25 juni 2025 vastgesteld door de raad.

De raad is de afgelopen beleidsperiode meerdere keren geïnformeerd over de regionale aanpak van ondermijning en zijn er informatieavonden georganiseerd voor raadsleden. Er worden jaarverslagen gedeeld over toezicht en handhaving, al vindt er geen structurele verantwoording plaats over de gemeentelijke aanpak van ondermijning in brede zin. Het is volgens gesprekspartners de bedoeling een jaarlijkse veiligheidsavond met de raad te organiseren met als doel hen mee te nemen en te informeren over de activiteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid en in het bijzonder de aanpak van ondermijning.

Uit de sessie met de gemeenteraad op 24 september 2025 komen verschillende opvattingen naar voren over de informatievoorziening aan de raad. Er wordt aangegeven dat de raad weliswaar bij momenten geïnformeerd wordt, maar dat er verschillende opvattingen zijn over de mate van concreetheid waarover de verantwoording moet plaatsvinden, waarbij een aantal raadsleden graag met meer concrete voorbeelden geïnformeerd zou willen worden.

6.3 Weerbaarheid

Tijdens de sessie 24 september 2025 met gemeenteraadsleden is gesproken over hun eigen perceptie van ondermijning in Eemsdelta, de positie van raadsleden, hun weerbaarheid en de mate waarin dit onderwerp in de raad aan de orde wordt gesteld.

Uit de sessie komt naar voren dat er weinig eenduidigheid of overeenstemming is over wat ondermijning precies inhoudt. Datzelfde geldt voor de vraag of ondermijning zich ook in Eemsdelta voordoet. Daarover bestaan verschillende beelden en opvattingen. De meerderheid denkt of vermoedt dat hiervan ook in Eemsdelta sprake is terwijl een aantal twijfelt en een ander deel het niet weet. Met name drugsgebruik en – handel worden genoemd als voorbeelden waarvan raadsleden ook zelf wel signalen zien of horen.

Het risico dat je als raadslid loopt om zelf beïnvloed te worden met een crimineel oogmerk wordt door de raadsleden verschillend ingeschat. Hierover bestaat geen duidelijke consensus in de raad. Zo wordt bijvoorbeeld de invloed die je als raadslid in je eentje op het besluitvormingsproces kan uitoefenen door sommigen klein geacht. Tegelijkertijd wijzen anderen op de informatiepositie die je als raadslid hebt. Door verschillende raadsleden wordt gewezen op de informatievoorsprong die je als raadslid hebt ten opzicht van ‘gewone’ inwoners en die op bepaalde onderwerpen heel interessant kan zijn voor criminelen. Daarbij wordt door een aanwezige gewezen op de informatie die je als raadslid hebt rondom ruimtelijke ontwikkeling en de grote financiële ontwikkelingen die daarmee gepaard gaan, bijvoorbeeld rondom grondposities. Het risico dat door sommigen wordt gesignaleerd wordt echter niet door alle aanwezigen onderschreven of herkend.

Er wordt gewezen op de noodzaak van een bruikbaar protocol voor raadsleden en dat er een structuur is waarop je kan terugvallen als situaties van oneigenlijke beïnvloeding zich voordoen. Daar valt volgens meerdere raadsleden nog winst te behalen. Er wordt in dat verband nog te weinig in gezamenlijk gesproken over hoe de raad hier als geheel mee omgaat, hoe je elkaar steunt en wat het handelingsperspectief is als je als raadslid hiermee geconfronteerd wordt. Hier ziet een meerderheid van de aanwezigen ruimte voor verbetering.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden per thema de conclusies geformuleerd. Deze resulteren in een aantal aanbevelingen gericht op beleid, de uitvoering en de gemeenteraad.

7.2 Zicht op aard en omvang van ondermijning

Er is weinig literatuur beschikbaar over de aard en omvang van ondermijning in de gemeente Eemsdelta. Het rapport *Ondermijning in het Ommeland (2023)* beschrijft fenomenen als drugshandel, cybercrime, witwassen, mensenhandel en zorgfraude. Drugscriminaliteit blijkt de meest voorkomende vorm, met Delfzijl als belangrijkste hotspot. Er zijn signalen van jongeren die zich bezighouden met drugshandel, maar zicht op de achterliggende netwerken ontbreekt vaak door beperkte politiecapaciteit. Ook cybercrime neemt toe, met name bankhelpdeskfraude en jongeren die als geldezel worden ingezet.

Eemsdelta scoort bovendien hoog op witwasindicatoren, vooral in vastgoed en horeca, hoewel concrete aanwijzingen schaars zijn. Mensenhandel en uitbuiting lijken beperkt, maar worden mogelijk niet altijd herkend. De gemeente kent daarnaast risicofactoren als sociaaleconomische kwetsbaarheid, leegstand van panden, afgelegen locaties en wantrouwen richting de overheid, wat de kans op criminele beïnvloeding vergroot.

In de gesprekken wordt benadrukt dat veel verschijnselen op het snijvlak liggen van openbare ordeproblematiek en ondermijning, maar dat concrete bewijzen voor gewortelde criminele structuren ontbreken. Wel bestaan er blinde vlekken, onder meer rond zorgfraude. Al met al zijn er duidelijke signalen van drugsgerelateerde en digitale criminaliteit, maar geen aanwijzingen voor structurele, diepgewortelde ondermijning binnen de gemeente.

7.3 Beleid

Het gemeentelijke beleid rond de aanpak van ondermijning is neergelegd in het Integraal Veiligheidsbeleid 2022-2025 en het plan van aanpak ondermijning dat voor dezelfde beleidsperiode geldt. In het plan van aanpak is een algemene doelstelling opgenomen rond de gemeentelijke ondermijningsaanpak: *het aanpakken, terugdringen en voorkomen van ondermijning en ondermijnde criminaliteit in de gemeente*. Deze algemene doelstelling is in het plan van aanpak niet verder uitgewerkt in meer concrete, meetbare (SMART-geformuleerde) doelstellingen. In het plan van aanpak zijn wel allerlei acties en maatregelen beschreven die zouden moeten bijdragen aan de aanpak van ondermijning. Deze acties en maatregelen zijn echter niet gekoppeld aan concrete en meetbare doelstellingen. In zoverre maakt het beleid het niet duidelijk bij welke prestaties de doelstellingen gerealiseerd zijn. Verder is over de

huidige beleidsperiode geen sprake (geweest) van een periodieke verantwoording over de geleverde prestaties, uitgevoerde acties en de mate waarin deze een bijdrage hebben geleverd aan de ondermijningsaanpak. Daarmee is de effectiviteit van de (beoogde) ondermijningsaanpak lastig te beoordelen.

Het beleid over de beleidsperiode 2022-2025 heeft geen richting gegeven voor de wijze waarop de aanpak van ondermijning in de praktijk werd uitgevoerd, zo volgt uit de interviews.

In juni 2025 is een nieuw IVB door de raad vastgesteld voor de periode 2026-2029. Dit nieuwe beleidsplan zal nog worden uitgewerkt in een uitvoeringsplan waarin de beoogde activiteiten, doelen en maatregelen concreter worden beschreven.

7.4 Praktijk

Na de gemeentelijke herindeling vier jaar geleden beschikte de gemeente over minimale capaciteit voor de ondermijningsaanpak. De beschikbare capaciteit was ontoereikend, waardoor taken bleven liggen en de ondermijningsaanpak weinig aandacht kreeg. Sinds 2023 zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld en is de OOV- en BOA-capaciteit fors uitgebreid. Voor openbare orde en veiligheid is bijna 8 fte beschikbaar, waarvan ongeveer 1 fte specifiek voor de aanpak van ondermijning. De gemeente heeft daarmee – in vergelijking met gemeenten van vergelijkbare omvang – een relatief ruime OOV-capaciteit voor een adequate aanpak van ondermijning.

Het algemene beeld is dat de gemeente sinds de capaciteitsuitbreiding serieus werk maakt van de aanpak van ondermijning. De aandacht is vooral uitgegaan naar van het creëren van de benodigde organisatorische randvoorwaarden voor een adequate ondermijningsaanpak. Met name op dit vlak heeft de gemeente resultaten behaald. Er is ingezet op het vergroten van bewustzijn en alertheid over risico's van ondermijning en het herkennen van signalen bij medewerkers van de gemeente door bij afdelingen bewustwordingssessies te organiseren. Ook verricht de gemeente verschillende initiatieven gericht op het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid bij inwoners en ondernemers van de gemeente, zoals koffiekar momenten in de wijk en verschillende bewustwordingscampagnes (zoals bij agrariërs, met een Escapeboot en gericht op digitale weerbaarheid).

Verder heeft de gemeente geïnvesteerd in een structuur binnen de gemeente voor het delen van signalen van ondermijning om de informatiepositie verder te versterken. Hoewel de gemeente niet formeel beschikt over een specifiek intern meldpunt, is er wel een Lokaal Informatieoverleg (LIO) opgezet. Dit is een periodiek overleg waar medewerkers van de verschillende afdelingen signalen van ondermijning kunnen inbrengen en waar deze signalen worden besproken en zo mogelijk verrijkt met beschikbare informatie. Signalen die voldoende concreet en verrijkt zijn, worden opgeschaald naar een casustafel om te bespreken welke interventie passend is.

De gemeente beschikt over een BOA ondermijning die hoofdzakelijk naar aanleiding van meldingen en signalen controles verricht. Ook worden preventieve controles gedaan (zoals bij garageboxen) en integrale controles met andere samenwerkingspartners (zoals politie). De controles verbeteren de informatiepositie van de gemeente, maar hebben ook een signaalfunctie waar een preventieve werking van uitgaat. Een aandachtspunt is dat de preventieve controles niet worden uitgevoerd aan de hand van een op voorhand verrichte (periodieke) risicoanalyse op basis van beschikbare informatie. Er vindt bestuurlijke handhaving

plaats. De mate waarin dit gebeurt is vergelijkbaar met andere gemeenten van dezelfde omvang.

De Wet Bibob wordt momenteel beperkt toegepast: enkel bij APV-vergunningen. Daarmee laat de gemeente nog kansen liggen. Ook bij vastgoedtransacties, overheidsopdrachten, subsidies en andere vergunningen (zoals omgevingsvergunningen) kan de wet (risicogericht) worden toegepast. Een knelpunt is dat het draagvlak bij de vakafdelingen voor verruimde toepassing van de Wet Bibob beperkt is, vanwege beperkte kennis en capaciteit.

De samenwerking binnen de gemeente rond de ondermijningsaanpak is groeiende en verloopt volgens gesprekspartners over het algemeen naar tevredenheid. De afdeling OOV wordt binnen de gemeente steeds beter gevonden. De gemeente vervult in toenemende mate zijn regierol rond de ondermijningsaanpak. De samenwerking met onder meer jongeren- en opbouwwerk en de wijkteams in het kader van de (preventieve) wijkgerichte aanpak is in ontwikkeling. Een aandachtspunt vormt de verbinding tussen het sociaal domein en OOV: bij OOV is er geen zicht op de aanpak van zorgfraude.

Verder bestaat een positief beeld over de samenwerking tussen gemeente en politie. Aandachtspunten daarbij zijn recente beperkingen in de informatiedeling vanuit de politie met de gemeente en de beperkte capaciteit waar de politie in de regio mee kampt. Ook worden nog kansen gezien om tussen de gemeente en politie actiever – naast operationele zaken – overleg te voeren over meer tactische en strategische zaken in relatie tot de ondermijningsaanpak.

Ook de samenwerking in de regio is in ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is het opzetten van het regionaal interventieteam waarbij gezamenlijke controles in de regio worden uitgevoerd. De recente vaststelling van de 'Groningse norm' moet een verdere impuls geven aan de regionale samenwerking.

7.5 Zeehavens

Groningen Seaports (GSP) beheert de Eemshaven en de haven van Delfzijl en speelt een belangrijke economische rol in Noord-Nederland. Ondanks de groei en diversiteit van activiteiten in beide havens is er nog altijd beperkt zicht op ondermijnende criminaliteit. Er zijn wel sporadische signalen van drugs- en mensensmokkel, maar harde bewijzen ontbreken nog altijd. De gesloten cultuur en lage meldingsbereidheid binnen de havengebieden maken toezicht en handhaving lastig.

Sinds 2023 wordt gewerkt aan versterking van de samenwerking en informatiepositie in de noordelijke zeehavens. Met steun van het RIEC is de functie Regisseur ondermijning zeehavens ingesteld en is een Uitvoeringsprogramma Veilige en weerbare zeehavens opgesteld. De functie van Regisseur ondermijning zeehavens is gecreëerd met tijdelijke financiering. Het uitvoeringsprogramma richt zich op beveiliging, bewustwording, toezicht en weerbaarheid. Gemeenten, politie, Douane en GSP werken samen via vernieuwde overlegstructuren om informatiedeling en gezamenlijke controles te verbeteren. Hoewel de samenwerking op operationeel niveau is versterkt en het risicobewustzijn toeneemt, blijven concrete resultaten vooralsnog uit. De aanpak bevindt zich nog in de ontwikkelfase en is sterk afhankelijk van individuele inzet en verdere structurele borging.

7.6 Wijkaanpak en collectieve weerbaarheid

De mate van sociale cohesie en sociale controle verschilt in Eemsdelta per woonwijk. Met name de aardbevingsproblematiek en versterkingsopgave zouden ertoe hebben geleid dat inwoners nog minder vertrouwen hebben in de overheid waardoor de meldingsbereidheid nog verder is afgenomen.

Medewerkers van de gemeente en samenwerkingspartners hebben hun twijfels of inwoners van Eemsdelta voldoende weerbaar zijn en of zij zich voldoende bewust zijn van de signalen van ondermijning. Het onderzoek laat zien dat er wat betreft collectieve weerbaarheid dan ook nog stappen dienen te worden gezet. Wel kan worden geconcludeerd dat de gemeente en samenwerkingspartners veel initiatieven ondernemen en maatregelen treffen en goed op weg zijn om de collectieve weerbaarheid en het bewustzijn bij inwoners te vergroten en de meldingsbereidheid omhoog te krijgen. Een belangrijke stap daarin is de wijkgerichte aanpak waarbij op wijkniveau in multidisciplinaire wijkteams wordt samengewerkt. Door bijvoorbeeld de koffiekar-momenten en wijkschouwen worden signalen opgehaald en in het wijkteam-overleg besproken en wordt gekeken of, en zo ja, hoe en door wie het signaal moet worden opgepakt. Gesprekspartners ervaren deze aanpak als effectief en waardevol, maar er kan volgens hen nog meer preventief en planmatig in woonwijken worden samengewerkt.

Verder wordt er veel ingezet op het voorkomen dat jongeren (nog meer) in aanraking komen met ondermijnende criminaliteit. Zo zijn op de Campus stewarts en jongerenwerkers aanwezig en spreekt de politie ook geregeld op de Campus met jongeren, voeren politiemedewerkers kluiscontroles uit en wordt voorlichting gegeven aan jongeren en leerkrachten. Ook is in Eemsdelta het Preventief Interventie Team actief en worden interventies aangeboden om in een zo vroeg mogelijk stadium problemen bij risicojongeren aan te pakken.

7.7 De rol van de gemeenteraad

Het thema ondermijning komt regelmatig aan bod in de gemeenteraad. De raad was betrokken bij de ontwikkeling van het nieuwe Integraal Veiligheidsbeleid (IVB), onder meer via een participatieplan en een veiligheidsavond waar zij input konden geven. Vooral het uitvoeringsplan, waarin concrete acties voor de komende periode worden uitgewerkt, riep veel vragen op. Het IVB is op 25 juni 2025 vastgesteld.

De afgelopen jaren is de raad meerdere keren geïnformeerd over de regionale aanpak van ondermijning en ontving zij jaarverslagen over toezicht en handhaving. Structurele brede verantwoording ontbreekt echter. Het voornemen is nu om jaarlijks een veiligheidsavond te organiseren voor de gemeenteraad.

De eigen rol als raadslid en het risico dat je als raadslid loopt om met een crimineel oogmerk beïnvloed te worden, komt nog onvoldoende aan bod in de raad. Tijdens een sessie op 24 september 2025 bleek dat raadsleden verschillende opvattingen hebben over de mate van concreetheid van de informatievoorziening over de aanpak van ondermijning.

7.8 Tot slot

Dit rekenkameronderzoek laat zien dat de gemeente sinds medio 2023 veel meer prioriteit is gaan geven aan de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Daartoe is structureel substantiële capaciteit toegevoegd aan het subteam Veiligheid. Er is aantoonbaar werk gemaakt van het creëren van de juiste randvoorwaarden binnen de organisatie door de informatiehuishouding en -positie te versterken, door in te zetten op preventie en ambtelijke en maatschappelijke weerbaarheid. Ook de wijkgerichte aanpak kan hierbij een belangrijke rol spelen. Door zowel in te zetten op preventie als repressie zet de gemeente de juiste stappen om de risico's op ondermijning in de gemeente te verkleinen. Wat hier de precieze effecten en opbrengsten van zullen zijn, zal de komende beleidsperiode duidelijk moeten gaan worden.

Ten slotte dient hierbij nadrukkelijk te worden aangegeven dat het herstel van vertrouwen in de overheid een centrale rol dient te spelen bij de aanpak van ondermijning. De door inwoners ervaren legitimiteit van de overheid is, mede door de jarenlange tekortschietende versterkingsoperatie ernstig aangetast. Het onderzoek laat zien dat het wantrouwen richting de overheid door velen als zeer problematisch wordt beschouwd. Om effectief overheidsbeleid te kunnen uitvoeren is het van het grootste belang dat inwoners legitimiteit toekennen aan de overheid en haar handelen. Doet zij dat niet, dan zullen inwoners minder geneigd zijn regels na te leven, zal normafwijkend gedrag minder snel worden afgekeurd en erodeert de maatschappelijke weerbaarheid. Een overheid die in de ogen van haar inwoners problemen niet oplost creëert daarmee ruimte voor criminaliteit die wel oplossingen belooft, voorziet in behoeften en geld. Herstel van vertrouwen in de overheid dient daarom als rode draad door het ondermijningsbeleid te lopen en te zijn ingebed in alle facetten die het beleid rijk is.

7.9 Aanbevelingen

Beleid

- Werk de algemene ambities in het nieuwe IVB 2026-2029 concreet uit en geef duidelijk aan welke acties en maatregelen – gegeven de beschikbare capaciteit – de komende beleidsperiode prioriteit krijgen.
- Het werken aan herstel van vertrouwen in de overheid dient als rode draad door het ondermijningsbeleid te lopen. Zorg dat bij alle projecten, acties en maatregelen (voor zover mogelijk) het herstel van vertrouwen een belangrijk onderdeel vormt.
- Leg periodiek verantwoording af over de uitvoering van het beleid, zodat inzichtelijk wordt welke acties zijn uitgevoerd, wat de resultaten daarvan waren en hoe deze een bijdrage hebben geleverd aan de beoogde ondermijningsaanpak.
- Wees alert op de kansen die zich vanuit de Regiodeal Oost-Groningen of Nij Begun aandienen om plannen te initiëren gericht op de beleidsdoelen uit het Integraal Veiligheidsbeleid. Houd daarbij oog voor de personele capaciteit die nodig is om dergelijke plannen te realiseren.

Uitvoering

- Breng het thema ondermijning periodiek (jaarlijks) onder de aandacht bij medewerkers van de gemeente om het bewustzijn en de alertheid voor de risico's van ondermijning op peil te houden. Bijvoorbeeld door het thema in afdelingsoverleggen aan de orde te stellen en bewustwordingssessies te (blijven) organiseren. Schenk aandacht aan de signalen en risico's van ondermijning in algemene zin, maar benadruk ook signalen en risico's die voor specifieke afdelingen gelden. Zorg er daarbij voor dat het concreet wordt

(voorbeelden, casuïstiek, dilemma's), zodat het zo dicht mogelijk bij de eigen functie en het werkgebied van medewerkers blijft.

- Versterk het ondermijningsbewustzijn bij professionals die actief zijn in de wijkteams. Maak hen bekend met de indicatoren en signalen die duiden op ondermijning en houdt deze kennis op peil door middel van periodieke/jaarlijkse trainingen.
- Richt een specifiek intern meldpunt in voor het melden van signalen van ondermijning. Communiceer intern over de wijze waarop signalen kunnen worden ingebracht en koppel terug naar de melder wat het vervolg is.
- Overweeg om een periodiek ambtelijk overleg tussen de gemeente en politie om tactische en strategische zaken rond de aanpak van ondermijning te bespreken of benut het bestaande Tactisch Veiligheidsoverleg ook actief voor overleg over tactische en strategische vraagstukken.
- Voer periodiek een risicoanalyse uit op basis van beschikbare informatie (zoals bevindingen uit controles, gedeelde signalen, informatie uit scans etc.) zodat op voorhand een weloverwogen keuze kan worden gemaakt over het beoogd aantal preventieve (risicogerichte) controles en de locaties/branches waar deze controles worden verricht.
- Zorg voor een duidelijke verbinding tussen het sociaal domein en OOV voor een adequate aanpak van zorgfraude.
- Beperk de inzet van de Wet Bibob niet tot vergunningen, maar verbreed de toepassing (risicogericht) naar vastgoedtransacties, overheidsopdrachten en subsidies.

De gemeenteraad

- Ga als presidium van de nieuw aangetreden gemeenteraad in 2026 met elkaar in gesprek over de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Stel met elkaar vast met welke mate van concreetheid je als raad geïnformeerd wenst te worden over de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Houd daarbij oog voor het dilemma tussen enerzijds informatievoorziening aan de raad die tijdig en adequaat is en anderzijds het feit dat informatie over ondermijningscasuïstiek gevoelig en vertrouwelijk kan zijn en waarvan openbaarmaking schadelijk zou kunnen zijn.
- Informeer de raad periodiek over de ontwikkelingen en resultaten van de gemeentelijke aanpak van ondermijning. Vraag daarbij steeds expliciet of de informatievoorziening aan de behoeften van de raad voldoet.
- Ga als raad periodiek met elkaar in gesprek over je eigen rol als raadslid, de risico's die je loopt om beïnvloed te worden met een crimineel oogmerk, welke waarborgen je met elkaar creëert om die risico's te verkleinen en hoe je handelt als dergelijke situaties zich voordoen.
- Om als gemeenten Eemdelta en Het Hogeland op termijn een serieuze en betrouwbare partner te zijn en te blijven in de aanpak van ondermijning in Groningen Seaports, verdient het aanbeveling om de rol van Regisseur ondermijning zeehavens te bestendigen door de functie structureel te financieren.

Bijlage 1: Deelvragen

Onderzoeksvragen

1. Wat is de aard en omvang van ondermijning in Eemsdelta?
2. Hoe is de informatiepositie van de gemeente Eemsdelta? Op welke 'witte vlekken' heeft de gemeente momenteel geen zicht?
3. Welk beleid heeft de gemeente Eemsdelta vastgesteld om georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit aan te pakken en welke doelen en activiteiten vloeien voort uit dit beleid?
4. Is het beleid bruikbaar en uitvoerbaar en geeft het daarmee voldoende richting en houvast bij de aanpak van ondermijning?
5. Zijn de organisatorische randvoorwaarden die noodzakelijk voor een adequate aanpak van ondermijning aanwezig?
6. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeente en haar samenwerkingspartners?
7. In welke mate is er gebruik gemaakt van het bestuurlijke instrumentarium en welke andere acties en maatregelen zijn uitgevoerd?
8. Welke resultaten zijn behaald en wordt daarmee voldaan aan de doelstellingen uit het IVB 2022 – 2025 en het uitvoeringsprogramma aanpak ondermijning?
9. Wat kan gezegd worden over de collectieve weerbaarheid?
10. Wat is gedaan ter vergroting van de maatschappelijke weerbaarheid?
11. Hoe is de gemeenteraad van Eemsdelta betrokken bij de ondermijningsaanpak (kaders stellen en controleren), onder meer wat betreft doelen en effecten?
12. Hoe bewust is de raad zich van zijn eigen rol bij (het voorkomen van) ondermijning?

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoor ding

Deskresearch

In het kader van het onderzoek zijn alle relevante (beleids)documenten geraadpleegd die betrekking hebben op de ondermijningsaanpak. Het ging daarbij zowel om gemeentelijke documenten (waaronder het Integraal Veiligheidsbeleid en het plan van aanpak ondermijning) als regionale/provinciale documenten (zoals de Groningse norm en uitvoeringsprogramma zeehavens). Ook zijn relevante onderzoeksrapporten en andere beschikbare documenten bestudeerd die nader inzicht geven in de aard en omvang van ondermijning en de belangrijkste en risicovolle ondermijnende fenomenen in Eemsdelta. Daarnaast zijn bij de gemeente beschikbare cijfermatige gegevens opgevraagd over de inzet van het bestuursrechtelijk instrumentarium.

Interviews

De informatie die is verkregen uit de deskresearch is uitgediept en aangevuld aan de hand van interviews met betrokkenen van de gemeente en bij verschillende samenwerkingspartners: Douane, Groningen Seaports, OM, politie en RIEC. De interviews zijn benut om een nader beeld te krijgen van de ondermijningsaanpak in de praktijk en de samenwerking op dit gebied. Ook zijn gesprekspartners bevraagd over de informatie die zij hebben over de fenomenen van ondermijning in de gemeente.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

Gesprekspartner	Organisatie
Programmamanager ondermijning	Douane
Aandachtsfunctionaris mensenhandel	Gemeente Eemsdelta
Beleidsadviseur OOV	Gemeente Eemsdelta
Beleidsadviseur OOV	Gemeente Eemsdelta
BOA ondermijning	Gemeente Eemsdelta
Burgemeester	Gemeente Eemsdelta
Teamleider Klantcontactcentrum	Gemeente Eemsdelta
Regisseur ondermijning zeehavens	Gemeente Het Hogeland
Nautisch adviseur	Groningen Seaports
Plaatsvervangend havenmeester	Groningen Seaports
Gebiedsofficier van justitie	Openbaar Ministerie
Operationeel expert	Politie
Beleidsmedewerker en ondermijningsspecialist	RIEC Noord-Nederland
Projectleider	RIEC Noord-Nederland

Observaties integrale controle en lokaal informatieoverleg

Om een inzicht te krijgen in hoe de aanpak van ondermijning in de praktijk gestalte krijgt is meegelopen met een integrale controle bij een azc. Bij deze controle . Tijdens deze controle was er gelegenheid om met de betrokkenen in gesprek te gaan over de lokale problematiek, de gekozen aanpak bij de controle en de ervaringen met hoe de samenwerking tussen de deelnemende partijen verloopt. Daarnaast is een vergadering van het lokaal informatieoverleg (LIO) bijgewoond om een nader beeld te krijgen . Na afloop van dit overleg is tevens gesproken met de aanwezige beleidsadviseur OOV over de ervaringen met het LIO.

Het bijwonen van een controle door het RIT is niet gelukt. Er stond gedurende de onderzoeksperiode een gepland, maar deze controle is uitgesteld naar halverwege december 2025.

Onderzoek naar collectieve weerbaarheid

Om meer zicht te krijgen op de collectieve weerbaarheid in Eemsdelta en de gemeentelijke aanpak van ondermijning zijn twee woonwijken nader onderzocht. Voorafgaand aan en ten behoeve van het selecteren van de woonwijken zijn diverse informatiebronnen geraadpleegd over de woonwijken in Eemsdelta. Het betreft in dit geval CBS-data, de gebiedskompassen Eemsdelta, het dashboard openbare-orde-en-veiligheid en informatie die beschikbaar is via www.allecijfers.nl. Ook tijdens de interviews is aan gesprekspartners gevraagd welke woonwijken het beste zouden kunnen worden betrokken in het onderzoek en waarom dat het geval is. Op basis van de verzamelde informatie zijn twee woonwijken geselecteerd.

Ten aanzien van de twee woonwijken zijn in totaal zes (groeps)interviews afgenomen (drie gesprekken per woonwijk) met de professionals die werkzaam zijn in de wijk, de buurten kennen en in contact staan met de inwoners. Aan de gesprekken hebben twee wijkagenten, een gebiedsregisseur, een sociaal werker, een opbouwwerker en twee jongerenwerkers deelgenomen. Geprobeerd is om ook buurt- of wijkvereniging en andere professionals te betrekken in het onderzoek. Dat is helaas ondanks het sturen van diverse mails en reminders niet gelukt. Al met al konden wel voldoende gesprekken plaatsvinden om een goed beeld te krijgen van de collectieve weerbaarheid en de wijze waarop in de woonwijken ondermijnende criminaliteit wordt aangepakt.

Groepsgesprek met raadsleden

Om de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de aanpak van ondermijning en de informatiebehoefte van de raad in beeld te brengen is een groepsgesprek gevoerd met een vertegenwoordiging van de raad. Bij dit gesprek waren 21 raadsleden aanwezig van acht verschillende fracties.

Bijlage 3: Toelichting uitvoeringsplan ondermijning 2021

Hieronder is een nadere toelichting opgenomen ten aanzien van de prioriteiten, thema's en activiteiten/maatregelen die in het *Uitvoeringsplan aanpak ondermijning 2021* (bijlage bij het IVB 2022-2025) zijn beschreven.

Prioriteiten (hoofdthema's)

In het uitvoeringsplan zijn vier hoofdthema's benoemd die de focus vormen van de aanpak van ondermijning. Deze thema's zijn gebaseerd op het ondermijningsbeeld dat in 2017 is opgesteld voor Ommelanden Noord. De volgende thema's staan in het beleid centraal:

- Georganiseerde drugscriminaliteit, met nadruk op hennepcultuur en drugshandel.
- Witwassen en fraude, onder meer via vastgoed, subsidies en dekmantelbedrijven.
- Mensenhandel en -smokkel, met nadruk op arbeidsuitbuiting van migranten.
- Niet (direct) strafbare ondermijning, zoals de aanwezigheid van Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's) en criminele jeugdbendes.

Randvoorwaarden (pijlers)

Om deze thema's aan te kunnen pakken zijn in het plan van aanpak drie randvoorwaarden geformuleerd. Deze randvoorwaarden vormen de 'pijlers' voor een effectieve aanpak rond de hoofdthema's. Het gaat om de volgende randvoorwaarden:

Collectieve weerbaarheid

Deze pijler richt zich op versterking van collectieve weerbaarheid. Daarbij gaat het zowel om bestuurlijke als maatschappelijke weerbaarheid. Er wordt ingezet op het vergroten van bewustwording bij de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad (bestuurlijke weerbaarheid) en bij inwoners en ondernemers (maatschappelijke weerbaarheid) via onder meer trainingen, informatieavonden en communicatiecampagnes.

Informatiepositie

Deze pijler is gericht op het verbeteren van de informatiedeling binnen de gemeente en met ketenpartners met het oog een verstreken van de informatiepositie voor een effectieve bestrijding van ondermijnende activiteiten door:

- opstarten van een casustafel ondermijning voor het bespreken en oppakken van signalen (eventueel in samenwerking met ketenpartners);
- privacy-proof maken van informatiebronnen en -uitwisseling;
- aanleggen van een database met een overzicht van leegstaande panden;
- uitvoeren van adrescontroles en werkwijze herzien;

- in kaart brengen van witte vlekken: gebieden waar weinig overzicht is (havens, buitengebied, industrieterreinen, zorgfraude).

Bestuurlijk (juridisch) instrumentarium

Inzet van bestuurlijke instrumenten zoals het intrekken van vergunningen en uitkeringen, sluiting van panden (Opiumwet), toepassing van de Wet Bibob en het toepassen van bevoegdheden van de burgemeester om de openbare orde te handhaven bij het aantreffen van drugs, vuurwapens en/of explosieven. Ook is een onderdeel het opstellen en het actualiseren van beleid rond de inzet van de bestuurlijke instrumenten, zoals actualiseren van de APV, coffeeshopbeleid, horeca- en evenementenbeleid, Bibob-beleid en 13b Opiumwet-beleid en het stellen van regels rond kamerverhuur.

Activiteiten en maatregelen per thema

In het uitvoeringsplan wordt per thema nader ingegaan op de bijbehorende aanpak. Per thema worden verschillende maatregelen en activiteiten genoemd. In de bijlage bij het plan van aanpak zijn de meeste maatregelen en activiteiten nog beknopt nader toegelicht. Bij verschillende maatregelen is niet concreet benoemd welk doel precies wordt beoogd met de betreffende maatregel. Bij een deel van de maatregelen is vermeld wanneer is gestart met de uitvoering van de maatregel of wanneer daarmee wordt gestart. Bij een ander deel van de maatregelen is geen concreet tijdsplan benoemd. Hieronder is een overzicht weergegeven van alle activiteiten en maatregelen uit het uitvoeringsplan.

Georganiseerde drugscriminaliteit:	
Wat	Toelichting
Opstellen van een branchescan/analyse op vastgoed en drugs	Database leegstaande panden is opgesteld Start inzet controles per 2022
Monitoring van signaalallocatie (branchescan)	Door te blijven monitoren blijft de regie bij de overheid Versterking gevoel van veiligheid Preventief signaal
Inzetten van bestuurlijk instrumentarium (herziening Damoclesbeleid, afspraken over bestuurlijke rapportages politie, actualiseren hennepconvenant)	Herzien Damoclesbeleid Afspraken maken over bestuurlijke rapportages politie Actualiseren hennepconvenant Coffeeshopbeleid (geactualiseerd in 2021)
Aandacht voor horecagelegenheden havenlocaties 'witte vlekken'	Opstellen nieuw horecaconvenant Mogelijkheid exploitatievergunningen onderzoeken Ontwikkelingen beleid toetsing 'levensgedrag' Inzet havenoverleg Projectleiders zeehavens gemeenten Eemsdelta en Het Hogeland

Witwassen en fraude	
Wat	Toelichting

Project ongebruikelijk bezit	Afpakplein Noord-Nederland (samenwerking politie, OM, Belastingdienst, RIEC, gemeenten en FIOD) gericht op het afpakken van crimineel verdiend vermogen bij integrale onderzoeken
Meervoudige inzet Wet Bibob	Inzet Bibob bij bedrijfspanden in combinatie met opnemen van een verplichting voor een exploitatievergunning in de APV Ondersteuning RIEC bij inzet Bibob
Afspraken tussen burgerzaken en vastgoed over adrescontrole.	Afspraken maken over inschrijvingen (panden), vastgoed en uitvoeren privacycheck
Controles op horeca en leegstaande panden.	Periodieke inzet op controles (leegstaande) panden/woningen, al dan niet in combinatie met voorlichting, vergroten van awareness bij verhuurders en zorgen voor een betere relatie tussen verhuurders, politie en gemeente. Eventuele signalen inbrengen en monitoren (casustafel ondermijning)
Kamerverhuurbeleid	Regulering (kamer)verhuurbeleid

Mensenhandel en -smokkel:	
Wat	Toelichting
Inrichting van een casustafel sociaal domein.	Werkafspraken over binnenkomst van signalen. De signalen worden niet alleen in het sociaal domein belegd maar ook gedeeld met partners intern en extern. Inzetten afdeling Zorg & Veiligheid
Gebruik van barrièremodellen om uitbuitingsstructuren te doorgronden.	Door het invullen van het barrièremodel wordt overzichtelijk welke partijen zich bezig (kunnen) houden met mensenhandel en -smokkel en wordt inzichtelijk welke instrumenten kunnen worden ingezet in de strijd tegen mensenhandel en -smokkel. Ketenregie ZVHG
Trainingen voor professionals om signalen van arbeidsuitbuiting te herkennen.	

Niet (direct) strafbare ondermijning: aanpak OMG's	
Wat	Toelichting
Wijzigen APV: verbod zichtbare uitingen verboden organisaties	Deze strafbaarstelling houdt in dat het verboden wordt om op openbare plaatsen, in voor het publiek openbare gebouwen en daarbij behorende erven en bij evenementen zichtbaar goederen te dragen, bij zich te hebben of te vervoeren die uiterlijke kenmerken zijn van een organisatie die bij rechterlijke uitspraak of bestuurlijk besluit verboden is verklaard of ontbonden is vanwege strijd met de openbare orde.
Monitoren leden OMG's	

Niet (direct) strafbare ondermijning: aanpak criminele jeugdbendes	
Wat	Toelichting
Jeugdcriminaliteitsbeeldanalyse	

In kaart brengen sleutelplaatsen jeugdcriminelen	Zichtbaar handhaven en preventief signaal afgeven
Opsporingsonderzoeken naar harde kernleden	Leden en families in kaart brengen
Perspectief school of werk (rode loper coaching project)	Rode loper coaching is een integrale persoonsgerichte aanpak om kwetsbare jongeren (16-27 jaar) toe te leiden naar school of werk. Het is een preventieve aanpak om criminaliteit door jongeren te voorkomen. Samenwerkingsverband met bedrijven (stageplek en perspectief op werk) Afspraken met onderwijsinstanties
Gerichte aanpak jeugdcriminaliteit (top 600 aanpak)	Onderzoeken en integreren aanpak jeugdcriminaliteit (top 600 aanpak, 7 stappen methode, plus min mee methoden, inzet gebiedsgerichte wijkaanpak, snelle inzet persoonsgeboden aanpak)
Inzet project straatwaarde	

In het uitvoeringsplan wordt vermeld dat de fasering in tijd in de aanpak noodzakelijk is, omdat de beschikbare capaciteit onvoldoende is om alle acties die in het uitvoeringsplan zijn opgenomen meteen op te pakken. Hoewel bij verschillende maatregelen is benoemd wanneer is gestart met de uitvoering of wanneer moet worden gestart, blijkt uit het uitvoeringsplan niet welke maatregelen specifiek prioriteit hebben in de aanpak.

pro facto