

Onderzoek naar ondermijning

Rekenkamer Dordrecht



Colofon

Rekenkamer Dordrecht:

Steven Oostlander (voorzitter)

Femke Sijbrandi

Secretariaat Rekenkamer

Postbus 8, 3300 AA Dordrecht

rekenkamercommissie@dordrecht.nl

dordrecht.nl/rekenkamercommissie

Social media

X @RKCDordrecht

Instagram @rkdord

LinkedIn <https://www.linkedin.com/in/rekenkamer-dordrecht-b340081b6>

Sylvia Khadjé | Bestuursassistent

E-mail: s.khadje@dordrecht.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door:

Pro facto



Auteurs: Mr. Joachim Bekkering, Mr. Tinka Floor, Mr. Nicolette Woestenburg

Opdrachtgever: Rekenkamer Dordrecht

Publicatiedatum: 3 juni 2025

Inhoud

Deel 1:	5
Conclusies en aanbevelingen	6
Inleiding	6
Conclusies	6
Aanbevelingen	10
Reactie college	12
Deel 2:	15
1. Inleiding	16
1.1 Context en aanleiding	16
1.2 Doel van het onderzoek	16
1.3 Onderzoeksvragen en -thema's	17
1.4 Onderzoeksaanpak	17
1.5 Leeswijzer	20
2. Hoe ziet ondermijning in Dordrecht eruit en hoe groot is het probleem?	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Ondermijning in Dordrecht	21
2.3 Meldingen van inwoners en professionals	24
2.4 Informatiepositie van de gemeente	25
3. Beleid	26
3.1 Inleiding	26
3.2 Vastgestelde beleidsdocumenten	26
3.3 Doelen van de ondermijningsaanpak	27
3.4 Doeltreffendheid van de ondermijningsaanpak	29

4. Uitvoering van de aanpak van ondermijning	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Organisatie en capaciteit bij de gemeente voor de aanpak van ondermijning	30
4.3 Uitvoering	32
4.4 Regie door de gemeente	38
4.5 Samenwerking met andere betrokken organisaties	40
4.6 Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Dordt West	42
5. Weerbaarheid	44
5.1 Inleiding	44
5.2 Bewustzijn en weerbaarheid binnen de ambtelijke organisatie	44
5.3 Organisatorische waarborgen	46
6. De rol van de gemeenteraad	47
6.1 De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad	47
6.2 Bewustzijn van de raad over eigen rol bij ondermijning	48
6.3 Financiering van de ondermijningsaanpak	49
Bijlage 1 Deelvragen	50
Bijlage 2 Bestudeerde documenten	51
Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners	52

Deel 1:

Conclusies en aanbevelingen en reactie college (Bestuurlijke nota)

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De rekenkamer Dordrecht heeft Pro Facto opdracht gegeven onderzoek te doen naar de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Dordrecht. Typisch voor ondermijning is dat de onderwereld (criminelen) en de bovenwereld (bedrijven, overheid en inwoners) met elkaar vermengd raken. Criminelen gebruiken bijvoorbeeld legale bedrijven, diensten en overheidsinstanties om illegale activiteiten, zoals drugshandel of witwassen, te kunnen uitvoeren of verbergen.

Dit rapport beschrijft de bevindingen en conclusies van het onderzoek en bevat een aantal aanbevelingen. De centrale vraag van het onderzoek is:

Wat is de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Dordrecht, 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?

In dit eerste deel van het rapport worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Het tweede deel van het rapport bevat de nota van bevindingen en een beschrijving van de onderzoeksopzet.

Conclusies

Algemene conclusie

De gemeente Dordrecht werkt planmatig aan de aanpak van ondermijning. De processen en de structuur zijn op orde: er zijn verantwoordelijken aangewezen en er is capaciteit voor vrijgemaakt, met een hoofdrol voor het 'kernteam ondermijning' bij team Veiligheid. Er zijn duidelijke uitvoeringsplannen waarin prioriteiten, taken en acties (wie doet wat?) met een daarbij horende planning zijn uitgewerkt. De gemeente heeft geen concrete, meetbare doelen gesteld voor de aanpak van ondermijning: wat wil ze precies bereiken en wanneer? Daardoor is lastig te meten of de aanpak effect heeft: worden de doelen bereikt en hoe(veel) draagt de aanpak bij aan het verminderen van ondermijning? Het meten van de effectiviteit van de aanpak van ondermijning is altijd lastig, omdat ondermijning per definitie ongrijpbaar is en betekent dat criminelen onder de radar proberen te blijven. Maar concrete doelen maken dit wel makkelijker.

Hiermee hangt samen dat de gemeente zicht heeft op *wát* er gebeurt aan ondermijnende criminaliteit (welke soorten/thema's, zoals drugscriminaliteit, mensenhandel en fraude, en ontwikkelingen daarin), maar niet op de *grootte en ernst* van de verschillende vormen van ondermijning. Als dat beeld er niet is, kan de gemeente de ontwikkelingen en de invloed van de aanpak hierop ook niet bijhouden.

De ondermijningsaanpak in Dordrecht wordt gedragen door zowel de gemeente als de vaste samenwerkingspartners (zoals politie, Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) en Openbaar Ministerie (OM)) en daarmee is er een integrale aanpak. Doelen en acties worden van begin tot eind samen bedacht, uitgevoerd en besproken, waardoor de verschillende organisaties elkaar kunnen aanvullen en versterken. Hierin onderscheidt Dordrecht zich positief van veel andere gemeenten.

Hoe ziet ondermijning in Dordrecht eruit en hoe groot is het probleem?

Zoals hiervoor genoemd heeft de gemeente een beeld van *wat* er aan ondermijning speelt in Dordrecht, maar niet wat de *grootte en ernst* is van de verschillende vormen van ondermijning. De gemeente en de organisaties waarmee ze samenwerkt zijn zich bewust van deze beperkte informatiepositie. Ze werken bijvoorbeeld aan een 'ondermijningsbeeld', een overzicht met informatie en cijfers over ondermijning. Dit overzicht is er nu alleen voor de regio en nog niet voor de gemeente. Het opstellen van zo'n ondermijningsbeeld voor Dordrecht is belangrijk voor een goede informatiepositie.

Het signaleren en melden van ondermijning in de wijk door professionals zoals wijkmanagers en medewerkers in het sociaal domein gebeurt nog weinig. Meer 'ogen en oren' in de wijken zijn nodig om de informatiepositie te vergroten. De gemeente en partners hebben de afgelopen jaren veel acties ondernomen om te zorgen dat inwoners en ondernemers signalen van ondermijning herkennen en melden, zoals themabijeenkomsten. Het resultaat is nog beperkt, doordat het lastig is voor de gemeente en samenwerkende organisaties om inwoners en ondernemers te bereiken. Dat is een aandachtspunt. Er is een communicatieplan om inwoners, ondernemers, pandeigenaren en professionals mee te nemen in de aanpak van ondermijning, maar dat is niet goed uitgevoerd. Nog meer en blijvende aandacht hiervoor draagt bij aan meer zicht op ondermijning, wat onmisbaar is voor een betere en gerichtere aanpak.

Beleid

Het belangrijkste beleidsdocument voor de aanpak van ondermijning is het door de raad vastgestelde *Integraal Veiligheidsplan 2023-2026* (het IVP) waarin maatschappelijke veiligheid – met als onderdeel de ondermijningsaanpak – een van de speerpunten is. De ondermijningsaanpak is uitgewerkt in uitvoeringsplannen voor de jaren 2023-2024 en 2025-2026. Hierin wordt de doelstelling voor de ondermijningsaanpak expliciet benoemd en wordt concreet aangegeven op welke manier de gemeente de doelstelling wil bereiken en wat daar per onderdeel ('pijler') van de aanpak voor nodig is. Er staan dus – in tegenstelling tot het IVP – concrete actiepunten in. Ook op dit punt onderscheidt Dordrecht zich positief van veel andere gemeenten, blijkt uit diverse rekenkameronderzoeken.

In het IVP wordt expliciet aandacht besteed aan de vraag hoe inwoners en ondernemers bij kunnen dragen aan de gemeentelijke ondermijningsaanpak. Hierin onderscheidt Dordrecht zich positief van

andere gemeenten waar de onderzoekers ondermijningsonderzoeken hebben gedaan. In de IVP's van die gemeenten werd de rol van inwoners en ondernemers vaak niet zo expliciet beschreven.

Uitvoering van de ondermijningsaanpak

Wat positief opvalt in Dordrecht is dat de aanpak van ondermijning wordt 'gedragen' door de gemeente en de ketenpartners (politie, RIEC, OM, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Sociale Dienst Drechtsteden) samen. Die goede en hechte samenwerking in de hele aanpak draagt bij aan een succesvolle ondermijningsaanpak. Hoewel het effect van de aanpak op ondermijnende criminaliteit niet goed te meten is – in het algemeen, maar zeker in Dordrecht door het ontbreken van concrete doelen en zicht op de grootte van het probleem –, is het op basis van dit onderzoek waarschijnlijk dat het samenwerken en krachten bundelen de kans op succesvolle bestrijding van ondermijning groter maakt dan als alle organisaties dit apart zouden doen.

De gemeente heeft binnen team Veiligheid genoeg capaciteit, expertise en aandacht voor de aanpak van ondermijning: er is een kernteam ondermijning, dat bestaat uit vijf medewerkers van team Veiligheid en administratieve ondersteuning. De rolverdeling is duidelijk met de projectleider als voorzitter die binnen en buiten de organisatie zichtbaar en bekend is. Ook bij andere teams zijn vaste medewerkers betrokken. Verbetering is mogelijk en gewenst door het vergroten van kennis en daarmee bewustzijn in de organisatie van de Wet Bibob.¹ Daarvoor is meer capaciteit nodig. Ook team Handhaving kan meer ondermijning signaleren en aanpakken wanneer de capaciteit wordt vergroot, zodat meer dan één medewerker alle tijd kan besteden aan het thema.

De gemeente neemt de regie in de aanpak van ondermijning. De projectleider van het kernteam verbindt als 'spin in het web' collega's intern en extern met elkaar. Er is lokaal een structuur waarbinnen goed wordt samengewerkt met partners en maatregelen worden vastgelegd en uitgevoerd in samenwerking met de partners. Dit blijkt onder meer uit de integrale handhavingscontroles die meerdere keren per jaar georganiseerd worden op initiatief van de gemeente en door het actief beheren van de agenda bij verschillende overleggen zoals de regiegroep en het casusoverleg.

De samenwerking tussen de gemeente en de regionale en lokale partners verloopt goed. Naast de politie, het RIEC en het OM zijn zoals genoemd ook de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Sociale Dienst Drechtsteden als vaste samenwerkingspartners betrokken bij de aanpak. In verschillende overleggen en activiteiten zoals de integrale controles wordt dit aangevuld met andere overheden en samenwerkingen in de regio, toezichthouders/handhavers (bijvoorbeeld Douane en Kansspelautoriteit), woningcorporaties en jongerenwerk. Hoewel de meeste organisaties de

¹ De Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) regelt dat overheden een integriteitstoets kunnen doen, waarbij ze vooraf onderzoeken of er risico is op crimineel misbruik van bijvoorbeeld vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten.

samenwerking als positief ervaren, weten andere organisaties dan de hiervoor genoemde vaste ketenpartners minder goed hun weg te vinden in de vele overleggen over veiligheid en ondermijning. Ook is voor hen niet altijd duidelijk waarom zij bij sommige overleggen (of bij sommige agendapunten) zijn aangesloten. Dat is een punt van aandacht. De hoeveelheid overleggen en de overlap zorgt momenteel voor onduidelijkheid.

In de wijken in Dordt West is vanwege het Nationaal Programma Dordt-West meer financiële ruimte om in te zetten op interventies die horen bij de aanpak van ondermijning. De aanpak kan in die wijken daardoor intensiever worden ingezet. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de gemeente om een gebiedsgerichte aanpak te introduceren; de ondermijningsaanpak is thematisch en blijft dat ook. De gemeente ziet dit programma en de daarvoor beschikbare middelen als een mogelijkheid om initiatieven en acties op kleine schaal in praktijk te brengen en deze later door te ontwikkelen naar een Dordrecht-brede aanpak. De aanpak van het Nationaal Programma Dordt West kan daarmee de integrale ondermijningsaanpak versterken.

Weerbaarheid

Het bewustzijn over ondermijning en de aanpak daarvan is goed bij medewerkers die betrokken zijn bij de ondermijningsaanpak. Zij weten ook waar ze met signalen terecht kunnen en hoe ondermijningsvragen bespreekbaar gemaakt kunnen worden. Dat geldt echter niet voor alle medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie. Niet alle medewerkers zijn bijvoorbeeld op de hoogte van de manier waarop ondermijningssignalen gemeld kunnen worden en niet alle medewerkers lijken voldoende in staat te zijn om zulke signalen te herkennen. De laatste jaren is er minstens één keer per jaar een bewustwordingssessie over ondermijning georganiseerd voor medewerkers. Dat is in veel andere gemeenten niet gebruikelijk. Ook hier onderscheidt Dordrecht zich dus positief. De bewustwordingssessie is toegankelijk voor alle medewerkers en wordt goed bezocht, hoewel deze niet verplicht is. Op dit moment is het thema ondermijning niet als een verplicht onderdeel in het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers opgenomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het vergroten van het bewustzijn over ondermijning een punt van aandacht blijft de komende jaren. Het continueren van de bewustwordingssessies is daar een instrument voor. Tegelijkertijd is het goed met elkaar na te denken over het inzetten van extra methoden om het bewustzijn te vergroten. Ook kan overwogen worden aanwezigheid bij de jaarlijkse bewustwordingssessies te verplichten. Het meerdere keren deelnemen aan een bewustwordingssessie biedt de mogelijkheid nieuwe tendensen en ontwikkelingen te bespreken en heeft daarom zeker meerwaarde.

Binnen de verschillende teams is er ruimte om in het algemeen over de thema's ondermijning en weerbaarheid het gesprek met elkaar te voeren. In een aantal teams gebeurt dit ook echt, maar op dit punt is er ruimte voor verbetering. Het gebeurt nu veelal ad hoc en vrijblijvend. Als het gesprek

over ondermijning plaatsvindt, gebeurt dat vaak niet met het hele team. Daarnaast wordt er niet team overstijgend gesproken over het thema ondermijning. Daar bestaat binnen de organisatie wel behoefte aan, bijvoorbeeld om best practices uit te wisselen met het herkennen van en omgaan met signalen van ondermijning.

Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in beperkte mate kaders gesteld voor de aanpak van ondermijning. Naast het vaststellen van het Integraal Veiligheidsplan zijn geen beleidsmatige kaders, accenten of prioriteiten door de gemeenteraad gesteld. Ook in het kader van zijn controlerende rol is ondermijning geen onderwerp waar de gemeenteraad zich mee bezig houdt. De raad stelt daarover ook geen vragen. In dit rekenkameronderzoek bleek dat een deel van de raadsleden wel behoefte heeft aan meer informatie over ondermijning, een ander deel vindt dat ondermijning vooral bij de uitvoerende taken van een gemeente hoort en dat het daarom minder nodig is dat de gemeenteraad daar veel bij betrokken is. Om als raad goed invulling te kunnen geven aan de controlerende rol, is het echter noodzakelijk om goed geïnformeerd te worden.

Het bewustzijn van de raad over de eigen risico's om benaderd te worden door criminelen, is wisselend. Een deel van de raadsleden heeft behoefte aan meer aandacht voor het onderwerp in overleggen. Daarnaast is behoefte aan meer informatie, bijvoorbeeld door een algemene informatiebrief over ondermijning.

Voor de uitvoering van het IVP – inclusief de aanpak van ondermijning – heeft de gemeenteraad een incidenteel budget beschikbaar gesteld. Uit het rekenkameronderzoek komt naar voren dat er zorgen zijn binnen de organisatie over dit tijdelijke karakter van de budgetten voor de aanpak van ondermijning. Het structureel maken van het budget voor de ondermijningsaanpak is wenselijk om ervoor te zorgen dat verdere stappen gezet kunnen worden ten aanzien van de ondermijningsaanpak.

Aanbevelingen

Uit de conclusies blijkt dat er veel dingen goed gaan in Dordrecht ten aanzien van de ondermijningsaanpak. Wel zijn er een aantal aandachtspunten benoemd tijdens het onderzoek, deze zijn in de conclusies verwerkt. Aanvullend op deze aandachtspunten komt de rekenkamer met vier concrete aanbevelingen om de ondermijningsaanpak verder te versterken en te verbeteren. Deze aanbevelingen worden hierna toegelicht.

1. Ga als gemeenteraad in gesprek met de burgemeester over de informatiebehoefte van de raad over de aanpak van ondermijning. Geef op basis van dit inzicht meer invulling aan de kaderstellende rol en bepaal welke accenten er in het beleid moeten zitten.

De raad is terughoudend in zijn kaderstellende en controlerende rol. Ondermijning is geen onderwerp waar de gemeenteraad zich mee bezighoudt. Tijdens het groepsgesprek is door een deel van de raadsleden aangegeven dat ze meer behoefte hebben aan informatie. Wanneer de kennis over de aanpak van ondermijning in de gemeente wordt vergroot, is de gemeenteraad meer in de positie om kaders te stellen. Behalve het IVP heeft de gemeenteraad geen beleidsmatige kaders, accenten of prioriteiten gesteld voor de aanpak van ondermijning.

2. Overweeg een structureel budget beschikbaar te stellen voor een duurzame financiering van de ondermijningsaanpak.

Momenteel is er door de gemeenteraad een incidenteel budget beschikbaar gesteld voor de aanpak van ondermijning. Door het structureel maken van het budget en op die manier de ondermijningsaanpak duurzaam te financieren, kunnen verdere stappen gezet worden in het versterken van de aanpak zonder het risico dat – bijvoorbeeld vanwege noodzakelijke bezuinigingen in het 'ravijnjaar' – ingezette initiatieven voortijdig moeten worden gestopt.

3. Stel concrete en meetbare doelen vast voor de ondermijningsaanpak.

Het opstellen van concrete en meetbare doelstellingen voor de ondermijningsaanpak maakt het mogelijk om de effectiviteit van de aanpak te meten en duidelijke prioriteiten te stellen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeenteraad daar behoefte aan heeft. Op die manier is ook beter te beoordelen of het beschikbare budget voor de ondermijningsaanpak doelmatig wordt besteed.

4. Neem in het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers een verplicht onderdeel op over het herkennen van en omgaan met ondermijningssignalen.

Het thema ondermijning en weerbaarheid daartegen is momenteel geen verplicht onderdeel van het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers. Dat betekent dat er voor nieuwe medewerkers geen aandacht is voor het herkennen van en omgaan met ondermijningssignalen. Het opnemen van een onderdeel hierover maakt medewerkers vanaf het begin bewust van ondermijningsrisico's en biedt hen praktische handvatten om daarmee om te gaan.

Reactie college



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de voorzitter van de Rekenkamer
de heer S.J. Oostlander
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

T 14078
www.dordrecht.nl

Contactpersoon

E.I.M. Goutziers
E e.goutziers@dordrecht.nl
T (078) 770 3516

Datum 6 mei 2025
Ons kenmerk 2025-0044612
Betreft Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek 'Onderzoek naar de aanpak van ondermijning in Dordrecht'

Geachte heer Oostlander,

Hartelijk dank voor uw rapport inzake het Rekenkameronderzoek naar de aanpak van ondermijning in Dordrecht. Wij hebben kennisgenomen van de bevindingen, conclusies en benoemde aanbevelingen. Hierbij onze reactie op uw onderzoeksrapport.

Het doet ons deugd dat u concludeert dat de gemeente Dordrecht zich op een aantal punten positief onderscheidt van veel andere gemeenten. U concludeert dat we een planmatige aanpak hebben, die wordt gedragen door zowel de gemeente als de samenwerkingspartners en waarin we vanuit het kernteam ondermijning de hoofdrol hebben en inwoners en ondernemers betrekken bij deze aanpak.

U concludeert dat voor de ondermijningsaanpak extra capaciteit noodzakelijk is bij team Handhaving en in het kader van de Wet Bibob. Over deze conclusies gaan we graag verder in gesprek met de gemeenteraad.

Reactie op aanbevelingen

Aanbeveling 1: *Ga als gemeenteraad in gesprek met de burgemeester over de informatiebehoefte van de raad over de aanpak van ondermijning. Geef op basis van dit inzicht meer invulling aan de kaderstellende rol en bepaal welke accenten er in het beleid moeten zitten.*

Deze aanbeveling ondersteunen we en bevelen we van harte aan de gemeenteraad aan. De raad stelt zijn eigen agenda op. We adviseren de raad ruimte vrij te maken voor het gesprek over de aanpak van ondermijning en de informatiebehoefte vanuit de raad.

Aanbeveling 2: *Overweeg een structureel budget beschikbaar te stellen voor een duurzame financiering van de ondermijningsaanpak.*

Deze aanbeveling herkennen we. Als de gemeenteraad deze aanbeveling na aanbieding van het rapport nog steeds steunt, zal het gesprek gevoerd moeten worden over de financiering waarna ons college een voorstel zal indienen bij de



Datum 6 mei 2025
Ons kenmerk 2025-0044612

Perspectiefnota 2027 ten behoeve van structurele middelen voor de ondermijningsaanpak. In dit voorstel zal worden geadviseerd het jaarlijkse budget voor de ondermijningsaanpak van € 185.000,- structureel te maken en daarnaast structureel formatie vrij te maken voor een projectleider ondermijning, een Bibob-adviseur en extra formatie bij team handhaving ten behoeve van de ondermijningsaanpak. Op dit moment wordt 2 FTE bij team Handhaving geworven voor de ondermijningsaanpak. Daarnaast zal de reeds aangestelde veiligheidscoördinator bij de concernstaf een rol gaan spelen in de ondermijningsaanpak. Met deze structurele middelen kan de ondermijningsaanpak duurzaam worden voortgezet zoals wordt aanbevolen in uw onderzoek. De behoefte aan structureel budget geldt naast de ondermijningsaanpak voor het gehele Integraal Veiligheidsplan.

Aanbeveling 3: Stel concrete en meetbare doelen vast voor de ondermijningsaanpak.

We begrijpen de wens om zo concreet mogelijk en meetbare doelen vast te stellen. Echter kenmerkt de ondermijningsaanpak zich tot een deels preventieve aanpak. Ook maakt de verwevenheid van de criminele onderwereld met de legale bovenwereld het lastig de kosten en baten van maatregelen te inventariseren. De maatschappelijke effecten van georganiseerde criminaliteit zijn sterk met elkaar verweven, waardoor het lastig is een helder beeld te krijgen bij de effectiviteit van maatregelen. Om de ondermijningsaanpak zo concreet mogelijk in te vullen is het 'Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026' opgesteld met concrete actiepunten onder de drie concrete doelstellingen zoals u omschrijft in uw onderzoek. Sinds de start van het Integraal Veiligheidsplan 2023-2026 houden we de cijfers over ondermijning nauwgezet bij en meten we de inzet van de ondermijningsaanpak. Hierover wordt tweejaarlijks een terugkoppeling gegeven aan de gemeenteraad. Daarnaast wordt het veiligheidsgevoel onder inwoners gemeten in de Veiligheidsmonitor waarbij speciale aandacht is voor het thema ondermijning. Naast deze cijfers ontwikkelen we in samenwerking met de partners in de ondermijningsaanpak een ondermijningsbeeld voor heel Dordrecht over het jaar 2024. Met dit beeld brengen we in kaart welke vormen van georganiseerde criminaliteit in de wijken van Dordrecht in meer of mindere mate voorkomt. Op basis van dit beeld kunnen we gerichtere preventieve en repressieve interventies inzetten. We houden hierbij oog voor het SMART formuleren van deze doelstellingen en gaan hierover graag in gesprek met de gemeenteraad in hoeverre de behoefte overblijft om de concrete doelstellingen uit het Uitvoeringsplan nog SMART(-er) te formuleren.

Aanbeveling 4: Neem in het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers een verplicht onderdeel op over het herkennen van en omgaan met ondermijningsignalen.

Deze aanbeveling nemen we over. Wij hebben de gemeentesecretaris verzocht het thema ondermijning onderdeel te laten maken in het introductieprogramma. De aanbeveling komt hierdoor overeen met een van de actiepunten uit het 'Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026': 'Het toevoegen van een (bewustwordings)training georganiseerde criminaliteit aan het introductie-



Datum 6 mei 2025
Ons kenmerk 2025-0044612

programma van nieuwe medewerkers (in samenwerking met het LIEC-RIEC)'. Naast de bewustwordingssessies die drie keer per jaar worden georganiseerd voor alle interne medewerkers heeft het LIEC een e-learning gemaakt ten behoeve van het introductieprogramma van nieuwe medewerkers. Deze e-learning zal in Q3 2025 beschikbaar worden gesteld vanuit het LIEC-RIEC.

Wij danken u voor het onderzoek.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders



C.H.W.M. Post
secretaris



P.A.C.M. van der Velden
burgemeester

Deel 2:

Onderzoeksbevindingen

(Nota van bevindingen)

1. Inleiding

1.1 Context en aanleiding

Ondermijning is een steeds groter maatschappelijk probleem. Bij ondermijning is er altijd een basisdelict dat te maken heeft met de georganiseerde criminaliteit en waarmee (veel) geld wordt verdiend, zoals drugscriminaliteit, vastgoedfraude of witwassen. Typisch voor ondermijning is dat de onderwereld (criminelen) en de bovenwereld (bedrijven, overheid en burgers) met elkaar vermengd raken. Criminelen gebruiken bijvoorbeeld legale bedrijven, diensten en overheidsinstanties om illegale activiteiten, zoals drugshandel of witwassen, te kunnen uitvoeren of verbergen. Dat kan ook dienstverlening van de gemeente zijn, bijvoorbeeld in de vorm van vergunningen of identiteitspapieren. Ondermijnende criminaliteit tast het functioneren van de samenleving aan en bedreigt de integriteit van het openbaar bestuur.

Bij de aanpak van ondermijning hebben gemeenten een steeds grotere rol, bijvoorbeeld omdat de gemeente bestuursrechtelijk kan handhaven om zo ondermijnende criminele activiteiten te frustreren. Daarbij kan je denken aan het sluiten of onteigenen van panden, het intrekken van vergunningen, het opleggen van dwangsommen, bestuursdwang of boetes en gebruik van de Wet Bibob² (een wet waarmee overheden kunnen onderzoeken of bijvoorbeeld vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten niet worden misbruikt voor criminele doelen, voordat zij die verlenen). Ook heeft de gemeente vanwege haar publieke taak veel informatie die andere overheidsorganisaties kunnen gebruiken om ondermijning aan te pakken. Deze informatie kan voor criminelen interessant zijn.

1.2 Doel van het onderzoek

De Rekenkamer Dordrecht wil door een onderzoek de raad, het college en de ambtelijke organisatie beter inzicht geven in de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit binnen de gemeente Dordrecht en in de effectiviteit van de al bestaande gemeentelijke aanpak om deze criminaliteit te bestrijden. Daarnaast wil de Rekenkamer inzicht geven in de rol van de gemeenteraad bij de ondermijningsaanpak. De Rekenkamer heeft Pro Facto opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. Deze nota van bevindingen geeft de uitkomsten van het onderzoek weer.

² Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

1.3 Onderzoeksvragen en -thema's

Met het onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat is de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de gemeente Dordrecht, 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?

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd die zijn verdeeld over vijf onderzoeksthema's:

- I. Aard en omvang van ondermijning;
- II. Beleid;
- III. Uitvoering van de ondermijningsaanpak;
- IV. Weerbaarheid;
- V. Rol van de gemeenteraad.

In bijlage 1 staat een overzicht van alle deelvragen.

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Hierna worden de verschillende methoden beschreven.

De onderzoekers willen opmerken dat door de gemeente Dordrecht volledige medewerking aan dit rekenkameronderzoek is verleend. Voor zover aanwezig zijn alle door de onderzoekers gevraagde documenten en gegevens aan hen verstrekt. Relevante beleidsdocumenten die tijdens het onderzoek door de gemeente zijn opgesteld, zijn proactief met de onderzoekers gedeeld. De projectleider ondermijning heeft als ambtelijk aanspreekpunt de onderzoekers constructief ondersteund bij het selecteren van de juiste gesprekspartners en het goed kunnen uitvoeren van de verschillende onderzoeksactiviteiten.

Documentenonderzoek

Om te beginnen zijn beleidsdocumenten bestudeerd, zoals het *Integraal Veiligheidsplan Dordrecht 2023-2026* en de daarbij horende uitvoeringsplannen, werkprocessen en beleidsnota's. Daarnaast is een aantal relevante raadsdocumenten bekeken. In bijlage 2 staat een overzicht van alle bestudeerde documenten.

Opvragen kwantitatieve gegevens (cijfers)

Bij de start van het onderzoek is aan de gemeente gevraagd om cijfermateriaal aan te leveren over de inzet van bestuurlijke maatregelen, zoals het aantal Bibob-toetsen, ondermijningscontroles, sluitingen van panden en opgelegde dwangsommen als onderdeel van de aanpak van ondermijning. De cijfers zijn opgevraagd en aangeleverd over de kalenderjaren 2020 t/m 2024.

Om meer zicht te krijgen op de omvang van ondermijning in de gemeente, zijn gegevens opgevraagd bij de politie. Betrouwbare gegevens bleken niet voorhanden, omdat er wel wordt geregistreerd op strafbare feiten, maar niet structureel op ondermijning. Daarom hebben de onderzoekers geen gegevens of andere informatie ontvangen.

Interviews

Tijdens het onderzoek zijn dertien interviews gehouden met medewerkers van de gemeente, samenwerkingspartners en de burgemeester. Tijdens de interviews is onder andere gesproken over de ondermijnende fenomenen die zich voordoen in Dordrecht, de ondermijningsrisico's die gesprekspartners zien, de uitvoering van de ondermijningsaanpak en de thema's weerbaarheid en bewustwording. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

Groepsgesprekken

Naast de algemene interviews zijn er twee groepsgesprekken gehouden: een groepsgesprek met medewerkers van de gemeente en een groepsgesprek met raads- en commissieleden. Tijdens de interactieve groepsgesprekken is aan de hand van stellingen stilgestaan bij verschillende onderwerpen. De focus lag tijdens het groepsgesprek met medewerkers op onderzoeksthema IV (weerbaarheid), tijdens het groepsgesprek met raads- en commissieleden zijn vooral onderwerpen besproken die passen bij onderzoeksthema V (rol gemeenteraad).

Aan het groepsgesprek met medewerkers hebben in totaal zeven personen meegedaan die werkzaam zijn bij verschillende afdelingen/teams van de gemeente. Bij het groepsgesprek met raadsleden waren in totaal elf raads- en commissieleden aanwezig van de volgende partijen: VVD, GroenLinks, Beter voor Dordt, VSP, Partij voor de Dieren, Op ons Eiland, SP en Forum voor Democratie.

Observatie van een overleg van de regiegroep

Tijdens het onderzoek zijn de onderzoekers aanwezig geweest bij een bijeenkomst van de regiegroep ondermijning. Daarbij is geobserveerd hoe het overleg verliep, wat de inbreng van de verschillende aanwezige samenwerkingspartners was en hoe de interactie en de dynamiek tijdens het overleg waren. Daarnaast is een aantal vragen gesteld aan de aanwezigen. Door de onderzoekers is niet inhoudelijk aan de bespreking deelgenomen.

Meelopen met een integrale controle

Aan het einde van de onderzoeksperiode hebben de onderzoekers meegelopen met een integrale controle die de afdeling handhaving van de gemeente uitvoert samen met verschillende samenwerkingspartners. Daarbij is gekeken hoe de controle verloopt, welke rol de verschillende partners hebben tijdens de controle en hoe de samenwerking en interactie tijdens de controle verloopt. Daarnaast zijn tijdens het meelopen met alle deelnemende partners korte gesprekken gevoerd.

Tijdens de controle waarbij de onderzoekers hebben meegelopen waren de volgende partners aanwezig: team Handhaving van de gemeente, de Nederlandse Kansspelautoriteit, de Douane, de Sociale Dienst Drechtsteden, de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de politie. De onderzoekers zijn ook bij de debriefing na afloop van de controle aanwezig geweest, dat geldt niet voor de briefing voorafgaand aan de controle. De reden daarvoor is het vertrouwelijke karakter van de briefing.

Casestudy

Door de gemeenteraad is eerder bij de Rekenkamer aangegeven dat bij een onderzoek naar de aanpak van ondermijning aandacht zou moeten zijn voor ondermijning in de wijken en een eventuele wijkaanpak. Tijdens de kick-off van de onderzoekers met de gemeenteraad is dit ook aan de orde gesteld door de raad.

Het veiligheidsbeleid van de gemeente Dordrecht is niet gericht op specifieke wijken, maar kent een thematische focus. In het *Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024* wordt wel bijzondere aandacht gegeven aan het stadsdeel Dordt West. Hierover staat het volgende: 'Ondermijning komt ook voor in onze wijken. Dordt West (de wijken Crabbefhof, Wielwijk, Oud-Krispijn en West-Krispijn) is een aandachtsgebied met een kwetsbare samenstelling, waarop extra geïnvesteerd wordt onder meer op preventie met gezag en jonge aanwas.'

De genoemde vier wijken in Dordt-West zijn ook onderdeel van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Dit programma heeft als doel om de leefbaarheid en veiligheid van de meest kwetsbare gebieden in Nederland op orde te brengen en het perspectief van bewoners te verbeteren. Een van de drie subdoelen is het vergroten van de veiligheid in deze wijken. De onderzoekers hebben er daarom voor gekozen tijdens de casestudy te onderzoeken wat de verhouding is tussen de brede ondermijningsaanpak in Dordrecht en de aanpak die in de wijken in Dordt-West plaatsvindt in het kader van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Daarnaast is gekeken hoe deze beide aanpakken elkaar zouden kunnen versterken en aanvullen. De onderzoekers hebben er niet voor gekozen om ook andere wijken expliciet in de casestudy te betrekken omdat er geen objectieve argumenten zijn om wel voor de ene wijk te kiezen en niet voor de andere. Het doel van de casestudy is niet om wijken met elkaar te vergelijken, maar om te kijken hoe de aanpak in Dordt West is en waar deze aanpak de algemene ondermijningsaanpak kan versterken.

Voor de casestudy zijn dertien interviews gehouden met medewerkers van de gemeente en samenwerkingspartners binnen het Nationaal Programma Dordt-West. Met een deel van deze gesprekspartners is ook in meer algemene zin gesproken over de ondermijningsaanpak in Dordrecht. Op deze manier zijn de casestudy-interviews ook van meerwaarde geweest voor het algemene deel van het onderzoek. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners in het kader van de casestudy.

1.5 Leeswijzer

In deze nota van bevingen worden themagewijs de onderzoeksbevindingen gepresenteerd. Het volgende hoofdstuk gaat in op de aard en omvang van ondermijning in Dordrecht en de informatiepositie van de gemeente. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het ondermijningsbeleid in kaart gebracht waarmee in Dordrecht wordt gewerkt. Vervolgens staat in hoofdstuk 4 de uitvoering van de ondermijningsaanpak in de praktijk centraal. In dit hoofdstuk worden ook de bevindingen van de casestudy gepresenteerd. Het vijfde hoofdstuk gaat over de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie en het bewustzijn binnen de organisatie ten aanzien van ondermijning. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 stilgestaan bij de rol van de gemeenteraad bij de aanpak van ondermijning en het bewustzijn binnen de raad. In dit hoofdstuk komt ook de financiering van de ondermijningsaanpak aan de orde.

2. Hoe ziet ondermijning in Dordrecht eruit en hoe groot is het probleem?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat is de aard en omvang van ondermijning in Dordrecht?
2. Welke meldingen doen bewoners en professionals over problemen en kansen in hun wijk?
3. Hoe is de informatiepositie van de gemeente Dordrecht? Op welke 'witte vlekken' heeft de gemeente op dit moment geen zicht en welke criminele kansen en praktijken brengt dat mee?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews, de documentenstudie en de casestudy.

2.2 Ondermijning in Dordrecht

Hoe ziet ondermijning eruit in Dordrecht?

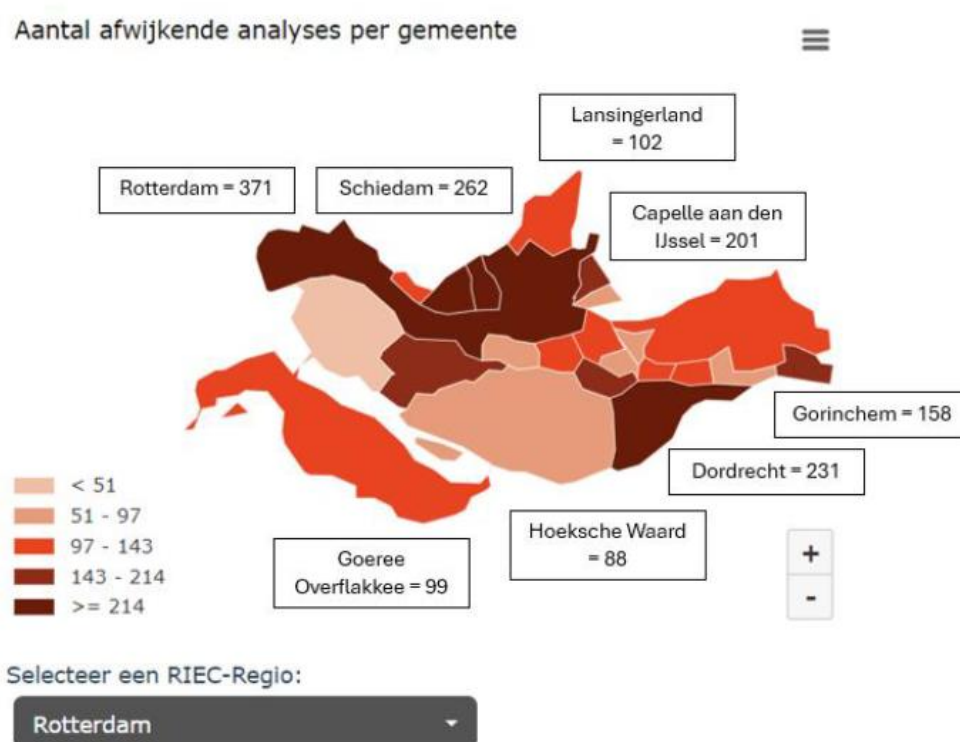
Volgens onder andere het *Uitvoeringsplan Ondermijning 2023-2024* en het concept-*Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026* van de gemeente³ bestaat ondermijning in Dordrecht vooral uit drugscriminaliteit en financieel-economische criminaliteit, zoals fraude en witwassen. Bij drugscriminaliteit gaat het om de handel, productie en opslag van hard- en softdrugs, bijvoorbeeld hennepkwekerijen en cocaïnehandel. Ook mensenhandel – seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting – komt voor volgens het Uitvoeringsplan en de interviews. Binnen de gemeente zijn er 24 bedrijventerreinen en 'watergebonden locaties' (zoals een havengebied) met een aantal volgens de gemeente risicovolle branches, zoals de autobranche, opslagboxen en bedrijfsverzamelgebouwen. De afgelopen twee jaar was er in Dordrecht steeds vaker excessief (extreem) geweld: aanslagen met explosieven.

In de regio is de gemeente Dordrecht een van de grootste gemeenten na Rotterdam. De ligging van de gemeente en de infrastructuur die daarbij hoort, zorgen voor risico's op ondermijning. De gemeente ligt dicht bij de provincie Noord-Brabant en de grens met België, Rotterdam en de A16. Ook een relatief groot buitengebied brengt risico's mee, zoals drugsopslag, polydrugs en het faciliteren van drugs. Ondermijning, bijvoorbeeld drugscriminaliteit en mensenhandel, komt ook voor in de wijken. Volgens geïnterviewden is er daarbij geen onderscheid te maken tussen wijken.

³ Deze uitvoeringsplannen maakt de gemeente (kernteam ondermijning bij team Veiligheid) in overleg met en met informatie van de politie, het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), het Openbaar Ministerie (OM), de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de Sociale Dienst Drechtsteden.

Het vakantiepark was sinds 2020 onderdeel van het 'handhavingsknelpunt' recreatieparken en jachthavens van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC).⁴ Dit knelpunt is in januari 2024 afgerond vanwege het grotendeels bereiken van het doel. Dit was net als *outlaw motorcycle gangs* (OMG's; mogelijk criminele motorclubs) een van de thema's met prioriteit in de aanpak van ondermijning in 2023-2024 (zie verder hoofdstuk 3, *Beleid*). Het thema OMG's heeft nog de aandacht in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, maar staat niet als prioriteit in het uitvoeringsplan 2025-2026.

In het figuur hieronder is het aantal afwijkende analyses per gemeente in de regio Rotterdam te zien. De gemeente Dordrecht gebruikt dit figuur in het *Uitvoeringsplan 2025-2026* om te laten zien dat het aantal afwijkende analyses in vergelijking met andere gemeenten in deze regio hoog is.⁵ Afwijkende analyses zijn afwijkingen van het gemiddelde op risicoanalyses op verschillende thema's die met ondermijning te maken hebben. Afwijkende analyses zijn geen 'ondermijningsscore', maar een suggestie wat interessant kan zijn om naar te kijken.⁶



Afbeelding 1. Aantal afwijkende analyses per gemeente (Zicht op Ondermijning, 2024)

⁴ Bij een handhavingsknelpunt gaat het om door de deelnemers van een RIEC aangewezen personen, groepen personen, gebieden of branches, waarover bij deze deelnemers zulke aanwijzingen zijn van structureel niet naleven van wetten en regels, dat dit duidt op verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit.

⁵ www.zichtopondermijning.nl. Het platform combineert data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) met data van andere betrouwbare bronnen, zoals gemeenten, het Kadaster en de Financial Intelligence Unit (FIU). Het platform wordt steeds bijgewerkt; ondertussen zijn de scores alweer veranderd. Voor dit onderzoek gaan wij uit van de informatie die de gemeente zelf gebruikt en hoe de gemeente die zelf duidt.

⁶ *Zicht op Ondermijning, Afwijkingen per gemeente, Verdiepende informatie.*

In het overzicht op Afbeelding 1 is gefocust op:

- vastgoed: de score op dit thema is redelijk hoog (veel afwijkende analyses), doordat er veel leegstand is;
- verdachten en veroordeelden: er zijn in de gemeente veel verdachten en veroordeelden die zich vooral bezighouden met drugsdelicten en andere ondermijnende delicten;
- verdachte transacties: de gemeente scoort hoog op het aantal verdachte transacties, want er zijn veel meldingen bij de Financial Intelligence Unit (FIU);
- risicovolle branches: de score op dit thema is laag; hierbij is vooral gekeken naar de omzet per inwoner in de autobranche;
- zorg (persoonsgebonden budget, pgb – zorgfraude kan ondermijnende criminaliteit zijn): de gemeente scoort laag op zorg (pgb); daarbij gaat het om opvallende, niet zorggerelateerde SBI-codes (Standaard Bedrijfsindeling, geeft de soorten bedrijfsactiviteiten aan) en veroordelingen van zorgaanbieders;
- 'jonge aanwas' (jongeren die nog geen carrière in de drugshandel hebben, maar bij wie er minimaal twee aanwijzingen voor risico's hierop zijn, zoals een kwetsbare gezinssituatie): de gemeente scoort hoog op het thema jonge aanwas (totaal aantal drugsdelicten en risicoprofielen).

Wat is de grootte en ernst van ondermijning in Dordrecht?

Geïnterviewden zijn terughoudend met uitspraken over hoe vaak verschillende soorten ondermijning voorkomen in Dordrecht. Dit is moeilijk meetbaar en heeft te maken met capaciteit en bewustzijn bij de gemeente en de organisaties waarmee wordt samengewerkt in de aanpak, zoals de politie. Ondanks dat er steeds meer aandacht is voor en kennis over het onderwerp, hebben de gemeente en andere organisaties niet de illusie dat alles of zelfs het topje van de ijsberg in beeld is. Typisch voor ondermijning is juist ook dat criminelen manieren proberen te vinden om buiten beeld te blijven.

Het RIEC Rotterdam maakte eerder 'ondermijningsbeelden' per gemeente: een bundeling van signalen en fenomenen van criminele aanwezigheid en activiteiten binnen het gebied. Dit doet het RIEC nu niet meer, omdat het momentopnamen zijn waardoor het beeld snel verouderd. Het RIEC focust zich nu op regionale 'fenomeenbeelden' aan de hand van een aantal thema's. De gemeente Dordrecht is onderdeel van het regionale fenomeenbeeld van Rotterdam.⁷

Voor dit onderzoek zijn cijfers bij de politie opgevraagd. De politie is op dit moment bezig met het verzamelen van cijfers voor een lokaal ondermijningsbeeld van 2024, samen met de gemeente en de organisaties uit de regiegroep. Zie verder paragraaf 2.4, *Informatiepositie van de gemeente*.

⁷ We hebben dit regionale fenomeenbeeld opgevraagd, maar niet gekregen, omdat er informatie over 23 gemeenten in staat en omdat de genoemde fenomenen volgens het RIEC niet zo geografisch te isoleren zijn dat specifiek het deel voor de gemeente Dordrecht kan worden geleverd. De informatie die gedeeld kan worden is wel in het interview met het RIEC naar voren gekomen en in dit rapport verwerkt.

2.3 Meldingen van inwoners en professionals

Geïnterviewden bij de gemeente noemen dat het lastig is om inwoners en ondernemers te bereiken. De gemeente en andere betrokken organisaties hebben meerdere activiteiten ondernomen om de bewustwording van (signalen van) ondermijning te vergroten, zodat inwoners, ondernemers en organisaties signalen herkennen en delen; zie ook hoofdstuk 3 (*Beleid*) en 4 (*Uitvoering*). Een van de verklaringen waarom melden lastig is, is dat er verschillende meldpunten zijn, van de gemeente en andere organisaties (zoals Fixi voor de openbare ruimte, het Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag, het meldpunt Zorg en Overlast van de GGD, de Stop Intimidatie-app en Meld Misdaad Anoniem). In 2022 waren er 84, in 2023 88 en in 2024 104 Meld Misdaad Anoniem-meldingen over ondermijning. Het aantal meldingen via dit kanaal stijgt dus. De meldingen gingen vooral over drugscriminaliteit. Gesprekspartners geven aan dat het melden kan worden bevorderd door één meldpunt aan te wijzen, waarbij gemeente en andere organisaties achter de schermen de meldingen kunnen doorgeleiden.

Meldingen van inwoners en professionals (zoals hulpverleners en woningcorporaties) gaan bijvoorbeeld over overlast, drugsgebruik en -handel of signalen bij bedrijven, zoals winkels zonder klanten. Uit het hoofdstuk Ondermijning van de *Veiligheidsmonitor Dordrecht 2023*, een enquête onder inwoners, blijkt dat 58% van de inwoners zeker wist of vermoedde dat bepaalde verdachte situaties voorkwamen in hun buurt. Voorbeelden van verdachte situaties zijn personen die op een verdachte manier in gesprek zijn, aanwijzingen voor drugsgebruik en verdachte situaties met een voertuig. 81% van de inwoners heeft dit nooit gemeld. Wie wel heeft gemeld, heeft dat vooral bij de politie gedaan.⁸ Ook in onze interviews geven de gesprekspartners aan dat inwoners signalen niet officieel melden, maar dat signalen naar boven komen in gesprekken met medewerkers van de gemeente (bijvoorbeeld bij gebieds- en wijkmanagers of buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's)), de politie, woningcorporaties, buurtwerkers en andere deelnemers van het sociaal wijkteam. Vertrouwen is daarbij belangrijk; een veilige, laagdrempelige omgeving helpt, zoals een buurtcentrum waar mensen hun verhaal kwijt kunnen bij vaste buurtwerkers en wijkagenten die vaak hun gezicht laten zien.

In de interviews komt naar voren dat inwoners en professionals, zoals buurt- en jongerenwerkers, zich zorgen maken om kinderen en jongeren die steeds jonger betrokken raken bij ondermijnende

⁸ *Veiligheidsmonitor Dordrecht 2023*, Onderzoekcentrum Drechtsteden, mei 2024, p. 31-36. Alle antwoordopties waren: Een sterke chemische geur; Aanwijzingen voor illegale prostitutie; Locaties waar illegaal gegokt wordt; Verdacht uitziende pakketjes opgehaald of geleverd; Handel in gestolen spullen of voertuigen; Zaken waar je alleen met contant geld kunt betalen; Horeca waar criminelen elkaar ontmoeten; (Buitenlandse) arbeiders die worden uitgebuit; Onbekenden die er kort wonen en dan vertrekken; Woningen door huisjesmelkers verhuurd; Personen die in het bezit zijn van een wapen; Zaken: bijna nooit klanten, wel blijven bestaan; Buurtbewoners die dure spullen of auto's bezitten; Iets verdachts bij een woning of bedrijfspand; Een sterke wietlucht; Een verdachte situatie met een voertuig; Aanwijzingen voor drugsgebruik; Personen op verdachte manier met elkaar in gesprek; Verpakkingen chemicaliën waar je ze niet verwacht. Inwoners denken dat deze situaties nauwelijks voorkomen: verpakkingen van chemicaliën bij panden of op locaties waar je ze niet zou verwachten, een sterke chemische (anijs) geur en aanwijzingen voor illegale prostitutie.

criminaliteit; geïnterviewden noemen leeftijden vanaf tien jaar. Steeds vaker worden kinderen online benaderd om diefstal te plegen of klussen in de drugshandel te doen.

2.4 Informatiepositie van de gemeente

Zicht op ondermijning – weten wat er speelt – is een voorwaarde voor een effectieve aanpak. Uit de interviews met betrokkenen van binnen en buiten de gemeente blijkt dat de gemeente door goede samenwerking en informatie-uitwisseling met andere organisaties in een ‘integrale aanpak’ van ondermijning (zie hoofdstuk 4, vooral paragraaf 4.5 over samenwerking) in beeld heeft wát er speelt in Dordrecht als het gaat om soorten/verschijningsvormen van ondermijning en ontwikkelingen daarin. Maar zoals hiervoor genoemd heeft de gemeente veel minder zicht op de omvang: de *grootte en ernst* van de verschillende vormen van ondermijning. In samenhang daarmee geven gesprekspartners aan dat het lastig is om het beeld van ondermijning naar een hoger niveau te tillen, een totaalbeeld van trends en fenomenen te krijgen, in plaats van te handelen op basis van incidenten en losse casussen. Ook is het, zoals eerder al genoemd, moeilijk om ondermijning in cijfers uit te drukken en zal volgens geïnterviewden nooit álles in beeld zijn; ‘je weet niet wat je niet weet’. Verder is er bij betrokkenen die werken aan de aanpak – gemeente, politie, RIEC, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Sociale Dienst Drechtsteden – behoefte aan meer informatie per wijk of buurt.

Verder blijkt uit de documentstudie en de interviews dat er nog kansen liggen in het signaleren en melden van ondermijning door wijkprofessionals en het onderwijs. Een geïnterviewde geeft aan dat de helft van de signalen voor het casusoverleg van de politie komt, en dat (handhavers van) de gemeente zelf meer de straat op moeten om eigen informatie te verzamelen.

Het versterken van de eigen informatiepositie is onderdeel van de aanpak van ondermijning van de gemeente, blijkt bijvoorbeeld uit de uitvoeringsplannen. De gemeente doet dit door onderzoek te doen naar trends en fenomenen. Hierbij volgt ze landelijke en regionale trends en ontwikkelingen via het RIEC, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Ook gebruikt de gemeente applicaties zoals Zicht op Ondermijning en monitort de informatiemakelaar op basis van beschikbare (half-)open bronnen zoals het Kadaster en de Kamer van Koophandel. De genoemde aandachtspunten in deze paragraaf zijn in beeld bij de gemeente en samenwerkende organisaties en hier werken ze aan.

Het inzicht in de aard en omvang van ondermijning is trouwens in veel gemeenten beperkt, blijkt bijvoorbeeld uit de *Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit*.⁹

⁹ Arena Consulting & Pro Facto, *Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De stand van zaken in 2022*, Den Haag: WODC 2022.

3. Beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

4. Welk beleid heeft de gemeente Dordrecht vastgesteld om georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit aan te pakken en welke doelen en activiteiten vloeien voort uit dit beleid?
5. Hoe doeltreffend is het beleid in het bestrijden van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de documentstudie en de interviews.

3.2 Vastgestelde beleidsdocumenten

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de vastgestelde beleidsdocumenten ten aanzien van de ondermijningsaanpak in de gemeente Dordrecht.

Tabel 3.1 Vastgestelde beleidsdocumenten ondermijningsaanpak Dordrecht

Integraal Veiligheidsplan Dordrecht 2023-2026
Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024
Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026 ¹⁰
Beleidsnota prostitutie en seksbranche gemeente Dordrecht
Beleidsregels artikel 13b Opiumwet Dordrecht
Bibob-beleid Dordrecht 2020
Regionaal Actieplan Mensenhandel 2024-2026 regio Rotterdam
Regionaal Beleid Mensenhandel regio Rotterdam 2023-2026
Meerjarenplan RIEC Rotterdam 2025-2028

Naast deze formeel vastgestelde beleidsdocumenten is er nog een aantal andere documenten die relevant zijn voor de ondermijningsaanpak in Dordrecht. Het gaat om raadsbrieven en een beschrijving van het werkproces van de gemeente voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Het belangrijkste beleidsdocument voor de ondermijningsaanpak is het door de raad op 20 december 2022 vastgestelde *Integraal Veiligheidsplan Dordrecht 2023-2026* (het IVP). Het IVP is de algemene visie van de gemeente Dordrecht op veiligheid en is dus breder dan alleen de aanpak van ondermijning.

¹⁰ Het Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026 is de opvolger van het Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024.

Een van de prioriteiten in het IVP is maatschappelijke veiligheid; de ondermijningsaanpak is daar een onderdeel van. De ondermijningsaanpak die voortkomt uit het IVP is verder uitgewerkt in het *Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024* en het *Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026*. Het IVP is dus het overkoepelende beleidsdocument op het thema veiligheid. De uitvoeringsplannen zijn een uitwerking/concretisering op het deelthema ondermijning.

Naast de algemene beleidsdocumenten heeft de gemeente – soms in regionaal verband – beleid vastgesteld dat gaat over deelthema's, zoals de aanpak van mensenhandel en het tegengaan van illegale prostitutie.

3.3 Doelen van de ondermijningsaanpak

In het IVP staat een aantal algemene punten die Dordrecht in de periode 2023-2026 wil bereiken als het gaat om de aanpak van ondermijning.

- Het continueren van de integrale aanpak drugshandel.
- Een eerlijker ondernemersklimaat, waarbij de focus ligt op bedrijventerreinen, havengebieden, vakantiepark en binnenstad.
- Het vergroten van bewustwording en weerbaarheid bij inwoners en ondernemers.
- Het terugdringen van mensenhandel, waaronder seksuele, criminele en arbeidsuitbuiting en het vergroten van de weerbaarheid van mogelijke slachtoffers.
- Een veiligere seksbranche.

Daarnaast wordt in het IVP benoemd hoe de gemeente deze doelen wil bereiken. In het kort gaat het om drie concrete acties.

- Het opstellen van een nieuw tweejarig actieplan ondermijning.
- Voortzetting van de reguliere aanpak van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit, samen met de gemeentelijke partners.
- Voortzetting van de regionale samenwerking in de strijd tegen mensenhandel.

Naast de genoemde doelen beschrijft het IVP ook op welke manier inwoners en ondernemers bij kunnen dragen aan de gemeentelijke ondermijningsaanpak.

De aanpak van ondermijning is uitgewerkt in het *Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024*, dat is opgesteld in samenwerking met verschillende ketenpartners. Het uitvoeringsplan vormt de rode draad voor de inzet van de gemeente Dordrecht in de periode 2023-2024. Het doel van de ondermijningsaanpak is volgens het uitvoeringsplan: 'Het voorkomen, zichtbaar maken en aanpakken van ondermijnende criminaliteit om een veilig en leefbaar Dordrecht te creëren.' Om dit doel te bereiken, noemt het uitvoeringsplan drie 'pijlers' (onderdelen/deel-doelen):

1. Het aanpakken van ondermijnende criminaliteit.
2. Het versterken van een weerbare overheid.
3. Het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid.

Voor elk van deze drie pijlers worden concrete actiepunten benoemd. Daarnaast wordt expliciet aangegeven hoe de gemeente de doelen wil bereiken.

De gemeente Dordrecht wil de benoemde doelen behalen door:

- De integrale samenwerking met interne en externe partners in de aanpak van ondermijning voort te zetten en uit te breiden, waarbij tevens aandacht is voor preventie en het zorgdomein;
- Het versterken van de informatiepositie op het thema en meer zicht te krijgen op ondermijnende criminaliteit in Dordrecht waarbij we de privacy waarborgen;
- In te zetten op communicatie en weerbaarheid van de burgers, de partners, de politiek en de organisatie om de deskundigheid en meldingsbereidheid op het gebied van ondermijning te vergroten.

In het *Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024* zijn zes geprioriteerde thema's benoemd waar de ondermijningsaanpak zich op zal richten. Per thema is een aantal concrete actiepunten benoemd.

De ondermijningsaanpak in 2023-2024 richt zich op de volgende zes geprioriteerde thema's:

- Drugs (softdrugs en harddrugs);
- Mensenhandel (criminele, seksuele en arbeidsuitbuiting);
- Kwetsbare bedrijven(-terreinen), watergebonden locaties en vakantiepark;
- Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's);
- Fraude;
- Jonge aanwas.

Tijdens de looptijd van het rekenkameronderzoek is het *Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026* vastgesteld.¹¹ Dit is de uitwerking van het IVP voor de jaren 2025 en 2026 en het vervolg op het Uitvoeringsplan 2023-2024. Het algemene doel voor de ondermijningsaanpak en de daarbij horende pijlers zijn ten opzichte van het vorige uitvoeringsplan niet veranderd. Wel zijn de actiepunten aangescherpt en aangevuld. Zo is er een concreet actiepunt bijgekomen over de toepassing van de Wet Bibob. Ook in het Uitvoeringsplan 2025-2026 staan vijf geprioriteerde thema's.

De ondermijningsaanpak in 2025-2026 richt zich op de volgende vijf geprioriteerde thema's:

- Drugs (softdrugs en harddrugs);
- Mensenhandel (criminele, seksuele en arbeidsuitbuiting);
- Kwetsbare bedrijven(-terreinen), watergebonden locaties en binnenstad;
- Fraude;
- Excessief geweld.

De geprioriteerde thema's voor 2025-2026 zijn deels gelijk aan de thema's in het Uitvoeringsplan 2023-2024. In plaats van het vakantiepark heeft de binnenstad nu prioriteit en Outlaw Motorcycle Gangs is geen geprioriteerd thema meer. Het thema jonge aanwas is vervangen door een nieuw thema, namelijk excessief geweld. Voor elk van de vijf thema's is aangegeven welke concrete actiepunten worden gecontinueerd en welke nieuwe actiepunten erbij komen.

3.4 Doeltreffendheid van de ondermijningsaanpak

Dat de doelen in het nieuwe uitvoeringsplan hetzelfde zijn gebleven laat zien dat de gemeente nog bezig is met het realiseren van de doelstellingen. Gelet op de formulering van de doelstellingen is dat verklaarbaar. De doelstellingen zijn geformuleerd als een soort stip op de horizon. Voor het bereiken van deze doelen is een langere periode nodig. Dat blijkt ook uit de door de regiegroep ondermijning uitgevoerde evaluatie van het uitvoeringsplan 2023-2024. In deze evaluatie stelt de regiegroep vast dat er stappen zijn gezet in de aanpak van ondermijning: 'In de afgelopen twee jaar is de aanpak van ondermijning geprofessionaliseerd. Het uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024 als onderliggend document is hier een goede basis voor geweest en heeft richting gegeven aan de ondermijningsaanpak.'

De doelen in de uitvoeringsplannen zijn niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd. Daardoor is het lastig de effectiviteit van de ondermijningsaanpak – worden de doelen gehaald? – te beoordelen.

¹¹ In het nieuwe uitvoeringsplan wordt gesproken over 'georganiseerde criminaliteit' in plaats van ondermijnende criminaliteit omdat dit volgens de gemeente de lading beter dekt als het gaat om de geprioriteerde thema's.

4. Uitvoering van de aanpak van ondermijning

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

6. Wat is de uitvoeringspraktijk bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in Dordrecht?
7. Hoe vult de gemeente Dordrecht haar regierol in en is dit adequaat?
8. Hoe verloopt de samenwerking met de ketenpartners wat betreft de aanpak van ondermijning?
9. Hoe verloopt de ondermijningsaanpak in de wijken in het gebied Dordt West? Verschilt deze aanpak van de algemene ondermijningsaanpak, en zo ja, hoe?
10. Welke knelpunten en effecten zien inwoners en professionals bij de uitvoering van de ondermijningsaanpak (in de wijken in Dordt West)?

De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews, de documentenstudie, de opgevraagde cijfers, de casestudy en het meekijken met de integrale controle en de regiegroep ondermijning.

4.2 Organisatie en capaciteit bij de gemeente voor de aanpak van ondermijning

Kernteam ondermijning; team Veiligheid

Het kernteam ondermijning heeft de leiding bij de aanpak van ondermijning van de gemeente. Het team bestaat uit vijf beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid (OOV) van het team Veiligheid, van wie één voorzitter/projectleider ondermijning is (1 fte). De overige vier beleidsadviseurs hebben een taakaccent ondermijning als onderdeel van hun bredere functie als beleidsadviseur. Elk teamlid heeft eigen thema's waarop die zich specialiseert. Interne en externe collega's waarderen het kernteam positief.

Ook andere medewerkers van team Veiligheid zijn betrokken bij de ondermijningsaanpak, zoals de senior beleidsadviseur jeugd en veiligheid en de strategisch beleidsadviseur als partner bij de Regionale Tafel Mensenhandel. Het budget, de capaciteit, de expertise en de aandacht voor de aanpak van ondermijning bij team Veiligheid ervaren interne en externe gesprekspartners als genoeg. Uitzondering hierop is de uitvoering van de Wet Bibob. In Dordrecht is de uitvoering van de Wet Bibob decentraal georganiseerd: de vakafdelingen moeten dit zelf doen. In team Veiligheid heeft een senior beleidsadviseur OOV het taakaccent Bibob. De gemeente heeft wel een Bibob-beleidsregel, maar er is geen uitvoeringsplan opgesteld. Het opstellen en uitvoeren van een uitvoeringsplan Bibob vraagt extra

capaciteit. Deze capaciteit is nodig om het – nu onvoldoende – bewustzijn en het gebruik van de Wet Bibob te vergroten, wat kan bijdragen aan de aanpak van ondermijning en het versterken van de weerbaarheid.

Team Handhaving

Bij team Handhaving is één teamcoördinator vrijgemaakt voor de aanpak van ondermijning. Verder sluit een van de twee teamleiders handhaving¹² aan bij de regiegroep ondermijning, het overleg op strategisch niveau tussen de gemeente en andere betrokken organisaties. De teamcoördinator handhaving buitengebied heeft de leiding bij de integrale controles waarbij gemeente en andere toezicht- en handhavingsorganisaties samen controleren op overtredingen en signalen van ondermijning (zie verder paragraaf 4.4). De gemeente heeft ongeveer 70 buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in dienst.¹³ De boa's die als wijkhandhaver werken, zijn 'de ogen en de oren van de wijk', ook wat betreft ondermijning. Ze leren steeds beter signalen herkennen en werken nauw samen met andere organisaties zoals de politie, de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de Sociale Dienst Drechtsteden.

Meer ervaren boa's kunnen ondermijning als aandachtsthema ('taakaccent') krijgen. In het najaar 2024 waren dit er vier; in januari 2025 zijn er meer mensen aangewezen. De teamcoördinator voor het thema ondermijning wil graag minimaal twee boa's met het taakaccent ondermijning per gebied (Oost, West, Centrum, industrie). Geïnterviewden bij team Handhaving noemen capaciteit als aandachtspunt; met meer capaciteit kan de gemeente meer signaleren en aanpakken, bijvoorbeeld in het buitengebied. Ook zou het volgens hen mooi zijn als meer medewerkers in het team helemaal vrijgemaakt zouden worden voor het thema, zodat zij zich erin vast kunnen bijten en collega's beter kunnen betrekken (zie ook paragraaf 4.3). Wel zijn er medewerkers handhaving opgeleid voor het Regionale Controle Team Mensenhandel, van wie nog twee medewerkers in dienst zijn. In 2025 worden nog 8 medewerkers opgeleid.

Interne samenwerking

Verschillende afdelingen en medewerkers van de gemeente (bijvoorbeeld de gebiedsmanagers,¹⁴ wijkmanagers en team Communicatie) zijn betrokken bij de aanpak van ondermijning. Al deze medewerkers brengen hun eigen expertise, ervaring en netwerk¹⁵ mee. Geïnterviewden geven aan dat dit goed werkt. Het kernteam ondermijning heeft verspreid over de organisatie medewerkers aangewezen als aanspreekpunt op het thema ondermijning.

¹² De ene teamleider Handhaving werkt meer themagericht, de andere gebiedsgericht. De themagerichte teamleider zit bij de regiegroep.

¹³ Dit zijn boa's, parkeercontroleurs, teamleiders, teamcoördinatoren, senior handhavers en kantoorpersoneel.

¹⁴ Er zijn vier gebiedsmanagers: één per gebied Oost, West en Centrum en één meer algemene gebiedsmanager. Die laatste is het meest betrokken bij het onderwerp ondermijning en zit bijvoorbeeld in de regiegroep; zij houdt collega's op de hoogte.

¹⁵ Collega's binnen de gemeente, samenwerkingspartners, inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

Zij worden onder andere om informatie gevraagd over een signaal/casus: bijvoorbeeld bij burgerzaken, gemeentebelastingen, subsidie, vastgoed, inkoop en een accountmanager bedrijven.

4.3 Uitvoering

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente samen met de samenwerkingspartners de ondermijningsaanpak uitvoert zoals vastgelegd in het uitvoeringsplan. De gemeente vat de aanpak zelf samen in dit overzicht. Dat is gebaseerd op het *Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024*.¹⁶

Zoals eerder genoemd hebben de gemeente en de andere bij de aanpak van ondermijning betrokken organisaties het *Uitvoeringsplan 2023-2024* geëvalueerd.¹⁷ Uit die evaluatie en ons onderzoek blijkt dat betrokkenen over het algemeen tevreden zijn over hoe de uitvoering verloopt, maar dat er ook verbeterpunten zijn. Hierna wordt de uitvoering op elk van de drie onderdelen van de aanpak beschreven.



¹⁶ Bron: Interne presentatie Ondermijningsaanpak gemeente Dordrecht, oktober 2024.

¹⁷ Concept-Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026, bijlage Evaluatie Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024.

Aanpakken van ondermijnende criminaliteit (onderdeel 1)

Het versterken van de informatiepositie is één van de doelen van dit onderdeel van de aanpak. In paragraaf 2.2 is beschreven wat de gemeente doet aan het versterken van haar informatiepositie en waar die nog beter kan. In 2023 is de gemeente bijvoorbeeld gestart met een 'informatiemakelaar ondermijning' voor de regie op casussen en het opvragen van informatie bij samenwerkingspartners voor het casusoverleg van de gemeente en voor RIEC-casussen. Een verbeterpunt voor een sterkere informatiepositie is het vergroten van het signalerend vermogen van medewerkers, organisaties en professionals buiten de direct betrokkenen bij de aanpak, door een proactieve houding van de direct betrokkenen en een goede samenwerking tussen hen en wijkagenten, wijkhandhavers en wijkmanagers. Het vrijmaken van mensen bij team Handhaving voor het thema ondermijning kan hier volgens de evaluatie bij helpen. Ook het vastleggen van informatie in systemen moet beter.

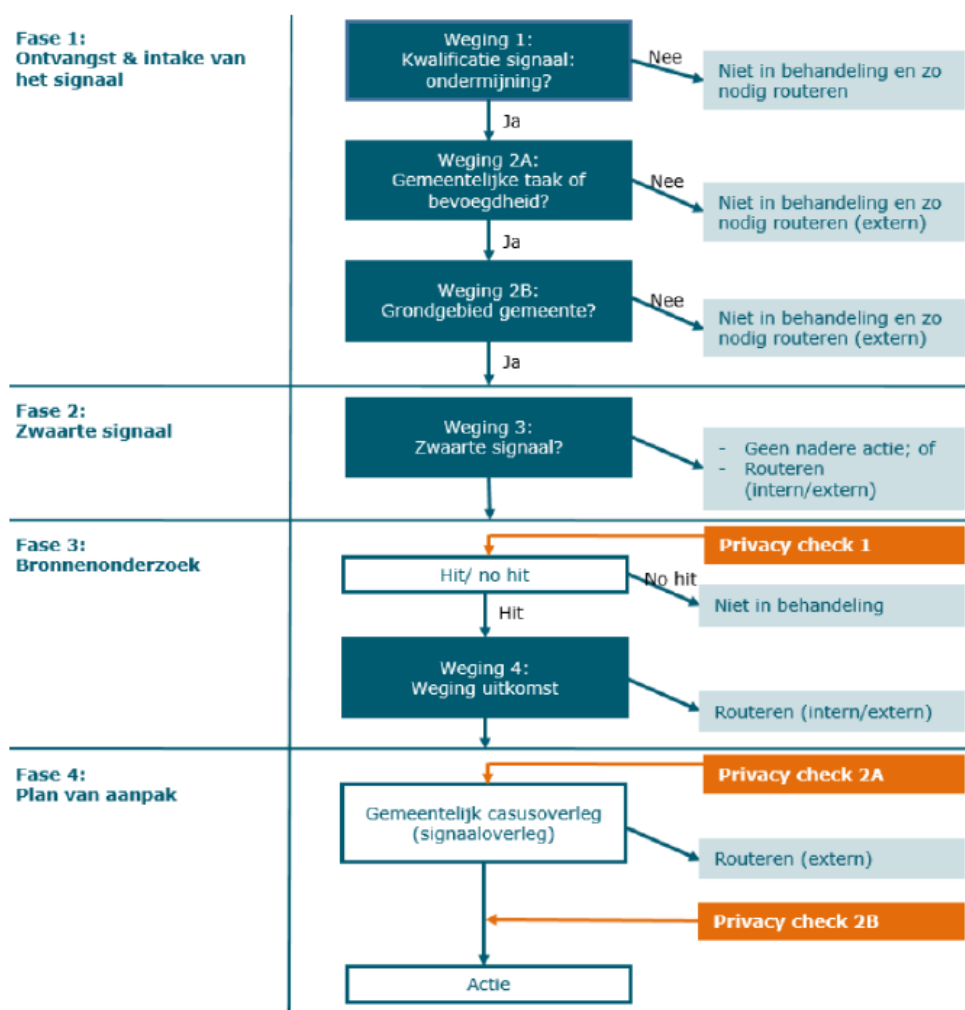
Het kernteam ondermijning heeft in 2024 steeds meer signalen gekregen van ondermijning via collega's en samenwerkende organisaties, waardoor ook meer signalen worden behandeld in het casusoverleg ondermijning. Er waren in 2024 25 nieuwe casussen in het casusoverleg en 7 doorlopend uit 2023. In 2023 waren dit er 18 en 8 doorlopend uit 2022. In 2024 waren er vijf casussen bij het RIEC. Hierna beschrijven we eerst het proces bij de gemeente als er een signaal van ondermijning binnenkomt. Daarna gaan we in op de bestuurlijke acties en maatregelen (interventies) die de gemeente heeft ingezet.

Proces bij de gemeente van signaal tot actie

De gemeente werkt met een werkproces *Aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit (casusoverleg ondermijning)*, dat het proces van signaal tot eventuele actie beschrijft. Een signaal is een aanwijzing dat bepaald gedrag/een situatie misschien verband houdt met ondermijnende criminaliteit.¹⁸ De gemeente is bezig dit proces en de daarbij horende *data protection impact assessment* (DPIA, beoordeling van privacyrisico's en maatregelen) te herzien, zodat het weer actueel is en privacy nog beter gegarandeerd. Samengevat ziet dit proces er zo uit.

¹⁸ De gemeente sluit in het werkproces aan bij de betekenis die de Raad van State aan het woord signaal geeft (2019).

Figuur 4.1 Schema werkproces aanpak ondermijning van signaal tot actie



Het kernteam ondermijning is verantwoordelijk en bewaakt dit proces van begin tot eind: signalen komen bij het kernteam binnen en het kernteam beslist wat ermee gebeurt. Voor interne meldingen (van een andere afdeling van de gemeente, bijvoorbeeld Handhaving) en externe meldingen (van andere betrokken organisaties, zoals de politie of de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid) heeft het kernteam een mailadres opengesteld. Uit de interviews en het groepsgesprek met medewerkers blijkt dat dit mailadres nog niet bij alle medewerkers van de gemeente en samenwerkende organisaties bekend is. Binnen de gemeente kunnen medewerkers ook melden via 'Meld een Vermoeden' in het zaakstelsel Pantyr. Meldingen kunnen ook van inwoners komen: telefonisch, schriftelijk, digitaal of mondeling aan de balie, of via Meld Misdaad Anoniem. Ook kan een medewerker van Team Veiligheid een eigen waarneming doen tijdens het dagelijkse werk en dat als signaal inbrengen bij het kernteam.

Bestuurlijke acties en maatregelen

Uit de uitvoeringsplannen en de door ons opgevraagde cijfers blijkt dat de gemeente de afgelopen jaren de volgende acties en maatregelen heeft ingezet om ondermijning aan te pakken.

Seksbranche

De seksbranche is gevoelig voor mensenhandel. De gemeente controleert en handhaaft op het ontbreken van een vergunning voor seksbedrijven.

Tabel 4.1 Bestuurlijke handhaving seksbranche

	2020	2021	2022	2023	2024
Bestuurlijke rapportage (rapport politie/handhaving aan burgemeester)	1	5	10	7	4
<i>Bestuurlijke maatregelen (Waarschuwing, sluiting of dwangsom)</i>	1	4	8	7	4
Bestuurlijke waarschuwing	0	1	1	1	1
Sluiting pand	1	3	3	4	2
Dwangsombesluit	0	0	4	2	1

Drugsdealen

In 2022 heeft de burgemeester 23 keer een last onder dwangsom opgelegd voor drugsdealen. In 2023 was dit 21 keer en in 2024 11 keer.

Drugspanden (artikel 13b Opiumwet)

Als in een pand (woning of ander pand) drugs aanwezig zijn of worden verhandeld, kan de burgemeester dit pand tijdelijk sluiten op basis van de 'Wet Damocles' (artikel 13b Opiumwet).

Tabel 4.2 Bestuurlijke handhaving drugspanden

	2020	2021	2022	2023	2024
Bestuurlijke rapportage	28	20	21	24	16
<i>Bestuurlijke maatregelen (Waarschuwing, sluiting of dwangsom)</i>	28	10	21	24	16
Bestuurlijke waarschuwing	8	10	5	4	2
Sluiting pand	20	0	14	17	13
Dwangsombesluit	0	0	2	3	1

Het ging vooral om woningen en tot en met 2023 vooral om softdrugs; in 2024 heeft de gemeente juist meer op harddrugs gehandhaafd.

Coffeeshops

Tabel 4.3 Bestuurlijke handhaving coffeeshops

	2020	2021 ¹⁹
Bestuurlijke rapportage	1	1
Bestuurlijke waarschuwing	0	0
Sluiting pand	1	1
Dwangsbesluit	0	0

Explosies

Tabel 4.4 Bestuurlijke handhaving explosies

	2023	2024
Bestuurlijke rapportage	4	7
<i>Bestuurlijke maatregelen (Waarschuwing, sluiting of dwangsom)</i>	4	0
Bestuurlijke waarschuwing	1 (vrijwillig gesloten)	0
Sluiting pand	3	0

Digitaal Opkopers Register (DOR)

Om heling te bestrijden moeten handelaren in tweedehands spullen elke aankoop van diefstalgevoelige gebruikte spullen (zoals foto- en filmapparatuur, sieraden, uurwerken en edelmetaal) registreren in het Digitaal Opkopers Register (DOR). In 2024 waren er tot en met oktober vier bestuurlijke rapportages over het DOR en heeft de burgemeester twee keer een waarschuwing en twee keer een dwangsom opgelegd.

Wet Bibob

Met de Wet Bibob kan de gemeente mensen en organisaties onderzoeken op risico's op crimineel misbruik vóórdat ze een positief besluit neemt of samenwerking aangaat of voortzet. De tabellen hieronder laten zien hoe vaak Dordrecht de Wet Bibob de afgelopen jaren heeft ingezet op de Algemene Plaatselijke Verordening (horeca en seksbedrijven) en bouw en milieu. Dat betekent dat de gemeente onderzoek heeft gedaan naar de partij die een aanvraag doet of overeenkomst wil aangaan en diens zakelijke relaties: zijn die in verband te brengen met strafbare feiten? In tabel 4.6 is te zien wat de gemeente na dit onderzoek heeft gedaan (bijvoorbeeld de vergunning verleend of de aanvraag buiten behandeling gesteld). Over bouw en milieu en Vastgoed/Grondzaken hebben de onderzoekers die informatie niet gekregen

Tabel 4.5 Gebruik Wet Bibob bij Algemene Plaatselijke Verordening (APV)²⁰

¹⁹ Er zijn geen recentere cijfers beschikbaar; deze registreert de gemeente niet meer op deze manier.

²⁰ Over 2021 en 2022 zijn geen uitgebreidere cijfers beschikbaar. De cijfers van 2024 zijn t/m september.

	2021	2022	2023	2024
Aanvraag besluit (beschikking, zoals vergunning) APV Horeca Dordrecht	-	-	27	24
Verlening beschikking APV Horeca Dordrecht	-	-	21	18
Buiten behandeling gesteld	-	-	3	3
Procedure beëindigd	-	-	3	0
Advies gevraagd aan Landelijk Bureau Bibob (LBB)	-	-	1	0
Geen vergunning nodig (vergunningsvrij)	-	-	0	3
Onbekend	-	-	4	0
Totaal	22	21	32	24

Tabel 4.6 Gebruik Wet Bibob bij vergunningen en overheidsopdrachten (zoals aanbestedingen) bouw en milieu²¹

2020	2021	2022	2023	2024
23	27	38	35	32

Verder was er één Bibob-casus bij Vastgoed/Grondzaken in 2022.

Versterken weerbare overheid (onderdeel 2)

Het kernteam ondermijning heeft in 2023 en 2024 in samenwerking met het RIEC zeven bewustwordingssessies georganiseerd voor 140 collega's bij de gemeente. Het interne meldpunt (mailadres) en het kernteam ondermijning worden intern en extern beter gevonden, blijkt uit de evaluatie van het Uitvoeringsplan en de interviews. Samen met het Versterkingsprogramma Weerbaar tegen ondermijning van het RIEC heeft de gemeente voor woningcorporaties en de deelnemers van de leefbaarheidsoverleggen een *escaperoom* georganiseerd om hen meer te leren over ondermijning en crimineel gebruik van panden. De gemeente heeft aandacht besteed aan het thema mensenhandel bij een raadsbijeenkomst, de 'Dag van je Werk' en twee bewustwordingssessies met de gemeente Zwijndrecht en de Sociale Dienst Drechtsteden, waarbij 75 professionals zijn getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel. Ook heeft de aandachtsfunctionaris mensenhandel van de gemeente Dordrecht een workshop gegeven tijdens de kennis- en netwerksessie Mensenhandel & Mensensmokkel van het RIEC, en was Dordrecht initiatiefnemer van de lancering van de 'Koffer Verkeerd' (een ingerichte sekswerkkamer met signalen van seksuele uitbuiting).

Versterken maatschappelijke weerbaarheid (onderdeel 3)

De gemeente heeft de afgelopen twee jaar gewerkt aan maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijning door bewustwordingsacties te organiseren voor jongeren, inwoners en ondernemers.

²¹ Cijfers 2024 t/m oktober.

Daarbij werkt de gemeente samen met bijvoorbeeld het Platform Veilig Ondernemen Rotterdam (PVO), het bedrijf Parktrust, de politie en scholen. Voorbeelden van acties zijn een 'escapeboot' in de haven, een escaperoom en vijf bewustwordingsacties op het bedrijventerrein, flyeracties en het lanceren van 'Steek jij je hand uit?', een digitaal platform om uitbuiting bespreekbaar te maken op scholen.

Ook informeert de gemeente inwoners over preventieve acties (gericht op voorkómen van ondermijning) en repressieve acties (maatregelen ná overtredingen). Geïnterviewden vertellen dat inwoners vooral de direct in hun omgeving zichtbare effecten van de aanpak opmerken en daar feedback op geven. Inwoners reageren bijvoorbeeld op sluitingen van panden en het overschrijden van het maximumpercentage kamerverhuur per straat. Een groot deel van (de effecten van) wat de gemeente en samenwerkende organisaties doen aan de bestrijding van ondermijning is niet meteen zichtbaar voor inwoners.

Het 'strategisch beleidskader communicatie' van de gemeente uit 2023 om de kennis en weerbaarheid onder jongeren, ondernemers en inwoners te vergroten, is door wisselingen van communicatieadviseurs de afgelopen twee jaar niet goed tot uitvoering gekomen, blijkt uit de evaluatie. Net als veel geïnterviewden benoemt ook de eigen evaluatie van de gemeente dat het lastig blijft om doelgroepen te bereiken voor bewustwordingsacties.

4.4 Regie door de gemeente

Bij de aanpak van ondermijning zijn gemeenten verantwoordelijk voor de regie. Dat wil zeggen dat zij een coördinerende rol hebben in ervoor zorgen dat er een integrale (gezamenlijke) aanpak van ondermijning met de partners is. Om dat te bereiken moet ten eerste de afstemming met partners prioriteit hebben in het beleid. Ten tweede moet er lokaal een structuur zijn waarin wordt gewerkt, waarbinnen adequaat wordt samengewerkt met partners en maatregelen worden vastgelegd en uitgevoerd in afstemming met die partners. Ten derde wordt de samenwerking bij integrale activiteiten door de gemeente in goede banen geleid.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren van een gemeente die de regie voor de aanpak van ondermijning goed oppakt, zowel binnen de gemeente als daarbuiten in de samenwerking met partners. Door meerdere partners wordt opgemerkt dat de gemeente actief is en dat er voldoende prioriteit is voor het onderwerp. Enkele van deze gesprekspartners denken dat de gemeente in vergelijking met andere gemeenten een flinke voorsprong heeft in het nemen van de regie. Daarbij noemen zij dat de gemeente deelneemt aan de privacywerkgroep van het RIEC en van daaruit bijdraagt aan het verbeteren van de informatiedeling, het betrekken van andere afdelingen van de gemeente bij de aanpak van ondermijning en het structurele betrekken van samenwerkingspartners in de regiegroep en bij het casusoverleg.

De afstemming met partners heeft prioriteit in het beleid. Dat blijkt er bijvoorbeeld uit dat de onderwerpen in het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente in nauwe samenwerking met de partners

van de regiegroep zijn geformuleerd, waardoor iedereen vanuit dezelfde doelen werkt bij de aanpak van ondermijning. Dit heeft overigens plaatsgevonden op initiatief van het RIEC, die deze werkwijze in de regio heeft aangejaagd. De gemeente Dordrecht heeft dit actief opgepakt. Ook het *Uitvoeringsplan ondermijning/georganiseerde criminaliteit* dat elke twee jaar wordt vastgesteld, wordt samen opgesteld en afgestemd in de regiegroep. De regiegroep overlegt zes wekelijks op strategisch niveau over de (regionale) ontwikkelingen in de aanpak van ondermijning. Deelnemers namens de gemeente van dit overleg zijn de projectleider kernteam ondermijning (voorzitter), de gebiedsmanager van het team Wijken en de teamcoördinator ondermijning van het team Handhaving. Externe deelnemers zijn het RIEC, het OM, de politie, de Sociale Dienst Drechtsteden en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.

Tijdens de onderzoeksperiode is de interactie tijdens een overleg van de regiegroep geobserveerd. De regierol die de gemeente pakt, valt positief op. De gemeente verbindt de partners, door partners uit te nodigen elkaar niet alleen te informeren over elkaars activiteiten bij de aanpak van ondermijning, maar ook te streven naar afstemming daarover, zodat dubbele activiteiten worden voorkomen. Een voorbeeld is dat wanneer één van de partners aangeeft dat bewustwordingssessies georganiseerd worden, deze partner gestimuleerd wordt door de gemeente om andere organisaties daarop te laten aansluiten. Maatregelen worden vastgelegd en uitgevoerd in afstemming met de partners.

De gemeente neemt onder andere de regie door integrale handhavingscontroles te organiseren, bij verschillende overleggen actief de agenda te beheren en partners aangesloten te houden. De gemeente heeft in 2022 zes, in 2023 acht en in 2024 zeven integrale controles uitgevoerd. Per controle worden circa zes ondernemingen bezocht. De keuze voor ondernemingen gebeurt op basis van signalen vanuit de partners en vanuit verschillende afdelingen van de gemeente. Daarnaast worden ook willekeurige ondernemingen meegenomen tijdens de integrale controledagen. Gemiddeld eens per maand vindt een afstemmingsoverleg plaats waarbij wordt teruggekeken op de voorgaande integrale controle en vooruit wordt geblikt op toekomstige integrale controles. Daarbij wordt onder andere gesproken over te controleren adressen. Bij een integrale controle zijn de vaste deelnemers: medewerkers van team Handhaving van de gemeente, de Nederlandse Arbeidsinspectie, het UWV, de Sociale Dienst Drechtsteden, de politie, de Douane, de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Incidentele deelnemers aan de integrale controle zijn: de Nederlandse Kansspelautoriteit, Stedin en het Landelijk Intelligence- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit. De coördinatie ligt bij (een teamcoördinator handhaving van) de gemeente. Deze is aanspreekpunt voor de deelnemers en geeft bij elke locatie uitleg over de controle, de deelnemers en hun bevoegdheden. De coördinator gaat meestal als eerste naar binnen (tenzij een andere volgorde is afgesproken). Bij het geven van de uitleg wordt ook een door de burgemeester ondertekende brief overhandigd met daarin informatie over de controles. De integrale controle is niet speciaal gericht op ondermijning; het is een algemene controle op alle wetten en regels die de verschillende organisaties handhaven. Feitelijk gaat

het bij een integrale controle dus om een handhavingscontrole, waarbij er bijzondere aandacht voor ondermijning is. Elke controle start met een briefing en eindigt met een debriefing.

Tijdens de onderzoeksperiode hebben de onderzoekers met een integrale controle meegelopen. De onderzoekers hebben tijdens de controle geobserveerd dat de deelnemers goed samenwerken, met elkaar overleggen, waar nodig elkaar ondersteunen en elkaar wijzen op signalen die een andere deelnemende organisatie op basis van diens bevoegdheden kan oppakken. Er was sprake van een professioneel ogende samenwerking waarbij alle deelnemers zich bewust waren van hun rol en bevoegdheid. De deelnemers waren ook goed op elkaar ingespeeld. De gekozen manier van samenwerken heeft voor de betrokken organisaties meerwaarde, omdat zij elkaar kunnen aanvullen en versterken. Als verbeterpunt is door een deelnemer genoemd dat nog meer ingezet zou kunnen worden op brede evaluatie achteraf, zodat nog meer dan nu al het geval is ingezet kan worden op het herkennen van signalen van ondermijning en daarmee het verbeteren van de informatiepositie. Tijdens de debriefing van de controle werden concrete afspraken gemaakt over de verdere afhandeling van eventuele geconstateerde overtredingen.

Naast de regiegroep organiseert de gemeente zoals eerder genoemd ook een casusoverleg ondermijning. Het casusoverleg is een tactisch en operationeel overleg dat maandelijks plaatsvindt. De gemeente bepaalt, op basis van ingekomen signalen, welke casuïstiek wordt besproken. Namens de gemeente zijn bij het overleg drie leden van het kernteam ondermijning (waarvan één de voorzitter is) aanwezig en de teamcoördinator ondermijning van het team Handhaving. Externe deelnemers zijn de politie, de Sociale Dienst Drechtsteden, de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en het RIEC Rotterdam.

4.5 Samenwerking met andere betrokken organisaties

De samenwerking tussen de gemeente Dordrecht en lokale partners verloopt goed. Alle partners constateren dat er korte lijnen zijn met de gemeente en dat ze regelmatig met de partners bij elkaar aan tafel zitten. Een gesprekspartner geeft aan dat de gemeente oog heeft voor waar de meerwaarde van samenwerking met ketenpartners ligt, zodat elke partner wordt meegenomen op punten waar de krachten van die organisatie liggen. Zowel bij de gemeente als bij samenwerkingspartners gaat het om een vaste groep van mensen die betrokken is; er zijn weinig personeelwisselingen en dat heeft positieve invloed op het elkaar kunnen vinden.

De gemeente organiseert verschillende overleggen, waaronder de in de vorige paragraaf genoemde regiegroep ondermijning en het casusoverleg ondermijning. Daarnaast neemt de gemeente deel aan het Regionaal veiligheidsoverleg met alle burgemeesters in de regio en aan verschillende werkgroepen van het RIEC, zoals het opgaveteam drugs, het opgaveteam mensenhandel/mensensmokkel, de werkgroep excessief geweld en de privacywerkgroep.

De betrokkenheid van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de Sociale Dienst Drechtsteden bij de aanpak van ondermijning is groter dan in andere gemeenten; beide organisaties sluiten bij zowel de regiegroep als het casusoverleg aan. Dat betekent dat zij niet alleen meepraten over concrete casuïstiek, maar ook betrokken zijn bij het nadenken over beleid en de aanpak. Gemeente en deze twee partners bekijken samen wanneer bepaalde agendapunten niet relevant zijn voor deze organisaties. Wederzijds wordt dat als positief ervaren.

De Belastingdienst sluit niet structureel aan bij de overleggen. Geïnterviewden bij de gemeente ervaren dat als een probleem, omdat daardoor wellicht minder informatie beschikbaar is over witwassen en financiële ondermijning. In tegenstelling tot geïnterviewden van de gemeente ervaren andere ketenpartners het niet als een probleem dat de Belastingdienst niet structureel aansluit. Volgens de gesprekspartners sluit de Belastingdienst desgevraagd wel aan bij overleggen en zijn zij wél standaard vertegenwoordigd bij overleggen van RIEC-casuïstiek en handhavingsknelpunten.

Naast de samenwerking met de voor het onderwerp ondermijning meer traditionele partners zoals politie, OM en RIEC, werkt de gemeente (en deze andere partners) ook nauw samen met instanties als woningcorporaties en jongerenwerk. De jongerenwerkers lopen bijvoorbeeld gezamenlijk rondes met de wijkagent en/of boa en zowel jongerenwerkers als woningcorporaties zijn aangesloten bij verschillende overleggen. Deze betrokkenheid wordt wederzijds als positief beoordeeld. Een kanttekening is dat het voor deze organisaties niet altijd duidelijk is waarom zij zijn aangesloten; daardoor worden sommige agendaonderwerpen als niet relevant voor de aangesloten partij gezien of zit niet de juiste persoon van deze organisatie aan tafel.

Vanuit het Nationaal Programma Dordt West is er daarnaast een stuurgroep én een werkgroep leefbaarheid en veiligheid Dordt West waar de gemeente en ketenpartners aan deelnemen. Tijdens de gesprekken voor de casestudy is door verschillende gesprekspartners als aandachtspunt de veelheid aan overleggen genoemd waarin het thema veiligheid en ondermijning aan bod komt. Verschillende partners van de gemeente gaven aan niet precies te weten in welk gremium bijvoorbeeld over signalen van ondermijning zou moeten worden gesproken en waar de meer strategische en inhoudelijke kennisuitwisseling over veiligheid en ondermijning kan plaatsvinden. Er is behoefte om dit meer te structureren.

Als knelpunt wordt de gegevensuitwisseling met ketenpartners genoemd. Gesprekspartners benoemen dat niet altijd voldoende duidelijk is hoe en wanneer gegevens mogen worden gedeeld. Eén gesprekspartner geeft aan dat een convenant deze afspraken zou kunnen verduidelijken; er is wel een convenant voor samenwerking rondom overlast, maar niet voor ondermijning. Een andere gesprekspartner geeft aan dat in de overleggen soms te veel gegevens worden gedeeld (wanneer er nog onvoldoende aanleiding is) en soms te weinig (omdat partners te terughoudend zijn).

De gemeente Dordrecht is hierin overigens niet uniek. Hoewel het als knelpunt wordt genoemd, geven gesprekspartners ook aan dat de gemeente werkt aan het verduidelijken en verbeteren van de gegevensuitwisseling.

4.6 Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Dordt West en de aanpak van ondermijning

Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Dordt West

Sinds de zomer van 2022 is Dordrecht met het stedelijk focusgebied Dordrecht West onderdeel van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid. Dit programma heeft als doelstelling om de leefbaarheid en veiligheid van de meest kwetsbare gebieden in Nederland op orde te brengen en het perspectief van bewoners te verbeteren. Een van de drie subdoelen binnen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid is het vergroten van de veiligheid in deze wijken: 'Het doel is dat minder jongeren afglijden in de criminaliteit en dat gebieden weerbaarder worden tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Het Nationaal Programma Dordt West biedt Dordrecht de mogelijkheid om langdurig te kunnen investeren op plekken waar dat nodig is. Er wordt ingezet op de gezamenlijke aanpak van vraagstukken op het gebied van wonen, gezondheid, onderwijs, bestaanszekerheid en veiligheid. Het Nationaal Programma Dordt West bestaat uit vijf verschillende pijlers, de vijfde pijler is 'leefbaar en veilig'. De aanpak van ondermijning en het voorkomen dat wijken een voedingsbodem worden voor (ondermijnende) criminaliteit is onderdeel van deze pijler.

Een belangrijk onderdeel van de pijler 'leefbaar en veilig' is het programma Preventie met Gezag (PmG). Gebieden die zijn aangewezen in het nationale programma Leefbaarheid en Veiligheid als kwetsbare wijk kunnen subsidie aanvragen voor PmG. Dit programma wil voorkomen dat kinderen en jongeren van acht tot en met 27 jaar in aanraking komen met ondermijnende criminaliteit of daarin doorgroeien. Ook de gemeente Dordrecht heeft subsidie aangevraagd – en toegekend gekregen – vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid voor de aanpak van PmG in de wijken in Dordt West.

De aanpak van ondermijning binnen de wijken in Dordt West

Uit de interviews en de casestudy komt naar voren dat in de wijken in Dordt West grotendeels dezelfde interventies worden ingezet als in andere wijken, maar de aanpak is intensiever. Zo is er 1,6 fte aan jongerenwerk extra, zijn twee PMG-BOA's aangesteld, is er een PMG-wijkagent, is de leerplichtambtenaar op scholen aanwezig en is er meer samenwerking met woningcorporaties.

Tijdens de interviews – zowel de algemene als die voor de casestudy – is nadrukkelijk aangegeven dat de brede ondermijningsaanpak in Dordrecht niet op specifieke wijken is gericht. De aanpak is themagewijs opgezet en wordt in principe in elke wijk op dezelfde wijze uitgevoerd. In het Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024 wordt wel bijzondere aandacht gegeven aan het stadsdeel Dordt West: 'Ondermijning komt ook voor in onze wijken. Dordt West (de wijken Crabbehof, Wielwijk,

Oud-Krispijn en Nieuw-Krispijn) is een aandachtsgebied met een kwetsbare samenstelling, waarop extra geïnvesteerd wordt onder meer op preventie met gezag en jonge aanwas'.

Uit de casestudy komt naar voren dat het Nationaal Programma Dordt West de mogelijkheid biedt om in de wijken in Dordt West een stap verder te gaan in de aanpak van ondermijning. Daarnaast biedt het programma de mogelijkheid om initiatieven en acties op kleine schaal in de praktijk te brengen en deze dan later door te ontwikkelen naar een Dordrecht-brede aanpak. Het Nationaal Programma Dordt West versterkt op die manier de bredere ondermijningsaanpak en werkt als een katalysator om initiatieven van de grond te krijgen. Op die manier draagt de aanpak bij aan de bredere ondermijningsaanpak. Een van de gesprekspartners verwoordt dit als volgt: 'Het programma Leefbaarheid en Veiligheid is niet bedoeld als vervanging van de huidige ondermijningsaanpak maar als ondersteuning voor waar iets extra's nodig is.' Er wordt dus ingezet op waar een intensivering, doorbraak of innovatie nodig is.

Daarnaast komt uit de casestudy naar voren dat deelname aan het Nationaal Programma en de uitvoering van het PMG-programma de mogelijkheid biedt om ook maatschappelijke partners als het onderwijs meer te betrekken in de ondermijningsaanpak. Scholen hebben een belangrijke signalerings- en voorlichtingsfuncties. Recent is er bijvoorbeeld op initiatief van de gemeente een werkgroep gestart waarin scholen uit heel Dordrecht samen met de gemeente en de politie samenwerken om de veiligheid in en om de scholen te versterken. Met veiligheid wordt ook bedoeld op het eerder in beeld krijgen welke jongeren met criminaliteit in aanraking komen. Gesprekspartners geven aan dat dit onderdeel is van de ondermijningsaanpak.

Meldingen van inwoners en professionals

Uit de casestudy komt naar voren dat er geen verschil te zien is in de meldingen die inwoners- en professionals in Dordt West doen in vergelijking met andere wijken. Ook in Dordt West gaan de meldingen van inwoners bijvoorbeeld over overlast, drugsgebruik en -handel of signalen bij bedrijven, zoals winkels zonder klanten. Gesprekspartners geven aan dat zij niet de indruk hebben dat er in Dordt-West andere verschijningsvormen van ondermijning zijn dan in de rest van Dordrecht. Er zijn uiteraard verschillen per wijk, maar dat geldt voor heel Dordrecht. De in paragraaf 2.3 beschreven knelpunten ten aanzien van het melden van signalen door inwoners en professionals spelen ook in Dordt West.

5. Weerbaarheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

11. Hoe groot is het bewustzijn binnen de gemeente Dordrecht over de maatschappelijke risico's van ondermijning bij de ambtelijke organisatie, het bestuur en de raad?²²
12. In hoeverre zijn ambtenaren van de gemeente Dordrecht weerbaar tegen ondermijning?

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn primair gebaseerd op de interviews en het groepsgesprek met medewerkers. Bij dat groepsgesprek waren in totaal zeven medewerkers aanwezig. Deze medewerkers hebben allen binnen hun team een taakaccent ondermijning.

5.2 Bewustzijn en weerbaarheid binnen de ambtelijke organisatie

De deelnemers aan het groepsgesprek zijn het unaniem eens met de stelling dat ondermijnende criminaliteit ook in Dordrecht voorkomt en voet aan de grond heeft. Een van de medewerkers geeft aan het gevoel te hebben dat er sprake is van een 'waterbedeffect' vanuit Rotterdam en Antwerpen. Die beide steden zijn heel actief in de aanpak van ondermijning. Criminelen die zich daar niet meer kunnen vestigen komen naar Dordrecht. Andere medewerkers herkennen dit beeld. Dit past bij het in hoofdstuk 2 beschreven beeld dat de ligging van Dordrecht tussen Rotterdam en Antwerpen een mogelijke risicofactor is ten aanzien van ondermijning. Gevraagd naar wat ondermijning eigenlijk is, weten verschillende aanwezige medewerkers de link te leggen met georganiseerde criminaliteit en een verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld. De gangbare definitie van ondermijning is bij de medewerkers die deelnamen aan het groepsgesprek dus bekend. Zij hebben de indruk dat de gangbare definitie van ondermijning niet bij al hun collega's even goed bekend is, maar kunnen dat niet met zekerheid zeggen. Er is bijvoorbeeld nooit expliciet aan alle medewerkers gevraagd wat zij onder ondermijning verstaan.

De deelnemers aan het groepsgesprek zijn het overwegend eens met de stelling dat zij vanuit hun functie interessant kunnen zijn voor criminelen. Voorbeelden die worden genoemd zijn de toegang die je als medewerker hebt tot informatie en het feit dat de gemeente vergunningen en identiteitsdocumenten afgeeft. Ook het verstrekken van subsidies en het aangaan van vastgoedcontracten maakt volgens de deelnemers de gemeentelijke dienstverlening interessant voor criminelen. De medewerkers met het taakaccent ondermijning proberen door het volgen van onder andere berichtgeving over het thema

²² Het deel van onderzoeksvraag 11 dat gaat over de raad komt in hoofdstuk 6 aan de orde, omdat dit samenhangt met deelvraag 14 die in dat hoofdstuk wordt besproken.

ondermijning en het aanwezig zijn bij gemeentelijke bijeenkomsten over ondermijning op de hoogte te blijven van relevante ontwikkelingen. Er is geen periodieke cursus beschikbaar voor medewerkers.

Tijdens het groepsgesprek geven medewerkers aan dat het niet altijd goed mogelijk is om signalen van ondermijning te herkennen. Een van de medewerkers verwoordt dit als volgt: 'Criminelen zitten ook niet stil, ze wisselen van tactieken. Je bent dus nooit honderd procent in staat om signalen van ondermijning te herkennen. Je bent ook vaak gefocust op wat je hebt gelezen en hebt geleerd.' Verschillende medewerkers geven aan dat het ook binnen een team wisselend is of men in staat is ondermijningssignalen te herkennen. Binnen de meeste teams is er één iemand die ondermijning en de aanpak daarvan als werkaccent heeft en aanspreekpunt is voor het kernteam ondermijning. Die medewerkers zijn goed in staat signalen te herkennen.

De medewerkers met het werkaccent (aanpak van) ondermijning ervaren als knelpunt dat niet alle collega's weten dat zij dit taakaccent hebben. Ook wordt het door enkele deelnemers aan het groepsgesprek als lastig ervaren dat van hen wordt verwacht dat ze niet met collega's binnen hun team mogen sparren over signalen van ondermijning en de beste manier om deze te herkennen. Zij geven aan behoefte te hebben aan het sparren met collega's hierover. Een medewerker verwoordt dit zo: 'Niet iedereen binnen het team weet dat ik contactpersoon ben om vragen vanuit team ondermijning te beantwoorden. Ik heb dan ook geen goed beeld hoe collega's hiermee bezig zijn. Soms wil je het wel bespreken met collega's, maar dan kan dat niet. Dat is wel lastig.' Een van de andere medewerkers voegt daaraan toe dat dit ook meebrengt dat minder goed kan worden beoordeeld of een signaal serieus moet worden genomen, omdat 'je vaak alleen samen met collega's de puzzel kunt leggen' en daarmee kunt beoordelen of sprake kan zijn van ondermijning. Het is dan lastig dat collega's niet vertrouwelijk kunnen worden betrokken.

Alle deelnemers aan het groepsgesprek geven aan dat zij zelf – vanuit hun rol en betrokkenheid bij de ondermijningsaanpak – goed weten waar ze met signalen terecht kunnen. Dat geldt naar hun idee echter niet voor al hun collega's. Meerdere personen geven aan de indruk te hebben dat bijvoorbeeld het interne mailadres om signalen aan het kernteam ondermijning door te geven bij collega's niet of maar beperkt bekend is. Er zijn geen cijfers bekend hoeveel medewerkers dit mailadres daadwerkelijk kennen en er gebruik van maken. Wel wordt er de laatste jaren minstens één keer per jaar een bewustwordingssessie over ondermijning georganiseerd voor medewerkers. Deze bijeenkomst is toegankelijk voor alle medewerkers en niet verplicht, maar wordt goed bezocht. Deze sessies dragen zichtbaar bij aan het vergroten van bewustwording onder medewerkers. Tijdens het groepsgesprek is de suggestie gedaan deze bijeenkomst te verplichten voor alle medewerkers, in ieder geval voor nieuwe medewerkers.

Binnen de verschillende teams is er ruimte om in het algemeen over de thema's ondermijning en weerbaarheid het gesprek met elkaar te voeren. In een aantal teams gebeurt dit ook daadwerkelijk, bijvoorbeeld het team burgerzaken is daarin heel actief. De bij het groepsgesprek aanwezige

medewerkers geven aan dat het in gesprek gaan een verbeterpunt is. Ook als het gesprek wel plaatsvindt, gebeurt dat niet met het gehele team. Teamoverstijgend wordt er op dit moment volgens de deelnemers aan het groepsgesprek niet gesproken over het thema ondermijning. Zij hebben daar wel behoefte aan, bijvoorbeeld om best practices uit te wisselen met het herkennen van en omgaan met signalen van ondermijning. Dat kan op een laagdrempelige manier bijdragen aan het vergroten van bewustzijn onder medewerkers en daarmee aan een weerbare gemeentelijke organisatie. Weerbaarheid begint immers met voldoende bewustzijn.

Op dit moment is het thema ondermijning niet als een verplicht onderdeel in het inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers opgenomen. In dat programma is wel aandacht voor morele oordeelsvorming en integriteit. Daar zou volgens de bij het groepsgesprek aanwezige medewerkers het thema ondermijning goed bij aansluiten. Het zou volgens hen goed zijn over ondermijning een verplichte module in het inwerkprogramma op te nemen.

5.3 Organisatorische waarborgen

Een manier om als gemeentelijke organisatie weerbaar te zijn tegen ondermijning is het hebben van gedragscodes en het treffen van organisatorische waarborgen zoals het vier-ogen-principe (meekijken door collega's of leidinggevenden).

Zowel uit de gevoerde gesprekken als uit de documentstudie komt naar voren dat er binnen de gemeente Dordrecht geen algemene kaders zijn ontwikkeld op het gebied van weerbaarheid en ondermijningsrisico's. In het *Integriteitsbeleid Gedragscode Drechtsteden/Zuid-Holland-Zuid* wordt niet specifiek aandacht besteed aan ondermijningsrisico's, hoewel wel aandacht is voor bijvoorbeeld de omgang met geschenken en beïnvloeding tijdens vrijetijdsbesteding. Daar zijn wel raakvlakken met ondermijning, maar er is geen specifieke aandacht voor.

Uit de gesprekken blijkt dat voor veel besluiten die worden genomen een vier- of soms zelfs zes-ogen-principe geldt.²³ Dat is een belangrijke waarborg om ondermijning tegen te gaan. Bij de aanvraag van identiteits- en reisdocumenten geldt ook een zes-ogen-principe en wordt gewerkt volgens de strenge wetten en regels die voor die processen gelden. Documenten mogen bijvoorbeeld nooit worden verstrekt door dezelfde medewerker als die de aanvraag in behandeling heeft genomen.

Een aandachtspunt is het uitvoeren van Bibob-onderzoeken. Ook dat draagt bij aan het tegengaan van ondermijning door gebruik van gemeentelijke dienstverlening. Hier moeten volgens verschillende gesprekspartners nog stappen worden gezet door de gemeentelijke organisatie.

²³ Uit de door de onderzoekers bestudeerde documenten komt dit niet naar voren. De onderzoekers hebben gelet op de omvang van het onderzoek niet alle binnen de gemeente opgestelde werkprocessen en mandaatregelingen kunnen bestuderen.

6. De rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

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

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de gevoerde interviews, documentenstudie en het groepsgesprek met raads- en commissieleden.

6.1 De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft als het gaat om de aanpak van ondermijning een kaderstellende en controlerende rol. Kaders kunnen worden gesteld in het beleid en in lokale regelgeving (de Algemene Plaatselijke Verordening (de APV)). De controlerende rol bestaat eruit dat de raad de uitvoering van het beleid controleert: gebeurt het volgens plan, zijn er bijzonderheden in de uitvoering en worden de doelen en gewenste effecten gerealiseerd?

Op 20 december 2023 is het *Integraal Veiligheidsplan 2023-2026* vastgesteld door de gemeenteraad. Het *Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024* is niet vastgesteld door de raad, maar wel op 23 mei 2023 aan de raad voorgelegd.

In de APV staan weigeringsgronden opgenomen gericht op de aanpak van ondermijning. Vergunningen voor bedrijfsmatige activiteiten in het algemeen en seksbedrijven kunnen worden geweigerd als de aanvragers van 'slecht levensgedrag' zijn. Dat geldt als de exploitant en leidinggevenden (en bij seksbedrijven de beheerder) van slecht levensgedrag is. Dat zijn de formele kaders die de raad heeft gesteld.

Raadsleden geven in het groepsgesprek aan dat zij weinig informatie krijgen over ondermijning, maar zij stellen zelf ook weinig tot geen vragen over dit onderwerp. Sommige raadsleden vinden dit te weinig, andere raadsleden geven aan dat het onderwerp meer voor de uitvoering is en niet voor de gemeenteraad. In de afgelopen raadsperiode is de raad wel met een raadsinformatiebrief door het college geïnformeerd over het uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024. In de afgelopen periode is ook een bijeenkomst georganiseerd over het thema mensenhandel.

Een deel van de raadsleden geeft aan te vinden dat er binnen de raad te weinig aandacht is voor het thema ondermijning. Tijdens het groepsgesprek is bijvoorbeeld de wens geuit om een keer een overkoepelend stuk vanuit het college en de ambtelijke organisatie te krijgen wat het ondermijningsbeleid concreet inhoudt en wat daar allemaal onderdeel van uit maakt. Het IVP is

bijvoorbeeld heel breed ingestoken, het zou volgens een aantal raadsleden goed zijn het thema ondermijning daar een keer expliciet uit te lichten.

6.2 Bewustzijn van de raad over eigen rol bij ondermijning

De raads- en commissieleden die aan het groeps gesprek deelnamen geven in meerderheid aan dat zij verwachten dat ondermijning ook in Dordrecht voet aan de grond heeft. Men is niet naïef op dit punt. Unaniem zijn de aanwezige raadsleden het ermee eens dat de raad onvoldoende zicht heeft op de omvang van ondermijnende criminaliteit in Dordrecht. Door een aantal raadsleden wordt de behoefte uitgesproken om een keer als raad een ronde door de gemeente te maken met het kernteam ondermijning om een beeld te krijgen wat er speelt en waar je als raadslid vanuit een signalerende functie op kunt letten.

Voor raadsleden geldt dat ze interessant kunnen zijn voor criminelen omdat ze besluitvorming kunnen beïnvloeden of omdat ze over bepaalde (vertrouwelijke) informatie beschikken die interessant is voor criminelen. Er bleek tijdens het groeps gesprek verdeeldheid te zijn onder de raadsleden over de vraag of zij zelf ook interessant zijn voor criminelen en over de vraag hoe weerbaar raadsleden zelf zijn tegen ondermijning. Een raadslid verwoordt dit zo: 'Criminelen denken soms dat je als raadslid makkelijk dingen voor hen geregeld kunt krijgen.' Een ander raadslid spreekt over de informatievoorsprong die je hebt als lid van de gemeenteraad: 'Informatie die raadsleden en commissieleden hebben, kan interessant zijn voor criminelen om te bemachtigen voordat anderen het weten.' In de afgelopen raadsperiode (2023) is het een keer voorgekomen dat vertrouwelijke documenten zijn gelekt; het desbetreffende raadslid heeft zich daarna teruggetrokken als raadslid.

De verantwoordelijkheid voor screening van raadsleden ligt bij politieke partijen, omdat raadsleden in tegenstelling tot bijvoorbeeld burgemeester en wethouders, democratisch gekozen zijn. Manieren om te screenen zijn bijvoorbeeld door een VOG op te vragen, door een (periodiek) gesprek over de eigen integriteit of een integriteitsscreening door een bureau te laten uitvoeren. Tijdens de onderzoeksperiode is niet gesproken met de politieke besturen, waardoor we niet kunnen aangeven in hoeverre screening wordt toegepast.

Ook voor de raadsleden geldt dat weerbaarheid begint met voldoende bewustwording. Aan het begin van de nieuwe raadsperiode zijn plenaire besprekingen geweest over integriteit en weerbaarheid. Ook in 2024 is er aandacht aan deze thema's besteed in een raads sessie. Het bewustzijn van raadsleden dat zij zelf object van beïnvloeding kunnen zijn, lijkt op dit moment beperkt. Een raadslid geeft aan dat 'je wel kunt denken dat je weerbaar bent, maar wanneer een poging tot beïnvloeding geleidelijk aangepakt wordt, iedereen er vatbaar voor is'. Een deel van de raadsleden denkt dat informatie of training hierover behulpzaam zou kunnen zijn. Momenteel is daar nog (te) weinig aandacht voor. Door de aan het groepsgesprek deelnemende raadsleden is aangegeven dat niet zo vaak in den brede, fractieoverstijgend met elkaar laagdrempelig wordt gesproken over ondermijning en weerbaarheid. Daar zou wel behoefte aan zijn.

6.3 Financiering van de ondermijningsaanpak

Voor de uitvoering van het IVP (2023-2026) heeft de gemeenteraad €1,5 miljoen incidenteel beschikbaar gesteld voor deze vier jaar, waarvan ook de aanpak van ondermijning moet worden betaald. Voor de aanpak van ondermijning was in het *Uitvoeringsplan ondermijning 2023-2024* €185.000 per jaar beschikbaar. Voor 2025 en 2026 is jaarlijks hetzelfde bedrag beschikbaar. Dit budget staat los van de normale formatie (personeel met daarbij horend salaris) waaruit de personele kosten worden betaald (kosten van uren die medewerkers van de gemeente besteden aan de ondermijningsaanpak, bijvoorbeeld de projectleider en het kernteam ondermijning, team Handhaving en de regiegroep). Die bekostiging is een vast onderdeel van de gemeentelijke formatie.

Uit de interviews komt naar voren dat er zorgen zijn binnen de gemeentelijke organisatie over het tijdelijke karakter van de budgetten voor de aanpak van ondermijning. De vrees is dat het incidentele budget na het 'ravijnjaar' 2026 wegvalt/fors minder wordt.²⁴ Het structureel maken van het budget voor de ondermijningsaanpak wordt door veel gesprekspartners genoemd als aandachtspunt voor de komende jaren, zodat verdere stappen gezet kunnen worden zonder het risico dat ingezette initiatieven te vroeg moeten worden gestopt.

²⁴ Met het 'ravijnjaar' wordt bedoeld dat gemeenten met ingang van 2026 minder geld vanuit het rijk zullen ontvangen als gevolg van een bezuiniging op het gemeentefonds. Voor veel gemeenten betekent dit dat bezuinigingen nodig zullen zijn om de begroting sluitend te krijgen.

Bijlage 1 Deelvragen

1. Wat is de aard en omvang van ondermijning in Dordrecht?
2. Welke meldingen doen bewoners en professionals over problemen en kansen in hun wijk?
3. Hoe is de informatiepositie van de gemeente Dordrecht? Op welke 'witte vlekken' heeft de gemeente op dit moment geen zicht en welke criminele kansen en praktijken brengt dat mee?
4. Welk beleid heeft de gemeente Dordrecht vastgesteld om georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit aan te pakken en welke doelen en activiteiten vloeien voort uit dit beleid?
5. Hoe doeltreffend is het beleid in het bestrijden van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit?
6. Wat is de uitvoeringspraktijk bij de integrale en gemeentelijke aanpak van ondermijning in Dordrecht?
7. Hoe vult de gemeente Dordrecht haar regierol in en is dit adequaat?
8. Hoe verloopt de samenwerking met de ketenpartners wat betreft de aanpak van ondermijning?
9. Hoe verloopt de ondermijningsaanpak in de wijken in het gebied Dordt West? Verschilt deze aanpak van de algemene ondermijningsaanpak, en zo ja, hoe?
10. Welke knelpunten en effecten zien inwoners en professionals bij de uitvoering van de ondermijningsaanpak (in de wijken in Dordt West)?
11. Hoe groot is het bewustzijn binnen de gemeente Dordrecht over de maatschappelijke risico's van ondermijning bij de ambtelijke organisatie, het bestuur en de raad?
12. In hoeverre zijn ambtenaren van de gemeente Dordrecht weerbaar tegen ondermijning?
13. Hoe is de gemeenteraad van Dordrecht betrokken bij de ondermijningsaanpak (kaders stellen en controleren), onder meer wat betreft doelen en effecten?
14. Hoe bewust is de raad zich van zijn eigen rol bij (het voorkomen van) ondermijning?

Bijlage 2 Bestudeerde documenten

- Integraal Veiligheidsplan Dordrecht 2023-2026
- Uitvoeringsplan Ondermijning 2023-2024
- Concept-Uitvoeringsplan georganiseerde criminaliteit 2025-2026 (januari 2025)
- Werkproces Aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit (casusoverleg ondermijning) gemeente Dordrecht (oktober 2024)
- Politiek akkoord 2022 – 2026 - Samen bouwen aan een sterk en groen Dordrecht
- Veiligheidsmonitor Dordrecht 2023
- Beleidsregels artikel 13b Opiumwet Dordrecht
- Beleidsnota prostitutie en seksbranche gemeente Dordrecht
- Bibob beleid Dordrecht 2020
- Integriteitbeleid en Gedragscode Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid
- Regionaal Actieplan Mensenhandel 2024-2026 regio Rotterdam
- Regionaal Beleid Mensenhandel regio Rotterdam 2023-2026
- Regionale MensenhandelMonitor 2023 regio Rotterdam
- Humanitas Expertisecentrum Seksualiteit, Sekswork en Mensenhandel (ESSM), Subsidieverantwoording Meldpunt en zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel VeiligheidsAlliantie regio Rotterdam 2023
- ESSM, Tussentijdse Subsidieverantwoording Advies- en meldpunt en zorgcoördinatie voor slachtoffers van mensenhandel Drechtsteden, Gorinchem, Molenlanden en Hoeksche Waard 2024
- Samen Dordt West, Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Dordt West
- Uitvoeringsagenda Preventie met Gezag (PmG) Dordt West 2024-2025
- Concept Opdracht Veiligheid in en om de school gemeente Dordrecht

Raadsdocumenten en memo's

- Raadsinformatiebrief Aanpak ondermijnende criminaliteit Dordrecht, 8 februari 2022
- Raadsvoorstel Vaststellen Integraal Veiligheidsplan 2023-2026, 20 december 2022
- Raadsinformatiebrief Uitvoeringsplan Ondermijning 2023-2024, 23 mei 2023
- Memo ondermijningstafel voor districtelijk veiligheidsoverleg (DVO), 8 juni 2023
- Rapportage project Hermes (handhavingsknelpunt), 22 februari 2024
- Stuurgroep RIEC Rotterdam, Oplegnotitie Beëindiging handhavingsknelpunt recreatiepark Europarcs de Biesbosch, 18 april 2024

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Gesprekspartners algemene interviews

Gemeente

- Senior beleidsadviseur OOV/Projectleider ondermijning
(2 gesprekken; deze gesprekspartner was ook aanwezig bij de onderzoeksaftrap)
- Senior beleidsadviseur OOV
- Waarnemend burgemeester
- Teamleider Openbare Orde en Veiligheid²⁵
- Teamcoördinator handhaving ondermijning
(bij dit gesprek was ook de teamleider handhaving aanwezig)
- Senior beleidsadviseur OOV (thema Bibob)
- Teamcoördinator handhaving en adviseur buitengebied
- Senior beleidsadviseur jeugd en veiligheid
- Programmamanager Preventie met Gezag (PMG)
- Gebiedsmanager

Extern

- Accountmanager RIEC Rotterdam
- Sociale Dienst Drechtsteden
- Gebiedsadviseur Zuid-Holland Zuid bij het OM Rotterdam
- Beleidsadviseur ondermijning bij het OM Rotterdam
- Operationeel specialist C bij de politie
- Projectleider Ontwikkelaanpak ondermijning Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
- Inspecteur Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

²⁵ De teamleider Openbare Orde en Veiligheid was aanwezig bij het gesprek met de waarnemend burgemeester.

Gesprekspartners casestudy

Gemeente

- Programmamanager Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Dordt West
- Wijkmanager Crabbehof
- Wijkmanager Krispijn
- Wijkmanager Wielwijk
- BOA PMG
- Teamcoördinator handhaving Dordt West
- Senior beleidsadviseur jeugd en veiligheid - Gesprek over onderwijs

Extern

- Wijkagent Krispijn bij de politie
- Wijkagent industrie met taakaccent ondermijning bij de politie
- Wijkagent PMG bij de politie
- 2 leden van de wijkraad Krispijn
- 2 buurtwerkers Crabbehof
- Buurtwerker Wielwijk
- Inwoner Wielwijk
- 2 jongerenwerkers R-Newt
- Manager wijken bij woningcorporatie Woonbron
- Zaakbehandelaar en wijkregisseur bij woningcorporatie Trivire
- Directeur onderwijsinstelling

Deelnemers groepsgesprek medewerkers

- Wijkmanager Wielwijk
- Adviseur gemeentebelastingen
- Subsidieadviseur
- Accountmanager bedrijven
- Medewerker team Vastgoed
- Inkoopadviseur bij de Servicegemeente Dordrecht (Bedrijfsvoering Drechtsteden)
- Kwaliteitsmedewerker burgerzaken

Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

