

**Samen weerbaar tegen
ondermijnende
criminaliteit**

Opdrachtgever:

GS

Opdrachtnemer:

Programmamanager Interne Audit: Ed Elferink

Onderzoekers:

Ed Elferink
Erwin Engelman

Datum:

24 mei 2021

Status:

Eindconcept

Inhoud

1. Samenvatting en aanbevelingen	2
Samenvatting	2
2. Reactie opdrachtgever	5
3. Opdrachtformulering	6
3.1 Inleiding	6
3.2 Doelstelling	7
3.3 Onderzoeksvragen	8
3.4 Object en scope van onderzoek	9
3.5 Referentiekader en werkwijze	9
4. Onderzoeksresultaten	11
4.1 Inleiding	11
4.2 Beantwoording van centrale onderzoeksvraag	11
4.3 Motieven provinciale ondersteuning gemeenten	12
4.4 Vormen van provinciale ondersteuning	14
4.5 Resultaten van provinciale ondersteuning	21
4.6 Waardering provinciale ondersteuning	23
4.7 Betrokkenheid van cdK bij versterking van lokale weerbaarheid	23
4.8 Belemmeringen bij en grenzen aan de ondersteuning	24
4.9 Interprovinciale en grensoverschrijdende samenwerking	25
4.10 Suggesties	26
Bijlage 1	Geraadpleegde documentatie 28
Bijlage 2	Geraadpleegde personen 29
Bijlage 3	Overzicht van provinciale instrumenten voor versterken van lokale weerbaarheid 30

1. Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Antwoord op de centrale vraag

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Wat kan de provincie Noord-Holland leren van de andere provincies voor de ondersteuning van gemeenten bij het versterken van de weerbaarheid tegen ondermijning en van de betrokkenheid van cdK's daarbij?

Het eerste wat de provincie Noord-Holland ervan kan leren is dat het niet alleen staat in haar ambities om ondermijnende criminaliteit samen met gemeenten en andere relevante partijen aan te pakken. Ook de andere provincies vinden dit van belang en werken samen met gemeenten om de lokale weerbaarheid te versterken. Alle provincies zien hierbij ook een rol weggelegd voor de cdK.

Wat de onderzoekers ook als een belangrijk leerpunt zien voor de provincie Noord-Holland, is de mogelijkheden die interprovinciale samenwerking kan bieden om provinciegrens overstijgende criminaliteit het hoofd te bieden.

Wat het onderzoek verder laat zien, is dat provincies een groot scala aan instrumenten inzetten om de lokale weerbaarheid te versterken en daarmee ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Ook instrumenten die de provincie Noord-Holland nog niet inzet maar die wellicht mogelijkheden bieden om de lokale weerbaarheid verder te versterken. Waar het gaat om vergelijkbare problematiek kan de provincie Noord-Holland leren van andere provincies als het gaat om onder meer strategie, plannen en instrumentkeuze. Uit het onderzoek blijkt dat provincies dezelfde problematiek deels verschillend aanvielen. In bijlage 3 van dit rapport hebben wij dat zichtbaar gemaakt.

Tot slot zijn wij van mening dat het een belangrijk leerpunt is dat wij onze ambities op het gebied van ondermijnende criminaliteit in balans laten zijn met het adaptieve vermogen van de gemeenten én van onze eigen provincie. Dit laatste kwam naar voren in de bespreking van het conceptrapport met de begeleidingsgroep: ambities en beschikbare mensen en middelen moeten met elkaar in balans zijn.

Provinciale ondersteuning bij versterken van lokale weerbaarheid

Alle provincies zetten zich in om de lokale weerbaarheid te versterken. Dat doen zij vooral vanuit het besef dat het tegengaan van ondermijnende criminaliteit een gemeenschappelijke opgave moet zijn van alle bestuurslagen, RIEC's en andere relevante maatschappelijke partners. Deze integrale benadering dient ondermeer om het zogenaamde waterbedeffect te voorkomen. Provincies zetten zich daarom in om het bewustzijn van deze problematiek te vergroten bij gemeenten en andere partijen door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren die gericht zijn op specifieke doelgroepen. Provincies stellen direct en via de RIEC's financiële middelen, personele middelen, concrete instrumenten en informatie beschikbaar aan gemeenten voor het versterken van de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit.

Ondermijnende criminaliteit manifesteert zich op vrijwel alle beleidsterreinen van de provincies. Het gaat hierbij derhalve ook om de beleidsterreinen waarbij de provincies al samenwerken met gemeenten. Ook vanuit die eigen beleidsopgaven en de risico's daarbij op ondermijning zetten provincies zich in om de lokale weerbaarheid te vergroten en bieden zij de hiervoor bedoelde instrumenten aan. Een aantal provincies heeft samenwerkingsovereenkomsten gesloten met gemeenten om specifieke problemen op het gebied van ondermijning aan te pakken. Provincies hebben dergelijke samenwerkingsverbanden met gemeenten opgenomen in (beleids-) agenda's. Deze agenda's bevatten concrete projecten die de provincies uitvoeren voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Het beschikbaar stellen van informatie voor de betrokken partijen draagt eveneens bij aan de samenwerking tussen provincie en gemeenten.

Verreweg de belangrijkste succesfactor voor ondersteuning van en samenwerking met gemeenten is respect voor hun autonomie. Een andere belangrijke factor in de samenwerking is het vinden van een goede balans tussen provinciale en gemeentelijke ambities en het adaptieve vermogen van gemeenten om door provincies beschikbaar gestelde middelen ook daadwerkelijk in te zetten gegeven de beperkte eigen capaciteit.

De provinciale ondersteuning om de lokale weerbaarheid te vergroten leidt tot concrete resultaten. Veel gemeenten beschikken nu bijvoorbeeld over weerbaarheidsscans en zijn aangesloten bij 'Meld misdaad anoniem'.

Voor het merendeel pakken de twaalf provincies dezelfde vormen aan van ondermijnende criminaliteit. Deze vormen komen hoofdzakelijk voort uit de provinciale beleidsopgaven. De intensiteit van de aanpak kan echter per provincie verschillen. Dit verschil is deels te verklaren uit de bestuurlijke aandacht voor de problematiek, de beschikbare financiële middelen en waarschijnlijk ook uit de omvang en ernst van ondermijnende criminaliteit binnen provincies. Voor de aanpak van dezelfde vormen van ondermijnende criminaliteit zetten provincies deels vergelijkbare en deels ook verschillende instrumenten in. Ten aanzien van de vormen waarvoor provincies onderling een verschillende aanpak hanteren, liggen er kansen om deze aanpak te verbeteren. Provincies kunnen deze aanpak verbeteren door onder meer van de interprovinciale samenwerking te intensiveren. Een dergelijke intensivering kan niet alleen resulteren tot nieuwe inzichten voor afzonderlijke provincies; provincies kunnen ook gezamenlijk met een eenduidige werkwijze bepaalde vormen van ondermijnende criminaliteit aanpakken.

Bijlage 3 van dit rapport geeft per thema een overzicht van de instrumenten die de provincies inzetten.

Bij de provincie Noord-Holland is ondermijnende criminaliteit een van de onderwerpen in het coalitieakkoord. De provincie heeft een specifiek programma gericht op het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en het vergroten van de weerbaarheid daartegen in de 'Agenda weerbaar Noord-Holland'. Deze agenda richt zich mede op het versterken van de lokale weerbaarheid.

Betrokkenheid cdK bij versterken lokale weerbaarheid

De cdK's hebben geen formele rol specifiek op het gebied van het tegengaan van ondermijning. In de praktijk spelen zij wel een belangrijke rol, onder meer gericht op het versterken van de lokale weerbaarheid. Zij zijn vaak het provinciale boegbeeld op dit thema en agenderen dit thema op zowel kabinets- als burgemeestersniveau. Op kabinetsniveau dragen cdK's bij aan rijksbeleid dat zich richt op het versterken van de lokale weerbaarheid. Op gemeentelijk niveau draagt de inzet van de cdK's bij aan de bewustwording van gemeenten van deze problematiek en de rol die zij kunnen spelen om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. De cdK van de provincie Noord-Holland is een van de cdK's die zich op deze wijze inzet. Het optreden als boegbeeld door cdK's voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit wordt gewaardeerd binnen provincies.

Verschiedende provincies geven aan dat het tegengaan van ondermijnende criminaliteit niet het exclusieve domein is van de cdK maar een gemeenschappelijke opgave van het hele college. Sommige provincies hebben daarom naast of in de plaats van de cdK een ander lid van het college dat portefeuillehouder is voor (de bestuurlijke coördinatie van) dit thema.

CdK's bij sommige andere provincies nemen ook het initiatief voor het starten en/of intensiveren van interprovinciale en internationale samenwerking. Ondermijnende criminaliteit stopt niet bij de provincie- en landsgrens en maakt samenwerking noodzakelijk dan wel wenselijk.

De provincies Gelderland en Overijssel hebben het NSOB gevraagd om een meer diepgaand onderzoek uit te voeren naar de rol van de cdK op het gebied van ondermijnende criminaliteit. Dat onderzoek komt in het voorjaar 2021 gereed.

Voorliggend onderzoek is in concept besproken met vertegenwoordigers van de andere provincies. Zij vinden het van belang dat de resultaten worden gedeeld in de kring van commissarissen.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van het vorenstaande bevelen wij ten aanzien van de ondersteuning bij het versterken van de lokale weerbaarheid, het college van Noord-Holland het volgende aan:

1. Intensiveer vanuit de Agenda Weerbaar Noord-Holland de verbinding met provinciale beleidsterreinen waarbij ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau een vraagstuk is/kan zijn. Gebruik hierbij het bij dit rapport gevoegde overzicht met instrumenten en projecten die andere provincies toepassen.
2. Zoek voor het concretiseren van het vervolg van de uitvoering van de Agenda Weerbaar Noord-Holland andere provincies op om gericht van elkaar te leren voor het versterken van de lokale weerbaarheid. Gebruik daarbij het bijgevoegde overzicht.
3. Overweeg waar relevant het tegengaan van ondermijnende criminaliteit mee te nemen in regulier provinciaal beleid, bijvoorbeeld in het beleid van de provincie ten aanzien van bedrijventerreinen en recreatie-/vakantieparken.
4. Streef vakinhoudelijke samenwerkingsverbanden na voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en draag dit gezamenlijk uit in externe communicatie.
Een suggestie kan zijn om in een bepaalde week met externe partners aandacht te vragen voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Een specifiek thema op dit gebied kan centraal worden gesteld, zoals ondermijnende criminaliteit in de landbouwsector of op recreatieparken.
5. Stimuleer als provincie gemeenten om beleidsterreinen die te maken (kunnen) hebben met vormen van ondermijnende criminaliteit met elkaar te verbinden.

2. Reactie opdrachtgever

Met de in 2020 vastgestelde *Agenda Weerbaar Noord-Holland* zet de provincie Noord-Holland in op (1) het versterken van de eigen weerbaarheid, (2) de inzet van eigen beleidsinstrumenten voor de preventieve aanpak van ondermijning (bijvoorbeeld op bedrijventerreinen en vakantieparken) en (3) het bijdragen aan het versterken van de lokale weerbaarheid.

Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat andere provincies grotendeels ook deze insteek kiezen. Om uiteenlopende redenen verschilt de invulling en focus hiervan per provincie wel.

Het rapport constateert dat de actievare rol van de provincies de laatste jaren in de versterking van weerbaarheid door de ketenpartners wordt gewaardeerd en dat de provincies door de gemeenten, de RIEC's en andere partners ook steeds sneller en vaker als bondgenoot worden gezien. Het is goed om dit te kunnen constateren.

Een belangrijke aanbeveling van het onderzoek is om weerbaarheid en de aanpak van ondermijning ook meer aandacht te geven in het regulier beleid van de provincie en ook vaker te kiezen voor een integrale benadering.

Gezien de verscheidenheid aan beleidsthema's (e.g. bedrijventerreinen, vakantieparken, het buitengebied, jachthavens) waar ondermijnende criminaliteit kan spelen, zal bestuurlijke samenwerking soms noodzakelijk zijn, zowel binnen het college van Gedeputeerde Staten als in de samenwerking op deze dossiers met de gemeenten. Ik kan me dan ook goed vinden in deze aanbeveling.

Dit onderzoek geeft geen aanleiding om de koers zoals wij die ingezet hebben met de *Agenda Weerbaar Noord-Holland* te wijzigen. Wel geeft het aanleiding om initiatieven en *best practices* nog meer met elkaar te delen. Vanzelfsprekend kan dit Noord-Holland en de *Agenda Weerbaar Noord-Holland* verder helpen en mogelijk ook aanknopingspunten bieden voor het ontplooiën van nieuwe initiatieven.

Het versterken van de informatiepositie van gemeenten is voor Noord-Holland een belangrijk doel. Met de door de provincie gesubsidieerde aansluiting op Meld Misdaad Anoniem, de uitrol van de *Quickscan Gemeentelijke Weerbaarheid* en de onlangs gepubliceerde *Handreiking Informatiegericht Handelen Vakantieparken* zetten we hier als Noord-Holland al flink op in.

Het blijft daarbij wel goed om over onze grenzen heen te kijken en te zien hoe andere provincies dit doen en om open te staan voor nieuwe ideeën.

Dit rapport is niet alleen nuttig voor Noord-Holland zelf, maar ook voor de andere provincies. Ik wil de onderzoekers bedanken voor hun werk en de andere provincies voor hun tijd en bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

Commissaris van de Koning
in de provincie Noord-Holland

3. Opdrachtformulering

3.1 Inleiding

Ondermijning is een maatschappelijk probleem waarbij crimineel gedrag in een georganiseerde vorm zich manifesteert in de bovenwereld en daarbij legale structuren en besluitvorming misbruikt óf op onrechtmatige wijze beïnvloedt om geldelijk gewin te behalen.¹

Ondermijning vormt een bedreiging voor onze democratische rechtsstaat. Er is steeds meer aandacht vanuit de landelijke politiek, politie en justitie voor ondermijnende criminaliteit. Voorbeelden van ondermijning zijn bijna dagelijks in het nieuws. Denk aan drugsproductie/-handel, witwassen en diverse vormen van fraude (vastgoed, zorg). Actueel is het risico dat criminelen gebruik maken van de gelegenheid de 'helpende hand' te bieden aan sectoren die het water aan de lippen staat, zoals binnenstedelijke horecagelegenheden.

Ondermijning kan een risico vormen voor de integriteit van het openbaar bestuur en onze samenleving. Het gaat bijvoorbeeld om omkoping, intimidatie of bedreiging van lokale bestuurders of ambtenaren om de besluitvorming proberen te beïnvloeden. Ondermijning tast de veiligheid, de leefbaarheid, de economie en het gezag van de overheid aan.

In 2014 is een bestuurlijk *Convenant*² afgesloten voor het stimuleren van de publiek-private samenwerking om de overheid en de samenleving weerbaarder te maken tegen ondermijning. Alle provincies zijn aangesloten als convenantpartners. Andere partners zijn bijvoorbeeld gemeenten, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie, de belastingdienst en de douane.

Het tegengaan van ondermijnende criminaliteit is een thema binnen het vorige en huidige coalitieakkoord van de provincie Noord-Holland. Hieraan zijn achtereenvolgens het project Versterking Kwaliteit en Integriteit Lokaal Bestuur en de Agenda Weerbaar Noord-Holland gekoppeld. Deze agenda bestaat uit de volgende actielijnen:

1. **Vergroten interne weerbaarheid.** Dit betreft de weerbaarheid van de provinciale organisatie. Deze lijn ziet op brede bewustwording van potentiële kwetsbaarheden die inherent zijn aan het provinciale werk.
2. **Eigen beleidskracht.** Deze lijn vertaalt het ondermijningsvraagstuk naar verschillende provinciale opgaven. Bijvoorbeeld: In hoeverre kan het provinciale beleid met betrekking tot bedrijventerreinen er bijvoorbeeld aan bijdragen dat ondernemers die gevestigd zijn op deze terreinen eerder en makkelijker met elkaar gaan samenwerken om criminaliteit in een zo vroeg mogelijk stadium op het spoor te komen?
3. **Lokale weerbaarheid.**³ Binnen deze lijn wil de provincie gemeenten blijven ondersteunen bij het verder inzichtelijk krijgen van de eigen weerbaarheid en wordt gezien welke kennisbehoefte er is bij gemeenten waarin de provincie mogelijk kan voorzien. Hierbij valt te denken aan

¹ Definitie ontleend aan onderzoeksrapport *Provinciale weerbaarheid tegen ondermijning*, Interne Audit (provincie Noord-Holland), 2020.

² Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen (sep-2014)

³ Waar we spreken van lokale weerbaarheid, bedoelen we de weerbaarheid van gemeenten tegen ondermijnende criminaliteit. De term lokaal hebben we daarom zoveel mogelijk vervangen door gemeenten.

(breder) inzicht in vormen van milieucriminaliteit. De uitvoering van de wet Bibob⁴ past ook in deze lijn.

Om nader invulling te geven aan deze actielijnen en hiermee de problematiek van ondermijnende criminaliteit in Noord-Holland zo goed mogelijk aan te pakken, willen we leren van de andere provincies. In opdracht van GS heeft Interne Audit in 2019/2020 een inventariserend onderzoek bij de andere provincies uitgevoerd.⁵ Dat onderzoek heeft inzicht gegeven in:

- provinciale processen en functies die kwetsbaar zijn voor ondermijning,
- de achterliggende oorzaken hiervan,
- beheersmaatregelen om de eigen kwetsbaarheid op het gebied van ondermijning te verkleinen en de weerbaarheid te vergroten.

Onderzoek naar provinciale ondersteuning bij versterken van lokale weerbaarheid

Na de afronding van ons eerste onderzoek heeft onze opdrachtgever, het college van Gedeputeerde Staten, de opdracht gegeven om ook een onderzoek uit te voeren in het kader van de tweede en derde actielijn van de Agenda Weerbaar Noord-Holland. Onderhavig onderzoek richt zich op deze twee actielijnen. Hierbij benaderen wij de tweede actielijn (de eigen beleidskracht) vanuit de ondersteuning die provincies aan gemeenten bieden op basis van hun provinciale beleidsverantwoordelijkheden. De derde actielijn komt in dit onderzoek aan de orde door in te gaan op de betrokkenheid van de commissarissen van de Koning (hierna afgekort tot cdK's) bij het versterken van de weerbaarheid van gemeenten.

Ook op dit gebied wil onze provincie leren van andere provincies. Het onderhavige rapport geeft inzicht in de inspanningen van de provincies om samen met gemeenten ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

Leeswijzer hoofdstuk

Het vervolg van dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de doelstelling van het onderzoek (paragraaf 3.2), de onderzoeksvragen (paragraaf 3.3), het object en de scope van het onderzoek (paragraaf 3.4) en het referentiekader en de werkwijze van het onderzoek (paragraaf 3.5).

3.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is meervoudig:

- Inzicht geven in:
 - de wijze waarop provincies gemeenten ondersteunen bij het versterken van de lokale weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit;
 - de overwegingen die hebben geleid tot de gekozen vormen van ondersteuning;
 - de betrokkenheid van de cdK's bij de aanpak van ondermijning en het versterken van de lokale weerbaarheid op lokaal niveau.
- Het op basis van dat inzicht benoemen van leerpunten en mogelijkheden voor de provincie Noord-Holland om gemeenten te ondersteunen bij het vergroten van de lokale weerbaarheid.

Het onderzoek heeft een inventariserend karakter met het oog op het leereffect voor de provincie Noord-Holland met betrekking tot diens (gewenste) rol bij de aanpak van de ondermijnende criminaliteit op lokaal niveau. Dit karakter van het onderzoek

⁴ Wet Bibob staat voor Wet Bevorderingen integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, en betreft een bestuursrechtelijk instrument om in geval van misbruik aanvragen voor subsidies en vergunningen te weigeren, of om de verlening ervan in te trekken.

⁵ Zie voetnoot 1.

betekent dat wij ons geen oordeel vormen over de manier waarop provincies de ondersteuning organiseren voor het versterken van de lokale weerbaarheid.

3.3 Onderzoeksvragen

Centrale vraag

Het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland wil met onderhavig onderzoek antwoord krijgen op de volgende centrale onderzoeksvraag:

Wat kan de provincie Noord-Holland leren van de andere provincies voor de ondersteuning van gemeenten bij het versterken van de weerbaarheid tegen ondermijning en van de betrokkenheid van cdK's daarbij?

Deelvragen onderzoek

Wij hebben deze centrale onderzoeksvraag vertaald in de volgende deelvragen die verdeeld zijn in een aantal thema's:

Algemeen:

1) Op grond waarvan ondersteunen de provincies hun gemeenten? (Formele titel, samenwerkingsovereenkomst, bestuursafpraak,....)

Eigen opgaven – zelf de regie

- 2) Welke instrumenten zetten provincies in om de lokale weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit te versterken?
- 3) Welke daarvan volgen uit de eigen opgaven?
- 4) Welke daarvan zijn specifiek gericht op de ondersteuning van gemeenten in hun verantwoordelijkheden bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit?
- 5) Welke overwegingen hebben geleid tot de gekozen instrumenten?

Aanbod gestuurd – gemeenten hebben de regie

- 6) Welke instrumenten bieden provincies aan om gemeenten te ondersteunen in hun aanpak van ondermijnende criminaliteit?
- 7) Welke overwegingen hebben geleid tot de gekozen instrumenten?
- 8) Welke vraag/vragen hebben gemeenten om ondersteuning vanuit de provincie op dit gebied?
- 9) Hoe ervaren gemeenten deze ondersteuning?
- 10) Hoe ervaren provincies deze ondersteuning zelf?
- 11) Tot welke resultaten bij gemeenten heeft de ondersteuning geleid?
- 12) Hoe verhoudt de provinciale ondersteuning aan gemeenten zich tot die van de ketenpartners, in het bijzonder het RIEC⁶?
- 13) Welke belemmeringen ervaren provincies bij het verwezenlijken van hun ambities om gemeenten te ondersteunen?

De betrokkenheid van de cdK

- 14) Welke vormen van ondersteuning hangen samen met de betrokkenheid van de cdK bij dit onderwerp?
- 15) Tot welke resultaten heeft de betrokkenheid van de cdK geleid?
- 16) Op welke terreinen liggen er nog kansen om de cdK te betrekken bij de aanpak van lokale ondermijning en het versterken van de lokale weerbaarheid?

Tot slot

17) Welke tips, do's en don'ts, heeft de provincie voor andere provincies; waar liggen quick wins?

⁶ Het RIEC staat voor Regionaal Informatie- en Informatiecentrum. In hoofdstuk 4 gaan wij nader in op het RIEC en de betrokkenheid van de provincies erbij.

3.4 Object en scope van onderzoek

Deze paragraaf beschrijft het object en de scope van het onderzoek.

Object

Het object van onderzoek is de wijze waarop de twaalf provincies in Nederland invulling geven aan de ondersteuning voor het versterken van de lokale weerbaarheid. Dat betekent dat wij in dit rapport niet ingaan op de repressieve en strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze aanpak maakt deel uit van het werkterrein van het Openbaar Bestuur en de politie. De activiteiten waarmee provincies gemeenten ondersteunen zijn preventief van aard.

Wij verstaan onder deze ondersteuning ook de betrokkenheid van de cdK bij het versterken van de lokale weerbaarheid. De werkzaamheden die de cdK uitvoert in het kader van deze ondersteuning (beschreven in het vierde hoofdstuk van dit rapport), komen dan ook aan bod in dit onderzoek.

Wij hebben het object van onderzoek alleen benaderd vanuit het perspectief van de twaalf provincies. De vraag hoe gemeenten deze ondersteuning zelf ervaren is beantwoord door provincies hiernaar te vragen.

Scope

Het onderzoek richt zich primair op de activiteiten van de provincies in het kader van de ondersteuning van gemeenten voor het versterken van de (lokale) weerbaarheid. Omdat wij gedurende het uitvoeren van dit onderzoek geconstateerd hebben dat provincies voor het versterken van de lokale weerbaarheid, ook interprovinciaal en grensoverschrijdend samenwerken, gaan wij ook in op dergelijke samenwerkingsverbanden. De grensoverschrijdende samenwerking is uiteraard alleen van toepassing op de provincies die grenzen aan België en/of Duitsland.

Nader gedefinieerd: ondersteunen lokale weerbaarheid en het aanpakken van ondermijnende criminaliteit

In paragraaf 3.1 hebben wij aangegeven dat onderhavige onderzoek zich richt op de tweede en derde actielijn (Eigen beleidskracht en Lokale weerbaarheid) van de Agenda Weerbaar Noord-Holland. Deze benadering betekent dat wij in dit rapport frequent hebben over het 'ondersteunen van de lokale weerbaarheid' en de 'aanpak van ondermijnende criminaliteit'. Daarmee bedoelen we het volgende:

- Ondersteunen lokale weerbaarheid: de activiteiten van provincies die ten doel hebben om gemeenten als bestuurlijke en/of ambtelijke entiteit te helpen om zich te weren tegen vormen van ondermijnende criminaliteit.
- Aanpak van ondermijnende criminaliteit: het opsporen, handhaven (repressief, zoals het afpakken van privébezit) en voorkomen van ondermijningsstructuren (preventief) in de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van zorgfraude en het witwassen van drugsgelden. Wij gaan na hoe provincies gemeenten hierin ondersteunen.

3.5 Referentiekader en werkwijze

Referentiekader

Wij willen de uitkomsten van dit onderzoek gebruiken als het referentiekader voor mogelijke leerpunten voor de provincie Noord-Holland. Het onderzoeksrapport wordt ook ter beschikking gesteld voor de andere provincies. Hierdoor kan het rapport voor meerdere provincies leerpunten opleveren.

Werkwijze

Voor het uitvoeren van het onderzoek hebben wij onderstaande onderzoeksmethoden gebruikt.

Documentstudie

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de provincies gemeenten ondersteunen om hun weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten, hebben wij een documentstudie uitgevoerd. Wij hebben onder meer de huidige coalitieakkoorden en de begroting voor 2021 geanalyseerd voor wat betreft deze doelstellingen. Ook hebben wij provinciale (beleids-)programma's over (het versterken van) weerbaarheid betrokken in onze analyse. (Zie bijlage 1 voor de geraadpleegde documenten.)

Vragenlijst

De zeventien deelvragen van dit onderzoek, weergegeven in paragraaf 3.3 van dit rapport, hebben wij integraal opgenomen in een vragenlijst. Wij hebben deze vragenlijst per mail gestuurd aan medewerkers van alle provincies die zich bezighouden met het thema ondermijning, met het verzoek om de vragen te beantwoorden. Elf van de twaalf provincies hebben de vragenlijst ingevuld en aan ons getourneerd. Met een medewerker van de twaalfde provincie hebben wij via Microsoft Teams een interview afgenomen op basis van de vragenlijst.

Interviews

Aan de hand van de ingevulde vragenlijsten hebben wij naar eigen inzicht zes provincies benaderd voor een verdiepend interview via MS Teams. Enerzijds hebben deze interviews ons meer duidelijkheid gegeven over de antwoorden die zijn ingevuld op de vragenlijsten. Anderzijds hebben wij met de interviews nieuwe informatie opgehaald met betrekking tot de provinciale ondersteuning.

Bijeenkomst provincies over aanpak ondermijning

Het conceptrapport hebben wij op 1 april jl. besproken tijdens de interprovinciale netwerkbijeenkomst weerbaarheid/aanpak ondermijning. Een eerdere versie van het concept hadden wij al voor commentaar voorgelegd en verwerkt. Deze versie gaf de deelnemers geen aanleiding tot aanvullend commentaar. Wel deden deelnemers de aanbeveling om het rapport te bespreken in de kring van commissarissen.

4. Onderzoeksresultaten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van het onderzoek. Wij hebben daarbij de volgorde van de onderzoeksvragen zoals deze zijn gepresenteerd in hoofdstuk 3, losgelaten. Het hoofdstuk hebben wij als volgt opgebouwd:

- Beantwoording centrale vraag (par 4.2);
- motieven provinciale ondersteuning gemeenten (par. 4.3);
- vormen van provinciale ondersteuning (par. 4.4);
- resultaten van provinciale ondersteuning (par. 4.5);
- waardering van provinciale ondersteuning (par. 4.6);
- betrokkenheid van cdK bij versterking lokale weerbaarheid (par. 4.7);
- belemmeringen bij en grenzen aan ondersteuning (par. 4.8);
- interprovinciale en grensoverschrijdende samenwerking (par. 4.9);
- suggesties (par. 4.10).

Bij de invulling van de provinciale ondersteuning bij het versterken van de lokale weerbaarheid spelen de RIEC's een belangrijke rol. De provincies zijn deelnemers aan de RIEC's. RIEC's worden dan ook op meerdere plaatsen in dit hoofdstuk genoemd. Per thema gaan wij in op hoe de provincies en de RIEC's zich hierbij tot elkaar verhouden.

4.2 Beantwoording van centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Wat kan de provincie Noord-Holland leren van de andere provincies voor de ondersteuning van gemeenten bij het versterken van de weerbaarheid tegen ondermijning en van de betrokkenheid van cdK's daarbij?

Het eerste wat de provincie Noord-Holland ervan kan leren is dat het niet alleen staat in haar ambities om ondermijnende criminaliteit samen met gemeenten en andere relevante partijen aan te pakken. Ook de andere provincies vinden dit van belang en werken samen met gemeenten om de lokale weerbaarheid te versterken. Alle provincies zien hierbij ook een rol weggelegd voor de cdK.

Wat de onderzoekers ook als een belangrijk leerpunt zien voor de provincie Noord-Holland, is de mogelijkheden die interprovinciale samenwerking kan bieden om provinciegrens overstijgende criminaliteit het hoofd te bieden.

Wat het onderzoek verder laat zien, is dat provincies een groot scala aan instrumenten inzetten om die lokale weerbaarheid te versterken en daarmee ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Ook instrumenten die de provincie Noord-Holland nog niet inzet maar die wellicht mogelijkheden bieden om de lokale weerbaarheid verder te versterken. Waar het gaat om vergelijkbare problematiek kan de provincie Noord-Holland leren van andere provincies als het gaat om onder meer strategie, plannen en instrumentkeuze. Uit het onderzoek blijkt dat provincies dezelfde problematiek deels verschillend aanvielen. In bijlage 3 van dit rapport hebben wij dat zichtbaar gemaakt.

Tot slot zijn wij van mening dat het een belangrijk leerpunt is dat wij onze ambities op het gebied van ondermijnende criminaliteit in balans laten zijn met het adaptieve vermogen van de gemeenten én van onze eigen provincie. Dit laatste kwam naar voren in de bespreking van het conceptrapport met de begeleidingsgroep: ambities en beschikbare mensen en middelen moeten met elkaar in balans zijn.

4.3 Motieven provinciale ondersteuning gemeenten

Een deel van de vragen die wij de provincies hebben gesteld, heeft tot doel om inzicht te krijgen in de motieven van provincies om dat te doen. In onderstaande tabel hebben wij de antwoorden van de provincies samengevat.

Provincie	Eén overheid, integrale aanpak	Politiek / Bestuurlijk	Specifiek programma	Provinciale taken	Formele rol cdK	Meer middelen beschikbaar dan gemeenten	Vraag gemeenten
Drenthe	X			X			X
Flevoland	X	X			X		
Friesland				X			
Gelderland	X	X	X	X			
Groningen		X		X	X		
Limburg	X	X			X	X	
Noord-Brabant	X	X	X	X	X	X	
Noord-Holland		X	X				X
Overijssel		X					
Utrecht	X	X		X			X
Zeeland			X		X		
Zuid-Holland	X			X			

Eén overheid

Het meest genoemde motief voor de provincies is de noodzaak dan wel wenselijkheid om ondermijnende criminaliteit als één overheid aan te pakken.

Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat partijen zich bewust zijn van:

- de problematiek,
- de rol die zij kunnen vervullen bij de aanpak ervan en
- de mogelijkheden om hun weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten.

Provincies zetten zich in om die bewustwording bij gemeenten en andere partijen te vergroten door bijvoorbeeld:

- het faciliteren van scans om gemeenten inzicht te geven in hun kwetsbaarheid en weerbaarheid op het gebied van ondermijning. Deze scans bieden de provincies aan via RIEC's;
- het organiseren van burgemeestersbijeenkomsten waarin dit thema op de agenda staat;
- het organiseren van bijeenkomsten met private partijen, zoals notarissen.

CdK's treden als ambassadeur op om de problematiek op bestuurlijk niveau bij gemeenten onder de aandacht te brengen. Zij geven daarbij aan welke mogelijkheden de provincie biedt om gemeenten hierin te ondersteunen.

Politiek/bestuurlijke ambities

Het samen met gemeenten optrekken tegen ondermijnende criminaliteit komt ook voort uit politiek/bestuurlijke ambities op dit gebied.

- Bij de provincie Overijssel is ondersteuning van gemeenten bij de aanpak van ondermijning nadrukkelijk meegegeven bij het aannemen van de motie van PS uit 2017 waarin wordt verzocht om een ontwikkelprogramma tegen ondermijnende criminaliteit op te zetten.

- In de provincies Noord-Brabant, Drenthe, Flevoland, Gelderland, Groningen, Limburg, Overijssel en Utrecht is samenwerking met gemeenten bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit onderwerp in het bestuurs- of coalitieakkoord.
- Het college van Gedeputeerde Staten van provincie Zeeland heeft in 2020 een visie op ondermijning vastgesteld, waarin de provincie haar rol, taken en bevoegdheden ten aanzien van deze opgave nader duidt en toelicht.
- De cdK in de provincie Zuid-Holland heeft opdracht gegeven om een programma gericht op weerbaarheid tegen ondermijning uit te werken.

In sommige gevallen, zoals bij de provincie Noord-Brabant (Samen Sterk in Noord-Brabant), is het programma mede met gemeenten opgesteld. Bij de provincie Zuid-Holland moet de rol van de gemeenten nog worden ingevuld. De provincie Zeeland gaat in 2021 het gesprek aan met de Zeeuwse gemeenten om samen te bepalen waar behoefte voor ondersteuning op dit thema ligt en hoe de provincie daar een rol in kan spelen.

Specifiek programma

De provincies Noord-Brabant, Gelderland en Noord-Holland hebben een specifiek programma om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. Voor de provincie Drenthe zijn de gezamenlijke opdracht en de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit in RIEC-verband leidend bij het verlenen van de ondersteuning.

Provinciale taken

Een ander belangrijk motief is dat provincies eigen taken en beleidsambities niet kunnen realiseren zonder medewerking van de gemeenten. Dat geldt ook voor beleidsvelden die kwetsbaar zijn voor ondermijnende criminaliteit. Bijvoorbeeld als het gaat om doelstellingen op het gebied van recreatie die niet (goed) kunnen worden gerealiseerd zonder vakantieparken aan te pakken waar vormen van ondermijnende criminaliteit plaatsvinden. In onderstaande tabel hebben we deze beleidsvelden weergegeven. Per beleidsveld onderscheiden we een of meer beleidsobjecten en/of -instrumenten. Met een beleidsobject doelen wij op een specifieke locatie (zoals een bedrijventerrein) of op een handeling in de fysieke ruimte (zoals het dumpen van drugsafval) waarbij provincies voor zichzelf een rol zien weggelegd. In dit onderzoek zien wij een beleidsinstrument als een middel waarmee provincies hun doelen proberen te realiseren. Een voorbeeld hiervan is het geheel van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Beleidsveld	Beleidsobject of -instrument
Regionale economie	Bedrijventerreinen
Recreatie	Vakantieparken
Recreatie	Jachthavens
Milieu	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Milieu	Dumpingen van drugsafval
Ruimtelijke Ordening / Landbouw	Leegstaande agrarische opstallen
Grond	Vastgoedtransacties

Formele rol cdK

Vijf provincies noemen als motief de formele rol van de cdK op het gebied van de bestuurlijke integriteit bij gemeenten. Daarbij verwijzen de provincies op art. 182, lid

1, aanhef en sub c, Provinciewet⁷ en art. 7b van de ambtsinstructie.⁸ Paragraaf 4.7 gaat nader in op de betrokkenheid van de cdK.

Mogelijkheden provincie

Een volgende reden die provincies noemen is dat zij de mogelijkheden hebben om gemeenten hierin te ondersteunen. De provincies beschikken over meer financiële en personele middelen, over meer kennis en expertise over de aanpak van ondermijnende criminaliteit en over een groter netwerk en betere mogelijkheden om te lobbyen in Den Haag vergeleken met gemeenten. Dit geldt vooral voor kleine gemeenten.

Vraag gemeenten

Een laatste motief voor de provinciale ondersteuning bij het versterken van de lokale weerbaarheid is dat gemeenten hier zelf om vragen. Op deze manier kunnen provincies vraag gestuurd en naar behoefte van gemeenten de ondersteuning bieden. De provincies Drenthe en Noord-Holland noemen dat argument expliciet maar uit de antwoorden van andere provincies leiden wij af dat dit ook daar geldt. Andere provincies zoals Friesland, Zeeland en Zuid-Holland zijn van plan die behoefte te onderzoeken.

4.4 Vormen van provinciale ondersteuning

De provincies zetten een breed scala aan instrumenten in om de weerbaarheid van gemeenten tegen ondermijnende criminaliteit te versterken. Wij hebben die instrumenten ingedeeld in de volgende categorieën:

- Ondersteuning via RIEC
- Andere vormen van samenwerking
- Financieel
- Personeel
- Informatie
- Provinciaal netwerk
- Facilitair

In de navolgende paragrafen beschrijven wij per categorie een aantal praktijkvoorbeelden die provincies toepassen in de ondersteuning van gemeenten.

De cdK's vervullen een rol in de ontwikkeling van de bewustwording bij gemeenten en de ondersteuning die de provincie daarbij kan leveren. In paragraaf 4.7 gaan we in op de betrokkenheid van de cdK's bij dit thema

Ondersteuning via RIEC

Inleiding

De ondersteunende rol vanuit de provincies bij het versterken van de lokale weerbaarheid komt voor een belangrijk deel tot uiting door deelname aan samenwerkingsverbanden. Het belangrijkste platform hiervoor is het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) dat congruent is georganiseerd aan de tien eenheden van de politie. Aan een RIEC nemen onder meer provincie(-s) en gemeenten deel. Zij hebben hiertoe een [convenant](#) afgesloten. Het doel van de tien RIEC's is de partners te ondersteunen bij de aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De RIEC's ondersteunen bijvoorbeeld gemeenten met het uitvoeren van weerbaarheidsscans en het leveren van expertise en informatie over ondermijningstructuren.

⁷ De commissaris is, volgens te stellen bij een door de regering gegeven ambtsinstructie, belast met het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is.

⁸ De commissaris informeert Onze Minister bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. Hij informeert Onze Minister daarbij tevens over de maatregelen die hij ter zake neemt.

De financiële en personele middelen van de RIEC's worden deels geleverd door de provincies (op basis van artikel 10 van het convenant). Met uitzondering van Zuid-Holland leveren alle provincies op structurele basis een financiële bijdrage aan het RIEC. Een aantal provincies stelt personele capaciteit op detachingsbasis beschikbaar.

Provinciale vertegenwoordiging in besturen RIEC

Bij RIEC Noord dat de drie noordelijke provincies als werkgebied heeft, vertegenwoordigt de commissaris van de Koning (cdK) van Drenthe haar ambtsgenoten van Friesland en Groningen in het bestuur.

Bij RIEC Limburg heeft de cdK formeel zitting in het bestuur. In de praktijk vervult de portefeuillehouder Milieu die rol. Deze is binnen dat bestuur trekker van het project Milieucriminaliteit. De cdK van provincie Zeeland heeft eveneens formeel zitting in het bestuur van de Taskforce Brabant-Zeeland.

Bij Gelderland en Noord-Holland is er met de Kabinetschef sprake van ambtelijke vertegenwoordiging in het bestuur.

Voorbeelden ondersteuning via RIEC's

De provincie en gemeenten in Noord-Brabant en Zeeland maken met andere partijen deel uit van de Taskforce-RIEC Noord-Brabant-Zeeland. Dit RIEC heeft het instrument 'piramide naar fitte gemeente' ontwikkeld als handvat voor het versterken van de weerbaarheid van provincie en gemeenten. De provincie stimuleert samen met het RIEC gemeenten om:

- verbeterplannen te maken. De gesprekken hierover worden gevoerd aan de hand van de piramide;
- kennis te ontwikkelen en uit te wisselen;
- elkaar in regionaal of sub-regionaal verband te helpen in de strijd tegen ondermijning en om hun zelflerend vermogen te vergroten.

Het RIEC Midden Nederland heeft een vergelijkbaar instrument gehanteerd in Flevoland.

In Drenthe is er binnen het RIEC sprake van gezamenlijke afstemming met de partners over de activiteiten tegen ondermijning. De basis voor de gezamenlijke aanpak zijn de ondermijningsbeelden van gemeenten en provincie. Daar waar nodig en gewenst steunt de provincie de verschillende initiatieven in personele en financiële zin.

De provincie Gelderland biedt ondersteuning die complementair is aan de ondersteuning die het RIEC haar biedt. Een voorbeeld is het opstellen van ondermijningsbeelden voor alle 51 Gelderse gemeenten. Hiertoe heeft de provincie Gelderland financieel bijgedragen aan het RIEC, zodat alle gemeenten binnen afzienbare tijd voorzien werden van een ondermijningsbeeld (dit project is in juni 2019 afgerond).

De provincie Overijssel levert binnen de mogelijkheden van het RIEC-convenant een actieve bijdrage aan de integrale samenwerking door het inbrengen van signalen en/of delen van informatie binnen de integrale casuïstiek.

De provincie Zuid-Holland neemt binnen het RIEC deel aan de 'ondermijningstafel'. De provincie draagt hieraan bij door het leveren van gegevens uit eigen informatiesystemen. Die gegevens zijn mede ten behoeve van gemeenten.

Bijdragen van het RIEC

De provincies financieren niet alleen de RIEC's, zij ontvangen ook bijdragen van de RIEC's om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan. De RIEC's kunnen hierbij fungeren als verdeelstation.

Voor 2021 heeft de provincie Gelderland bijvoorbeeld een bedrag van tussen de € 700.000,- en € 900.000,- ontvangen voor het uitvoeren van het [project Ariadne](#). Dat is een bijdrage van het ministerie van Justitie en Veiligheid die Gelderland via het RIEC-Oost heeft gekregen. Dit bedrag maakt deel uit van de Versterkingsgelden die het

kabinet in 2018 beschikbaar heeft gesteld. Het doel van dit project is om gemeenten te ondersteunen in het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit op en rondom vakantieparken in Gelderland. Het streven hierbij is om alle vakantieparken in Gelderland veilig te laten zijn. Voor de uitvoering van het Ariadne project is er een stuurgroep opgezet die bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincie Gelderland, politie en het Openbaar Ministerie. De ondersteuning vanuit het project bestaat concreet onder meer uit het organiseren en voorbereiden van (integrale) vakantieparkcontroles en het verwerken van de informatie die voortkomt uit de controles. Ook kunnen bestuurders en (top)ambtenaren bij het project terecht voor advies over de aanpak van ondermijnende criminaliteit aan de hand van interventiestrategieën en handelingsperspectieven.⁹

Provinciale ondersteuning versus ondersteuning RIEC

Wij hebben de provincies in dit onderzoek ook gevraagd naar hoe hun ondersteuning in het versterken van de lokale weerbaarheid zich verhoudt tot de werkzaamheden van ketenpartners. Hierbij doelen wij in het bijzonder op de activiteiten van de RIEC's die eveneens ondersteunend zijn aan gemeenten als convenantpartners.

Eenzijds heeft de ondersteuning door de RIEC's een bredere scope dan die van de provincies. De scope van de RIEC's betreft naast "een bestuurlijke (...) aanpak van de ondermijnende criminaliteit" ook de strafrechtelijke vervolging en fiscale handhaving. (Zie artikel 2.1 van het [convenant](#).) Binnen de samenwerking tussen de convenantpartners van het RIEC staan respectievelijk het Openbaar Ministerie en de FIOD aan de lat voor de inhoudelijke invulling van deze taken. Dergelijke expertises maken geen deel uit van het werkterrein van provincies.

Anderzijds benaderen provincies de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het versterken van de lokale weerbaarheid niet alleen vanuit het perspectief van veiligheid, zoals de RIEC's dit doen. De provincies koppelen het vraagstuk rondom de versterking van de lokale weerbaarheid ook met (andere) beleidsopgaven, zoals de vitaliteit van bedrijventerreinen en vakantieparken. Dat betekent dat provincies een ondermijningsvraagstuk ook benaderen vanuit een economisch en leefbaarheidsperspectief.

De provincie Noord-Holland geeft aan dat haar benadering zich door het preventieve karakter ervan onderscheidt van de werkwijze van het RIEC. Het RIEC richt zich op de repressieve aanpak, zoals het afpakken van bezittingen van doelgroepen die zich bezighouden met ondermijning en het doorsnijden van structuren waarmee ondermijnende activiteiten worden mogelijk gemaakt. Provincies richten zich daarentegen in beginsel meer op het voorkomen van dergelijke structuren en op het ontstaan van voedingsbodems en gelegenheid.

Provincies zien het RIEC als een belangrijke partner in de versterking van de lokale weerbaarheid. De precieze rol van provincies binnen het partnerschap verschilt. Praktisch alle provincies faciliteren de werkzaamheden van het RIEC door de structurele financiële bijdrage. Andere provincies pakken daarnaast ook een actievere rol in de samenwerking met het RIEC. Een dergelijke rol krijgt onder meer vorm via het opzetten en uitvoeren van (gezamenlijke) projecten en het beschikbaar stellen van personele capaciteit aan het RIEC. Ingeval van de provincie Limburg worden er bijvoorbeeld ketenregisseurs gedetacheerd bij RIEC Limburg voor de aanpak van milieucriminaliteit en verdovende middelen.

In Drenthe heeft er in 2019 een verkennend RIEC-onderzoek plaatsgevonden. Dit onderzoek was een eerste aanzet om de veiligheid en leefbaarheid op Drentse vakantieparken in kaart te brengen. De provincie Drenthe heeft als vervolg hierop het project 'Naover Drenthe' opgezet. Met Naover Drenthe heeft de provincie de ambitie om gemeenten te ondersteunen met betrekking tot de aanpak van criminaliteit, ondermijning en sociale problematiek op de vakantieparken in Drenthe. Mede om toezicht en handhaving op en rondom vakantieparken mogelijk te maken. De

⁹ De informatie over het project Ariadne is ontleend aan de website www.ariadneproject.nl (2021).

provincie heeft het project gestart, omdat gemeenten aangeven dat er behoefte is aan extra kennis/kunde en capaciteit op dit gebied.

Het partnerschap tussen de provincies en de RIEC's heeft onder meer geresulteerd in de ontwikkeling van (quick scan van) lokale weerbaarheidsbeelden. Om in de toekomst tot meer resultaten te komen voert een flink aantal provincies momenteel gesprekken met het RIEC waarin zij participeren. Deze gesprekken dienen onder meer duidelijk te maken hoe beide partijen elkaar kunnen versterken, en of zij de behoeften van gemeenten goed in beeld hebben. Ten aanzien van deze behoeften geeft een enkele provincie aan dat "niet alle gemeenten zich bediend voelen in het RIEC, maar wel graag (extra) assistentie zouden willen".

Andere vormen van samenwerking

Er zijn ook samenwerkingsverbanden tussen provincies en andere organisaties. Reeds eerder in dit rapport zijn de integrale controles genoemd van het Ariadne-project waaraan provincie Gelderland deelneemt. Provincie Drenthe refereert naar de mogelijkheid om personele capaciteit beschikbaar te stellen voor integrale projecten met gemeenten.

Provincie Noord-Brabant neemt deel aan de netwerkorganisatie [Samen sterk in Noord-Brabant](#) (SSIB). SSIB is een provinciebrede, actieve netwerkorganisatie die door de inzet van professionals op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, bijdraagt aan een schoner en veiliger buitengebied in Noord-Brabant. Provincie, gemeenten, politie-eenheden, waterschappen en omgevingsdiensten in Noord-Brabant maken die uit van de SSIB. De netwerkorganisatie richt zich onder meer op de aanpak van afvaldumpingen. Bovendien participeert provincie Noord-Brabant samen met een aantal gemeenten in het Langstraatproject dat als doel heeft om kennis te genereren voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

Afspraken met gemeenten

De volgende opsomming geeft een overzicht van de afspraken die provincies hebben gemaakt met gemeenten om gezamenlijk de ondermijnende criminaliteit te bestrijden.

- De provincie Drenthe ondersteunt met het project "Noaber Drenthe" gemeenten financieel in de aanpak van ondermijning, criminaliteit en sociale problematiek op vakantieparken.
- De provincies Flevoland en Limburg hebben regiodeals gesloten. Het gaat hierbij om een samenwerkingsverband tussen het Rijk, de provincie en gemeenten in de betreffende regio. Vanuit de Regiodeals worden projecten voor het tegengaan van ondermijning ondersteund en gefaciliteerd. De projecten worden vaak in co-creatie (meerdere overheden) uitgevoerd.
- De provincie Flevoland werkt samen met gemeenten aan de 'Flevolandse Norm'.
- De provincie Gelderland heeft samen met partners, waaronder gemeenten, de 'Agenda Veilig Buitengebied' opgesteld.
- In Limburg is een integriteitsnetwerk opgezet, waaraan gemeenten op vrijwillige basis kunnen deelnemen.
- De provincie Noord-Brabant heeft samen met gemeenten het programma 'Samen Sterk in Noord-Brabant' opgesteld.
- De provincie Overijssel gebruikt het provinciale ondermijningsbeeld om tot een samenwerkingsagenda met gemeenten te komen.

Hieronder lichten we enkele voorbeelden verder toe.

De provincie Flevoland, de zes Flevolandse gemeenten en het RIEC Midden-Nederland hebben de intentie om elkaar te versterken in de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit en om gezamenlijk barrières hiertegen op te werpen. Deze intentie dient zijn beslag te krijgen in De Flevolandse Norm. Deze aanpak zal zich onder meer richten op de thema's Bibob, Meld Misdaad Anoniem en de weerbaarheid van de interne organisatie van de betrokken partners. Met de Flevolandse Norm beogen de provincie en de gemeenten door samenwerking

hetzelfde beleid te voeren en dit op consequente wijze toe te passen, opdat een waterbedeffect wordt voorkomen. De verwachting is dat de colleges van de provincie en gemeenten De Flevolandse Norm in 2021 zullen vaststellen.

In Overijssel heeft het RIEC een provinciaal ondermijningsbeeld opgesteld. Dat ondermijningsbeeld heeft de provincie gebruikt om ambtelijk en bestuurlijk in gesprek met gemeenten te gaan. Deze gesprekken hebben in maart 2021 geresulteerd in de Samenwerkingsagenda Aanpak ondermijning in Overijssel. De agenda bestaat uit vijf thema's die wij hieronder beschrijven op ondergenoemde thema's. Per thema geven wij een voorbeeld van een initiatief dat onder het betreffende thema valt:

- **Informatie-gestuurd werken en het delen van informatie**
De beschikbaarheid van informatie en de mogelijkheid en bereidheid om deze te delen tussen organisaties zijn belangrijke factoren voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Er zijn onder meer factsheets ontwikkeld met een overzicht van alle beschikbare datasets en informatiebronnen die gemeenten en provincie voorhanden hebben.
- **Vergroten weerbaarheid samenleving en overheid**
Een weerbare samenleving en een weerbare overheid worden als essentieel gezien in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur ziet provincie Overijssel voor zichzelf een "bijzondere rol" weggelegd in deze maatschappelijke opgave. De samenwerkingsagenda bevat een aantal suggesties om de weerbaarheid van de samenleving en de overheid te vergroten. Een voorbeeld hiervan is het uitwisselen van voorbeelden, kennis en ervaringen in een ambtelijk kennisnetwerk Weerbaarheid binnen Overijssel.
- **Buitengebied waaronder de vakantieparken**
Een groot deel van provincie Overijssel bestaat uit landelijk gebied. Omdat het landelijk gebied een structuur kan zijn voor ondermijnende activiteiten, wordt de samenwerking tussen provincie en gemeenten in Overijssel een meerwaarde. De aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt gezien als een grote en diverse opgave. Een voorbeeld van een project dat deel uitmaakt van dit thema is het Keurmerk veilig buitengebied IJsselland van waaruit gemeenten ondersteuning krijgen bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit in het landelijk gebied.
- **Grensoverschrijdende ondermijning**
Meerdere gemeenten in Overijssel hebben te maken met complexe ondermijningsvraagstukken waarbij de landsgrens de aanpak ervan bemoeilijkt. In paragraaf 4.9 van dit rapport gaan wij in op voorbeelden van deze vraagstukken, en op de ondersteuning die grensprovincies (waaronder Overijssel) bij de aanpak ervan bieden.
- **Operationele samenwerking**
De provincie en gemeenten in Overijssel willen in de komende periode meer duidelijkheid krijgen in de mogelijkheden die zij hebben om te voorzien in behoeften binnen de operationele samenwerking. Het gaat hierbij om de samenwerking tussen de RIEC-partners. De samenwerkingsagenda noemt in dit verband ook de weerbaarheidsscans en ondermijningsbeelden van provincie en gemeenten die reeds aanknopingspunten hebben geboden voor de operationele samenwerking.

De provincie Noord-Brabant stimuleert gemeenten om elkaar in regionaal of sub-regionaal verband te helpen.

De provincie Friesland benadrukt het belang van de samenwerking met de omgevingsdienst bij de ondersteuning van gemeenten in het versterken van de lokale weerbaarheid. De FUMO (omgevingsdienst in Friesland) beschikt over kennis en kunde ten aanzien van Bibob-onderzoek. Gemeenten zouden meer gebruik kunnen maken van deze expertise.

Financieel

Uit de antwoorden van de vragenlijst en de aanvullende interviews blijkt dat de provincies diverse vormen van financiële ondersteuning toepassen voor het versterken van de lokale weerbaarheid. Hiervoor zijn we al ingegaan op de ondersteuning van de RIEC's. Andere vormen van financiële ondersteuning staan hieronder centraal.

Subsidies

Het instrument subsidie speelt bij provincies een belangrijke rol in de ondersteuning van gemeenten en andere partners. Het karakter (meerjarig of incidenteel) van de subsidies verschilt per provincie. In de volgende alinea's bespreken wij een aantal voorbeelden van meerjarige en incidentele subsidierelaties van provincies.

De provincie Noord-Brabant kent een meerjarige subsidierelatie met Samen Sterk In Noord-Brabant (SSIB). De subsidie maakt deel uit van het gelijknamige programma dat is opgesteld om de weerbaarheid in Noord-Brabant te vergroten.

Provincie Flevoland verstrekt incidenteel subsidie voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken¹⁰ en voor het aansluiten van gemeenten op [Meld Misdaad Anoniem](#). Ook de provincies Noord-Holland, Overijssel en Utrecht bieden op basis van subsidieverlening gemeenten de mogelijkheid om zich aan te sluiten op Meld Misdaad Anoniem of hebben deze mogelijkheid inmiddels aangeboden. Het ministerie van Justitie en Veiligheid financiert vanaf 2020 de kosten per melding voor alle gemeenten. Meerdere gemeenten hebben zich hierop aangesloten.

Provincie Zeeland heeft eveneens subsidies op incidentele basis verstrekt aan gemeenten. Deze subsidies hebben als doel om de leefbaarheid en veiligheid te bevorderen op recreatieparken en rondom jachthavens.

Rijksbijdrage

De provincies zijn ook belast met het verdelen van rijksbijdragen onder gemeenten voor de versterking van de weerbaarheid. In de decembercirculaire provinciefonds 2020 is bijvoorbeeld een bedrag opgenomen van € 0,5 miljoen voor het aanjagen van de aanpak van een weerbaar bestuur en een weerbare organisatie in de kleinere en middelgrote gemeenten. Elke provincie krijgt hiervoor een bedrag van € 41.667,-.¹¹ Gemeenten kunnen bijvoorbeeld een bijdrage vragen voor het uitvoeren van een weerbaarheidsscan voor het krijgen van in de eigen sterke en zwakke punten. Ook kan er worden gedacht aan het opzetten van een handelingsperspectief voor het bevorderen van de weerbaarheid van politieke ambtsdragers en ambtenaren.

Personeel

Een tweede vorm van provinciale ondersteuning bestaat uit het beschikbaar stellen van personele capaciteit voor de aanpak van vormen van ondermijnende criminaliteit.

Een aantal provincies stelt personele capaciteit ter beschikking aan RIEC-organisaties, of heeft dit in het nabije verleden gedaan. Een belangrijk motief hiervoor is de invulling van de eigen provinciale opgaven. Zoals eerder vermeld worden bijvoorbeeld ketenregisseurs gedetacheerd bij RIEC Limburg voor de aanpak van milieucriminaliteit en verdovende middelen. Deze aanpak draagt bij aan de realisatie van de doelstelling van provincie Limburg om een schoon en veilig buitengebied te realiseren.

¹⁰ De incidentele subsidie van provincie Flevoland voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken betreft een cofinanciering. Voor de aanpak heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties via de Decembercirculaire Provinciefonds 2018 financiële middelen beschikbaar gesteld aan provincies voor de aanpak van vakantieparken voor de periode 2018-2020. Deze impuls heeft vanuit het ministerie een bredere scope dan alleen ondermijnende criminaliteit, zoals de leefbaarheid op de parken.

¹¹ Ontleend aan de [Decembercirculaire Provinciefonds 2020](#), Rijksoverheid.

Ook bij het uitvoeren van de reguliere werkzaamheden hebben provinciale medewerkers specifiek oog voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Erfcoaches, in dienst van provincie Overijssel, zijn bijvoorbeeld normaliter gericht op landbouwvraagstukken. De projecteider Buitengebied van het RIEC Oost heeft de erfcoaches expliciet betrokken bij de uitvoering van het kwaliteitskeurmerk Buitengebied. Deze betrokkenheid heeft tot gevolg dat de erfcoaches alert zijn op signalen van ondermijnende criminaliteit in het landelijke gebied van Overijssel.

Informatie

Voor een flink aantal provincies speelt informatie- en kennisdeling met gemeenten en andere partners een belangrijke rol bij het versterken van de lokale weerbaarheid. Provincies zien zichzelf, vooral bij specifieke thema's, als strategische kennispartners. Deze thema's hebben enerzijds betrekking op de beleidsopgaven van de provincie, en anderzijds op de wettelijke rol die provincies hebben ten aanzien van het bevorderen van integriteit (Bibob).

Provincies delen ook informatie en kennis met gemeenten, omdat andere partijen hierin te kort zouden schieten. Dit speelt vooral bij de kleinere gemeenten, omdat die doorgaans niet zelf de beschikking hebben over de benodigde kennis en daarvoor afhankelijk zijn van anderen.

De provinciale ondersteuning op het gebied van informatie- en kennisdeling bestaat uit globaal uit twee lijnen:

1. delen van informatie;
2. gemeenten de mogelijkheid bieden om die informatie te verkrijgen.

Op de eerste plaats ondersteunen provincies gemeenten door het beschikbaar stellen van informatie die vanuit de interne organisatie afkomstig is. Het kan hierbij gaan om informatie over bepaalde beleidsterreinen die een relatie kunnen hebben met vormen van ondermijnende criminaliteit. Enkele provincies, zoals de provincie Overijssel, bundelen de informatie die intern beschikbaar is via een dataviewer. Dit instrument dat provincie Overijssel heeft ontwikkeld is voor gemeenten toegankelijk, en stelt hen in staat om (meer) kennis te vergaren over bijvoorbeeld bepaalde objecten.

Op de tweede plaats ondersteunen provincies gemeenten financieel en facilitair om zelf die informatie te verkrijgen. Ten aanzien van de financiering gaat het bijvoorbeeld om financiële bijdragen aan het RIEC. Deze voeren daarmee ten behoeve van de gemeenten kwetsbaarheids- en/of weerbaarheidsscans uit.

Provincies faciliteren informatie- en kennisdeling door bijvoorbeeld het organiseren van bijeenkomsten over het thema ondermijnende criminaliteit. Onder het kopje Facilitair gaan wij nader in op de facilitaire ondersteuning.

Provincies zien ten slotte mogelijkheden in het ontwikkelen van een gezamenlijk weerbaarheidsbeeld waarin gemeenten en de provincie hun informatie delen. Het gaat hierbij om een provincie dekkend overzicht van bijvoorbeeld objecten waar vormen van ondermijnende criminaliteit kunnen plaatsvinden. Bovendien kan het vergroten van de bekendheid van provinciale Bibob-teams onder gemeenten bijdragen aan de informatie- en kennisdeling. Een enkele provincie geeft aan dat het Bibob-team "waarschijnlijk niet in zicht is bij gemeenten".

Facilitair

Om het bewustzijn op het gebied van ondermijnende criminaliteit te vergroten, om kennis daarover te delen, e.d. faciliteren provincies bijeenkomsten voor gemeenten en andere overheden binnen de betreffende provincies. Voor deze bijeenkomsten stellen provincies soms ook de vergaderfaciliteiten ter beschikking in het provinciehuis.

Om de (lokale) weerbaarheid binnen de provincie verder te vergroten organiseren sommige provincies voor meerdere dagen bijeenkomsten. "De week van de

ondermijning" die provincie Zeeland in 2018 heeft georganiseerd, is hiervan een voorbeeld. Provincie Zeeland heeft gedurende die week workshops georganiseerd voor alle lokale en regionale overheden. Ook voor notarissen, die zogenoemd "als poortwachter dienen in de maatschappij", heeft provincie Zeeland een bijeenkomst georganiseerd. De provincies Drenthe, Noord-Holland, Flevoland en Utrecht (waarvan de twee laatstgenoemde gezamenlijk) hebben eveneens een bijeenkomst georganiseerd voor het notariaat. De cdK van Drenthe heeft bij een bijeenkomst de notarissen ook toegesproken. Voor medewerkers in de makelaardij heeft deze provincie ook een bijeenkomst gepland staan.

De facilitaire ondersteuning vanuit provincies bestaat ook uit het (laten) verzorgen van trainingen om vormen van ondermijnende criminaliteit te herkennen.

Ambtelijke netwerken

In 2019 hebben de twaalf provincies ambtelijk een informeel netwerk Weerbaarheid gevormd waarbinnen informatie- en kennisuitwisseling plaatsvinden. Op landelijk niveau is een dergelijk netwerk ook actief voor het thema Weerbaar bestuur, waarbij naast provincies ook de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld ook de VNG, de Wethoudersvereniging en vertegenwoordigende organisaties van politieke partijen en lokale groeperingen participeren. Het doel van dit netwerk is eveneens informatie- en kennisuitwisseling.

Provinciaal netwerk

Provincies zetten hun netwerk voor dit doel zowel bestuurlijk als ambtelijk in om gemeenten te ondersteunen bij het versterken van de lokale weerbaarheid.

Met het bestuurlijke netwerk doelen wij met name op de contacten van de cdK op regionaal, landelijk en bij sommige grensprovincies, op grensoverschrijdend niveau. Dat netwerk zetten cdK's, desgevraagd, in om bijvoorbeeld in Den Haag te lobbyen voor het realiseren van wensen van gemeenten op het gebied van ondermijnende criminaliteit (zie verder par. 4.7).

In vergelijking met de kleinere gemeenten zijn de lijnen van provincies op ambtelijk niveau met het Rijk korter. Deze kortere lijnen kunnen resulteren in onder meer financiële bijdragen van het Rijk voor dergelijke gemeenten. Een voorbeeld hiervan is de rijksbijdrage die twee gemeenten in Friesland hebben ontvangen voor het uitvoeren van een pilot. De betreffende gemeenten hebben de Rijksbijdrage onder meer ingezet voor het versterken van de bestuurlijke weerbaarheid en voor het versterken van de gebiedsgerichte aanpak van ondermijnende criminaliteit. In een van de twee Friese gemeenten vindt de pilot "Ongewenste inmenging in dorpen en wijken" plaats. Het doel van deze pilot is om ondernemers bewuster te maken van de gevaren van ondermijnende criminaliteit. Ook biedt de pilot een handelingsperspectief aan dat bestaat uit een meldpunt en tools om als ondernemer zelf weerbaarder te worden. Sommige grotere gemeenten maken gebruik van de provinciale lobbyactiviteiten op Rijksniveau.

Provincies zetten hun netwerk ook in om gemeenten te ondersteunen bij Bibob-werkzaamheden. Omdat vooral kleinere gemeenten relatief weinig personele capaciteit beschikbaar hebben voor dergelijke werkzaamheden (0,2 fte is in dit verband genoemd in enkele interviews), zijn zij niet altijd in staat om hiervoor de benodigde tijd vrij te maken. Tegelijkertijd kan een ondermijningsvraagstuk wel veel tijd en aandacht vragen. Sommige provincies brengen deze gemeenten in dat geval in contact met het landelijke Bibob-bureau. Dit bureau kan de gemeenten vervolgens inhoudelijk ondersteunen met het uitvoeren van BIBOB-onderzoeken.

4.5 Resultaten van provinciale ondersteuning

In ons onderzoek hebben wij de provincies gevraagd tot welke resultaten hun ondersteuning bij gemeenten heeft geleid. Op basis van de antwoorden stellen wij

vast dat provincies ten opzichte van elkaar zich in een verschillend stadium bevinden voor wat betreft de ondersteuning. Op hoofdlijnen zijn de provincies te verdelen in vier stadia waarin zij zich bevinden. Dit stadium bepaalt voor een groot deel of de ondersteuning van de betreffende provincie heeft geleid in concrete resultaten.

Wij onderscheiden de volgende stadia:

- 1) **Provincies in de oriëntatiefase**
Provincies in deze fase zijn zich aan het oriënteren op hun rol binnen het ondernemingsvraagstuk. De oriëntatie resulteert uiteindelijk bij de meeste provincies die deze fase reeds hebben afgesloten, in een agenda/programma Weerbaarheid met concrete acties met een looptijd van één tot vier jaar. Bij de meeste provincies is de agenda gebaseerd op een samenwerking met gemeenten.
Provincies die zich bevinden in de oriëntatiefase, dienen de ondersteuning aan gemeenten nog te concretiseren. Dat betekent dat er op dit vlak nog geen resultaten aan de orde zijn.
- 2) **Provincies in de implementatiefase met agenda/programma Weerbaarheid**
Provincies in deze fase hebben recentelijk een agenda/programma Weerbaarheid vastgesteld. Voor deze provincies is het nu de volgende stap om de voorgenomen acties uit de agenda te implementeren. Dat betekent dat deze provincies nog geen of weinig concrete resultaten kunnen voorleggen ten aanzien van de ondersteuning van gemeenten.
- 3) **Provincies in de concretiseringsfase met agenda/programma Weerbaarheid**
Provincies in deze fase werken reeds enkele jaren met een agenda Weerbaarheid, en hebben een aantal acties ontwikkeld en geïmplementeerd. Deze acties dragen bij aan de concretisering van de provinciale ondersteuning aan gemeenten, en leiden tot aanwijsbare resultaten op lokaal niveau.
- 4) **Provincies in de uitvoeringsfase zonder agenda/programma**
Een aantal provincies ondersteunt gemeenten met concrete acties zonder hiervoor een agenda/programma te hebben. Deze acties kunnen ook leiden tot aanwijsbare resultaten.

Het vervolg van deze paragraaf geeft een aantal voorbeelden van resultaten die de provinciale ondersteuning aan gemeenten heeft opgeleverd. Voor een groot deel zijn deze voorbeelden afkomstig van de provincies die zich bevinden in het tweede, derde en vierde stadium. Op hoofdlijnen is er sprake van betere informatievoorziening en betere samenwerking:

- Gemeenten hebben (meer) inzicht gekregen in de eigen kwetsbaarheid en weerbaarheid;
- Het Ariadne-project in Gelderland heeft er onder meer in geresulteerd dat gemeenten hun recreatieobjecten hebben genummerd;
- In meerdere provincies zijn gemeenten aangesloten op Meld Misdaad Anoniem op basis de financiële impuls van provincies;
- Gemeenten in Friesland hebben door tussenkomst van de provincie een financiële impuls van het Rijk ontvangen voor het uitvoeren van twee pilots. Deze gelden dienen onder meer bij te dragen aan het vergroten van de bewustwording van bestuurders en ambtenaren van de gevaren voor ondermijnende criminaliteit;
- Provincies hebben voorlichtings- en netwerkbijeenkomsten en congressen over (de aanpak van ondermijning) georganiseerd en/of gefaciliteerd voor lokale bestuurders;
- Onderwerpen zijn op de agenda gekomen in Den Haag;
- Er zijn preventieve maatregelen genomen bij vakantieparken om hun kwetsbaarheid voor ondermijnende activiteiten te beperken;
- Publiekscampagnes en financiële compensatie leiden tot een grotere meldingsbereidheid bij burgers van vermoedens van criminele activiteiten (bijv. drugsclubs).

- Provincie en gemeenten komen tot gezamenlijke afspraken en ambities.

4.6 Waardering provinciale ondersteuning

De provincies geven aan dat hun beeld is dat de ondersteuning die zij bieden positief gewaardeerd wordt door de gemeenten.¹² Sommige provincies merken daarbij op dat de waardering samenhangt met het respect voor de autonomie van de gemeenten. In de ogen van de provincies waarderen gemeenten de ondersteuning als die geen afbreuk doet aan die autonomie.

De provincies waarderen de eigen ondersteuning zelf ook positief. Argumenten die zij noemen zijn:

- Enthousiasme bij ketenpartners voor de provincie als extra bondgenoot in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit;
- Het effect dat de ondersteuning heeft. Bijvoorbeeld dat zij zien dat ambtenaren openbare orde en veiligheid van gemeenten de provincie beter weten te vinden.
- De waardering van eigen medewerkers voor de wisselwerking met hun collega's bij de gemeenten;
- Dat ondersteuning op dit thema past bij de rol van de provincie als faciliteerder en regisseur.

Een provincie plaatste als kanttekening dat de waardering samenhangt met de mate waarin de gemeenten acties ook kunnen opvolgen. Die kanttekening zien we bij meer provincies terug. Dan als motief voor de ondersteuning: veel vooral kleinere gemeenten beschikken niet over de middelen en personele capaciteit om dit thema goed aan te pakken.

Een andere provincie merkt op dat het niet iedereen duidelijk is wat de rol van de provincie inhoudt en wat het belang van de samenwerking is.

4.7 Betrokkenheid van cdK bij versterking van lokale weerbaarheid

Betrokkenheid cdK in de praktijk

Bij alle provincies neemt de cdK de onderwerpen ondermijning en lokale weerbaarheid mee in zijn/haar gesprekken de burgemeesters en soms ook wethouders. Dat doen zij een op een maar ook tijdens bijvoorbeeld burgemeestersbijeenkomsten. Dit doen zij veelal vanuit hun formele betrokkenheid bij het thema integriteit op lokaal, bestuurlijk niveau.¹³ De gouverneur van Limburg stimuleert gemeenten bijvoorbeeld om weerbaarheidsscans uit te voeren. CdK's bieden in die gesprekken ook ondersteuning door de provincie aan.

De betrokkenheid en mogelijkheden van de cdK op het gebied van het thema ondermijning is object van een onderzoek door de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van de provincies Gelderland en Overijssel. Naar verwachting rondt de NSOB dit onderzoek af in het voorjaar van 2021.

CdK's van grensprovincies zetten zich ook in om het thema regionaal en grensoverschrijdend op de agenda te krijgen. Hierop gaan wij in paragraaf 4.9 nader in.

De cdK's hebben een groot bestuurlijk netwerk, vooral in Den Haag. Dat netwerk zetten cdK's ook in om het thema Lokale weerbaarheid in hun provincie op de bestuurlijke/politieke agenda te zetten en om ministers hierover te adviseren. Ook maken de cdK's, desgevraagd, gebruik van dat netwerk om voor gemeenten voor dit thema te lobbyen op politiek/bestuurlijk niveau.

¹² We hebben de gemeenten niet zelf benaderd met deze vraag.

¹³ Art. 182, lid 1, aanhef en sub c, Provinciewet en art. 7b van de ambtsinstructie.

De cdK van Drenthe adviseert de burgemeesterskring op het thema ondermijning. De cdK van Noord-Holland organiseert bestuurlijke bijeenkomsten over dit thema waarbij soms ook betrokken ministers aanwezig zijn.

Bij sommige provincies, bijvoorbeeld Noord-Holland en Utrecht, is de cdK opdrachtgever en boegbeeld voor de bestuurlijke opdracht op het gebied van ondermijnende criminaliteit. In Zeeland heeft de cdK een rol bij het thema 'weerbare zeehavens'. Het optreden als boegbeeld door cdK's voor het tegengaan van ondermijnende criminaliteit wordt gewaardeerd binnen provincies.

Kansen voor vergoten van toegevoegde waarde van cdK

De provincies zien kansen voor de betrokkenheid van de cdK bij het stimuleren van regionale, interprovinciale en grensoverschrijdende samenwerking alsmede van samenwerking in de keten.

Uit de antwoorden op de vragenlijst komt naar voren dat het thema ondermijning op bestuurlijk niveau niet het exclusieve domein van de cdK is. Op meerdere provinciale taakvelden kan aandacht voor deze problematiek van belang zijn. In de antwoorden zien we dat terug. Soms is een gedeputeerde portefeuillehouder voor dit thema. Hiermee is het thema ondermijning meer onderdeel geworden van de politieke arena van een provincie. Een van de aanbevelingen van de provincies is ook dat de cdK zich inzet binnen GS om het gevoel van urgentie te vergroten voor de eigen opgaven van de portefeuillehouders.

De vraag van gemeenten om ondersteuning door de provincie en/of cdK is niet vanzelfsprekend. Provincies zien ook hierbij een rol voor de cdK: onder de aandacht brengen bij burgemeesters dat de provincie ondersteuning kan leveren en dat cdK beschikbaar is voor ondersteuning en advies.

4.8 Belemmeringen bij en grenzen aan de ondersteuning

Autonomie van gemeenten

Gemeenten vormen een zelfstandige bestuurslaag binnen ons staatsbestel. Zij zijn dus ook autonoom waar het gaat om het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Dat betekent dat provincies aandacht kunnen vragen voor deze problematiek en ondersteuning kunnen aanbieden. Het is echter aan de gemeenten of zij daarop ingaan. Sommige provincies spreken in dit verband van de 'gunfactor' vanuit gemeenten.

Uit de reacties van de provincies blijkt dat om de lokale weerbaarheid te versterken samenwerking met meerdere gemeenten wel wenselijk zo niet noodzakelijk is. Een dergelijke samenwerking dient bijvoorbeeld het zogenaamde "waterbedeffect"¹⁴ te voorkomen.

Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, bieden provincies diverse instrumenten aan om gemeenten te ondersteunen op dit gebied. Voor gemeenten is het daarbij van belang dat dit aanbod belangeloos is. Aan de andere kant willen provincies ook geen 'pinautomaat' zijn. De provincies zoeken dus met gemeenten naar de goede balans tussen de beschikbare middelen en de inzet van die middelen door de gemeenten (bijvoorbeeld cofinanciering).

Provincies en gemeenten nemen deel aan RIEC's met het werkgebied hebben binnen hun geografische domein. Provincies leveren een (grote) financiële bijdrage. De RIEC's kunnen daarmee expertise delen met gemeenten en gemeenten helpen met

¹⁴ Het waterbedeffect betreft een situatie waarbij een ongewenste situatie wordt tegengegaan, maar op een nieuwe plaats weer verschijnt.

kwetsbaarheids- en weerbaarheidsscans. Indirect ondersteunen provincies zo ook de gemeenten, zonder te tornen aan de lokale autonomie.

Overmijning

Een van de provincies wijst op het risico dat veel partijen zich bezighouden met dit thema. Deze partijen beschikken daarvoor ook middelen (financieel, personeel, informatie, e.d.) die ondersteunend zijn aan gemeenten. Als er sprake is van meerdere partijen op hetzelfde speelveld, kunnen deze partijen met hun activiteiten elkaar in de uitvoering in de weg lopen. In dat geval kan er sprake zijn van zogenoemde “overmijning”.

Bestuurlijke betrokkenheid

Om de effectiviteit van de cdK op dit thema in relatie tot de gemeenten te vergroten, hebben sommige provincies ervoor gekozen om een andere gedeputeerde binnen GS verantwoordelijk te maken voor het thema ondermijnende criminaliteit. Het idee daarachter is dat de cdK dan niet wordt geassocieerd met het beleid van de provincie op dit thema en kan blijven opereren vanuit diens natuurlijke rol richting gemeenten op basis van zijn rijkstaken.

4.9 Interprovinciale en grensoverschrijdende samenwerking

Sommige provincies geven in hun antwoorden op de vragenlijst en de aanvullende interviews aan dat zij samenwerken met hun buurprovincies in hun aanpak van ondermijnende criminaliteit. Ook werken sommige grensprovincies op dit gebied samen met bestuursorganen in België en/of Duitsland. Hoewel deze interprovinciale samenwerking niet direct tot doel heeft om de lokale weerbaarheid te versterken, kunnen gemeenten hiervan wel profijt hebben.

Deze vormen van samenwerking vallen niet onder de scope van dit onderzoek. Niettemin vinden we het van belang deze te noemen vanuit de overheersende visie dat ondermijnende criminaliteit samen bestreden moet worden.

Interprovinciale samenwerking

Provincies werken in verschillende verbanden met elkaar samen. Voor deze samenwerking is onder meer de indeling van de politieregio's een belangrijke factor. De indeling van deze regio's staat aan de basis van het geografische werkgebied van een RIEC. De samenwerking tussen buurprovincies vindt dan ook voor een groot deel plaats binnen een RIEC-regio.

Provincies werken samen, omdat buurprovincies te maken kunnen met eenzelfde problematiek op het gebied van ondermijnende criminaliteit. Een voorbeeld hiervan is de Bestuursopdracht “Veilig en Weerbaar Noord-Brabant” uit 2020 waarin de ambitie is opgenomen om de samenwerking met Gelderland in de komende jaren te intensiveren ten aanzien van bedrijventerreinen.

De samenwerking tussen Gelderland en Overijssel heeft geresulteerd in een opdracht aan de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) voor het uitvoeren van een onderzoek naar onder meer de rol en mogelijkheden van de cdK bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dit onderzoek zal dit voorjaar worden afgerond.

Grensoverschrijdende samenwerking

Inleiding

Ondermijnende criminaliteit trekt zich niets aan van landsgrenzen. In sommige gevallen kunnen landsgrenzen zelfs een uitweg zijn om ondermijnende activiteiten verborgen te houden voor overheden en opsporingsdiensten. Dit fenomeen vraagt van grensprovincies om de samenwerking op te zoeken met bestuursgremia in België

en/of Duitsland. Een aantal provincies werkt daadwerkelijk grensoverschrijdend samen. De vorm en mate waarin provincies grensoverschrijdend samenwerken verschillen en zijn globaal te kwalificeren als indirecte en directe betrokkenheid.

Indirecte betrokkenheid

Met indirecte betrokkenheid bij grensoverschrijdende samenwerking doelen wij op de situatie waarbij provincies zich laten vertegenwoordigen door het RIEC. RIEC Limburg, waaraan provincie Limburg deelneemt, participeert bijvoorbeeld in het EURIEC. Naast RIEC Limburg nemen het Ministerie van Veiligheid & Justitie (Nederland), de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (België) en de Bezirksregierung Köln (Duitsland) deel aan het EURIEC. Het EURIEC ontvangt vanuit het fonds van de Europese Unie voor Internationale Veiligheid/politie een bijdrage.

Het EURIEC is opgericht vanuit het RIEC Limburg, en heeft onder meer als doel om de grensoverschrijdende, bestuurlijke samenwerking te bevorderen voor de aanpak van de ondermijnende criminaliteit. Om dit doel te realiseren stuurt het EURIEC aan op bewustwording bij de overheden in de drie landen. Het gaat hierbij om de bewustwording van de noodzaak om grensoverschrijdend samen te werken en om informatie uit te wisselen ten behoeve van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Een voorbeeld van een concreet project waarbij het EURIEC betrokken is, betreft het opkopen van (woon)panden in Duitsland waarmee geld wordt witgewassen. In een aantal van deze panden wonen ook arbeidsmigranten die in Nederland werken. Samen met de provincies Limburg, Gelderland en Overijssel en de RIEC's Limburg en Oost start het EURIEC in 2021 een onderzoek om ondermijningsfenomenen rondom arbeidsmigranten in kaart te brengen.

Voor de drie betrokken provincies kan de analyse een opmaat zijn voor een intensievere samenwerking met de Duitse partners.

Directe betrokkenheid

Op bestuurlijk niveau krijgt ondermijnende criminaliteit recentelijk meer aandacht tijdens overleggen tussen de cdK's van Gelderland, Limburg en Overijssel en hun Duitse partners van de Bezirksregierungen .

In eerste instantie was veiligheid (en daarmee ook ondermijnende criminaliteit) geen agendapunt bij dit overleg. De grensoverschrijdende aanpak van ondermijnende criminaliteit werd in de afgelopen jaren hoofdzakelijk op landelijk niveau gecoördineerd. Deze coördinatie vanuit het Rijk heeft voor 2021 onder meer geresulteerd in de Grenslandagenda. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de deelstaat Nordrhein-Westfalen hebben deze agenda vastgesteld. De hiervoor genoemde grensprovincies hebben een belangrijke rol in de uitvoering van de thema's die zijn benoemd in de agenda.

Bij de andere grensprovincies is (nog) geen sprake van een grensoverschrijdende aanpak van ondermijnende criminaliteit. Een gezamenlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit door de zuidelijke grensprovincies en de Belgische overheden staat nog in de kinderschoenen. Een paar Belgische partners nemen deel aan het EURIEC dat zich richt op Limburg.

4.10 Suggesties

Onze laatste vraag aan de provincies was: Welke tips, do's en don'ts, heeft de provincie voor andere provincies; waar liggen quick wins? Met andere woorden: waar liggen mogelijkheden voor de provincies om de lokale weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten?

Hoofdpijn

Wij constateren dat veel van de suggesties die provincies doen, bij een of meer provincies al praktisch zijn. De suggesties kunnen we categoriseren in de volgende thema's:

- Bestuurlijke borging van het thema ondermijnende criminaliteit en lokale weerbaarheid;
- Integraal beleid van provincies;
- Samenwerking met gemeenten;
- Intensiveren van samenwerking met andere partners.

In de navolgende alinea's gaan wij per categorie in op de suggesties die de provincies hebben genoemd.

Bestuurlijke borging van thema ondermijnende criminaliteit en lokale weerbaarheid

Enkele suggesties hebbe betrekking op de manier waarop het thema ondermijnende criminaliteit en lokale weerbaarheid is belegd in het college van Gedeputeerde Staten. Een eerste suggestie is hierbij om alle portefeuillehouders te betrekken bij dit thema en het dus niet het exclusieve domein van de cdK te laten zijn. In het verlengde daarvan doet een provincie de suggestie om één gedeputeerde hoofdverantwoordelijk te maken voor het thema ondermijnende criminaliteit en weerbaarheid.

Integraal beleid van provincies

Ondermijning kent vele gezichten en daardoor veel aandachtsgebieden en beleid. Het wordt derhalve als wenselijk gezien om te zorgen voor goede interne uitwisseling van informatie en voor integraal beleid van provincies. Met betrekking tot dit beleid is het van belang dat provincies zich richten op een concrete en praktische aanpak.

Samenwerking met gemeenten

Voor de samenwerking met gemeenten hebben de provincies ook suggesties gedaan. Enkele provincies adviseren om bij deze samenwerking nadrukkelijk rekening te houden met de autonomie van gemeenten. In de context van deze gemeentelijke autonomie beveelt een provincie aan om niet de formele rollen centraal te stellen maar het (gezamenlijke) probleem. Een andere provincie doet de suggestie om vooral ook duidelijk te maken 'waar je niet van bent'. Het gaat hierbij om een zogenaamde rolafbakening. Een tip in het verlengde hiervan is om heldere afspraken te maken met partners (gemeenten) over wie wat doet en om die afspraken periodiek tegen het licht te houden.

Een volgende suggestie hangt samen met het gegeven dat gemeenten niet altijd de financiële en personele middelen hebben om ondermijning aan te pakken op het door de provincie geambieerde niveau. De tip is dat de provinciale ambities in verhouding moeten staan tot de bij de gemeenten beschikbare capaciteit. Een suggestie in het verlengde hiervan is dat provincies zich richten op een concrete en praktische aanpak.

Intensiveren van samenwerking met andere partners

Evenals in het vorige onderzoek naar de interne weerbaarheid binnen provincies is de intensivering van de samenwerking ook een thema waarvoor meerdere provincies suggesties doen. Provincies noemen in dit verband zowel de onderlinge samenwerking (dus tussen provincies) als de samenwerking met maatschappelijke partners (zoals bedrijfsleven, notariaat, LTO. e.d.). Een aanvullende tip daarbij is om focus aan te brengen in de gezamenlijke aanpak van ondermijning en om een samenwerkingsagenda op te stellen.

Bijlage 1 Geraadpleegde documentatie

Rijksoverheid

- Convenant bestuurlijke en geïntegreerde aanpak georganiseerde criminaliteit (sep-2014)
- Decembercirculaire provinciefonds 2020, Rijksoverheid (dec-2020)
- Website: www.riec.nl
- Website www.euriec.eu

Provincies (beleidskaders en websites)

- Begroting 2021 van alle twaalf provincies
- Programmaplan Weerbaarheid 2019-2023, provincie Gelderland
- Beleidskader Veiligheidsagenda Limburg, provincie Limburg
- Bestuursopdracht “Veilig en weerbaar Noord-Brabant”, provincie Noord-Brabant
- Website www.ariadneproject.nl, provincie Gelderland.

Bijlage 2 Geraadpleegde personen

Begeleidingsgroep vanuit provincie Noord-Holland

Directie Sector	Naam
AD/Kabinet	De heer M. le Clerq
AD/Kabinet	De heer M. ten Dam
BEL/BS	De heer E. Bron

Overzicht van geïnterviewde personen

Provincie	Naam
Gelderland	Mevrouw T. Groenewoud De heer S. van Roosmalen
Noord-Brabant	De heer E. van den Boogaard De heer J. Spoorendonk
Overijssel	De heer K. Castelein De heer M. Hiemstra
Zeeland	De heer F. Stehouwer
Flevoland	Mevrouw M. Duiveman Mevrouw J. Leon
Noord-Holland	De heer E. Bron De heer M. le Clerq De heer M. ten Dam
Utrecht	De heer G.P. Andela
Zuid-Holland	Mevrouw V. van Altena
Drenthe	De heer M. van Delden
Friesland	Mevrouw A. Hoek De heer I. Koenders
Groningen	De heer P. Tetteroo
Limburg	De heer R. Duiveman

Bijlage 3 Overzicht van provinciale instrumenten voor versterken van lokale weerbaarheid