

Notitie

Onderwerp : Ondernijning
Voor : PS Limburg en Noord-Brabant
Datum : 9 september 2024

Inleiding

In het werkprogramma 2024 is opgenomen dat ZRK een vooronderzoek zal uitvoeren naar het onderwerp ondernijning. De reden voor vooronderzoek is dat het onderwerp en de rol van de provincie zich niet makkelijk laten definiëren en afbakenen. Dat heeft invloed op de geschiktheid voor eventueel regulier onderzoek naar ondernijning en de keuzes die worden gemaakt bij de uitvoering daarvan.

In deze probleemstellende notitie informeert ZRK over de uitkomsten van het uitgevoerde vooronderzoek. In het kader van het vooronderzoek heeft de rekenkamer zich verdiept in de relevante (wetenschappelijke) literatuur, enkele inhoudelijke experts gesproken, enkele (oud-) bestuurders gesproken en oriënterende gesprekken gevoerd met medewerkers van beide provincies.

De uitkomsten van het vooronderzoek kunnen worden meegenomen in het gesprek met de controlecommissie Limburg en commissie Sturen en Verantwoorden Noord-Brabant over het werkprogramma voor 2025 (zie apart opgestelde memo daarover). De onderwerpen die in dit memo aan bod komen zijn:

1. Het begrip ondernijning
2. Ondernijning en het openbaar bestuur
3. Ondernijning, taken en instrumenten van de provincie
4. Recente initiatieven van de provincies Limburg en Noord-Brabant

Bij ieder onderwerp wordt ingegaan op belangrijke keuzes voor onderzoek.

1. Het begrip ondernijning

In de wetenschappelijke literatuur en rapporten over het onderwerp, zijn twee hoofdstromen te onderscheiden in het denken over ondernijning¹:

1. Ondernijning is elk subversief gedrag dat het functioneren van de democratie en democratische instituties schade toebrengt of in gevaar brengt;
2. Ondernijning gaat over het optreden van de georganiseerde misdaad, waarbij de focus ligt op drugscriminaliteit, die een schadelijke invloed heeft op de samenleving en het openbaar bestuur.

De eerste stroming heeft als voordeel dat integraal wordt gekeken en er een link te leggen is met integriteit en goed bestuur, oftewel een 'gezagwaardig bestuur'². Ook valt dan een link te leggen met het bredere begrip 'weerbare overheid'³. Het nadeel van de brede benadering is dat er zoveel onder kan worden geschaard, dat de grenzen onduidelijk worden en in de (rechts-)praktijk moeilijk hanteerbaar. Bij de tweede stroming is het voordeel

¹ Boutellier, H. e.a. Een einde aan ondernijning: Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie, Tijdschrift voor Veiligheid, Volume 19, deel 1, Maart 2020

² Term gebruikt voor het eindrapport van de meta evaluatie integriteit van de Zuidelijke Rekenkamer voor de provincie Limburg, zie https://zuidelijkerekenkamer.nl/app/uploads/2023/05/20230120_BR_Meta-evaluatie_Li_definitief.pdf

³ Zie <https://weerbareoverheid.nl/>

dat de afbakening scherper is, met als nadeel een te enge focus op de 'onderwereld', waarbij 'witte boordencriminaliteit' en de rol van de 'bovenwereld' makkelijk over het hoofd wordt gezien.⁴

In de wetenschap blijven bovenstaande twee stromen zichtbaar, met in de theorie een focus op de brede benadering, maar in het onderzoeken van de praktijk toch een sterke nadruk op de invloed van georganiseerde criminaliteit.⁵

Rekenkameronderzoek dat de afgelopen jaren is uitgevoerd naar ondermijning – vooral door gemeentelijke rekenkamers – richt zich veelal op het voorkomen en tegengaan van de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit, zie bijlage 1. Dit sluit dus aan bij de engere benadering van het begrip. De lokale rekenkameronderzoeken richten zich qua onderzoeksvragen vervolgens op het beleid van de gemeente, de uitvoering (waaronder capaciteit, beschikbaar en ingezet instrumentarium), de samenwerking met andere partners, de verantwoording aan en betrokkenheid van de raad. Bij de lokale rekenkameronderzoeken wordt vaak ook casusonderzoek gedaan naar kwetsbare sectoren/type bedrijven.

Een keuze voor een smallere benadering, met een focus op de invloed van de georganiseerde criminaliteit, sluit aan bij de voorkeur van Tops en Tromp, die met de publicatie van een boek over ondermijning het begrip in Nederland in zwang hebben gebracht⁶. Zij benadrukken dat ondermijning gaat over de maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad, waar volgens hen ook een rol ligt voor het openbaar bestuur.

Belangrijke keuzes bij onderzoek:

- Brede of smalle interpretatie van het begrip ondermijning
- Eigen afbakening en focus van het begrip
- Mate van aansluiting bij definities van de provincies zelf

2. Ondermijning en het openbaar bestuur

In hun behandeling van het begrip ondermijning en de relatie met de georganiseerde criminaliteit benadrukken Tops en Tromp het belang om als openbaar bestuur niet op de stoel te gaan zitten van partijen in de strafrechtelijke keten (OM, politie, rechtelijke macht). Deze partijen hebben de taken én bevoegdheden om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Deze mening wordt gedeeld door enkele (oud-)bestuurders die de rekenkamer heeft gesproken in het kader van het vooronderzoek.

Wat het openbaar bestuur wel kan doen, is de effecten van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving zoveel mogelijk voorkomen, bestrijden, beheersen. Deze effecten kunnen groot zijn, van de aantrekkelijkheid van criminele loopbanen voor kwetsbare jongeren, ontwrichting van gezinnen door verslavingsproblematiek, het plegen van geweld op straat tot het diepgaand doordringen in legale sectoren van de economie (vastgoed, handel, maar bijvoorbeeld ook zorg en welzijn).

⁴ Zie <https://www.ftm.nl/artikelen/stoppen-ondermijning-onderwereld?share=E%2FUro04pwsqgOiNSH8c3Oiym2O9sytfwf5iBiBiAUmEg5GIUnepPMGSuL2FB>

⁵ Zie bijvoorbeeld <https://www.avans.nl/onderzoek/expertisecentra/veiligheid-en-veerkracht/lectoraten/ondermijning>

⁶ Tromp, J. & P. Tops (2017) De achterkant van Nederland: Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken. Amsterdam: Balans.

Georganiseerde criminaliteit in Nederland is voor een belangrijk deel verweven met drugscriminaliteit, zo stellen Tops en Van der Torre⁷. Drugscriminaliteit is groot in Nederland en zeker ook in Noord-Brabant en Limburg. Een combinatie van historische en meer recente factoren dragen daar aan bij:

- Het karakter van handelsland, met goede fysieke en dienstverlenende infrastructuur, maakt ons land aantrekkelijk voor de internationale drugshandel;
- De tolerante houding t.o.v. drugs en de legalisering daarvan, die productie stimuleert en vraag creëert;
- De nabije ligging van andere landen.

De omzet die wordt gegeneerd door de drugscriminaliteit is groot. Volgens schattingen bedraagt de bijdrage van Nederland aan de wereldwijde drugshandel rond de € 18 miljard. Voor de stad Tilburg is ingeschat dat de omzet van drugscriminaliteit bijna net zo groot is als de gehele gemeentelijke begroting. Dit geld vindt zijn weg in de rest van de samenleving/economie. Bepaalde sectoren worden daarbij als risicovol gezien (vastgoed, autohandel). Maar drugscriminelen zijn ook actief in sectoren als zorg en welzijn. Onderzoek naar zorgfraude in de regio Twente toonde aan dat een belangrijk deel daarvan voor rekening kwam van drugscriminelen⁸.

De vergaande maatschappelijke effecten van georganiseerde drugscriminaliteit legitimeren een rol voor het openbaar bestuur. De laatste jaren heeft de overheid die rol uitgebreid, zowel op landelijk, provinciaal als lokaal niveau. Het gaat daarbij om extra financiële middelen en mankracht ter bestrijding van ondermijning als het bevorderen van samenwerking tussen betrokken partijen. Die samenwerking krijgt o.a. vorm in de zogenaamde Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Deze voorzien betrokken partijen van informatie (ondermijningsbeelden) en bevorderen uitwisselen en samenwerking.

3. Ondermijning, taken en bevoegdheden van de provincies

3.1 Ondermijning en taken van provincies

Bij de aanpak van ondermijning is de provincie relatief beperkt in beeld als het gaat om de rol van het openbaar bestuur. Weliswaar nemen provincies deel aan de RIEC's, waarin ook gemeenten, belastingdienst (w.o. de FIOD), nationale politie, douane, arbeidsinspectie en IND zijn vertegenwoordigd. Maar als het gaat om het openbaar bestuur krijgen de gemeenten de meeste aandacht, met een sleutelrol voor de burgemeester. Dat geldt minder voor bijvoorbeeld de Commissaris van de Koning (CdK). Zij heeft echter ook een verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid – o.a. vastgelegd in de Wet Veiligheidsregio's - en daarnaast een rol in het bevorderen van de door hem/haar noodzakelijk geachte samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en het bewaken van de kwaliteit en integriteit van het gehele openbaar bestuur in de provincie. Daarnaast is de CdK verantwoordelijk voor 'weerbare overheid' binnen de eigen organisatie.

In een recente publicatie over specifiek de provincies en ondermijning⁹ wordt betoogd dat een rol van de provincie legitiem is en in recente jaren heeft geleid tot meer betrokkenheid. Het besef dat georganiseerde criminaliteit niet beperkt is tot de grote steden en enkele grensregio's, maar zich heeft uitgebreid tot andere steden en het landelijk gebied, heeft bijgedragen aan een grotere betrokkenheid van provincies. Naast specifieke projecten hebben verschillende provincies inmiddels ook meer samenhangende programma's. De auteurs van de genoemde publicatie betogen dat een rol van de provincie bij ondermijning legitiem is, omdat het raakt aan de

⁷ Tops, P. en Van de Torre, E. Ondermijning; Over de praktische betekenis van een analytisch begrip, Boom, 2024.

⁸ Informatie Knooppunt Zorgfraude, Rapport Signalen fraude in de zorg 2020.

⁹ Van Delden, M. e.a. "De wijsheid van traag bestuur; provincie en ondermijning", NSOB, 2021, Den Haag.

wettelijke taken van de provincie, de eigen positie binnen het Nederlandse openbaar bestuur en de bemiddelende rol die de provincie vaak speelt tussen de verschillende bestuurslagen¹⁰. Bij de precieze invulling, waarbij sprake is van zowel voor- als nadelen van ieder onderdeel, spelen politieke voorkeuren een rol. De auteurs roepen op tot reflectie op de meerwaarde van de provincie, met het zoeken naar een andere en aanvullende rol t.o.v. andere partijen die betrokken zijn.

De rol en meerwaarde van provincies bij de aanpak van ondermijning hoeven niet per se gelegen te zijn in eigen beleid en een eigen uitvoeringsorganisatie, maar kan tot uitdrukking komen in de aandacht voor het onderwerp binnen de eigen organisatie en activiteiten (interne oriëntatie) en het benutten en beschikbaar stellen van kennis en informatie aan andere partijen (externe oriëntatie). De meest kwetsbare processen van provincies zelf betreffen subsidies, vergunningen, aanbesteden en vastgoedtransacties. Het vraagstuk van 'ondermijning' raakt verder aan provinciale kerntaken op de gebieden vitaal platteland, kwaliteit openbaar bestuur en regionale economie. De kennis, ervaring en capaciteit van provincies bij de uitvoering van deze taken kan waardevolle informatie opleveren voor de aanpak van ondermijning.

3.2 Bevoegdheden en instrumenten van de provincies

De belangrijkste bevoegdheden en instrumenten die provincies hebben m.b.t. het tegengaan van ondermijning zijn:

- Bevoegdheden van de CdK m.b.t. openbare orde en veiligheid en bewaken van de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur;
- Inzet van toetsingsmogelijkheden die de Wet Bibob biedt;
- Toetsing om misbruik en oneigenlijk gebruik van financiële middelen van de provincie (subsidies, aanbestedingen, vastgoedtransacties, grondtransacties) tegen te gaan;
- Vergunningverlening, die een belangrijk instrument zijn om te sturen op 'gelegenheidsstructuren'.

Uit enkele gevoerde gesprekken met (oud-)bestuurders maakt de rekenkamer op dat het optreden van de CdK kan bepalen hoe het onderwerp bij alle besturen in de provincie op de agenda staat en overheden de samenwerking met elkaar en andere betrokken partijen zoeken. Breder kijkend zou je kunnen zeggen dat de provincie goed de rol past van 'oliermanneling' tussen verschillende partijen in de veiligheidsketen, waarmee provincie via 'zachte' sturing invloed kan hebben. Verder achten de gesprekspartners van belang dat de overheid uitstraalt dat 'normalisering' van georganiseerde criminaliteit niet wordt gedoogd.

Als breder wordt gekeken dan de instrumenten in het kader van toetsing en handhaving en breder dan het tegengaan van de effecten van georganiseerde criminaliteit, kan ook worden gedacht aan andere instrumenten, met als voorbeelden:

- Interbestuurlijk toezicht
- VTH in brede zin
- Inzet instrumenten ten aanzien van bedrijventerreinen
- Inzet instrumenten gericht op het tegengaan van leegstand
- Voorbeeldgedrag van GS en PS
- Kennisuitwisseling en verbinden van partijen

¹⁰ Idem paragraaf 4.2

- Financiële ondersteuning voor programma's en projecten die kwetsbaarheid verminderen en weerbaarheid vergroten.

4. Ondermijning en initiatieven in Noord-Brabant en Limburg

Provincie Noord-Brabant

- In Noord-Brabant is het voor het eerst expliciet onderwerp in het bestuursakkoord 2019-2023. Dit heeft geleid tot de bestuursopdracht Veilig en Weerbaar Brabant (vastgesteld door PS) met een drietal actielijnen:
 - Weerbare overheid en samenleving. Dit omvat het werken aan de eigen weerbaarheid van de provincie, ondersteuning van gemeenten (i.s.m. RIEC Brabant-Zeeland) en maatschappelijke bewustwording bij doelgroepen en branches (o.a. via de oprichting van een Platform Veilig Ondernemen).
 - Veiliger buitengebied. De netwerksamenwerking in “Samen Sterk in Brabant” (SSiB) wordt voortgezet en er is aandacht voor ‘Vitale Vakantieparken’.
 - Kennisontwikkeling, kennisdeling en onderzoek. Dit via symposia en seminars met gemeenten, RIEC en experts. Verder wil de provincie deelnemen aan een Centrum voor Ondermijningsstudies in de provincie.
- De provincie benadrukt in de bestuursopdracht het belang van bescheidenheid in de eigen rol en het niet willen treden in de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, de lokale driehoek (burgemeester, OM, Politie) en opsporingsinstanties. Ambitie van de provincie en haar partners is om in 2030 gezamenlijk de impact van de ondermijnende criminaliteit op de Brabantse samenleving aanzienlijk te hebben verkleind.
- In 2022 is de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant geëvalueerd met het oog op het nieuwe bestuursakkoord in 2023¹¹. Als meerwaarde van een provinciale rol kwamen naar boven:

Schaalvoordelen van de provincie, waardoor instrumentarium- en kennisontwikkeling en een gemeente-overstijgende aanpak van specifieke locaties (zoals vakantieparken, bedrijventerreinen en het buitengebied) wordt vergemakkelijkt.

Ondersteuning van kleine en middelgrote gemeenten die vaak niet de middelen en capaciteit hebben om goed op de hoogte te blijven van het bestaande instrumentarium tegen ondermijning en om dit te implementeren en toe te passen.

Sterk Haags netwerk, dat bijdraagt aan het verkrijgen van (financiële) ondersteuning vanuit het Rijk.

Het gezag van de provincie bij gemeenten, waardoor (met name de commissaris van de Koning) op natuurlijke wijze gemeenten kan motiveren, stimuleren en ondersteunen om de eigen gemeentelijke weerbaarheid te versterken.

De provincie heeft tot slot meerwaarde als verbinder tussen thema's (binnen de provincie zelf) én tussen bij weerbaarheid en veiligheid betrokken organen en organisaties.

Daarnaast benoemt het onderzoek enkele aandachtspunten t.a.v. de provinciale rol:

¹¹ Broekhuizen, J. “Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant” Amersfoort, juni 2022.

(Voormalige) boeren kunnen vanwege financiële kwetsbaarheid vatbaar zijn voor criminele interesse in hun leegstaande stallen en loodsen. De provincie zet daarom in op bewustwording van de hieraan verbonden risico's en financiert een deel van het slopen van deze gebouwen. De weerbaarheid blijft echter beperkt door het ontbreken van een goed handelingsperspectief. Er wordt te weinig ruimte gecreëerd voor een goede herbestemming van een vrijgekomen pand of kavel.

De provincie houdt op verschillende domeinen interbestuurlijk toezicht en het is het overwegen waard om het thema weerbaarheid tegen ondermijning hieraan toe te voegen. Dit versterkt de stimulerende rol van de provincie naar gemeenten om dit thema op te pakken.

Met name kleine en middelgrote gemeenten hebben op dit moment baat bij de ondersteuning (bijvoorbeeld op complexe casuïstiek) van de provincie Noord-Brabant. Bij deze gemeenten blijkt er naast deze ondersteuning een sterke behoefte aan meer uitvoeringskracht.

De kwetsbaarheid van de continuïteit van de provinciale rolneming vormt een aandachtspunt. Het versterken van de weerbaarheid is een zaak van lange adem en de prioriteit voor dit thema moet blijven. Deze kwetsbaarheid moet als context meegenomen worden voor beslissingen over de organisatorische inbedding in de toekomst (waarover zo direct meer).

- In het bestuursakkoord 2023 – 2027 is er opnieuw expliciet aandacht voor veiligheid, met het voornemen de activiteiten die de provincie heeft voort te zetten en uit te breiden. Door PS is het “Beleidskader Toekomstbestendig Bestuur” vastgesteld, met aandacht voor ondermijning in hoofdstuk 8 “Veilig en Weerbaar Bestuur”. De uitvoeringsagenda wordt 20 september a.s. besproken in PS.
- Bestuurlijk geldt voor Noord-Brabant dat naast de CdK – die vooral een ambassadeursrol vervult – het onderwerp veiligheid onderdeel is van de portefeuille van de gedeputeerde Ruimte, Wonen, Stikstof en Veiligheid. Uit dien hoofde is laatstgenoemde betrokken bij onderdelen van een ‘weerbare overheid’.
- De provincie wil een voorbeeldrol vervullen door de eigen organisatie/processen op orde te hebben en zet verder in op het complementair zijn t.o.v. andere partijen. T.a.v. gemeenten geldt dat de provincie actief ondersteunt met expertise, capaciteit en de aanpak van bijzondere dossiers (bijvoorbeeld vakantieparken). Dit blijkt vooral voor het buitengebied – waar veel vraagstukken samenkomen – meerwaarde te hebben, gelet op de kleine omvang van de gemeentelijke organisaties in de bijbehorende gebieden.
- Qua organisatie is in Noord-Brabant nu het proces gaande dat het RIEC Brabant-Zeeland wordt opgesplitst in een RIEC West-Brabant - Zeeland en een RIEC Oost-Brabant. Dit in overeenstemming met de landelijke aansluiting op de politieregio's en de reorganisatie wordt ook gebruikt om de focus van de organisatie te actualiseren en aan te scherpen. Er wordt nu gewerkt aan de inrichtingsplannen van de nieuwe RIECs en er wordt een visie voor de komende jaren opgesteld.

Provincie Limburg

- Bij de provincie Limburg is in 2022 een kwartiermaker Ondermijning en Bibob aangesteld die samen met de provinciale organisatie, de RUD, het RIEC, het IPO en andere partners aan de slag is om verder vorm te geven aan de weerbare provinciale overheid.
- In het Coalitieakkoord 2023-2027 van de provincie Limburg is er aandacht voor ondermijning. Onder de kop ‘Betrouwbare en integere overheid’ staat o.a. “Wij ondersteunen nadrukkelijk de inzet van de Commissaris

van de Koning in de strijd tegen ondermijning en oneigenlijke beïnvloeding, waarbij de uitvoering van de 'Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur' (Wet Bibob) verder wordt geïntensiveerd. (...) Bij het tegengaan van ondermijning hebben wij extra aandacht voor vrijkomende agrarische bebouwing bij de aan-en verkoop van gronden en vastgoed." Het eerste punt sluit ook aan bij een motie van PS van 13 januari 2023 waarin gevraagd wordt het toepassingsbereik van de beleidslijn Bibob voor vergunningverlening te verbreden en voorstel te doen voor inzet van het VTH-instrumentarium om ondermijning in de Limburgse economie tegen te gaan.

- Op dit moment heeft de provincie een programmaregisseur Weerbare Overheid. Dit is dezelfde persoon die hiervoor kwartiermaker Ondermijning en Bibob was. De naamgeving van de nieuwe functie geeft aan dat Limburg – vergelijkbaar met Noord-Brabant – het vraagstuk van ondermijning in een breder kader heeft geplaatst. Onderdelen van 'Weerbare Overheid' zijn:
 - Veilige provinciale dienstverlening
 - Inzet van Wet Bibob
 - Werken aan integriteit
 - Tegengaan van ondermijning
- De provincie wil vooral een dienstbare rol spelen als aanjager en helper en niet zozeer een geheel eigen rol te zoeken. Dit doet de provincie door de samenwerking te zoeken met andere partijen, waarbij het RIEC Limburg belangrijk is. In dat kader is o.a. een ondermijningsbeeld voor Limburg gemaakt en wordt gewerkt aan bewustwording binnen zowel de eigen organisatie en bij het openbaar bestuur in de provincie in brede zin. Daarvoor worden bijeenkomsten en trainingen georganiseerd en is een 'Limburgse Norm' gekomen, vergelijkbaar met die van Noord-Brabant. Verder is er een scan bestuurlijke weerbaarheid uitgevoerd door de provincie en is er een beleidskader integriteit vastgesteld door de provincie.

Bijlage 1 Lokale rekenkameronderzoeken ondermijning

Rekenkamer Vallei & Veluwerand voor Barneveld (2024)

- Definitie: “ondermijning betreft de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit op de samenleving. De kern van het begrip ondermijning is dat het niet alleen gaat om georganiseerde criminaliteit op zich, maar vooral om de maatschappelijke schade ervan.”
- Focus onderzoek: nagaan of de aanpak in Barneveld om ondermijnende criminaliteit te voorkomen en te bestrijden doeltreffend is. Onderzoek begint bij in beeld brengen van ‘gelegenheidsstructuren’ en de praktijk, van daaruit wordt gekeken naar aanpak van de gemeente, zicht op het vraagstuk, uitvoeringsorganisatie en samenwerking met andere partners. Het onderzoek strekt zich uit tot alle criminele praktijken die veel voorkomen in Barneveld: drugshandel, rijden onder invloed (van drank en/of drugs), misstanden met arbeidsmigranten, illegale vuurwerkhandel en in toenemende mate zorgfraude.
- Het normenkader sluit aan bij de focus en omvat normen t.a.v. de beleidstheorie van de gemeente, informatie, ambtelijke uitvoering, integrale aanpak, samenwerking met externe partijen, politieke verantwoording en sturing (identiek aan onderzoek voor Hogeveen, input van dezelfde externe partij).
- Bijzonderheden onderzoek: Barneveld is een omgeving met relatieve argwaan tegenover de overheid en relatief sterke vertegenwoordiging van kwetsbare sectoren (recreatie, autohandel, vastgoed, laagwaardige arbeid). Gemeente heeft capaciteit uitgebreid, maar samenhangend beleid en goed inzicht in problematiek ontbreken.

Rekenkamer Amersfoort (2023)

- Definitie: gaat uit van de omschrijving van de gemeente: “In de opvatting van de gemeente is er bij ondermijning altijd een gronddelict waarmee (veel) geld verdiend wordt en zijn boven- en onderwereld met elkaar verweven. Er zijn veel verschillende gronddelicten waarbij sprake kan zijn van ondermijning, denk bijvoorbeeld aan drugshandel, mensensmokkel, witwassen en zorgfraude.”
- Focus onderzoek: gaat uit van de activiteiten van de gemeente, waaronder “integrale aanpak met andere partners, zoals de politie en het Openbaar Ministerie. Ook de inzet van het bestuurlijke instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat in de aanpak tegen ondermijning wordt beschreven. Daarnaast besteden we aandacht aan projecten en programma’s van de gemeente om ondermijning aan te pakken. De aanpak van de ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid vallen buiten de scope van het onderzoek”.
- In de vragen en het normenkader wordt gekeken naar beleid, organisatie en capaciteit, regie en samenwerking, uitvoering in de praktijk, betrokkenheid van de gemeenteraad. Deze onderzoeksaanpak zien we ook terug bij andere recente lokale rekenkamerrapporten over ondermijning (zie hieronder).
- Bijzonderheden: dit rapport is onderscheiden met de Goudvink, een prijs van de NVRR.

Rekenkamer Hogeveen (2023)

- Definitie: “Ondermijning betreft de schadelijke effecten (op de ‘bovenwereld’) van georganiseerde criminaliteit.” En “Ondermijning heeft betrekking op de mate waarin georganiseerde criminaliteit invloed heeft op de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem (met verwijzing naar definitie van NSOB, 2017).
- Focus onderzoek: er wordt onderscheid gemaakt tussen de aanpak van de georganiseerde criminaliteit - primair een taak van de opsporingsinstanties, zoals de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) – en de aanpak van ondermijning, primair een taak voor het openbaar bestuur, waarin volgens het rapport gemeenten en daarbinnen met name de burgemeester een

cruciale taak hebben. Zowel preventie als repressie maken deel uit van die taak “Preventie zonder repressie is tandoel, repressie zonder preventie is eindeloos.” Het onderzoek begint met informatie over de praktijk en vervolgt met aandacht voor beleid(stheorie), ambtelijke uitvoering, aanpak en betrokkenheid van de raad.

- Het normenkader omvat normen t.a.v. de beleidstheorie van de gemeente, informatie, ambtelijke uitvoering, integrale aanpak, samenwerking met externe partijen, politieke verantwoording en sturing.
- Bijzonderheden: Er is een verdiepend casusonderzoek uitgevoerd naar de autobranche.

Rekenkamer Rotterdam (2021)

- Definitie: geen eigen definitie, wel constatering dat ‘ondermijning’ steeds meer containerbegrip is geworden, met zowel klassieke gemeentelijke taken als taken op het gebied van opsporing en justitie. Dit leidt volgens het rapport tot onduidelijkheid over de doelen en de ontwikkeling van samenhangend beleid en een concern brede inzet.
- Focus: aandacht is er voor de mate van samenhang in het beleid, de instrumenten van de gemeente en ontwikkeling daarin, mate waarin projecten, programma’s en inzet instrumenten adequaat is, samenwerking met andere partners, toegevoegde waarde van de gemeentelijke aanpak. Omdat effectiviteit door meetproblemen (bv van preventie) lastig is, is gekozen om te kijken naar mate van onderbouwing, aannemelijkheid van toegevoegde waarde, zorgvuldigheid waarmee het instrumentarium wordt ingezet.
- Normenkader: per onderzocht onderwerp (genoemd bij focus) is er een reeks normen opgesteld.
- Bijzonderheden: in het onderzoek is casusonderzoek gedaan naar kwetsbare wijken, ‘outlaw motor gangs’ en bestuurlijk afpakken. Dit sluit aan bij de actielijnen van de gemeente.