

PROVINCIEHUIS

Onderzoek en aanbevelingen voor een proactieve aanpak van ondermijningsrisico's door de provincie

# Weerbaar Zuid-Holland

Marjolein Odekerken Hans Boutellier Teun van Dongen Timo Peeters



# Weerbaar Zuid-Holland

Onderzoek en aanbevelingen voor een proactieve aanpak van ondermijningsrisico's  
door de provincie

Auteurs

Marjolein Odekerken

Hans Boutellier

Teun van Dongen


Timo Peeters

Met medewerking van

Judith Rommens

Amella Mesic

Utrecht, Juli 2021



# Inhoud

	<b>Strategische samenvatting</b>	<b>5</b>		
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>		
1.1.	Ondermijning als 'wicked problem'	7		
1.2.	Centrale vraagstelling	8		
1.3.	Doel van het onderzoek	9		
1.4.	Onderzoeksaanpak	9		
1.5.	Leeswijzer	10		
<b>2</b>	<b>Ondermijningsbeeld en aanpak Zuid-Holland</b>	<b>11</b>		
2.1.	Ondermijning in Zuid-Holland	11		
2.1.1.	Georganiseerde drugscriminaliteit	11		
2.1.2.	Witwassen en criminele investeringen	12		
2.1.3.	Arbeidsuitbuiting	12		
2.1.4.	Milieucriminaliteit	13		
2.2.	De huidige provinciale 'ondermijningsaanpak'	13		
2.2.1.	Bevordering van integriteit	13		
2.2.2.	De wet Bibob	16		
2.2.3.	Vergroting van de bewustwording	16		
2.3.	Aanpak en bewustwording van ondermijning elders	17		
2.3.1.	Andere provincies	17		
2.3.2.	Overige initiatieven	19		
2.4.	Besluit	21		
<b>3</b>	<b>Lessen uit Noord-Brabant en Zeeland – resultaten uit casuonderzoek</b>	<b>22</b>		
3.1.	Doelstelling	22		
3.2.	Werkwijze	22		
3.3.	Overeenkomsten en verschillen tussen de provincies	23		
3.4.	Analyse en aanbevelingen	24		
3.4.1.	Interne bewustwording	24		
3.4.2.	De toegevoegde waarde van de provincie	26		
3.5.	Effecten en resultaten	30		
<b>4</b>	<b>Precisie in de aanpak – resultaten uit enquête en interviews</b>	<b>31</b>		
4.1.	Inleiding	31		
4.2.	Onderzoeksmethoden	31		
4.2.1.	Diepte-interviews	31		
4.2.2.	Enquête	32		
4.3.	Komt de provincie Zuid-Holland in aanraking met ondermijning?	34		
4.3.1.	Ervaringen met ondermijnende activiteiten	34		
4.3.2.	Betrokken afdelingen en provinciale processen	35		
4.3.3.	Vormen van ondermijning	36		
4.4.	Voorbeelden	36		
4.4.1.	Gering aantal incidenten?	37		
4.5.	Kwetsbaarheden en toekomstige risico's	38		
4.5.1.	Kwetsbaarheden	38		
4.5.2.	Toekomstige risico's	40		
4.6.	De huidige aanpak	41		
4.6.1.	Draagvlak	41		
4.6.2.	Is de provincie voldoende toegerust?	41		
4.6.3.	De grondhouding van provincieambtenaren	42		
4.7.	De toekomstige aanpak	43		

4.7.1.	Bewustwording	43
4.7.2.	Sturing	43
4.7.3.	Naar een vastgelegde aanpak	44
4.7.4.	Verhouding met andere overheidspartijen	44
4.8.	Afsluitend: een organisatie in afwachting	44
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>46</b>
5.1.	Huidige aanpak	46
5.2.	Ondermijnende activiteiten in relatie tot het provinciale handelen	47
5.2.1.	Ondermijning als ongrijpbaar fenomeen	47
5.2.2.	Discrepantie met eerder onderzoek	48
5.3.	Kwetsbaarheden en trends	48
5.3.1.	Kwetsbaarheden	48
5.3.2.	Trends	49
5.4.	Aanbevelingen	50
5.4.1.	Kennisvermeerdering en bewustwording	50
5.4.2.	Professionele houding bevorderen en weerbaarheid individuele medewerkers	51
5.4.3.	Sturing vanuit de leiding	51
5.4.4.	Monitoring en een centraal meldpunt	51
5.4.5.	Positionering en samenwerking met provincies/gemeenten	52
5.5.	Tot slot - naar een weerbare toekomst	53
<b>6</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>54</b>

# Strategische samenvatting

Ondermijning is een modewoord, maar modewoorden zijn er nooit voor niets. Rond 2010 kwam het begrip op in de veiligheidswereld; inmiddels is er veel over geschreven en veel onderzoek naar gedaan. 'Ondermijning' verwijst naar vormen van onwettelijk of ongewenst gedrag dat een grote impact heeft op de reguliere wereld. Het meest in het oog springt de georganiseerde drugs-criminaliteit die in Nederland is uitgegroeid tot een illegale economie. Ze vindt een voedingsbodem in de gedoogcultuur, maakt gebruik van de fysieke infrastructuur en genereert criminele geldstromen waarmee alles, of in ieder geval heel veel te koop blijkt te zijn.

Behalve rond drugs (productie, handel en consumptie) gaat ondermijning over andere illegale activiteiten van criminele netwerken, zoals mensenhandel, illegale prostitutie en wapenhandel. Ten slotte zijn er activiteiten die niet direct strafbaar zijn, maar wel onwenselijk, zoals de groei van parallelle gemeenschappen (motorbendes, fundamentalistische groepen, woonwagenkampen, recreatieparken), waar de overheid moeilijk vat op krijgt.

Het is een heel ander type criminaliteit dan de zogenoemde *high impact crime*, delicten die een grote betekenis hebben voor burgers, zoals inbraak, straatroof of vandalisme. Om die reden spreken we van *hidden impact crime*, illegale of ongewenste fenomenen waarop het zicht, laat staan de greep van de overheid vaak ontbreekt. Overheidsorganisaties willen zich wapenen tegen deze vormen van illegaliteit, omdat ze een venijnige doorwerking hebben op de reguliere wereld.

Ondermijnende *hidden impact* treft het systeem! Dan kan het gaan om functies en branches: notariaat, vastgoed, advocatuur, banken, detailhandel, recreatieparken, boerenbedrijven, autoverhuur en dergelijke. Maar het kan ook gaan om het rekruteren van jongeren als drugsrunner of het leveren van hand- en spandiensten voor 'vage kennissen'. Ook de overheid is nadrukkelijk in het geding. Zij kan ondermijnende activiteiten (ongewild) faciliteren, en individuele ambtenaren kunnen meewerken aan illegale activiteiten.

Met enige regelmaat lezen we in de kranten over medewerkers van de douane, van de politie of van gemeenten, die onder dwang of door verleiding overstap gingen. Dit geldt ook voor provincies en dus ook voor Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland heeft ervoor gekozen om een 'proactieve rol' op zich te nemen bij het aanpakken van ondermijningsrisico's. Dit onderzoek geeft inzicht in de toekomstige risico's op ondermijnende of criminele activiteiten die verband houden met overheidshandelen. Er spelen de facto drie vormen van betrokkenheid van de provincie bij ondermijnende problematiek:

- Een *conditionele rol* die per definitie is gegeven vanwege de verstrekking van subsidies, vergunningen en opdrachten.
- Een *faciliterende rol* waar het gaat om medewerkers van de provincie die door corruptie of bedreiging actief medewerking verlenen aan ondermijning.
- Een *ondersteunende rol*, waarbij de provincie andere overheden binnen de provincie, meer in het bijzonder (kleinere) gemeenten, waterschappen en overheidsdiensten, ondersteunt bij de aanpak van ondermijning.

In dit onderzoek hebben we veel overhoop gehaald om zicht te krijgen op de wijzen waarop 'ondermijning' zich voordoet, op de rol van de provincie en op die van de medewerkers. Er is een deskresearch gedaan en een casusonderzoek gedaan, een enquête gehouden, diepte-interviews afgenomen en een slotbijeenkomst georganiseerd.

We hebben daarbij de lat laag gelegd door ook te vragen naar zogenaamde 'niet-pluis-gevoelens'. De resultaten vindt u in dit rapport. Om een lang verhaal in deze strategische samenvatting kort te maken: we hebben weinig concrete aanwijzingen voor ondermijnende activiteiten gevonden.

Hoewel bekend is dat in de provincie (bijvoorbeeld de Rotterdamse haven) alleen al de drugshandel groot is, blijken medewerkers van de provincie weinig te merken van 'ondermijnende activiteiten'. We gaan er vanuit dat de resultaten een goede weergave vormen van het 'bewustzijn' van de medewerkers rond ondermijning. Voor deze discrepantie zijn meerdere redenen te bedenken: men weet vaak niet waar het om kan gaan, er zijn nauwelijks waarneembare incidenten en/of de provincie speelt als organisatie daadwerkelijk niet een heel grote rol in de ondermijnende processen.

Toch vinden veel medewerkers wel degelijk dat er meer aandacht moet komen voor 'ondermijning'. Men wil geen speelbal zijn van processen waar men geen zicht en greep op heeft. Bovendien is er het belang om ondersteunend te kunnen zijn aan kleine overheden waarvoor de Commissaris van de Koning als rijksheer verantwoordelijk is. In dat verband lijkt het raadzaam om in het verlengde van het programma *Integrale aanpak Ondermijning* een deelprogramma *Weerbaar Zuid-Holland* in te richten. In het laatste hoofdstuk van dit rapport doen we diverse aanbevelingen hoe hieraan kan worden vorm gegeven. Daarbij maken we een onderscheid tussen externe en interne kwetsbaarheden (zoals werkdruk of digitaal werken).

Meer in het bijzonder verdient 'de houding van de medewerker' de aandacht. We beschouwen dit als de belangrijkste bevinding van ons onderzoek: er is een spanning tussen 'een betrouwbare overheid' en 'een weerbare overheid'. Veel medewerkers geven aan dat ze op basis van vertrouwen met burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties 'zaken' willen doen. Tegelijk dient men attent te zijn op het mogelijke gebruik of misbruik dat gemaakt kan worden van diensten, financiële transacties of individuele medewerkers. Het is de spanning die ook zichtbaar werd in de zogenoemde toeslagenaffaire.

Deze spanning vraagt gerichte gespreksvoering en training rond de professionaliteit van medewerkers – die van de provincie, maar ook van de lagere overheden die zij ondersteunt. Voor de ondersteuning van een dergelijk programma is het van belang meer zicht te krijgen op de incidenten die zich voor (kunnen) doen. In dat verband adviseren we meer werk te maken van registratie en beschrijving van incidenten, en over te gaan tot de inrichting van een centraal 'Meldpunt incidenten integriteitsschendingen en ondermijnende activiteiten weerbaar Zuid-Holland'. Bij het meldpunt moet in vertrouwen en niet-vrijblijvend melding gemaakt kunnen worden van incidenten (ook bij 'niet-pluis-gevoelens') voor zowel integriteitsschendingen als ondermijnende activiteiten. Het zou ook open kunnen staan voor meldingen vanuit andere overheden (indien deze zich daarin kunnen vinden). Een dergelijk meldpunt dient meerdere doelen:

1. het maakt duidelijk dat de provincie de problematiek serieus neemt (awareness);
2. het geeft zicht op (mogelijke) incidenten in de toekomst;
3. een meldpunt maakt het makkelijker om signalen meteen op de goede plek te krijgen;
4. het biedt materiaal voor de professionalisering van het spanningsveld tussen vertrouwen en weerbaarheid.

Met onderhavig rapport willen we - concluderend - een dubbele boodschap afgeven. Er is voor de provincie Zuid-Holland geen reden tot grote ongerustheid, maar er is wel reden voor meer alertheid. Veel medewerkers geven aan meer kennis en sturing te willen hebben rond de aangesneden onderwerpen. Bovendien is uit ander onderzoek bekend dat ondermijnende activiteiten (ook in Zuid-Holland) plaatsvinden en moet de provincie haar rol van ondersteuning aan andere overheden weten waar te maken. We vragen in het bijzonder aandacht voor de versterking van de professionele houding van de medewerkers in het spanningsveld tussen vertrouwen hebben en alert zijn.

Namens het onderzoeksteam

# 1 Inleiding

## 1.1. Ondernijning als 'wicked problem'

Ondernijning verwijst in de praktijk van de veiligheidswereld naar vormen van georganiseerde criminaliteit, met name de drugscriminaliteit en naar de effecten ervan in de reguliere samenleving. Kenmerkend voor georganiseerde criminaliteit is dat die vaak sluipenderwijs terreinwinst boekt. De term *'hidden impact crime'* is op zijn plaats (Boutellier e.a., 2019). Zij vindt plaats op plekken waar de gelegenheid of omstandigheden het meest gunstig zijn voor daders - minste weerstand, geringe pakkans, gebrek aan controle en regelgeving, criminogene plekken en subculturele aspecten (De Waard, 2020).

Tegelijkertijd kent georganiseerde criminaliteit veel verschillende verschijningsvormen. Sommige vormen hebben geen concrete negatieve impact op de omgeving. In bepaalde gevallen zullen burgers en ondernemers er baat bij hebben, bijvoorbeeld als het gaat om het onderverhuren van een ruimte voor hennepcultuur of het witwassen van geld. Andere vormen hebben wel een directe negatieve invloed op de burger, bijvoorbeeld in het geval van intimiderend gedrag en bedreiging in de openbare ruimte.

Welke verschijningsvorm het ook betreft, georganiseerde en ondernijnde criminaliteit heeft desastreuze gevolgen voor de reguliere economie, de kwaliteit van de samenleving, de leefbaarheid van wijken, het vertrouwen in de overheid en uiteindelijk zelfs voor de rechtsstaat (zie o.a. Tops en van der Torre, 2015).

In de provincie Zuid-Holland is georganiseerde criminaliteit een gekend verschijnsel, waarbij veel criminaliteit gerelateerd is aan de doorvoer van cocaïne. Dit komt met name door de aanwezigheid van de Rotterdamse haven, die als poort van Europa fungeert voor zowel legale als illegale goederen. Maar ook andere factoren zoals de aanwezigheid van een vliegveld, een goede infrastructuurle ontlasting en de aanwezigheid van grote steden lijken aantrekkelijk te zijn voor criminelen (LIEC, 2019). Behalve de grote steden, kunnen ook kleinere gemeenten en organisaties geconfronteerd worden met (de effecten van) georganiseerde misdaad.

Een belangrijk inzicht is dat georganiseerde criminaliteit ook dankzij wet- en regelgeving van de overheid kan bloeien. Om te kunnen opereren op de illegale markt is het vaak noodzakelijk om gebruik te maken van diensten van het legale (overheids)systeem (distributie, financiële handelingen, huisvesting, vergunningstelsels etc.). Overheden kunnen ook onbewust illegale activiteiten faciliteren door regelgeving (accijnzen, subsidieregels, strikte regels voor productie etc.). Het wordt echt serieus wanneer sprake is van omkoping, intimidatie of bedreiging bij aantasting of juist doordrukken van individuele belangen.

Ondernijning is bij uitstek een onderwerp waar het aankomt op de bestuurskracht van de overheid. Het is wat in de bestuurskunde een *wicked problem* (zie o.a. Roberts, 2000) wordt genoemd. Een dergelijk probleem is even ingewikkeld als hardnekkig. Kenmerkend zijn de vele oorzaken, actoren en facetten die aan het vraagstuk vastzitten. Dit geldt navenant voor de aanpak ervan – er is in feite ook sprake van een wicked approach, waarbij provinciale alertheid en handelingsbekwaamheid van medewerkers van groot belang zijn.

## 1.2. Centrale vraagstelling

De provincie heeft behoefte aan inzicht in de toekomstige risico's op ondermijnende of criminele activiteiten die verband houden met overheidshandelen. Het doel is een preventieve aanpak te ontwikkelen, waarbij vooraf al rekening kan worden gehouden met risico's van ondermijning. Dit gaat dus verder dan de huidige uitvoering van de Wet Bibob. De provincie moet een "weerbare organisatie" met een "weerbaar bestuur" worden wat betreft mogelijke ondermijning (Nota Onderzoeksopzet provincie Zuid-Holland, 2019). In dit onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

*"Welke vormen van ondermijning (trends en ontwikkelingen) in verband met het eigen handelen kan de provinciale organisatie verwachten in de komende tien jaar en hoe kan de provinciale organisatie daartegen worden beschermd?"*

We staan stil bij verschillende vormen van ondermijning zoals omkoping, infiltratie, geld witwassen, fraude, financieren van criminele organisaties, bedreiging, bevoordeling en beïnvloeding van besluitvorming. Ook is aandacht voor verschillende provinciale processen waar medewerkers in hun alledaagse werk mee te maken hebben waaronder aanbesteding/ opdrachtverlening, vergunningverlening, handhaving, subsidiëring en regelgeving. Aan de hand van bovengenoemde hoofdvraag zijn onderzoeksvragen geformuleerd, onderverdeeld in vier thema's, die tezamen leiden tot beantwoording van de hoofdvraag.

### 1. Ondermijnende en criminele activiteiten

- Welke ondermijnende en criminele activiteiten die verband houden met eigen handelen van de provincie Zuid-Holland komen in de provincie Zuid-Holland volgens ambtenaren, bestuurders en uitvoerende partijen voor?
- Op welke vormen van provinciaal handelen hebben deze ondermijnende en criminele activiteiten betrekking?
- Bij welke beleidsterreinen doen deze ondermijnende en criminele activiteiten zich voor?
- Op welke manier wordt gebruik gemaakt van provinciaal handelen bij deze ondermijnende en criminele activiteiten? Wat zijn de meest kwetsbare processen?

### 2. Risico's en trends

- Welke ondermijnende en criminele activiteiten die verband houden met eigen handelen van de provincie kan de provincie volgens ambtenaren, bestuurders en uitvoerende partijen verwachten in de komende tien jaar?
- Op welke vormen van provinciaal handelen zullen deze ondermijnende en criminele activiteiten naar verwachting betrekking hebben?
- Bij welke beleidsterreinen zullen deze ondermijnende en criminele activiteiten zich naar verwachting voordoen?
- Op welke manier zal naar verwachting gebruik worden gemaakt van provinciaal handelen bij deze ondermijnende en criminele activiteiten?

### 3. Huidige aanpak

- Hoe is de huidige aanpak ten aanzien van het verminderen van risico's op ondermijnende en criminele activiteiten die verband houden met eigen handelen van de provincie vormgegeven?
- Wat zijn succes- en faalfactoren (bv. neveneffecten) bij deze aanpak?
- Wat kan de provincie leren van andere gemeenten/provincies (lessons learned)? Bijvoorbeeld m.b.t. risicoanalyse, het verhogen van het bewustzijn en een pro-actieve aanpak.



#### 4. Toekomstige aanpak

- Welke maatregelen kan de provincie nemen om de risico's op ondermijnende en criminele activiteiten die verband houden met eigen handelen van de provincie nu en in de toekomst te verminderen?
- Hoe ziet een proactieve aanpak eruit?
- Hoe kan de bewustwording ten aanzien van ondermijning binnen de provinciale organisatie worden verhoogd?

### 1.3. Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is meervoudig:

- Het onderzoek geeft inzicht in de toekomstige risico's op ondermijnende of criminele activiteiten die verband houden met overheidshandelen.
- Het onderzoek geeft zicht op de werkzame bestanddelen van een effectieve aanpak gericht op preventie en het creëren van bewustzijn (lessons learned).
- Het onderzoek draagt bij aan het verhogen van het bewustzijn van het bestuur en de organisatie als het gaat om ondermijning.
- Het verhogen van het bewustzijn is al een onderdeel van het onderzoek op zich (actiegericht).
- Het onderzoek resulteert in enkele concrete en praktische oplossingen om de risico's op ondermijning en criminaliteit te verminderen.

Een belangrijk doel van het onderzoek is dat het onderzoek een ontwikkeling in gang zet: namelijk het vergroten van bewustzijn van de organisatie (medewerkers) als bestuur. Ook wordt de onderlinge samenwerking met andere provincies zoals Noord-Brabant en Zeeland gestimuleerd. Ten slotte resulteert het onderzoek in concrete aanbevelingen waarmee de provincie aan de slag kan.

Dit onderzoek vindt plaats in opdracht van de Provincie Zuid-Holland, mevrouw K. van Balen en is onderdeel van het programma Kennis Zuid-Holland / ToekomstAgenda.

### 1.4. Onderzoeksaanpak

Om bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, maken we gebruik van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst hebben we (wetenschappelijke) publicaties van eerdere onderzoeken over (de aanpak van) ondermijning in de provincie Zuid-Holland en elders bestudeerd. De resultaten hiervan dienden als input voor onze topiclijst en als startpunt van het empirische onderzoek. Vervolgens hebben we een casusonderzoek uitgezet waarbij we met verschillende professionals in twee provincies (Noord-Brabant en Zeeland) hebben gesproken over werkzame elementen van een effectieve ondermijningsaanpak. Om meer zicht te krijgen op de ervaringen met ondermijnende activiteiten, toekomstige risico's, kwetsbaarheden, ervaringen met de huidige aanpak en ideeën voor een weerbaar Zuid-Holland hebben we diepte-interviews afgenomen met medewerkers en het bestuur van de provincie. Ook is een online enquête uitgezet onder interne en externe partijen waar de provincie Zuid-Holland mee samenwerkt. Een nadere uitwerking van de methoden van het casusonderzoek, de diepte-interviews en de enquête is te vinden in hoofdstuk 3 en 4.

Dit onderzoek heeft geresulteerd in deze eindrapportage. Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder begeleiding van een klankbordgroep. De klankbordgroep bestond zowel uit interne als externe personen van de provincie Zuid-Holland. Er zijn twee digitale bijeenkomsten voor leden van de klankbordgroep georganiseerd waar de onderzoeksresultaten zijn gedeeld en besproken. Vooraf kregen de leden verschillende documenten toegestuurd waar zij feedback op konden geven. Bij een bijeenkomst hebben we verschillende experts laten aansluiten. De leden van de klankbordgroep hebben ook de gelegenheid gekregen om feedback te geven op de conceptrapportage. Ter afronding van het onderzoek wordt na het zomerreces van 2021 een slotbijeenkomst georganiseerd met alle gremia van de provincie.

Tijdens deze bijeenkomst worden de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen gepresenteerd. Het doel van deze bijeenkomst is om een gemeenschappelijk gevoel onder leidinggevenden te creëren voor een "Weerbaar Zuid-Holland" dat vervolgens kan worden uitgedragen onder alle medewerkers.

## 1.5. Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. We starten met de deskresearch waarin we ingaan op het ondermijningsbeeld en de aanpak in de provincie Zuid-Holland. Tevens geven we een aantal benaderingen van de problematiek van andere provincies en overheden (hoofdstuk 2). Daaropvolgend, in hoofdstuk 3, beschrijven we de lessen die zijn te leren van de ervaringen van twee andere provincies – Noord-Brabant en Zeeland - die zich al langer bezighouden met het bestrijden van ondermijning in relatie tot het provinciaal handelen. In hoofdstuk 4 beschrijven we de resultaten van de diepte-interviews en enquête waarin we onder andere ingaan op de ondermijningsrisico's, kwetsbaarheden, de ervaringen met de huidige ondermijningsaanpak en suggesties voor een toekomstige aanpak. In hoofdstuk 5 gebruiken we de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken om de onderzoeksvraag te beantwoorden en aanbevelingen te formuleren die gericht zijn op een "Weerbaar Zuid-Holland".

## 2 Ondermijningsbeeld en aanpak Zuid-Holland

Het doel van deze studie is meervoudig. Aan de ene kant richten wij ons op de vormen van ondermijning die de provinciale organisatie van Zuid-Holland in de toekomst kan verwachten. Aan de andere kant, en in het verlengde hiervan, proberen we antwoord te geven op de vraag hoe de provinciale organisatie het beste kan worden beschermd tegen ondermijning. Beide vragen komen niet uit de lucht vallen. Dat ondermijning een probleem is of kan zijn op provinciaal niveau is al langer duidelijk en dit betekent ook dat er (direct of indirect) al het een en ander gedaan wordt aan het tegengaan van ondermijning. In dit hoofdstuk geven we allereerst een overzicht van wat er al bekend is over de vormen van ondermijning waar de provincie Zuid-Holland mee te maken heeft (paragraaf 2.1). We doen dit door een aantal concrete voorbeelden te geven van ondermijning en daarbij steeds te laten zien op welke manieren die aan het werk van de provincie kunnen raken. Het betreft hier meer een 'denkoefening' dan een beschrijving van empirisch getoetste aannames. Als uitgangspunt hiervoor nemen we de Quick Scan Weerbaarheid bij Ondermijning Provincie Zuid-Holland van de RIECs van Rotterdam en Den Haag (2019)<sup>1</sup>, waarin vier vormen van ondermijnende criminaliteit beschreven worden die in Zuid-Holland veel voorkomen. Het gaat om: (1) georganiseerde drugscriminaliteit; (2) witwassen en criminele investeringen; (3) arbeidsuitbuiting; en (4) milieucriminaliteit.

In het tweede deel van het hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste pijlers van de huidige aanpak van de provincie Zuid-Holland op het gebied van ondermijning (paragraaf 2.2). In het derde deel geven we een aantal benaderingen van de problematiek van andere provincies en overheden.

### 2.1. Ondermijning in Zuid-Holland

#### 2.1.1. Georganiseerde drugscriminaliteit

Alhoewel er geen concrete cijfers zijn over de mate waarin georganiseerde drugscriminaliteit plaatsvindt, is bekend dat Zuid-Holland vanwege de ligging en de infrastructuur gewild is als basis voor drugscriminelen. Zij produceren onder meer synthetische drugs in agrarische gebieden en op risicolocaties, zoals bedrijventerreinen waar criminelen anoniem kunnen opereren (RIEC Rotterdam en Den Haag, 2019). Ook vakantieparken, loodsen en afgelegen boerenbedrijven zijn risicolocaties.

Hier ligt een raakvlak met het werkterrein en de bevoegdheden van de provincie Zuid-Holland. Provincies gaan over de ruimtelijke ordening, dus zij kunnen hier met hun vergunningenbeleid ondermijning in de hand werken of juist tegengaan. Drugscriminelen hebben werkplekken nodig en die kunnen ze verkrijgen als ze de juiste vergunningen hebben. Door ervoor te zorgen dat malafide aanvragers geen vergunningen krijgen voor het aanleggen van risicolocaties (dus het openen van vakantieparken of het bouwen van nieuwe loodsen) kunnen provincie medewerkers voorkomen dat criminele netwerken de beschikking krijgen over geschikte plekken om bijvoorbeeld drugs te produceren.

<sup>1</sup> RIEC Den Haag & RIEC Rotterdam (2019). Quick Scan Weerbaarheid bij Ondermijning. Provincie Zuid-Holland.

### 2.1.2. Witwassen en criminele investeringen

Provincies kunnen ook te maken krijgen met ondermijnende criminaliteit als criminelen hun geld proberen wit te wassen. Om crimineel geld terug te krijgen in de reguliere economie kunnen criminelen allerlei soorten investeringen doen. De Quick Scan van de RIECs noemt "grond, vastgoed en bedrijven, zoals projectontwikkelaars, autobedrijven, keukenbedrijven, asbestbedrijven, taxibedrijven, aannemersbedrijven, horeca en recreatie" als voorbeelden. Wat hieraan voor de provincie Zuid-Holland relevant is, is dat dit bedrijfsactiviteiten zijn waar mogelijk vergunningen voor nodig zijn en waar in sommige gevallen subsidies voor beschikbaar zijn. Een crimineel netwerk kan van de provincie een vergunning en misschien zelfs subsidies krijgen om een bedrijf op te zetten. Dit bedrijf kunnen ze vervolgens gebruiken om hun geld wit te wassen.

Ook kan het zijn dat criminelen grond van de provincie kopen voor de vestiging van het bedrijf waarmee ze hun geld wit willen wassen. Of ze kopen de grond om die via allerlei financiële constructies voor een steeds hogere prijs door te verkopen aan juridische entiteiten die ze zelf in handen hebben. Door criminele netwerken de beschikking te geven over de grond die hiervoor nodig is, kan de provincie hen dus (indirect) helpen bij het witwassen van hun criminele vermogens. Ook hier is achtergrondonderzoek in het kader van de wet Bibob (zie paragraaf 2.5.2) een belangrijk instrument om ondermijning te bestrijden.

### 2.1.3. Arbeidsuitbuiting

"Onderbetaling en uitbuiting komen vaker voor wanneer er sprake is van ongeschoold en/of zwaar werk in sectoren die te maken hebben met zware (internationale) concurrentie", zo stelt een rapport van de Inspectie SZW (2017). Ook in Zuid-Holland zijn er verschillende sectoren die in deze risicocategorie vallen en waar een grote vraag naar goedkope arbeid bestaat. Hierbij valt de denken aan de agrarische sector, de tuinbouw en de horeca. Werknemers in

deze sectoren lopen een risico op onderbetaling, en dat gaat vaak samen met arbeidsuitbuiting (Inspectie SZW, 2017). We spreken van arbeidsuitbuiting als er sprake is van een combinatie van onderbetaling, dwang, financiële binding, intimidatie, isolatie en gedwongen huisvesting (RIEC & LIEC, 2019). Op zichzelf is dit al een probleem, maar de ervaring leert dat arbeidsuitbuiting vaak samengaat met andersoortige misstanden, zoals adresfraude, witwassen, illegale bewoning van vakantieparken en mensenhandel (Themabespreking GS – Powerpoint Ondermijning en Integriteit PZH 2020). Bovendien kan arbeidsuitbuiting leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt en op de woningmarkt. In beide gevallen wordt het voor overheden lastiger om essentiële diensten te verlenen (RIEC Den Haag, 2018).

Dat arbeidsuitbuiting ook in Zuid-Holland voorkomt, blijkt uit een verkennend onderzoek van het RIEC Den Haag. In het bijbehorende rapport stelt het RIEC Den Haag: "Er is in de gemeente Westland een riante Gelegenheidsstructuur voor arbeidsuitbuiting en daarmee verbonden regelovertreding, zoals illegale bewoning of illegale bebouwing." Zo zouden er zo'n 12.000 arbeidsmigranten in de gemeente Westland actief zijn, terwijl er maar rond de 4500 staan ingeschreven bij de gemeente. Ook heerst in de glastuinbouwsector een cultuur waarbij de overheid op afstand wordt gehouden en de bedrijven zoveel mogelijk autonoom worden bestierd. Gegeven deze context hoeft het geen verwondering te wekken dat een ruime meerderheid van de door het RIEC Den Haag ondervraagde respondenten zegt signalen van arbeidsuitbuiting te hebben opgevangen.

De provincie kan deze vorm van ondermijning tegengaan of onbewust stimuleren bijvoorbeeld door haar vergunningenbeleid. Door in de ruimtelijke inrichting grond te reserveren voor bedrijfsactiviteiten als tuinbouw, kan de concurrentie in deze sector toenemen en bedrijven tot arbeidsuitbuiting bewegen om te overleven.

#### 2.1.4. Milieucriminaliteit

Net als ondermijning is milieucriminaliteit een breed begrip; het omvat misdrijven variërend van stroperij tot het gebruik van illegale bestrijdingsmiddelen in de landbouw. De voor de provincie Zuid-Holland meest relevante vorm van milieucriminaliteit is de illegale afvoer en/of verwerking van schadelijke stoffen. Er zijn vele varianten hiervan denkbaar, maar het kan onder meer gaan over dumpingen van asbest en lozingen van stookolie. De provincie Zuid-Holland heeft een infrastructuur die zich leent voor het afvoeren van gevaarlijke stoffen. Zo gebruiken criminelen de Rotterdamse haven om afgedankte elektronische apparaten voor illegale verwerking af te voeren naar Ghana en Nigeria (Spapens, 2016; Nu.nl, 2020).

Bovendien tekent zich ook een overlap met andere vormen van (ondermijnende) criminaliteit af. De productie van synthetische drugs levert drugsafval op en daar moeten criminelen ook vanaf. Uit cijfers blijkt dat lozingen van drugsafval een groeiend probleem is in Zuid-Holland. In de regio Den Haag steeg het aantal drugslozingen van drie in 2017 naar achttien in 2018, en in heel Zuid-Holland steeg het aantal lozingen van twaalf in 2017 naar veertig in 2018 (Themabespreking GS – Powerpoint Ondermijning en Integriteit PZH 2020). Vanwege de coronacrisis is wederom het aantal drugslozingen gestegen. De voornaamste risico's op dit vlak liggen voor de provincie in de omgang met bedrijven die werkzaamheden verrichten waarbij afval ontstaat. Door hun diensten af te nemen, geven ze dergelijke bedrijven die kwade bedoelingen hebben, een dekmantel die ze kunnen gebruiken om afval illegaal te lozen. Hetzelfde geldt voor het afgeven van vergunningen voor het uitvoeren van dit soort werkzaamheden.

## 2.2. De huidige provinciale 'ondermijningsaanpak'

Het tegengaan van ondermijning staat hoog op de politieke en bestuurlijke agenda in Zuid-Holland. In het bestuurlijke programma 'Integrale aanpak ondermijning' (2020) worden de ambities op dit vlak uit de doeken gedaan. De provincie, zo lezen we, wil intensiever samenwerken met gemeenten en waterschappen om ondermijning en integriteitsschendingen te voorkomen en aan te pakken. Tegelijkertijd is er - om meer concrete plannen op dit gebied te kunnen maken - behoefte aan meer informatie over trends en risico's op het gebied van ondermijning (in relatie tot het eigen handelen van de provincie). Daarnaast wordt in het programma de ambitie uitgesproken om de informatiepositie ten aanzien van de omvang van de ondermijningsproblematiek te optimaliseren door samen te werken met partners als gemeenten, politie en justitie in RIEC-verband. Het feit dat het hier grotendeels om nog te realiseren ambities gaat, betekent niet dat er niet al provinciaal beleid is dat zich richt op het weerbaarder maken van bestuur. In het nu volgende bespreken we een aantal pijlers van het al bestaande beleid. We behandelen achtereenvolgens de wettelijke kaders en regelingen op het gebied van integriteit; (paragraaf 2.2.1) de inhoud, functie en uitwerking van de wet Bibob op provinciaal niveau (paragraaf 2.2.2); en initiatieven op het gebied van bewustwording rondom ondermijning (paragraaf 2.2.3).

### 2.2.1. Bevordering van integriteit

Integriteit staat in nauw verband met ondermijning, gezien het feit dat sommige vormen van ondermijning alleen mogelijk zijn als een ambtenaar een integriteitsschending begaat. Fraude, corruptie en chantage zijn in dergelijke gevallen 'middelen' die worden ingezet door criminelen om bijvoorbeeld een vergunning of een subsidie te krijgen.

Het betekent dat beleid en regelgeving gericht op bevordering van de integriteit van het bestuur misschien niet specifiek ingezet worden met het oog op ondermijning, maar wel degelijk een functie hebben in het bestrijden van dit fenomeen. De afgelopen jaren zijn er drie wetsveranderingen geweest die te maken hebben met de integriteit van (provinciale) ambtenaren.

Ten eerste nam de Tweede Kamer in 2016 de '**Wet normalisering rechtspositie ambtenaren**' aan met als doel de verschillende behandeling tussen ambtenaren en werknemers in de particuliere sector weg te nemen. Dit leidde tot een aanpassing van de Ambtenarenwet, waardoor ambtenaren (uitgezonderd politie, defensie en rechterlijke macht) voortaan onder de werking van het Burgerlijk Wetboek vallen. De Ambtenarenwet schrijft nu aan overheidswerkgevers en ambtenaren verschillende verplichtingen op het gebied van integriteit voor. Zo is de overheidswerkgever, dus ook een provincie, onder andere verantwoordelijk voor het voeren van een integriteitsbeleid en het bevorderen van integriteitsbewustzijn om misbruik van bevoegdheden, belangenverstremming en discriminatie te voorkomen. Integriteitsbeleid moet een vast onderdeel zijn in het personeelsbeleid en de overheidswerkgever is verplicht om scholing en vorming op gebied van integriteit aan te bieden.

Daarnaast stelt de overheidswerkgever een gedragscode voor goed ambtelijk handelen op en maakt hij/zij jaarlijks een verantwoording openbaar over de uitvoering hiervan. Tevens houdt de overheidswerkgever oog op nevenwerkzaamheden van ambtenaren en op werkzaamheden met een risico van belangenverstremming. Ook moeten overheidsorganisaties zorg dragen voor procedures voor het geval een ambtenaar vermoedens heeft van mistanden binnen de organisatie. De Ambtenarenwet legt de verantwoordelijkheid voor integriteit echter niet alleen bij werkgevers, maar ook bij werknemers.

Zo schrijft de wet voor dat ambtenaren open moeten zijn over hun nevenfuncties en geen nevenfuncties mogen hebben die hun werk bij de overheid kunnen beïnvloeden. En ambtenaren mogen niet zonder de toestemming van hun werkgever giften, vergoedingen, beloningen of beloften van een derde aannemen of hierom vragen.<sup>2</sup>

De provincie Zuid-Holland heeft op verschillende manieren vervolg gegeven aan de Ambtenarenwet. In de eerste plaats is er de '**Gedragscode ambtelijke integriteit**', die sinds 2016 van kracht is en provincieambtenaren verbiedt geschenken en giften van derden aan te nemen. Ook benadrukt de code dat excursies, werkbezoeken en congressen waar ambtenaren aan deel nemen functioneel moeten zijn en de belangen van de provincie moeten dienen. Hetzelfde geldt voor lunches, diners en recepties.

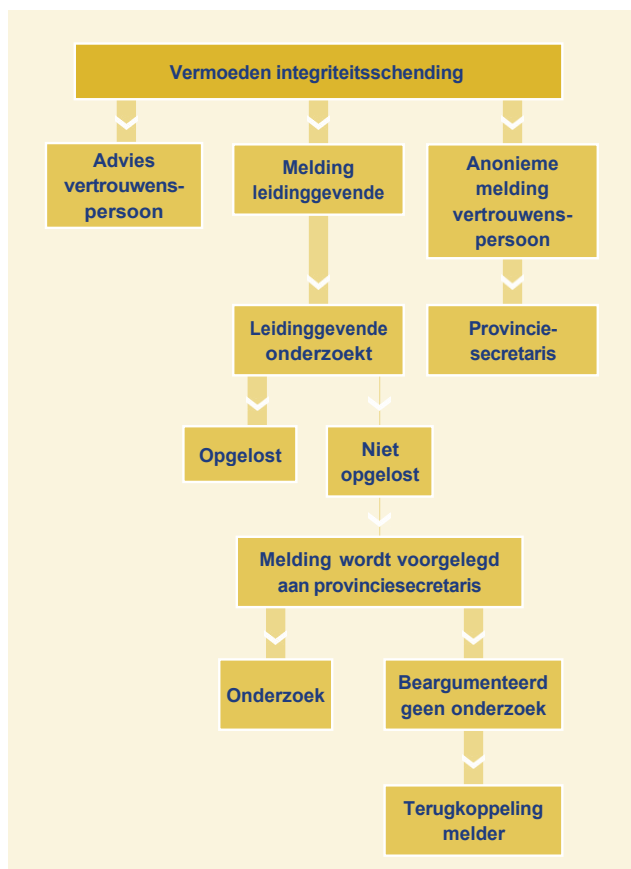
Ten tweede is er de '**Organisatieregeling opgavegericht handelen**'. Dit is een 'levend document' - wat inhoudt dat het voortdurend aangepast kan worden aan nieuwe ontwikkelingen en besluiten - dat beschrijft hoe er gewerkt wordt binnen de provincie Zuid-Holland. Als deel van de organisatiewaarden binnen de provincie wordt 'professionaliteit' genoemd. Dit houdt in dat ambtenaren deskundig, verantwoordelijk, transparant, betrouwbaar en integer moeten zijn. Provincieambtenaren moeten dus altijd het publieke belang voorop stellen en zich ongevoelig tonen voor oneigenlijke beïnvloedingspogingen.

Ten derde heeft de Provincie Zuid-Holland de nota '**Integriteit is van ons allemaal**' uitgegeven. Daarin staat beschreven wat zakelijke integriteitsschending inhoudt en wat ambtenaren kunnen doen om hun zakelijke integriteit niet te schenden. Daarnaast licht de nota toe wat fraude, corruptie en chantage inhouden en wordt ingegaan op het begrip 'normvervaging', oftewel het grijze midden tussen integriteit en corruptie. Voorbeelden van normvervaging zijn informatielekken of slordig declaratiegedrag.

<sup>2</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-123.html>

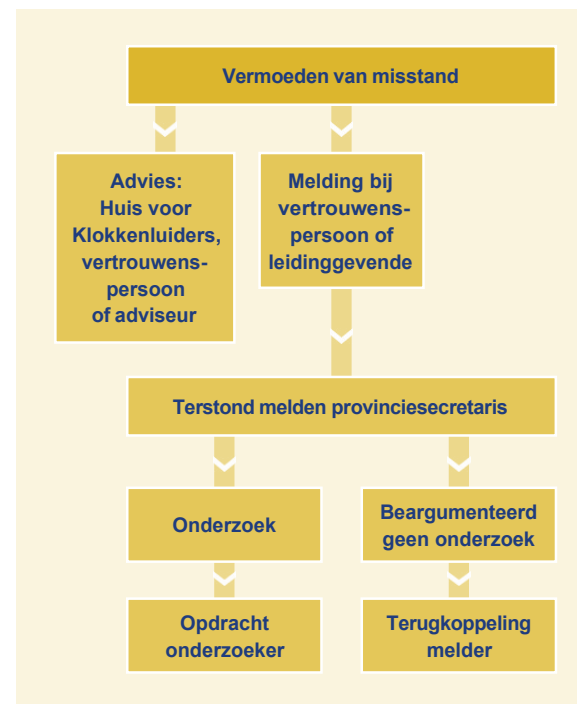
Door normvervaging kan er een glijdende schaal ontstaan richting fraude en corruptie. De nota verwijst ook naar de wetten en regels die ambtenaren kunnen raadplegen voor het maken van integere keuzes. Zo wordt onder andere verwezen naar de Ambtenarenwet en de daaruit voortvloeiende 'provinciale Gedragscode ambtelijke integriteit'.

Volgens de nota kunnen ambtenaren de volgende dingen doen als ze te maken krijgen met integriteitsschendingen: (1) de situatie voorleggen aan een collega, (2) contact opnemen met de leidinggevende, vertrouwenspersoon of personeelsadviseur, (3) een melding maken (zie het stroomschema hieronder).



Vermoeden van een zakelijke integriteitsschending.

In het geval van misstanden wordt officieel melding gemaakt bij een leidinggevende of vertrouwenspersoon.<sup>3</sup> Bij zware misstanden wordt de 'Regeling Melden Vermoedens van een Misstand' in werking gezet (zie het stroomschema). Deze regeling vloeit voort uit de 'Wet Huis voor Klokkenuiders' die in 2016 in werking trad en o.a. ten doel had klokkenluiders extra rechtsbescherming te bieden (Nota "Integriteit is van ons allemaal", 2020).



Vermoeden van een misstand.

3 Indien een werknemer in aanraking komt met een misstand, dan is het in eerste instantie de bedoeling dat hij de misstand intern meldt: bij een manager, een hogere leidinggevende of een vertrouwenspersoon integriteit. Indien het vanwege omstandigheden rond een misstand niet redelijk is dat melding gedaan kan worden bij genoemde personen, dan is het mogelijk om een externe melding te doen bij het Huis voor Klokkenuiders of bij een andere instantie die daartoe bevoegd is zoals inspectiediensten of het Openbaar Ministerie. Dit geldt ook in situaties als een melding intern niet goed opgepakt wordt.

### 2.2.2. De wet Bibob

Een ander belangrijk instrument in de strijd tegen ondermijning is de 'Wet bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur', kortweg de wet Bibob. Deze wet dient om overheden te beschermen tegen het (onbewust) faciliteren van criminele activiteiten. De wet biedt de mogelijkheid om de aanvragers van of betrokkenen bij subsidies, contracten, vastgoedtransacties en vergunningen te toetsen op hun integriteit. De financiën, relaties en strafbladen van de desbetreffende personen of bedrijven worden dan onderzocht (Van Raalte, 2020).

In het kader van het bestrijden van ondermijning heeft de wet de volgende functies: inzichtelijk maken hoe bonafide de partijen zijn die baat hebben bij door de provincie verstrekte subsidies, opdrachten, vergunningen en dergelijke; een signaal richting criminelen afgeven, zodat die weten dat de provincie alert is; het realiseren van een gelijk speelveld en eerlijke concurrentie voor ondernemers; en uiteindelijk ondermijning voorkomen (RIEC & LIEC, 2019).

De provincie Zuid-Holland heeft een risicogericht beleid maar Gedeputeerde Staten kan ook steekproefsgewijs onderzoeken. "Indien tijdens een dergelijk integriteitsonderzoek bezwarende omstandigheden blijken, dan zullen die tot passende gevolgen leiden. De steekproeven gelden als volwaardige – weliswaar bij toeval gekozen -onderzoeken. Het niet meewerken aan een dergelijk onderzoek zal overeenkomstig artikel 4 van de wet Bibob worden aangemerkt als een ernstig gevaar." (Interne Bibob-procedure, 2017).

Eerder werd in 2018 naar aanleiding van een aantal incidenten besloten tot een capaciteitsuitbreiding bij de afdeling Bestuur voor de wet Bibob en ondermijning (Bestuurlijke opdracht Ondermijning, 2021). In 2020 zijn door team Bibob 70 Bibob-onderzoeken uitgevoerd en van verschillende partijen is de subsidie teruggevorderd of buiten gebruik gesteld. Van een veelvoud is naar

aanleiding van de onderzoeken randvoorwaarden gesteld aan de beschikking of opdracht.<sup>4</sup>

### 2.2.3. Vergroting van de bewustwording

We hebben tot nu toe twee pijlers van de huidige ondermijningsaanpak in Zuid-Holland beschreven. We voegen er nog een derde aan toe, namelijk de vergroting van de bewustwording op het gebied van ondermijning. Het werkkterrein van de provincie is van oudsher niet nauw verbonden met misdaadbestrijding. Het ligt om deze reden misschien voor de hand dat niet alle medewerkers van de provincie bewust zijn van de manieren waarop zij in hun werkzaamheden met ondermijning te maken kunnen krijgen. Vanuit de gedachte dat bewustwording een 'eerste en randvoorwaardelijke stap' is om ondermijning actief te bestrijden, heeft de provincie Zuid-Holland al op verschillende manieren geprobeerd om hier iets aan te doen. We bespreken drie initiatieven - waarbij we opmerken dat vergroting van de bewustwording een vrij recente ontwikkeling is binnen de provincie - die uiteindelijk moeten leiden tot een 'cultuuromslag' (Bestuurlijke Opdracht Ondermijning, 2021).

1. **Programma 'Integrale aanpak ondermijning'**. De opbrengsten van de themabespreking zijn meegenomen in het aanscherpen van een nieuwe bestuurlijke opdracht. Deze opdracht moet leiden tot het opzetten van het programma 'Integrale aanpak ondermijning', dat de komende jaren zal worden uitgevoerd. Dit programma zal zich richten op het bevorderen van zowel 'een weerbaar bestuur en organisatie' (intern) als op 'een weerbare provincie' (extern). De bestuurlijke opdracht zal voortborduren op de resultaten van het in dit rapport vastgelegde onderzoek (Bestuurlijke opdracht Integrale aanpak ondermijning, 2021).

4 Nadere informatie verkregen via de provincie Zuid-Holland, afdeling Bibob.



2. **Themabespreking Ondermijning en Integriteit (gericht op bestuur GS).** Voor het college van Gedeputeerde Staten, dat sturende macht heeft binnen de provinciale organisatie, is een themabespreking gehouden over ondermijning en integriteit, waarin het gevaar van ondermijning werd benadrukt en werd ingegaan op de rol van de provincie in het voorkomen en bestrijden ervan. Verder werden voorbeelden uit de regio van ondermijning in relatie tot overheidshandelen gegeven en kregen de deelnemers het Bibob-proces uitgelegd (Themabespreking GS – Powerpoint Ondermijning en Integriteit PZH, 2020).
3. **Aandacht voor de wet Bibob.** Het afgelopen jaar heeft de provincie verschillende activiteiten ondernomen om de Bibob-procedure onder de aandacht van medewerkers te brengen. Het gaat bijvoorbeeld om het opnemen van de Bibob-procedure in de huidige werkprocessen en het geven van workshops over de Bibob-procedure aan de hand van casuïstiek ('vind je dit Bibobwaardig?').

In het bovenstaande hebben we de belangrijkste pijlers van de aanpak op het gebied van ondermijning beschreven. Wat opvalt is dat het veelal om een aanpak ging die niet specifiek in het leven is geroepen om ondermijning tegen te gaan, maar zich richt op aanverwante thema's zoals integriteit. Recente ontwikkelingen laten zien dat de provincie streeft naar een meer overkoepelende en specifiek op ondermijning gerichte aanpak. In de volgende empirische hoofdstukken wordt verder aandacht besteed aan de ervaringen van medewerkers met de huidige aanpak van ondermijning en hoe die er in de toekomst uit moet komen te zien. Eerst staan we in het derde deel van dit hoofdstuk stil bij de aanpak van ondermijning elders.

## 2.3. Aanpak en bewustwording van ondermijning elders

Ondermijning en integriteitsschendingen doen zich niet alleen voor in de provincie Zuid-Holland. Het is interessant om te kijken wat elders werkt in de aanpak van ondermijning, en meer specifiek in het bevorderen van de bewustwording onder medewerkers omtrent de ondermijningsproblematiek. Deze focus op bewustwording vloeit voort uit de wens van de provincie Zuid-Holland om meer in te zetten op het vergroten van de bewustwording onder medewerkers. Allereerst kijken we naar andere provincies. Daarna gaan we in op andere initiatieven die te maken hebben met het tegengaan van bewustwording rondom ondermijning.

### 2.3.1. Andere provincies

In deze paragraaf kijken we naar de aanpak van ondermijning in de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Gelderland.

#### *Zeeland en Noord-Brabant werken samen*

In de provincies Zeeland en Noord-Brabant liep de ondermijnende criminaliteit zo'n tien jaar geleden dusdanig hoog op dat in 2010 de Taskforce werd opgericht. De Taskforce is een samenwerkingsverband tussen vijf grote steden in dit gebied en organisaties die zich bezighouden met ondermijning, zoals de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, gemeentes en de politie. Het doel van de Taskforce is: "Als 1-overheid doorpakken naar het effectief verstoren van crimineel ondernemerschap". Op basis van een onderzoek naar de Taskforce formuleerden Boutellier en Broekhuizen (2016) acht principes van (bestuurlijke) slagvaardige samenwerking. Het succes van de samenwerking is volgens de onderzoekers afhankelijk van drive, overeenstemming over inhoudelijke richting, actiegerichtheid, organisatiemandaat, doorwerken van afspraken, balans tussen controle en vertrouwen, informatie-uitwisseling en regie en coördinatie. Om de slagvaardigheid nog groter te maken zijn de Taskforce en de actiecentra Zuid West Brabant, Zeeland en Oost Brabant vanaf 2019 samen verder gegaan als één entiteit.

Boutellier en Broekhuizen (2016) schrijven in hun onderzoek dat één van de belangrijkste functies van de Taskforce het creëren van awareness is. De verschillende partijen moeten het belang van de aanpak van ondermijnende activiteiten inzien en zich bewust zijn dat ze het samen zullen moeten doen. Er wordt sterk ingezet op het aansluiten bij de energie van gemotiveerde mensen, teams en sleutelfiguren. Om het bewustzijn rond en de urgentie van de problematiek te vergroten maakt de Taskforce onder andere gebruik van een boegbeeldstrategie, door een persoon die belangrijk en zichtbaar is in te zetten om de boodschap over te brengen. Intern, binnen overheidsafdelingen, draagt een betere communicatie bij aan het bevorderen van urgentie en bewustwording en het versterken van de al aanwezige drive om ondermijning aan te pakken (Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

Maar bewustwording moet niet alleen gericht zijn op de aard en de urgentie van het probleem. Het is bij de interne communicatie ook belangrijk dat ambtenaren van de provincie weten wat ze te doen staat als ze met ondermijning te maken krijgen. In 2019 publiceerde de Taskforce RIEC Brabant Zeeland daarom de informatiefolder 'Puntsgewijs naar een veilige(r) publieke taak in de strijd tegen ondermijning'. Hierin wordt geconstateerd dat er grote stappen zijn gezet op gebied van bestuurlijke weerbaarheid, maar dat de ontwikkeling van ambtelijke weerbaarheid is achtergebleven. De folder beschrijft tien acties die gemeenten kunnen toepassen om de ambtelijke weerbaarheid van hun medewerkers te vergroten. In het volgende hoofdstuk staan we uitgebreider stil bij de aanpak van ondermijning in de provincies Noord-Brabant en Zeeland.

### *Gelderland ondersteunt en informeert*

De provincie Gelderland gaat voor een zogenoemde 'aanvullende' aanpak van ondermijning, waarbij ze de veiligheidsinstanties ondersteunen in het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Het idee is om veiligheidsvraagstukken, waaronder ondermijning, niet alleen met veiligheidsmaatregelen, maar ook met maatregelen uit hele andere domeinen tegen te gaan. Hierdoor kan de provincie onderliggende problemen en ondermijning zo preventief mogelijk

tegenwerken. Een voorbeeld hiervan is het groeiende probleem van boerenschuren en loodsen die worden gebruikt voor drugsproductie. Er is te weinig politiecapaciteit om meer strafrechtelijke onderzoeken hiernaar te doen, maar de provincie kan de politie ondersteunen door in de gaten te houden waar landbouwgrond vrijkomt en er vervolgens voor zorgen dat deze niet in handen van malafide partijen valt (Provincie Gelderland - Programmaplan Weerbaarheid, 2019).

Het Gelderse programmaplan 'Weerbaarheid 2019-2023' richt zich verder onder andere op het weerbaar maken van de organisatie om ondermijning in relatie tot eigen handelen te voorkomen en zet daarbij in op bewustwording, ook onder burgers. In het programmaplan staat: "Een betere wereld begint bij jezelf en weerbaarheid en integriteit beginnen met bewustwording". De provincie wil bewustwording tot stand brengen door buiten de eigen organisatie op zoek te gaan naar initiatieven en projecten tegen ondermijning. Door het stimuleren van deze projecten, die bij voorkeur ontstaan op initiatief van burgers en gericht zijn op niet-strafrechtelijke oplossingen, wil de provincie Gelderland de dreiging van ondermijning onder de aandacht van de bevolking brengen. Intern wil de provincie op lange termijn structurele aandacht voor het veiligheidsaspect in reguliere programma's verweven, waardoor er standaard naar veiligheid wordt gekeken. Bijvoorbeeld, bij het beleid met betrekking tot bedrijventerreinen moeten de betrokken provincieambtenaren ook meewegen hoe deze terreinen ondermijnende criminaliteit kunnen aantrekken.

Ook bevat het programmaplan verschillende initiatieven op gebied van bewustwording waar de provincie de afgelopen tijd bij betrokken is geweest. Zo heeft er in mei 2019 een Ondermijningsconferentie voor raads- en staatleden plaatsgevonden met als doel om deze groep op een interactieve manier bekend te maken met ondermijning. Allereerst werd er ingegaan op wat ondermijning inhoudt; vervolgens was er aandacht voor het opzetten van samenwerking tussen gemeenten, politie en andere partners. De rest van het programma bestond uit sprekers en workshops.

Eén workshop richtte zich op het vinden van blinde vlekken in je netwerk. De spreker informeerde deelnemers over hoe netwerken van politiek en bedrijfsleven als perfecte voedingsbodem voor corruptie kunnen dienen. Andere workshops gaven informatie over de productie van synthetische drugs, over Outlaw Motor Gangs en over het project Ariadne, dat criminaliteit op vakantieparken tegengaat. Ook konden deelnemers een kijkje nemen in de ondermijningscontainer, waar beeldmateriaal van de drugsproblematiek werd getoond (Gelderland Academie, 2019).

Daarnaast heeft het RIEC Oost-Nederland in januari 2020 aan de Gedeputeerde Staten een 'Rode-Draden-Beeld' met een verzameling van ondermijningsbeelden in Gelderland gepresenteerd. Ook zet de provincie Gelderland in op bewustwording van ondermijning buiten het eigen handelen. Zo heeft de provincie bijgedragen aan de bewustwordingscampagne van Meld Misdaad Anoniem. Deze campagne was bedoeld om burgers over te halen de autoriteiten in te lichten als ze iets wisten over drugslaboratoria in leegstaande loodsen, boerderijen en schuren (Provincie Gelderland – Programmaplan Weerbaarheid, 2019).

### 2.3.2. Overige initiatieven

Provincies zijn niet de enige instanties die zich bezighouden met bewustzijn omtrent ondermijning. Daarom loont het om ook een aantal overige initiatieven te bekijken.

Het rapport 'Sluipend Gif' stelt dat overheden in de strijd tegen ondermijning lange tijd vooral hebben ingezet op een sterke strafrechtelijke aanpak, waarbij politie en justitie de hoofdrol speelden. De laatste jaren is echter het besef doorgedrongen dat ondermijning de hele samenleving raakt en de onder- en bovenwereld niet makkelijk te onderscheiden zijn. Daarom wordt tegenwoordig ingezet op bewustwording onder een breed publiek. Dit bewustwordingsproces wordt door Tromp en Tops (2016) beschreven als onderdeel van

het maatschappelijke barrièremodel. Het klassieke barrièremodel geeft aan welke stappen een crimineel moet zetten om een misdrijf te kunnen plegen en welke partijen en gelegenheden deze stappen mogelijk maken. Op basis van deze analyse kunnen er barrières geplaatst worden om de criminele acties te verstoren en bedrijfsprocessen te beschermen tegen misbruik.

Maar Tromp en Tops stellen dat ondermijning niet alleen een juridisch vraagstuk is, maar ook een morele en maatschappelijke dimensie heeft. Het gaat om de vraag: wat vinden wij normaal in onze samenleving? Dit betekent dat de bestrijding van ondermijning niet alleen een kwestie is van het tegengaan van slechte processen, maar ook van het mobiliseren van goede krachten. Daarom is er, naast het klassieke barrièremodel, behoefte aan een maatschappelijk barrièremodel, dat inzet op bewustwording, gedragsverandering en sociale interventies. Om bewustwording te vergroten is sociale mobilisatie belangrijk. De overheid kan daaraan bijdragen door initiatieven uit de samenleving gericht op bewustwording te ondersteunen. Daarnaast speelt ook hier communicatie een grote rol. De publieke opinie is erg belangrijk in de strijd tegen criminaliteit. Daarom is het belangrijk om in te zetten op 'naming & shaming', waarbij informatie over criminaliteit bewust in de publiciteit worden gebracht. Hierdoor raken burgers doordrongen van de risico's en omvang van (ondermijnende) criminaliteit.

In het rapport 'Sluipend Gif' staan ook tien voorbeelden van de aanpak van ondermijning in de praktijk. Eén voorbeeld is dat van een bewustwordingsbijeenkomst georganiseerd voor ondernemers in het Gelderse Liemers. In dit gebied, vlak bij de Duitse grens, liggen meerdere bedrijventerreinen waar wietplantages en XTC-labs zijn gevonden. De politie besloot om, in samenwerking met gemeenten en het RIEC, een voorlichtingspresentatie te houden tijdens een bijeenkomst van ondernemingsvereniging LINDUS. De leden van LINDUS zijn bedrijven die op de bedrijventerreinen van Liemers zijn gevestigd. Het doel van de presentatie was om leden duidelijk te maken dat de aanpak van ondermijning een gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en de

particuliere sector is. Deze presentatie werd onder het genot van een hapje en drankje tijdens het 'happy hour' van de vereniging gegeven en werd goed ontvangen. De belangrijkste les uit deze casus is dat overheden moeten investeren in een netwerk van partijen in de sociale en fysieke omgeving van criminele netwerken. Het is ook belangrijk om dit al te doen voordat ondermijning tot grote problemen leidt; het is beter om in een vroeg stadium bewustzijn te creëren dan te wachten tot er zich ernstige incidenten hebben voorgedaan (Lam, Van der Wal & Kop, 2018).

In een eerder onderzoek heeft het Verwey-Jonker Instituut een instrument ontwikkeld om lokaal inzicht te krijgen in de aard, omvang, achtergrond en gevolgen van intimidatie, bedreiging en omkoping van het lokaal bestuur (Broekhuizen e.a. 2019). Dit instrument vereist informatie uit een online vragenlijst en expertsessie en genereert inzichten in de weerbaarheid van de gemeenten. Broekhuizen et al. (2019) hebben het instrument toegepast op vijf gemeentes. Een van de aanbevelingen op basis van de uitkomsten van dit onderzoek was 'Zet in op meer bewustzijn'. De bedoeling is om een interactief en wakker beleid teweeg te brengen. De onderzoekers raadden aan om gebruik te maken van al bestaande 'good practices'. Zo had één van de onderzochte gemeenten een 'weerbaarheidsfestival' georganiseerd, met verschillende workshops en sprekers. Daarnaast is het belangrijk om regelmatig en op interactieve wijze aandacht te besteden aan het onderwerp ondermijning. Dit kan door trainingen en e-applicaties. Als voorbeeld noemt het rapport de App Ondermijning van het RIEC-LIEC. Deze app brengt informatie en actualiteit samen en vergroot het bewustzijn over ondermijning op een uitdagende en interactieve manier door het spelen van een quiz.

Goede momenten om aandacht te besteden aan het onderwerp zijn: bij het in dienst treden of toetreden tot de raad of het college, tijdens team- en werkoverleggen of raads- en collegevergaderingen, na een incident of op een afdelingsdag. De onderzoekers benadrukken dat het van belang is om op alle afdelingen van de gemeente aandacht te besteden aan het onderwerp, zowel

de afdelingen met veel publiekscontact (die vatbaarder zijn voor intimidatie, bedreiging en omkoping) als afdelingen met minder publiekscontact, omdat ook daar incidenten plaatsvinden. Een ander vindingrijk idee om ondermijning onder de aandacht te brengen, is de ondermijningskrant van de gemeente Baarn. In het kader van de Week van de Veiligheid, heeft de gemeente een krant verspreid vol tips hoe burgers kunnen bijdragen aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Op de achterpagina vond men een plek waar na wrijven de geur van een drugslab vrijkwam (Twitter – Gemeente Baarn, 2010).

Het RIEC Noord Nederland kwam in oktober 2020, tijdens de Week van de Veiligheid, ook met een creatief idee: de escaperoom Foute Centen. Deze escaperoom is gericht op het informeren over ondermijning onder jongeren. Het is belangrijk om jongeren weerbaar te maken om zo de jonge aanwas van criminele organisaties tegen te gaan. Daarvoor is het van belang dat jongeren herkennen wanneer ze worden geworven. In de escaperoom worden ze daarom geconfronteerd met klussen waarmee ze snel geld kunnen verdienen, maar leren ze over de criminele wereld achter deze klussen. De escaperoom wordt in klassen van middelbare en MBO scholen gespeeld onder begeleiding van een docent. Na de activiteit vind er een bespreking plaats over wat jongeren ervan hebben geleerd (RIEC Noord Nederland, 2020).

Daarnaast zijn er verschillende informatiefolders en -tools in omloop die overheidswerknemers kunnen informeren over ondermijning. Zo heeft kennis- en netwerkorganisatie Platform 31, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), een tool ontwikkeld om bestuurders en beleidsmedewerkers te helpen met het opsporen van ondermijning op vakantieparken. De tool bestaat uit vijf thema's, die de gebruiker doorloopt door het invullen van antwoorden. Eén van de thema's is 'bewustwording en urgentie' en stelt bijvoorbeeld vragen over het bestaan van zowel interne als externe bewustwordingsbijeenkomsten. Daarbij wordt er gevraagd om in een lijstje aan te vinken welke partijen daarbij betrokken waren. Deze lijstjes kunnen mogelijk ook inspiratie bieden over welke mogelijke partijen erbij betrokken kunnen worden (Tool aanpak ondermijning vakantieparken).

Een andere tool die momenteel van belang is, is een informatiefolder over de regeling Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo), ontworpen door het RIEC-LIEC. Deze regeling is gemaakt om zelfstandigen die in de problemen komen door de coronacrisis te helpen. Een nieuwe regeling zoals deze, die haastig werd gemaakt, is gevoelig voor misbruik van criminelen. De informatiefolder waarschuwt gemeentes over de gevaren en geeft handvaten om barrières op te leggen (RIEC-LIEC – Steun voor ondernemers biedt kansen voor criminelen).

## 2.4. Besluit

De ontwikkeling tot een weerbare provincie Zuid-Holland is in gang gezet, zoveel is duidelijk. Het is het begin van een proces waarvan het einde voorlopig niet in zicht is. De vier probleemgebieden – drugs, witwassen, arbeidsuitbuiting, milieucriminaliteit – zullen voorlopig blijven bestaan en wellicht met andere illegale fenomenen worden uitgebreid. De provincie heeft een aanvang gemaakt met het beleid daartegen; onderhavig onderzoek zal een verdere impuls aan de inzet en realisering daarvan geven. We zien dat ook in andere provincies en overheidsinstanties initiatieven worden genomen, die als inspiratie kunnen werken voor de doorontwikkeling van Zuid-Holland als weerbare provincie. Voor een scherper zicht gaan we in het volgende hoofdstuk specifiek in op de aanpak in Noord-Brabant en Zeeland.

# 3 Lessen uit Noord-Brabant en Zeeland – resultaten uit casusonderzoek

## 3.1. Doelstelling

In dit casusonderzoek hebben we in kaart gebracht wat de twee betrokken provincies al doen om risico's op ondermijning (in relatie tot het eigen handelen) te verminderen, wat zij doen om het bewustzijn ten aanzien van ondermijning te verhogen en wat voor resultaten zij op deze twee gebieden van hun inspanningen zien. Bij dit laatste gaat het dus om de effecten op de bewustwording en weerbaarheid onder provincie-medewerkers, maar ook om de effecten op de ondermijnende criminaliteit zelf (onder meer het zogenoemde waterbedeffect). Op deze manier hopen we te komen tot een aantal werkzame bestanddelen van een effectieve ondermijningsaanpak, met daarbij de focus op preventief handelen en het creëren van bewustwording.

## 3.2. Werkwijze

In afstemming met de opdrachtgever hebben we de volgende twee provincies als casus geselecteerd: Zeeland (vanwege de haven) en Brabant (als koploper op het terrein van de aanpak van ondermijning). Ondermijnende criminaliteit staat in Zeeland en Noord-Brabant al langer op de bestuurlijke en politieke agenda. We hebben gesproken met zeven mensen die namens een provincie en/of namens de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland betrokken zijn geweest bij de aanpak van ondermijning.

We hebben de volgende personen bereid gevonden om met ons te spreken over hun ervaringen en over de lessen die te trekken vallen uit de aanpak van ondermijning die zij hebben toegepast:

- De Commissaris van de Koning in de provincie Zeeland.
- De programmaleider Bestuurlijke Weerbaarheid bij de provincie Noord-Brabant.
- De senior adviseur bij het Team Veiligheid van de provincie Noord-Brabant.
- De coördinator Ondermijning / Bibob bij de provincie Zeeland.
- De adviseur Bibob / aanpak ondermijning bij de provincie Zeeland.
- De directeur van de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland.
- De programmamanager Taskforce-RIEC Brabant Zeeland.

We hebben deze personen geselecteerd omdat zij allen direct betrokken zijn geweest bij de (bestuurlijke) aanpak van ondermijning en daarbij namens of met provincies hebben gewerkt. Ook vormt deze groep respondenten een goede mix van verschillende perspectieven. Zo hebben we respondenten gesproken van verschillende niveaus in de ambtelijke organisaties, mensen van de Taskforce en van beide provincies en respondenten die zich op verschillende deelonderwerpen richten (twee respondenten richten zich bijvoorbeeld nadrukkelijk op de wet Bibob, een andere meer op bestuurlijke weerbaarheid).

Met deze zeven respondenten zijn diepte-interviewgesprekken gevoerd (deels digitaal deels fysiek). De gesprekken zijn gevoerd op basis van een open topiclijst. Tijdens het gesprek hebben we hen gevraagd naar wat de betrokken provincies doen om risico's op ondermijning (in relatie tot eigen handelen) te verminderen, wat zij doen om het bewustzijn ten aanzien van ondermijning te verhogen en wat voor resultaten zij op deze twee gebieden van hun inspanningen zien. De gesprekken zijn vervolgens uitgewerkt in verslagen.

### 3.3. Overeenkomsten en verschillen tussen de provincies

Met deze aanpak doen we de aanname dat lessen die te trekken vallen uit de bestrijding van ondermijning in Noord-Brabant en Zeeland ook van waarde zijn voor de provincie Zuid-Holland. Deze aanname is op verschillende gronden te verdedigen. In de eerste plaats is het zo dat de problematiek in een aantal opzichten vergelijkbaar is. Het is waar dat de provincie Zuid-Holland meer verstedelijkt is dan Noord-Brabant en Zeeland, maar dat laat onverlet dat er ook in Zuid-Holland buitengebied is waar ondermijning kan plaatsvinden. Om een voorbeeld te geven, verschillende respondenten noemden vakantieparken in Noord-Brabant als risicolocatie met het oog op ondermijning, maar ook de gemeente Hoeksche Waard houdt recreatiewoningen in de gaten om te voorkomen dat die voor ondermijnende criminaliteit worden gebruikt.<sup>5</sup> Ook op Goeree-Overflakkee, zeker geen stedelijk gebied, komen ondermijningsrisico's voor. De burgemeester van de gemeente Goeree-Overflakkee, dat een eigen plan van aanpak tegen ondermijning heeft, noemt de illegale hennepcultuur en het witwassen van drugsgeld, onder meer via vastgoedtransacties, als vormen van ondermijning waar ook de inwoners van haar gemeente alert op moeten zijn.<sup>6</sup>

Het tegenovergestelde geldt ook. Zuid-Holland is een meer verstedelijkt gebied dan in Noord-Brabant, maar ook in Noord-Brabant liggen ook steden waar de meer grootstedelijke varianten van ondermijnende criminaliteit kunnen voorkomen. Zo worden in de Eindhovense wijk Woensel leegstaande panden gebruikt om drugs op te slaan en proberen criminele netwerken rekruten te werven onder jongeren van schoolgaande leeftijd.<sup>7</sup>

5 "Controle op bewoning panden in Numansgors", Omroep Hoeksche Waard, 11 maart 2020, <https://www.omroephw.nl/2020/03/controle-op-bewoning-panden-in-numansgors/>.

6 Goeree-Overflakkee strijdt tegen ondermijning", Goeree-Overflakkee Nieuws, 9 oktober 2019, <https://goeree-overflakkee.nieuws.nl/politie/16365/goeree-overflakkee-gaat-de-strijd-aan-tegen-ondermijning/>,

7 [https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/voorstel/action=showannex/gdb=1703/Bijlage\\_2\\_-\\_Plan\\_van\\_aanpak\\_WEB\\_Rapport\\_projectaanvraag\\_gemeente\\_Eindhoven\\_BOTOC\\_ondermijning.pdf](https://raadsinformatie.eindhoven.nl/user/voorstel/action=showannex/gdb=1703/Bijlage_2_-_Plan_van_aanpak_WEB_Rapport_projectaanvraag_gemeente_Eindhoven_BOTOC_ondermijning.pdf), 16-17.

Dit duidt erop dat dit soort vormen van ondermijnende criminaliteit niet voorbehouden zijn aan provincies in de Randstad. De accenten liggen ongetwijfeld anders, maar Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland hebben alle drie te maken met zowel grootstedelijke ondermijning als met varianten van ondermijning die zich meer in de buitengebieden voordoen.

Een tweede reden is dat het bestrijden van ondermijning ook vraagt om maatregelen die inwerken op de provinciale organisatie zelf. Een belangrijk voorbeeld is het bevorderen van de bewustwording rond het thema ondermijning. Voor veel overheden is het bij het inzetten van de bestrijding van ondermijning zaak om hun mensen duidelijk te maken wat ondermijning is, wanneer ze ermee te maken kunnen krijgen en hoe ze het kunnen herkennen. Dit was zo'n tien jaar geleden het geval in de provincies Noord-Brabant en Zeeland en is nu aan de orde in de provincie Zuid-Holland. Voor interne aangelegenheden als deze zijn de lessen van andere provincies zeker bruikbaar. Immers, het gaat hier om vergelijkbare organisaties die voor vergelijkbare opgaven staan.

Relevante verschillen zijn er echter ook. In verschillende provincies en regio's liggen de verhoudingen tussen de betrokken spelers anders. In sommige provincies delen het RIEC en de politie heel makkelijk informatie met gemeenten en provincies, maar in sommige provincies gaat dat moeizamer. Ook is er een verschil tussen provincies in de zin dat verschillende provincies met verschillende soorten gemeenten te maken hebben. Zuid-Holland heeft in Den Haag en Rotterdam enkele grote steden die zelf al veel doen aan de bestrijding van ondermijning. In Noord-Brabant en Zeeland spelen vooraanstaande gemeenten een minder belangrijke rol, en in Noord-Brabant speelt de provincie een dominante rol bij het tegengaan van ondermijning. Deze rol ligt voor de hand gezien de omvang van de steden in die provincie.

Weliswaar hebben de gemeenten Eindhoven en Tilburg ondermijning ook als prioriteit in hun veiligheidsbeleid genoemd, maar het zijn kleinere spelers dan de gemeente Rotterdam en de gemeente Den Haag. Ter illustratie, Tilburg heeft in de gemeentelijke begroting voor 2021 €33,9 miljoen gereserveerd voor openbare orde en veiligheid; in Rotterdam is dat €159 miljoen.<sup>8</sup> Deze verschillen zorgen voor andere verhoudingen tussen gemeenten en de provincie. In Zuid-Holland zal het voor de provincie minder voor de hand liggen om, in de woorden van verschillende respondenten, een rol als 'grote broer' aan te nemen om het beleid van gemeenten aan te vullen met zaken die gemeenten niet zelf kunnen doen.

De aard van de problematiek en het beroep op de provincie zelf zijn dus op belangrijke punten vergelijkbaar, maar voor wat betreft de bestuurlijke verhoudingen kunnen er verschillen zijn met de provincies. Met deze uitgangspunten in het achterhoofd hebben we de inbreng van de interviewrespondenten gewogen om te komen tot aanbevelingen die voor de provincie Zuid-Holland toepasbaar zijn.

### 3.4. Analyse en aanbevelingen

De interviews hebben geresulteerd in verschillende interessante inzichten over de rol die een provincie kan spelen in de bestrijding van ondermijning. We gaan in de volgende subparagrafen in op de bewustwording binnen de provincie zelf en vervolgens op wat de provincie in haar optreden naar buiten kan betekenen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

#### 3.4.1. Interne bewustwording

Verschillende respondenten wijzen er nadrukkelijk op dat zij in hun inspanningen om het probleem van ondermijnende criminaliteit onder de aandacht te brengen, vaak zijn gestuit op een gebrek aan kennis over het probleem, alsmede op scepsis en naïviteit. Zo hebben ze meegemaakt dat collega's met ongeloof reageren op gevallen van ondermijnende criminaliteit. Er bestaat onder medewerkers van provincies een neiging om vast te houden aan het idee dat ondermijning zich niet voordoet onder de mensen met wie zij werken. Ook menen sommige ambtenaren dat ze de burgers met wie ze in aanraking komen wel zo goed kennen dat ze het wel zouden weten als die zich met ondermijnende criminaliteit zouden bezighouden. Daarbij speelt mogelijk mee dat zij baat hebben bij een goede band met de burgers die ze in hun werk regelmatig tegenkomen. Een goede verstandhouding helpt hen in het uitvoeren van hun taken, bijvoorbeeld bij het beoordelen van vergunningaanvragen of het afsluiten van vastgoedtransacties. Daarnaast weten mensen vaak niet of nauwelijks wat ondermijning inhoudt en hoe het werkt.

Deze verschillende soorten weerstand kunnen problemen geven, want de weerbaarheid van een provinciaal apparaat hangt sterk af van de mate waarin de mensen in dat apparaat weten wat het probleem inhoudt, hoe ernstig het is en wat ze ertegen kunnen doen. Het is echter niet onmogelijk om deze bewustwording tot stand te brengen. De volgende richtlijnen kunnen hierbij behulpzaam zijn.

**Zorg voor politieke en ambtelijke steun.** Een respondent onderstreepte dat een ondermijningsaanpak geen kans van slagen heeft zonder steun van bovenaf, dat wil zeggen van de Provinciale Staten, het college van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke top. Twee andere respondenten benadrukten in dit verband dat zij zich in hun inspanningen gesteund voelden door de momenteel in de provincie Noord-Brabant geldende bestuursopdracht ter bestrijding van ondermijning (Bestuursopdracht 'Veilig en weerbaar Brabant', 2020).

<sup>8</sup> <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/begroting2021/Financiele-hoofdpijnen-3009.pdf>, p. 5 en [https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/stad-bestuur/bestuur/begroting\\_2021/spread-begroting-2021.pdf](https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/stad-bestuur/bestuur/begroting_2021/spread-begroting-2021.pdf).



**Wijs ambassadeurs aan.** De bewustwording van de risico's van ondermijning gaat niet zonder mensen die zich sterk maken voor de aanpak van ondermijning. Daarom moeten verschillende ambassadeurs of aanjagers de taak krijgen om door de hele provinciale organisatie voorlichting en trainingen te geven, ook – of misschien wel juist – bij afdelingen die van oudsher helemaal niet bezig zijn met veiligheid of misdaadbestrijding. Het doel van de training en voorlichting is dat iedereen in de organisatie gaat inzien hoe ze met ondermijning te maken kunnen krijgen en wat ze in dergelijke gevallen moeten doen. Ook medewerkers die betrokken zijn bij aanbestedingen, vergunningverleningen, subsidieverstrekking en vastgoedtransacties moeten weten dat ze met hun handelen onbewust ondermijnende criminaliteit in de hand kunnen werken.

**Ontwikkel perspectieven.** Het is van belang dat de trainingen die de ambassadeurs gaan geven, niet alleen gaan om het ontwikkelen van een alertheid op signalen van ondermijning in individuele gevallen (dat wil zeggen bij een vergunning- of subsidieaanvraag, een vastgoedtransactie, etc.) maar zeker ook over het effect van het geheel van deze handelingen. Een respondent gaf in dit verband het voorbeeld van vakantieparken: een provincie kan een reeks vergunningaanvragen voor vakantieparken los van elkaar beoordelen, maar zou er beter aan doen om na te denken over wat een grote hoeveelheid vakantieparken betekent voor het ondermijningsrisico. Volgens de respondent is er een grote kans dat een deel van deze parken leeg komt te staan, en dat trekt ondermijnende criminaliteit aan. De taak van de ambassadeurs is derhalve ook om ervoor te zorgen dat er op een meer strategische manier tegen ondermijning wordt aangekeken.

**Sluit training en voorlichting aan op de doelgroep.** De ambassadeurs kunnen op verschillende middelen inzetten om hun kennis over ondermijning over te dragen en de urgentie ervan te onderstrepen. Twee respondenten hebben dit gedaan door een groot symposium te organiseren. Alle afdelingen van de provincie waren hierbij aanwezig en kregen uitleg over de raakvlakken tussen hun taken enerzijds en ondermijning anderzijds. Ook zijn deze respondenten

begonnen met een reeks blogs, waarin ze vertellen wat ze in hun werk meemaken en tegenkomen. Een andere respondent heeft een 'experience room' opgezet, een soort escaperoom met dilemma's op het gebied van ondermijning, waar je als team doorheen gaat en over ondermijning leert te denken vanuit andere functies. Vooral dat laatste is van belang; provincieambtenaren moeten gaan begrijpen hoe de dingen die zij doen, doorwerken op andere terreinen. Ook al houden zij zich niet met misdaadbestrijding bezig, dan nog kunnen de beslissingen die zij nemen van invloed zijn op de ondermijnende criminaliteit in de provincie.

Wat in het algemeen belangrijk is bij dergelijk initiatieven, is dat ze zijn toegesneden op de doelgroep. Mensen die in uniform op straat lopen en daar ondermijning kunnen waarnemen, zijn bijvoorbeeld geïnteresseerd in hoe drugslabs eruitzien en wat voor geur die verspreiden, terwijl leden van een gemeenteraad eerder willen weten hoe de samenwerking georganiseerd kan worden en hoe de strijd tegen ondermijning samen kan gaan met het recht op privacy. Voor provincieambtenaren geldt, zo stelden verschillende respondenten, dat ondermijning voor hen inzichtelijk gemaakt kan worden door het te presenteren als een integriteitskwestie.

In alle gevallen geldt dat concrete voorbeelden goed werken. Of die nu besproken worden in een lunchsessie, aan bod komen in een blogpost of zijn verwerkt in een opdracht in een 'experience room', ze helpen volgens enkele respondenten bij het inzichtelijk maken van de problematiek bij mensen voor wie 'ondermijning' vaak slechts een abstract begrip is.

**Werk 'bottom-up'.** Het is raadzaam om te voorkomen dat de verschillende afdelingen binnen de provincie de training en voorlichting als eenrichtingsverkeer gaan ervaren. Alle medewerkers moeten zich betrokken voelen bij de aanpak van ondermijning, en dat gebeurt eerder als ze ook mee kunnen praten. Zo was het zojuist genoemde symposium dat twee respondenten hebben georganiseerd niet alleen een gelegenheid voor hen om hun informatie en inzichten

aan anderen over te dragen, maar hebben ze tegelijkertijd de gelegenheid te baat genomen om kennis te nemen van de ideeën van deze afdelingen over wat de rol van de verschillende afdelingen in het tegengaan van ondermijning zou kunnen zijn. Deze ideeën hebben bijgedragen aan de formulering van de provinciale visie op de aanpak ondermijning (die op dit moment nog in ontwikkeling is).

Deze 'bottom up'-aanpak, waarbij de betrokken spelers mede de aanpak bepalen, is tactisch handig omdat er op deze manier draagvlak voor de bestrijding van ondermijning ontstaat, maar is daarnaast ook inhoudelijk zinvol. De verschillende perspectieven van de betrokken spelers zijn immers van belang voor het bepalen van een goede aanpak. Een respondent stelde dat hij tijdens de trainingssessies die hij verzorgde ook leerde wat voor belangrijke informatie de verschillende provinciale afdelingen hebben. Hij was zich hier eerder niet van bewust en ontdekte dus de waarde van de verschillende afdelingen terwijl hij hen voorlichting gaf over wat ondermijning inhoudt.

**Zorg dat medewerkers weten waar ze heen moeten.** Tot slot is het voor de interne weerbaarheid van een provincie goed als medewerkers ook weten wat ze moeten doen als ze vragen hebben of twijfelen aan de intenties van bijvoorbeeld potentiële leveranciers of aanvragers van vergunningen. De ambassadeurs moeten zich daarom uitdrukkelijk beschikbaar houden als aanspreekpunt. In principe moet het zo zijn dat medewerkers die zich afvragen of ze met ondermijning te maken hebben, zich direct tot de ambassadeurs richten om de verdere actie te bepalen.

### 3.4.2. De toegevoegde waarde van de provincie

De respondenten hadden ook duidelijke opvattingen over waar de provincie van waarde kan zijn. Zij zien deze waarde vooral in (1) de toepassing van de wet Bibob (2) de inzet van toezichthouders in het buitengebied en (3) de rol van aanjager van de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Op elk van deze gebieden gelden weer een of meerdere richtlijnen.

#### *De wet Bibob*

De wet Bibob is een instrument waarmee de provincie onder meer subsidie- en vergunningaanvragen kan beoordelen en zo de plannen van georganiseerde criminelen kan doorkruisen. In de praktijk zijn er ook wat hobbels bij het inzetten van een Bibob-procedure waarbij het van belang is om die te doorbreken.

**Verbeter het 'imago' van de wet Bibob.** De wet Bibob is volgens enkele respondenten het belangrijkste instrument van de provincie in de strijd tegen ondermijning. Maar het is wel belangrijk dat er anders over de Bibob gedacht gaat worden. Vergunningverleners willen klantgericht werken en denken daarom mee met de wensen van het bedrijf en proberen, vanuit de gedachte dat de overheid dienstverlenend moet zijn, de zaken zo snel mogelijk te regelen. De toepassing van de wet Bibob is eigenlijk strijdig met dat streven. De provincie dient zichzelf te beschermen tegen banden met ondermijnende criminaliteit, of zelfs de schijn daarvan, en daarvoor legt het een – overigens niet al te grote – administratieve last op degenen die vergunningen aanvragen, subsidies ontvangen, etc. De provincie heeft hier dus een eigen belang, namelijk het borgen van de integriteit van het bestuur en dat kan op gespannen voet staan met een dienstverlenende instelling.

De manier om de wet Bibob te 'verkopen', is door erop te wijzen dat het een instrument is om "de rotte vis uit het krat te halen". De wet Bibob zorgt ervoor dat bedrijven geen oneigenlijk voordeel behalen en de markt gezond blijft wat in het belang van alle betrokkenen is. De wet zorgt aldus voor een eerlijk speelveld. Dit besef sijpelt langzaam door, maar er is nog een weg te gaan voordat het voldoende is doorgedrongen. De wet Bibob zou niet alleen een vast criterium moeten worden naast andere formele criteria voor bv. een vergunningaanvraag, maar moet ook onderdeel van de mentaliteit worden. Dit vergt tijd en aandacht. Het in de regio opzetten van een Platform Veilig Ondernemen is een voorbeeld van een maatregel waarmee provincies deze mentaliteitsverandering tot stand kunnen brengen. In dit platform krijgen bedrijven informatie over ondermijning en dat moet leiden tot een verhoging van de mate van bewustzijn over de problematiek. Maar zelfs dan blijft staan dat mensen eraan moeten wennen dat ondermijning iets is waar ze in hun dagelijkse bezigheden aan moeten denken.

#### *Toezichthouders in het buitengebied*

Enkele respondenten noemden de aanwezigheid van de provincie in de buitengebieden als aanknopingspunt voor een rol van de provincie in het bestrijden van ondermijning. Een respondent wijst erop dat de provincie zelf het bevoegd gezag is op industrie- en bedrijfsterreinen. Gemeenten komen weinig in de buitengebieden, dus daar ligt een gat dat de provincie kan opvullen.

**Verzamel informatie in het buitengebied.** De toezichthouders van de provincie zijn de ogen en de oren van de overheid in de buitengebieden. Veel ondermijnende criminaliteit vindt plaats op boerenbedrijven en industrieterreinen en dat is waar de provincie een rol kan spelen in het opmerken van ondermijnende criminaliteit. De toezichthouders kunnen daar waardevolle informatie verzamelen.

Daarbij is het goed om de informatie die op deze en andere manieren wordt binnengehaald, creatief te gebruiken. Zo heeft de provincie Noord-Brabant in samenwerking met de Avans Hogeschool een project opgezet waarbij een lijst indicatoren van ondermijning is opgesteld en de beschikbare informatie wordt gebruikt om te kijken waar de grootste ondermijningsrisico's zitten. Door dit voor de hele provincie te doen, is het mogelijk om grotere patronen te zien. De informatie waar deze analyses op gebaseerd zijn (over wegen, of over de aantallen koeien en lampen per bedrijf) hoeft niet speciaal voor dit doel verzameld te worden. Provincies weten heel veel, en door de verschillende soorten informatie bij elkaar te brengen, kunnen provincies een beeld krijgen van waar het zinvol is om controles uit te voeren. Hiervoor moeten ze weer contact leggen met de gemeenten, want die moeten de controles uitvoeren. Daarnaast kunnen ze deze informatie gebruiken voor het strategische niveau. Immers, de kaart met daarop in het rood aangegeven waar de verdachte bedrijventerreinen en/of vakantieparken liggen, laat ook zien waar de risico's liggen en waarheen ze zich verplaatsen.

**Train medewerkers die in de buitengebieden actief zijn.** Om adequaat informatie in de buitengebieden te verzamelen, is het wel nodig dat de toezichthouders van de provincie toegerust worden op hun taak. Dit houdt in dat ze leren op welke signalen in het buitengebied ze moeten letten (bijvoorbeeld een oude schuur of loods met een moderne camera erop), maar vooral ook dat ze leren om te gaan met bedreiging en intimidatie. Er treedt momenteel in dit opzicht een verharding op, en ondermijnende criminaliteit wordt steeds openlijker. Hier moeten medewerkers van de provincie tegen opgewassen zijn, zeker omdat er in dit soort situaties, die zich dus voordoen in de buitengebieden, vaak niemand in de buurt is om ze te helpen. De weerbaarheid op dit punt kan worden vergroot door trainingen met acteurs waarin toezichthouders leren hoe ze dit soort situaties kunnen laten de-escaleren. Het gaat er hierbij uiteraard om dat ze het er zonder kleerscheuren vanaf brengen, maar ook dat ze op dit soort momenten belangrijke informatie vasthouden, bijvoorbeeld de signalementen van degenen die hen op dat moment intimideren.

### *Aanjagen van de aanpak van ondermijning*

De provincies Noord-Brabant en Zeeland opereren elk op hun eigen manier in hun eigen bestuurlijke context. Hieruit volgt dat de opstelling van deze twee provincies in de bestrijding van ondermijning niet zonder meer als model kan dienen voor de provincie Zuid-Holland. In Noord-Brabant heeft de provincie duidelijk de leiding genomen in de aanpak van ondermijning, zozeer dat ze zich zelfs met het Bibob-beleid van de gemeenten bemoeit. Deze opstelling is, gegeven de bestuurlijke verhoudingen, in Zuid-Holland niet haalbaar en niet wenselijk. Met name Rotterdam en Den Haag hebben zelf al beleid op het gebied van ondermijning, dus de provincie moet hierbij aansluiten in plaats van een hele nieuwe aanpak voor te stellen en daarin de leiding naar zich toe te trekken. In Zeeland liggen de verhoudingen anders dan in Noord-Brabant. Daar hebben de gemeenten een meer onafhankelijke houding ten opzichte van de provincie. Volgens een respondent is het zo dat de gemeenten in Zeeland eerst kritische vragen gaan stellen als de provincie een stap naar voren wil doen. De gemeenten regelen veel onderling, in persoonlijke netwerken. Dit geldt ook voor ondermijning; de gemeenten hebben het initiatief. Echter, ook deze opstelling is niet helemaal geschikt voor de provincie Zuid-Holland. Een assertievere provincie is wenselijk, zeker daar waar het nog nodig is om het thema ondermijning op de kaart te zetten.

Omdat de opstelling van de provincie zowel in Noord-Brabant als in Zeeland minder geschikt is voor Zuid-Holland, verdient het aanbeveling om een middenweg te zoeken. Deze middenweg kunnen we typeren als een rol voor de provincie als aanjager op het thema ondermijning. De provincie is hierbij niet de speler die de leiding naar zich toetrekt en de aanpak bepaalt, maar is wel de partij die ervoor zorgt dat alle betrokkenen hun aandeel leveren. Deze rol van aanjager kan op verschillende manieren gestalte krijgen

### *Draag zorg voor de vorming van een gedeelde strategie met alle partners.*

Zoals hierboven reeds betoogd, is het voor de provincie van belang dat intern strategische perspectieven op ondermijning ontwikkelt. Het spreekt vanzelf dat het ook belangrijk is samen met gemeenten en andere partners vanuit een gedeelde strategie te werken. De provincie zou het voortouw kunnen nemen in het formuleren van een dergelijke strategische aanpak, waarbij de betrokken partijen, net zo goed als bij de interne ontwikkeling van strategische perspectieven, voor het beleid op allerlei beleidsterreinen nagaan wat de consequenties voor ondermijning zijn. Het nemen van het voortouw hoeft hier niet te betekenen dat de provincie de strategie bepaalt, maar meer dat ze aandringt op het vormen van een dergelijke strategie.

Binnen deze strategie zou de provincie uiteraard op de terreinen die haar het beste liggen, een wezenlijke bijdrage kunnen leveren, bijvoorbeeld, zoals hierboven betoogd, als toezichthouder in de buitengebieden en in de toepassing van de wet Bibob. De provincie zorgt er aldus voor dat de strategische visie in de gehele provincie Zuid-Holland wordt toegepast en dat er geen zones bestaan waar ondermijnende criminaliteit vrij spel heeft omdat daar niemand verantwoordelijk is voor de uitvoering van het strategische plan. Hier valt te denken aan de buitengebieden die Zuid-Holland ook heeft; als de provincie hier actief is (zie 'toezichthouders in het buitengebied'), zorgt ze ervoor dat de strategie de gehele provincie beslaat.

*Spring bij om gemeenten uit de wind te houden.* Er zijn elementen in de aanpak van ondermijning die voor veel gemeenten lastig uit te voeren zijn. De provincie heeft bijvoorbeeld het geld om vakantieparken op te kopen of industrieterreinen schoon te maken. Ook moeten gemeenten soms aanzienlijke juridische kosten maken om verdachten van ondermijning aan te pakken. In de ondermijnende criminaliteit zitten kapitaalkrachtige personen die op allerlei manieren rechtszaken kunnen beginnen en procedures kunnen rekken, waardoor de gemeente pas na lange tijd en na het maken van hoge kosten voor advocaten en dergelijke zijn zin krijgt. Dit heeft een afschrikwekkende werking op sommige

gemeenten, wier budgetten nu eenmaal niet oneindig zijn. De provincie zou ook hier kunnen bijspringen. Hierdoor verstoren ze ondermijnende criminaliteit en houden ze tegelijk de gemeenten uit de wind, financieel, maar ook met betrekking tot de risico's van ondermijnende criminaliteit. Gemeenten zijn veel zichtbaarder en vindbaarder dan provincies, dus criminelen die hun plannen gedwarsboomd zien, hebben bij gemeentelijk beleid veel eerder door wie ze moeten bedreigen, intimideren of omkopen.

Hierbij zij wel aangetekend dat deze verhouding tussen provincies en de gemeenten niet in alle provincies hetzelfde ligt. Grotere gemeenten werken met grotere budgetten en hebben derhalve minder moeite om de met de bestrijding van ondermijning gemoeide kosten voor hun rekening te nemen. Daarnaast zijn zij mogelijk meer gewend om als hoge bomen veel wind te vangen, dus wellicht ligt het in provincies met veel grote steden, zoals Zuid-Holland, minder voor de hand om de strategische keuze voor een rol als 'grote broer' over de gehele linie te maken. In relatie tot de kleinere en derhalve minder kapitaalkrachtige gemeenten die met ondermijning te maken hebben, is dit nog steeds wel een serieuze optie. In de relatie tot de gemeenten is op dit punt maatwerk geboden.

Overigens kan dit aspect van de rol van aanjager ook met zich meebrengen dat provincies gemeenten aanspreken als er zaken niet goed gaan. Een provincie zou zich bijvoorbeeld kunnen uitspreken als een gemeente een wethouder met een dubieuze achtergrond benoemt, of als een gemeente zich onvoldoende kwijt van haar taak in de bestrijding van ondermijning.

### Bevorder de bewustwording onder externe partijen.

Ook kunnen provincies de bewustwording onder belangrijke doelgroepen in de samenleving bevorderen. Een respondent geeft het voorbeeld van notarissen, waar zijn provincie op dit moment een samenwerkingsverband mee onderhoudt. Ook is deze provincie op dit moment aan het zoeken naar mogelijkheden

voor vergelijkbare samenwerking met de makelaardij en met financiële instellingen. Zij krijgen net zo goed te maken met ondermijnende criminaliteit, dus het is van belang dat zij ook weten hoe ondermijning eruitziet, hoe het aan hun werk kan raken en wat ze moeten doen als dat gebeurt. Het is in deze gesprekken voor de provincie zaaks om niet alleen informatie over te dragen. Een respondent stelt dat het ook gelegenheden zijn om te horen hoe – in de voorbeelden die hij noemde – de beoefenaars van vrije beroepen kunnen uitleggen hoe zij wel en niet kunnen bijdragen.

Wat verder belangrijk is om te bedenken, is dat dit soort initiatieven het beste werken als de aangesproken partijen inzien dat het tegengaan van ondermijning ook in hun belang is. In par. 5.3.2.1 is al vermeld dat twee respondenten hebben gewerkt aan het Platform Veilig Ondernemen, waarmee zij voorlichting geven en proberen om ondernemers tot samenwerking te bewegen. Hierbij hebben ze benadrukt dat bedrijven die zich schuldig maken aan ondermijnende criminaliteit ook de markt verstoren. Bedrijven die zich niet aan de regels houden, zorgen voor oneerlijke concurrentie, dus andere bedrijven in dezelfde sector hebben er baat bij dat er een einde komt aan dergelijke praktijken. Door een beroep op het eigenbelang van de bewuste partijen of sectoren te doen, kan de provincie nog overtuigender de noodzaak van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit onderstrepen.

Wel is het zo dat in Zuid-Holland ook organisaties als de politie al bezig zijn met het geven van voorlichting over ondermijning<sup>9</sup>, dus voordat de provincie deze rol op zich gaat nemen, is het belangrijk om goed te kijken welke beroeps-groepen en sectoren zich al voor hebben laten lichten.

<sup>9</sup> <https://www.hoekschnieuws.nl/2019/11/15/geslaagde-informatieavond-over-ondermijning/>.

Maar uiteraard kan de bewustwording zich ook op een veel groter gebied richten. Een respondent noemt in dit verband de social media-campagne die zijn provincie heeft opgezet om de bewustwording en aangiftebereidheid onder burgers te vergroten. In deze campagne kregen burgers uitgelegd hoe ze een drugspand kunnen herkennen. Om echt succesvol te zijn, moeten deze campagnes mensen aanzetten tot actie. Zo is het bijvoorbeeld nuttig om te vermelden waar burgers heen moeten als ze in hun omgeving een drugspand menen te herkennen.

### 3.5. Effecten en resultaten

De respondenten onderkennen het waterbedeffect. Een respondent stelt dat er momenteel in Limburg criminelen actief zijn die eerder hun werkterrein in Noord-Brabant hadden. Ook in rapportages van de Taskforce wordt onderkend dat criminelen die in Noord-Brabant niet meer ongestoord hun gang kunnen gaan, uitwijken naar Gelderland, België en Spanje. Om deze reden is het delen van informatie cruciaal.

Maar hoewel het waterbedeffect dus de realiteit is, is het niet zo dat de aanpak van ondermijning geen zin heeft. Twee respondenten zijn van mening dat de daadwerkelijke effectiviteit van de aanpak van ondermijning bijna niet is vast te stellen, maar menen wel dat het verstoren van ondermijnende criminaliteit helpt om het probleem in te dammen. Een andere respondent neemt een vergelijkbaar standpunt in. Door met veel meer mensen en met veel meer lef tegen ondermijning op te treden, zijn de afgelopen jaren de makkelijkste vormen van ondermijnende criminaliteit uitgebannen.

Bovendien, zo zegt een respondent, is de winst van de inspanningen van de afgelopen tien jaar dat het probleem van ondermijning definitief op de politieke en bestuurlijke agenda is komen te staan. Er is in Noord-Brabant geen bestuurder meer die nog kan zeggen dat ondermijning in zijn gemeente niet speelt. Ook is de overheid zich veel assertiever gaan opstellen. Vroeger liet de

overheid te veel toe en kon het nog gebeuren dat criminelen in een BMW bij de sociale dienst kwamen voorrijden om daar, gekleed in een kostuum van Armani, hun uitkeringen in ontvangst te nemen. De overheid laat nu veel minder met zich sullen, en dat komt ook de legitimiteit van het overheidsgezag ten goede. Door ondermijning aan te pakken laat de overheid aan burgers zien dat ze bereid zijn om tegen wetsovertredingen op te treden.

Deze slagkracht valt of staat met investeringen in mensen die het daadwerkelijke werk gaan doen. Het geld moet niet gaan naar commissies en platforms die regels bedenken, maar naar mensen die controles uitvoeren. Door een focus te kiezen (industrieterreinen, vakantieparken, havens) en daar mensen op in te zetten, is het mogelijk om ondermijning te verstoren, aldus een respondent.

# 4 Precisie in de aanpak – resultaten uit enquête en interviews

## 4.1. Inleiding

We hebben gezien hoe de ondermijningsproblematiek in Zuid-Holland eruit ziet en welke lessen te trekken vallen uit de strijd tegen ondermijning in Noord-Brabant en Zeeland. We zijn nu op het punt gekomen dat we meer in detail naar de provincie Zuid-Holland kunnen gaan kijken. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de onderzoeksmethoden die we hebben toegepast om de hier gepresenteerde bevindingen op te kunnen leveren. Daarna gaan we in op de aard van de dreiging zoals die zich in contacten met de provincie Zuid-Holland kan manifesteren. Hoe krijgen medewerkers van de provincie met ondermijning te maken? Van welke kwetsbaarheden aan de kant van de provincie kunnen ondermijnende criminelen gebruikmaken? En welke toekomstige risico's zijn er? In de daaropvolgende paragraaf gaan we in op de kijk van de medewerkers op de huidige aanpak van ondermijning. Hoe valt deze aanpak te kenschetsen en wat zijn eventuele verbeterpunten? Vervolgens wijden we een paragraaf aan wat de verbeteringen in de aanpak zouden kunnen inhouden.

## 4.2. Onderzoeksmethoden

Om inzicht te doen over hoe ondermijning aan het werk van de provincie Zuid-Holland raakt en op welke punten de aanpak van ondermijning aangepast dient te worden, hebben we twee rondes diepte-interviews afgenomen en een enquête uitgezet.

### 4.2.1. Diepte-interviews

We hebben de diepte-interviews opgesplitst in twee fasen: fase 1 voorafgaand aan de enquête en fase 2 na de enquête. We hebben in de eerste fase met zeven respondenten gesproken. Op basis hiervan is de strategie voor de enquête bepaald (zie 4.2.2). Nadat de enquête was uitgezet en geanalyseerd, zijn we gestart met de tweede fase van de interviewgesprekken. In totaal hebben we gesproken met zeventien personen, te weten met medewerkers<sup>10</sup> van de verschillende afdelingen (waaronder ook het bestuur) van de provincie en enkele belangrijke externe betrokkenen (Bibob, RIEC). Met hen hebben we in de periode oktober 2020 tot maart 2021 gesprekken gevoerd over hun ervaringen met ondermijning, kwetsbaarheden, toekomstige risico's, de huidige aanpak en hun ideeën over een toekomstige aanpak. De topiclijst hebben we vooraf afgestemd met de opdrachtgever.

Vanwege het coronavirus hebben we de gesprekken gevoerd via Microsoft Teams. De gesprekken zijn opgenomen en later door de interviewers uitgewerkt. Geen van de gesprekken is voortijdig gestaakt; we hebben dus aan alle respondenten al onze vragen kunnen stellen. Door de medewerkers van verschillende afdelingen te interviewen, hebben we zorg willen dragen voor

<sup>10</sup> Adviseur, jurist, hoofd, coördinator, inkoper, gedeputeerde etc. .

een brede kijk op ondermijning in de provincie Zuid-Holland. Ook de partijen die doorgaans minder direct betrokken zijn bij het tegengaan van de ondermijningsproblematiek kunnen belangrijke inzichten hebben; aan dat gegeven hebben we recht gedaan door met hen in gesprek te gaan.

#### 4.2.2. Enquête

In de enquête is aan medewerkers (en stakeholders) van de provincie Zuid-Holland gevraagd of ze mee wilden werken. De medewerkers hadden van 14 december 2020 tot en met 1 februari 2021 de mogelijkheid om via de link die ze per e-mail hadden ontvangen, de vragen te beantwoorden. Deze mail is naar 1600 personen gestuurd. In de tweede week van januari 2021 is een reminder uitgestuurd. De enquête was een combinatie van gesloten en open vragen, waardoor we enerzijds cijfermateriaal konden verzamelen en tegelijkertijd de respondenten de kans gaven om wat meer over hun opvattingen en ervaringen te vertellen. De vragen hadden betrekking op de volgende thema's:

- De achtergrond van de respondent.
- De visie van de respondent op ondermijnende activiteiten.
- De ervaringen van de respondent met ondermijnende activiteiten.
- De kwetsbaarheden en toekomstige risico's met betrekking tot ondermijning.
- De huidige aanpak van ondermijning door de provincie.
- De toekomstige aanpak van ondermijning door de provincie.

Uit de eerste fase van de diepte-interviews kwam naar voren dat het voor respondenten lastig was om met voorbeelden van ondermijning te komen. In overleg met de leden van de klankbordgroep is besloten om naar de zogenoemde 'niet-pluis gevoelens' van ondermijning te vragen. Ook hebben we aan het begin van de enquête drie waargebeurde voorbeelden van ondermijnende

activiteiten beschreven en gevraagd of medewerkers denken dat dergelijke vormen van ondermijning voorkomen in de provincie Zuid-Holland.<sup>11</sup>

In de enquête is de volgende beschrijving van ondermijning gegeven om respondenten een houvast te geven:

*"Onder ondermijning verstaan we al dan niet georganiseerd crimineel gedrag dat zich manifesteert in de bovenwereld en dat legale structuren en besluitvorming misbruikt óf op onrechtmatige wijze beïnvloedt om geldelijk gewin te behalen. Dit betekent dat ondermijning het openbaar bestuur verstoort en een aantasting is van legale, institutionele structuren, het aanzien en de betrouwbaarheid van de provincie, en de legale en de beoogde werking van het samenlevingssysteem. Deze omschrijving laat zien dat ondermijning en integriteit nauw met elkaar verbonden zijn. Dat geldt in het bijzonder daar waar de overheid opdrachtgever is, vergunningen en/of subsidies verleent of anderszins partij is. Ondermijning is dus een breed begrip. Om focus aan te brengen, kijken wij naar ondermijning waar het de portefeuille van de provincie raakt. Bij deze vorm van ondermijning kan de provincie bijvoorbeeld (onbedoeld) ondermijning faciliteren"* (Bestuurlijke opdracht 'Integrale aanpak ondermijning', 2020).

In totaal hebben we 239 ingevulde digitale enquêteformulieren ontvangen, wat neerkomt op een responsratio van 15%. Dit is een lage respons. Na het verstrijken van de deadline hebben we met behulp van het programma Survalyzer de resultaten verwerkt in grafieken en tabellen; deze hebben we vervolgens gebruikt om de resultaten te analyseren.

<sup>11</sup> Deze voorbeelden zijn afgestemd met de opdrachtgever en hadden betrekking op ICT/Opdracht, Subsidie en Vastgoed.



Voor de representativiteit van de resultaten is het belangrijk om op te merken dat de groep respondenten in verschillende opzichten vrij divers is. Zo werkt iets meer dan de helft (53%) van de deelnemers meer dan tien jaar voor de provincie, maar zijn ook de medewerkers die korter in dienst zijn, goed vertegenwoordigd. Van alle respondenten is 13% drie tot vijf jaar werkzaam voor de provincie, 17% een of twee jaar en 9% minder dan een jaar.

De verdeling van de respondenten over de verschillende afdelingen van de provincie wijst erop dat we antwoorden uit veel verschillende hoeken hebben gekregen. Wel is het zo dat medewerkers van de afdelingen Dienst Beheer en Infrastructuur (21%) en Projecten en Programma's (15%) de grootste aandelen in de antwoorden hebben. Zo'n 11% van de respondenten is werkzaam bij de afdeling Samenleving en Economie, 10% bij Bestuur, 8% bij Ruimte en Bodem, 7% bij Mobiliteit en Milieu, 6% bij Water en Groen en 6% bij Facilitaire Zaken. Voorbeelden van minder vertegenwoordigde afdelingen zijn Personeel en Organisatie (3%), Communicatie (1%) en Audit en Advies (0%). Externen zijn vooral werkzaam binnen de sector Omgevingsdienst en Infrastructuur. Andere sectoren zijn Openbaar bestuur en Overheid, Vastgoed, Informatie en Communicatie en Bouwnijverheid.

Het ligt voor de hand dat medewerkers van de afdelingen die meer met de ondermijnings-problematiek te maken hebben, eerder geneigd zijn geweest om de enquête in te vullen. Bovendien zijn sommige afdelingen simpelweg groter dan andere, en ook dat kan een verklaring vormen voor de verschillen in de respons. Er kan dus sprake zijn van een zogenoemde 'bias' in de uitkomsten in de zin dat de enquêtes vooral een beeld geven van de opvattingen van grotere afdelingen die meer voeling hebben met ondermijning als dreiging voor de provincie, maar dat doet onzes inziens niet veel af aan de bruikbaarheid van de resultaten. Als we kijken naar de provinciale processen waar de respondenten bij betrokken zijn dan valt op dat dit niet het geval is: slechts 2% is betrokken bij veiligheid en ondermijning. De meeste respondenten zijn betrokken bij de volgende provinciale processen: Aanbestedingen/opdrachtverlening (54%)

en Projecten en Programma's (46%), Inkoop (31%), Regelgeving (31%), Dienst Beheer en Infrastructuur (29%) en Subsidiëring (29%). De respondenten zijn het minst betrokken bij de processen die te maken hebben met veiligheid en criminaliteit: Handhaving (8%), Gegevensbescherming (7%), Bibob-procedure (5%) en Veiligheid en Ondermijning (2%). Hieronder staat een overzicht van alle provinciale processen waar we naar gevraagd hebben.

## Provinciale processen

Aanbesteding/opdrachtverlening	54%
Projecten en Programma's	46%
Inkoop	31%
Regelgeving	31%
Dienst Beheer en Infrastructuur	29%
Subsidiëring	29%
Bestuurlijke Zaken en Toezicht	13%
Vergunningverlening	13%
Personeel en organisatie (integriteit)	12%
Anders, namelijk	11%
Informatisering en automatisering	11%
Audit en Advies	8%
Handhaving	8%
Gegevensbescherming	7%
Bibob-procedure	5%
Veiligheid en Ondernijning	2%
Zeg ik liever niet	2%

Bij de categorie 'Anders, namelijk' hebben verschillende respondenten als volgt geantwoord: Contact Center, Planning en Control, Relatiemanagement, Ruimtelijke verkenning/onderzoek, Beleidsontwikkeling/-naleving, Bedrijfsvoering en ondersteuning, vormgeving Omgevingsbeleid, onroerende zaken, aan- en verkoop (van grond), besluitvorming, ondersteuning, informatieduiding en advies, contractbeheer, programmamanagement, VTH taken, (monitoring) openbaar vervoer.

In de volgende paragrafen gaan we in op de bevindingen uit de interviews en de enquête. We volgen hierbij een structuur die vergelijkbaar is, maar niet helemaal overeenkomt met de lijst thema's die we in de enquête en de interviews aan de orde hebben gesteld. Met het oog op de zeggingskracht van de boodschap die we willen overbrengen, hebben we hier en daar iets geschoven.

## 4.3. Komt de provincie Zuid-Holland in aanraking met ondernijning?

Zonder meer een van de meest in het oog springende bevindingen is dat de medewerkers van de provincie in hun werk weinig ondernijning zeggen tegen te komen. Vrijwel geen van de interview- respondenten heeft zelf gevallen van ondernijning bij de hand gehad of kan concrete voorbeelden geven van gevallen waarin anderen binnen de provincie met ondernijning te maken hadden. Slecht enkele medewerkers konden specifieke voorbeelden noemen. Zij hadden veelal een achtergrond gerelateerd aan de Bibob-procedure. Het beeld dat op dit punt uit de enquête naar voren komt, is genuanceerder, maar wijkt niet wezenlijk af van de bevindingen van de interviews.

### 4.3.1. Ervaringen met ondernijnde activiteiten

We hebben in de enquête en later ook in fase twee van de diepte-interviews een onderscheid gemaakt tussen zogenoemde 'niet-pluis gevoelens', waarbij het gaat om vermoedens dat er iets speelt dat met ondernijnde activiteiten te maken heeft en duidelijke (pogingen) tot ondernijnde activiteiten. Ook hebben we gevraagd naar ervaringen van de medewerkers zelf en naar die van mensen in de directe werkomgeving van de medewerkers.

Van alle enquête-respondenten is 16% in de afgelopen twee jaar in de eigen directe werkomgeving 'niet-pluis gevoelens' tegengekomen. 12% heeft deze gevoelens gehad over iets wat ze zelf hebben meegemaakt. Verder heeft 7% (pogingen tot) ondernijning in de directe werkomgeving gezien en heeft 3% zelf (pogingen tot) ondernijning meegemaakt. Het vaakst ging het om 1 of 2 keer. Zoals zoveel cijfers zijn ook de uitkomsten van onze enquête voor meerdere uitleg vatbaar. Enerzijds gaat het in absolute zin om lage aantallen over een vrij lange periode, maar anderzijds zijn het toch substantiële minderheden die melding maken van incidenten. Om een wat beter idee te krijgen van de aard en de omvang van de problemen die de medewerkers constateren, hebben we

ook gekeken naar de uitleg die ze in de enquête hebben gegeven bij 'niet-pluis gevoelens' en (pogingen tot) ondermijning. Eerst beschrijven we welke afdelingen betrokken zijn en om welke provinciale processen het bij die ervaringen met ondermijnende activiteiten gaat.

#### 4.3.2. Betrokken afdelingen en provinciale processen

De medewerkers uit de enquête die in aanraking zijn geweest met (pogingen tot) ondermijnende activiteiten of 'niet-pluis gevoelens' zijn voornamelijk werkzaam op de afdelingen Samenleving en Economie, Beheer en infrastructuur, Water en Groen en Bestuur.

Niet alle vormen van provinciaal handelen zijn even gevoelig voor ondermijnende activiteiten. Uit de enquête blijkt dat 'niet-pluis gevoelens', in de directe werkomgeving én in het eigen werk, bij alle genoemde vormen van provinciaal handelen<sup>12</sup> voorkomen. Respondenten konden ook de categorie 'Anders, namelijk' kiezen waarbij de antwoorden ingaan op 'aankoop ontroerend goed', 'medewerking tot gebruik provinciaal eigendom', 'vastgoedtransacties' en 'huisvesting arbeidsmigranten'. Daarnaast werden processen met betrekking tot privacy genoemd, bijvoorbeeld 'uitvoering van opdrachten conform privacyregelgeving' en 'AVG'.

De helft (50%) van de gemelde 'niet-pluis gevoelens' in de *directe werkomgeving* had betrekking op een voorval dat te maken had met subsidiëring; 42% van de gemelde 'niet-pluis gevoelens' had te maken met aanbestedingen of opdrachtverlening. 34% van de 'niet-pluis gevoelens' in de directe werkomgeving had betrekking op de categorie 'Anders, namelijk'. De overige provinciale processen worden minder vaak genoemd: 'Vergunningverlening' (8%), 'Handhaving' (8%) en 'Regelgeving' (5%).

Van de niet-pluis gevoelens in het *eigen werk* had 32% met subsidiëring te maken en 50% met aanbestedingen of opdrachtverlening. Daarna volgt de categorie 'Anders, namelijk' (29%). De andere provinciale processen worden ook hier weer beduidend minder vaak genoemd: 'Vergunningverlening' (11%) 'Handhaving' (4%) en 'Regelgeving' (4%).

Daarnaast hebben we gevraagd naar (*pogingen*) tot ondermijnende activiteiten. Bij de categorie 'Anders' worden de volgende antwoorden gegeven: 'verhuur pand', 'obstructie rijk', 'groot bedrag uitgeven bij 1 aanbieder zonder zorgvuldig in te kopen', 'collega's werken als bedrijf in dezelfde branche en contractanten waar ze namens de provincie ook aan en mee samenwerken (schijn van belangenverstremming)'.

(Pogingen tot) ondermijnende activiteiten in de directe werkomgeving komen voor bij medewerkers die zich bezighouden met alle vormen provinciale processen, behalve bij 'Regelgeving'. De (pogingen tot) ondermijning in de directe werkomgeving van de medewerkers hadden voor 59% betrekking op 'Subsidiëring', 35% op de categorie 'Anders, namelijk' en voor 18% op 'Aanbestedingen/ opdrachtverlening'. Zowel bij 'Vergunningverlening' als 'Handhaving' ging het om 6%.

Bij (pogingen) tot ondermijnende activiteiten in het eigen werk komen zowel 'Regelgeving', 'Vergunningverlening' en 'Handhaving' niet voor. Van deze gevallen in het eigen werk van de respondenten heeft 50% betrekking op 'Subsidiëring', 25% op 'Aanbestedingen/opdrachtverlening' en 25% op de categorie 'Anders, namelijk'.

<sup>12</sup> Het gaat om 'Aanbestedingen/opdrachtverlening', 'subsidiëring', 'vergunningverlening', 'regelgeving' en 'handhaving'. Voor overige vormen konden respondenten de optie 'Anders, namelijk' selecteren.

### 4.3.3. Vormen van ondermijning<sup>13</sup>

Niet alle vormen van ondermijning komen even vaak voor. Bij zowel de 'niet-pluis gevoelens' als (pogingen tot) ondermijnende activiteiten komen 'Frauduleuze/oneigenlijke aanvragen' en 'Anders, namelijk' het vaakst voor. Hier worden antwoorden ingevuld met betrekking tot witwassen, misleiding, omzeiling wetgeving, beïnvloeding, schending van privacy, onjuiste/onduidelijke informatie aanleveren, onzuivere externe partij. Een respondent zegt het volgende over een onzuivere externe partij: *"Onduidelijkheid over je gesprekspartner: lijkt bedrijf x te zijn, maar er zit een hele wereld van andere bedrijven achter. Je weet dus niet namens wie je gesprekspartner aan tafel zit."*

Niet-pluis gevoelens hebben betrekking op alle vormen van ondermijning. In (iets meer dan) de helft gaat het om 'Frauduleuze en oneigenlijke aanvragen': 50% in de directe werkomgeving en 54% in het eigen werk. Daarna komt de categorie 'Anders, namelijk': 34% in de directe werkomgeving en 29% in het eigen werk. Op de derde plek staat 'Passeren van een ambtenaar': zowel 21% in de directe werkomgeving als in het eigen werk. De overige percentages zijn bij 'Omkoping' (8% in de directe werkomgeving en 7% in het eigen werk), 'Infiltratie' (5% in de directe werkomgeving en 11% in eigen werk) en 'Corruptie' (8% in de directe werkomgeving en 7% in het eigen werk), 'Bedreigingen' (5% in de directe werkomgeving en 7% in het eigen werk).

Bij (pogingen tot) ondermijnende activiteiten was in geen gevallen sprake van 'Infiltratie' of 'Bedreiging/intimidatie'. De meeste gevallen hadden betrekking op 'Frauduleuze/oneigenlijke aanvragen'. Bij 59% in de directe werkomgeving en 38% in het eigen werk. Daarna werd 'Anders, namelijk' het vaakst genoemd. Bij 29% in de directe werkomgeving en 35% in het eigen werk.

<sup>13</sup> In deze enquête is gevraagd naar de volgende vormen: 'Frauduleuze/oneigenlijke aanvragen', 'Omkoping', 'Corruptie', 'Passeren van een ambtenaar', 'Infiltratie', 'Bedreiging/intimidatie'. Voor overige vormen konden respondenten de optie 'Anders, namelijk' kiezen.

Op de derde plek staat 'Omkoping'. Bij 6% in de directe werkomgeving en 25% in het eigen werk. Hierna volgen 'Corruptie' (13% en 6%)<sup>14</sup> en 'Passeren ambtenaar' (13% en 6%).

### 4.4. Voorbeelden

Medewerkers hebben verschillende voorbeelden van ondermijning gegeven die betrekking hebben op 'niet-pluis gevoelens' en daadwerkelijke (pogingen) tot ondermijning. Voorbeelden van 'niet-pluisgevoelens' hebben betrekking op 'een onveilige omgang met data van externe partijen', 'beïnvloeding van een gedeputeerde (via het netwerk)', 'verkeerd handelen van een aannemer die in opdracht van de provincie met wegonderhoud bezig was', 'het leveren van systemen waarvan bekend is dat deze niet voldoen aan de wettelijke eisen', 'nauwe banden tussen een aanvrager en B&W gemeente (vermenging van private en publieke belangen in gemeente)', 'het negeren van objectief ambtelijk advies om een persoonlijk contact in het bedrijfsleven te kunnen bevoordelen', 'het betrekken van de gemeenteraad ging erg gemakkelijk voor het aanvechten van een wijziging van het bestemmingsplan', 'een adviseur met meerdere petten', 'oneigenlijk toe-eigenen van financiële compensatie', 'meer foutieve-bedenkelijke declaraties', 'onduidelijke geldstromen - mogelijk witwassen', 'poging om opdrachten te verkrijgen of een poging om via een omweg informatie te verkrijgen die men niet via de reguliere weg kreeg'. Een respondent noemt het volgende: *"Als opdracht bij afdeling x niet lukt, een bekende bij afdeling y benaderen. Ook het bewust opknippen van opdrachten om onder 50k te blijven. Ook; via subsidies bedrijven opdracht geven wat eigenlijk een inkooptraject had moeten zijn (klein bedrag)"*.

<sup>14</sup> Het eerste percentage heeft betrekking op de directe werkomgeving en het tweede percentage op het eigen werk.

De voorbeelden van (pogingen tot) ondermijnende activiteiten zijn geringer. Medewerkers noemen de volgende voorbeelden: 'een groot bedrag uitgeven bij een aanbieder zonder zorgvuldig in te kopen', 'een leverancier wilde disfunctioneren onder het tapijt vegen', 'doordat er "gekke" trajecten en organisaties verschenen tijdens subsidieprocedures', 'zoete broodjes bakken en vragen als: "als ik nu dit voor je doe", 'een aanvrager die geen inzage wil geven in de financiële gegevens' en 'pogingen om zaken te achterhalen waardoor chantage mogelijk is'. Een respondent zegt: *"Aanvraag voor subsidie voor zaken die al door andere overheden gesubsidieerd worden en waarvoor geen bedrijfsgegevens gedeeld zouden worden, dus wel op basis van een businesscase beweren dat subsidie nodig was, maar geen onderbouwing geven technisch"*.

De respondenten noemen fraudegevallen die in een ver verleden hebben gespeeld, wijzen op de privacy-risico's die samengaan met het gebruik van de producten en diensten van softwaregiganten, kunnen alleen vage vermoedens geven, of noemen vormen van beïnvloeding die misschien niet wenselijk, maar niet illegaal zijn, bijvoorbeeld van contacten tussen bedrijven en bestuurders. Ook burgers die een grens over gaan in een poging om bij een aanvraag voor een subsidie het onderste uit de kan te halen, zien we in de enquête terugkomen als aanstichters van (pogingen tot) ondermijning. Geen van de voorbeelden wijst direct op de betrokkenheid van criminele netwerken of op zaken als drugs- of mensenhandel.

#### 4.4.1. Gering aantal incidenten?

Deze voorbeelden geven onvoldoende grond om te veronderstellen dat de medewerkers van de provincie Zuid-Holland op grote schaal te maken krijgen met ondermijning. Nu is het verleidelijk om dit gebrek aan duidelijke, directe ervaringen met zwaardere vormen van ondermijning toe te schrijven aan een gebrek aan waakzaamheid en/of aan kennis bij de respondenten, en enkele interview-respondenten hebben deze verklaringen in de gesprekken inderdaad als mogelijkheden aangevoerd. Ook in de enquête gaven respondenten

meerdere malen aan onvoldoende kennis te hebben over wat ondermijning inhoudt. In deze lezing van de cijfers ligt de onbekendheid met het fenomeen aan de grondslag van de beperkte ernst van het fenomeen zoals het uit ons onderzoek naar voren komt. Medewerkers zijn zich onvoldoende bewust van wat ondermijning inhoudt en van de manieren waarop ze ermee te maken krijgen, en dat leidt dan tot een gebrek aan waakzaamheid waardoor ondermijning onopgemerkt blijft.

Echter, er zijn ook interview-respondenten die wijzen op een aantal andere factoren die verklaren hoe het kan dat provincied medewerkers weinig met ondermijning te maken krijgen. Zo refereren enkelen van hen aan de bouwfraude van 2003, maar leggen daarbij uit dat de procedures op dat gebied zo zijn dichtgetimmerd dat het bijna onmogelijk is dat de provincie langs die route nog met ondermijning in aanraking komt. Ook bij aanbestedingen is dit het geval. Een medewerker merkt op dat alles gecontroleerd wordt voordat de provincie tot betaling overgaat. De openbare inschrijvingen moeten al aan een hoop eisen voldoen, en in het vervolg van het traject schakelt de provincie externe partijen in (bijvoorbeeld ingenieursbureaus) die betalingsadviezen geven. Voor ondermijnende criminaliteit ligt hier volgens de respondenten niet veel ruimte meer.

Eenzelfde argumentatie wordt ook wel aangehaald met betrekking tot de wet Bibob: een medewerker stelt dat de provincie door de toepassing van de wet eventuele pogingen tot ondermijning afbreekt voordat het daadwerkelijk tot ondermijnende criminaliteit komt. Het is voor een aanvrager van een subsidie of vergunning toegestaan om zich zonder bericht of opgaaf van redenen terug te trekken uit de procedure. Dit komt voor, maar het is in dergelijke gevallen moeilijk om vast te stellen of het daadwerkelijk om ondermijning gaat. En als het om ondermijnende criminaliteit zou gaan, duidt de terugtrekking er volgens respondenten dus op dat ondermijnende criminelen langs een andere weg dan via de provincie hun doel proberen te bereiken.

In deze lezing van de bevindingen is het dus de vraag of de provincie Zuid-Holland in haar werkzaamheden veel met ondermijning te maken krijgt. Of misschien dat we met deze antwoorden van de medewerkers daar onvoldoende zicht op hebben gekregen. Een gegeven dat deze interpretatie kracht bijzet, is dat we zowel in de interviews als in de enquête de lat laag hebben gelegd. Ten eerste hebben we een brede definitie van ondermijning gehanteerd, wat betekent dat de medewerkers er van alles onder kunnen laten vallen.

Daarnaast hebben we niet alleen naar de ervaringen van de personen zelf gevraagd, maar ook naar wat zij in hun directe omgeving hebben gezien. Als er dus medewerkers zijn die om wat voor reden dan ook (schroom, onbekendheid met het fenomeen ondermijning) bepaalde ervaringen niet gedeeld hebben, is er nog altijd de kans dat deze ervaringen via andere personen alsnog in het onderzoek zijn terechtgekomen. Dit laatste geeft ook nog een kans op doublure: wellicht hebben meerdere mensen hetzelfde incident in gedachten gehad toen ze de enquête invulden; het is dus niet zo dat elke melding een uniek, apart incident betreft.

Ten derde hebben we niet alleen naar duidelijke, concrete gevallen gevraagd, maar ook naar vermoedens dat er iets 'niet plus' was. Ook in dit opzicht hebben we de lat laag gelegd: ondermijning is een schimmig fenomeen en de daders proberen dat zo te houden, dus wellicht is het veel gevraagd voor de respondenten om duidelijke voorbeelden te geven. Om deze reden hebben we de respondenten de kans gegeven om ook gevallen waar ze niet helemaal zeker over waren, als voorbeelden te noemen. Ook dit heeft evenwel niet geleid tot hogere aantallen gemelde ervaringen.

De ernst van de ondermijningsproblematiek in het geografische gebied Zuid-Holland staat buiten kijf. Ondermijning komt voor in Zuid-Holland, en een groot deel van de enquête-respondenten erkent dit. Op de vraag of enkele door ons geschetste vormen van ondermijning voorkomen in Zuid-Holland, antwoordt 69% 'ja, soms'. "Als het elders in de samenleving plaatsvindt, moet

het ook hier gebeuren", zegt een van hen in de toelichting. Ongeveer een derde (31%) geeft aan 'niet te weten' of deze vormen van ondermijning voorkomen. Daarnaast is 67% van de respondenten het eens met de stelling dat ondermijning hen persoonlijk kan raken. Maar hoewel ondermijning in Zuid-Holland een probleem is, is minder duidelijk dat de provincie Zuid-Holland, het bestuursorgaan, op grote schaal met ondermijning te maken krijgt. Tegelijkertijd zien we dat de eerder genoemde percentages laten zien dat ondermijning voorkomt. Slechts enkele kleine/lichte incidenten kunnen al grote consequenties hebben. Maar hoewel het onderzoek hier slechts aanwijzingen heeft kunnen verschaffen en geen volledige duidelijkheid heeft kunnen geven, zijn we wel gestuit op veel kwetsbaarheden die van belang zijn voor de aanpak waarmee de provincie ondermijning in relatie tot haar eigen handelen tegengaat.

## 4.5. Kwetsbaarheden en toekomstige risico's

Medewerkers noemen verschillende kwetsbaarheden waardoor de provincie momenteel in aanraking kan komen met ondermijnende activiteiten. Ook geven ze zicht op waar toekomstige risico's van ondermijning. We beginnen met de kwetsbaarheden.

### 4.5.1. Kwetsbaarheden

**Medewerkers** noemen uiteenlopende kwetsbaarheden van de provincie waardoor zij een risico op ondermijning loopt. Deze hebben betrekking op (1) specifieke sectoren (2) de manier van werken en (3) de wetgeving en regulering.

**Sectoren.** Medewerkers signaleren kwetsbaarheden die specifiek betrekking hebben op bepaalde sectoren. Het gaat om vastgoed, ICT, subsidieverlening, aanbestedingen/opdrachtverlening of projecten gericht op energie/duurzaamheid en innovatie. Enkele respondenten noemen de Rotterdamse havens en recreatieparken (en de huisvesting van arbeidsmigranten) als risicolocaties. Ook wordt genoemd dat ondernemers kwetsbaarder zijn voor criminele

activiteiten (bijvoorbeeld restaurants die vanwege de coronacrisis het hoofd niet boven water kunnen houden).

**Manier van werken.** Medewerkers geven aan dat de werkcultuur ervoor zorgt dat de provincie kwetsbaar is. De volgende antwoorden worden zoal gegeven: 'een mechanische en automatische manier van werken', 'tijdgebrek' (ze vinden dat het teveel tijd kost als er nog een Bibob-onderzoek moet worden gestart), 'naïviteit', 'weinig bewustzijn', 'bestuurlijke druk (realisatiekracht maakt blind)', 'handelen op basis van vertrouwen', 'wisseling van personeel', 'steeds meer inhuur van externen (bv. zzp-ers, bv'tjes, ICT, onderaanneming) waardoor er ook weinig zicht is op hun achtergrond', 'weinig maatschappelijk bewustzijn en inlevingsvermogen in motieven', 'gebrek aan kennis en expertise', 'het feit dat het bedrijfsleven zo vanzelfsprekend in de lead is', 'steeds meer vertrouwen op systemen', 'weinig structurering/samenhang (iedereen doet maar wat)' en 'niet altijd kan/wordt alles gecontroleerd (bijvoorbeeld een subsidietraject)'. Werkprocessen zijn zo strak ingericht waardoor medewerkers zich strak aan het budget of de planning moeten houden. Een medewerker van de Bibob-afdeling ervaart bijvoorbeeld weerstand van collega's van andere vakafdelingen die druk uitoefenen dat ze vaart moeten maken met de Bibob-procedure.

**Wetgeving en regulering.** Medewerkers noemen verschillende kwetsbaarheden op het terrein van de huidige wetgeving en regulering. Zo wordt aangegeven dat een toets op participatietrajecten ontbreekt en dat er geen screening is van externe partners bij gezamenlijke financiering. De wetgeving zou achter feiten aanlopen, procedures zijn te omslachtig en het sanctiebeleid is niet streng genoeg. Een respondent zegt: *"Ik denk dat er te veel ruimte is voor 'sjoemelen' door externe partijen. Er wordt m.i. te weinig gewezen op fraude en evt. sancties. Het sanctiebeleid is niet streng genoeg, en bovendien niet makkelijk om mee te werken."* Andere antwoorden zijn: 'weinig aandacht voor kleine opdrachten - bijvoorbeeld inkoopprocessen gaan nog over veel schijven met of zonder de inmen-ging', 'er zijn nog veel U-bochten mogelijk' en 'vaak gaat het om veel achteraf repareren van niet gevolgde procedures'. Ook wordt vaak aangegeven dat 'een

sterke rol van bestuur wordt gemist' en 'dat er geen sterk staande ambtelijke structuur is' waardoor de provincie kwetsbaar is.

Verschillende interview-respondenten wijzen erop dat ondermijning overal voorkomt waar geld te halen valt. Het feit dat er aanzienlijke bedragen gemoeid zijn met de dagelijkse werkzaamheden van de provincie, roept dus ondermijningsrisico's op. De respondenten noemen het vergeven van subsidies en het doen van aanbestedingen als processen waarlangs publiek geld in verkeerde handen kan vallen. Met name bij de provincie is veel geld beschikbaar voor subsidies wat criminelen aantrekt. Ook zijn vastgoedtransacties met de provincie aantrekkelijk voor criminele netwerken omdat die zo hun criminele gelden wit kunnen wassen. Door grond van de provincie te kopen, hebben criminele netwerken bijvoorbeeld de mogelijkheid om diezelfde grond ver boven de marktwaarde door te verkopen om zo crimineel geld op een ogenschijnlijk legitieme manier in de legale economie te krijgen. Bovendien kunnen criminele netwerken vastgoedtransacties afsluiten om de hand te leggen op geschikte locaties om bijvoorbeeld drugs te produceren of illegale prostitutie te bedrijven.

Ook verleent de provincie vergunningen, waarmee het externe partijen in staat stelt om geld te verdienen; daar zit een risico aan vast dat een vergunning illegale activiteiten (bv. arbeidsuitbuiting of witwassen) faciliteert. Hier bestaat eveneens een risico dat de provincie onbedoeld bijdraagt aan ondermijnende activiteiten, al noemen de respondenten dit veel minder vaak dan subsidies en aanbestedingen. Verder wijzen verschillende respondenten in de enquêtes en de interviews op de digitale kwetsbaarheden van de provincie. In de ICT-systemen van de provincie zit informatie die van grote waarde kan zijn voor externe partijen met financiële belangen, dus het is niet uit te sluiten dat de ondermijnende criminaliteit zich op enig moment hier ook op gaat richten. Een ander punt dat verschillende interview- en enquête-respondenten hebben genoemd als aantrekkelijk voor ondermijnende criminaliteit, is de gevoelige informatie die de provincie in handen heeft. De contactgegevens

van provinciemedewerkers en Statenleden is interessant voor wie door middel van bedreiging de besluitvormingsprocessen van de provincie wil beïnvloeden. Ook 'inside information' over aanbestedingen of vastgoedtransacties kan interessant zijn voor criminele netwerken; ze kunnen daar hun operaties op aanpassen. En dan zijn er nog de persoonsgegevens die de provincie heeft opgeslagen, niet alleen van medewerkers en Statenleden, maar ook van burgers. Als deze gegevens onvoldoende beveiligd worden, kunnen ze in handen vallen van criminelen, die er vervolgens identiteitsfraude mee kunnen plegen.

De methodes die hackers gebruiken, worden steeds geavanceerder, en dat terwijl volgens een van de interview-respondenten veel mensen in Nederland (niet alleen bij de provincie Zuid-Holland) vrij laks zijn als het aankomt op het beveiligen van informatie. Meer in relatie tot de provincie wijst deze respondent op het gegeven dat recentelijk 14% van de medewerkers heeft geklikt op een link die de provincie zelf had aangemaakt in het kader van een actie om de bewustwording rond phishing te verhogen. De provincie moet dus voorzichtig en gewetensvol omspringen met de voor criminelen interessante informatie die in de systemen van de provincie zijn opgeslagen; ook dit is een van de zaken via welke de provincie Zuid-Holland met ondermijning te maken kan krijgen.

#### 4.5.2. Toekomstige risico's

Het merendeel van de medewerkers is van mening dat 'de provincie Zuid-Holland een groot risico op ondermijnende activiteiten die de portefeuille van de provincie raken loopt'. Bij de stelling hierover geeft 59% aan het hiermee 'eens' te zijn en 5% is het 'helemaal eens'. Ongeveer een derde (31%) is het 'oneens' met de stelling en 5% 'helemaal oneens'. Toekomstige risico's liggen volgens medewerkers op het terrein van (1) specifieke sectoren/vakgebieden, (2) de samenwerking, positie en cultuur van de provincie en (3) brede ontwikkelingen. Voor een deel overlappen deze risico's met waar de kwetsbaarheden van de provincie liggen.

**Vakgebied/sector.** Medewerkers noemen de volgende terreinen waar ondermijnende activiteiten zich steeds vaker voor zullen doen: 'cybersecurity', 'Omgevingswet', 'Openbaar Vervoer', 'grondstoffen en gronden', 'complexe themadoorsnijdende opgaven (bv. klimaatadaptatie, mitigatie, circulair, energiestrategie)', 'fondsen die gericht zijn op het steunen van ondernemers', 'inkoop', 'vergunningen', 'subsidies', 'aangebestedingen', 'ICT', 'data-gedreven en digitale beïnvloeding (ransomware, diefstal intellectual property)', 'technologie (apps, serious games of algoritmen)', 'energietransitie', 'onderhoud wegen', '(informatie over) toekomstige woningbouwprojecten', 'verdachte grondtransacties', '(vooraf inzicht krijgen in) ambities en plannen van de provincie', 'onder het nom van 'duurzaamheid' duurdere offertes aanbieden' en 'manipulatie van input/output door externen'.

**Samenwerking, positie en cultuur.** Allereerst zien medewerkers risico's in 'de samenwerking met externe partijen', 'de publiek-private samenwerking (de ongezonde vermenging tussen publiek-private belangen)', 'de relatie tussen de politiek – bedrijfsleven en de ambtelijke uitvoering (ook hier spelen weer spanningen en hebben de politiek en het bedrijfsleven veel macht)'. Een medewerker geeft aan: *"Ambtenaren zijn na 30 jaar liberalisering niet zelfverzekerd genoeg om op ooghoogte met bedrijfsleven te praten. We zouden veel meer bewust moeten zijn dat wij belastinggeld herverdelen voor publieke taken. Het feit dat bedrijfsleven zo vanzelfsprekend in de lead is bij technische en financiële vraagstukken is kwalijk."* Andere antwoorden die worden gegeven zijn: 'meer hybride organisatievormen', 'kwetsbaar bestuur (gevoeliger voor omkoping en voor het eigen imago)', de verschuiving van verantwoordelijkheden/taken (bv. eerst onafhankelijke accountant) en 'de veranderde rol van de overheid (verschoven van een rechtmatige naar presterende netwerkende responsieve overheid)'. Ook worden verschillende antwoorden gegeven over de positie van de provincie: 'zij vervult steeds meer de rol van opdrachtgever/regisseur' en 'treedt op als bemiddelaar/intermediair'. Ook noemen respondenten verschillende onderdelen van het werk: 'strengere subsidieregels', 'meer budget dat beschikbaar



komt', 'deregulering', 'minder sociale controle door meer thuiswerken (en de digitalisering die daarmee samenhangt)', en 'de (toenemende) druk om te realiseren'.

**Brede ontwikkelingen.** Medewerkers noemen de klimaat- en coronacrisis ('dit zorgt ook voor een *struggle for life* bij ondernemers en dus nieuwe toetreders die niets of niemand ontzien om snel te cashen'), 'AVG (faciliteert het minder zichtbaar maken van criminele activiteiten)', 'druk op de bouw', 'digitalisering (van systemen maar ook van het onderlinge contact)', 'vervaging tussen ondermijning en criminaliteit (ook door versplintering van maatschappelijke organisaties)', 'vergroffing van geweld in de samenleving en de individualisering waardoor slachtoffers minder snel aankloppen', 'complexere financiële constructies', 'toenemende ruimtedruk door economische en demografische ontwikkelingen (hierdoor stijgen grondprijzen en worden belangen om bestemmingen te kunnen wijzigingen steeds groter)' en 'politieke golfbewegingen'.

## 4.6. De huidige aanpak

### 4.6.1. Draagvlak

Binnen de provincie Zuid-Holland bestaat zeker draagvlak voor initiatieven van de provincie om iets tegen ondermijning te doen. Bijna alle respondenten waren het eens (59%) of helemaal eens (38%) met de stelling dat de provincie Zuid-Holland een rol heeft bij het voorkomen en bestrijden van ondermijning. Slechts 3% van de respondenten is het hiermee 'oneens' en 1% is het er 'helemaal mee oneens'. Ook is er een hoge bereidheid om melding te maken van vermoedens van ondermijning: 79% van de respondenten zegt dat altijd te doen.

Daarnaast zijn veel respondenten het eens (62%) of helemaal eens (28%) met de stelling dat de provincie Zuid-Holland een aandeel heeft in het ontstaan van ondermijning, bijvoorbeeld door het onbewust te faciliteren of door het niet hard genoeg aan te pakken. Slechts 8% is het hiermee oneens en 2% antwoordde

'helemaal oneens'. De meerderheid van de respondenten is dus van mening dat de provincie verantwoordelijk is voor het verminderen en aanpakken van ondermijning.

### 4.6.2. Is de provincie voldoende toegerust?

De wil om iets tegen ondermijning te doen, is er dus wel, maar daarnaast lijkt er vooral onduidelijkheid te bestaan. Een behoorlijk aantal enquête-respondenten (45%) zegt niet te weten of de provincie voldoende is toegerust om ondermijning aan te pakken, of heeft hier geen mening over. Uit hun toelichtingen blijkt dat ze eenvoudigweg de kennis missen om hier iets over te kunnen zeggen. Velen van hen geven in hun toelichting aan dat ze dit gewoon niet weten, dat ze er geen zicht op hebben, te kort bij de provincie werken of geen ervaring op dit thema hebben.

Uit de antwoorden op de vraag of de medewerkers en het provinciebestuur zich voldoende bewust zijn van de risico's van ondermijning komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Meer dan de helft van de enquête-respondenten (52%) weet niet of het bestuur en de provincie medewerkers zich voldoende bewust zijn van (de urgentie van) het probleem ondermijning. Ook hier geven veel respondenten aan dat ze 'geen idee hebben', er 'geen zicht op hebben', 'er weinig over horen' of dat ze 'nog te kort bij de provincie werken om dit te weten'.

In de interviews komt een wat duidelijker beeld naar voren met betrekking tot het bewustzijn van de provincie. Een door verschillende interview-respondenten uitgesproken bedenking bij de huidige aanpak van ondermijning is dat er nog te weinig bewustzijn is omtrent de manieren waarop de provincie ondermijning in de hand kan werken. Er zijn bijvoorbeeld individuele beslissingen die samen onbedoeld ondermijning kunnen faciliteren. Algemene regelgeving kan in individuele gevallen onbedoeld tot kwetsbaarheid voor ondermijning leiden. Een voorbeeld kan dit punt verduidelijken. Als in het buitengebied een bestemming niet meer rendabel is (bijvoorbeeld een landbouwbedrijf of vakantiepark)

en een eigenaar wil op een andere manier met zijn grond of vastgoed op een eerlijke manier geld verdienen dan loopt hij aan tegen kaders die de provincie op basis van economisch en ruimtelijk beleid heeft vastgesteld. In een dergelijke situatie is er een sterkere prikkel voor de eigenaars om toe te geven als ze worden benaderd door criminele netwerken die op zoek zijn naar een plek om drugs te produceren, arbeidsmigranten illegaal te huisvesten en/of adresfraude te plegen. Al dan niet om ruimte te verhuren, dan wel te verkopen. Met een meer strategische blik op dit soort beslissingen kan de provincie er dus voor zorgen dat ondermijnende criminelen minder ruimte krijgen.

Maar volgens verschillende medewerkers is men ook op bestuurlijk niveau te weinig bezig met wat de activiteiten van de provincie betekenen voor de dreiging van ondermijning. Een interview-respondent merkt op dat de GS het beleid toetst op allerlei criteria, maar niet op de veiligheid van de provincie. De GS doordenkt de consequenties van het provinciale beleid op bijvoorbeeld de economie en de ruimtelijke inrichting, maar denkt te weinig na over de vraag of het beleid ondermijnende criminelen in de kaart speelt. Het thema heeft in deze opzichten nog te weinig prioriteit, en ook dat heeft te maken met een te gering bewustzijn van hoe ondermijning werkt.

#### 4.6.3. De grondhouding van provincieambtenaren

Wellicht heeft dit gebrek aan een strategische blik ook te maken met een ander belangrijk punt dat in de interviews ter sprake is gekomen, namelijk het gegeven dat medewerkers van de provincie nog geen duidelijke keuze hebben gemaakt in de afwegingen waar ze in het aanpakken van ondermijning voor komen te staan. Een door verschillende interview-respondenten opgemerkte zwakke plek in de huidige aanpak van ondermijning is namelijk de servicegerichtheid van provincieambtenaren, juist in de processen die in de vorige paragraaf als kwetsbaarheid zijn benoemd. De waakzaamheid die nodig is om ondermijning te signaleren, verhoudt zich soms moeilijk tot de wens van provincieambtenaren om met hun contacten mee te denken en om op hun vakgebied zaken voor elkaar te krijgen.

Een van de interview-respondenten legde uit dat sommige transacties en trajecten waar de provincie bij betrokken is, raken aan familiebedrijven waar de betrokkenen een sterke emotionele band mee hebben. De aankoop van grond of de aanvraag van een subsidie of vergunning kan emoties oproepen waar de provincie begrip voor moet tonen om te voorkomen dat mensen hun hakken in het zand gaan zetten en nergens meer aan mee willen werken. Als de medewerkers van de provincie hier niet behoedzaam zijn, krijgen de betrokken burgers al snel het idee dat de overheid hen allerlei zaken wil opleggen.

Een alertheid met betrekking tot ondermijningsrisico's kan maken dat medewerkers van de provincie een soort wantrouwen uit gaan stralen in contacten die toch al gevoelig liggen; het kan bijdragen aan het wantrouwen – en soms zelfs de vijandigheid – onder burgers, zeker als de overheid plannen heeft waar de belangen van bepaalde burgers voor moeten wijken. Hier moeten provincie-medewerkers dus een keuze maken tussen twee zaken die voor de provincie allebei belangrijk zijn: enerzijds het vermogen om empathie te tonen, anderzijds de alertheid en de wil om bij signalen van ondermijning te doen wat nodig is, met mogelijk schadelijke gevolgen voor de verstandhouding tussen de overheid en burgers.

Daarnaast merken de interview-respondenten ook wel op dat de medewerkers te netjes zijn in de zin dat ze zich niet kunnen voorstellen dat mensen zich inlaten met ondermijnende criminaliteit. In zekere zin gaat ondermijnende criminaliteit hun voorstellingsvermogen te boven omdat ze ervan uitgaan dat mensen zich gewoon aan de wet houden. Mede met het oog op het goed houden van de relaties willen de medewerkers niet te snel het slechtste denken van de mensen met wie ze onderhandelen. Voor het beleid van de provincie op allerlei terreinen is het nodig dat de vakafdelingen tot zaken komen, en daar is ook een zekere empathie voor nodig. Maar waar ligt dan de balans? Die vraag is nog onbeantwoord, en ook hier zou een strategische blik kunnen helpen. Een duidelijke visie op de rol van de provincieambtenaar in het tegengaan van ondermijning kan helpen om ervoor te zorgen dat de medewerkers van de provincie in de omgang met externe partijen voor de juiste opstelling kiezen.

## 4.7. De toekomstige aanpak

### 4.7.1. Bewustwording

De eerste en meest genoemde oplossingsrichting houdt verband met de onduidelijkheid die we in de vorige paragraaf hebben geconstateerd. Uit de enquête-resultaten spreekt duidelijk dat de medewerkers bewustwording over ondermijningsrisico's belangrijk vinden. 69% van de medewerkers vindt het nodig om de bewustwording over de aanpak van ondermijning te vergroten. Slechts 4% vindt het niet nodig om voor meer bewustwording te zorgen. Zij geven aan dat er al genoeg bewustwording is en dat besluitvorming al genoeg lagen heeft. Ook vindt een respondent dat er geen angst gezaaid moet worden en een andere respondent stelt dat het tegengaan van ondermijning een zaak is voor degenen die ervoor zijn opgeleid. 27% weet het niet of heeft op dit punt geen mening.

Uit de toelichting op de antwoorden op deze vraag blijkt duidelijk dat mensen ook zichzelf bedoelen als ze een vergroting van de bewustwording bepleiten; ze willen zelf ook meer bewust worden gemaakt van de risico's van ondermijning. *"Kom met praktijkvoorbeelden en zet ze op ons intranet"*, zegt een respondent. *"Bewustwording door voorbeelden delen en deze niet weg te moffelen door bestuurlijke gevoeligheid"*, luidt de oproep van een ander. Een derde respondent wijst op de mogelijkheid dat ondermijnende criminelen met hun tijd meegaan: *"Ook ondermijning neemt vast nieuwe vormen aan door moderne ontwikkelingen. Een regelmatige bijscholingscursus o.i.d.?"* Er is dus een duidelijke behoefte aan praktische voorbeelden van hoe ondermijning zich manifesteert, met als achterliggende gedachte dat de medewerkers van de provincie op deze manier beter in staat zijn om ondermijning te herkennen als ze ermee in aanraking komen. Medewerkers willen weten waar ze op moeten letten.

Veel interview-respondenten denken hier hetzelfde over. Ook zij menen dat medewerkers van de provincie in de komende tijd nadrukkelijk moet worden bijgebracht wat ondermijning inhoudt en waar het aan te herkennen valt. Enkele respondenten menen dat het kennisniveau in de organisatie te laag ligt en dat de provincieambtenaren training en voorlichting nodig hebben. Met betrekking tot deze trainingen spreken ook zij een voorkeur uit voor het gebruik van concrete voorbeelden om de problematiek in de beleving van de medewerkers levendig te maken. De manier om dat te doen, zo zeggen enkele interview-respondenten, is door in de training en voorlichting aan te haken bij integriteit, een thema dat onder provincieambtenaren al meer leeft dan ondermijning. Door levendige voorbeelden te geven van dilemma's waar provincieambtenaren voor komen te staan en in welke zin hun integriteit bij dergelijke dilemma's in het gedrang kan komen, kunnen provincieambtenaren leren inzien wat hun rol is in het tegengaan van ondermijning.

### 4.7.2. Sturing

Juist op de bewustwording (en daarmee samenhangend de prioritering) vinden zowel de interview- als de enquête-respondenten dat het bestuur van de provincie het voortouw moet nemen. Er is in een aantal opzichten een behoefte aan houvast, en het bestuur van de provincie moet daarvoor zorgen. In de eerste plaats moet er een formeel aanspreekpunt komen; het is belangrijk dat mensen weten waar ze moeten zijn met vragen, twijfels en informatieverzoeken en daar ook als onderdeel van een standaardprocedure gebruik van kunnen maken. Op deze manier krijgt de aanpak van ondermijning meer borging.

Ten tweede is sturing nodig om tot een gedeelde dreigingsperceptie te komen. In de vorige paragraaf hebben we al aan de orde gesteld dat medewerkers van de provincie behoefte hebben aan voorlichting over het fenomeen ondermijning. Wij lezen dit als een beroep op de ambtelijke en politieke leiding om aan de medewerkers van de provincie duidelijk te maken wat precies het probleem

is. Een gedeeld beeld van wat het probleem is, veronderstelt een keuze van de leiding van de provincie over wat ondermijning is en waarom het een probleem is.

Ten derde is ook de inbreng van de ambtelijke en politieke top nodig om het tegengaan van ondermijning meer een onderdeel van de cultuur van de organisatie te maken. Dat laatste is nodig om de medewerkers van de provincie zo ver te krijgen dat ze zich in hun dagelijkse werkzaamheden op een meer structurele basis rekening gaan houden met ondermijningsrisico's. Het is daarom volgens een van de interview-respondenten een goede zaak dat er een bestuurlijke opdracht over ondermijning in de maak is. Sommige enquête-respondenten noemen in hun toelichting bij vragen over de regie over de aanpak het belang van voorbeeldgedrag van bestuur en management. Als de hogere echelons laten zien dat de aanpak van ondermijning hoog op de agenda staat, zullen de medewerkers eerder van het belang ervan doordrongen raken.

#### 4.7.3. Naar een vastgelegde aanpak

In het verlengde hiervan merken verschillende medewerkers op dat de aanpak van ondermijning nog te weinig is vastgelegd en nog geen onderdeel is van de vaste werkwijze van de provincie. Het thema is voldoende geagendeerd in de zin dat iedereen het belang ervan onderkent. De vraag is nu hoe gevolg te geven aan dat gevoel van urgentie. Een meer gecodificeerde aanpak zou de medewerkers van de provincie helpen om de risico's van ondermijning een grotere rol te laten spelen in hun dagelijkse werkzaamheden. Ook zou volgens medewerkers meer aandacht moeten komen voor een gebruikelijke en preventieve inzet van de Bibob-procedure.<sup>15</sup> Nu wordt de Bibob soms nog gezien als een 'last': het kost tijd en het vertraagt het proces.

#### 4.7.4. Verhouding met andere overheidspartijen

Met betrekking tot de verhouding met andere overheidspartijen merken enkele enquête-respondenten op dat de provincie goed gepositioneerd is om een toezichthoudende rol te spelen. Zij merken op dat de provincie wat meer dan andere overheidsorganen op afstand van burgers staat, en dat zou haar in staat stellen om partijen en politici op lagere niveaus te controleren.

Tot slot wijzen twee medewerkers op het belang van de versterking van de uitwisseling tussen overheden. Adequate toepassing van de wet Bibob in de ene provincie leidt ertoe dat oneigenlijke aanvragen zich verplaatsen naar andere provincies. De informatie-uitwisseling tussen overheden is momenteel onvoldoende om dit te voorkomen. Idealiter zouden overheden moeten kunnen zien waarom de aanvragen van de aanvragers die zich bij hen indienen, niet zijn toegewezen. Momenteel gebeurt dit hooguit incidenteel. Een meer gestructureerde uitwisseling zou de provincies kunnen behoeden voor het ten onrechte goedkeuren van aanvragen van vergunningen, subsidies en dergelijke.

#### 4.8. Afsluitend: een organisatie in afwachting

Het algehele beeld van de provincie dat uit het empirische onderzoek naar voren komt, is dat van een organisatie in afwachting. Men wil best iets doen, maar men kijkt naar de leiding voor duidelijkheid over wat men dan precies moet doen. Hoewel er weinig overtuigend bewijs is dat provincieambtenaren op grote schaal met ondermijning in aanraking komen, kijken de medewerkers van de provincie zeker niet weg. Het overgrote deel van hen erkent dat ondermijning in Zuid-Holland een probleem is en houdt serieus rekening met de mogelijkheid dat zij in hun dagelijkse werkzaamheden zelf met ondermijning worden geconfronteerd. Bovendien vinden zij ook dat de provincie een rol moet spelen in het tegengaan van ondermijning en is er een hoge bereidheid om gevallen van ondermijning te melden.

<sup>15</sup> In hoofdstuk 2 kwamen overigens verschillende voorbeelden van activiteiten naar voren die recent zijn ondernomen om de Bibob-procedure onder de aandacht te brengen van medewerkers.

Maar tegenover dit gevoel van urgentie en deze bereidheid tot medewerking staat dat er ook nog veel onduidelijk is. Veel medewerkers in de interviews en in de enquête zeggen dat de medewerkers van de provincie beter moeten weten wat ondermijning is en hoe ze het kunnen herkennen. Men heeft weinig ervaringen met ondermijning en geven toe dat ze (mede daardoor) niet goed weten waar ze bij het uitvoeren van hun functie op moeten letten. Bovendien is er nog de vraag hoe de provincieambtenaar zich tot externe partijen moet verhouden in het licht van de risico's van ondermijning. Is hiervoor een andere opstelling nodig en zo ja, zijn provincieambtenaren hier voldoende van doordrongen? En wat zou die opstelling dan moeten inhouden?

Ook de onduidelijkheid over de aanpak van de provincie past in dit beeld. Dat ondermijning een probleem is, is duidelijk, maar of de provincie voldoende is toegerust om dit probleem aan te pakken, weet een behoorlijk grote groep provincie-medewerkers niet. Ook kunnen zij niet inschatten of men in de verschillende lagen van de organisatie voldoende doordrongen is van de ernst van het probleem. Zoals we hebben gezien, komt dit door een gebrek aan kennis en ervaring met het thema, of met de organisatie in het algemeen.

De organisatie is in afwachting van leiderschap dat antwoorden geeft op deze vragen.

# 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd en geven we antwoord op de centrale vraag:

*Welke vormen van ondermijning<sup>16</sup> (trends en ontwikkelingen) in verband met het eigen handelen<sup>17</sup> kan de provinciale organisatie verwachten en hoe kan de provinciale organisatie daartegen worden beschermd?*

Dit onderzoek had als doel om zicht te geven op de ondermijnende activiteiten, risico's en trends, de ervaringen met de huidige aanpak en de ideeën van medewerkers en partners van de provincie Zuid-Holland over een toekomstige aanpak. We baseren ons in dit hoofdstuk op de bevindingen van de deskresearch, het casusonderzoek naar effectieve ondermijningsaanpakken in de provincies Noord-Brabant en Zeeland, de diepte-interviews en de enquête onder medewerkers en samenwerkingspartijen van de provincie Zuid-Holland en de input die we hebben verkregen uit de bijeenkomsten van de klankbordgroep en de expertmeeting. Allereerst presenteren we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. Vervolgens presenteren we onze aanbevelingen gericht op een preventieve en integrale aanpak.

16 Het gaat dan om omkoping, infiltratie, geld witwassen, fraude, financieren van criminele organisaties, bedreiging, bevoordeling en beïnvloeding van besluitvorming.

17 In het algemeen betreft het de volgende activiteiten: aanbesteding/opdrachtverlening, vergunningverlening, handhaving, subsidiëring en regelgeving.

## 5.1. Huidige aanpak

De aanpak van ondermijning van de provincie Zuid-Holland staat nog in de kinderschoenen. Meer aandacht was er bijvoorbeeld voor integriteit.<sup>18</sup> Integriteit en ondermijning zijn weliswaar verschillende concepten, maar wel nauw met elkaar verbonden. Een heldere en samenhangende strategie ontbreekt nog. Opvallend is dat ook op de werkvloer ondermijning nog weinig (preventieve) aandacht krijgt. De kennis en expertise over wat ondermijning inhoudt is gering. Hoe medewerkers van verschillende afdelingen van de provincie ondermijnende activiteiten kunnen herkennen en wat zij ertegen kunnen doen is voor velen nog onbekend terrein. Er is behoefte aan een door de ambtelijke en bestuurlijke leiding gedragen initiatief om ervoor te zorgen dat medewerkers in de organisatie beter in staat zijn om ondermijning te herkennen; zij vragen zich daarbij af hoe het tegengaan van ondermijning zich verhoudt tot hun taakopvatting als ambtenaar.<sup>19</sup>

Het tegengaan van ondermijning in de provincie Zuid-Holland staat sinds kort hoog op de agenda. Gedurende de looptijd van dit onderzoek zijn al diverse ontwikkelingen tot een weerbare provincie in gang gezet. In 2018 werd naar aanleiding van een aantal incidenten besloten tot een capaciteitsuitbreiding bij de afdeling Bestuur voor de wet Bibob en ondermijning. Eind 2020 is de Bestuurlijke opdracht 'Integrale aanpak Ondermijning voor de bestuursperiode 2020-2023' gestart. Op 22 september 2020 is een Themabespreking 'Ondermijning en Integriteit' gehouden voor leden van de Gedeputeerde Staten

18 Nota 'Integriteit is van ons allemaal'.

19 Dit grijpt terug op de eerder genoemde grondhouding in hoofdstuk 3. Provincieambtenaren willen burgers en de samenleving dienen, en stellen zich daarom meewerkend, ondersteunend en dienstverlenend op. Ze willen mensen helpen dingen voor elkaar te krijgen en bouwen soms ook langdurige relaties op met burgers en bedrijven.

als aanscherping van de bestuurlijke opdracht. De opdracht richt zich op het vormgeven van een programma 'Integrale aanpak ondermijning'. De resultaten van dit onderzoek gebruikt de provincie om haar programma verder vorm te geven.

De provincie heeft gevraagd wat zij kan leren van andere provincies. De provincies Zeeland en Noord-Brabant zijn al ver zijn met hun beleid om ondermijning aan te pakken. Uit het casusonderzoek komt naar voren dat er zowel overeenkomsten als verschillen zijn tussen de verschillende provincies. Bovenal zijn hieruit de volgende elementen afgeleid waaruit de provincie Zuid-Holland lering kan trekken: (1) aandacht voor interne bewustwording, (2) de toegevoegde waarde van de provincie bij het verbeteren van de wet Bibob, (3) de aanwezigheid van toezichthouders in het buitengebied (of zogenoemde risicogebieden) en (4) het aanjagen van de aanpak van ondermijning.

## 5.2. Ondermijnende activiteiten in relatie tot het provinciale handelen

Het merendeel van de respondenten (69%) geeft in onze enquête aan dat ondermijning voorkomt. Echter hebben ze zelf weinig ervaring met (pogingen tot) ondermijnende activiteiten of 'niet-pluisgevoelens' in hun directe omgeving. Dit valt op met name bij de respondenten van de diepte-interviews. Slechts enkele medewerkers waarmee gesproken is kunnen concrete voorbeelden noemen. Uit de enquête komen meer voorbeelden van ondermijning naar voren. Deze voorbeelden hebben vaker betrekking op de zogenoemde 'niet-pluisgevoelens'. De voorbeelden zijn eveneens summier. Welke afdelingen hebben ervaring met ondermijnende activiteiten? Opvallend is dat de meeste respondenten uit de enquête die in aanraking geweest zijn met (pogingen tot) ondermijnende activiteiten of 'niet-pluis gevoelens' werkzaam zijn op de afdeling Samenleving en Economie. Deze afdeling heeft voornamelijk te maken met de Haven en Bedrijventerreinen. Ondermijnende activiteiten hebben met name betrekking op de volgende provinciale processen: 'Subsidiëring', 'Aanbestedingen/

opdrachtverlening', 'Anders, namelijk'.<sup>20</sup> Ook komen de volgende vormen van ondermijning het vaakst voor: 'Frauduleuze/oneigenlijke aanvragen', 'Anders, namelijk'<sup>21</sup>, 'Passeren van een ambtenaar' en 'Omkoping'.

### 5.2.1. Ondermijning als ongrijpbaar fenomeen

Een opmerkelijke bevinding uit zowel de enquêtes als de interviews is dat maar weinig mensen desgevraagd aangeven gevallen van ondermijning te kennen. Helemaal onverklaarbaar is dit niet; sommige interview-respondenten wijzen erop dat de provincie zulke strikte procedures hanteert dat er nog maar weinig ruimte is voor ondermijning. In deze lezing zien provincieambtenaren dus weinig ondermijning omdat de provincie er volgens hen simpelweg weinig mee in aanraking komt, of omdat pogingen in een vroegtijdig stadium stranden in een strenge procedure.

Hierbij is het van belang om op te merken dat we in het onderzoek de lat laag hebben gelegd. We hebben geen strikte definitie van ondermijning gehanteerd. We hebben niet alleen gevraagd om concrete voorbeelden, maar ook naar 'niet-pluisgevoelens'. Ook hebben we gevraagd naar wat mensen zelf hebben meegemaakt en naar wat ze in hun directe werkomgeving hebben gezien. De medewerkers hebben alle ruimte gehad om voorbeelden te noemen, maar hebben dat slechts in beperkte mate gedaan.

Maar dit is niet de enige kant van het verhaal; sommige medewerkers geven aan zichzelf onvoldoende bekwaam te achten om ondermijning te signaleren. Er is sprake van 'onbewuste onbekwaamheid'. Zij geven aan meer kennis nodig te hebben over wat ondermijning precies is en hoe het eruit ziet. We kunnen

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld de aan- en verkoop en verhuring van grond en vastgoed, medewerking tot gebruik provinciaal eigendom en huisvesting arbeidsmigranten.

<sup>21</sup> Witwassen, misleiding, omzeiling wetgeving, beïnvloeding, schending van privacy, onjuiste/ onduidelijke informatie aanleveren, onzuivere externe partij.

dus niet uitsluiten dat het aantal waarnemingen van ondermijning stijgt als er een duidelijke en bij iedereen gekende definitie van het probleem bestaat en als in brede lagen van de organisatie bekend is hoe ondermijning zich kan manifesteren. Nu is dat nog onvoldoende het geval. Ook is onder medewerkers een breed gevoel van vertrouwen. Veel medewerkers geven aan zich dienstbaar op te stellen. Mede met het oog op het goed houden van de relaties willen de medewerkers niet te snel slecht denken over de mensen met wie ze onderhandelen.

Daarbij hebben verschillende medewerkers van de provincie het gevoel dat de medewerkers niet allemaal het achterste van hun tong hebben laten zien. Dit sluiten wij zeker niet uit. We zijn ons er van bewust dat het bespreken van ondermijning in relatie tot het eigen provinciale handelen indirect ook iets kan zeggen over het optreden van een medewerker. Heeft deze bijvoorbeeld verzuimd om een extra controle te doen? Door iemand op zijn blauwe ogen te geloven kan je (onbedoeld) bijdragen aan ondermijnende activiteiten met grote consequenties. Het doet ook denken aan de brede discussie over beroepsgroepen die in aanraking komen met bijvoorbeeld agressie en geweld. Er is een zekere mate van gevoeligheid over het openlijk spreken over incidenten. Uit onderzoek blijkt dat er nog een taboe is op het bespreekbaar maken van agressie en geweld (bijvoorbeeld op de werkvloer). Soms wordt het gezien als gevolg van 'verkeerd' optreden: eigen schuld, dikke bult.

### 5.2.2. Discrepantie met eerder onderzoek

Uit eerder onderzoek komt naar voren dat in de provincie Zuid-Holland ondermijning een veelvoorkomend probleem is. We constateren een verschil met het dreigingsbeeld dat naar voren kwam uit de Quick Scan Weerbaarheid van het RIEC (2019). In het dreigingsbeeld kwamen de volgende vier terreinen naar voren: georganiseerde drugscriminaliteit, witwassen en criminele investeringen, arbeidsuitbuiting en milieucriminaliteit. Hieruit werd duidelijk dat de ondermijningsproblematiek in Zuid-Holland ernstig is. Dit onderzoek geeft een veel milder beeld. Er zijn verschillende verklaringen hiervoor te geven.

Het ondermijningsbeeld van het RIEC bevat volgens experts ook vaak veel vermoedens. Wij denken dat het verschil in focus van het onderzoek er ook toe doet. Het dreigingsbeeld van het RIEC is vooral gericht op het voorkomen van ondermijning in het geografische gebied van Zuid-Holland. Primair hebben we in dit onderzoek de focus gelegd op vormen van ondermijnende activiteiten in relatie tot het eigen handelen. Los hiervan onderstreept deze discrepantie in uitkomst dat het belangrijk is dat medewerkers en partners van de provincie Zuid-Holland voldoende op de hoogte zijn van wat er speelt in de provincie en dat zij daarin een bepalende rol kunnen spelen. De juiste kennis en expertise - en bewustwording die daarmee samenhangt - is essentieel voor het ontwikkelen van een effectieve aanpak tegen ondermijning.

## 5.3. Kwetsbaarheden en trends

In de provincie Zuid-Holland is een aantal kwetsbaarheden te onderkennen waardoor zij momenteel in aanraking komt met ondermijnende activiteiten. Ook kunnen medewerkers goed aangeven wat toekomstige trends zijn.

### 5.3.1. Kwetsbaarheden

Bepaalde vormen van ondermijning blijken in de provincie veel voor te komen. In paragraaf 2.1 werden de volgende vier vormen van ondermijning genoemd: (1) georganiseerde drugscriminaliteit; (2) witwassen en criminele investeringen; (3) arbeidsuitbuiting; en (4) milieucriminaliteit. Hier ligt een raakvlak met het werkkerrein en de bevoegdheden van de provincie Zuid-Holland. De provincie kan deze vormen van ondermijning onbewust of indirect stimuleren door bijvoorbeeld vergunningen af te geven of de beschikking te geven over grond. Deze vier probleemgebieden zullen voorlopig blijven bestaan en wellicht met andere illegale fenomenen worden uitgebreid. Ook geven risicocolaties in andere provincies en overheidsinstanties - buitengebieden zoals bedrijventerreinen en boerenbedrijven - zicht op waar kwetsbaarheden kunnen liggen.



Hoewel de medewerkers van de provincie moeite hadden om (concrete) voorbeelden van ondermijning te geven, kregen we veel respons op wat kwetsbaarheden (en toekomstige trends) zijn.

Medewerkers noemen kwetsbaarheden die betrekking hebben op (1) specifieke sectoren (2) de manier van werken en (3) de wetgeving en regulering. De meerderheid is van mening dat specifieke sectoren waarop de provincie veel inzet kwetsbaar(der) zijn voor ondermijnende activiteiten zoals vastgoed, ICT, subsidieverlening, aanbestedingen/opdrachtverlening en projecten gericht op energie/duurzaamheid en innovatie. De huidige werkcultuur zorgt er daarnaast voor dat de provincie kwetsbaar is voor ondermijnende activiteiten. Het gaat bijvoorbeeld om een mechanische en automatische manier van werken, tijdgebrek, bestuurlijke druk, handelen op basis van vertrouwen/servicegerichtheid, naïviteit, (te) strak ingerichte werkprocessen waardoor medewerkers zich aan het budget of de planning moeten houden, grote wisseling van personeel, steeds meer inhuur van externen, weinig structurering/samenhang en veel macht bij het bedrijfsleven en/of de politiek. Ten slotte worden kwetsbaarheden genoemd op het terrein van de wetgeving en regulering. Medewerkers zien bijvoorbeeld verschillende tekortkomingen in de huidige wetgeving en regulering. Zo ontbreekt het aan een toets op participatietrajecten, zou het sanctiebeleid niet streng genoeg zijn, vindt er geen screening van externe partners bij gezamenlijke financiering plaats en ontbreekt zowel een sterke rol van bestuur als een sterk staande ambtelijke structuur.

We zien een onderscheid tussen (1) 'externe' en (2) 'interne kwetsbaarheden'.

1. 'Externe' kwetsbaarheden zijn bijvoorbeeld de vier genoemde probleemgebieden - drugs, witwassen, arbeidsuitbuiting, milieucriminaliteit. Maar ook buitengebieden die volgens respondenten uit het casusonderzoek aan te duiden zijn als risicolocaties; bijvoorbeeld bedrijventerreinen en boerenbedrijven. Verder gaat het om provinciale processen die aantrekkelijk zijn voor ondermijning zoals subsidies (waar veel geld voor beschikbaar is), ICT en vastgoed.

2. 'Interne' kwetsbaarheden zoals te strak ingerichte werkprocessen, digitaal werken, naïviteit onder medewerkers en geen screening van externe partners.

Bovendien hangt de kwetsbaarheid van de provincie als organisatie nauw samen met de kwetsbaarheid op het niveau van de individuele medewerker. Medewerkers ondervinden bijvoorbeeld een tijds- of prestatiedruk, door thuiswerken is er minder sociale controle mogelijk of individuele medewerkers kunnen een (te) nauwe band met bedrijven of personen hebben.

### 5.3.2. Trends

Medewerkers verwachten een scala aan trends die betrekking hebben op (1) specifieke vakgebieden/sectoren (2) de samenwerking, positie en cultuur van de provincie Zuid-Holland en (3) brede ontwikkelingen in de samenleving. Opvallend is dat medewerkers een groot risico zien ten aanzien van cybercriminaliteit, duurzaamheid en innovatie. De provincie heeft (gevoelige) informatie in handen waar criminelen het op gemunt kunnen hebben. We zien een verschil met de focus op risicogebieden waaronder vakantieparken en jachthavens die in het casusonderzoek naar voren zijn gekomen. Slechts enkele medewerkers noemen in de enquête recreatieterreinen en de huisvesting van arbeidsmigranten – bijvoorbeeld in vakantieparken. Op het terrein van de samenwerking, positie en cultuur van de provincie Zuid-Holland verwachten medewerkers dat de provincie meer in aanraking komt met ondermijnende activiteiten. Het gaat onder andere om de ongezonde vermenging tussen publiek-private belangen, een sterke rol van politiek en bedrijfsleven en de provincie die steeds meer de rol inneemt van regisseur of intermediair. Bij cultuur gaat het bijvoorbeeld om de toenemende druk om te realiseren. Brede ontwikkelingen waaronder de huidige klimaat- en coronacrisis doen 'nieuwe' ondermijnende activiteiten opbloeien. Het gaat bijvoorbeeld om restaurant-eigenaren die vanwege de coronacrisis het hoofd niet boven water kunnen

houden. Ze staan onder druk en gaan in zee met criminelen. Of er verschijnen nieuwe toetreders ('ondernemers') die uit zijn op makkelijk geld verdienen.

Ook hier is weer een onderscheid te maken tussen (1) 'externe' en (2) 'interne' trends.

1. 'Externe' trends zoals cybercriminaliteit, duurzaamheid, innovatie en 'nieuwe' ondermijnende activiteiten.
2. 'Interne' trends zoals de nauwe samenwerking met bedrijven, de intermediaire rol van de provincie en de toenemende druk om te realiseren.

## 5.4. Aanbevelingen

De provincie is zoekende hoe zij weerbaar kan worden tegen ondermijnende activiteiten. We achten het van belang te constateren dat de provincie niet alleen staat in haar 'zoektocht' naar beleid rond integriteit en ondermijning. Daarvoor zijn twee redenen aan te wijzen: ondermijning is een containerbegrip, dat in beleid en bestuur mobiliserend werkt, maar in de praktijk tot onduidelijkheid kan leiden. Het komt er op aan zo concreet mogelijk te worden bij de beschrijving van fenomenen en bedreigingen. Daarnaast is in principe alle bestuur en uitvoering vatbaar voor integriteitsschendingen (al dan niet bewust). Dat ligt in het wezen van de overheid besloten. Onze bevindingen geven voldoende aanknopingspunten ter verbetering. Hieronder formuleren we kort onze belangrijkste aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland ten aanzien van haar toekomstige aanpak.

### 5.4.1. Kennisvermeerdering en bewustwording

Veel medewerkers hebben gewezen op de behoefte aan bewustwording; medewerkers willen aan de hand van praktijkvoorbeelden geïnformeerd worden over wat ondermijning inhoudt en hoe het te herkennen valt. Belangrijk daarbij is dat er aandacht is voor het bieden van een handelingsperspectief aan medewerkers. Een praktische manier is het ontwikkelen van een signalen- en actiekaart per afdeling<sup>22</sup> hoe ondermijning te signaleren en wat eraan te doen valt. De genoemde 'interne' en 'externe' kwetsbaarheden/trends dienen hierbij als vertrekpunt. Werk daarbij met praktische voorbeelden (bijvoorbeeld over digitale criminaliteit). Bevorder het 'leren van elkaar' door casuïstiek te bespreken, gesprekken over belemmerende en bevorderende factoren<sup>23</sup>, trainingen, blogs, lezingen te organiseren<sup>24</sup>, en ambassadeurs aan te stellen. Denk ook aan creatieve manieren voor interactie onderling zoals een prijsvraag, quiz, app<sup>25</sup> of 'escaperoom'<sup>26</sup>.

22 Het is van belang om dit bij alle afdelingen te doen, dus niet alleen bij afdelingen waar ondermijnende activiteiten vaker voorkomen. Ook bij de afdelingen die van oudsher niet bezig zijn met veiligheid of misdaadbestrijding.

23 De 'piramide naar fitte gemeente' is een instrument om stappen te zetten om een weerbare gemeente te worden. Hierin worden vijf verschillende fasen onderscheiden. Op basis hiervan kunnen gesprekken worden gevoerd.

24 De provincie Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld samen met partners de Week van de Weerbaarheid georganiseerd.

25 Bijvoorbeeld de app 'Ondermijning' van RIEC-LIEC.

26 De provincie Noord-Holland heeft bijvoorbeeld de escaperoom 'Foute Center' bedacht.

#### 5.4.2. Professionele houding bevorderen en weerbaarheid individuele medewerkers

Een belangrijke vraag voor medewerkers is welke grondhouding ze moeten aannemen tegenover burgers, bedrijven en politiek die subsidies of vergunningen aanvragen of met wie ze zaken doen? Het tegengaan van ondermijning vraagt een vorm van alertheid (awareness) die niet zomaar te verenigen valt met hun dienstverlenende opstelling. Tegelijkertijd blijkt dat criminelen altijd wel een ingang weten te vinden. Het gaat erom een balans te vinden tussen een dienstverlenende opstelling/klantgerichtheid en een zekere mate van alertheid. De basisvraag is: wat is de juiste professionele houding en hoe bevorderen we die? De provincie moet een cultuuromslag maken, door deze spanning bespreekbaar te maken. Maak gebruik van situatieschetsen en voorbeelden van hoe het soms 'verkeerd' uit kan pakken en wat de consequenties daarvan zijn. Laat zien dat je als individuele medewerker onbewust dan wel actief kunt bijdragen aan ondermijnende processen en wat een professionele instelling tussen alertheid en vertrouwen inhoudt.

Het is van belang dat de organisatie inzet op het voorkomen dat individuele personen kwetsbaar zijn voor ondermijnende activiteiten. Het gaat hier om de houding en gedrag van individuele medewerkers die bijvoorbeeld onder druk komen te staan door (te strak ingerichte) werkprocessen of een hechte relatie met partners. Vanuit de organisatie dient het intern en extern weerbaar maken van de eigen medewerkers – bijvoorbeeld richting hun leidinggevende en/of samenwerkingspartners – gefaciliteerd te worden.

#### 5.4.3. Sturing vanuit de leiding

Medewerkers zoeken houvast en zien hier een belangrijke rol voor de politieke en ambtelijke leiding. Daarbij helpt het om een gedeelde visie te hebben op integriteit en ondermijning. Een gecoördineerd en van bovenaf aangestuurd 'offensief' is nodig om het bewustzijn te verhogen en verwarring tegen te gaan. Dit is volgens verschillende medewerkers de manier om een noodzakelijke mentaliteitsverandering in gang te zetten. Het startpunt ligt op bestuurlijk niveau, waarna het verder de organisatie ingebracht kan worden. Samen met het Verwey-Jonker Instituut wordt eind juni 2021 de eerste stap in deze richting gezet op een bijeenkomst met het bestuur. Hiermee wordt een momentum gecreëerd om het proces te starten met leidinggevenden. Het gaat om het creëren van een gemeenschappelijk gevoel onder leidinggevenden dat kan worden uitgedragen onder medewerkers.

#### 5.4.4. Monitoring en een centraal meldpunt

De provincie dient in te zetten op het uitvoeren van het nieuwe programma 'Integrale aanpak ondermijning'. Daarvoor is een samenhangende visie nodig over integriteit, weerbaarheid en ondermijning. In het verlengde hiervan kunnen verschillende actielijnen worden uitgevoerd.<sup>27</sup> Het programma dient vooral ook zicht te bieden op het beschikbare en het gewenste instrumentarium. De Bibob-procedure dient onderdeel te worden van de reguliere manier van werken en ook preventief te worden ingezet. Uit het casuonderzoek kwam al naar voren dat het belangrijk is om het imago van de Bibob te verbeteren. Het is van belang om als organisatie continu aandacht te blijven besteden aan het inzetten van de Bibob.

<sup>27</sup> De actielijnen van provincie Noord-Brabant zijn als volgt: 1. Een weerbare overheid en samenleving die tegendruk kunnen bieden aan ondermijnende criminaliteit, 2. Veiliger buitengebied en 3. Het stimuleren van kennis en onderzoek op het gebied van ondermijnende criminaliteit.

Zet de Bibob risicogericht in waarbij aandacht besteed wordt aan de verschillende vormen van ondermijning die in de provincie veel voorkomen en kwetsbare processen (zie paragraaf 2.1) Breng focus aan door te kijken naar verwachte trends en door vervolgens in te zoomen op concrete onderwerpen of sectoren: er dienen keuzes gemaakt te worden over de inzet van capaciteit. Voortdurend monitoren en evalueren zijn belangrijke voorwaarden voor effectiviteit. Dat vraagt ook om begeleidende kennisontwikkeling en onderzoek. Onderhavig onderzoek is te beschouwen als een 0-meting. Het geeft zicht op waar de provincie nu staat. Over een aantal jaren kan daar opnieuw naar gekeken worden.

Belangrijk is om dit programma niet alleen van bovenaf op te stellen maar ook de medewerkers op de werkvloer erbij te betrekken. Essentieel is dat wordt voorkomen dat het programma alleen op papier blijft bestaan. Dit betekent dat wordt doorgepakt en er overeenstemming is over de inhoudelijke richting. Speciale aandacht in het beleid én uitvoering is nodig voor relaties met externe partners (zoals omgevingsdiensten). In dat verband zou de instelling van een centraal meldpunt *Incidenten integriteitschendingen en ondermijnende activiteiten* kunnen worden overwogen.<sup>28</sup> Het meldpunt zou open moeten staan voor meldingen van provincied medewerkers en relevante relaties. De instelling van een centraal meldpunt kan op zichzelf al de bewustwording vergroten. Bovendien kan op deze manier meer zicht ontstaan op incidenten. Daarmee kan het beleid de komende jaren een meer concrete invulling krijgen. Het meldpunt dient meerdere doelen:

1. Het maakt duidelijk dat de provincie de problematiek serieus neemt (awareness);
2. Het geeft zicht op (mogelijke) incidenten in de toekomst;
3. Een meldpunt maakt het makkelijker om signalen meteen op de goede plek te krijgen;
4. Het biedt materiaal voor de professionalisering tussen vertrouwen en weerbaarheid.

#### 5.4.5. Positionering en samenwerking met provincies/gemeenten

Het is belangrijk om als provincie ook een duidelijke positie in te nemen in relatie tot andere provincies én gemeenten. Bij de provincie Zuid-Holland speelt het een belangrijke rol dat grote spelers zoals de gemeenten Den Haag en Rotterdam actief bezig zijn met de bestrijding van ondermijning. De samenwerking met andere provincies en grote gemeenten zal gericht zijn op leren van goede praktijken en versterking van de aanpak. De provincie kan als midden-bestuur dienstbaar zijn aan een integrale aanpak. Het gaat om het steeds opnieuw scherp stellen van wat de toegevoegde waarde van de provincie Zuid-Holland is. Ten opzichte van kleinere gemeenten kan de provincie een meer pro-actieve positie innemen. De provincie kan onderlinge kennisoverdracht stimuleren (bv. met betrekking tot Bibob-procedures), zicht bieden op bevoegdheden en instrumenten van burgemeesters, samenwerking tussen gemeenten bevorderen en op verzoek zelfs een actieve rol spelen in de aanpak van ondermijnende processen. Het is essentieel dat de provincie het contact met gemeenten en provincies intensiveert.

<sup>28</sup> De provincie Noord-Brabant vermeldt in haar bestuursopdracht dat zij een centraal (virtueel) meldpunt signalering vermoedens van ondermijning gaat opzetten (Bestuursopdracht 'Veilig en weerbaar Brabant', 2020). Ook is de provincie Limburg van plan om een meldpunt integriteit op gaan richten waar mensen klachten kunnen indienen over integriteitskwesties bij onder meer de provincie en Limburgse gemeenten. ([Ook Limburgse bestuurscultuur moet op de schop: provincie krijgt meldpunt integriteit | Limburg | AD.nl](#)).

## 5.5. Tot slot - naar een weerbare toekomst

Een democratische overheid wil faciliterend en opbouwend zijn; zij kan niet functioneren op basis van wantrouwen. Dat verhoudt zich slecht tot de alertheid die steeds meer wordt gevraagd door de ondermijnende processen. Daarbij gaat het om de groeiende drugseconomie (met bijbehorende criminele geldstromen), en andere misstanden, die doorwerken in de reguliere wereld. Toch is het omgaan met deze spanning onvermijdelijk: een weerbare provincie zijn betekent dat zij alert is op incidenten en schendingen, maar tegelijk een responsieve houding aanneemt ten opzichte van ondernemers, maatschappelijke partners en burgers. Weerbaarheid is in zijn kern alerte responsiviteit.

Dit onderzoek beoogt bij te dragen aan het bewustzijn over ondermijnende activiteiten. We hebben willen laten zien wat kwetsbaarheden zijn en waar toekomstige risico's liggen. Het gaat hierbij zowel om de interne als externe weerbaarheid van de provincie. Daarbij gaat het ook om preventie en vroegsignalering. Naar ons idee is weerbaarheid een permanent proces van monitoren, evalueren en gezamenlijk leren. Hierbij kan actiegericht vervolgonderzoek ondersteunend zijn. Het komt er vooral op aan dat de provincie Zuid-Holland samen met andere partijen (waaronder gemeenten, uitvoerders en andere provincies) leert van incidenten, dilemma's durft te bespreken en open staat voor meldingen en kritiek van binnen en van buiten de organisatie. Het onderzoek geeft geen aanleiding tot grote verontrusting, maar bevordert bij voorkeur wel de sensitiviteit voor wat er zoal mis kan gaan.

## 6 Literatuurlijst

Boutellier, H. en Broekhuizen, J. (2016). *Impulsen tegen ondermijning: De Taskforce Brabant-Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., Eski, Y., Boelens, M., en Broekhuizen, J. (2019). *Zicht en greep: Overkoepelende analyse BZK-project Lokale ondermijning en weerbaar bestuur*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Broekhuizen, J., Van Kapel, M., Ezinga, M., en Boutellier, H. (2019). *Weerbare gemeente: Bevindingen van een onderzoek naar bedreiging, intimidatie en omkoping in vijf gemeenten*. Bureau Broekhuizen en Verwey-Jonker Instituut.

Gelderland Academie (2019). [Geslaagde Ondermijningsconferentie | Gelderland Academie](#).

Inspectie SZW (2017). *Staat van eerlijk werk. Loon naar werken? Staat van eerlijk werk. Loon naar werken? | Rapport | Inspectie SZW*.

Lam, Van der Wal & Kop (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom.

LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: LIEC.

Provincie Gelderland (2019). *Programmaplan Weerbaarheid*.

Provincie Noord-Brabant (2020). *Bestuursopdracht 'Veilig en weerbaar Brabant'*.

Provincie Zuid-Holland (2017). *Besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 4 september 2017 2017, PZH-2017-598645826 (DOS-2010-0021428) tot vaststelling van de beleidsregel ten aanzien van de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Beleidsregel Wet Bibob Zuid-Holland 2017)*.

Provincie Zuid-Holland (2019). *Werkproces intern Bibob-procedure*.

Provincie Zuid-Holland (2020). *Nota Integriteit van ons allemaal*.

Provincie Zuid-Holland *Programma Beter Bestuur*. September 2020.

Provincie Zuid-Holland (2020). *Toekomstverkenning weerbaar Zuid-Holland. Onderzoeksopzet*. April 2020.

Provincie Zuid-Holland (2021). *Bestuurlijke opdracht Ondermijning (met deelopdrachten)*. Februari 2021.

Provincie Zuid-Holland (2021). *Ondermijning en Integriteit. Themabespreking GS*. 22 september 2021.

RIEC Den Haag (2018). *Verkenning arbeidsuitbuiting*. Gemeente Westland.

RIEC Den Haag en LIEC Rotterdam (2019). *Quick Scan Weerbaarheid bij Ondermijning*. Provincie Zuid-Holland. RIEC Den Haag & RIEC Rotterdam. November 2019.

Roberts N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*.

Tops, P.W. en Van der Torre, E. (2015). *Wijknaarpak en ondermijnende criminaliteit*. Politieacademie en Tilburg University (vol. 1 1-9).

Waard, J. de. (2020). *Preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een multidimensionale aanpak*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

## COLOFON

Opdrachtgever	Provincie Zuid-Holland, mevrouw K. van Balen. Dit onderzoek is onderdeel van het programma Kennis Zuid-Holland / ToekomstAgenda.
Auteurs	Dr. M.W.A. Odekerken Prof. dr. J.C.J. Boutellier Dr. T. van Dongen Drs. T. Peeters
Met medewerking van	J. Rommens A. Mesic, MSc
Foto omslag	ANP, Harold Versteeg
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-102-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, juli 2021.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.  
Gedeeltelijke overname van teksten is alleen toegestaan, na toestemming van het  
Verwey-Jonker Instituut.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial  
reproduction of the text is only allowed after permission of the Verwey-Jonker Institute.