



Ondermijning provincie Noord-Brabant

Bestuurlijk rapport
December 2025

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke hoofdpunten.....	3
2	Brabantse norm nog niet volledig geïmplementeerd	5
	2.1 Conclusies	5
	2.2 Onderbouwing conclusies.....	5
	2.3 Aanbevelingen	7
	2.3.1 Aanbevelingen aan GS	7
	2.3.2 Aanbevelingen aan PS.....	7
3	Beleid en toepassing Wet Bibob goed op orde	8
	3.1 Conclusies	8
	3.2 Onderbouwing conclusies.....	8
	3.3 Aanbevelingen	11
	3.3.1 Aanbevelingen aan GS	11
4	Uitvoering aanpak veiliger buitengebied kwetsbaar	12
	4.1 Conclusies	12
	4.2 Onderbouwing conclusies.....	12
	4.2.1 Ondermijning en buitengebied: verschillende definities	12
	4.2.2 Toezicht en handhaving in het buitengebied.....	13
	4.2.3 Weerbare boeren in kwetsbaar gebied	15
	4.2.4 Vitale vakantieparken.....	17
	4.2.5 Veilige en weerbare bedrijventerreinen.....	19
	4.2.6 Opruimen drugsafvaldumpingen	20
	4.2.7 Grensoverschrijdende criminaliteit en samenwerking	21
	4.3 Aanbevelingen	22
	4.3.1 Aanbevelingen aan GS	22
	4.3.2 Aanbevelingen aan PS.....	22
5	Voortgang aandachtspunten vraagt heroverweging aanpak	23
	5.1 Conclusies	23
	5.2 Onderbouwing conclusies.....	23
	5.3 Aanbevelingen	26
	5.3.1 Aanbevelingen aan GS	26
6	Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	28
	6.1 Bestuurlijke reactie GS	28
	6.2 Nawoord rekenkamer.....	33

1 Bestuurlijke hoofdpunten

De maatschappelijke urgentie van het tegengaan van ondermijnende criminaliteit is en blijft groot. Deze manifesteert zich in uiteenlopende vormen – van wietteelt, drugslabs en dumping van drugsafval in woonwijken en het buitengebied tot afpersing en bedreiging van bestuurders. Zulke activiteiten brengen risico's mee voor de rechtsstaat, veiligheid, volksgezondheid en natuur, variërend van psychische schade na bedreigingen en brandgevaar door hennepkwekerijen tot ernstige milieuschade en hoge opruimkosten.

In het boek *Ondermijning, over de praktische betekenis van een analytisch begrip* (2024) wordt ondermijning gedefinieerd als de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad.¹ Georganiseerde criminelen zijn de veroorzakers, ondermijning verwijst naar de schadelijke effecten. Beschikbare informatie wijst erop dat Noord-Brabant aantrekkelijk is voor ondermijnende criminaliteit. De problematiek zal niet verdwijnen, maar betrokken partijen – waaronder de provincie – kunnen de schadelijke effecten wel zoveel mogelijk proberen te beperken. Dit rechtvaardigt blijvende politieke en bestuurlijke aandacht en daarmee onderzoek door de rekenkamer.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek aangesloten bij het provinciale beleid voor een veilig en weerbaar bestuur en de invulling die de provincie daarin geeft aan het begrip ondermijning.

Op grond van het uitgevoerde onderzoek naar ondermijning geeft de rekenkamer de volgende bestuurlijke hoofdpunten mee aan Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS):

1. De interne weerbaarheid van de provinciale organisatie is grotendeels op orde, maar kan nog beter worden geborgd.
 - De Brabantse norm weerbare overheid wordt gebruikt als leidraad voor bestuurlijke weerbaarheid. De provincie heeft deze in belangrijke mate geïmplementeerd. De invulling is echter nog niet volledig en het ontbreekt aan een integraal overzicht van de voortgang. Dit is niet alleen nodig om te voldoen aan het basisniveau waaraan de provincie zich heeft gecommitteerd, maar ook uit oogpunt van de voorbeeldfunctie van de provincie naar andere partijen. Voor weerbaarheid zijn eveneens structurele aandacht en borging daarvan nodig. De borging bevat een kwetsbaarheid, omdat de coördinatie binnen de organisatie grotendeels bij één medewerker ligt.
 - De provincie heeft het proces van de Wet Bibob² zorgvuldig ingericht. De uitvoering gebeurt door een bekwaam team, waarin intensieve samenwerking en lerend vermogen zichtbaar zijn.
2. De aanpak voor een veiliger buitengebied is actief opgepakt door provincie en ketenpartners, maar de effecten zijn beperkt inzichtelijk en de keten functioneert als geheel nog onvoldoende en heeft daarom structurele verbetering.
 - De begrippen ondermijning en buitengebied worden binnen de provincie en door betrokken partijen op uiteenlopende manieren gehanteerd. Dit kan leiden tot uiteenlopende verwachtingen, waardoor het risico bestaat dat er langs elkaar heen wordt gepraat, er verwarring ontstaat over beleid en

¹ Pieter Tops en Edward van der Torre, *Ondermijning, Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*, 2024.

² Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur.

uitvoering en het bepalen van prioriteiten en resultaten lastiger wordt. Dit komt met name naar voren bij de inzet van groene boa's, maar raakt ook bredere onderdelen van de ondermijningsaanpak.

- De doorwerking van maatregelen gericht op een veiliger buitengebied is beperkt inzichtelijk, wat scherpere monitoring noodzakelijk maakt om goed te kunnen (bij)sturen op de inzet.
 - In Brabant werken veel partijen samen in de aanpak van ondermijning in het buitengebied. Verschillen in capaciteit en prioriteiten leiden er echter toe dat signalen niet altijd worden opgepakt, waardoor resultaten achterblijven en de effectiviteit van de keten als geheel wordt beperkt. Dit vraagt om kritische reflectie, keuzes en versterking van de samenhang in de keten, want zonder dergelijke stappen wordt er te weinig voortgang geboekt.
3. De meeste aandachtspunten uit de reflectie van 2022 heeft de provincie opgepakt, maar dit heeft nog niet geleid tot fundamentele verbetering op de onderliggende problematiek.
- De provincie heeft de meeste aandachtspunten uit de *Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant* uit 2022 opgevolgd, maar onderliggende knelpunten zijn onverminderd groot (handelingsperspectief boeren, uitvoeringskracht gemeenten, personele stabiliteit provincie). Dit vraagt niet alleen om blijvende inzet, maar ook om heroverweging van de huidige aanpak, met een belangrijke rol voor rijksbeleid. De provincie kan daaraan bijdragen door expliciet te zijn over de eigen keuzes en (on-)mogelijkheden en de onderliggende problematiek te blijven agenderen bij het Rijk. Bij enkele partijen in de keten blijkt onduidelijkheid te bestaan over de portefeuilleverdeling rond weerbaarheid / veiligheid binnen het college

In de volgende hoofdstukken worden de bestuurlijke hoofdpunten nader toegelicht en voorzien van conclusies, aanbevelingen en een onderbouwing daarvan. In het rapport van bevindingen staan meer achtergrond, details en feitelijke bevindingen beschreven. De conclusies zijn de resultante van analyse en interpretatie van de feitelijke bevindingen, waarbij de feitelijke bevindingen zoveel als mogelijk zijn afgezet tegen de onderzoeksvragen en normen uit het normenkader van de rekenkamer.

2 Brabantse norm nog niet volledig geïmplementeerd

2.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C1 | Binnen de provinciale organisatie is de Brabantse norm grotendeels geïmplementeerd, maar enkele onderdelen zijn nog niet volledig ingevuld. Dit is wel noodzakelijk om te voldoen aan het nagestreefde basisniveau en de voorbeeldfunctie van de provincie. |
| C2 | De Brabantse norm heeft de bewustwording en samenwerking in Brabant vergroot, maar een integraal overzicht van de voortgang ontbreekt. Daardoor is onzeker in hoeverre het basisniveau is geïmplementeerd en wat de verschillen daarin zijn tussen de verschillende gemeenten en de provincie. Dit geeft risico's voor gerichte (bij)sturing en mogelijke waterbedefferen. |
| C3 | Binnen de provinciale organisatie is de borging van de Brabantse norm kwetsbaar, omdat de coördinatie grotendeels bij één medewerker berust. |

2.2 Onderbouwing conclusies

Overheden zijn aantrekkelijke doelwitten voor criminelen. De overheid heeft het monopolie op het verstrekken van vergunningen, subsidies en andere regelingen die financieel of strategisch voordeel kunnen opleveren. Dit maakt processen, informatiesystemen en medewerkers kwetsbaar voor corruptie, agressie en intimidatie.

Provincie heeft Brabantse norm grotendeels, maar nog niet volledig gerealiseerd

Een effectieve aanpak van ondermijning begint bij een overheid die zelf bestand is tegen criminele invloeden. In Noord-Brabant geldt sinds 2022 de 'Brabantse norm weerbare overheid' (hierna: Brabantse norm) als leidraad. Deze handreiking bevat 56 richtlijnen, verdeeld over vijf thema's, die duidelijk maken wat overheidsorganisaties minimaal op orde moeten hebben om ondermijnende invloeden tegen de eigen organisatie te weerstaan. Samen vormen deze richtlijnen het gezamenlijke basisniveau. De vijf thema's zijn:

- Werken aan bewustwording medewerkers, bestuurders en Statenleden
- Informatiepositie en het beveiligen van informatie
- Beleid en handhaving op kwetsbare thema's binnen de provinciale organisatie (denk bijvoorbeeld aan: Bibob-beleid, financiële weerbaarheid en toezichthouders)
- Een veilige werkomgeving met aandacht voor integriteit (bijvoorbeeld gedragscodes integriteit)
- Communicatiestrategie

De Brabantse norm is een product van de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland (RIEC: Regionaal Informatie- en Expertisecentrum)³ waarmee alle Brabantse gemeenten en de provincie aan de slag zijn gegaan. Het is niet dwingend of verplichtend, maar ook niet vrijblijvend. De Brabantse norm heeft gezorgd voor afspraken

³ Dit is een voorloper van de huidige RIEC's: RIEC Oost-Brabant en RIEC Zeeland West-Brabant.

en handvatten voor realisatie in de praktijk. Het streven is om overal tot het basisniveau te komen, zodat 'de dijken overal even hoog zijn'. De provincie vervult de rol van uitvoerder, netwerkpartner en verbindende schakel, en ambieert het goede voorbeeld te geven. De Brabantse norm is opgenomen in het provinciale beleidskader Toekomstbestendig bestuur en de bijbehorende Uitvoeringsagenda 2024-2027, onder de pijler Veilig en Weerbaar bestuur.

De Brabantse norm heeft gezorgd voor een breder bewustzijn en meer samenwerking. Binnen de provincie zijn de afgelopen jaren verschillende stappen gezet: zo zijn symposia, workshops en e-learnings georganiseerd, zijn meldpunten ingericht, is de tv-serie Brabant onder de radar ontwikkeld en uitgezonden, is Bibob-beleid vastgesteld en is de Baseline Informatiebeveiliging Overheid geïmplementeerd. Daarmee is op het merendeel van de onderdelen van de Brabantse norm voortgang geboekt en wordt de voorbeeldfunctie van de provincie in de praktijk ingevuld. Er zijn nog tien aandachtspunten die nader moeten worden uitgewerkt. Het gaat om:

- de gedragscode integriteit voor ambtelijke medewerkers (2019), die inmiddels ouder is dan vijf jaar;
- de actualisatie van het agressieprotocol (Veilige Publieke Taak), waarvan het bestaande document uit 2009 dateert (vijf aandachtspunten). Deze actualisatie is reeds opgepakt, maar najaar 2025 nog niet afgerond;
- vier punten waarvan de stand van implementatie onbekend is. Deze hebben betrekking op financiële weerbaarheid en interne informatiepositie.

Omdat deze onderdelen nog niet zijn gerealiseerd, voldoet de provincie nog niet volledig aan het nagestreefde basisniveau, waardoor de voorbeeldfunctie richting gemeenten en partners minder overtuigend is. Tegelijkertijd wordt er gewerkt aan een doorontwikkeling van de Brabantse norm: de Brabantse norm 2.0. Bij deze herziening zijn de Brabantse RIEC's, de provincie en de gemeenten betrokken. De oplevering is voorzien voor 2027.

Integraal overzicht van de voortgang ontbreekt

De voortgang van de implementatie is door de provincie niet formeel vastgelegd en gemeenten zijn ook niet gevraagd voortgangsgegevens aan te leveren. Volgens de provincie was dit een bewuste keuze: de Brabantse norm is nadrukkelijk bedoeld als handreiking en gesprekshouvast, niet als checklist of verantwoordingsinstrument. Er zijn wel tussentijdse momenten geweest waarop de voortgang in beeld kwam, zoals een interne voortgangsmemo in 2023, een factsheet van het RIEC en het symposium Weerbare overheid in 2025. Deze leveren echter geen volledig beeld op. Om toch een volledig beeld te krijgen, heeft de rekenkamer zelf, aangevuld door de provinciale organisatie, per aandachtspunt de stand van zaken van de implementatie door de provincie per augustus 2025 in kaart gebracht.

Borging binnen provinciale organisatie kwetsbaar, door coördinatie grotendeels bij één medewerker

De uitvoering van de Brabantse norm raakt diverse onderdelen van de provinciale organisatie en ligt daarbinnen bij verschillende specialisten, zoals de Bibob-juristen, de CIO (Chief Information Officer) en de beleidsmedewerker Veilige Publieke Taak. De coördinerende rol van de Brabantse norm berust

grotendeels bij één beleidsmedewerker, die deel uitmaakt van het projectteam van vier medewerkers dat zich binnen de provinciale organisatie bezighoudt met het thema Veilig en Weerbaar Bestuur. Dit maakt de borging kwetsbaar: bij personele wisselingen kan bijvoorbeeld tijdelijk overzicht ontbreken, zoals ook zichtbaar werd tijdens dit onderzoek.

2.3 Aanbevelingen

2.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|----|--|
| A1 | Implementeer uiterlijk eerste helft van 2026 de laatste openstaande aandachtspunten van de Brabantse norm, zodat sprake is van volledig dekkende en sluitende implementatie. |
| A2 | Houd structureel en volledig zicht op de voortgang van de provincie door een halfjaarlijkse of jaarlijkse interne inventarisatie en benut de actualisatie naar de Brabantse norm 2.0 om nieuwe aandachtspunten te bepalen, te prioriteren en te implementeren. Vraag de RIEC's om periodiek zicht te geven in de voortgang van alle partijen in Brabant. |
| A3 | Borg de continuïteit van de coördinatie binnen de provinciale organisatie door taken en kennis over meerdere medewerkers binnen het projectteam Veilig en Weerbaar Bestuur te verdelen of samen op te pakken. |

2.3.2 Aanbevelingen aan PS

- | | |
|----|---|
| A4 | Vraag GS om PS in de jaarlijkse voortgangsrapportage van de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur, concreet te informeren over de stand van zaken van de implementatie door provincie en gemeenten van de Brabantse norm (2.0). |
|----|---|

3 Beleid en toepassing Wet Bibob goed op orde

3.1 Conclusies

- | | |
|----|---|
| C4 | Het provinciaal Bibob-beleid en toepassing daarvan door de provincie zijn goed op orde. De provincie benut de wet Bibob in de volle breedte, past deze zorgvuldig en risicogericht toe en borgt dit met een bekwaam team, intensieve samenwerking, controlemechanismen en periodieke evaluatie. |
| C5 | De toepassing van de Wet Bibob heeft vooral een signaalfunctie en preventieve werking. Bestuurlijke interventies zijn afgelopen jaren niet nodig gebleken, wat duidt op een preventieve werking, al laat deze zich moeilijk meten of kwantificeren. |

3.2 Onderbouwing conclusies

De Wet Bibob geeft bestuursorganen de mogelijkheid hun eigen integriteit te beschermen en te voorkomen dat zij onbedoeld criminele activiteiten faciliteren. Het toepassingsbereik van de wet is juridisch begrensd en kan door provincies worden toegepast bij:

- omgevingsvergunningen onderdeel milieu;
- subsidies;
- overheidsopdrachten;
- vastgoedtransacties.

Een Bibob-onderzoek kan ertoe leiden dat een vergunning of subsidie wordt geweigerd of ingetrokken, of dat een overheidsopdracht of vastgoedtransactie niet doorgaat wanneer sprake is van 'ernstig gevaar'. Ook kunnen aanvullende voorschriften worden verbonden bij 'ernstig gevaar'. Dit kan ook bij een mindere mate van gevaar. Zo biedt de wet een instrument om risico's te beperken en te voorkomen dat de provincie wordt misbruikt voor ondermijnende activiteiten.

De provincie Noord-Brabant past de Wet Bibob sinds 2003 toe, vanaf 2006 op basis van beleidsregels. De huidige toepassing staat in de Beleidsregel Wet Bibob Noord-Brabant 2022, vastgesteld door GS op 11 oktober 2022 en geactualiseerd per 1 januari 2024 in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze beleidsregel beschrijft wanneer en hoe de provincie haar Bibob-bevoegdheden inzet bij omgevingsvergunningen onderdeel milieu, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

- Omgevingsvergunningen onderdeel milieu⁴: verplicht onderzoek bij verlening aan risicovolle bedrijven⁵ (bijvoorbeeld in de basismetale- en chemische industrie, afvalverbranding of grootschalige

⁴ Alleen vergunningen waarvoor in de onderliggende wetgeving expliciet een Bibob-bepaling is opgenomen, komen in aanmerking voor onderzoek. Voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten geldt dit wel, maar voor andere vergunningen die de provincie verleent – zoals ontgrondingen, het verondiepen van waterplassen of bodemsaneringen – ontbreekt deze grondslag. Daarop kan de Wet Bibob dus niet worden toegepast.

⁵ Zie artikel 4 lid 1 van de beleidsregel voor de volledige opsomming van categorieën milieubelastende activiteiten waarvoor een Bibob-onderzoek verplicht is.

mestverwerking), én bij latere wijzigingen van vergunninghouder of eigendomsstructuur.

- Subsidies: onderzoek mogelijk naar alle subsidies, maar voor bedragen tot € 25.000 alleen onderzoek bij concrete signalen. Onderzoek mogelijk tot vijf jaar na vaststelling, bijvoorbeeld bij wisseling van uitvoerder of opname in het onregelmatigheden-register (dit is het overzicht waarin onregelmatigheden of misbruik of oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidieverstreking worden geregistreerd).
- Overheidsopdrachten: onderzoek mogelijk voor én na gunning. Ook onderaannemers kunnen worden getoetst. Contractvoorwaarden bieden ruimte voor opschorting of ontbinding bij risico's of overtreding van Bibob-bepalingen.
- Vastgoedtransacties: onderzoek mogelijk vóór en na sluiten van overeenkomsten. Contractvoorwaarden bieden ruimte voor opschorting of ontbinding bij risico's of overtreding van Bibob-bepalingen.

Het provinciaal Bibob-beleid sluit aan bij de uitgangspunten van zowel de Wet Bibob als de aandachtspunten uit de Brabantse norm. De provincie benut de wet in de volle breedte en past deze in overeenstemming met haar beleid en werkafspraken risicogericht toe. Er is een centraal Bibob-team dat de onderzoeken uitvoert. De samenwerking met de vakafdelingen – milieuvergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoed – verloopt via vaste contactpersonen en er is regelmatig overleg. In die overleggen worden casussen geselecteerd en besproken, en is ruimte om ervaringen te delen of werkafspraken aan te scherpen. Medewerkers zijn aantoonbaar bekend met het beleid, signalen worden herkend, opgevolgd en waar nodig gedeeld met (keten)partners. Ook worden controlemechanismen toegepast. Collegiale toetsing en periodieke evaluaties geven inzicht in knel- en verbeterpunten. Ervaringen en geleerde lessen worden vervolgens benut bij het actualiseren of aanpassen van de werkafspraken. Door de vaste afspraken, collegiale toetsing en periodieke evaluaties is het onderzoeksproces niet alleen juridisch zorgvuldig ingericht en uitgevoerd, maar draagt het tevens bij aan een breder bewustzijn van integriteits- en ondermijningsrisico's in de organisatie.

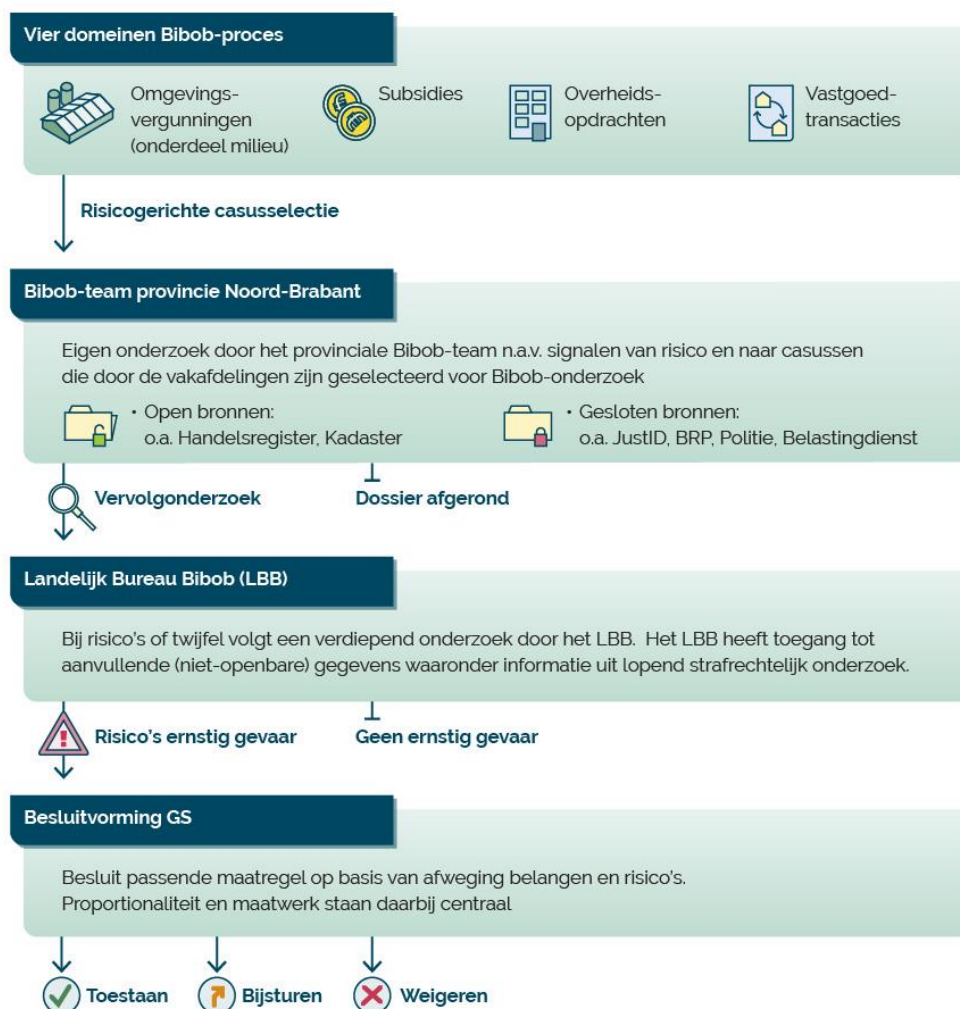
Verreweg de meeste onderzoeken leveren geen bijzonderheden op en leiden tot een positieve uitkomst: de vergunning, subsidie, aanbesteding of vastgoedtransactie kan doorgaan zonder aanvullende voorwaarden. Wanneer er wel risico's of twijfels naar voren komen, wordt het Landelijk Bureau Bibob (LBB) ingeschakeld voor een formeel advies. Het LBB beschikt over aanvullende gegevens, waaronder informatie uit lopende strafrechtelijke onderzoeken. Het uiteindelijke LBB-advies bevat een juridische analyse en een beoordeling van het risico op 'ernstig gevaar'. Een eindbeoordeling 'ernstig gevaar' doet de provincie nooit zelfstandig, omdat dit zowel juridisch zwaarwegend als maatschappelijk gevoelig is. Het LBB biedt in die gevallen een second opinion.

De uiteindelijke beslissing ligt bij GS, die steeds een bestuurlijke afweging moeten maken. Een constatering van risico betekent namelijk niet automatisch een weigering. GS beoordelen of ingrijpen proportioneel is, welke belangen en maatschappelijke gevolgen meespelen, en of maatwerk mogelijk is. Zo kan bij een mindere mate van gevaar worden volstaan met aanvullende voorschriften of een bestuurlijk

gesprek, terwijl bij een ernstig gevaar ook zwaardere maatregelen in beeld komen. Deze 'evenredigheidstoets' is de afgelopen jaren nadrukkelijker in beeld gekomen, mede door de zogenoemde Harderwijk-uitspraak van de Raad van State inzake het sluiten van een drugspand.⁶ De toepassing van de Wet Bibob is daarmee geen automatisme, maar vraagt steeds om een bestuurlijke afweging waarin maatwerk centraal staat.

Het volledige proces – van signalering en onderzoek tot en met de uiteindelijke bestuurlijke besluitvorming door GS – is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Proces Bibob-onderzoek provincie Noord-Brabant



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van informatie van de provincie Noord-Brabant

⁶ De zogenoemde Harderwijk-uitspraak (AbRvS 2 februari 2022) heeft verduidelijkt dat bij toetsing aan het evenredigheidsbeginsel altijd moet worden nagegaan of een besluit geschikt en noodzakelijk is, en vervolgens of het in de concrete omstandigheden ook evenwichtig is. In een recente uitspraak (AbRvS 5 maart 2025) is dit verder uitgewerkt voor de verhouding tussen de beginselplicht tot handhaving en het evenredigheidsbeginsel: handhaving blijft het uitgangspunt, maar van optreden kan worden afgezien als dit onevenredig zwaar uitpakt gelet op de omstandigheden van het geval.

Zoals tabel 3.1 laat zien, zijn in de periode 2020 tot en met september 2025 door de provincie in totaal ruim 1.300 Bibob-onderzoeken uitgevoerd. In deze periode waren bestuurlijke interventies niet nodig; er zijn tot nu toe nooit aanvragen geweigerd, ingetrokken of onder voorwaarden verleend.

Tabel 3.1a Aantal door provincie Noord-Brabant uitgevoerde Bibob-onderzoeken 2020 tot 24 september 2025

Type aanvraag	2020	2021	2022	2023	2024	9-2025
Milieuvergunning	48	64	57	63	65	57
Subsidie	176	135	124	128	90	40
Overheidsopdracht/aanbesteding	26	7	5	2	6	6
Vastgoedtransactie	40	30	31	34	35	35
Totaal aantal Bibob-onderzoeken provincie	290	236	217	227	196	138

Tabel 3.1b Aantal voor de provincie Noord-Brabant uitgevoerde Bibob-onderzoeken 2020 tot 24 september 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	9-2025
Landelijk Bureau Bibob (LBB) voor provincie	5	6	1	2	0	0

Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op informatie die ze ontving van de provincie op schriftelijke vragen.

Dat in de periode 2020–2025 geen aanvragen zijn geweigerd of ingetrokken, wil niet zeggen dat de toepassing van de Wet Bibob weinig effect heeft. De kracht van de toepassing van de wet ligt vooral in de signaalfunctie en preventieve werking, al laat die zich lastig kwantificeren. Doordat aanvragen standaard en zichtbaar worden getoetst, groeit binnen de provinciale organisatie het bewustzijn van integriteitsrisico's, terwijl externe partijen rekening moeten houden met een mogelijke toets. In enkele gevallen hebben aanvragers zich teruggetrokken nadat een Bibob-onderzoek werd aangekondigd. Daarmee vervult het instrument zijn doel: voorkomen dat de provincie onbedoeld criminele activiteiten faciliteert.

3.3 Aanbevelingen

3.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|----|---|
| A5 | Houd bij de uitvoering van de Wet Bibob vast aan de huidige zorgvuldige en risicogerichte werkwijze, door aandacht te blijven besteden aan deskundigheid, samenwerking en periodieke evaluatie van de uitvoering. |
|----|---|

4 Uitvoering aanpak veiliger buitengebied kwetsbaar

4.1 Conclusies

- | | |
|----|---|
| C6 | De begrippen ondermijning en buitengebied worden binnen de provincie en tussen betrokken partijen op uiteenlopende manieren gehanteerd, wat kan leiden tot uiteenlopende interpretaties en verwachtingen. Dit bemoeilijkt gezamenlijke prioritering, de afstemming van rollen en werkzaamheden en het vaststellen van resultaten. |
| C7 | De provincie heeft samen met ketenpartners de aanpak voor een veiliger buitengebied opgepakt, maar de doorwerking daarvan is beperkt inzichtelijk. Dit bemoeilijkt bijsturing, kan de motivatie van ketenpartners verminderen en beperkt PS in hun controlerende en sturende rol. |
| C8 | Er is brede betrokkenheid van ketenpartners, maar de keten vertoont zwakke plekken. Verschillen in capaciteit en prioriteiten leiden tot hiaten in de uitvoering, waardoor signalen niet altijd worden opgepakt, resultaten achterblijven en de effectiviteit van het geheel wordt beperkt. |

4.2 Onderbouwing conclusies

Naast inzet op de interne weerbaarheid van de provinciale organisatie (zie hoofdstuk 2 en 3), zet de provincie binnen Veilig en weerbaar Brabant ook in op een Veiliger buitengebied. Binnen deze actielijn richt de provincie zich samen met externe partners op vijf deelonderwerpen:

- Toezicht en handhaving buitengebied (Samen sterk in Brabant (SSiB))
- Vitale vakantieparken
- Weerbare boeren in kwetsbaar gebied
- Veilige en weerbare bedrijventerreinen
- Opruimen drugsafvaldumpingen

De keuze voor deze vijf thema's hangt samen met de kwetsbaarheid van deze locaties (voor ondermijning) en met de kerntaken waarin de provincie een duidelijke rol en toegevoegde waarde heeft. Onderstaand gaan we eerst in op de begrippen ondermijning en buitengebied en vervolgens op de provinciale invulling sinds 2022 van de vijf bovengenoemde thema's.

4.2.1 Ondermijning en buitengebied: verschillende definities

Er bestaat geen eenduidige wetenschappelijke of beleidsmatige afbakening van het begrip *ondermijning*. De rijksoverheid definieert het als volgt: "Criminelen maken voor illegale activiteiten gebruik van legale bedrijven en diensten. Hierdoor vervagen normen en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af."⁷ Politie en justitie hanteren een vergelijkbare brede benadering. Verschillen ontstaan bij de nadere duiding van deze brede definities: welke vormen van criminaliteit vallen er wel en niet onder, gaat het vooral om het bestrijden van criminaliteit of vooral om het tegengaan van de schadelijke effecten daarvan, over welke

⁷ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning>, geraadpleegd op 5 november 2025.

effecten hebben we het dan? In gesprekken met de rekenkamer zijn bijvoorbeeld milieudelicten nadrukkelijk genoemd door een aantal partijen, omdat deze grote publieke en bestuurlijke risico's kunnen veroorzaken. Het illegaal oppompen van grondwater, of lozingen van mest en bestrijdingsmiddelen werden als voorbeelden genoemd, waarbij werd opgemerkt dat dit bestuurlijk doorgaans niet onder het label 'ondermijning' wordt geschaard. De provincie spreekt in haar beleid over *ondermijnende criminaliteit* en heeft daarbij de ambitie uitgesproken actief bij te dragen aan de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid, om zo de impact daarvan op de samenleving te beperken en de veiligheid van de Brabantse leefomgeving te vergroten. Ze hanteert echter niet altijd dezelfde definitie. Zo wordt ook de omschrijving gegeven dat het betrekking heeft op de schadelijke effecten van georganiseerde misdaad. Deze omschrijving sluit aan op het in hoofdstuk 1 genoemde recent verschenen boek over het begrip waarin ondermijning wordt gedefinieerd als de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad.

Volgens de rekenkamer kan het ontbreken van een gedeelde definitie ertoe leiden dat ketenpartners – maar ook Statenleden – uiteenlopende verwachtingen kunnen hebben van de provinciale rol. Dit geldt in het bijzonder voor Samen Sterk in Brabant (SSiB) dat zich richt op toezicht en handhaving in het buitengebied via de inzet van groene boa's (buitengewone opsporingsambtenaren). In de in 2022 vastgestelde visie van SSiB is nadrukkelijk opgenomen dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet tot de kerntaken van de groene boa's behoort, maar primair een verantwoordelijkheid is van de politie. In de praktijk worden speerpunten van SSiB, zoals illegaal motorcrossen en stroperij, door sommige ketenpartners echter wel als uitingen van ondermijning gezien. Daarmee kan verwarring ontstaan over de bijdrage van SSiB aan de aanpak van ondermijning. Tegelijkertijd geven betrokkenen aan dat de zichtbare aanwezigheid van groene boa's in het buitengebied wel degelijk een preventief effect heeft in het signaleren van ondermijnende criminele activiteiten. Daarmee dragen zij indirect bij aan de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid en aan het vergroten van de veiligheid van de Brabantse leefomgeving, zoals de provincie dat in haar definitie van ondermijning centraal stelt.

Ook het begrip *buitengebied* kent geen vaste definitie. In beleidsstukken wordt verwezen naar een omvang van 4.000 km², maar de Omgevingsverordening werkt met andere categorieën en oppervlaktes, zoals landelijk gebied en Natura 2000-gebieden. Bovendien blijkt uit de uitvoering dat de focus in de praktijk niet beperkt blijft tot het buitengebied: zo geldt de provinciale regeling voor het opruimen van drugsafval voor de gehele provincie en worden ook alle bedrijventerreinen betrokken bij de aanpak. Doordat er geen eenduidige definitie wordt gehanteerd, kan dit in de praktijk leiden tot uiteenlopende verwachtingen over maatregelen, prioriteiten, toezicht, capaciteit en beoogde resultaten. Concreet en actueel blijkt dit uit de berekeningen van BMC over de benodigde groene boa-capaciteit in Brabant, die afhankelijk is van het aantal hectare dat tot het buitengebied wordt gerekend.

4.2.2 Toezicht en handhaving in het buitengebied

Provincies hebben op grond van artikel 18.26 van de Omgevingswet de wettelijke taak om toezicht en

handhaving binnen de provincie te coördineren. Het toezicht in het Brabantse buitengebied wordt uitgevoerd door veel verschillende partijen, waaronder terreinbeheerders, gemeenten, politie, waterschappen en omgevingsdiensten. In de netwerksamenwerking Samen Sterk in Brabant (SSiB) werken deze partijen samen aan afstemming en gezamenlijke handhaving, met een operationeel handhavingsteam van groene boa's bij de Omgevingsdienst Brabant-Noord (ODBN). De prioriteit ligt bij drie speerpunten: (drugs)afvaldumping, wildcrossen en stroperij.

Om toezicht en handhaving in het buitengebied te versterken, heeft de provincie vanaf 2019 fors geïnvesteerd in SSiB. De provinciale impuls van € 2,7 miljoen in 2019–2020 leidde tot meer dan een verdubbeling van de boa-formatie bij de ODBN: van zes naar vijftien fte. De provincie besloot deze tijdelijke versterking structureel voort te zetten, met een jaarlijkse bijdrage van € 1,4 - 1,6 miljoen tot en met 2027. Daarmee heeft de provincie de samenwerking in het buitengebied zichtbaar versterkt en het toezichtstelsel financieel en organisatorisch ondersteund.

Volgens provinciaal betrokkenen is er bewust voor gekozen om de middelen te concentreren bij de ODBN, omdat volgens hen hierdoor meer professionalisering en continuïteit wordt bereikt. Versnipperde financiering zou leiden tot parttimecontracten bij verschillende werkgevers, waarbij boa's wel een volwaardige opleiding en training ontvangen maar slechts beperkt inzetbaar zijn, hetgeen als inefficiënt wordt beschouwd. Tegenover dit standpunt staat de kritiek van terreinbeherende organisaties (TBO's). Zij wijzen erop dat de middelen door de gekozen SSiB-structuur niet rechtstreeks bij de terreineigenaren terechtkomen, terwijl deze wel verantwoordelijk zijn voor beheer en toezicht op hun terreinen. In hun ogen zou een uitkering per hectare effectiever zijn en de uitvoeringskracht vergroten. Dit punt is ook naar voren gebracht in de inspreekreactie van de TBO's bij de PS-themabijeenkomst 'Groene Boa's' van 29 augustus 2025.

Zoals reeds eerder opgemerkt, is ondermijnende criminaliteit in de visie van SSiB nadrukkelijk géén kerntaak. De boa's hebben op dat gebied slechts een signalerende 'ogen- en orenfunctie'. De rekenkamer constateert dat de bijdrage van SSiB aan de aanpak van ondermijning vanuit die signalerende rol moeilijk te beoordelen is, omdat geen duidelijk zicht bestaat op de effectiviteit van deze inzet. Betrokkenen bevestigen dit beeld: de resultaten van de inzet van groene boa's zijn moeilijk meetbaar. Kwantitatieve indicatoren (KPI's) zeggen daardoor weinig over het daadwerkelijke effect, en trends zijn moeilijk te duiden. Daarmee blijft onduidelijk in hoeverre SSiB daadwerkelijk bijdraagt aan de aanpak van 'ondermijning', mede omdat de reikwijdte van het begrip 'ondermijning' in de praktijk verschillend wordt uitgelegd. Wel wijzen betrokkenen op een duidelijke preventieve werking: zichtbare aanwezigheid, media-aandacht en gerichte acties leiden ertoe dat overtreders hun gedrag aanpassen of uitwijken.

Een terugkerend knelpunt en bron van frustratie van groene boa's is het gebrek aan opvolging van meldingen. Groene boa's signaleren en rapporteren bijvoorbeeld verdachte situaties, maar zien dat de politie door structurele capaciteitsproblemen weinig vervolg geeft aan hun meldingen. Hiermee stokt de aanpak in de keten, wat leidt tot de vraag of de gekozen aanpak wel effectief is. De politie erkent deze

problematiek, maar geeft aan onvoldoende capaciteit te hebben voor substantiële inzet in het buitengebied. Volgens betrokkenen is dit het gevolg van een bredere ontwikkeling waarbij de politie zich al jaren terugtrekt uit landelijke gebieden. Hierdoor komt de druk steeds meer te liggen bij de groene boa's, terwijl zij niet over de opsporingsbevoegdheden beschikken die nodig zijn voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Sommige respondenten stellen zelfs dat het bestaan van SSiB onbedoeld heeft bijgedragen aan die terugtrekking: de politie zou het toezicht deels als 'belegd' beschouwen.

Op landelijk niveau heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in oktober 2025 een beleidsbrief uitgebracht over de toekomst van het boa-bestel. Het huidige bestel blijft grotendeels intact, maar beoogd wordt deze toekomstgericht te optimaliseren met een duidelijke taakomschrijving, passende bevoegdheden en uitrusting, en betere waarborgen. De aangekondigde wijziging betekent geen algemene verruiming van de bewapening. Voortaan wordt de noodzaak voor geweldsmiddelen gekoppeld aan de taak van de boa, in plaats van aan concrete incidenten uit het verleden. De mogelijkheid om vuurwapens te dragen blijft echter uitdrukkelijk beperkt tot de groene boa en geldt alleen onder strikte voorwaarden, zoals omschreven in de brief van de minister. De aanvraag voor bewapening wordt niet door de boa zelf gedaan, maar door zijn werkgever. Deze motiveert de noodzaak op basis van de taken en risico's. Het ministerie van Justitie en Veiligheid beoordeelt en beslist over de toekenning van geweldsmiddelen. De brief bevat daarnaast diverse maatregelen gericht op het verbeteren van bevoegdheden, informatiepositie en opleiding van boa's. Zo krijgen boa's vanaf 2026 toegang tot het rijbewijsregister.

De wettelijke coördinerende rol van de provincie bij toezicht en handhaving werd lange tijd ingevuld via het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO), waarin alle relevante partijen waren vertegenwoordigd. Dit overleg bracht beleid, toezicht en opsporing samen en bood ruimte voor een integrale aanpak van 'zware' milieudossiers. Sinds eind 2022 is het BPO echter niet meer bijeengekomen, mede doordat burgemeesters het te tijdrovend vonden en het lastig bleek om voldoende onderwerpen te agenderen die voor alle partijen relevant genoeg waren om structureel te blijven deelnemen. Volgens externe betrokkenen is daarmee een belangrijk coördinatieknooppunt verdwenen. De provincie wijst erop dat coördinatie inmiddels ook via andere structuren plaatsvindt, zoals de besturen van de omgevingsdiensten, maar onderzoekt momenteel wel of heractivering van het BPO wenselijk is. In gesprekken met de rekenkamer werd door externen benadrukt dat juist de verbinding tussen signalering (zoals vanuit SSiB) en integrale casusaanpak via het BPO cruciaal is om patronen van ondermijning zichtbaar te maken.

4.2.3 Weerbare boeren in kwetsbaar gebied

Boeren in Noord-Brabant worden al jaren benaderd door criminelen die hun erven of loodsen willen gebruiken voor illegale activiteiten. Uit onderzoek van TwynstraGudde (2020) bleek dat bijna één op de vijf agrariërs zo'n verzoek kreeg. De combinatie van anonimiteit, leegstand, financiële druk en een lage meldingsbereidheid maakt het buitengebied, en agrariërs in het bijzonder, structureel kwetsbaar.

Een vervolgonderzoek uit 2025, uitgevoerd in opdracht van ZLTO en het Platform Veilig Ondernemen (PVO) Brabant-Zeeland, laat zien dat de situatie sindsdien nauwelijks verbeterd is. Ongeveer een derde van de agrariërs vermoedt dat criminelen gebruikmaken van agrarische bedrijfsruimten, en 17 procent is zelf benaderd. De toezicht- en handhavingscapaciteit schieten tekort, terwijl onzekerheid over toekomst, financiële problemen en afnemend vertrouwen in de overheid de weerbaarheid verder verzwakken, zo wordt gesteld. Daardoor groeit het gevoel van isolement en ontstaat, zoals een betrokkene het verwoordde, *“een parallelle samenleving van boeren, met sterke onderlinge samenhang maar groot wantrouwen richting overheid”*.

Hoewel in de bestuursopdracht *Veilig en weerbaar Brabant 2020–2023* nog geen specifieke lijn voor de versterking van de weerbaarheid van boeren was opgenomen, heeft de provincie sindsdien het thema nadrukkelijk opgepakt. Dit doet ze via een combinatie van ruimtelijke, economische en sociale maatregelen gericht op weerbaarheid en handelingsperspectief, en werkt daarbij nauw samen met gemeenten, ZLTO, RIEC, PVO en het Rijk. De provinciale inzet is sinds 2022 verbreed: de nadruk ligt minder op bewustwording van risico's en meer op het versterken van het toekomstperspectief van boeren.

De provincie participeert in de Regio Deals Noordoost-Brabant (2021 en 2025), waarin de vitaliteit van het platteland en de bestrijding van ondermijning centraal staan. Binnen deze samenwerking werden, met expertise en financiering van de provincie, pilots uitgevoerd zoals het meldpunt voor boeren en de 'Aanpak stallen en weerbaar buitengebied', gericht op het saneren en herbestemmen van leegstaande agrarische gebouwen. Ook levert de provincie een financiële en inhoudelijke bijdrage aan nieuwe plannen om de kloof tussen overheid en agrariërs te verkleinen, onder meer via vertrouwenspersonen en gebiedsgerichte begeleiding.

Daarnaast ondersteunt de provincie boeren via een breed stelsel van eigen instrumenten. Met **VABIMPULS** helpt zij (gestopte) agrariërs bij het verkennen van nieuwe toekomstperspectieven en herbestemming of sloop van leegstaande stallen. De **maatwerkregeling omgevingskwaliteit** biedt een financiële prikkel tot sloop en stimuleert gemeenten kwaliteitsfondsen op te richten. Via het **ondersteuningsnetwerk** helpt de provincie gemeenten om vaste aanspreekpunten voor boeren te organiseren, wat tevens de doorstroming van signalen en het zicht op leegstand vergroot. Ook de **zaakbegeleiders** binnen de landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (LBV-plus) zijn gekoppeld aan dit provinciale netwerk.

De provincie vervult daarnaast een actieve en, naar wat de rekenkamer in gesprekken heeft gehoord, een gewaardeerde rol binnen beide RIEC's. Ook ontvangen de RIEC's een substantiële financiële bijdrage van de provincie. De inzet richt zich op het versterken van de informatiepositie, actualisatie van de handreiking buitengebied en de communicatiestrategie *Brabant op de radar*. Deze activiteiten zijn onderdeel van de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur 2024–2027, waarin 'Weerbare boeren in kwetsbaar gebied' één van de prioriteiten vormt. Ook op landelijk niveau zet de provincie zich in: in IPO-verband wordt richting het Rijk gelobbyd voor structurele financiering van vertrouwenspersonen bij ZLTO en meer

samenhangend beleid.

Tot slot zet de provincie het thema expliciet op de bestuurlijke agenda. In 2025 vond het symposium *Weerbare overheid: weerbaar in woelige tijden* plaats, dat in 2026 wordt vervolgd met een editie rond het thema Veilig Buitengebied. Daarmee onderstreept de provincie het belang van een bredere benadering, voorbij het beeld van 'lege loodsen', met aandacht voor de sociaaleconomische en mentale veerkracht van boeren.

De provinciale inzet heeft geleid tot een breed netwerk en zichtbare betrokkenheid van partners, maar de effecten zijn moeilijk meetbaar. Ondersteuningstrajecten zijn vaak maatwerk en gericht op persoonlijke situaties, waardoor resultaten zich niet eenvoudig laten vertalen in cijfers. Partners erkennen de waarde van de provinciale inzet, maar wijzen ook op knelpunten in capaciteit en samenhang en het ontbreken van inzicht in de effectiviteit van maatregelen en de gezamenlijke reflectie daarop door het netwerk (lerend vermogen). Dit roept bij de rekenkamer de vraag op of de keten als geheel wel effectief werkt. Zowel bij provincie als bij gemeenten, RIEC's en PVO is de uitvoeringscapaciteit beperkt, zo werd in gesprekken benadrukt. Het gebruik van instrumenten als VABIMPULS of het ondersteuningsnetwerk vraagt intensieve begeleiding, terwijl juist kleinere gemeenten daar onvoldoende menskracht voor hebben. Daarnaast wordt de provinciale rol door boeren als dubbel ervaren: de provincie is tegelijk regelgever en hulpverlener. Dat leidt soms tot verwarring of wantrouwen: boeren weten niet altijd of de provincie hen komt helpen of komt handhaven. Dit wordt versterkt door veranderende landelijke regelgeving en wisselende jurisprudentie, waardoor plannen vaak vastlopen of ingehaald worden door nieuwe kaders. De provincie probeert hierop te anticiperen door met *"tussenstappen"* te werken: praktische oplossingen die beweging mogelijk maken, ook zonder dat het einddoel al bereikt is. *"Soms is één gesprek genoeg om een plan vlot te trekken of het perspectief van een boer te veranderen."* Provinciale medewerkers die bij de uitvoering betrokken zijn, zien dat deze benadering helpt om vertrouwen te herstellen. Toch blijft de context weerbarstig: financiële druk, trage (juridische) besluitvorming en het ontbreken van stabiel rijksbeleid blijven structurele obstakels. Daarmee is de provinciale inzet betekenisvol, maar kwetsbaar: de aanpak steunt sterk op samenwerking en vertrouwen, terwijl juist die factoren onder druk staan.

In september 2025 verscheen de eerste jaarlijks op te stellen Voortgangsrapportage Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur 2024-2027 die ook met PS is gedeeld. Dit was na 2022 de eerste rapportage die met PS is gedeeld en waarin op alle thema's Veiliger buitengebied wordt ingegaan, echter met uitzondering van weerbare boeren in kwetsbaar gebied. Andere rapportages over de voortgang richten zich veelal op afzonderlijke thema's. In de verschillende documenten wordt niet over (de invloed van de inzet op) ondermijning gerapporteerd, maar alleen op ontwikkelingen, uitgevoerde activiteiten, opgeleverde producten etc.

4.2.4 Vitale vakantieparken

Uit de provinciale nulmeting van 2018 bleek dat ruim een derde van de Brabantse vakantieparken

onvoldoende kwaliteit of toekomstperspectief had. Juist in die omstandigheden ontstaan risico's op criminaliteit of van criminele inmenging. Gemeenten signaleren onder meer mensenhandel (zowel seksuele uitbuiting als uitbuiting van arbeidsmigranten), drugsgerelateerde activiteiten (hennepteelt, opslag van drugs, geld of wapens) en witwaspraktijken. Ook kleinere criminaliteit, zoals inbraken of ordeverstoringen, neemt vaak toe wanneer de leefbaarheid verder onder druk komt te staan. De uitkomsten van de nulmeting maakten duidelijk dat de problematiek breder was dan recreatie, veiligheid of economie alleen. Ook vraagstukken rond wonen en sociaal beleid spelen op deze parken een rol. Daarmee werd de noodzaak en urgentie zichtbaar van een gezamenlijke, integrale aanpak.

De provincie heeft vervolgens verschillende stappen ondernomen om vakantieparken vitaler te maken. De rekenkamer stelt vast dat de provinciale inzet sinds 2018 duidelijk bijdraagt aan een kwaliteitsverbetering van Brabantse vakantieparken. De combinatie van kennis, middelen en instrumenten heeft gemeenten geholpen om vitaliseringsprocessen op gang te brengen die zij alleen moeilijk hadden kunnen dragen.

De provincie startte in 2019 een pilot in zes gemeenten om vakantieparken vitaler te maken. Uitgangspunt was 'één park, één plan': voor elk park een op maat gesneden aanpak. De provincie leverde kennis, financiële middelen en specialistische ondersteuning. Deze faciliterende rol bleek essentieel, omdat gemeenten vaak onvoldoende capaciteit of expertise hadden om het proces zelfstandig te dragen.

Na de pilotfase bouwde de provincie de aanpak uit tot een structureel programma. Gemeenten kregen ondersteuning via werkateliers en werktafels waarin zij ervaringen konden uitwisselen en casussen bespreken. De provincie financierde vitaliteitsscans, stelde een vitaliteitsmanager beschikbaar en hielp gemeenten bij het verbeteren van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), zodat zij beter zicht kregen op de aard en omvang van bebouwing en bewoning.

In 2023 liet de provincie opnieuw een vitaliteitsonderzoek uitvoeren, als vervolg op de 0-meting van 2018. Uit deze 1-meting bleek dat het aandeel vitale vakantieparken in vijf jaar was gestegen van 44% naar 52%, terwijl het aandeel niet-vitale parken daalde van 34% naar 22%. Deze resultaten wijzen op positieve effecten van de gezamenlijke inzet van gemeenten, provincie en andere partners, al is deze ontwikkeling mede beïnvloed door gunstige economische omstandigheden tijdens de coronaperiode (meer binnenlandse verblijfsrecreatie) en een toename van overnames door grote ketens. Tegelijkertijd blijft bij ongeveer vijftien procent van de parken sprake van substantieel oneigenlijk gebruik, vooral in de vorm van permanente bewoning of huisvesting van arbeidsmigranten.

Met de 1-meting in 2023 hebben GS inzicht geboden in de voortgang van de aanpak en de resultaten en zijn deze met PS gedeeld. De daadwerkelijke doorwerking op het tegengaan van ondermijning is lastig meetbaar. Het is niet inzichtelijk in welke mate 'verbeterde vitaliteit' doorwerkt in 'weerbaarheid tegen ondermijning'. Ook is er sprake van een tweedeling: sommige parken ontwikkelen zich positief en herstellen hun recreatieve functie, terwijl andere structureel kwetsbaar blijven met het risico verder af te glijden. Verschillen in uitvoeringskracht tussen gemeenten zorgen bovendien voor ongelijkheid in

resultaten, waardoor de effectiviteit van de gezamenlijke keten kwetsbaar blijft. De onderzoekers van de 1-meting benadrukken daarom het belang van blijvende provinciale ondersteuning, juist waar gemeenten onvoldoende capaciteit of expertise hebben om zelfstandig regie te voeren. In lijn daarmee heeft de provincie de aanpak verlengd. Bestaande instrumenten zijn voortgezet en nieuwe hulpmiddelen zijn ontwikkeld, zoals een 'handreiking Basisregistratie Personen' en een 'checklist vakantieparken'. Ook zijn er in de samenwerking nieuwe stappen gezet: organisatie jaarlijkse themadag Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), congres vitale vakantieparken (2024 en 2026) en een ondernemersbijeenkomst (2025).

4.2.5 Veilige en weerbare bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen zijn van groot belang voor de Brabantse economie, maar vormen tegelijk een risicoplek voor ondermijnende criminaliteit. Achter de gevels van loodsen en bedrijfspanden komen onder meer drugsproductie, witwassen en illegale huisvesting van arbeidsmigranten voor. Anonimiteit, leegstand, kwetsbare ondernemers en risicobranches zoals kleine autobedrijven vergroten de kwetsbaarheid en gaan vaak samen met bredere vitaliteitsproblemen. PS onderstreept het belang van dit vraagstuk in april 2024 met een motie, waarin GS werden verzocht extra aandacht te geven aan drugsproductie in relatie tot verkeerd ruimtegebruik van bedrijfsloodsen op industrieterreinen. Het zicht op de problematiek is beperkt, doordat het zich vaak buiten het zicht van reguliere toezicht- en handhavingsstructuren manifesteert en de meldingsbereidheid laag is.

De provincie heeft hierop ingespeeld door, samen met partners als provincie Gelderland, Avans Hogeschool en RIEC, de *Risicotaxatietool bedrijventerreinen* te ontwikkelen. Deze tool brengt de kwetsbaarheid van bedrijventerreinen voor ondermijnende criminaliteit in beeld en helpt daarmee gemeenten bij het stellen van prioriteiten. Gemeenten krijgen daarnaast toegang tot handreikingen en ondersteuning vanuit PVO en de RIEC's, waardoor het instrument meer is dan een dataset: het fungeert als gespreksopener en katalysator voor een bredere integrale aanpak. Vooral kleinere gemeenten profiteren hiervan, omdat zij vaak niet de capaciteit of expertise hebben om zelf een dergelijke analyse te maken. In 2023 is het instrument geëvalueerd, waaruit nut en noodzaak van verdere doorontwikkeling bleek. Op basis daarvan besloot de provincie de data te actualiseren en een implementatieplan te maken voor de uitrol in het najaar van 2025. Ook wordt onderzocht of de tool kan worden doorontwikkeld tot bijvoorbeeld een webapplicatie op het provinciale platform, zodat gemeenten via eigen accounts eenvoudig toegang krijgen. Dit moet de toegankelijkheid en het gebruiksgemak vergroten, en de data beter bruikbaar maken voor beleidsmedewerkers zonder specialistische kennis. Daarnaast is de provincie voornemens om gemeenten te stimuleren om bij de ontwikkeling of herstructurering van bedrijventerreinen kwetsbaarheden te integreren in ruimtelijke ontwikkelingsplannen, zodat al in een vroeg stadium aandacht wordt besteed aan de preventie van ondermijning.

Partners waarderen de innovatiekracht van de provincie, maar benoemen in gesprek met de rekenkamer ook meerdere verbeterpunten. Zo is de tool volgens hen te weinig actief onder de aandacht van

gemeenten gebracht, waardoor sommige gemeenten er nauwelijks gebruik van maakten of het instrument zelfs nauwelijks in beeld hadden. Door meerdere personele wisselingen in enkele jaren, mede als gevolg van langdurige ziekte, gingen de continuïteit en de zichtbaarheid van de provinciale ambtelijke inzet verloren. Daardoor zijn vervolgspraken en adviezen naar de indruk van respondenten niet altijd opgepakt.

Ook de beperkte uitvoeringscapaciteit bij provincie, PVO, RIEC's en gemeenten vormt een knelpunt, zo stellen partners, wat eraan bijdraagt dat de keten als geheel nog onvoldoende functioneert. Het gebruik van de tool vraagt om intensief overleg tussen PVO, RIEC en gemeenten, en vereist dat gemeenten vervolgens zelf maatregelen treffen op het gebied van toezicht en handhaving. Vooral kleinere gemeenten lopen daarbij snel tegen grenzen aan. Partners pleiten daarom voor een actievere provinciale rol als ambassadeur en innovator. Zij verwachten dat de provincie het instrument niet alleen ontwikkelt en actualiseert, maar ook het gebruik stimuleert, de resultaten agendeert en verbindt met bredere beleidslijnen voor bedrijventerreinen, vitaliteit en veiligheid. Zonder zo'n rol vrezen zij dat de tool op zichzelf blijft staan, terwijl de meerwaarde juist ligt in het versterken van een integrale en duurzame aanpak van ondermijning op bedrijventerreinen. Het lopende actualisatie- en uitroltraject biedt de kans om de bekendheid, borging en impact van de tool te versterken en steviger te verankeren.

4.2.6 Opruimen drugsafvaldumpingen

Noord-Brabant behoort al jaren tot de provincies die het zwaarst getroffen worden door illegale dumpingen van drugsafval. De risico's zijn groot: chemicaliën veroorzaken bodem- en waterverontreiniging, vaak zonder dat bekend is om welke stoffen het gaat. Voor opruimers en hulpdiensten is dit gevaarlijk werk, terwijl ook omwonenden en recreanten risico lopen door blootstelling aan giftige dampen of lekkende stoffen. De kosten van sanering kunnen oplopen tot miljoenen, zoals bleek bij de drugsafvalput in Halsteren.

De verantwoordelijkheid voor het opruimen ligt bij de grondeigenaar. Het Rijk stelt hiervoor middelen beschikbaar: particuliere eigenaren krijgen de kosten volledig vergoed, overheden voor 50%. Het beschikbare rijksbudget van circa € 1 miljoen per jaar – in 2025 tweemaal aangevuld met respectievelijk € 0,5 en € 0,75 miljoen – wordt structureel volledig benut. De provincie heeft op dit punt een uitvoerende en coördinerende rol. In 2021 nam Noord-Brabant tijdelijk de uitvoering van de regeling op zich, inmiddels is dit ondergebracht bij BIJ12.⁸ Provincies ervaren de regeling als omslachtig en weinig efficiënt: elke provincie moet een eigen subsidieregeling vaststellen en actueel houden, het brengt lasten met zich mee, verevening vergt extra administratieve stappen, en een landelijke uniforme regeling is ondanks herhaalde aankondigingen nog steeds niet ingevoerd. Noord-Brabant benadrukt in IPO-verband consequent de urgentie hiervan richting het Rijk.

⁸ BIJ12 is een uitvoeringsorganisatie van de provincies, opgericht binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO), die de provincies ondersteunt bij wettelijke taken, kennisoverdracht en dataverzameling, met name op het gebied van natuur, landschap en de fysieke leefomgeving.

Waar de provincie zelf ruimte heeft, neemt zij aanvullende stappen. De provincie investeert samen met kennisinstellingen en het Openbaar Ministerie in innovaties om de pakkans te vergroten. Nieuwe technieken, zoals chemisch profileren en eDNA-onderzoek, leveren sporen die niet alleen als bewijs kunnen dienen, maar ook kunnen worden gebruikt om patronen en netwerken achter dumpingen beter in beeld te krijgen. Daarnaast kiest de provincie voor een steviger juridische route om opruimkosten op overtreeders te verhalen met ondersteuning van een gespecialiseerd advocatenkantoor.

De belangrijkste randvoorwaardelijke factoren liggen echter buiten het bereik van de provincie. De subsidieregeling is een Rijksregeling, omslachtig in uitvoering en legt lasten bij grondeigenaren en provincies. Ook opsporingscapaciteit en strafrechtelijke vervolging zijn landelijke verantwoordelijkheden. Daardoor drukken de financiële en organisatorische lasten van drugsafvaldumpingen nog altijd zwaar op publieke partijen, waaronder de provincie zelf. PS zijn hierover in 2023 en 2024 via Statenmededelingen en de beantwoording van schriftelijke vragen goed geïnformeerd.

4.2.7 Grensoverschrijdende criminaliteit en samenwerking

De Brabantse drugsproblematiek is onlosmakelijk verbonden met de nabijheid van de havens van Rotterdam, Vlissingen en Antwerpen (de zogenoemde Gouden Driehoek), waardoor grensoverschrijdende criminaliteit een structureel onderdeel vormt van de Brabantse context. Belgische en Nederlandse autoriteiten werken daarom al decennia samen.⁹ Onderzoek uit 2024 benadrukt dat georganiseerde (drugs)criminaliteit in het grensgebied een structureel, grensoverschrijdend probleem vormt dat alleen duurzaam kan worden aangepakt door heldere keuzes en afspraken, uitbreiding van juridische mogelijkheden voor gegevensdeling, structurele kennisuitwisseling en zichtbare communicatie. Vooruitgang is vooral te verwachten wanneer bestuurders en justitiële autoriteiten aan beide zijden van de grens bereid zijn capaciteit en prioriteiten daadwerkelijk op elkaar af te stemmen en de samenwerking institutioneel te verankeren. Tijdens de Vlaams-Nederlandse top in Gent op 1 april 2025 benadrukten beide regeringen het belang van een integrale aanpak. Nederland en Vlaanderen spraken af gezamenlijk op te trekken, onder meer via kennisdeling over bestaande goede praktijken en een multidisciplinaire aanpak met nadruk op preventie en bestuurlijke handhaving.

Gesprekspartners van de rekenkamer geven aan dat in Brabant het urgentiebesef relatief vroeg aanwezig was. Voormalig commissaris van de Koning Van de Donk bracht grensoverschrijdende samenwerking onder de aandacht door onder meer het organiseren van een congres met Belgische partners. In de RIEC's en het SSiB vindt in beperkte mate grensoverschrijdende samenwerking plaats. In België bestaan ook RIEC's, maar die hebben een andere organisatorische insteek, waardoor samenwerking soms lastig is, aldus een gesprekspartner. Er is wel sprake van grensoverschrijdende communicatie en kennisdeling, maar de informatie-uitwisseling op casusniveau blijft een uitdaging. SSiB heeft contacten met België, maar

⁹ Op 22 oktober 2025 publiceerde de NOS een artikel over een Belgisch onderzoek gericht op een criminele organisatie die actief is in het grensgebied van Noord-Brabant en België. De organisatie zou afvalstoffen, bijvoorbeeld chemisch afval uit drugslabs, illegaal verwerken in mestopslag of bodem.

volgens gesprekspartners ligt de prioriteit bij een optimale samenwerking binnen Brabant zelf. Zij benadrukken dat de provincie geen directe operationele rol heeft, maar dat zij wel het urgentiebesef kan vasthouden, versterken en bestuurlijk uitdragen.

4.3 Aanbevelingen

4.3.1 Aanbevelingen aan GS

- A6 Zorg voor helderheid over de begrippen ondermijning en buitengebied, en maak deze waar nodig per thema of domein concreet, zodat duidelijk is waarop beleid en aanpak zich richten.
- A7 Maak werk van scherpere monitoring van de doorwerking van provinciale maatregelen voor een veiliger buitengebied, waarbij ervaringen met monitoring vakantieparken en VABIMPULS aanknopingspunten bieden.
- A8 Handhaaf de actieve rol en inzet van de provincie, maar evalueer de huidige aanpak per thema.. Stel naar aanleiding daarvan prioriteiten en bevorder de samenhang binnen de betrokken netwerken.
- A9 Ondersteun uitvoerende partners op een duurzame en aanbodgerichte wijze, borg de personele continuïteit binnen de provincie en agendeer de capaciteitsknelpunten bij politie en gemeenten nadrukkelijker richting het Rijk.
De punten genoemd onder A8 en A9 kunnen worden meegenomen in het voorbereiden van de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur voor de bestuursperiode die in 2027 begint.

4.3.2 Aanbevelingen aan PS

- A10 Zorg dat in alle relevante beleidskaders – zo ook in het ruimtelijk beleid - aandacht wordt besteed aan de preventie van ondermijning en de grensoverschrijdende aspecten daarvan.
- A11 Vraag GS om PS in de jaarlijkse voortgangsrapportage van de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur integraal en concreet te informeren over de voortgang en resultaten van de thema's onder *Veilig en weerbaar bestuur* (deze aanbeveling omvat hiermee ook A4).

5 Voortgang aandachtspunten vraagt heroverweging aanpak

5.1 Conclusies

C9 De provincie is met alle aandachtspunten uit de reflectie van de bestuursopdracht *Veilig en weerbaar Brabant* aan de slag gegaan. maar de onderliggende problematiek is daardoor echter niet wezenlijk veranderd. Dit vraagt om heroverweging of het beleid en daarbij horende maatregelen van de provincie en andere partijen voldoende werken. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor het Rijk.

5.2 Onderbouwing conclusies

In 2022 werd een externe reflectie uitgevoerd op de bestuursopdracht *Veilig en weerbaar Brabant* uit 2020. In de bijbehorende rapportage *Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant* werd geconcludeerd dat de provincie voortvarend heeft gehandeld en een waardevolle rol speelt in de aanpak van ondermijning. Maar dat ook sprake is van lopende initiatieven die verdere opvolging vragen. Er werden acht aandachtspunten meegegeven. De opvolging daarvan wordt hieronder per aandachtspunt besproken.

Handelingsperspectief voor (voormalige) boeren: *opgepakt maar handelingsperspectief blijft beperkt*

In 2022 werd geconstateerd dat (voormalige) boeren beperkt handelingsperspectief ervaren wat werd benoemd als een belangrijk risico voor ondermijning. Sindsdien heeft de provincie dit thema nadrukkelijk opgepakt en haar inzet/acties verbreed richting handelingsperspectief (zie paragraaf 4.2.3). De ingezette instrumenten functioneren procesmatig en partners waarderen de provinciale rol positief. Tegelijkertijd blijft de kwetsbaarheid in het buitengebied voor ondermijning onverminderd groot. Volgens gesprekspartners is de context verslechterd. Boeren voelen zich steeds meer aan hun lot overgelaten. Er is bij boeren, zo stellen zij daarbij, toenemende onzekerheid over de mogelijkheden en randvoorwaarden door regelmatig veranderende nationale beleidskaders, wantrouwen en trage procedures, zoals de trajecten voor sloop of herbestemming die vaak langdurig en complex zijn. In de praktijk ervaren boeren daardoor dat een concreet handelingsperspectief vaak uitblijft. Daar komt bij dat de uitvoering kwetsbaar is, omdat deze in hoge mate leunt op de beperkte capaciteit bij partners als ZLTO en PVO.

Overweeg bestuurlijke weerbaarheid toe te voegen aan IBT: *navolgbaar gemotiveerd van afgeweken*

In 2022 werd in overweging gegeven om bestuurlijke weerbaarheid tegen ondermijning als aandachtspunt toe te voegen aan het interbestuurlijk toezicht (IBT). Dit zou de provincie volgens respondenten in staat stellen gemeenten sterker te stimuleren dit thema op te pakken. De provincie heeft dit aandachtspunt echter bewust niet opgepakt. Deze keuze is gemotiveerd en navolgbaar: er ontbreekt een wettelijke grondslag om ondermijning binnen IBT te betrekken en zowel interne als externe gesprekspartners wijzen erop dat het RIEC de aangewezen partij is om op bestuurlijk niveau met gemeenten in gesprek te gaan. De provincie houdt het thema ondermijning via andere kanalen onder de aandacht bij gemeenten (zie voorbeelden paragraaf 4.2).

Meer uitvoeringskracht kleine en middelgrote gemeenten: *opgepakt maar structurele capaciteitsproblemen blijven*

In 2022 bleek dat vooral kleine en middelgrote gemeenten kampen met een tekort aan uitvoeringskracht. De verwachting was dat de provincie hen daarbij zou kunnen ondersteunen. De provincie heeft gedeeltelijk opvolging gegeven aan dit aandachtspunt door ondersteunende producten en expertise beschikbaar te stellen en mogelijkheden voor slimmere vormen van ondersteuning te verkennen. Voorbeelden van geleverde ondersteuning zijn de risicotaxatietool, e-learnings en het beschikbaar stellen van juridische en Bibob-expertise (zie voor andere voorbeelden paragraaf 4.2). Hiermee wordt de uitvoeringspraktijk versterkt.

De structurele behoefte aan meer uitvoeringskracht bij kleine en middelgrote gemeenten is daarmee echter niet weggenomen. De provincie motiveert haar keuze om geen directe capaciteit te financieren en beperkt te blijven tot inbreng van kennis en collectieve ondersteuning. De provincie geeft namelijk aan dat ze niet is toegerust om deze structurele behoefte bij deze gemeenten te organiseren. Dit hangt samen met de eigen beperkte capaciteit én met de rolverdeling in het openbaar bestuur: gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor hun eigen uitvoeringskracht. Het contact met gemeenten is daarom ook primair vraaggericht. Ook directe financiële steun voor extra capaciteit is niet ingezet. Onder andere omdat het de vraag is of tijdelijke financiering wel een zinvolle en duurzame besteding van middelen is. Bovendien is de jaarlijkse decentralisatie-uitkering van het Rijk die daarvoor kan worden gebruikt, relatief klein en zou, indien verdeeld, slechts enkele duizenden euro's per gemeente opleveren. Daarmee is de afwijking ten opzichte van het aandachtspunt uit 2022 gemotiveerd en navolgbaar, maar de onderliggende problematiek blijft onverminderd actueel.

Zorg voor continuïteit provinciale rolneming en personele stabiliteit: *opgepakt, maar geen duurzame borging*

Uit de reflectie van 2022 kwam naar voren dat de provinciale inzet op weerbaarheid in de strijd tegen ondermijning kwetsbaar was vanwege de koppeling van een programmatische aanpak aan een bestuursperiode en door personele wisselingen binnen de organisatie.

De provincie heeft dit aandachtspunt opgepakt en bestuurlijk bestendigd. PS hebben in 2023 namelijk met het bestuursakkoord en beleidskader gekozen voor voortzetting van de provinciale rol en inzet, zowel qua inhoud als budget en bemensing. Daarmee is bevestigd dat weerbaarheid ook in deze bestuursperiode prioriteit blijft. Inbedding voor de langere termijn blijft echter een probleem. Zo zijn afspraken en middelen wederom gekoppeld aan de bestuursperiode (nu 2023–2027) en onderliggende initiatieven, zoals bepaalde pilots en ondersteuningsprojecten, worden vaak voor kortere perioden bekostigd. Partners in de uitvoering geven aan dat ze hierdoor lastig tot duurzame investeringen komen, terwijl voor weerbaarheid juist een lange adem noodzakelijk is. Ook stellen externe partners dat beperkte en wisselende personele capaciteit binnen de provinciale organisatie, de continuïteit en zichtbaarheid soms onder druk zetten.

Mogelijkheden voor provincie om tandje bij te zetten: *deels opgevolgd, deels navolgbaar gemotiveerd afgeweken*

In 2022 gaven samenwerkingspartners aan mogelijkheden te zien voor de provincie om nog een tandje bij te zetten bij de aanpak van ondermijning. Bijvoorbeeld door gemeenten scherper aan te spreken die geen

werk (lijken te) maken van bestuurlijke weerbaarheid en de aanpak van ondermijning of door een 'vliegend team' te vormen waar gemeenten een beroep op kunnen doen.

De provincie heeft dit aandachtspunt gedeeltelijk opgevolgd. Zij heeft haar stimulerende en activerende rol gecontinueerd, waarbij ze naast gemeenten gaat staan die actief aan de slag willen, en gemeenten die minder actief zijn vooral informeert, ondersteunt en aanmoedigt. De commissaris van de Koning spreekt in bilaterale gesprekken, indien nodig, gemeenten hier wel op aan. De provincie heeft niet de intensivering gerealiseerd die door sommige partners werd bepleit. Dit is een bewuste en gemotiveerde keuze, die navolgbaar is. Een meer controlerende of sanctionerende rol past volgens de provincie niet binnen haar positie en zou ook spanning opleveren met de samenwerking in netwerken zoals RIEC (zie ook eerder in dit hoofdstuk). Tegelijkertijd geven sommige externe gesprekspartners nu aan dat ze verwachten dat de provincie niet alleen instrumenten ontwikkelt, maar ook actief bijdraagt aan de bekendmaking ervan, aanbodgericht richting gemeenten optreedt, de resultaten agendeert en deze koppelt aan bredere beleidslijnen. Dit werd door deze gesprekspartners met name benoemd met betrekking tot agrarische bebouwing en bedrijventerreinen. Ook de beperkte uitvoeringscapaciteit werd als kwetsbaarheid benoemd, zowel bij de provincie als bij de partners, waardoor in de praktijk vooral vraaggericht wordt gewerkt.

Verstevig enkele bestaande thema's en verken nieuwe: deels opgevolgd, bestaande beperkt verstevigd, geen verbreding

In 2022 werd gesteld dat de thema's waar het beleid zich toen op richtte, vastgehouden dienen te worden. Respondenten noemden evenwel ook een aantal onderwerpen waar de provincie haar rol zou kunnen vergroten, zoals de weerbaarheid van boeren, jachthavens en regionale logistieke knooppunten. Ook werd gesteld dat het van belang is om te organiseren dat actuele ontwikkelingen tijdigesignaleerd worden en dat hierop wordt ingespeeld.

De provincie heeft dit aandachtspunt uit 2022 deels opgepakt: de bestaande thema's zijn vastgehouden en bestuurlijk opnieuw geborgd. Dit is in lijn met de door PS gemaakte keuze voor scenario 2 van de reflectie (bestendiging). Daarmee laat de provincie zien dat zij de aanpak van ondermijning als een kwestie van lange adem ziet. Ook zijn er binnen de bestaande thema's nieuwe of aanvullende initiatieven gestart, zoals de actualisatie van de risicotaxatietool, de lobby voor een uniforme landelijke regeling voor de aanpak van drugsafval en verschillende maatregelen gericht op de weerbaarheid van boeren (zie hoofdstuk 4). Daarmee wordt zichtbaar geïnvesteerd in doorontwikkeling. Zoals reeds eerder opgemerkt is van structurele duurzame borging vooralsnog slechts in beperkte mate sprake, doordat onder andere de financiering vaak kortlopend is en de personele capaciteit beperkt en wisselend.

Binnen die politieke opdracht is niet gestuurd op verbreding of opschaling naar de eerder genoemde nieuwe onderwerpen. De afwijking ten opzichte van het aandachtspunt is daarmee gemotiveerd en navolgbaar. De provincie ziet voor zichzelf geen voortrekkersrol op deze nieuwe onderwerpen, maar kiest voor een aanvullende positie naast partijen met meer expertise, bevoegdheden en operationele capaciteit, zoals de douane en de Koninklijke Marechaussee. De provincie geeft aan dat zij zich richt op rollen die beter aansluiten bij haar kerntaken, zoals het buitengebied, een weerbare overheid en kennisontwikkeling. Wat betreft het bijhouden van actuele ontwikkelingen op het gebied van ondermijning, geldt dat dit primair

gebeurt bij de RIEC's en binnen het team veiligheid van de provincie. Ook heeft de provincie financieel bijgedragen aan onderzoeken die zicht geven op problemen en prestaties op deelthema's.

Vasthouden of intensiveren van het huidige beleid: gekozen voor verzekeren continuïteit

In 2022 werd gesteld dat het vasthouden van het huidige ingezette beleid om focus en een kartrekker vraagt. Intensiveren is tevens niet ondenkbaar, zowel inhoudelijk op thematiek als door de huidige koers te versterken. De extra impuls gelden van het Rijk nodigen hier mogelijk toe uit.

De provincie heeft dit aandachtspunt opgepakt. In 2023 is bestuurlijk door GS en PS gekozen voor bestendiging van het beleid. Daarbij is politiek niet gekozen voor intensivering en het toevoegen van nieuwe thema's. De uitvoering wordt gedragen door meerdere trekkers, verspreid over de verschillende deelthema's. Voor versterking van de huidige koers worden impuls gelden vanuit het Rijk benut.

Portefeuilleverdeling expliciet afwegen: opgevolgd, maar verdeling in praktijk bij externen niet altijd helder

In 2022 werd benadrukt dat de portefeuilleverdeling op het gebied van weerbaarheid / veiligheid en ondermijning tussen de commissaris van de Koning en de gedeputeerde om politieke afweging vraagt en de verdeling expliciet onderdeel van gesprek moet zijn.

De provincie heeft dit aandachtspunt opgevolgd en bestuurlijk ingevuld. Het voortzetten van de mengvorm en portefeuilleverdeling zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord 2023–2027 en in het beleidskader Toekomstbestendig bestuur, en daarmee onderwerp geweest van politieke besluitvorming. De praktische verdeling van taken tussen de gedeputeerde Veiligheid en de commissaris van de Koning is vastgelegd in een zogenoemde 'kruisjeslijst' en gedeeld met PS. Tegelijkertijd blijft de helderheid daarover bij externe partners achter, waardoor soms onduidelijk is tot wie men zich moet richten, zo wordt door enkele externe partners gesteld. Hierdoor bestaat het risico dat de toegevoegde waarde van de portefeuilleverdeling onvoldoende wordt benut.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Aanbevelingen aan GS

- | | |
|-----|--|
| A12 | Blijf bij het Rijk aandringen op duidelijke keuzes en kaders, gericht op handelingsperspectief voor het buitengebied, en blijf als provincie ondersteunend en vernieuwend het eigen ruimtelijk instrumentarium inzetten. . |
| A13 | Vraag bij het Rijk nadrukkelijker aandacht voor de structurele capaciteitsproblemen bij gemeenten en politie en de negatieve uitwerking daarvan op de werking van de gehele keten (zie ook A8 en A9). |
| A14 | Evalueer of de huidige provinciale inzet nog doelmatig en toereikend is ten opzichte van de blijvende knelpunten, en bepaal of een gerichtere of selectievere inzet wenselijk is (zie ook A8). |
| A15 | Zorg voor meer stabiliteit in provinciale contactpersonen richting externe partijen. Voorkom veelvuldige wisselingen, omdat continuïteit en vaste aanspreekpunten bijdragen aan effectief samenwerken en duurzaam vertrouwen (zie ook A9). |

- A16 Geef extern, en in het bijzonder richting de partijen die betrokken zijn bij weerbaar en veilig bestuur, helderheid over de portefeuilleverdeling tussen de commissaris van de Koning en de gedeputeerde Veiligheid. Zorg dat deze duidelijkheid structureel en zichtbaar wordt geborgd, bijvoorbeeld via de provinciale website en periodieke toelichting in overleg met partners.

6 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

Op 25 november 2025 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS op het concept bestuurlijk rapport. Deze reactie is hieronder integraal opgenomen in paragraaf 6.1, gevolgd door het nawoord van de rekenkamer in paragraaf 6.2.

6.1 Bestuurlijke reactie GS

“Geacht bestuur,

Met veel interesse hebben wij kennisgenomen van het concept van uw bestuurlijk rapport “Ondermijning provincie Noord-Brabant”, dat u ons op 5 november jl. heeft toegezonden. Wij hebben veel waardering voor de wijze waarop uw rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar de wijze waarop de provincie Noord-Brabant intern en extern haar rol in de bestuurlijke aanpak van ondermijning invult, en of de beoogde doelen worden bereikt.

Uw conclusies en aanbevelingen bieden aanknopingspunten om onze provinciale beleidslijnen met betrekking tot de aanpak van ondermijning voort te zetten maar ook te verduidelijken, te verstevigen en daarmee verder richting te geven. Samen met uw Rapport van bevindingen, het achtergronddocument waarvan u ons de definitieve versie eveneens heeft toegestuurd, laat uw bestuurlijke rapportage zien dat uw Rekenkamer een grondige analyse heeft uitgevoerd, waarmee wij graag ons voordeel doen.

Onze indruk is die van een gedegen, genuanceerde en volledige rapportage. In de rapportage wordt goed zichtbaar hoe complex het speelveld is rond vraagstukken en opgaven bij de aanpak van ondermijning. Ondanks de uitdagingen waarvoor wij (en andere overheden) staan, laat uw rapport zien hoe we in Noord-Brabant tegen de achtergrond van een complexe context betekenisvolle stappen vooruitzetten. Wij zijn verheugd dat, alles overziende, uw concept-rapport het beeld geeft dat dus heel veel op orde is. Zéker voor wat betreft de eigen provinciale organisatie, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Tijdens het gesprek op 4 november van uw rekenkamer met de commissaris van de Koning en gedeputeerde Dirken, over de hoofdlijnen van de bestuurlijke rapportage, gaf u aan dat we als provincie 95 % op orde hebben, met een uitdaging voor de laatste 5%. Dat laatste zien we terug in enkele door u aangegeven bestuurlijke hoofdpunten, conclusies en aanbevelingen.

Hieronder lopen we uw aanbevelingen langs, waarbij we de indeling uit uw rapport als leidraad hebben genomen. Onze reactie is in cursief weergegeven.

Op voorhand willen wij benadrukken dat onze basishouding als provincie is om bij beleidskeuzes en uitvoeringsactiviteiten niet op de stoel van een ander te gaan zitten. Wij respecteren de autonomie van andere bestuursorganen, onze medeoverheden, zoals burgemeesters en colleges van burgemeester en

wethouders. Daarom kiezen we vooral voor een complementaire rol als aanjager, verbinder, facilitator en kennisdeler.

A1 Implementeer uiterlijk eerste helft van 2026 de laatste openstaande aandachtspunten van de Brabantse norm, zodat sprake is van volledig dekkende en sluitende implementatie.

Deze aanbeveling sluit aan bij de stappen die we al gezet hebben en bij onze planning wat betreft de implementatie van de laatste punten van de Brabantse Norm. De beleidsmedewerker Veilige Publieke Taak (VPT) en de integriteitscoördinator zijn momenteel al bezig met de actualisatie van respectievelijk het agressieprotocol en de gedragscode voor ambtenaren. Naar verwachting zullen dan ook de laatste aandachtspunten in de loop van 2026 worden afgerond.

Wij kunnen daarmee uw aanbeveling overnemen.

A2 Houd structureel en volledig zicht op de voortgang van de provincie door een halfjaarlijkse of jaarlijkse interne inventarisatie en benut de actualisatie naar de Brabantse norm 2.0 om nieuwe aandachtspunten te bepalen, te prioriteren en te implementeren. Vraag de RIEC's om periodiek zicht te geven in de voortgang van alle partijen in Brabant.

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen en richten ons op een jaarlijkse inventarisatie. Uw suggesties met betrekking tot de Brabantse norm 2.0 zijn overigens momenteel al in uitvoering. Tijdens ons structureel overleg met de beide RIEC's komt het bedoelde periodieke inzicht standaard aan de orde.

A3 Borg de continuïteit van de coördinatie binnen de provinciale organisatie door taken en kennis over meerdere medewerkers binnen het projectteam Veilig en Weerbaar Bestuur te verdelen of samen op te pakken.

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen. Zo wordt er binnen het projectteam Veilig en Weerbaar Bestuur al langer gewerkt met een taakverdeling en -uitvoering in tweetallen. Verder wordt in de praktijk projectmatig en programma overstijgend samengewerkt, in het bijzonder met het kabinet van de commissaris van de Koning en de programma's Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) en Wonen, werken en leefomgeving (WWL). Tweewekelijks is er een teamoverleg om de stand van zaken en voortgang van de uitvoering te bespreken.

A5 Houd bij de uitvoering van de Wet Bibob vast aan de huidige zorgvuldige en risicogerichte werkwijze, door aandacht te blijven besteden aan deskundigheid, samenwerking en periodieke evaluatie van de uitvoering.

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen. De uitvoering van de Wet Bibob binnen de provincie Noord-Brabant vereist, als vanzelfsprekend, onze constante aandacht. Die zullen we blijven leveren.

A6 Zorg voor helderheid over de begrippen ondermijning en buitengebied, en maak deze waar nodig per thema of domein concreet, zodat duidelijk is waarop beleid en aanpak zich richten.

Onze indruk is dat professionals het begrip ondermijning tegen de achtergrond van literatuur, wetenschap en de praktijk van alledag prima weten te duiden. Wij ervaren op dit punt dan ook geen knelpunten. In het beleidskader Toekomstbestendig Bestuur, hoofdstuk 8 Veilig en weerbaar bestuur, definiëren wij ondermijning als de vermenging van de onder- en de bovenwereld. Het gaat om de sluipende bedreiging van de integriteit van openbaar bestuur en bedrijfsleven, bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele fenomenen in buurten en woonwijken en het ontstaan van 'vrijplaatsen'. Praktijkvoorbeelden zijn er te over: misbruik en misleiding van beroepsgroepen of financieel kwetsbare personen en bedrijven, bedreiging van lokale bestuurders, zoals burgemeester en andere overheidsdienaren.

En zo geldt voor het begrip buitengebied in de uitvoeringslijn "veiliger buitengebied" dat dit is gekozen als een verzamelterm voor het totale gebied waar de provinciale taken en bevoegdheden op verschillende beleidsterreinen meer prominent zijn. En als het gebied dat zich onderscheidt van het stedelijk gebied, in de regel daar waar de bebouwde kom ophoudt. U constateert terecht dat de provinciale subsidieregeling opruimen drugsafvaldumpingen voor de gehele provincie geldt, doch het overgrote deel van deze dumpingen vindt in het buitengebied, in de natuur, plaats. Dat ook bedrijventerreinen in de aanpak worden betrokken heeft ermee te maken dat bedrijventerreinen, hoewel niet alle, veelal zijn gelegen in de overgang van stedelijk gebied naar buitengebied. Net als bij natuurgebieden en vakantieparken gaat het daarbij om potentieel kwetsbare locaties. Om welke bedrijventerreinen het gaat wordt duidelijk in het gehanteerde dashboard, zodat daarover geen misverstand kan bestaan.

Al met al hebben wij niet de indruk dat de door ons gehanteerde definities per se onhelder zijn of in de weg staan aan passende maatregelen, beoogde resultaten, etc. Deze komen nooit louter "vanaf papier" tot stand, maar altijd in overleg tussen partners. Dit geeft de mogelijkheid om tot een goede gezamenlijke afstemming te komen.

Om deze redenen zien wij de geformuleerde aanbeveling als overbodig.

A7 Maak werk van scherpere monitoring van de doorwerking van provinciale maatregelen voor een veiliger buitengebied, waarbij ervaringen met monitoring vakantieparken en VABIMPULS aanknopingspunten bieden.

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen.

A8 Handhaaf de actieve rol en inzet van de provincie, maar evalueer de huidige aanpak per thema. Stel naar aanleiding daarvan prioriteiten en bevorder de samenhang binnen de betrokken netwerken.

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen. Deze zien wij mede tegen de achtergrond dat de provincie door partners wordt gezien als een waardevolle samenwerkingspartner in de regionale aanpak van ondermijning. Schaalvoordelen van de provincie, waardoor instrumentarium- en kennisontwikkeling en een gemeente-overstijgende aanpak van specifieke locaties (zoals vakantieparken, bedrijventerreinen en het buitengebied) wordt vergemakkelijkt, wordt als een van de meerwaarden gezien. Handhaving van de actieve rol en inzet zal mede afhankelijk zijn van toekomstige politieke besluitvorming over de bestuursperiode 2027-2031. In voorkomend geval zal de huidige uitvoeringsagenda met uitvoeringslijnen uiteraard tegen het licht worden gehouden om de juiste prioriteiten te stellen.

A9 Ondersteun uitvoerende partners op een duurzame en aanbodgerichte wijze, borg de personele continuïteit binnen de provincie en agendeer de capaciteitsknelpunten bij politie en gemeenten nadrukkelijker richting het Rijk.

De punten genoemd onder A8 en A9 kunnen worden meegenomen in het voorbereiden van de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur voor de bestuursperiode die in 2027 begint.

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen. Het borgen van de personele continuïteit is in het algemeen kwetsbaar. De bedoelde duurzame en aanbodgerichte ondersteuning wordt momenteel al in praktijk gebracht. Wij noemen daarbij als voorbeelden:

- de geactualiseerde Brabantse Norm Weerbare Overheid, gekoppeld aan een handelingsperspectief. Met een bijbehorend provinciaal aanbod van een e-learning die voor alle gemeenten toegankelijk is en vanuit gemeenten zélf wordt gepromoot. Ook de e-learning wordt binnenkort geactualiseerd.*
- de Risicotaxatietool ondermijning bedrijventerreinen, die gemeenten helpt bij het prioriteren van beleidskeuzes voor lokale operaties en door 75% van de Brabantse gemeenten al is gebruikt. Zie [statenmededeling](#) 17 november 2025, nummer C2358108/6218285.*
- De wegwijzer aanpak vitale vakantieparken, in combinatie met de organisatie van werktafels en werkateliers; <https://www.brabant.nl/vakantieparken>.*
- het aanbod via <https://www.brabantmakers.nl/default.aspx> aan volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren, zoals de webinar “integere kieslijsten”. Actueel wordt gezien hoe straks rondom het thema integriteit een bijdrage kan worden geleverd aan de inwerkprogramma’s van de (in 2026) nieuwgekozen gemeenteraden.*

A12 Blijf bij het Rijk aandringen op duidelijke keuzes en kaders, gericht op handelingsperspectief voor het buitengebied, en blijf als provincie ondersteunend en vernieuwend het eigen ruimtelijk instrumentarium inzetten.

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen.

A13 Vraag bij het Rijk nadrukkelijker aandacht voor de structurele capaciteitsproblemen bij gemeenten en politie en de negatieve uitwerking daarvan op de werking van de gehele keten (zie ook A8 en A9).

Wij zullen bedoelde capaciteitsproblemen bij gemeenten en politie op daarvoor geschikte momenten bij het Rijk onder de aandacht brengen. Evenals de aanbeveling A9 nemen wij ook hier uw aanbeveling over.

A14 Evalueer of de huidige provinciale inzet nog doelmatig en toereikend is ten opzichte van de blijvende knelpunten, en bepaal of een gerichtere of selectievere inzet wenselijk is (zie ook A8).

Mochten Provinciale Staten in de volgende bestuursperiode besluiten tot het continueren van de onderhavige provinciale rolneming dan ligt de gesuggereerde evaluatie voor de hand. Overigens is ook zonder evaluatie duidelijk dat niet alle knelpunten door de provincie kunnen of moeten worden opgelost. De provincie is slechts één van de vele spelers op het speelveld van de aanpak van ondermijning, met beperkte bevoegdheden. Met die smalle marges past daarom bescheidenheid.

A15 Zorg voor meer stabiliteit in provinciale contactpersonen richting externe partijen. Voorkom veelvuldige wisselingen, omdat continuïteit en vaste aanspreekpunten bijdragen aan effectief samenwerken en duurzaam vertrouwen (zie ook A9).

Uiteraard zijn wij het eens met deze aanbeveling. Deze aanbeveling is tegelijk dermate algemeen dat wij deze niet als uniek zien voor de provinciale rol bij de aanpak van ondermijning. Personele wisselingen zijn niet te voorkomen door – in het algemeen – een uitdagende arbeidsmarkt, en door bijvoorbeeld ziekte of bijzondere verlofregelingen. Onze inzet – ook bij uitvoering van onderhavige provinciale rolneming – is steeds om snel personen met de juiste competenties aan te stellen die bovendien goed bekend zijn in en met het netwerk. Door de krapte is dit in het algemeen wel een kwetsbaar proces. Daarbij is het onze ervaring dat ook aanwijsbaar bij externe partijen veelvuldig personele wisselingen of structuuraanpassingen aan de orde zijn, zodat continuïteit in de relaties op zijn minst een gedeelde uitdaging is.

A16 Geef extern, en in het bijzonder richting de partijen die betrokken zijn bij weerbaar en veilig bestuur, helderheid over de portefeuillevverdeling tussen de commissaris van de Koning en de gedeputeerde Veiligheid. Zorg dat deze duidelijkheid structureel en zichtbaar wordt geborgd, bijvoorbeeld via de provinciale website en periodieke toelichting in overleg met partners.

Naar onze mening is de bedoelde portefeuillevverdeling voldoende helder. Om deze reden zien wij de geformuleerde aanbeveling als overbodig. Niettemin zullen wij op gepaste momenten onze partners erop attenderen.

Tot slot

Uw onderzoek naar “Ondermijning provincie Noord-Brabant” en uw aanbevelingen bieden aanknopingspunten om onze provinciale rol de komende tijd verder in te vullen, te verduidelijken en op onderdelen te versterken. Uw onderzoeksuitkomsten ondersteunen ons in onze provinciale rol oriëntatie en

bij de verdere uitwerking van ons beleid, onze inzet en uitvoeringsacties met betrekking tot de brede thematiek rond de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant.

Wij wensen u veel succes met de afronding van uw onderzoek.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant”

6.2 Nawoord rekenkamer

De Zuidelijke Rekenkamer dankt het college van GS voor de gegeven reactie. Naast een algemene reactie op de hoofdboodschap, gaan GS daarbij in op de afzonderlijke aanbevelingen die de rekenkamer heeft gegeven. We zien dat GS aan de slag willen met deze aanbevelingen, met als doel wat goed gaat te borgen voor de toekomst en nog een aantal stappen te zetten waar nodig en mogelijk.

Twee aanbevelingen acht het college overbodig:

1. A6 over helderheid ten aanzien van de begrippen ondermijning en buitengebied.
2. A16 over helderheid richting externen over de portefeuillevverdeling binnen het college.

Logischerwijs deelt de rekenkamer de reactie van het college van GS op deze punten niet, anders zouden deze geen plek hebben gekregen in ons bestuurlijk rapport. Ten aanzien van de helderheid van begrippen merkt de rekenkamer op dat ten aanzien van het begrip ondermijning er juist in de literatuur en in de praktijk vaak verschillende definities worden gehanteerd. Dat bleek ook uit het eerdere vooronderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd en uit gesprekken met Provinciale Staten over dit onderwerp. In onze startnotitie is al concreet aangegeven welke mogelijke verschillende betekenissen aan het begrip worden gegeven.¹⁰ Duidelijkheid over de inhoud en reikwijdte van het begrip kunnen behoorlijk uiteenlopen. Voor effectieve en doelmatige agendering, prioritering en uitvoering is het volgens de rekenkamer van belang dat de vele partijen die bij het onderwerp ondermijning zijn betrokken in de provincie voldoende eenduidigheid hebben over die inhoud en reikwijdte. Hetzelfde geldt voor het begrip buitengebied. In de door de rekenkamer gevoerde gesprekken met professionals is het belang van meer eenduidigheid over waar het beleid zich precies op richt meerdere keren benoemd. Volgens de rekenkamer kan ten aanzien van het beleid gericht op drugsafvaldumpingen, bedrijventerreinen en vakantieparken eenvoudig worden benadrukt dat dit zich richt op zowel het buitengebied als op andere plekken.

In een externe reflectie uit 2022, in opdracht van de provincie, kwam als aandachtspunt naar voren het expliciet afwegen en vastleggen van de portefeuillevverdeling binnen het college van GS. De provincie heeft dit aandachtspunt volgens de rekenkamer goed opgevolgd en op verschillende manieren vastgelegd (zie bladzijde 26 van het bestuurlijk rapport). Dit neemt niet weg dat in de gevoerde gesprekken de rekenkamer te horen heeft gekregen dat de portefeuillevverdeling niet voor alle externe partijen even duidelijk is als intern bij de provincie. Dat is volgens de rekenkamer relatief eenvoudig op te pakken in de communicatie naar buiten toe.

¹⁰ Zie <https://zuidelijkerekenkamer.nl/publicaties/onderzoek-ondermijning-provincie-noord-brabant/>.

Een meer fundamenteel punt dat de rekenkamer nog wil maken is de rol van de provincie in relatie tot de hardnekkigheid van onderliggende problematiek. Op grond van het uitgevoerde onderzoek concludeert de rekenkamer dat de provincie afgelopen jaren veel activiteiten heeft uitgevoerd en aandachtspunten heeft opgepakt, maar dat de onderliggende problematiek daardoor echter niet wezenlijk is veranderd (zie ook de bestuurlijke hoofdpunten van de rekenkamer). De rekenkamer deelt de mening van het college dat hier andere partijen, met name de rijksoverheid, een belangrijke rol spelen, maar ziet tegelijkertijd mogelijkheden voor de provincie om zich meer actief op te stellen. Dit kan naar het oordeel van de rekenkamer zonder dat wezenlijk aan de autonomie van andere partijen als de gemeenten hoeft te worden getornd. Denk daarbij aan het actiever benaderen en begeleiden van gemeenten waar de risico's groot zijn en de eigen capaciteit beperkt is. Dat kan gaan om heel praktische zaken zoals ondersteuning bij het benutten van beschikbare data, het bij elkaar brengen van partijen bij problematiek die de draagkracht van een individuele gemeente te boven gaat en het gebruik kunnen maken van instrumenten die mede met steun van de provincie zijn ontwikkeld.

In hoeverre vooral vraaggericht op te treden als provincie in het tegengaan van ondermijnende criminaliteit of meer proactief, kan gezien worden als een politiek-bestuurlijke keuze. Maar gelet op de bestaande kwetsbaarheden en risico's verdient dat volgens de rekenkamer wel regelmatige heroverweging en debat tussen GS en PS over eventuele keuzes naar aanleiding daarvan. Voor een effectieve samenwerking in de keten van betrokken partijen, kan dit het verschil uitmaken tussen 95% en 100% gesloten zijn. Die 5% verschil kan veel betekenis hebben in het tegengaan van ondermijnende criminaliteit door partijen die zwakke schakels feilloos weten te vinden.