



Ondermijning provincie Noord-Brabant

Rapport van bevindingen
November 2025

Inhoudsopgave

1	Ondermijning maatschappelijk probleem.....	4
1.1	Aanleiding onderzoek: ondermijning schaadt samenleving en bestuur	4
1.1.1	Maatschappelijke urgentie tegengaan (effecten) ondermijnende criminaliteit blijft groot.....	4
1.1.2	Ondermijning: een lastig begrip	5
1.1.3	Tegengaan invloed georganiseerde criminaliteit en rol provincie(s)	7
1.2	Focus van onderzoek: inzet provincie op in- en externe weerbaarheid	8
	<i>Deel 1 Weerbaarheid provinciale organisatie</i>	<i>10</i>
2	Brabantse norm weerbare overheid	11
2.1	Effectieve aanpak ondermijning begint bij overheid die zelf weerbaar is.....	11
2.1.1	Rol provincie: uitvoerder, netwerkpartner en verbindende schakel	12
2.2	Brabantse norm als opgave voor provincie en gemeenten	12
2.3	Brabantse norm grotendeels geïmplementeerd binnen de provinciale organisatie.....	15
2.3.1	Concrete invulling door de provincie	16
2.3.2	Rolverdeling binnen provinciale organisatie.....	17
2.3.3	Provinciale ondersteuning implementatie Brabantse norm door gemeenten	17
2.4	Inzicht in voortgang implementatie Brabantse norm informeel in beeld gebracht.....	18
2.4.1	Geen totaaloverzicht of rapportage over de stand van zaken	18
2.4.2	Geen controlerende rol richting gemeenten, maar netwerkpartner.....	19
2.5	Doorontwikkeling, bezig met herziening: Brabantse norm 2.0.....	20
3	Toepassing Wet Bibob	21
3.1	De Wet Bibob op hoofdlijnen	21
3.2	Brabantse beleidsinstek bij de Wet Bibob.....	22
3.3	Bevindingen toepassing Wet Bibob in de praktijk	23
3.3.1	Bibob-team en samenwerking met vakafdelingen.....	24
3.3.2	Gestructureerd en zorgvuldig onderzoeksproces.....	25
3.3.3	Interventies en bestuurlijke afweging	26
3.3.4	Effectiviteit en preventieve werking.....	27
3.3.5	Aandachtspunten bij de toepassing van de Wet Bibob	28
	<i>Deel 2 Weerbaarheid in het buitengebied</i>	<i>30</i>
4	Veiliger buitengebied	31
4.1	Buitengebied: een niet eenduidig begrip.....	32
4.2	De grote lijn: bestendiging van aandacht.....	33
4.2.1	Reflectie 2022: waardering voor rolneming provincie en inzet tenminste bestendigen	33
4.3	Inzet op toezicht en handhaving buitengebied vanaf 2022.....	35
4.3.1	Coördinatie in een complex netwerk	35
4.3.2	Samen Sterk in Brabant (SSiB)	37
4.3.3	Beperkte ondersteuning bij de aanpak van ondermijning.....	39
4.3.4	Frustratie over gebrek aan opvolging	41
4.3.5	Rol van de provincie in toezicht en handhaving buitengebied	42
4.3.6	Landelijke herijking van het BOA-bestel (bewapening)	43
4.3.7	Bestuurlijk platform Omgevingsrecht	44

4.4	Weerbare boeren in kwetsbaar gebied	45
4.4.1	Actieve benadering door criminelen.....	45
4.4.2	In 2025 problematiek onverminderd groot	45
4.4.3	Rol van de provincie vanaf 2020	47
4.4.4	Reflectie op gezamenlijke inzet	51
4.5	Vakantieparken	54
4.5.1	Aandeel niet-vitale vakantieparken daalt, maar parken blijven voedingsbodem voor ondermijning 54	
4.5.2	Structurele provinciale aanpak (2018–2023).....	54
4.5.3	Voorzetting Brabantse Aanpak Vitale Vakantieparken	56
4.5.4	Permanente bewoning vakantieparken.....	58
4.6	Veilige en weerbare bedrijventerreinen	58
4.6.1	Bedrijventerreinen als risicoplek voor ondermijning	58
4.6.2	Risicotaxatietool bedrijventerreinen	59
4.6.3	Doorontwikkeling en reflectie op het gebruik van de risicotaxatietool	61
4.6.4	Kritische reflecties van externe partners	61
4.7	Opruimen drugsafvaldumpingen.....	62
4.7.1	Veel drugsafvaldumpingen in Noord-Brabant, de risico's zijn groot.....	62
4.7.2	Omslachtige financieringsconstructie van het Rijk voor opruimen drugsafvaldumpingen	63
4.7.3	Opsporing en verhalen van kosten	64
4.8	Grensoverschrijdende criminaliteit en samenwerking	65
5	Opvolging aandachtspunten reflectie 2022	67
5.1	Niet alle aandachtspunten reflectie 2022 opgepakt en ingevuld.....	67
5.1.1	Aandachtspunt 1: Handelingsperspectief boeren.....	68
5.1.2	Aandachtspunt 2: Overweeg weerbaarheid tegen ondermijning toe te voegen aan IBT	69
5.1.3	Aandachtspunt 3: Meer uitvoeringskracht kleine en middelgrote gemeenten	69
5.1.4	Aandachtspunt 4: Zorg voor continuïteit rolneming en personele stabiliteit provincie	70
5.1.5	Aandachtspunt voor toekomst 1: Externen zien mogelijkheden tandje erbij door provincie	71
5.1.6	Aandachtspunt voor toekomst 2: Verstevig enkele van huidige thema's en bekijk nieuwe	71
5.1.7	Aandachtspunt voor toekomst 3: Vasthouden of intensiveren huidig beleid	73
5.1.8	Aandachtspunt voor toekomst 4: Portefeuilleverdeling politiek afwegen	73
	Bijlage 1 Aanpak onderzoek en afkortingen.....	74
	Bijlage 2 Geanalyseerde documenten	78
	Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners	80
	Bijlage 4 Implementatie Brabantse norm door provincie	82

1 Ondermijning maatschappelijk probleem

1.1 Aanleiding onderzoek: ondermijning schaadt samenleving en bestuur

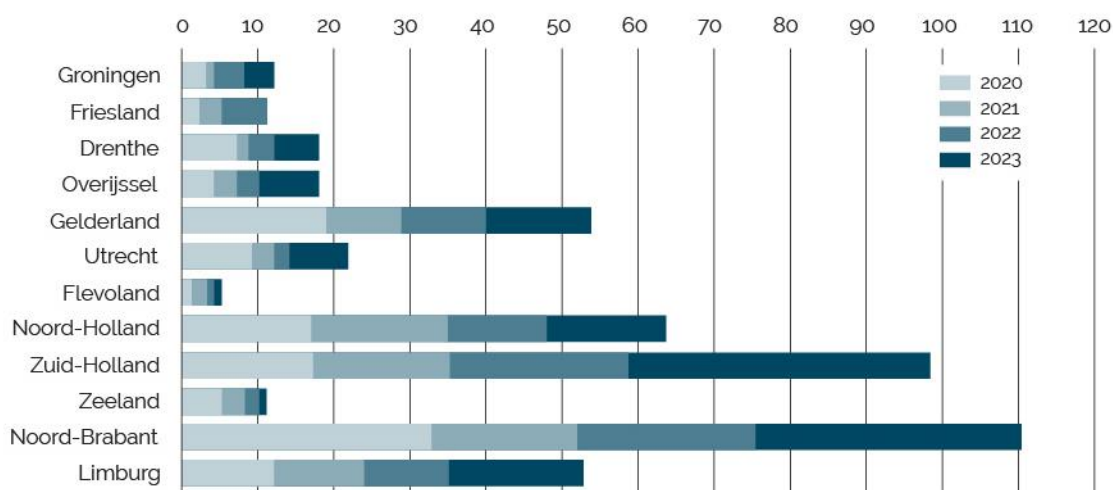
1.1.1 Maatschappelijke urgentie tegengaan (effecten) ondermijnende criminaliteit blijft groot

Ondermijnende criminaliteit manifesteert zich in uiteenlopende vormen, zoals afpersing, wietteelt en drugslabs in woonwijken, bedreiging van bestuurders en de dumping van drugsafval. Zulke activiteiten brengen risico's mee voor de rechtsstaat, veiligheid, volksgezondheid en natuur: van psychische schade na bedreigingen en brandgevaar door hennepkwekerijen tot ernstige milieuschade en hoge opruimkosten. In recent onderzoek (2025) noemt 36% van de Brabanders 'criminaliteit en veiligheid' als één van de drie grootste uitdagingen, wat de maatschappelijke urgentie onderstreept.

De verwevenheid tussen boven- en onderwereld neemt toe, doordat criminelen steeds vaker legale bedrijven en financiële constructies benutten. In 2024 is voor een recordbedrag van € 410 miljoen aan criminele verdiensten in beslag genomen en dit resultaat loopt jaar na jaar op.¹ Brabant telde in de periode 2020–2023 het hoogste aantal drugsproductielocaties (111, zie figuur 1.1), waarbij een verschuiving zichtbaar is van afgelegen loodsen naar woonwijken, met grotere risico's voor inwoners. Ook het aantal drugsafvaldumpingen nam in Noord-Brabant in die periode toe. In 2023 en 2024 was Noord-Brabant de 'koploper' in Nederland met respectievelijk 42 en 53 drugsafvaldumpingen (zie voor weergave figuur 4.7).

Figuur 1.1 Aantroffen drugsproductielocaties in Nederland 2020-2023

Drugsproductielocaties per provincie
periode 2020-2023



Bron: Politie, Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (LO) & Eenheid Landelijke Expertise en Operaties (LX), Georganiseerde drugscriminaliteit in beeld Fenomeenbeeld drugs 2024, 2024.

¹ Openbaar Ministerie, Jaaroverzicht Criminele Geldstromen 2024, juni 2025 en Binnenlands Bestuur 25 augustus 2025: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/onderscheid-boven-en-onderwereld-steeds-vager>.

De regio Zeeland-West-Brabant geldt als de zogenoemde ‘gouden driehoek’ van de Nederlandse drugshandel, door de nabijheid van de havens van Rotterdam, Vlissingen en Antwerpen en de aanwezigheid van open waterwegen, snelwegen en uitgestrekte buitengebieden.² Dat maakt het gebied bijzonder aantrekkelijk voor criminele netwerken. Kwetsbare plekken zijn vooral bedrijventerreinen, vakantieparken, leegstaande agrarische bebouwing en natuurgebieden.

Gegeven deze ontwikkelingen constateert de rekenkamer dat de maatschappelijke urgentie voor de provincie Noord-Brabant groot is en naar verwachting groot zal blijven. De problematiek zal niet verdwijnen, maar betrokken partijen – waaronder de provincie – kunnen wel proberen de schadelijke effecten zoveel mogelijk te beperken. Dit rechtvaardigt blijvende politieke en bestuurlijke aandacht.

1.1.2 Ondermijning: een lastig begrip

Het begrip ondermijning kent geen scherpe wetenschappelijke afbakening. In Nederland wordt het vooral gebruikt in een politiek-bestuurlijke context om de vermenging van onder- en bovenwereld aan te duiden.³ Criminelen maken gebruik van legale dienstverleners of investeren illegale winsten in de reguliere economie. Voorbeelden zijn financiële instellingen die witwassen mogelijk maken, autohandelaren die voertuigen geschikt maken voor drugstransport, of misdaadgeld dat wordt belegd in vastgoed en bedrijven.

Naast de economische dimensie is vooral het geweld rond ondermijning een bron van zorg. Liquidaties en schietpartijen treffen soms ook onschuldige burgers. Bestuurders, ambtenaren en andere betrokkenen worden bedreigd of geïntimideerd wanneer zij de georganiseerde misdaad tegenwerken. Daarmee vormt ondermijning een direct risico voor de veiligheid en integriteit van de samenleving.

In het boek *Ondermijning, Over de praktische betekenis van een analytisch begrip* (2024) wordt ondermijning gedefinieerd als de schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde misdaad.⁴ De georganiseerde criminelen zijn de actor, ondermijning is het schadelijke effect daarvan.

Het gebruik van de term ondermijning heeft enerzijds bijgedragen aan bewustwording en urgentie. Anderzijds wordt het begrip in de praktijk vaak te eenzijdig verbonden met drugscriminaliteit en het daarmee samenhangende geweld. Strikt genomen gaat het echter ook om andere vormen van organisatiecriminaliteit, zoals fiscale fraude of overtredingen van reguleringswetgeving. In bredere zin kunnen zelfs gedragingen die niet strafbaar zijn, zoals belastingontwijking of langdurige overlast in een wijk, een ondermijnend effect hebben op maatschappelijk vertrouwen en leefbaarheid.⁵ De term is daarmee bruikbaar om de ernst van het probleem te benadrukken, maar ook lastig in de toepassing. Te brede invulling leidt tot onduidelijkheid, een te smalle benadering doet andere verschijningsvormen tekort.

² Bron van deze alinea: Telegraaf, Flakka-fabrieken en xtc-afval met mest: waarom Brabant ‘gouden driehoek’ voor drugshandel is, 7 maart 2025. De Limburger, Gouden driehoek van drugs: walhalla voor onderwereld, 7 maart 2025.

³ Iris Blatter & Toine Spapens, *Ondermijning op het platteland. Problemen en aanpak*, Den Haag 2023, paragraaf 1.3

⁴ Pieter Tops en Edward van der Torre, *Ondermijning, Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*, 2024.

⁵ Iris Blatter & Toine Spapens, *Ondermijning op het platteland. Problemen en aanpak*, Den Haag 2023, paragraaf 1.3

Voor een gerichte aanpak is het daarom van belang concreet te benoemen om welke vormen van criminaliteit het gaat, in plaats van te volstaan met de algemene term ondermijning.

Uit de gesprekken die de rekenkamer tijdens dit onderzoek voerde, blijkt dat het begrip ondermijning in de Brabantse praktijk uiteenlopend wordt gebruikt. Geïnterviewden verwijzen vaak naar de omschrijving van de vorige commissaris van de Koning, die sprak over een “verweving van onder- en bovenwereld”, met voorbeelden als notarissen of banken die bewust criminelen faciliteren. Tegelijkertijd geven zij aan dat politie en justitie het begrip veel breder hanteren, namelijk als synoniem voor georganiseerde criminaliteit in het algemeen. Milieudelicten kwamen in gesprekken ook nadrukkelijk in beeld, bijvoorbeeld bij de brede benadering die de Wet Bibob hanteert. Daar worden niet alleen *commune*⁶ delicten meegewogen, maar ook milieudelicten, zeker wanneer zij wijzen op structureel of stelselmatig normoverschrijdend gedrag. Milieurisico's kunnen zich dan relatief snel opstapelen, met de nodige publieke en bestuurlijke afbreukrisico's.

Zo werden ook milieudelicten als het illegaal oppompen van grondwater en lozingen van mest of bestrijdingsmiddelen door geïnterviewden benoemd als vormen van ondermijning, omdat ze natuur en samenleving onder druk zetten, maar in politiek en bestuur worden ze doorgaans niet als ondermijning gezien.

Ondermijning is ingebed in breder gericht beleid waarbij onder andere organisaties met een bredere focus een rol spelen. Een voorbeeld daarvan is Samen Sterk in Brabant (SSiB) dat voor ondermijning een ogen- en orenfunctie heeft. Maar volgens geïnterviewden kunnen ook de andere aandachtsgebieden van SSiB (zoals motorcrossen en stroperijen) onder ondermijning worden geschaard omdat alles wat met wet- en regelgeving te maken heeft, ondermijnd kan worden. Het ontbreken van een gedeelde definitie leidt volgens de gesprekspartners tot verwarring en uiteenlopende verwachtingen over de rol van bijvoorbeeld toezichthouders.

Deze bevindingen maken duidelijk dat het begrip ondermijning in de Brabantse praktijk op uiteenlopende manieren wordt gehanteerd en onderstrepen het belang van een heldere afbakening en een concrete benoeming van de vormen van ondermijning waarop beleid en aanpak zich richten. De rekenkamer sluit in dit onderzoek aan op het beleid van de provincie en wat de provincie daarmee onder ondermijning schaaft. Ze stelt daarbij vast dat ook de provincie niet altijd eenzelfde definitie van ondermijning hanteert. In het *Beleidskader Toekomstbestendig bestuur* geeft de provincie Noord-Brabant aan dat ondermijning globaal genomen de vermenging van de onder- en de bovenwereld is (zie voor de concretere invulling paragraaf 1.1.3). In de bijbehorende *Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027* wordt aangegeven dat het betrekking heeft op de schadelijke effecten van georganiseerde misdaad; de provincie sluit hierbij aan op de eerder in deze paragraaf gegeven definitie van Tops en Van der Torre (2024). De provincie spreekt ook wel van ondermijnende criminaliteit.⁷ De rekenkamer merkt hierbij op dat de

⁶ “Gewone” strafbare feiten die in het Wetboek van Strafrecht staan.

⁷ Provincie Noord-Brabant, *Beleidskader Toekomstbestendig bestuur*. 8 maart 2024, blz. 51.

Rijksoverheid recent is gaan spreken over ‘de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit’ in plaats van ‘de aanpak van ondermijning’, om de link met georganiseerde misdaad sterker te benadrukken. Ze 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.⁸

1.1.3 Tegengaan invloed georganiseerde criminaliteit en rol provincie(s)

De bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit is primair de verantwoordelijkheid van opsporingsinstanties: politie en justitie. Het openbaar bestuur speelt daarin een aanvullende rol, gericht op het tegengaan van de schadelijke maatschappelijke en bestuurlijke effecten van ondermijnende criminaliteit / georganiseerde misdaad (ondermijning). Gemeenten hebben daarbij een cruciale taak, met een hoofdrol voor de burgemeester. Tegelijkertijd hebben de opsporingsinstanties en gemeenten elkaar nodig om effectief te zijn en is daarbij soms ook intensieve samenwerking nodig met andere publieke en private partijen.⁹

De provincie (Noord-Brabant) heeft formeel geen hoofdverantwoordelijkheid, maar beschikt wel over instrumenten om samenwerking te stimuleren, andere partijen te ondersteunen en de weerbaarheid van bestuur en samenleving te versterken. Sinds 2010 geeft de provincie hier in toenemende mate invulling aan.¹⁰ In het bestuursakkoord 2019–2023 kreeg veiligheid (en ondermijning) de status van hoofdthema. Dat leidde tot de bestuursopdracht *Veilig en weerbaar Brabant* (2020), gericht op drie actielijnen: (1) weerbare overheid en samenleving (de Brabantse norm), (2) veiliger buitengebied (platteland, vakantieparken, drugsafval en samenwerking binnen SSiB) en (3) kennisontwikkeling en -deling.

Met het oog op de verkiezingen van Provinciale Staten (PS) in 2023 en het nieuwe bestuursakkoord dat daarna zou komen liet de provincie extern een reflectie uitvoeren op de bestuursopdracht.¹¹ De conclusies zijn in februari 2023 met PS besproken en vormden input voor het bestuursakkoord 2023–2027, waarin de provinciale inzet werd voortgezet.¹² De drie actielijnen – inmiddels kernthema’s – zijn opnieuw vastgelegd in het Beleidskader *Toekomstbestendig bestuur* (2024) en de bijbehorende *Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024–2027*.

De ambitie van de provincie bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit luidt:

*“We dragen actief bij aan oplossingen ter vergroting van de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid in de strijd tegen de ondermijnende criminaliteit. Zo beperken we de impact hiervan op de samenleving en vergroten we de veiligheid van de Brabantse leefomgeving.”*¹³

⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid en samenwerkende partners, Rapportage over de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, juni 2025. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning>, geraadpleegd op 5 november 2025.

⁹ Pieter Tops en Edward van der Torre, *Ondermijning, Over de praktische betekenis van een analytisch begrip*, 2024 (p. 10/11).

¹⁰ Provincie Noord-Brabant, *Masterplan interne weerbaarheid*, februari 2021.

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

¹² Deze keuze betreft scenario 2 uit de reflectie (voortzetten aanpak, dus niet afbouwen of intensiveren).

¹³ In de *Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024–2027* is de ambitie beschreven als: “Samen met Brabantse overheden en inwoners vormen we één front tegen schadelijke maatschappelijke effecten van ondermijning.

Het doel van de provincie is een weerbaar Brabant te creëren waarin zo veel mogelijk mensen zich veilig voelen, ongeacht wie ze zijn of waar ze vandaan komen. Om gezamenlijk met de ketenpartners, als één overheid, tegendruk te kunnen geven aan ondermijning, deelt de provincie kennis, informatie en ervaring. Ze wil daarvoor eerst de eigen provinciale organisatie verbeteren en ziet daarnaast een rol voor haarzelf in de verbinding en het aanjagen van de samenwerking. De provinciale inzet laat zich samenvatten in de voornoemde drie kernthema's. In onderstaande figuur worden deze kort toegelicht.

Figuur 1.2 Provinciale kernthema's Veilig en weerbaar bestuur



Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van het Beleidskader Toekomstbestendig bestuur*

* Bij actielijn 2 werd eerder gesproken van: Platteland, Vakantieparken, Drugsafval en SSiB. Bedrijventerreinen werden daarbij genoemd onder actielijn 1 (zie p. 4 Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant (2022))

1.2 Focus van onderzoek: inzet provincie op in- en externe weerbaarheid

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de manier waarop de provincie Noord-Brabant haar rol in de bestuurlijke aanpak van ondermijning invult en of de beoogde doelen worden bereikt. De rekenkamer heeft daarbij niet het volledige speelveld onderzocht, maar zich geconcentreerd op twee actielijnen uit het provinciale beleidskader:

1. 'Weerbare overheid en samenleving' en daarbinnen op een weerbare provincie intern: de implementatie van de Brabantse norm (waar Veilige publieke taak (VPT) onderdeel van uitmaakt) en de toepassing van Wet Bibob door de provinciale organisatie (zie respectievelijk hoofdstuk 2 en 3).
2. Het veiliger maken van het buitengebied (zie hoofdstuk 4).¹⁴

Zo creëren we een weerbaar Brabant waarin zoveel mogelijk mensen zich veilig voelen".

¹⁴ Bij bespreking van de conceptstartnotitie van voorliggend onderzoek hebben PS laten weten vooral de praktijk in het buitengebied belangrijk te vinden (actielijn 2). Daarnaast heeft de rekenkamer dus ook gekeken naar de inzet door de provincie op de interne weerbaarheid van de provinciale organisatie (vallend onder actielijn 1). Overigens hebben

Door deze lijnen te combineren, ontstaat op hoofdlijnen een beeld van zowel de interne als externe inzet van de provincie. Het onderzoek laat daarmee zien in hoeverre uitvoering wordt gegeven aan deze onderdelen van de provinciale beleidsambities en waar eventueel mogelijkheden liggen om de provinciale rol binnen de aanpak van ondermijning te versterken.

weerbare overheid en samenleving (bewustwording en meldingsbereidheid; van actielijn 1) en actielijn 3 Kennis en onderzoek uiteindelijk zijdelings ook aandacht gekregen in gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd voor beide onderzoekslijnen.

Deel 1 Weerbaarheid provinciale organisatie

2 Brabantse norm weerbare overheid

In dit hoofdstuk staat de inzet van de provincie op de interne weerbaarheid van de provinciale organisatie centraal. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- het belang van inzet op interne weerbaarheid (paragraaf 2.1);
- de totstandkoming en inhoud van de Brabantse norm weerbare overheid, die als leidraad fungeert voor de interne weerbaarheid (paragraaf 2.2);
- implementatie van de aandachtspunten uit de Brabantse norm weerbare overheid door de provincie (paragraaf 2.3). Daarbij wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1.1 (zie bijlage 1);
- inzicht in de implementatie (paragraaf 2.4) en de doorontwikkeling van de norm (paragraaf 2.5).

2.1 Effectieve aanpak ondermijning begint bij overheid die zelf weerbaar is

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.¹⁵ Dit geldt ook voor de provinciale organisatie.

Uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 blijkt bijvoorbeeld dat in 2014 een kwart van de provinciale politieke ambtsdragers te maken kreeg met agressie. In 2024 was dit aandeel gestegen tot bijna de helft. In de monitor wordt daarbij opgemerkt dat incidenten steeds persoonlijker zijn en vaker als ernstig worden ervaren. Van de provinciale ambtsdragers gaf in 2024 één op de vijf (19%) aan een incident te hebben meegemaakt dat zij als (zeer) ernstig beschouwden.¹⁶

De toenemende agressie en intimidatie onderstrepen de kwetsbaarheid van de overheid en het belang van weerbaarheid tegen ondermijning.¹⁷ Een effectieve aanpak van ondermijning begint bij een overheid die zelf bestand is tegen criminele invloeden. Dit wordt ook wel aangeduid als bestuurlijke weerbaarheid. In Noord-Brabant geldt de 'Brabantse norm weerbare overheid' (hierna: Brabantse norm) daarbij als leidraad. Deze handreiking bevat 56 richtlijnen, verdeeld over vijf thema's, die aangeven wat overheidsorganisaties minimaal op orde moeten hebben om ondermijnende invloeden tegen de eigen organisatie te weerstaan. Sinds 2022 gebruikt de provincie de Brabantse norm om de eigen weerbaarheid en integriteit (verder) te versterken.

¹⁵ Provincie Noord-Brabant, Beleidskader Toekomstbestendig bestuur, 2023 (PS 2024).

Het Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool stelt in haar onderzoeksrapport *Een kwetsbaar ambt, Over ondermijning en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers* (september 2024) dat de hele lokale democratie onder druk kan komen staan als volksvertegenwoordigers beïnvloed door oneigenlijke druk besluiten nemen. Daarom is het belang van de aanpak van oneigenlijke druk en ondermijning niet te verwaarlozen groot.

¹⁶ Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 uitgevoerd door Ipsos I&O in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), december 2024..

¹⁷ Provincie Noord-Brabant, Beleidskader Toekomstbestendig bestuur, 2023 (PS 2024).

2.1.1 Rol provincie: uitvoerder, netwerkpartner en verbindende schakel

De Brabantse norm bevat aandachtspunten die een gezamenlijk basisniveau vormen voor weerbaarheid, een ondergrens waarmee alle Brabantse gemeenten en de provincie aan de slag zijn gegaan. Het is een handreiking: niet dwingend of verplichtend, maar óók niet vrijblijvend.¹⁸ De provincie kan de toepassing ervan niet afdwingen. De Brabantse norm is een product van de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland (RIEC: Regionaal Informatie- en Expertisecentrum, zie volgende paragraaf) en in de handreiking is vastgelegd dat zij de gemeenten en provincie helpt om het beoogde weerbaarheidsniveau te bereiken. De Brabantse norm beoogt meer bewustwording te creëren en een gevoelde verantwoordelijkheid voor het thema weerbaarheid te stimuleren. Binnen dit kader vervult de provincie de rol van uitvoerder, netwerkpartner en verbindende schakel. Als uitvoerder heeft de provincie de implementatie en uitvoering van de aandachtspunten uit de Brabantse norm binnen de eigen organisatie ter hand genomen. De provincie heeft de ambitie om als overheid het goede voorbeeld te geven en zelf bestand te zijn tegen ondermijning door weerbaar, integer en professioneel te handelen. In de Brabantse norm is vastgelegd dat de gemeenten en de provincie bij de uitvoering samen werken, elkaar ondersteunen, met elkaar leren en elkaar aanspreken. Hier komt de rol van de provincie als netwerkpartner en verbindende schakel naar voren. De commissaris van de Koning treedt daarbij actief op als ambassadeur en aanjager van bestuurlijke weerbaarheid.

2.2 Brabantse norm als opgave voor provincie en gemeenten

De Brabantse norm vormt sinds 2022 het centrale instrument waarmee provincie en gemeenten gezamenlijk werken aan bestuurlijke weerbaarheid. De Brabantse norm is een product van de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland¹⁹ en bouwde voort op de al langjarige samenwerking van de verschillende overheidspartners, zoals de provincie, gemeenten, politie, het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst op het gebied van weerbaarheid en bij het bieden van tegendruk aan ondermijning. Hierbij ondersteund door de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's).²⁰

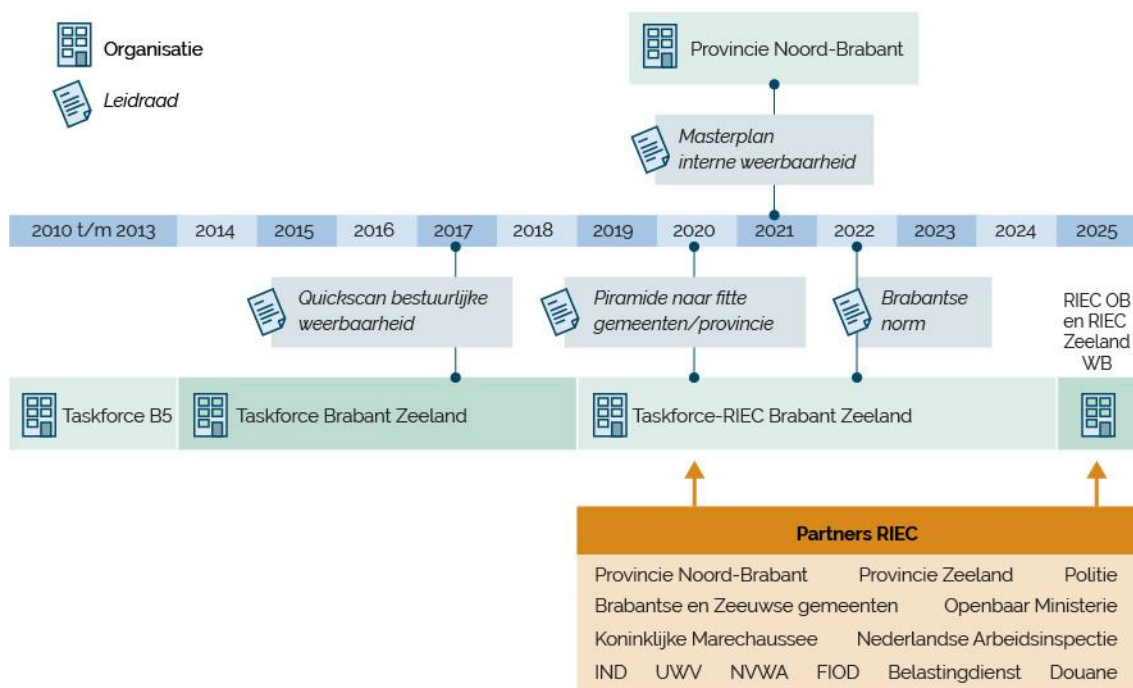
Tot de bouwstenen van de Brabantse norm behoren de *Quickscan bestuurlijke weerbaarheid (2017)*, waarin de RIEC's de informatiepositie en weerbaarheid van provincie en gemeenten in kaart brachten, en de *Piramide naar fitte gemeenten (2020)* waarin de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland de mate van inbedding van weerbaarheid in de organisaties analyseerde. Ook het *Masterplan interne weerbaarheid (2021)*, opgesteld in opdracht van de gedeputeerde Veiligheid, leverde een bijdrage. De aanbevelingen uit deze trajecten zijn in de Brabantse norm verwerkt. In onderstaande figuur zijn voornoemde bouwstenen in een tijdlijn weergegeven, evenals de RIEC-partners.

¹⁸ Symposium weerbare overheid, 22 januari 2025. In de handreiking wordt opgemerkt: Partijen zijn zich bewust van het gegeven dat er onderling verschillen zijn en accepteren dat de Brabantse norm bij de ene partij eerder geïmplementeerd kan zijn dan bij de andere.

¹⁹ Programmalijn Weerbare Overheid.

²⁰ Deze samenwerking verliep in de loop van de tijd via verschillende organisatorische vormen van de RIEC's: in de periode 2010 tot 2014 Taskforce B5, in de periode 2014 tot 2019 Taskforce Brabant Zeeland; in de periode 2019 tot 2025 Taskforce-RIEC Brabant Zeeland en sinds begin 2025 RIEC Oost-Brabant en RIEC Zeeland West-Brabant.

Figuur 2.1 Leidraden inzet op interne weerbaarheid provincie en gemeenten en betrokken organisaties, 2012-2025



Bron: Zuidelijke Rekenkamer op basis van gegevens uit beleidsdocumenten en schriftelijke informatie van de provincie

Het initiatief voor de Brabantse norm lag bij de commissaris van de Koning, die vanuit haar rol als portefeuillehouder weerbare overheid het format vanuit Flevoland meenam naar Brabant.²¹ Het Algemeen Bestuur van de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland gaf opdracht tot de ontwikkeling en stelde de norm in het voorjaar van 2022 vast. De provincie en Brabantse gemeenten zijn met de norm aan de slag gegaan en daarmee aan een gezamenlijke aanpak om de weerbaarheid van Brabantse overheden te vergroten. Het doel is te komen tot een basisniveau dat overal gelijk is, zodat waterbedeffecten worden voorkomen en, zoals het vaak wordt verwoord, 'de dijken overal even hoog zijn'.²² De Brabantse norm geldt sindsdien als randvoorwaardelijk voor de aanpak van ondermijning. Om de aandacht voor bestuurlijke weerbaarheid en integriteit binnen de provinciale organisatie structureel te borgen werd eind 2022 een klankbordgroep Weerbaarheid en Integriteit opgericht.²³

De Brabantse norm omvat 56 aandachtspunten, verdeeld over vijf thema's:

1. *Werken aan bewustwording medewerkers, bestuurders en, in geval van de provincie, Statenleden.*
Hieronder valt ook dat bij de aanpak van ondermijning samen wordt gewerkt met relevante publieke en private partijen en ondermijningsvraagstukken zoveel als mogelijk integraal worden benaderd.
2. *Informatiepositie en het beveiligen van informatie*

²¹ Waar ze van 2016-2020 burgemeester van Lelystad was, voordat ze in 2020 commissaris van de Koning in Noord-Brabant werd.

²² Brabantse norm weerbare overheid (2022) en <https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-weerbaarheid-veiligheid/brabantse-norm-weerbare-overheid/>.

²³ Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2022.

- Waaronder respectievelijk meldpunt en informatiecoördinator signalen ondermijning en het bevorderen van bewustzijn informatieveiligheid en voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).
3. *Beleid en handhaving op kwetsbare thema's binnen de (in geval van provincie, provinciale) organisatie*
Zowel op papier als adequate toepassing in de praktijk: denk aan Bibob-beleid, financiële weerbaarheid, toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren (boa's).
 4. *Een veilige werkomgeving met aandacht voor integriteit*
Waaronder gedragscodes integriteit en protocol mogelijke integriteitschendingen, bewustwording en toepassing daarvan, vertrouwenspersoon, risico-analyse bestuurders en Statenleden en agressieprotocol en beveiliging personeel (Veilige Publieke Taak) en uitvoering daarvan.
 5. *Communicatiestrategie*
Zowel in- als externe strategie gericht op bewustwording ter versterking van de weerbaarheid.

Niet alle aandachtspunten zijn van toepassing op de provincie, omdat verschillende onderwerpen niet tot haar takenpakket behoren. Voorbeelden daarvan zijn de aandachtspunten rondom de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en het Damoclesbeleid, welke taken van gemeenten betreffen.

De Brabantse norm is opgenomen in het provinciale beleidskader Toekomstbestendig bestuur, dat op 8 maart 2024 door PS werd vastgesteld, en in de bijbehorende Uitvoeringsagenda 2024–2027.²⁴ Het valt daarbinnen onder kernthema 1 van de pijler Veilig en Weerbaar bestuur (zie figuur 1.2 in het voorgaande hoofdstuk). Onderstaande tabel geeft inzicht in de financiële middelen die de provincie verwacht nodig te hebben voor de uitvoering van kernthema 1.

Tabel 2.1 Benodigde middelen 2024-2027

	2024	2025	2026	2027
Uitvoering thema 1 Weerbare overheid en samenleving	€ 125.000	€ 330.000	€ 330.000	€ 329.000
Personele inzet Brabantse norm weerbare overheid*		€ 64.000	€ 64.000	€ 64.000

Bron: Provincie Noord-Brabant, Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027

* Dit betreft additionele inzet van 0,4 fte in 2025 tot en met 2027 voor advisering van (kleinere) Brabantse gemeenten bij het versterken van hun weerbaarheid tegen ondermijning.

In de eerste helft van 2024 bestendigten de provincie en Vereniging Brabantse Gemeenten (VBG) hun samenwerking in een samenwerkingsagenda. Vanuit het devies 'samen sterk tegen ondermijning' benadrukken VBG en provincie daarbinnen ook het belang van uitvoering van de Brabantse norm weerbare overheid.²⁵

De rekenkamer constateert dat de Brabantse norm voortbouwt op een lange periode van samenwerking en is uitgegroeid tot het kader voor bestuurlijke weerbaarheid in Noord-Brabant. De norm biedt duidelijkheid over de minimale vereisten en heeft gezorgd voor afspraken, handvatten om deze in de praktijk te realiseren en een nauwere samenwerking met gemeenten en de RIEC's.

²⁴ De uitvoeringsagenda werd op 29 oktober 2024 door GS vastgesteld.

²⁵ <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/provincie-vereniging-brabantse-gemeenten/>.

2.3 Brabantse norm grotendeels geïmplementeerd binnen de provinciale organisatie

De belangrijkste impact van de Brabantse norm bij zowel gemeenten als de provincie is het vergroten van het bewustzijn van wat een weerbare overheid is en wat de taken, verantwoordelijkheden en kwetsbaarheden in de aanpak van ondermijning zijn. Ook is er meer aandacht ontstaan voor de verschillende thema's en aandachtspunten uit de Brabantse norm.²⁶

In verschillende gesprekken met de rekenkamer en in bijvoorbeeld de provinciale jaarstukken 2024 wordt aangegeven dat zowel de provincie als veel gemeenten werk hebben gemaakt van de handreikingen uit de Brabantse norm. Betrokkenen gaven in gesprekken met de rekenkamer aan dat een belangrijke succesfactor hiervoor het bestaande bestuurlijke draagvlak was, zowel bij de provincie als bij gemeenten. Ook het ambtelijke gesprek, onderlinge kennisdeling en de ondersteuning door de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland en de provincie zelf (onder meer door gezamenlijk ontwikkelde hulpmiddelen die breder konden worden toegepast) waren van betekenis.

De intentie was om het beoogde basisniveau van de Brabantse norm eind 2024 overal in Noord-Brabant te hebben gerealiseerd.²⁷ De rekenkamer hanteert in dit onderzoek als toetsingskader de norm dat de voor de provincie geldende aandachtspunten uit de Brabantse norm door de provincie zijn geïmplementeerd. Ze constateert dat dit in augustus 2025 nog niet volledig het geval was: van de 46 relevante aandachtspunten was het merendeel grotendeels geïmplementeerd, maar nog niet allemaal (zie onderstaande figuur) en toelichting daarop in paragraaf 2.3.1).²⁸

Figuur 2.2. Brabantse norm grotendeels geïmplementeerd door provinciale organisatie (augustus 2025)



Bron: Analyse Zuidelijke Rekenkamer

²⁶ De commissaris van de Koning stelde in haar introductie tijdens het symposium Weerbare overheid van 22 januari 2025: de Brabantse norm heeft gedaan wat hij moest doen, namelijk meer bewustwording creëren en de aandacht voor de verschillende thema's vergroten.

²⁷ Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland, Plan versterkingsgelden aanpak ondermijning regio Brabant-Zeeland, sept. 2022.

²⁸ De rekenkamer merkt hierbij op dat niet is onderzocht wat de 'kwaliteit' van de implementatie is.

2.3.1 Concrete invulling door de provincie

In een gesprek is tegenover de rekenkamer aangegeven dat binnen de provinciale organisatie is begonnen met de implementatie van de belangrijkste onderdelen van de Brabantse norm. De rekenkamer stelt vast dat de provincie inmiddels op uiteenlopende terreinen maatregelen heeft getroffen om de aandachtspunten in praktijk te brengen. De commissaris van de Koning vervult daarbij een actieve rol als ambassadeur en aanjager van bestuurlijke weerbaarheid.

- **Bewustwording en integriteit:** De provincie heeft met symposia, workshops en interne bijeenkomsten aandacht gevraagd voor bestuurlijke weerbaarheid. Ook is een e-learning integriteit ontwikkeld en breed beschikbaar gesteld, zodat medewerkers op een laagdrempelige manier met dit thema aan de slag kunnen. De bestaande gedragscodes zijn, op een na, herzien en opnieuw onder de aandacht gebracht. Deze activiteiten hebben geleid tot een groter bewustzijn binnen de organisatie en maken het bespreken van integriteitsdilemma's beter mogelijk.
- **Samenwerking en uitvoering:** Intern is een centraal meldpunt integriteit en weerbaarheid ingericht. De meldingen over medewerkers (integriteit en ongewenst gedrag) worden behandeld door de daarvoor aangestelde integriteitscoördinator. De meldingen over derden (agressie en intimidatie) worden behandeld door de daarvoor aangestelde beleidsmedewerker Veilige Publieke Taak (VPT). De provincie werkt daarnaast samen met een breed scala aan partners, waaronder gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), politie, Belastingdienst, Openbaar Ministerie, het Landelijk Bureau Bibob, ZLTO, het Platform Veilig Ondernemen (PVO), de wetenschap (JADS) en de Brabantse RIEC's. Ook is Bibob-beleid vastgesteld, waarmee vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties kunnen worden getoetst op integriteitsrisico's. Deze maatregelen dragen bij aan een meer gestructureerde en preventieve aanpak van ondermijning.
- **Informatie en communicatie:** Op het terrein van informatiebeveiliging heeft de provincie de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) geïmplementeerd en een certificeringstraject doorlopen. In de externe communicatie zijn campagnes gevoerd om de bewustwording over ondermijning te vergroten. Daarnaast zijn producten ontwikkeld zoals Brabant onder de Radar en Brabant op de Radar, die inzicht geven in de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in de provincie en daarmee de informatiepositie van bestuur en partners versterken.

De implementatie van de Brabantse norm loopt nog. De rekenkamer stelt vast dat er nog 'puntjes op de i' moeten worden gezet. Binnen de provinciale organisatie verdienen tien aandachtspunten nog aandacht:

- Voor vier daarvan was in augustus 2025 in de gesprekken met de rekenkamer onbekend of deze al zijn geïmplementeerd. Deze punten hebben betrekking op de financiële weerbaarheid van de provincie, de betrokkenheid van de afdeling Financiën en de interne informatiepositie.
- Voor vijf andere punten werkte de provincie in het najaar van 2025 aan de actualisatie van het agressieprotocol (Veilige Publieke Taak). Het bestaande protocol dateert uit 2009 en is verouderd. De actualisatie zal naar verwachting respectievelijk eind 2025 en begin 2026 ter vaststelling voorliggen bij GS en PS. Met de vaststelling van dit nieuwe protocol zullen deze vijf aandachtspunten naar verwachting zijn ingevuld.

- Ten slotte heeft ook de gedragscode integriteit die betrekking heeft op de ambtelijke medewerkers actualisatie. Deze gedragscode uit 2019 is namelijk in tegenstelling tot wat gewenst is, ouder dan vijf jaar.

Verder heeft de provincie op schriftelijke vragen van de rekenkamer aangegeven dat de klankbordgroep Weerbaarheid en integriteit al een tijdje niet meer bij elkaar is gekomen. De komst van het centrale meldpunt integriteit en weerbaarheid, de integriteitscoördinator en de beleidsadviseur VPT wordt gezien als een kans om dit overlegorgaan weer op te starten.

De rekenkamer ziet dat belangrijke stappen zijn gezet, maar dat nog enkele inspanningen nodig zijn om de Brabantse norm volledig te realiseren. Zie bijlage 4 voor een totaaloverzicht van de implementatie per aandachtspunt van de Brabantse norm.

2.3.2 Rolverdeling binnen provinciale organisatie

Binnen de provincie houdt een projectteam van vier medewerkers zich bezig met het thema Veilig en Weerbaar Bestuur. Dit team valt onder het programma Kwaliteit Openbaar Bestuur en werkt samen met het kabinet van de commissaris van de Koning waar ook een beleidsmedewerker is aangewezen voor dit thema. Die samenwerking is van belang vanwege de inhoudelijke expertise én de verbinding met de commissaris. De commissaris en de gedeputeerde Veiligheid nemen het bestuurlijke deel voor hun rekening.

Het thema Weerbare Overheid en de Brabantse norm vallen onder één van de beleidsmedewerkers van het projectteam. Deze beleidsmedewerker werkt niet op operationeel niveau, maar vooral op netwerk- en afstemmingsniveau. De uitvoering van de specifieke thema's van de Brabantse norm ligt bij vakcollega's, zoals de Bibob-juristen, de CIO en de beleidsmedewerker VPT. De beleidsmedewerker heeft hierbij een verbindende rol richting deze specialisten en houdt regie op het proces van doorontwikkeling van de Brabantse norm (zie paragraaf 2.5).

2.3.3 Provinciale ondersteuning implementatie Brabantse norm door gemeenten

Naast de versterking van de eigen weerbaarheid heeft de provincie de afgelopen jaren gemeenten actief ondersteund bij hun implementatie van de Brabantse norm. Samen met de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland zijn in de periode 2022–2025 gesprekken gevoerd met gemeenten om hun bestuurlijke fitheid tegen ondermijning te stimuleren.²⁹ De commissaris van de Koning bracht het belang van de Brabantse norm bovendien onder de aandacht op uiteenlopende podia, zoals tijdens ambtsbezoeken, in burgemeesterskringen, bij werkbezoeken en op bijeenkomsten voor gemeentesecretarissen. Ook in

²⁹ Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2022, Jaarstukken 2023 en Jaarstukken 2024. Bij de Taskforce waren daarvoor in de periode 2022 en een deel van 2023 twee adviseurs weerbaarheid in dienst en in de periode 2024 tot halverwege 2025 een expert weerbare overheid. Zij bezochten onder andere actief gemeenten, brachten de ondersteuningsbehoefte in beeld en verzorgden bewustwordingssessies.

breder communicatie – zoals toespraken, nieuwjaarsboodschappen en jaarverslagen – werd de Brabantse norm nadrukkelijk benoemd.³⁰

Daarnaast ontwikkelde de provincie concrete producten waarmee vooral kleinere en middelgrote gemeenten collectief konden worden ondersteund. Zo is in 2022 samen met enkele gemeenten een e-learning integriteit en weerbaarheid ontwikkeld die door meerdere gemeenten is gebruikt.³¹ Ook is, vooruitlopend op de gemeenteraadsverkiezingen in 2026, een webinar gemaakt over het belang van integriteit en integere kieslijsten. In gesprekken met de rekenkamer is naar voren gebracht dat gemeenten deze ondersteuning waarderen. Via het RIEC hebben zij aangegeven dat provinciaal ontwikkelde producten in één keer beschikbaar komen voor alle gemeenten, waardoor zij dit niet individueel hoeven te regelen.

De provincie wil ook in de toekomst gemeenten blijven ondersteunen bij de implementatie van de Brabantse norm.³² Zo is in de uitvoeringsagenda additionele inzet van 0,4 fte voorzien voor de periode 2025 tot en met 2027 voor advisering van (kleinere) Brabantse gemeenten bij het versterken van hun weerbaarheid via onder andere onderdelen uit de Brabantse norm. Deze inzet wordt gedekt uit een Decentralisatie Uitkering van het ministerie van BZK die eerder speciaal voor de ondersteuning van kleinere gemeenten beschikbaar is gesteld.³³ De provincie wil lokale, provinciale en landelijke initiatieven vertalen naar Brabant-brede activiteiten en waar nodig samen met de Brabantse RIEC's en gemeenten nieuwe producten ontwikkelen. Voor dit doel wil de provincie de impuls gelden van het ministerie van BZK inzetten.

2.4 Inzicht in voortgang implementatie Brabantse norm informeel in beeld gebracht

2.4.1 Geen totaaloverzicht of rapportage over de stand van zaken

De provincie houdt zelf geen formele rapportages of overzichten bij over de voortgang van de Brabantse norm. Ook de in de norm genoemde 'voortgangstoets' en 'evaluatie' (31 december 2024) zijn niet uitgewerkt in een totaaloverzicht met indicatoren of cijfers. Gemeenten zijn evenmin gevraagd om gegevens aan te leveren. In gesprekken is tegenover de rekenkamer aangegeven dat dit een bewuste keuze is: de norm is in 2022 geïntroduceerd als een handreiking, bedoeld om bewustwording en eigen verantwoordelijkheid te stimuleren. Het is volgens de provincie nadrukkelijk geen checklist of instrument om elkaar op af te rekenen, maar vooral een gesprekstarter en houvast: weten wat er verwacht wordt, zodat men kan bepalen wat goed gaat en waar verbetering nodig is.³⁴

Toch zijn er momenten geweest waarop de voortgang informeel in beeld is gebracht. In gesprek en reactie

³⁰ Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2023 (programma 1 Bestuur en veiligheid (voorjaar 2024)).

³¹ Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2023 en Jaarstukken 2024 (programma 1 Bestuur en veiligheid (respectievelijk voorjaar 2024 en voorjaar 2025)).

³² Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027, 2024.

³³ Provincie Noord-Brabant, Statenmededeling Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur 2024-2027, 29 oktober 2024.

³⁴ In de handreiking wordt opgemerkt: Partijen zijn zich bewust van het gegeven dat er onderling verschillen zijn en accepteren dat de Brabantse norm bij de ene partij eerder geïmplementeerd kan zijn dan bij de andere.

op schriftelijke vragen van de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat er op die manier toch zicht is op de voortgang³⁵:

- In juli 2023 stelde de ambtelijke organisatie een tussentijdse voortgangsmemo op voor de commissaris van de Koning. Daarin werd geconcludeerd dat de Brabantse norm, een jaar na vaststelling, inmiddels op het netvlies stond van zowel de provincie als de gemeenten.
- Najaar 2023 publiceerde de Taskforce RIEC Brabant-Zeeland de factsheet *Successen delen*. Daarin werd gesteld dat steeds meer gemeenten en ook de provincie de urgentie voelden om de Brabantse norm organisatiebreed in te zetten.
- Het symposium *Weerbare overheid* van 22 januari 2025 wordt gezien als hét evaluatiemoment. Er werd stilgestaan bij wat de norm heeft gebracht en wat nodig is om de aandacht voor weerbaarheid naar de toekomst toe vast houden. Ook werd bij de deelnemers, zowel tijdens het symposium als daarna via een schriftelijke uitvraag op ambtelijk niveau, feedback opgehaald over de Brabantse norm. Wat ging er goed en wat kan er beter?³⁶

De rekenkamer merkt op dat deze momenten wel inzicht geven in het gebruik van de Brabantse norm, maar geen scherp en compleet beeld bieden van de daadwerkelijke stand van zaken. Voor het huidige onderzoek heeft de rekenkamer daarom zelf per aandachtspunt de implementatie bij de provincie in kaart gebracht op basis van openbare informatie. Deze bevindingen zijn in de zomer van 2025 aan de provincie voorgelegd ter controle en aanvulling. Dat bleek lastig door personele wisselingen: na het vertrek van de beleidsmedewerker waar de Brabantse norm onder viel, was er een half jaar een tijdelijke bezetting van 0,6 fte die zich richtte op andere prioriteiten (congres januari 2025 en actualisatie Brabantse norm), pas in juni 2025 begon de nieuwe beleidsmedewerker. Omdat er geen eigen overzichten bestonden, moest de contactpersoon voor dit onderzoek bij diverse afdelingen binnen de provinciale organisatie navraag doen om de stand van zaken binnen de provincie te reconstrueren. In de eerdere paragraaf 2.3.1 wordt ingegaan op de door de rekenkamer gereconstrueerde stand van zaken bij de provincie.

2.4.2 Geen controlerende rol richting gemeenten, maar netwerkpartner

Richting de gemeenten kiest de provincie er bewust voor de bestaande lijn voort te zetten, zoals vastgelegd in het bestuursakkoord en de uitvoeringsagenda. Dat betekent een stimulerende en activerende houding, geen controlerende. Een controlerende rol zou volgens de provincie de positie van de provincie fundamenteel veranderen: van partner aan tafel naar toezichthouder of scheidsrechter. Dit past niet bij de ondersteunende en verbindende rol die de provincie in de aanpak van ondermijning voor zichzelf ziet en die voor bestuurlijke weerbaarheid cruciaal wordt geacht, zo wordt daarbij aangegeven. Ook het RIEC treedt niet controlerend op. Diezelfde zorgvuldigheid was ook leidend bij de invoering van

³⁵ De provincie heeft eind 2020/begin 2021 met het Masterplan Interne Weerbaarheid voor de laatste keer haar eigen weerbaarheid via een totaaloverzicht in beeld gebracht (zie paragraaf 2.2).

³⁶ Ook zijn door verschillende (samenwerkende) gemeenten (met name tegen eind 2024) (eind)rapportages gemaakt. Een voorbeeld daarvan is de Peelland-monitor van de gemeenten Gemert-Bakel, Someren, Asten, Laarbeek, Deurne en Helmond. In deze monitor geven de gemeenten per aandachtspunt uit de Brabantse norm aan wat de stand van zaken is. Uit de monitor blijkt dat deze gemeenten, op één na, het overgrote deel van de aandachtspunten hebben geïmplementeerd of daarmee bezig zijn.

de Brabantse norm in 2022: niet dwingend, maar ook niet vrijblijvend. Ook is er zoals eerder aangegeven geen scherp en compleet beeld van de stand van zaken. De rekenkamer merkt daarbij op dat dit het risico met zich meebrengt dat niet is geborgd dat overal hetzelfde basisniveau wordt bereikt. Daarmee is ook niet zeker dat 'de dijken overal even hoog zijn' en waterbedeffecten worden voorkomen. Indien nodig spreekt de commissaris van de Koning gemeenten hier wel op aan.

2.5 Doorontwikkeling, bezig met herziening: Brabantse norm 2.0

In de gesprekken die zijn gevoerd met de rekenkamer geeft de provincie aan dat de Brabantse norm niet statisch is. In de uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024–2027 heeft de provincie opgenomen dat zij samen met de Brabantse RIEC's en gemeenten in deze bestuursperiode een doorontwikkeling van de norm wil realiseren.³⁷

Momenteel (najaar 2025) wordt gewerkt aan een 'Brabantse norm 2.0'. Met deze herziening willen de betrokken partners inspelen op veranderende omstandigheden, voortschrijdend inzicht en de feedback die onder meer tijdens en na het symposium bij gemeenten is opgehaald. De beide RIEC's, de provincie en de Brabantse gemeenten zijn bij dit proces betrokken. In gesprekken met de rekenkamer is aangegeven dat er vooral behoefte is aan meer concrete handvatten voor de dagelijkse praktijk, waarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit tussen gemeenten. Ook is het van belang dat de norm organisatiebreed blijft/wordt gedragen en structureel verankerd raakt. Bij de doorontwikkeling worden ook de Brabantse waterschappen betrokken. In hoeverre politie en het Openbaar Ministerie aan zullen sluiten, is nog onderwerp van gesprek.

³⁷ Tijdens het symposium Weerbare overheid op 22 januari 2025 werd bevestigd dat de betrokken partners de aandacht voor bestuurlijke weerbaarheid ook in de toekomst willen vasthouden. Planning is dat de doorontwikkeling eerste kwartaal 2026 wordt gerealiseerd.

3 Toepassing Wet Bibob

Naast de Brabantse norm maakt ook de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) expliciet onderdeel uit van actielijn 1 Weerbare overheid van het provinciale beleid (zie ook figuur 1.2). Bibob-beleid is eveneens opgenomen als één van de aandachtspunten in de Brabantse norm. De Wet Bibob geeft bestuursorganen de mogelijkheid hun eigen integriteit te beschermen en te voorkomen dat zij ongewild criminele activiteiten (ondermijning) faciliteren. De wet kan in het geval van provincies³⁸ worden toegepast bij 1) Omgevingsvergunningen onderdeel milieu, 2) subsidies, 3) overheidsopdrachten en 4) vastgoedtransacties. Dit zijn domeinen die kwetsbaar zijn voor ondermijning. Het doel van de Wet Bibob is tweevoudig: het tegengaan van ondermijnende criminaliteit en het beschermen van het openbaar bestuur tegen misbruik.

In dit hoofdstuk wordt eerst op hoofdlijnen ingegaan op de Wet Bibob (paragraaf 3.1). Daarna komt achtereenvolgens aan de orde de wijze waarop dit is vormgegeven en in de praktijk wordt toegepast door de provincie Noord-Brabant (respectievelijk paragraaf 3.2 en 3.3). Hiermee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 1.2-1.4 (zie bijlage 1).

3.1 De Wet Bibob op hoofdlijnen

Bestuursorganen kunnen een aanvraag op voornoemde vier domeinen weigeren of een besluit intrekken als er 'ernstig gevaar' bestaat dat het wordt gebruikt voor strafbare feiten of witwassen. Ook kunnen bestuursorganen in geval van 'ernstig gevaar' ervoor kiezen om voorschriften te verbinden aan de beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie. Bij een 'mindere mate van gevaar' kunnen voorschriften worden opgelegd om het risico te beperken. Toepassing hiervan vereist zorgvuldige motivering en proportionaliteit: er moeten concrete signalen of omstandigheden zijn die het gevaar aannemelijk maken, en de maatregel moet in verhouding staan tot dat gevaar.

Een Bibob-onderzoek begint bij het bestuursorgaan zelf, dat informatie verzamelt binnen de eigen organisatie, van samenwerkingspartners en uit andere open en gesloten bronnen. Bij vermoedens van (ernstig) gevaar, als het eigen onderzoek daartoe aanleiding geeft, kan advies worden gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Het LBB heeft toegang tot aanvullende politie- en justitiegegevens, waaronder lopende strafzaken.

De Wet Bibob is in de loop der jaren uitgebreid, waarmee de mogelijkheden tot informatiedeling tussen bestuursorganen zijn verruimd.³⁹ Zij mogen elkaar bijvoorbeeld attenderen (ook wel 'tippen' genoemd) om eigen onderzoek te gaan verrichten naar een partij en informatie over eerder geconstateerde gevaren delen via artikel 11a van de wet. Deze verruiming versterkt de informatiepositie van bestuursorganen,

³⁸ De Wet Bibob kan bij andere overheden op andere besluiten worden toegepast, zoals bijvoorbeeld vergunningen in het kader van de Alcoholwet door gemeenten.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 764, nr. 3 (Memorie van toelichting).

waardoor risico's sneller kunnen worden onderkend. Daarbij speelt samenwerking met ketenpartners zoals politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en RIEC's een belangrijke rol. Deze partners leveren signalen over criminele inmenging, ongebruikelijke bedrijfsstructuren of eerdere strafrechtelijke feiten, die van belang kunnen zijn bij het uitvoeren en onderbouwen van een Bibob-onderzoek.

3.2 Brabantse beleidsinsteek bij de Wet Bibob

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 2022.⁴⁰ Deze beleidsregel beschrijft wanneer en hoe de provincie haar Bibob-bevoegdheden inzet bij omgevingsvergunningen onderdeel milieu, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

- Omgevingsvergunningen onderdeel milieu: verplicht onderzoek bij verlening aan risicovolle bedrijven⁴¹ (bijvoorbeeld in de basismetaal- en chemische industrie, afvalverbranding of grootschalige mestverwerking), én bij latere wijzigingen van vergunninghouder of eigendomsstructuur.
- Subsidies: 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 onregelmatighedenregister (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 toepassingsbereik van de Wet Bibob is juridisch begrensd. 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 bodemsanereringen – ontbreekt deze grondslag. Daarop kan de Wet Bibob dus niet worden toegepast.

⁴⁰ Hiermee werd de Beleidsregel Wet Bibob Noord-Brabant 2018 (12 december 2018) ingetrokken. De provinciale beleidsregel is na 2006 op verschillende momenten uitgebreid en aangepast. In februari 2015 werd de toepassing door GS verbreed van uitsluitend omgevingsvergunningen naar subsidies en aanbestedingen/overheidsopdrachten. In 2018 werd de beleidsregel ook van toepassing op vastgoedtransacties en werd de toepassing in geval van subsidies geïntensiveerd. Dit mede naar aanleiding van twee door PS op 20 april 2018 aangenomen moties (Inspelen om ondermijning tegen te gaan en Bibob vastgoedtransacties) waarin GS werden verzocht om intensivering, verbreding en versnelling van Bibob-procedures voor wat betreft subsidies en vastgoedtransacties; GS besloten vervolgens op 3 juli 2018 de inzet op relationele integriteit, ondermijning en de toepassing van de Wet Bibob substantieel te intensiveren. De intensivering vroeg om een meer structurele toepassing van de Wet Bibob op met name subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten (aanbestedingen). Dit leidde onder meer tot de Beleidsregel 2018. De rekenkamer constateert dat zowel PS als GS zich betrokken opstellen en hebben ingezet op onder andere verbreding en intensivering van de toepassing van Bibob. De beleidsregel uit 2022 is met ingang van 1 januari 2024 geactualiseerd in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

⁴¹ Zie artikel 4 lid 1 van de Beleidsregel Wet Bibob Noord-Brabant 2022 voor de volledige opsomming van categorieën milieubelastende activiteiten waarvoor een Bibob-onderzoek verplicht is.

Een Bibob-onderzoek kan worden gestart bij signalen van risico, bijvoorbeeld afkomstig uit de eigen organisatie, het RIEC-netwerk, een tip of andere relevante informatie. De beleidsregel noemt onder meer: een terugvordering van subsidie, een handhavingsbeschikking, faillissement of surseance van betaling, eerdere Bibob-maatregelen of opname in het provinciale onregelmatighedenregister. Ook kan een Bibob-onderzoek worden gestart bij casussen die uit een algemene of gerichte steekproef naar boven komen.

Bij de constatering van 'ernstig gevaar' in het Bibob-onderzoek besluiten GS in beginsel tot weigering, intrekking, afbreken van onderhandelingen of ontbinding van een overeenkomst. Bij 'ernstig gevaar' of een 'mindere mate van gevaar' kunnen ook voorschriften worden verbonden. De beleidsregel bevat daarnaast bepalingen over verkorte heronderzoeken, het meewegen van voormalige zakelijke relaties, het gebruik van een Bibob-vragenformulier, herstel mogelijkheden bij onjuiste informatie en de vergewisplicht bij overname van een LBB-advies.

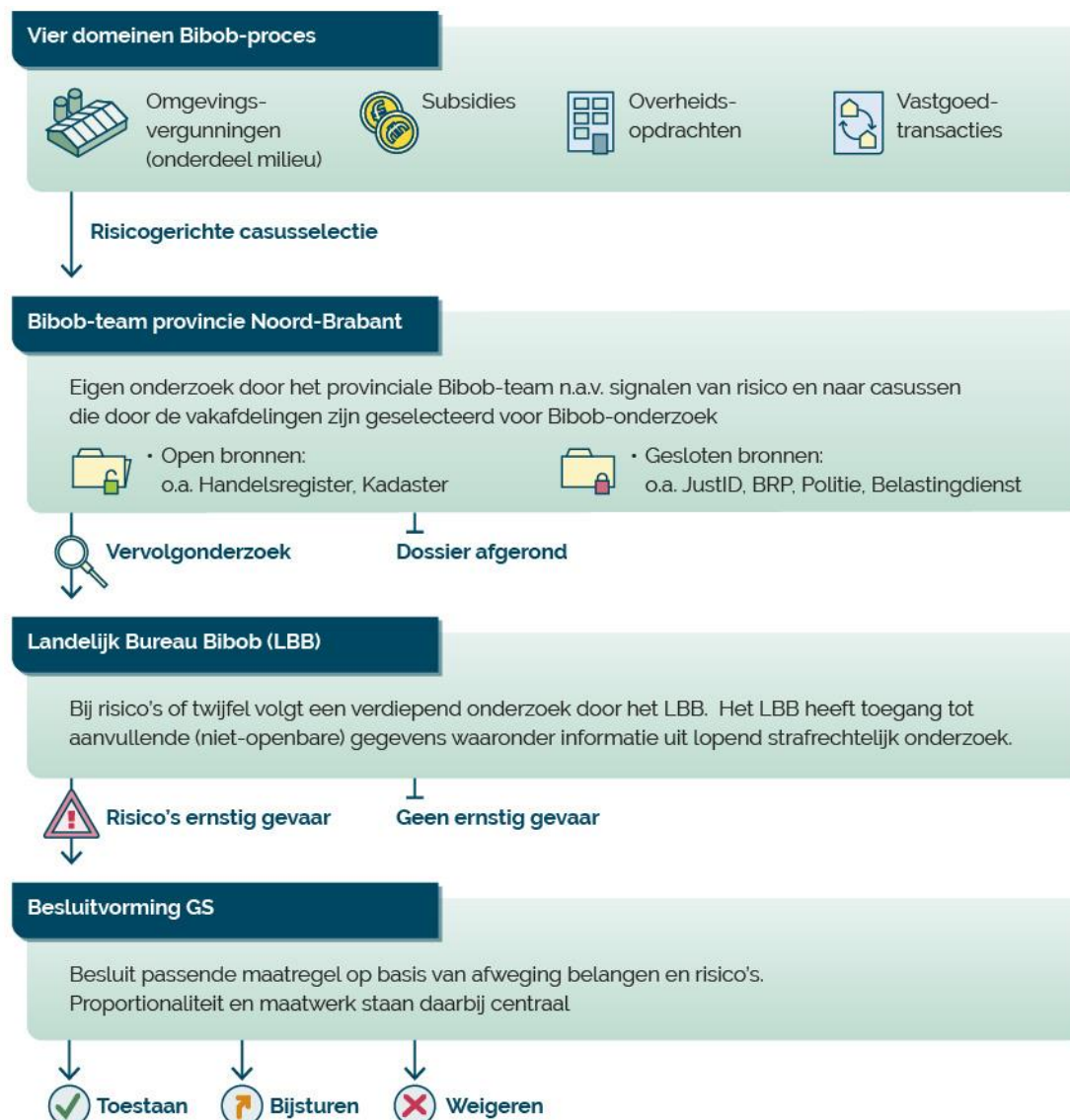
De rekenkamer hanteert in dit onderzoek de norm dat het provinciaal Bibob-beleid aansluit bij de uitgangspunten van de Brabantse norm en de Wet Bibob. Ze constateert dat de Brabantse insteek juridisch in lijn is met de landelijke wetgeving en duidelijke kaders biedt, waarmee voor elk domein helder is wanneer een Bibob-onderzoek mogelijk of verplicht is. Daarnaast sluit het beleid aan op de aandachtspunten uit de Brabantse norm die gericht zijn op de Wet Bibob.

3.3 Bevindingen toepassing Wet Bibob in de praktijk⁴²

Onderstaande figuur bevat een schematisch overzicht van de verschillende stappen bij de toepassing van de Wet Bibob door de provincie Noord-Brabant in de praktijk. In de paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.3 worden deze toegelicht.

⁴² Deze paragraaf is gebaseerd op zes interviews die de rekenkamer in de periode mei tot en met juli 2025 heeft gehouden met de Bibob-coördinator, het Bibob-team en de contactpersonen uit de vier domeinen (omgevingsvergunningen onderdeel milieu, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties). Daarnaast heeft de rekenkamer inzage gekregen in de interne werkafspraken die in alle vier de domeinen worden toegepast.

Figuur 3.1 Overzicht stappen Bibob-proces provincie Noord-Brabant in de praktijk



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

3.3.1 Bibob-team en samenwerking met vakafdelingen

De uitvoering van de Bibob-taak is binnen de provincie belegd bij het kabinet van de commissaris van de Koning. Hier werkt een gespecialiseerd team van vier onderzoekers, ondersteund door een coördinator, een senior jurist en een administratief ondersteuner. De samenwerking met de vakafdelingen verloopt via vaste contactpersonen die de casussen voor onderzoek aanleveren, en daarnaast signalen doorgeven als die zich voordoen.

In een Bibob-onderzoek wordt primair de integriteit van de betrokken personen en organisaties onderzocht: wie zit er achter een vergunning, subsidie, overheidsopdracht of vastgoedtransactie, en welke

zakelijke relaties spelen daarbij een rol? Voor de vakafdelingen ligt de aandacht juist op de inhoud en het proces van de activiteit zelf. Dat verschil in invalshoek vraagt om afstemming en uitleg, zeker omdat het integriteitsperspectief niet altijd vanzelfsprekend aansluit bij het dagelijkse werk. De afstemming wordt geborgd door structureel overleg met de contactpersonen eens per zes weken, aangevuld met ad-hoc overleggen wanneer daar aanleiding voor is. Door deze korte lijnen, casusbesprekingen en gezamenlijke afwegingen wordt het verschil in benadering overbrugd. Tevens heeft het Bibob-team daarmee naast zijn uitvoerende taak ook een verbindende en signalerende rol richting andere afdelingen.

3.3.2 Gestructureerd en zorgvuldig onderzoeksproces

Het onderzoeksproces begint met de selectie van casussen. De vakafdelingen leveren casussen aan bij het Bibob-team volgens vooraf gemaakte interne werkafspraken, die periodiek worden geëvalueerd en zo nodig aangepast. Daarbij wordt risicogericht gewerkt: dossiers met een hoger integriteitsrisico krijgen voorrang. Daarnaast worden steekproeven ingezet en kunnen signalen aanleiding zijn om een onderzoek te starten. Signalen kunnen uiteenlopen van een opvallende wijziging in eigendomsstructuur tot aanhoudende overtredingen, eerdere negatieve ervaringen met een partij, een melding vanuit politie of RIEC, of eenvoudigweg een onderbuikgevoel bij een opvallende aanvraag. Op deze manier wordt bepaald welke dossiers daadwerkelijk aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen.

Wanneer een daadwerkelijk Bibob-onderzoek wordt gestart, vormt het Bibob-vragenformulier de eerste stap. Daarmee wordt de juridische en financiële structuur van een organisatie en haar zakelijk netwerk in beeld gebracht. De informatie uit het vragenformulier en aanvullende bevindingen worden verwerkt in een vast sjabloon, waarin alle gegevens overzichtelijk worden vastgelegd en geanalyseerd.

De onderzoekers maken daarbij gebruik van een breed scala aan bronnen. Dit betreft zowel open bronnen, zoals het Handelsregister, het Kadaster en Lexis Diligence, als gesloten bronnen, waaronder de Justitiële Informatiedienst (JustID), de Basisregistratie Personen (BRP), politie-informatie, gegevens van omgevingsdiensten en de Belastingdienst. Omdat hierbij veel persoonsgegevens worden verwerkt, is zorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie een belangrijk aandachtspunt. Alle documenten worden beveiligd opgeslagen. Voor aansluiting op de nieuwe verplichtingen uit de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) onderzoekt de provincie welke technische waarborgen nodig zijn om bijvoorbeeld met DigiD te kunnen werken en gegevens veilig te verwerken.

Een Bibob-onderzoek neemt doorgaans ongeveer twee weken in beslag als er geen bijzonderheden zijn. Doordat steeds meer informatie digitaal kan worden geraadpleegd en uitgewisseld, is de doorlooptijd de afgelopen jaren korter geworden. Wel kan politie-informatie soms vertraging veroorzaken. De wettelijke aanleveringstermijn is maximaal veertien dagen, maar bij complexere verzoeken heeft de politie soms meer tijd nodig omdat informatie handmatig moet worden uitgezocht.

In wekelijkse overleggen bespreekt het Bibob-team de voortgang van de lopende onderzoeken. Daarbij worden bevindingen collegiaal getoetst en worden mogelijke interventies besproken. Verreweg de meeste

onderzoeken leveren geen bijzonderheden op en leiden tot een positieve uitkomst: de vergunning, subsidie, opdracht of vastgoedtransactie kan doorgaan zonder aanvullende voorwaarden.

Wanneer er wel risico's of twijfels naar voren komen, wordt het LBB ingeschakeld voor een formeel advies. Het LBB beschikt over aanvullende, niet-openbare 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 rekenkamer hanteert in dit onderzoek de norm dat signalen van ondermijning worden herkend, opgevolgd en waar nodig gedeeld met ketenpartners. Ook gelden de normen dat medewerkers aantoonbaar bekend zijn met het Bibob-beleid en zich bewust zijn van ondermijningsrisico's in hun werk, dat de provincie inzicht heeft in knel- en verbeterpunten in de uitvoering en leert van eerdere ervaringen en deze een plek geeft in nieuwe regelingen e.d. De rekenkamer constateert dat de provincie een gestructureerd onderzoeksproces hanteert, waarin risicogerichte selectie en collegiale toetsing vaste onderdelen zijn. Signalen worden herkend, opgevolgd en waar nodig gedeeld met (keten)partners. Uit de gesprekken met de vakafdelingen blijkt dat de werkafspraken helder zijn en dat de samenwerking met het Bibob-team als laagdrempelig en constructief wordt ervaren. Bovendien worden de werkafspraken periodiek geëvalueerd, waarbij het Bibob-team en de vakafdelingen elkaars inzichten benutten. Dit draagt niet alleen bij aan de juridische zorgvuldigheid, maar ook aan het lerende vermogen en het bewustzijn van integriteitsrisico's binnen de organisatie (zie ook paragraaf 3.3.5). Ervaringen en geleerde lessen worden ook benut bij het actualiseren of aanpassen van de werkafspraken.

3.3.3 Interventies en bestuurlijke afweging

De meeste Bibob-onderzoeken leveren geen bijzonderheden op en eindigen met een positieve uitkomst: de vergunning, subsidie, opdracht of vastgoedtransactie kan doorgaan. Soms komen er echter risico's of twijfels naar voren en wordt gekeken welke interventies passend zijn.

In gevallen met een mindere mate van gevaar wordt vaak eerst een lichter middel ingezet. Een aantal keer per jaar vindt bijvoorbeeld een indringend gesprek met een betrokkene plaats, veelal in het kader van milieuvergunningen. Het doel daarvan is naleving te stimuleren, afspraken te maken en duidelijk te maken dat bij herhaling of onvoldoende verbetering zwaardere maatregelen zullen volgen. Indien nodig kan zo'n gesprek worden opgeschaald, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van de kabinetschef of de commissaris van de Koning. Ook bestuurlijke waarschuwingen of verscherpt toezicht via de omgevingsdienst worden in dit verband toegepast. Op die manier wordt bestuurlijke druk uitgeoefend, zonder direct naar de zwaarste middelen te grijpen.

Wanneer risico's ernstiger zijn, komen de formele interventies in beeld. Wettelijk kan de provincie besluiten een aanvraag of transactie te weigeren, een bestaande toekenning in te trekken, of aanvullende

voorschriften te verbinden om het geconstateerde gevaar weg te nemen. De bestuurlijke afweging is in dit proces doorslaggevend, waarbij maatwerk het uitgangspunt is. Een constatering van gevaar betekent niet automatisch dat ook wordt ingegrepen. Eerst moet worden vastgesteld of dat proportioneel en rechtvaardig is, en wat de mogelijke maatschappelijke of economische gevolgen zijn. Deze 'evenredigheidstoets' is de afgelopen jaren nadrukkelijker in beeld gekomen, mede door de zogeheten Harderwijk-uitspraak van de Raad van State over het sluiten van een drugspand.⁴³ Ook in Bibob-dossiers wordt daarom bewust gekeken: hoe ernstig is het risico, en weegt dat op tegen andere belangen? Bij vergunningen van grotere bedrijven is die afweging vaak extra ingewikkeld, omdat een weigering of intrekking niet alleen het bedrijf zelf treft, maar ook de bredere omgeving, zoals werkgelegenheid, toeleverende bedrijven en lopende projecten. Daarnaast speelt mee dat juridische procedures zeer langdurig kunnen zijn, wat de effectiviteit van ingrijpen kan afzwakken. Zo liep één zaak rond een geweigerde subsidie van 2017 tot 2025, waarbij pas in hoger beroep een definitieve uitspraak volgde. Zulke doorlooptijden maken dat de provincie zorgvuldig afweegt of een zwaardere maatregel, ondanks de juridische mogelijkheden, in de praktijk doelmatig is.

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek de normen dat de toepassing van het Bibob-beleid in de praktijk in overeenstemming is met het vastgestelde beleid en dat er controlemechanismen aanwezig zijn die aantoonbaar worden toegepast. Ze stelt vast dat de provincie zorgvuldig omgaat met de inzet van interventies. De toepassing van de Wet Bibob is geen automatisme, maar vraagt steeds om een bestuurlijke afweging waarin proportionaliteit, maatwerk en verantwoording centraal staan. In de praktijk wordt in het gehele onderzoeksproces gewerkt conform vastgesteld beleid en (interne) werkafspraken. Ook zijn er controlemechanismen ingebed in de uitvoering (onder andere via collegiale toetsing, advies van LBB en periodieke evaluatie).

3.3.4 Effectiviteit en preventieve werking

Tabel 3.1 geeft het aantal door en voor de provincie uitgevoerde Bibob-onderzoeken weer in de periode 2020 tot 24 september 2025, uitgesplitst naar jaar en type aanvraag. In deze periode zijn in geen van de vier domeinen aanvragen geweigerd, ingetrokken of onder voorwaarden verleend.

⁴³ De zogenoemde Harderwijk-uitspraak (AbRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285) 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, ECLI:NL:RVS:2025:871) 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. Bron: <https://pelsrijcken.nl/kennis/verhouding-beginselplicht-tot-handhaving-en-het-evenredigheidsbeginsel>.

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 zware maatregelen in de praktijk uitblijven, is op zichzelf geen eenduidige graadmeter voor de werking van de Wet Bibob. Het kan worden gezien als een teken van beperkt effect, maar net zo goed als bewijs van een effectieve preventieve werking die risicovolle partijen afschrikt of tot naleving aanzet.

In de gesprekken met het Bibob-team werd benadrukt dat de waarde van de Wet Bibob vooral zit in de preventieve werking. Doordat aanvragen consequent en zichtbaar worden getoetst, groeit binnen de provincie het bewustzijn over integriteitsrisico's en houden externe partijen rekening met een mogelijke Bibob-toets. Soms trekken partijen zich terug zodra een Bibob-vragenformulier is uitgereikt of bekend wordt dat een onderzoek volgt. Ook de vakafdelingen benoemen de preventieve werking in hun eigen praktijk. Gesprekken die de rekenkamer voerde, leverden onder meer de volgende voorbeelden op:

- Geïnteresseerden haakten af na de aankondiging van een Bibob-onderzoek.
- De mogelijkheid om ook onderaannemers te toetsen is een bewust signaal bij aanbestedingen.
- Indringende gesprekken met vergunninghouders stimuleren naleving en verbetering zonder dat meteen zware maatregelen nodig zijn.

De rekenkamer stelt vast dat bevindingen uit de vakafdelingen aansluiten bij de eigen duiding van het Bibob-team: de kracht van de Wet Bibob zit niet primair in het opleggen van zware sancties, maar in de signaalfunctie en de preventieve werking. Daarmee draagt het instrument bij aan de bedoeling van de wet: voorkomen dat overheden onbedoeld criminele activiteiten faciliteren. Tegelijkertijd geldt dat de daadwerkelijke effectiviteit moeilijk meetbaar blijft, omdat er geen harde cijfers of evaluaties beschikbaar zijn.

3.3.5 Aandachtspunten bij de toepassing van de Wet Bibob

In ieder gesprek dat de rekenkamer voerde rondom de Wet Bibob, is gevraagd naar aandachtspunten of verbeterpunten bij de toepassing van de wet. Daarbij kwamen verschillende aspecten naar voren, zowel procesmatig als domeinspecifiek:

- Het instrument is niet voor elk integriteitsprobleem geschikt: het is nadrukkelijk geen strafrechtelijk

middel en evenmin een “duizenddingendoekje”. De Wet Bibob richt zich uitsluitend op de betrokkene en diens zakelijk netwerk en is daarmee reactief en begrensd in reikwijdte. Dit vraagt om realistisch verwachtingsmanagement en duidelijke communicatie over de mogelijkheden en beperkingen van het instrument.

- Het eindoordeel is afhankelijk van de beschikbare informatie. Het onderzoek leunt op open en gesloten bronnen en op signalen die binnenkomen via bijvoorbeeld de eigen organisatie of het RIEC. Zonder aanknopingspunten kan een zaak eenvoudig buiten beeld blijven.
- De effectiviteit van de Wet Bibob verschilt per domein. Bij vergunningen kan ook achteraf nog een onderzoek plaatsvinden wanneer nieuwe omstandigheden zich voordoen, terwijl dit bij subsidies veel lastiger is. Subsidies zijn vaak tijdelijk en het juridische kader om later in te grijpen is beperkt. Na vaststelling/uitbetaling biedt de Wet Bibob weinig mogelijkheden. M&O-beleid, dat zich richt op de vraag of het geld rechtmatig is besteed en of de activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd, is dan veel effectiever.
- Het belang van kennisborging wordt breed onderstreept. In enkele domeinen is de expertise over het Bibob-proces geconcentreerd bij een beperkt aantal medewerkers, waardoor het proces kwetsbaar is bij uitval of vertrek. Als oplossing wordt ingezet op het breder beleggen van kennis binnen teams en het organiseren van gezamenlijke sessies of opfrismomenten.
- De capaciteit van het Bibob-team wordt op dit moment als toereikend ervaren, maar bij piekbelasting – bijvoorbeeld door een samenloop van meerdere complexe dossiers – is de bezetting kwetsbaar. Door het specialistische karakter van het werk is het team lastig schaalbaar, waardoor de afhankelijkheid van enkele sleutelpersonen groot blijft.

Ten slotte benadrukten alle gesprekspartners het belang van regulier overleg en informele lijnen. Bij uiteenlopende verwachtingen tussen Bibob-team en vakafdelingen helpt het om elkaar toelichting te geven en context te delen. Korte opfrismomenten houden kennis actueel en maken nieuwe collega's snel vertrouwd met het proces.⁴⁴ Samenwerking en vertrouwen in elkaars expertise worden genoemd als belangrijke succesfactoren.

⁴⁴ Zomer 2025 lanceerde het LBB een door haar ontwikkelde gratis e-learning om medewerkers van bestuursorganen te ondersteunen bij het toepassen van de Wet Bibob. Bedoeld om medewerkers snel de basiskennis van de Wet Bibob bij te brengen of bestaande kennis op te frissen. Bron: <https://justis.nl/nieuws/27-08-2025-nieuwe-e-learning-helpt-bestuursorganen-de-wet-bibob-toe-te-passen>.

Deel 2 Weerbaarheid in het buitengebied

4 Veiliger buitengebied

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de provincie sinds 2022 invulling geeft aan de actielijn Veiliger buitengebied; één van de drie kernthema's binnen *Veilig en weerbaar Brabant* (2020 en 2024). In onderstaande figuur worden de vijf deelonderwerpen van de actielijn weergegeven.

Figuur 4.1 Vijf deelonderwerpen actielijn 2 Veiliger buitengebied



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.⁴⁵ Het gaat om terreinen waar gemeenten vaak tegen grenzen van hun eigen capaciteit aanlopen, of waar vraagstukken gemeente-overstijgend zijn en de provincie het verschil kan maken. Zo sluit toezicht en handhaving in het buitengebied (SSiB) aan bij de verantwoordelijkheid van de provincie voor natuur en platteland, en staat de weerbaarheid van boeren in kwetsbare gebieden in directe relatie tot agrarische transitieopgaven. Vakantieparken en bedrijventerreinen zijn veelal gemeente-overstijgend (ze liggen vaak in twee gemeenten of tegen gemeentegrenzen aan) en raken aan provinciale taken rond ruimtelijke ordening, economie en recreatie. Ten slotte vraagt de problematiek van drugsafvaldumpingen om bovenlokale coördinatie en inzet, vanwege de impact op milieu, bodem en water.

In onderstaande paragraaf 4.1 gaan we eerst kort in op het begrip buitengebied. Vervolgens beschrijven we de invulling van de actielijn Veiliger buitengebied *vanaf 2022*. Eerst komt de grote lijn aan bod (paragraaf 4.2), daarna volgt een bespreking per deelonderwerp (paragraaf 4.3 tot en met 4.7).⁴⁶ Hiermee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2.1 (zie bijlage 1).

⁴⁵ Broekhuizen, J. "Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant" (2022); Beleidskader Toekomstbestendig bestuur en gesprek Zuidelijke Rekenkamer met betrokkenen provinciale organisatie.

⁴⁶ Over elk van de vijf deelonderwerpen zijn naast documentanalyse gesprekken gevoerd met in- en extern betrokkenen

4.1 Buitengebied: een niet eenduidig begrip

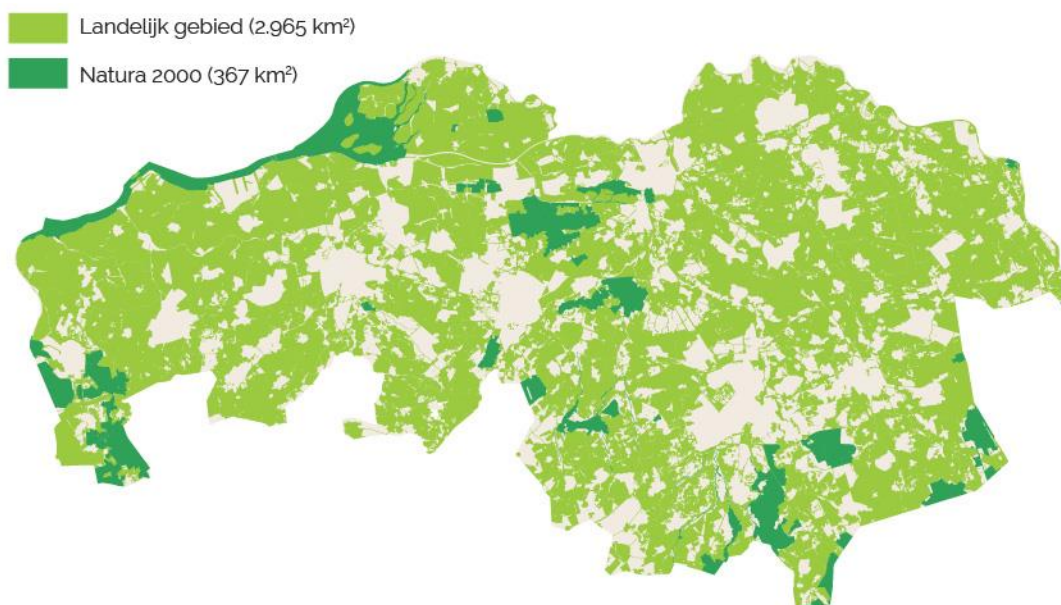
De rekenkamer neemt waar dat het in de provinciale beleidsstukken ontbreekt aan een duidelijke afbakening van het begrip *buitengebied* in relatie tot de actielijn. Uit de provinciale regeling voor het opruimen van drugsafval blijkt dat de locatie niet bepalend is; de provincie richt zich dus niet uitsluitend op dumpingten in het buitengebied. Ook bij bedrijventerreinen trekken uitvoerende partijen in de praktijk geen strikte scheidslijn: het beleid richt zich op de veiligheid en weerbaarheid van alle bedrijventerreinen in de provincie. Daarmee sluit de naamgeving van de actielijn dus niet geheel aan bij de feitelijke reikwijdte.

Het buitengebied van Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant omvat een buitengebied van 4.000 km² voor ruim 2,5 miljoen inwoners (Beleidskader Toekomstbestendig bestuur, 2024: p.56).

Onderstaande figuur geeft een overzicht van het 'landelijk gebied' en de 'Natura 2000 (N2000)-gebieden', inclusief de oppervlakte, zoals gedefinieerd in de Omgevingsverordening. Deze oppervlaktes komen niet overeen met de 4.000 km² buitengebied uit het Beleidskader. Het begrip 'buitengebied' omvat in dat kader dus een andere (en bredere) afbakening.

Figuur 4.2 Overzicht 'landelijk gebied' en 'Natura 2000-gebieden' in Noord-Brabant (Omgevingsverordening)



Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van bestanden uit het georegister provincie Noord-Brabant (september 2025)

De focus op het buitengebied wordt in beleidsdocumenten niet expliciet toegelicht. Gesprekspartners gaven aan dat deze focus geleidelijk is ontstaan, doordat de provincie inspeelde op vraagstukken waarin gemeenten extra ondersteuning nodig hadden. In een recente memo benadrukten GS dat gemeenten en politie samen verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde, maar dat de provincie

daarnaast een taak ziet om bij te dragen aan de veiligheid in het buitengebied.⁴⁷ De rekenkamer vindt de nadruk op het buitengebied overigens verklaarbaar vanuit de bevoegdheden en beleidsvelden van de provincie.

Zoals reeds in hoofdstuk 1 aangegeven, blijkt uit gesprekken met de rekenkamer dat in de praktijk geen eenduidigheid bestaat over het begrip ondermijning en dat het ontbreken van een gedeelde definitie volgens de gesprekspartners leidt tot verwarring en uiteenlopende verwachtingen over de rol van onder andere toezichthouders.

4.2 De grote lijn: bestendiging van aandacht

4.2.1 Reflectie 2022: waardering voor rolneming provincie en inzet tenminste bestendigen

Uit de reflectie van 2022 blijkt dat partners de rol van de provincie in de aanpak van ondermijning waarderen en van belang achten. Zij wezen op de verbindende positie van de provincie binnen relevante netwerken en op de (financiële) ondersteuning die zij biedt voor capaciteit en instrumenten. Daarnaast vervult de commissaris van de Koning een formele rol op het terrein van integriteit en openbare orde en veiligheid. Het tegengaan van ondermijning sluit bovendien aan bij diverse kerntaken van de provincie, zoals ruimtelijke ordening, de herinrichting van het landelijk gebied en de regionale economie. De onderzoekers concludeerden dat het voor de hand lag om de provinciale inzet ten minste te bestendigen, mede gezien het hardnekkige karakter van de problematiek.⁴⁸

Er werden drie scenario's geschetst 1) programmatische aanpak beëindigen, 2) deze aanpak voortzetten of 3) intensiveren. De rekenkamer constateert dat de provincie vanaf 2022 een lijn van 'bestendiging van aandacht' heeft gevolgd, in lijn met scenario 2 van de reflectie. In het bestuursakkoord 2023-2027 en de opeenvolgende beleidskaders wordt op ambitieniveau gesproken van 'de lijn vasthouden' en in de beleidskaders zijn steeds dezelfde (vijf) kernthema's aangehouden. Dat sprake is van bestendiging en van voortzetting van bestaand beleid wordt, bij navragen, ook bevestigd door diverse provincieambtenaren en door de geïnterviewde externe partners in de uitvoering. Deze stabiele koers komt ook tot uitdrukking in de meerjarige budgettering van actielijn 2 (zie onderstaande tabel).

⁴⁷ Provincie Noord-Brabant, Gedeputeerde Staten, Veiligheid Brabants Buiten gebied vogelvrij? Schriftelijke vragen betreffende onderzoeksrapport toekomst groene BOA's in Brabant, 8 april 2025.

⁴⁸ Broekhuizen, J. "Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant", juni 2022.

Tabel 4.1 Financiering actielijn 2 Veiliger buitengebied periode 2022 tot en met 2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Uitvoering actielijn 2	*	*	€ 133.000	€ 575.000	€ 575.000	€ 575.000
Subsidierelatie Taskforce / RIEC's	€ 1.260.000	€ 1.280.000	€ 1.200.000	€ 900.000	€ 900.000	€ 900.000
Subsidierelatie SSiB	€ 1.440.000	€ 1.490.000	€ 1.642.000	€ 1.645.000	€ 1.645.000	€ 1.645.000
Totaal			€ 2.975.000	€ 3.120.000	€ 3.120.000	€ 3.120.000

Bron: voor jaren 2024 t/m 2027 Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027: p.55; voor 2022 en 2023: Bestuursopdracht 2020: p.13.

* Onbekend: in de Bestuursopdracht 2020 wordt de financiering van alle drie de actielijnen bij elkaar opgeteld en niet afzonderlijk gepresenteerd.

Personele inzet op het thema

Ook in de personele inzet van de provincie is sprake van continuïteit. Bij de start in 2020 werd uitgegaan van een kernteam van vier fte, en deze omvang is nadien behouden.⁴⁹ In de reflectie van 2022 werd deze bemensing door enkele respondenten als 'krap' aangemerkt⁵⁰ maar bij de door ons gevoerde gesprekken kwam dit punt alleen bij het thema bedrijventerreinen naar voren. Wel werd in meerdere gesprekken de frequente personele wisselingen binnen het kernteam als knelpunt benoemd.

Inzicht in voortgang en resultaten

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek de norm dat de provincie inzichtelijk maakt welke voortgang is geboekt en welke resultaten sinds 2022 zichtbaar zijn in de aanpak van ondermijning in het buitengebied.⁵¹ Alleen bij vakantieparken is sprake van een duidelijke nul- en één-meting, waardoor vooruitgang op het gebied van vitaliteit aantoonbaar is.

Uit onze documentenanalyse blijkt dat er na 2022 geen integraal overzicht van de geboekte voortgang en resultaten 'veiliger buitengebied' bestaat en dus ook niet met PS is gedeeld. De beschikbare informatie is verspreid over verschillende documenten⁵², wisselt in frequentie en richt zich veelal op afzonderlijke thema's. In september 2025 verscheen wel de eerste jaarlijks op te stellen Voortgangsrapportage Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur 2024-2027 die ook met PS is gedeeld. Daarin komen de vijf thema's Veiliger buitengebied aan de orde met uitzondering van weerbare boeren in kwetsbaar gebied. In de verschillende documenten wordt niet over (de invloed van de inzet op) ondermijning gerapporteerd, maar wel op ontwikkelingen, uitgevoerde activiteiten, opgeleverde producten etc.

⁴⁹ Voor de periode 2025 tot en met 2027 is in de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027 een additionele inzet van 0,4 fte voorzien voor advisering van (kleinere) Brabantse gemeenten bij het versterken van hun weerbaarheid tegen ondermijning.

⁵⁰ Broekhuizen, J. "Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant", juni 2022, blz. 42.

⁵¹ Met voortgang bedoelen we de activiteiten die zijn uitgevoerd en bijvoorbeeld de producten die zijn opgeleverd. Met resultaten doelen we op zichtbare effecten van de inzet, voor zover die aantoonbaar zijn.

⁵² De reflectie uit 2022 is de laatste rapportage waarin integraal over de voortgang van de actielijn Veiliger buitengebied is gerapporteerd. In de provinciale jaarstukken 2023-2025 wordt voor verschillende van de thema's verspreid in het document summier aandacht besteed aan uitgevoerde activiteiten, maar wordt niet ingegaan op de resultaten daarvan. Via statenmededelingen en memo's gedeputeerde zijn PS geïnformeerd over ontwikkelingen en acties van de provincie op het gebied van VABIMPULS (2023 en 2025), vakantieparken (2023 en 2024), SSiB (jaaroverzichten SSiB en 2025 eindrapport BMC groene boa's) en drugsafvaldumpingen (2023 en 2024). In het beleidskader Toekomstbestendig bestuur wordt ingegaan op de uitkomsten van de 1-meting vakantieparken.

Dat de verantwoordingsinformatie is verspreid over meerdere documenten hangt samen met de manier waarop ondermijning in het provinciale beleid is ingebed. Ondermijning is een provinciaal speerpunt, vastgelegd in een bestuursopdracht, bestuursakkoorden en beleidskader, maar het maakt in het algemeen deel uit van bredere beleidsinspanningen. Ondermijning wordt (indirect) aangepakt via thema's als ondersteuning van agrariërs, bescherming van natuur of toezicht in het buitengebied. Dit, en onder andere het feit dat het begrip ondermijning in de praktijk uiteenlopend wordt gehanteerd, bemoeilijkt zicht te kunnen krijgen op de (aantoonbare) bijdrage van de inzet aan het tegengaan van ondermijning. Tegelijkertijd merkt de rekenkamer op dat het ontbreken van een integraal overzicht van de inzet de inzichtelijkheid voor PS belemmert: zonder een integraal overzicht blijft het voor hen lastig om de voortgang en resultaten in hun geheel te beoordelen.

Tegen deze achtergrond werken we in de volgende paragrafen de vijf thema's afzonderlijk uit, waarbij we per thema nagaan welke activiteiten zijn ondernomen en in hoeverre zichtbare resultaten kunnen worden vastgesteld.

4.3 Inzet op toezicht en handhaving buitengebied vanaf 2022

4.3.1 Coördinatie in een complex netwerk

Volgens artikel 18.26 Omgevingswet dragen GS zorg voor de coördinatie van de uitvoering en handhaving binnen de provincie. Daarmee hebben provincies een wettelijke verantwoordelijkheid om het VTH⁵³-stelsel via coördinatie beter te laten functioneren. De wettekst is ruim geformuleerd, waardoor provincies deze coördinatietaak verschillend invullen.⁵⁴

In het domein 'Milieu, welzijn en infrastructuur' (domein II) zijn er groene boa's.⁵⁵ Dit zijn buitengewone opsporingsambtenaren die bevoegd zijn tot het opsporen van strafbare feiten in de kern gericht op het groene domein (milieudelicten): de bescherming van het buitengebied in de breedste zin van het woord, met nadruk op flora, fauna en natuurgebieden (natuurtoezicht en -handhaving). Voor ondermijning hebben de groene boa's een signalerende (ogen- en oren) functie voor andere boa's en de politie.

Het toezicht in het buitengebied wordt uitgevoerd door een groot aantal partijen met uiteenlopende rollen en belangen (zie onderstaande figuur). In de netwerksamenwerking Samen Sterk in Brabant (SSiB) werken de verschillende partijen (aangevuld met de drinkwaterbedrijven) samen.

⁵³ Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

⁵⁴ Inspectie Leefomgeving en Transport, Coördinatietaak van provincies; Signalerend onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu, juli 2024, p. 7.

⁵⁵ Als bedoeld in de bijlage van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar. Groene boa's kunnen in dienst zijn van particuliere of publieke werkgevers en taakomschrijvingen kunnen daardoor ook variëren. Soms wordt de functie bijvoorbeeld gecombineerd met functies als boswachter of terreinbeheerder of met een rol als gastheer van een natuurgebied (BMC, 2024: p.6).

Figuur 4.3 Rollen die verschillende partijen spelen bij handhaving en toezicht in het Noord-Brabantse buitengebied

Partij	Belang t.a.v. toezicht en handhaving	Groene boa's bij deze organisatie?
SSiB	• Informatiegestuurde toezicht en handhaving • Organiseren collectieve acties	Ja
Terreinbeherende organisaties	• Handhaving toegangsbepalingen in eigen gebieden • Gastheerschap	Ja
Particuliere grondeigenaren	• Handhaving toegangsbepalingen in eigen gebieden • Gastheerschap	Deels, niet bij iedere eigenaar
Omgevingsdiensten	• Uitvoerende organisatie • ODBN verzorgt toezicht en handhaving t.a.v. natuur in heel Noord-Brabant • SSiB bij ODBN ondergebracht	Ja, alleen bij ODBN
Politie	• Openbare orde en veiligheid • Handhaving milieudelicten • Opsporingsonderzoeken milieu-gerelateerde feiten • DRIO	Nee
Provincie Noord-Brabant	• Beleidsmaker t.a.v. natuur • Coördinatie toezicht en handhaving in buitengebied • Beheerder Groene convenant	Nee
Waterschappen	• Toezicht op waterkwaliteit- en -kwantiteit zaken	Deels, groene/blauwe boa
Gemeenten	• Prioritering in lokale driehoek • APV • Bestuursrechtelijke opvolging	Deels, niet bij iedere gemeente

Bron: BMC, Onderzoek naar de huidige en toekomstige inrichting van groene boa's in Noord-Brabant, oktober 2024, p 9

Uit de figuur blijkt dat zowel de SSiB als de meeste andere partijen groene boa's hebben. BMC typeerde het speelveld van groene BOA's in haar onderzoek uit 2024 als "divers, complex, versnipperd en onder druk".⁵⁶ Betrokkenen hebben in gesprek met de rekenkamer aangegeven dat het groene boa-domein historisch gezien altijd versnipperd is geweest. Taken vielen vroeger deels onder de politie en later daarbuiten, en in de huidige situatie oefenen zowel publieke als private partijen bevoegdheden uit op hun 'eigen' grond. Boa's mogen formeel alleen optreden namens hun eigen werkgever, wat in de praktijk tot knelpunten leidt. Een overtreder die in het bos een bestuurlijke grens oversteekt, valt in principe buiten de bevoegdheid van de betreffende toezichthouder. Om dit te ondervangen is in 2021 het *Convenant Groene Handhaving Noord-Brabant opgesteld*, waardoor boa's onder voorwaarden Brabant-breed kunnen

⁵⁶ BMC 'Onderzoek naar de huidige en toekomstige inrichting van groene boa's in Noord-Brabant', oktober 2024.

opereren. Daarmee heeft de provincie achteraf gerepareerd wat in de landelijke regelgeving niet goed geregeld is.

In het convenant is afgesproken dat de boa's van de deelnemende partijen in de eerste plaats werkzaam zijn binnen het takenpakket van hun eigen werkgever, maar daarnaast ook in het kader van de samenwerking kunnen worden ingezet. Deze werkwijze is nader uitgewerkt in zogenoemde basiswerkafspraken.

Volgens BMC wordt het convenant door de partners als nuttig ervaren, maar blijven er zorgen over de structurele capaciteit. De financiering van de eigen boa-capaciteit van de partners van het SSiB staat onder druk doordat structurele kosten van de inzet van boa's bij TBO's en SSiB deels met incidentele middelen worden bekostigd. Daarbij nemen de opgaven in het buitengebied verder toe. Ontwikkelingen rond flora, fauna en stikstof hebben directe gevolgen voor het toezicht, terwijl tegelijk de opgaven in het buitengebied groot blijven zoals stroperij, dumping van (drugs)afval, wildcrossen, droogte en de uitbreiding van natuurareaal. Deze trends maken duidelijk dat blijvend geïnvesteerd moet worden in een adequaat niveau van toezicht en handhaving.

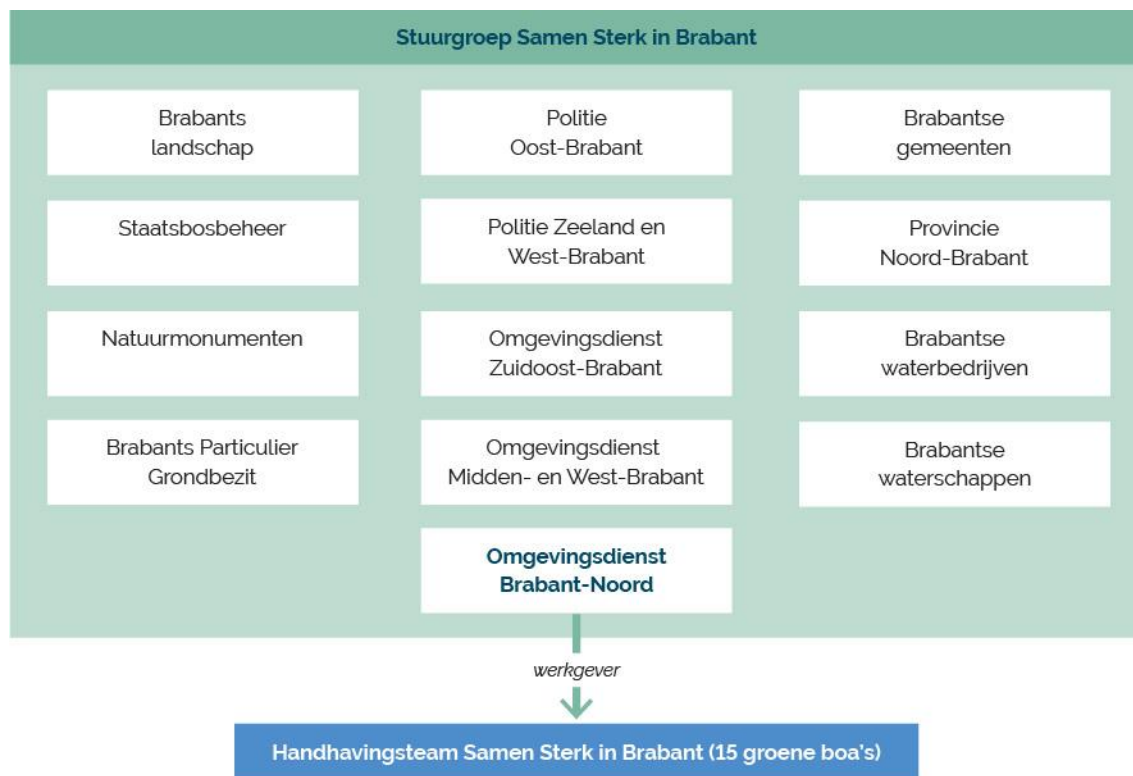
De provincie heeft in dit geheel een coördinerende taak, maar de praktijk laat zien dat de verantwoordelijkheden tussen provincie en andere partners in het netwerk van toezicht en handhaving niet altijd scherp zijn afgebakend. Dat wordt zichtbaar in de organisatie en werking van SSiB, zoals hieronder wordt toegelicht.

4.3.2 Samen Sterk in Brabant (SSiB)

SSiB heeft een eigen handhavingsteam van groene boa's dat is ondergebracht bij de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). De prioriteit ligt bij drie speerpunten (afval)dumping, wildcrossen en stroperij. Om toezicht en handhaving in het buitengebied te versterken, heeft de provincie Noord-Brabant vanaf 2019 de steun aan de netwerksamenwerking SSiB uitgebreid.⁵⁷ Daarmee positioneerde de provincie zich nadrukkelijker in het bredere overleg over inzet van toezichthouders en handhavers in het buitengebied. Het SSiB heeft namelijk niet alleen eigen handhavers die bij de ODBN zijn ondergebracht, maar is daarnaast ook een netwerkorganisatie van maar liefst 72 partnerorganisaties die op diverse manieren bijdragen aan handhaving en toezicht in het buitengebied (zie onderstaande figuur).

⁵⁷ Broekhuizen, J. "Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant", juni 2022.

Figuur 4.4 Netwerkorganisatie/stuurgroep SSiB en handhavingsteam SSiB



Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van Jaarverslag SSiB 2024

Samen leverden de partnerorganisaties (inclusief SSiB) eind 2024 naar schatting circa 35 fte aan inzet van groene boa's in geheel Noord-Brabant.⁵⁸ Dat maakt de organisatie een belangrijke plek voor dialoog en onderlinge afstemming over inzet en samenwerking, ook met betrekking tot signalering van ondermijning.

De provincie besloot in 2018 tot een financiële impuls van € 2,7 miljoen verspreid over 2019 en 2020, bedoeld voor professionalisering, innovatie en de inzet van extra boa's. Hierdoor kon de formatie bij de ODBN, waar de boa's formeel in dienst zijn, groeien van een collectief van zes fte naar vijftien fte in 2019. Deze constructie bestaat sindsdien uit twee delen: een basis van zes boa's die structureel en gezamenlijk door de SSiB-partners wordt bekostigd, en een versterking van negen boa's die volledig door de provincie wordt gefinancierd.

Hoewel als tijdelijk bedoeld, werd de versterkingsimpuls voortgezet: ook in de periode 2021–2024 stelde de provincie jaarlijks € 1,4 tot € 1,6 miljoen beschikbaar.⁵⁹ Deze bijdrage is inmiddels geborgd tot en met 2027⁶⁰, maar voor 2028 ligt er dus opnieuw een politieke keuze voor. Het BMC-onderzoek benoemde dit

⁵⁸ Die berekening wordt door BMC evenwel met enige voorzichtigheid gepresenteerd: sommige gegevens werden wel gevraagd maar niet verkregen en ook is de invulling van werkplekken uiteraard continu aan verandering onderhevig.

⁵⁹ Zie de opeenvolgende jaarverslagen van het SSiB: de versterkingsbijdrage van de provincie aan het SSiB was in 2022 € 1,44 miljoen, in 2023 € 1,49 miljoen en in 2024 € 1,64 miljoen.

⁶⁰ Het budget daarvoor werd via de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig Bestuur 2024-2027 geregeld, onder het onderdeel Veilig en Weerbaar bestuur. Namens GS is gedeputeerde Dirken lid van de stuurgroep SSiB

nadrukkelijk als aandachtspunt en adviseerde om de gekozen constructie kritisch te bezien. De constructie is financieel kwetsbaar, omdat zij volledig afhankelijk is van bestuurs/PS-besluiten en de provinciale begroting. In gesprek met de rekenkamer is bovendien aangegeven dat een beëindiging van de versterking aanzienlijke personele en juridische consequenties zou hebben: er moet een sociaal plan worden opgesteld en besluiten moeten minimaal een jaar van tevoren bij de ODBN worden aangekondigd. Daarmee is de provincie feitelijk sterk gebonden aan haar eerdere keuze.

De provincie bekostigt de versterking niet uit de gedecentraliseerde rijksmiddelen (SNL⁶¹), maar uit de algemene middelen, omdat het SNL-budget door het uitblijven van indexatie onvoldoende is om deze versterking te dekken. 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 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 inspreekreacties van de TBO's bij de PS-themabijeenkomst 'Groene Boa's' van 29 augustus 2025.

In gesprek met de rekenkamer is aangegeven dat met de provinciale bijdrage en steun, de ODBN vanaf 2022 het aantal effectief inzetbare groene boa's (dus niet fte) ruim kon verdubbelen tot circa dertig.⁶² Dit resultaat is mede bereikt door afspraken met onderwijsinstellingen over jonge instromers en stagiaires. De provincie speelde een actieve rol bij het bestendigen van deze ontwikkeling.

4.3.3 Beperkte ondersteuning bij de aanpak van ondermijning

In de in 2022 opgestelde Visie SSiB 2030 is vastgelegd dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet tot de kerntaken van SSiB of van de groene boa's behoort, maar een verantwoordelijkheid is van de politie. Wel kunnen de boa's hun aanwezigheid in het buitengebied benutten om signalen van mogelijke ondermijning te melden: 'ogen- en orenfunctie'. In het visiedocument wordt benadrukt dat dergelijke signalen waardevol zijn voor partners en dat het van belang is deze te delen in de lokale driehoek.

Uit de jaarverslagen van SSiB valt echter niet af te leiden wat de 'ogen- en orenfunctie' van de boa's concreet oplevert voor de aanpak van ondermijning/georganiseerde criminaliteit. De verslagen vermelden aantallen controles, waarschuwingen en processen-verbaal, maar niet welke daarvan relevant waren voor

(opdrachtgeversrol) en gedeputeerde Oudenhoven lid van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Brabant-Noord (eigenaarsrol). PS hebben zowel een kaderstellende rol als het budgetrecht (GS, 25 februari 2025: p.3).

⁶¹ Subsidiestelsel Natuur en Landschap.

⁶² Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met betrokkenen van buiten de provinciale organisatie.

ondermijning. Volgens betrokkenen is dit alleen zichtbaar wanneer de politie terugkoppeling zou geven over de meldingen die zijn doorgezet, maar die terugkoppeling blijft achterwege.

Ook binnen het SSiB-netwerk vindt weinig gezamenlijke reflectie plaats op de aard van waarnemingen, aldus betrokkenen. De nadruk ligt op signaleren en doorzetten naar de daartoe bevoegde partij; trendanalyses of terugblik op casuïstiek zijn geen doel. Daarbij wordt terugkoppeling bemoeilijkt doordat informatie vaak vertrouwelijk blijft zolang onderzoeken lopen. Opsporingsambtenaren mogen dan geen informatie delen met toezichthouders: *“Hoe minder mensen er van weten hoe beter, is dan de lijn.”*

Het gevolg is dat er slechts beperkt zicht bestaat op risicolocaties vanuit het perspectief van georganiseerde misdaad, zoals vrijplaatsen waar criminelen elkaar treffen of plekken waar herhaaldelijk drugsafval is gedumpt. De jaarverslagen bevatten wel cijfers over drugsafval, maar die zijn beperkt bruikbaar: ze tonen slechts aantallen en zijn door verschillen in terminologie tussen jaren niet goed vergelijkbaar.

De rekenkamer constateert dan ook dat er geen duidelijk zicht bestaat op de effectiviteit van SSiB in de aanpak van ondermijning. Deze bevinding wordt bevestigd door betrokkenen, die aangeven dat de effectiviteit van de inzet van groene boa's moeilijk meetbaar is. *“Acties verschillen sterk in intensiteit en resultaat: een stroperijactie kan uren voorbereiding vragen en slechts één overtreding opleveren, terwijl een korte surveillanceronde meerdere overtredingen tegelijk kan registreren.”* Daardoor zeggen kwantitatieve indicatoren (KPI's) volgens betrokkenen weinig over het daadwerkelijke effect. Ook trends zijn moeilijk te duiden op basis van de provinciale registraties. Het aantal overtredingen varieert per jaar sterk, zonder duidelijke lijn.

Wel wijzen zij op duidelijke preventieve effecten. Intensieve en zichtbare aanwezigheid, evenals gerichte acties, leiden ertoe dat overtreeders hun gedrag aanpassen of uitwijken naar andere gebieden. Zo blijkt bij acties tegen wildcrossers dat zodra enkele overtreeders worden aangehouden, de rest elkaar via appgroepen waarschuwt en de activiteiten verplaatst.

Ook in de dagelijkse praktijk is zichtbaar dat aanwezigheid verschil maakt. Op drukbezochte locaties zorgt de aanwezigheid van enkele boa's ervoor dat bezoekers zich beter gedragen. Daarbij werd de parallel getrokken met de oude leus “meer blauw op straat”, maar dan in de vorm van “meer groen in het veld”. Daarnaast wordt ook publiciteit genoemd als preventief middel: sinds de komst van SSiB is er meer aandacht in media en op sociale platforms.

Met het oog op de norm ‘inzicht in voortgang en resultaten sinds 2022’ stelt de rekenkamer vast dat de bijdrage van SSiB aan de aanpak van ondermijning beperkt inzichtelijk is. Er bestaat geen duidelijk beeld van de effectiviteit van de ‘ogen- en orenfunctie’ van de groene boa's, doordat terugkoppeling van politie ontbreekt, gezamenlijke reflectie nauwelijks plaatsvindt en de beschikbare cijfers beperkt bruikbaar zijn. Tegelijkertijd is er volgens betrokkenen wel sprake van een preventieve werking: zichtbare aanwezigheid,

gerichte acties en media-aandacht leiden ertoe dat overtreders hun gedrag in positieve zin aanpassen of uitwijken naar andere gebieden. Daarbij merkt de rekenkamer op dat ondermijnende criminaliteit formeel geen kerntaak is van SSiB en dat de beoordeling mede wordt bemoeilijkt doordat het begrip ondermijning in de praktijk uiteenlopend wordt gehanteerd. PS zijn in de jaren 2023-2025 via jaaroverzichten SSiB wel geïnformeerd over ontwikkelingen en acties SSiB-breed. In de provinciale jaarstukken 2024⁶³ werd vermeld: “De groene boa’s hebben ook dit jaar een belangrijke rol gespeeld in het toezicht op het buitengebied via de SSiB-netwerkorganisatie die de provincie ondersteunt”. In 2025 ontvingen PS het eindrapport van BMC over de toekomst van groene boa’s, waaraan vervolgens uitgebreid aandacht is besteed in een themabijeenkomst van PS met de verantwoordelijk gedeputeerde.

4.3.4 Frustratie over gebrek aan opvolging

Alle betrokkenen benadrukken tegenover de rekenkamer en BMC geeft ook aan dat de politie structureel onvoldoende capaciteit inzet voor toezicht en handhaving in het buitengebied en dat dit domein weinig prioriteit krijgt. Dit wordt door groene boa’s ervaren als een grote bron van frustratie: zij signaleren en rapporteren bijvoorbeeld verdachte situaties of zware overtredingen, maar zien dat deze in de meeste gevallen geen opvolging krijgen. Volgens meerdere gesprekspartners is dit onderdeel van een bredere ontwikkeling die al decennia gaande is: de politie trekt zich steeds verder terug uit het buitengebied. Deze signalen sluiten aan bij externe cijfers, waaruit blijkt dat tussen 2013 en 2018 bijna de helft van de politiebureaus is gesloten.⁶⁴ Dit was het gevolg van kabinetsbeleid uit 2014. Toenmalig minister van Veiligheid en Justitie besloot honderden bureaus te sluiten. Voor het jaar 2025 worden volgens het plan nog eens honderd bureaus gesloten of vervangen door een politiepост.⁶⁵

Ook binnen SSiB, waar de politie formeel partner is, lukt het volgens betrokkenen onvoldoende om het probleem van ernstige criminaliteit in het buitengebied hoog op de agenda te krijgen. In de stuurgroep erkennen politievertegenwoordigers weliswaar de problematiek, maar geven zij tegelijkertijd aan niet over de capaciteit te beschikken om substantieel bij te dragen. Daarmee stopt de opvolging van meldingen: boa’s kunnen signaleren, maar de noodzakelijke vervolgstappen door politie en justitie blijven vaak uit.

Deze situatie leidt tot de vraag of het bestaande model effectief is voor ondermijnende criminaliteit. Een aantal betrokkenen heeft zelfs hardop de vraag gesteld of het wel verstandig is geweest om SSiB op te richten. Het ervaren effect is dat de politie zich, door het bestaan van SSiB, misschien wel makkelijker verder uit het buitengebied heeft teruggetrokken, waardoor politieondersteuning nog moeilijker is geworden.

⁶³ Hierover werd gerapporteerd onder programma 1 Bestuur en veiligheid.

⁶⁴ WUR, Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idylles en werkelijkheden (2020), blz. 56.

⁶⁵ Een politiepост is minder vaak open dan een bureau. Een politiebureau is gemiddeld ruim 53 uur per week open voor het publiek. De meeste politiepостen zijn één of twee dagdelen per week geopend. Burgers zijn er vaak alleen welkom op afspraak. Bron: WUR, Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idylles en werkelijkheden (2020), blz. 56.

4.3.5 Rol van de provincie in toezicht en handhaving buitengebied

In haar onderzoek concludeerde BMC dat de handhaving in het buitengebied verbetering vraagt.⁶⁶ Het onderzoek leverde drie hoofdpunten op:

1. Een berekening voor het aantal benodigde boa's op basis van het aantal hectare, leidt tot de vaststelling dat er een uitbreiding wenselijk is tot *"62,9 fte nu en 70,2 fte in 2029 ten opzichte van de huidige situatie, zijnde 34,9 fte nu voor totaal Brabant."*
2. Er wordt geadviseerd om te komen tot een aanpassing van de organisatievorm om de bestaande versnippering tegen te gaan.
3. Er wordt geadviseerd om te komen tot een andere vorm en bedrag van bekostiging die is gebaseerd op een inschatting van de huidige situatie, behoeften en ontwikkelingen.⁶⁷

De publicatie van het BMC-onderzoek kreeg veel media-aandacht. Daarbij werd de nadruk gelegd op het risico van ondermijning. Zo kopte het AD: *'Zorgen over toezicht buitengebied Brabant; criminelen kunnen te makkelijk hun gang gaan'*.⁶⁸ Deze berichtgeving onderstreept de maatschappelijke gevoeligheid van het thema.

In hun bestuurlijke reactie legden GS die koppeling met ondermijning niet. Zij beschouwen het rapport vooral als aanleiding om opnieuw te bezien wat onder een "adequaat toezichtniveau" moet worden verstaan.⁶⁹ Daarbij geven zij aan dat zij dit niet willen vastleggen in een generieke norm, zoals één uur inzet van groene boa's per hectare per jaar. In plaats daarvan wijzen zij op de noodzaak om periodiek te herijken welke prioriteiten het meest actueel zijn. Genoemd worden onder meer wildcrossen, afvaldumpingen en stroperij, met bijzondere aandacht voor Natura 2000-gebieden. Volgens GS is het periodiek bijstellen van prioriteiten een kenmerk van een professionele handavingsstructuur en bijbehorende beleidscyclus. In het licht van de huidige discussie over de beschikbare boa-capaciteit ligt het volgens GS voor de hand deze herijking nu uit te voeren.⁷⁰

De rekenkamer constateert dat GS de bevindingen uit het BMC-onderzoek niet alleen koppelen aan ondermijning, maar plaatsen in de bredere context van toezicht en handhaving. Daarmee sluiten zij aan bij de positionering van SSiB als signalerend en preventief. De rekenkamer neemt waar dat GS geen generieke norm willen vastleggen, omdat toezichtbehoefte per aandachtsgebied van de SSiB verschillen en prioriteiten kunnen verschuiven. Tegelijkertijd brengt het ontbreken van duidelijke normen het risico met zich mee dat onvoldoende inzicht ontstaat in het niveau van toezicht dat minimaal nodig is, waardoor PS moeilijk kunnen beoordelen of de inzet van GS toereikend is.

⁶⁶ BMC 'Onderzoek naar de huidige en toekomstige inrichting van groene boa's in Noord-Brabant', oktober 2024.

⁶⁷ Statenmededeling Samen Sterk in Brabant: eindrapport BMC over toekomst groene boa's in Brabant, 25 februari 2025.

⁶⁸ <https://www.ad.nl/den-bosch/zorgen-over-toezicht-in-buitengebied-brabant-criminelen-kunnen-te-makkelijk-hun-gang-gaan-a6436734/>; <https://www.bd.nl/brabant/onderzoek-veel-meer-groene-bewakers-nodig-in-bossen-en-buitengebied-van-noord-brabant-aeb1bacb/>

⁶⁹ Statenmededeling Samen Sterk in Brabant: eindrapport BMC over toekomst groene boa's in Brabant, februari 2025.

⁷⁰ Beantwoording schriftelijke Statenvragen CDA, 8 april 2025.

4.3.6 Landelijke herijking van het BOA-bestel (bewapening)

Het eindrapport van BMC ging niet in op de bewapening van groene boa's, een thema dat regelmatig terugkeert in de discussie over ondermijning en toezicht in het buitengebied. Inmiddels heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in oktober 2025 een beleidsbrief uitgebracht over de toekomst van het boa-bestel.⁷¹ De provincie volgt hierbij nadrukkelijk de landelijke lijn.

In de brief wordt gekozen voor gerichte aanpassingen in plaats van een volledige hervorming. Het huidige bestel blijft grotendeels intact, maar wordt toekomstgericht geoptimaliseerd met een duidelijke taakomschrijving, passende bevoegdheden en uitrusting, en betere waarborgen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee hoofddomeinen: (I) handhaving in de publieke ruimte (waaronder de groene boa's vallen) en (II) handhaving van specialistische wetgeving.

De minister stelt dat de boa uit hoofddomein I niet wordt uitgerust met zwaardere gewelddmiddelen, omdat dit niet noodzakelijk en proportioneel is voor zijn taak. Als enige uitzondering daarop kan enkel de zogenoemde groene boa, op grond van zijn taak en bevoegdheden, onder strikte voorwaarden en in bepaalde situaties over gewelddmiddelen tot en met een vuurwapen beschikken. Hiervoor moet de boa de opsporing en handhaving van wetgeving als taak hebben waarbij een redelijke verwachting bestaat dat hij bij de uitoefening van zijn functie in de (onvoorziene) omstandigheid komt te verkeren dat hij of anderen met onmiddellijk vuurwapengebruik of met de onmiddellijke dreiging daarvan wordt geconfronteerd. Daarnaast moet het bezwaarlijk of onmogelijk zijn om voor deze taak een beroep te doen op de politie en bieden minder ingrijpende maatregelen onvoldoende bescherming. De minister noemt als voorbeeld situaties in het buitengebied, zoals bij toezicht- en handhavingstaken waarbij sprake is van verhoogde risico's voor de veiligheid van de boa.

De aangekondigde wijziging van de beleidsregels boa betekent geen algemene verruiming van de bewapening, maar een herijking van het zogenoemde noodzaakcriterium. Voortaan wordt de noodzaak voor gewelddmiddelen gekoppeld aan de taak van de boa, in plaats van aan concrete incidenten uit het verleden. Daarmee wordt het beoordelingskader eenduidiger en sluit het beter aan bij de feitelijke risico's van de functie. 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 gewelddmiddelen.

Naast dit onderdeel over bewapening bevat de brief diverse maatregelen gericht op het verbeteren van bevoegdheden, informatiepositie en opleiding van boa's. Zo krijgen boa's vanaf 2026 toegang tot het rijbewijsregister, en wordt toegewerkt naar een toekomstbestendig stelsel dat in 2028 volledig operationeel moet zijn.

⁷¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid. De buitengewoon opsporingsambtenaar – een professionele partner met een eigenstandige taak in de publieke ruimte. 2 oktober 2025.

4.3.7 Bestuurlijk platform Omgevingsrecht

Naast de landelijke herijking wordt ook nagedacht over de wijze van invulling van de provinciale rol. In de wet is vastgelegd dat provincies een coördinatietaak hebben: zij moeten partijen bijeenbrengen, afspraken maken over afstemming en samenwerking, en hiervoor een overlegorgaan inrichten. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) constateerde dat provincies deze taak verschillend invullen en dat verbetering mogelijk is. Daarbij wordt gedacht aan een landelijk basisniveau of minimumnorm die elke provincie moet halen. Omgevingsdiensten signaleren daarbij de noodzaak van meer samenhang tussen de strategische en de operationele cyclus.⁷²

In Noord-Brabant is de coördinatie rol oorspronkelijk ingevuld via het *bestuurlijk platform omgevingsrecht* (BPO). Dit platform bracht alle relevante partners bij elkaar om gezamenlijk op te trekken op het brede milieu- en omgevingsspoor. Eén van de pijlers die hieruit voortkwam, was het SSiB. Het BPO bestaat formeel nog steeds, maar kwam sinds eind 2022 niet meer bijeen. Volgens meerdere gesprekspartners bleek het lastig om voldoende onderwerpen te agenderen die voor alle partijen relevant en aantrekkelijk genoeg waren om structureel te blijven deelnemen. De provincie merkte in gesprek met de rekenkamer op dat coördinatie inmiddels ook langs andere lijnen plaatsvindt, bijvoorbeeld via de besturen van de omgevingsdiensten, en stelde de vraag of één formeel platform noodzakelijk is of dat de coördinatietaak ook op andere manieren kan worden ingevuld. Recent is vanuit de provincie bij partners wel nagevraagd in hoeverre er behoefte bestaat om het BPO nieuw leven in te blazen.

Een gesprekspartner uit de praktijk benadrukte tegenover de rekenkamer het belang van het BPO. Dit platform bood volgens hen ruimte voor een integrale aanpak van zware milieudossiers, zoals mestfraude, asbest, illegale lozingen en gesjoemel met verontreinigde grond. Daarbij werd ook de samenhang zichtbaar met vormen van ondermijning, doordat malafide bedrijven oneerlijke concurrentie veroorzaakten en milieuschade aanrichtten. Het BPO bracht de gehele VTH-keten bijeen, van beleidsvorming tot vervolging, met deelname van onder meer OM, recherche en RIEC.

Volgens de gesprekspartner kwam aan het overleg met name een einde omdat burgemeesters de bijeenkomsten te tijdrovend vonden, maar de wens om het BPO te herstellen is nadrukkelijk uitgesproken. Daarbij werd gewezen op de samenhang met SSiB: door signalen van boa's systematisch te registreren en te analyseren kunnen patronen van ondermijning zichtbaar worden gemaakt, zeker wanneer deze informatie in een breed overleg als het BPO wordt ingebracht.

⁷² Inspectie Leefomgeving en Transport, Onderzoek werking VTH-stelsel milieu: de coördinatietaak van de provincies, juli 2024.

4.4 Weerbare boeren in kwetsbaar gebied

4.4.1 Actieve benadering door criminelen

De specifieke aandacht voor het tweede thema - de positie van boeren in de context van ondermijning door georganiseerde misdaad - kreeg in Noord-Brabant vooral vanaf 2020 extra aandacht. In dat jaar verscheen het onderzoeksrapport 'Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied' van bureau TwijnstraGudde.⁷³ Dit onderzoek, dat in opdracht van het Aanjaagteam Ondermijning en de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) was uitgevoerd⁷⁴, had een landelijke focus, maar leverde ook specifieke regio-informatie op omdat de uitgezette enquête onder 6.145 agrarische ondernemers vooral onder Brabantse ondernemers was uitgevoerd.

Het onderzoek bevestigde het beeld dat een jaar eerder al door een journalistiek onderzoekscollectief was neergezet⁷⁵, namelijk dat bijna één op de vijf bevroegde agrarische ondernemers weleens iemand aan de deur had gehad die hun agrarische bedrijfsgebouw of agrarische terrein wilde gebruiken, waarbij zij zelf het vermoeden hadden dat dit verband hield met drugscriminaliteit. De onderzoeken bespreken vervolgens de lage meldingsbereidheid in het buitengebied en ook wat het buitengebied aantrekkelijk maakt voor criminelen: er is veel anonimiteit, er zijn beschikbare leegstaande loodsen en -kassen en door ontwikkelingen binnen de sector verkeren sommige boeren en tuinders in financiële problemen wat hen kwetsbaar maakt.

4.4.2 In 2025 problematiek onverminderd groot

In 2025 werd in opdracht van ZLTO en PVO Brabant-Zeeland⁷⁶ (PVO BZ) een onderzoek uitgevoerd dat de huidige situatie schetst.⁷⁷ Doel ervan was inzicht te geven in de mate waarin boeren en tuinders kwetsbaar zijn voor ondermijnende criminaliteit en het evalueren van de Aanpak Veilig Buitengebied, ter input van vervolgaanpak.⁷⁸ Vanaf 2020 zijn er in Brabant en Zeeland namelijk verschillende projecten uitgevoerd onder die paraplu Aanpak Veilig Buitengebied om de weerbaarheid van boeren en tuinders te versterken en de meldingsbereidheid te vergroten; daarover later meer (zie paragraaf 4.3.3).

In het rapport worden de belangrijkste bevindingen als volgt samengevat⁷⁹:

- De problematiek in het buitengebied van Brabant en Zeeland blijkt anno 2025 onverminderd groot. Vergelijkbaar met 2020 denkt ongeveer een derde van de agrariërs en bewoners van het buitengebied

⁷³ TwijnstraGudde, 'Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondermijnende effecten daarvan op boeren en tuinders', oktober 2020

⁷⁴ En ook door hen werd gefinancierd (Broekhuizen, 2022: p.24).

⁷⁵ Bij dit onderzoek van Investico samen met journalistencollectief de Brabantse Onderzoeksredactie werd in 2019 (onder andere) een telefonische enquête uitgevoerd onder 426 Brabantse boeren. Het leidde tot dit artikel: <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/boeren-boeven-en-boas>.

⁷⁶ Hiermee wordt verwezen naar PVO Oost-Brabant en PVO Zeeland West-Brabant.

⁷⁷ Broekhuizen, Jolijn, Shanna Mehlbaum, Kyra van den Akker, 'De boer op. Quickscan van de Aanpak Veilig Buitengebied in Brabant-Zeeland', juni 2025

⁷⁸ Er werd een quickscan uitgevoerd bestaande uit een documentenanalyse, een flitspeiling onder 798 agrariërs en (verdiepende) interviews met 11 agrariërs en 11 betrokken overheidsprofessionals.

⁷⁹ Broekhuizen, Jolijn, Shanna Mehlbaum, Kyra van den Akker, 'De boer op. Quickscan van de Aanpak Veilig Buitengebied in Brabant-Zeeland', juni 2025 p.6-7.

dat drugscriminelen (zeer) veel gebruik maken van agrarische bedrijfsruimten- en terreinen. Zeven op de tien respondenten denkt dat drugscriminelen gebruik maken van agrarische bedrijfsruimten- en terreinen in hun omgeving en 17% is zelf weleens benaderd door iemand met (vermoedelijk) criminele intenties.

- De quickscan laat zien dat er meer focus van de (rijks)overheid op risicofactoren gewenst is, zodat criminele betrokkenheid voorkomen wordt. Een belangrijke risicofactor is de aanwezigheid van leegstaande loodsen en schuren. Het wordt door respondenten als erg moeilijk ervaren voor agrariërs om leegstaande loodsen te transformeren tot een andere, meer lucratieve bestemming. Een andere risicofactor is financiële kwetsbaarheid van agrariërs, die agrariërs aantrekkelijk maakt om te benaderen voor criminele of schimmige activiteiten. Het meer financieel weerbaar maken van deze agrariërs verkleint dit risico.
- Bij agrariërs is daarnaast een sterke behoefte aan meer toezicht en handhaving in het buitengebied, zodat het onaantrekkelijker wordt om hier (anoniem) criminele activiteiten uit te voeren. Overheidsrespondenten erkennen dat de politie vaak maar beperkt aanwezig kan zijn in het buitengebied; de capaciteit is beperkt en de aanrijtijden kunnen lang zijn. Ook handhaving is maar beperkt beschikbaar. Als agrariërs echter, hiertoe gestimuleerd door de overheid, melding doen schept dit tevens een verplichting om hier gehoor aan te geven. Het gebrek hieraan leidt tot teleurstelling, minder meldingsbereidheid en brengt het risico van eigenrichting met zich mee. In het verlengde hiervan is er een sterke behoefte aan terugkoppeling op meldingen. Dit kan specifiek zijn, maar als dat niet mogelijk is, kan dit ook in algemenere zin.
- Tot slot is er bij een deel van de respondenten zorg voor stigmatisering van het buitengebied en/of de eenzijdige focus op drugscriminaliteit in het buitengebied. Om aan te sluiten bij de behoefte van agrariërs is het belangrijk om enerzijds oog te hebben voor andere vormen van veiligheidsproblematiek die speelt in het buitengebied. Aan de andere kant is het zaak om uit te leggen waarom er (veel) aandacht is voor drugscriminaliteit in het buitengebied. Hoewel sommige respondenten dit sterk ondersteunen, vanwege hun eigen ervaringen, speelt dit bij andere respondenten veel minder."

In gesprekken met betrokkenen van buiten de provinciale organisatie werden tegenover de rekenkamer rond dit thema vergelijkbare punten aangehaald, maar werd op enkele punten ook nadrukkelijk benoemd dat sprake was van een verslechterde (in plaats van een stabiel problematische) situatie. Zo wijzen enkele respondenten op de grotere onzekerheid voor boeren, een toegenomen boosheid bij hen over trage oplossingen voor meer (financieel) perspectief en een toegenomen gevoel van er alleen voor staan. *"(Boeren) worden onderuit gevaagd; hun toekomst is onzeker. Die context is echt anders dan vijf jaar geleden. En terwijl de resultaten van die flitspeilingen over ondermijning over de jaren heen nauwelijks veranderden, kun je wel zeggen dat deze context ze kwetsbaarder maakt voor benadering door of samenwerking met criminelen. Die druk is groter. En tegelijkertijd is de politie in het buitengebied juist minder aanwezig om hen te helpen. Een gevolg ervan is dat er eigenlijk een soort van parallelle samenleving van de boeren ontstaat. De sociale cohesie onderling is sterk. Het overheidswantrouwen groot."*

4.4.3 Rol van de provincie vanaf 2020

Hoewel in de bestuursopdracht Veilig en weerbaar Brabant 2020-2023 van de provincie nog geen expliciete melding werd gemaakt van een specifieke inzet op versterking van de weerbaarheid van boeren in de context van ondermijnende criminaliteit, volgde in de jaren erna wel degelijk een sterke investeringslijn:

- Door te participeren in de Regio Deal Noordoost Brabant⁸⁰ (zowel van 2021 als van 2025), waarin wordt benoemd dat het van belang is om het platteland vitaal te houden en verval en ondermijning tegen te gaan.
- Via de eigen (lopende) provinciale beleidslijn gericht op tegengaan van leegstand en het bieden van steun aan boeren via een breed stelsel van ondersteuningsinstrumenten:
 - Allereerst is er de maatwerkregeling omgevingskwaliteit van de provincie⁸¹, die leegstand tegengaat door een prikkel tot sloop. Gemeenten kunnen bovendien een kwaliteitsfonds oprichten, vergelijkbaar met Ruimte-voor-Ruimte. Meierijstad en Bernheze hebben al zo'n fonds, Gemert-Bakel bereidt dit voor. Nu de Ruimte-voor-Ruimte-titels op zijn, neemt de belangstelling hiervoor toe, aldus de provincie.
 - Via VABIMPULS ondersteunt de provincie (gestopte) agrarische ondernemers bij het verkennen van nieuwe toekomstperspectieven. (Externe) deskundigen helpen bij de oriëntatie op herbestemming of sloop van leegstaande stallen en locaties, en bieden begeleiding bij de afweging tussen stoppen of doorgaan.
 - Ondersteuningsnetwerk: hiermee helpt de provincie gemeenten om lokale structuren voor boeren te organiseren. Met provinciale cofinanciering kunnen gemeenten een vast aanspreekpunt aanstellen en gezamenlijke gebiedsinventarisaties uitvoeren. Daardoor krijgen boeren sneller de juiste ingang bij hun gemeente, is er direct overleg tussen gemeente en provincie en ontstaat beter zicht op leegstand en sociale signalen in het buitengebied.
 - De landelijke *beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (LBV-plus)*. Boeren die zich hiervoor inschrijven, kunnen een *zaakbegeleider* krijgen om hen door het proces te loodsen. Brabant heeft ervoor gekozen dit niet door 'vreemde' krachten te laten doen, maar juist te koppelen aan bestaande structuren. De zaakbegeleiders zijn daarom georganiseerd binnen het provinciale team waarin ook VABIMPULS en het *ondersteuningsnetwerk* georganiseerd zijn.⁸²
- Via de rol van de provincie in de RIEC's en op de drie investeringslijnen die voor de periode 2024 – 2027 in de uitvoeringsagenda toekomstbestendig bestuur onder het thema 'Weerbare boeren in kwetsbaar gebied' worden genoemd (p. 50). Deze uitvoeringsagenda is een uitwerking van het

⁸⁰ In regiodeals werken Rijk en regio samen aan een betere woon-, werk- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers in de regio. In de periode 2018 tot en met 2022 werd € 950 miljoen geïnvesteerd in regiodeals. En voor de jaren 2023, 2024 en 2025 in totaal € 900 miljoen. Regio's komen zelf met plannen en ideeën voor het creëren van banen, de leefbaarheid van een gebied of het bevorderen van veiligheid. Het Rijk betaalt maximaal de helft van elk benodigd bedrag. De Rijksbijdrage is eenmalig en bedraagt minimaal € 5 miljoen en maximaal € 40 miljoen. De regio betaalt zelf ook mee." (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regios/uitleg-regio-deals>).

⁸¹ Artikel 5.14 van de Omgevingsverordening en uitgewerkt in de beleidsregel Omgevingsrecht (2023).

⁸² Sinds juni 2025 zijn de zaakbegeleiders, VABIMPULS en het ondersteuningsnetwerk samengebracht in één team van circa 30 à 35 mensen, inclusief externe specialisten. Vanuit de provincie gaat het om ongeveer 14 à 15 fte. Deze bundeling van kennis en capaciteit is – volgens de provincie – in Nederland vrij uniek, alleen Utrecht kent iets vergelijkbaars, met de inzet van ervencoaches in het veenweidegebied.

Beleidskader Toekomstbestendig bestuur (2023), waarin 'Weerbare boeren in kwetsbaar gebied' één van de onderwerpen is onder actielijn 2 Veiliger buitengebied. Daarin wordt gesteld dat een integrale benadering nodig is die alternatieven biedt aan agrariërs die kwetsbaar zijn (door persoonlijke situatie, anonimiteit buitengebied, leegstand en kwetsbare (financiële) positie).

- Via lobbywerk richting het Rijk.
- Door het thema centraal te stellen in het aankomend jaarlijkse symposium over weerbaarheid (2026).

Met het oog op de norm 'inzicht in voortgang en resultaten sinds 2022' neemt de rekenkamer waar dat een aantal van bovenstaande activiteiten prima bleek te reconstrueren op grond van bijvoorbeeld de onderzoeksrapporten van Broekhuizen uit 2022 en 2025⁸³ (zie hieronder). In de provinciale jaarstukken werd inzicht gegeven in het aantal verstrekte VABIMPULS-vouchers⁸⁴ en PS ontvingen in 2023 de uitkomsten van de evaluatie 'leren van vijf jaar VABIMPULS' en in juni 2025 een memo van de gedeputeerde over ontwikkelingen in het kader van de ondersteuningsinstrumenten voor de transitie van het buitengebied, met bijzondere aandacht voor de VABIMPULS. Betrokkenen gaven in gesprek met de rekenkamer bovendien aan dat de inzet in de praktijk omvangrijker is dan uit de formele documentatie blijkt. Zij benadrukten dat dit ook een bewuste keuze is: het werk is vooral kwalitatief van aard en laat zich moeilijk in cijfers of KPI's vangen. Soms is één gesprek al doorslaggevend voor het perspectief van een gezin, terwijl een andere casus jarenlang kan voortslepen zonder resultaat. De uitkomsten van ondersteuning lopen ook sterk uiteen en er zijn talloze redenen waarom iets wel of niet van de grond komt. Op dat detailniveau wil het team niet aan PS rapporteren: *"dan zouden we alleen nog maar bezig zijn met rapporteren."*

Participatie in Regio Deal 2021

In 2021 leidde de Regio Deal in Noordoost-Brabant tot het projectplan: "Samen de handen uit de mouwen; samen werken aan een vitaal en weerbaar buitengebied", vanuit de gedachte dat een vitaal platteland weerbaarder is tegen criminaliteit. De provincie Noord-Brabant zorgde voor inzet van expertise en de financiering van verschillende pilots in de regio.⁸⁵ Een eerste pilot betrof het opzetten van een speciaal meldpunt voor boeren, niet bedoeld als plek voor aangifte ("Dat ligt bij de politie"), maar om boeren "een veilig platform (te) geven om vermoedens te kunnen uiten of gewoon om informatie te kunnen vragen hierover."⁸⁶ Ook werd een kwartiermaker aangesteld die boeren helpt bij het stoppen of juist doorgaan van de onderneming (met extra geld voor sloop, herbestemming, ruil of voortzetting van het bedrijf).

Verder werd vanuit de pijler 'Fijn Wonen' van de Regio Deal de pilot 'Aanpak stallen en weerbaar buitengebied' gestart. In tien pilotgebieden binnen vier Brabantse gemeenten⁸⁷ werd bekeken hoe het saneren van leegstaande stallen of de herinrichting ervan een bijdrage zou kunnen leveren aan een betere

⁸³ Daarnaast voerde de rekenkamer gesprekken met betrokkenen van binnen en buiten de provinciale organisatie en werden mediaberichten en tussenrapportages van partners bestudeerd voor een nader beeld.

⁸⁴ Hierover werd gerapporteerd onder programma 7 Landbouw en voedsel.

⁸⁵ Memo gedeputeerde Informatie uitvoering bestuursopdracht "Veilig en weerbaar Brabant", 29 september 2021 en Broekhuizen, 2022.

⁸⁶ AD, 28 mei 2021.

⁸⁷ Bernheze, Boekel, Land van Cuijk en Meierijstad.

woon- en leefomgeving. De lessen werden beschreven in het rapport 'Project Stallenaanpak. Resultaten van de pijler Fijn Wonen uit de Regio Deal Noordoost Brabant.' (december 2024/januari 2025).

In een interview met het AD geeft het ZLTO aan dat met de pilots de problemen in het buitengebied groot aangepakt kunnen worden en boeren zo weerbaarder worden gemaakt: "Met alle partijen samen in plaats van allemaal afzonderlijk van elkaar."⁸⁸

Eind mei 2021 werd gekoppeld aan de gezamenlijke ambities een webinar gehouden door het ZLTO, het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) en provincie Noord-Brabant, getiteld 'Een vitaal platteland geeft criminaliteit geen kans'. Gesproken werd over de contouren van een integrale gebiedsgerichte aanpak met focus op het reduceren van kwetsbaar agrarisch vastgoed.⁸⁹ Het diende als kickoff van meer gebiedsgerichte samenwerking tussen boeren, overheden en bevoegd gezag. "Herstel van vertrouwen van de boeren in de samenwerking met de overheid" is in de pilot namelijk een belangrijk aandachtspunt, zo vermeldt de website van het RNOB⁹⁰: "Overheid en boeren moeten elkaar vinden in de gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak die de kwetsbaarheid van het platteland vermindert."⁹¹

Participatie in Regio Deal 2025

Ook bij de in 2025 ingediende Regio Deal plannen was er aandacht voor het thema weerbaarheid van boeren in relatie tot ondermijning en heeft de provincie bijgedragen. De focus ligt in deze plannen onder andere op 'bouwen aan vertrouwen', in samenwerking met de vertrouwenspersoon van ZLTO. Doel is om de afstand tussen overheid en agrariërs te verkleinen, wat de samenwerking op meerdere terreinen kan vergemakkelijken. In dat kader werden nieuwe voorstellen gedaan, bestaande uit een mix van ideeën. De provincie heeft hiervoor subsidie in het vooruitzicht gesteld; bekrachtiging door GS moest zomer 2025 nog volgen, aldus de betrokkenen vanuit de provinciale organisatie. Ook in termen van capaciteit is er al iets gereserveerd: 2 x € 80.000 (één keer vanuit Veiligheid en één keer vanuit Transitie Landbouw), plus een financiële inspanning van € 40.000 vanuit de Uitvoeringsagenda Veilig en weerbaar bestuur. De betrokkenen gaven eveneens aan: "Deze inzet geeft enige richting, maar het is nooit gestold beleid. Het gaat om het handelingsperspectief van boeren: een proces dat al jaren loopt en nog jaren zal doorlopen." In een gesprek met de rekenkamer is vanuit ZLTO aangegeven: *"Als ZLTO willen wij bouwen aan vertrouwen bij de boeren en in die ambitie voelen we ons gesteund door de provincie. Ze geven aan 'laat weten wat we kunnen betekenen' en ondersteunen wat wij doen. Dat is fijn, die beweging zie ik als positief."*

Rol van de provincie in/via de RIEC's

Een andere manier waarop de provincie bijdraagt aan het vergroten van de weerbaarheid van boeren in de context van ondermijnende criminaliteit, is vanuit of via haar rol in de beide RIEC's. Naast de financiële

⁸⁸ AD, 28 mei 2021.

⁸⁹ Memo gedeputeerde, Informatie uitvoering bestuursopdracht "Veilig en weerbaar Brabant", 29 september 2021.

⁹⁰ RNOB is de samenwerking van de 10 gemeenten en 2 waterschappen in Noordoost-Brabant op economische en maatschappelijke opgaven voor de regio.

⁹¹ <https://www.rnob.nl/nieuws/samen-de-handen-uit-de-mouwen-tegen-ondermijning>.

bijdrage, neemt de commissaris van de Koning deel aan strategische bestuurlijke gremia van beide RIEC's, levert de ambtelijke organisatie een bijdrage aan regionale werkgroepen en werken ze nauw samen aan diverse initiatieven om de provinciale ambitie en doelen te behalen.⁹²

Op inhoudelijk vlak wil de provincie in de periode 2024-2027 bijdragen aan de investeringslijnen: pilot Versterken informatiepositie, actualisatie van de handreiking buitengebied van het RIEC en de campagne Brabant Onder De Radar.⁹³ In een gesprek met de rekenkamer is vanuit de provinciale organisatie aangegeven dat de provincie momenteel aan het project 'Brabant op de radar' werkt. Dit is een vervolg op de eerdere tv-serie Brabant onder de radar, maar krijgt nu de vorm van een bredere communicatiestrategie, waarin verschillende media en middelen worden ingezet. De focus ligt op twee hoofdthema's: jeugd en jonge aanwas enerzijds, en het buitengebied anderzijds.

In gesprekken werd benadrukt dat de provincie op verschillende niveaus deelneemt aan het overleg binnen de RIEC's. Waar ambtelijke vertegenwoordigers vooral aanwezig zijn bij meer operationele tafels, vormt de deelname van de commissaris van de Koning aan de Bestuurlijke Regiegroep en het Regionaal Overleg Veiligheid in Oost-Brabant en de Verbrede Driehoek Plus in Zeeland West-Brabant één van de weinige structurele momenten waarop op strategisch niveau met de provincie wordt gesproken over de gezamenlijke aanpak van ondermijning in het buitengebied. Betrokkenen geven aan dat deze inbreng van provinciale zijde van grote betekenis wordt gevonden.

Gezamenlijk lobbywerk richting het Rijk

In een gesprek met de rekenkamer is vanuit de provinciale organisatie benoemd dat lobbywerk richting het Rijk op het thema belangrijk was, en nog steeds is. Zo is bijvoorbeeld in de kring van commissarissen op 2 juni 2025 door alle provincies richting de daarbij aanwezige minister van Justitie en Veiligheid (JenV) gepleit voor voortzetting van de financiering van de vertrouwenspersonen die werkzaam zijn bij ZLTO. De gezamenlijke land- en tuinbouworganisaties hebben ook een brief over dit thema aan de minister gestuurd. Vertrouwenspersonen bij ZLTO worden op dit moment nog bekostigd vanuit een pilot van JenV, met de afspraak dat er vanaf 2026 een andere financieringsvorm moet komen.

Een thema-symposium

Op 22 januari 2025 vond het symposium 'Weerbare overheid: weerbaar in woelige tijden' plaats. Op initiatief van de commissaris van de Koning is het idee ontstaan om hier een jaarlijks terugkerend moment van te maken. Voor januari 2026 is gekozen voor het thema 'Veilig Buitengebied'. Die keuze vloeit voort uit een werkbezoek van de commissaris aan een aspergeteler in West-Brabant, samen met de directeur en de vertrouwenspersoon van ZLTO. Tijdens dat bezoek benadrukte de commissaris het belang van een bredere benadering van dit thema c.q. het buitengebied, los van het bekende frame van 'lege loodsen' en cijfers over criminele benadering van boeren. Het symposium moet helpen om met wat meer afstand en overzicht naar het thema te kijken.

⁹² Provincie Noord-Brabant, Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027: p.44.

⁹³ Provincie Noord-Brabant, Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027.

4.4.4 Reflectie op gezamenlijke inzet

Partners in de aanpak waarmee de rekenkamer sprak, spraken positief over bovenstaande bijdragen van de provincie, maar benadrukten ook dat dit niet afdoende is. Vooral bij thema's waar de provincie rechtstreeks invloed op heeft, zoals ruimtelijke ordening en leegstandsaanpak, is volgens hen meer aandacht nodig om in beleid en uitvoering mee te wegen dat hiermee ook ondermijning kan worden voorkomen. Ook wordt van de provincie verwacht dat zij op regioniveau kritisch(er) reflecteert, zowel op 'het lerend vermogen' van het netwerk van samenwerkende partijen als op het effect van beleid, en daar een modus voor vindt.

Het effect van beleid

In gesprek met de rekenkamer geeft een betrokkene van buiten de provinciale organisatie aan: "Er wordt een behoefte geuit aan meer communicatie op provincieniveau vanuit het perspectief van ondermijning. Bijvoorbeeld over de effectiviteit van de VAB-aanpak en reflectie daarop."

Ook wordt het als belangrijk benoemd om na te gaan hoe de initiatieven van de provincie landen binnen gemeenten. In een gesprek met de rekenkamer stelde een andere betrokkene van buiten de provinciale organisatie: "Uiteindelijk moet daar het gewenste beleid richting boeren en tuinders goed worden opgepakt, waarbij veel zal moeten gebeuren in de basisteams van de politie. Dat is niet eenvoudig. Een provincie overstijgt de lokale belangen en kan wat meer vanuit de regio iets vinden van impact. Kern is dat aan de voorkant helder is waarom de provincie zich ergens mee bemoeit. Het mag niemand overvallen, want de regie op veiligheid ligt nog altijd bij burgemeester en driehoek."

Over specifiek de werking van VABIMPULS en de leegstaande stallen aanpak wordt in beide rapporten van Broekhuizen enigszins kritisch geschreven. In de reflectie van 2022 staat (p.36): "Hoewel een aantal respondenten deze inzet positief waardeert, lijkt de provincie toch te kort te schieten in het bieden van ruimte aan mogelijke goede handelingsperspectieven. Zo krijgen agrariërs van de provincie te weinig ruimte om een andere bestemming voor de vrijgekomen kavel of loods te bedenken, zoals een sociale werkplaats of kleinschalige woningen. Zij lijken hierin belemmerd te worden door de regelgeving rondom herbestemmingen van de provincie." In het rapport van 2025 wordt aangegeven dat een lobby van ZLTO om meer flexibiliteit en snelheid in procedures van gemeenten en provincie tegen leegstand te brengen, naar eigen zeggen weinig resultaat heeft gehad (p.38, 39).

Het lerend vermogen van het netwerk

In gesprekken met betrokkenen van buiten de provinciale organisatie werd benoemd dat boeren zich beter gehoord voelen wanneer hun ervaringen rechtstreeks worden opgehaald en ingebracht in samenwerkingsverbanden. Volgens gesprekspartners worden deze inzichten ook benut in netwerken en plannen, zoals de Regio Deals. Tegelijkertijd werd benadrukt dat nog weinig sprake is van een gezamenlijke probleemanalyse en dat de provincie hier een actievere rol zou kunnen spelen, door nadrukkelijker het gesprek te voeren over gezamenlijke doelen voor het buitengebied en wat daarvoor

nodig is.

Bij dit onderwerp spelen veel partijen een rol. Verschillende gesprekspartners merkten op dat het geheel van organisaties nog weinig gericht lijkt op 'willen leren' en dat er te weinig reflectie is op het functioneren van het netwerk. Van de provincie wordt verwacht dat zij sterker inzet op dit reflectieve vermogen, zodat beter kan worden gestuurd op het functioneren van het netwerk bij het behalen van provinciebrede doelen.

Het bij kerntaken 'meenemen' van het ondermijningsperspectief

Eén van de gesprekspartners van de rekenkamer ziet het als wenselijk dat de provincie op de kerntaken die zij heeft, zoals ruimtelijke ordening, nastreeft dat in het beleid het tegengaan van ondermijning wordt meegewogen bij wat er op die thema's gedaan wordt. Bijvoorbeeld door aan te geven dat je voldoende snelheid wilt maken bij de aanpak van leegstand om ondermijning te voorkomen.

Van provinciale regels naar provinciaal perspectief

In gesprek met de rekenkamer geven betrokkenen vanuit de provincie aan dat hun rol door boeren vaak als ambivalent wordt ervaren. Enerzijds zien boeren de provincie als instantie die regels en beperkingen oplegt, anderzijds juist als partner die via coaches en ondersteuningsnetwerken hulp biedt. Dat dubbele beeld roept regelmatig verwarring op: waarmee kom je me eigenlijk helpen, als ik in de praktijk toch vastloop op regelgeving?

Volgens de betrokken ligt een belangrijk deel van de verklaring bij het ontbreken van stabiel landelijk beleid. Beleidsregels en jurisprudentie veranderen sneller dan boeren hun plannen kunnen uitvoeren. Een ondernemer die een paar jaar nodig heeft om een plan te realiseren, ziet in die tijd de kaders meermaals verschuiven. Dat tast niet alleen het vertrouwen aan, maar ook de psyche van boeren: het verlies van grip op de eigen toekomst leidt soms tot boosheid of wanhoop. Gemeente, provincie en Rijk worden daarbij vaak op één hoop gegooid, waardoor het onderscheid tussen verantwoordelijkheden vervaagt.

Het ondersteuningsteam probeert daar tegenwicht aan te bieden. Door gesprekken die ruimte maken voor hoop en perspectief, wordt geprobeerd het vertrouwen te herstellen. Soms is het al voldoende om voor een boer de deur naar de gemeente te openen, soms helpt een eenvoudige vraag om eigen toekomstbeelden te verkennen. De provincie ziet hoe een tweede gesprek vaak totaal anders verloopt dan het eerste, omdat vertrouwen groeit dat het niet gaat om wat de overheid wil, maar om wat de ondernemer zelf belangrijk vindt.

Het ondersteuningsteam werkt intensief samen met collega's van ruimtelijke ordening, natuur, water en grond en brengt signalen direct in bij bestuur en directie. Binnen het team is alertheid op 'sociale signalen' onderdeel van het vakmanschap: na gesprekken wordt regelmatig afgestemd of het wel goed gaat met een boer of gezin. Ook de interactie met adviseurs wordt belangrijk geacht: *"Sommige adviseurs houden vast aan een strategie van rechten opeisen, anderen denken constructief mee over haalbare plannen."* De provincie probeert een cultuurverandering te stimuleren, door boeren en hun adviseurs te helpen bij

plannen die wél door de besluitvorming komen.

Daarbij benadrukt de provincie dat de koers op hoofdlijnen al jaren hetzelfde is: zorgvuldig ruimtegebruik, een extensievere veehouderij en samenwerking tussen agrarische bedrijven. De uitdaging zit volgens de betrokken niet zozeer in het einddoel, maar in de weg ernaartoe. De stap van de huidige situatie naar de collectieve beleidsdoelen is voor veel boeren te groot. Dat kan juist averechts uitpakken: melkveehouders die stoppen, waarna hun grond wordt ingezet voor intensieve teelten met meer pesticiden en grotere druk op het watersysteem. Zo raken de gezamenlijke doelen eerder verder uit beeld dan dichterbij.

Om te voorkomen dat processen onnodig lang duren of vastlopen, wil de provincie de komende tijd werken met 'tussenstappen': beweging in de goede richting, ook al is die nog niet perfect. In de regio's worden teams ingericht van provincie, gemeenten, waterschappen en andere partijen die gezamenlijk beoordelen of zo'n stap vooruit voldoende is. Hun oordeel heeft geen formele juridische status, maar geldt wel als richtinggevend en wordt in de praktijk zwaar meegewogen.

Vaak kan een praktische aanpak al veel verschil maken. Zo vragen provinciale ambtenaren gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen geregeld om een ontwikkelrichting op te stellen, wat voor gemeenten veel werk en vaak externe inhuur betekent. Een middag met provincie en gemeente samen aan tafel kan echter net zoveel opleveren als een half jaar van brieven en procedures: *"Met een kaart en een flap kun je soms in één keer een plan goed krijgen,"* aldus betrokkenen. Zulke werkwijzen zijn echter nog weinig structureel en hangen sterk af van de betrokken personen. *"Ambtenaren hebben lef nodig om buiten hun formele rol te stappen en actief het gesprek aan te gaan. Gemeenten helpen is onszelf helpen. Met relatief eenvoudige stappen kunnen we ontzettend helpen, zeker omdat de kennis en ervaring hier bij de provincie vaak groter is dan bij gemeenten zelf"* zo wordt gesteld. Deze opvatting over een nieuwe manier van werken raakt de vraag wat de provincie voor zichzelf als taak ziet: afstand houden om later formeel te oordelen, of juist actief meewerken om processen te versnellen. Juist in dit spanningsveld valt veel winst te behalen, aldus de provinciaal betrokkenen.

Samenvattend valt op dat de provinciale inzet sinds 2022 is verbreed: de nadruk ligt minder op bewustwording van risico's en meer op het versterken van het toekomstperspectief van boeren. Daarmee sluit de aanpak beter aan bij de zorgen en behoeften in het buitengebied. Tegelijkertijd blijft de context weerbarstig: boeren ervaren blijvende onzekerheid en hun wantrouwen neemt toe, de provincie wordt zowel als hulpverlener als regelgever gezien, en stabiel rijksbeleid ontbreekt. Daarbij leunt de uitvoering sterk op de beperkte capaciteit van partners. Deze combinatie maakt het onzeker in hoeverre de inspanningen daadwerkelijk leiden tot structureel meer weerbaarheid in het buitengebied. Op dit moment is dat objectief ook niet vast te stellen, omdat resultaten in het veld beperkt zichtbaar zijn, trajecten vaak lang duren en door de grillige en onzekere landelijke kaders.

4.5 Vakantieparken

4.5.1 Aandeel niet-vitale vakantieparken daalt, maar parken blijven voedingsbodem voor ondermijning

Vakantieparken zijn een belangrijk onderdeel van de Brabantse vrijetijdseconomie, maar vormen tegelijk een kwetsbaar domein. Uit de provinciale 0-meting van 2018 kwam naar voren dat bijna 35% van de Brabantse vakantieparken onvoldoende perspectief en kwaliteit heeft.⁹⁴ Juist in die omstandigheden ontstaan risico's op criminaliteit. Gemeenten signaleren onder meer mensenhandel (seksuele uitbuiting en uitbuiting van arbeidsmigranten), drugsgerelateerde activiteiten (hennepsteelt, 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 combinatie van fysieke achteruitgang, multiproblematiek en gebrek aan toezicht maakt deze parken tot een reële voedingsbodem voor ondermijnende activiteiten. Gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening en toezicht via het omgevingsplan en de handhaving van landelijke bouw- en gebruiksvoorschriften, spelen hierin een sleutelrol. De uitkomsten van de 0-meting 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 urgentie zichtbaar voor een gezamenlijke integrale aanpak.

4.5.2 Structurele provinciale aanpak (2018–2023)

Naar aanleiding van de landelijke actieagenda Vitale Vakantieparken (2018) en de provinciale 0-meting besloot de provincie om in 2019 een pilot te starten met het oog op het vitaler maken van vakantieparken. Vanwege beperkte middelen was het niet mogelijk alle gemeenten te ondersteunen. Daarom werd gekozen voor zes gemeenten die zelf actief aan de slag wilden of al ervaring hadden. Uitgangspunt van de pilot was 'één park, één plan': voor elk vakantiepark een integrale aanpak, afgestemd op de specifieke situatie.

De pilot maakte duidelijk dat vitalisering van vakantieparken een complex en langdurig traject is dat meerdere beleidsvelden raakt en waarin de medewerking van eigenaren onmisbaar is. Belangrijke lessen waren dat een integrale aanpak noodzakelijk is, dat maatwerk per park onvermijdelijk blijft en dat gemeenten vaak niet over voldoende capaciteit en expertise beschikken om dit zelfstandig te dragen. De faciliterende rol van de provincie bleek cruciaal: met inhoudelijke kennis, financiële middelen en specialistische inzet (zoals vitaliteitsmanagers en projectleiders) maakte zij voortgang mogelijk en vervulde zij een verbindende rol tussen betrokken partijen. Zonder die steun zouden veel trajecten niet of nauwelijks van de grond zijn gekomen.⁹⁵

Na de pilotfase zette de provincie een bredere en structurele aanpak op om gemeenten te ondersteunen bij de vitalisering van vakantieparken.⁹⁶ De inzet bestond uit een combinatie van kennisdeling, praktische instrumenten en specialistische begeleiding. Gemeenten konden via werkateliers en werktafels ervaringen

⁹⁴ ZKA Leisure Consultants. Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant, oktober 2018.

⁹⁵ Ginder (voorheen ZKA Leisure Consultants). Evaluatie Pilot Vitale Vakantieparken, oktober 2022. Blz. 31-32.

⁹⁶ Memo van de gedeputeerde. Vitale Vakantieparken, 19 december 2022 en gesprek provincie-Zuidelijke Rekenkamer.

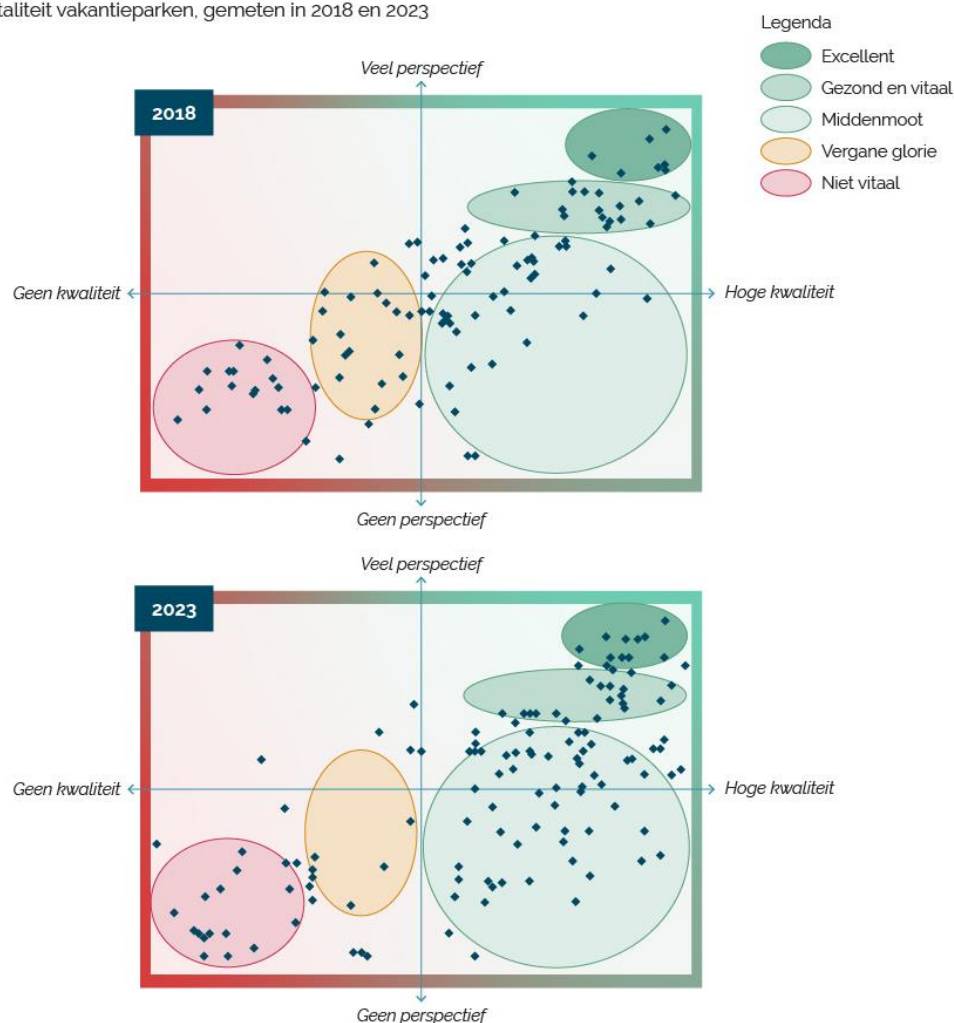
uitwisselen en casussen bespreken, terwijl de provincie een vitaliteitsmanager beschikbaar stelde en vitaliteitsscans financierde. Daarnaast heeft de provincie, gemeenten financieel ondersteund bij het verbeteren van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) op vakantieparken, zodat zij beter zicht kregen op de aard en omvang van de bebouwing.

In 2023 liet de provincie opnieuw een vitaliteitsonderzoek uitvoeren, als vervolg op de 0-meting van 2018.⁹⁷ Deze 1-meting moest inzicht geven in de effecten van de gezamenlijke inzet van gemeenten, provincie en andere partners. In onderstaande figuur zijn de resultaten zichtbaar: de onderzochte parken zijn beoordeeld op indicatoren voor perspectief en kwaliteit en vervolgens ingedeeld in een kwadrant dat de positie van elk park weergeeft.

Figuur 4.5 Uitkomsten 0- en 1-meting vakantieparken.

Aantal vitale vakantieparken is tussen 2018 en 2023 gestegen

Vitaliteit vakantieparken, gemeten in 2018 en 2023



Bron: Memo gedeputeerde: 1-meting Vitale Vakantieparken Noord-Brabant, 4 december 2023, blz. 32

⁹⁷ Ginder. Vitaliteitsonderzoek vakantieparken Noord-Brabant. 1-Meting vakantieparken 2018-2023, november 2023.

De onderzoekers constateren dat de Brabantse vakantieparken in vijf jaar een kwaliteitsslag hebben gemaakt. Het percentage vitale parken steeg van 44% in 2018 naar 52% in 2023, terwijl het aandeel parken met onvoldoende perspectief of geen kwaliteit daalde van 34% naar 22%. Daarmee lijkt de ingezette aanpak effect te hebben gehad, mede geholpen door economische omstandigheden tijdens de coronaperiode⁹⁸ en een hoog aantal overnames door grote ketens.⁹⁹

Tegelijkertijd blijven er aanzienlijke zorgen. Bij circa 15% van de parken (ongeveer dertig locaties) is sprake van substantieel oneigenlijk gebruik, vooral in de vorm van permanente bewoning of huisvesting van arbeidsmigranten. Deze parken lopen het risico definitief af te glijden. Ook is sprake van een tweedeling: sommige parken worden weer vitaal, terwijl andere hun toeristische functie verliezen en mogelijk beter getransformeerd kunnen worden.

De onderzoekers adviseren de huidige koers te continueren¹⁰⁰, omdat deze zichtbaar vruchten afwerpt. Daarnaast wordt aanbevolen om niet-vitale parken te vitaliseren of transformeren waar geen recreatief perspectief meer is, om parken in de middenmoot verder te versterken en vitale parken te laten excelleren. Ook een betere inpassing in de omgeving en aandacht voor ondernemersvaardigheden kunnen bijdragen aan kwaliteitsverbetering in de sector. Gemeenten blijken echter vaak onvoldoende toegerust om zelfstandig regie te voeren; het ontbreekt hen aan kennis en middelen om beleid te maken en handhaving vorm te geven. Daarom is blijvende ondersteuning vanuit de provincie wenselijk, onder meer via werktafels, werkateliers en de digitale Wegwijzer, zo stellen de onderzoekers.

4.5.3 Voorzetting Brabantse Aanpak Vitale Vakantieparken

Naar aanleiding van de 1-meting besloten GS de Brabantse Aanpak te verlengen.¹⁰¹ Daarbij werden de bestaande instrumenten (vitaliteitsscans, werktafels, werkateliers, BAG-ondersteuning) voortgezet en zijn nieuwe hulpmiddelen ontwikkeld.¹⁰²

- Handreiking Basisregistratie Personen (BRP): opgesteld samen met gemeenten, de provincie Gelderland en het ministerie van BZK. De handreiking speelt in op een bekend spanningsveld:
 - Verbod op permanente bewoning: gemeenten moeten illegaal wonen op vakantieparken tegengaan, omdat de parken in principe bedoeld zijn voor recreatie.
 - Plicht tot inschrijving in de BRP: iedereen die feitelijk in een gemeente woont (dus ook als dat illegaal is op een vakantiepark) heeft volgens de wet recht en plicht om ingeschreven te staan in de BRP.
- Checklist vakantieparken: deze behandelt uiteenlopende beleids- en uitvoeringsvraagstukken, van

⁹⁸ Doordat buitenlandse reizen beperkt waren, nam de vraag naar binnenlandse verblijfsrecreatie toe. Dit leidde tot hogere bezettingsgraden en extra inkomsten voor exploitanten, die in veel gevallen zijn benut voor investeringen en vernieuwing.

⁹⁹ Deze partijen brengen doorgaans meer conceptmatige vernieuwing en investeringskracht mee.

¹⁰⁰ Ginder. Vitaliteitsonderzoek vakantieparken Noord-Brabant. 1-Meting vakantieparken 2018-2023, november 2023.

¹⁰¹ Memo van de gedeputeerde, 1-meting Vitale Vakantieparken Noord-Brabant, 4 december 2023.

¹⁰² Zie <https://www.brabant.nl/vakantieparken/kennisbank/publicaties-tools/> voor alle publicaties en tools.

ruimtelijke ordening tot veiligheid. De praktijk is vaak complex en taai, zoals eerdere casussen als Fort Oranje illustreren¹⁰³, waardoor gemeenten behoefte hebben aan houvast bij hun aanpak.

Ook in de samenwerking zette de provincie nieuwe stappen:

- Jaarlijkse CCV-themadag voor toezichthouders, georganiseerd samen met de provincie Gelderland. Brabant faciliteerde locatie en organisatie, de inhoud lag bij het CCV (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) en Gelderland.
- Congres Vitale Vakantieparken (november 2024), georganiseerd door de provincie met bestuurders, beleidsmedewerkers en partners. Hier werden de resultaten van de 1-meting gedeeld en workshops gehouden over de aanpak van problemen. In 2026 volgt een nieuwe editie. Ook zijn er bijeenkomsten geweest waarin gemeenten samen oplossingen hebben besproken over uitdagingen op gebied van ruimte, recreatie en veiligheid.¹⁰⁴
- Ondernemersbijeenkomst (voorjaar 2025), waar ondernemers in gesprek gingen met wijkagenten, PVO, HISWA-RECRON en de provincie. De ervaringen en aandachtspunten worden teruggekoppeld aan de gemeenten.

Met het oog op de norm 'inzicht in voortgang en resultaten sinds 2022' merkt de rekenkamer op dat GS via de 1-meting in 2023 de voortgang op het gebied van vitaliteit van vakantieparken inzichtelijk heeft gemaakt en met PS heeft gedeeld. De uitkomsten van de 1-meting worden ook vermeld in het beleidskader Toekomstbestendig bestuur, waarin ook de revue passeren de vervolgaanpak vakantieparken en ondersteuning van gemeenten via onder andere een wegwijzer op de provinciale website. De rekenkamer ziet 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. Tegelijkertijd blijven niet-vitale parken en oneigenlijk gebruik een hardnekkig risico, mede doordat gemeenten verschillen in capaciteit en tempo. De vraaggestuurde provinciale aanpak sluit aan bij de gemeentelijke autonomie, maar kan ertoe leiden dat kwetsbare parken niet overal even voortvarend worden opgepakt. PS zijn verder in juni 2024 via een memo van de gedeputeerde geïnformeerd over de stand van zaken (van de vitaliteit) van enkele specifieke vakantieparken. In de provinciale jaarstukken 2024¹⁰⁵ worden enkele door de provincie ondernomen acties genoemd: de doorstart van het project vitale vakantieparken, het congres dat de provincie in 2024 voor gemeenten organiseerde met een workshop over de aanpak van problemen en de bijeenkomsten waarin gemeenten samen oplossingen hebben besproken over uitdagingen op het gebied van ruimte, recreatie en veiligheid.

¹⁰³ Fort Oranje was jarenlang omstreden. De camping begon ooit als familiecamping, maar veranderde in de jaren '80 en '90 gaandeweg in wat de gemeente Zundert een "criminele woonwijk" noemde. De camping werd een broedplaats van drugscriminaliteit, prostitutie en mensenhandel, waar ongeveer 600 mensen "onder schrijnende omstandigheden" leefden. In 2017 besloot de gemeente de camping te sluiten en nam ze het beheer over. De kosten voor het beheer liepen in de jaren erna op tot een bedrag van meer dan 5 miljoen euro. In februari 2024 oordeelde de rechter dat de gemeente de openbare verkoop van de camping ter hand mocht nemen om deze beheerkosten terug te vorderen. In juni 2024 koopt de gemeente uiteindelijk zelf de camping voor iets minder dan 6,5 miljoen euro.

¹⁰⁴ Provincie Noord-Brabant, Jaarstukken 2024, (voorjaar 2025).

¹⁰⁵ Hierover werd gerapporteerd onder programma 1 Bestuur en veiligheid.

4.5.4 Permanente bewoning vakantieparken

In mei 2025 heeft het Rijk een consultatie geopend voor een landelijke instructieregel waarmee gemeenten verplicht zouden worden permanente bewoning toe te staan voor bewoners die vóór of op 16 mei 2024 al in een recreatiewoning woonden, ook als dit strijdig is met het omgevingsplan.¹⁰⁶ De consultatie liep tot 22 juli 2025; de regeling moet in 2026 ingaan voor tien jaar, met een evaluatie na acht jaar. Provincies en gemeenten, verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG, hebben zich hier in juli 2025 expliciet tegen uitgesproken. Zij vrezen juridische en bestuurlijke problemen en het verdwijnen van lokaal maatwerk.¹⁰⁷

In januari 2025 had de provincie Noord-Brabant zich afzonderlijk ook al nadrukkelijk uitgesproken tegen de landelijke plannen. Volgens GS betreft dit een schijnoplossing voor het woningtekort die de recreatieve functie van parken ondermijnt, kan leiden tot verloedering en criminaliteit en hoge investeringen van gemeenten vraagt. Ook wijst de provincie erop dat veel vakantieparken ongeschikt zijn voor bewoning, bijvoorbeeld omdat ze in natuurgebieden of nabij defensie terreinen liggen. GS pleiten daarom voor maatwerk en integrale oplossingen in samenwerking met gemeenten en maatschappelijke partners.¹⁰⁸

4.6 Veilige en weerbare bedrijventerreinen

4.6.1 Bedrijventerreinen als risicoplek voor ondermijning

Bedrijventerreinen zijn cruciaal voor een vitaal en innovatief Brabant, maar vormen tegelijk een voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit. Achter de gevels van loodsen en andersoortige gebouwen vinden soms activiteiten plaats zoals witwassen, synthetische drugsproductie, hennepteelt, mensenhandel, illegale huisvesting van arbeidsmigranten en doorvoer van illegale goederen.

De kwetsbaarheid van bedrijventerreinen hangt samen met factoren als anonimiteit, leegstand en onderverhuur, ondernemers in een kwetsbare positie, verloedering en veroudering, en de aanwezigheid van risicovolle branches zoals een hoge concentratie van kleine autobedrijven. Dit gaat vaak gepaard met bredere vitaliteitsproblemen.¹⁰⁹ De provincie Noord-Brabant ondersteunt gemeenten bij het tegengaan van overlast, ondermijnende criminaliteit en verloedering en bij het vergroten van de weerbaarheid van bedrijventerreinen. PS onderstreept het belang hiervan op 5 april 2024 met motie M73a-2024, waarin zij GS verzochten extra aandacht te geven aan de bestrijding van drugsproductie in relatie tot verkeerd ruimtegebruik van bedrijfsloodsen op industrieterreinen.

De situatie op bedrijventerreinen is echter vaak een blinde vlek. Zo hebben ook overheden die belast zijn met bestrijding van dit fenomeen vaak maar beperkt zicht op wat er zich afspeelt op deze terreinen.

¹⁰⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/05/27/instructieregel-voor-bewoning-recreatiewoningen-in-consultatie>.

¹⁰⁷ <https://vng.nl/sites/default/files/2025-07/20250716-zienswijze-consultatie-instructieregel-permanente-bewoning-recreatiewoningen-ipo-vng.pdf> (juli 2025).

¹⁰⁸ <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/bewoning-vakantiehuizen-schijnoplossing/> (22 januari 2025).

¹⁰⁹ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met betrokkenen van buiten de provinciale organisatie.

Doordat ondermijnende criminaliteit zich vaak buiten het zicht van reguliere toezicht- en handavingsstructuren manifesteert, komen kwetsbare locaties niet altijd snel in beeld op basis van meldingen en aangiftes. Ondernemers doen ook lang niet altijd melding van incidenten: het kost te veel tijd, men verwacht weinig resultaat of ziet de schade als te gering. Ook raken zij verstrikt in de wirwar van meldkanalen – uiteenlopend van politie en boa's tot Meld Misdaad Anoniem – waardoor de uitkomst onzeker voelt. Dit voedt de lage meldingsbereidheid.¹¹⁰ Het Platform Veilig Ondernemen (PVO)¹¹¹ probeert dit te doorbreken door bijeenkomsten voor ondernemers te organiseren en ervaringsverhalen centraal te stellen, omdat deze persoonlijke verhalen ondernemers vaak sterker aanspreken dan feitelijke informatie alleen.¹¹²

Juist omdat signalen vaak uitblijven en het zicht op de problematiek beperkt is, is er behoefte aan instrumenten die kwetsbaarheden in kaart brengen en gemeenten helpen prioriteren. De provincie heeft daarop ingespeeld met de ontwikkeling van de Risicotaxatietool bedrijventerreinen.

4.6.2 Risicotaxatietool bedrijventerreinen

De provincie Noord-Brabant heeft samen met de provincie Gelderland, Avans Hogeschool, Centerdata en de Taskforce-RIEC in 2021 de Risicotaxatietool Bedrijventerreinen ontwikkeld. Het instrument maakt met behulp van een dashboard zichtbaar hoe kwetsbaar bedrijventerreinen zijn voor ondermijnende criminaliteit en welke factoren daarbij een rol spelen. Respondenten uit de samenwerking beschouwen de tool als een waardevolle bijdrage van de provincie en wijzen erop dat een kleine gemeente een dergelijke innovatie nooit zelfstandig zou hebben kunnen realiseren.

Voor gemeenten biedt de tool een belangrijk handelingsperspectief. Door het gebruik van risicokleuren en achterliggende indicatoren helpt de tool om te bepalen welke bedrijventerreinen het meest kwetsbaar zijn en waar inzet het hardst nodig is. Daarmee ondersteunt het instrument bij het stellen van prioriteiten en het ontwikkelen van een aanpak. Gemeenten krijgen bovendien toegang tot aanvullende instrumenten: een handreiking die praktische handelingsopties biedt, en een toolbox vanuit de RIEC's¹¹³ die hen verder kunnen helpen bij de uitvoering; richting geven aan de aanpak. Deze ondersteuning is vooral voor kleinere gemeenten van grote waarde, omdat zij vaak niet de capaciteit of expertise hebben om zelfstandig een dergelijke analyse te maken.

De provincie benadrukt dat het gebruik van de tool alleen plaatsvindt met instemming van de betrokken gemeente en binnen een zorgvuldig proces. Voorwaarde is bovendien dat de gemeentebestuurder expliciet aangeeft met de informatie aan de slag te willen.¹¹⁴ Vanwege de gevoeligheid van de gegevens worden de uitkomsten niet openbaar gedeeld. Volgens de provincie wordt hiermee voorkomen dat

¹¹⁰ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met betrokkenen van buiten de provinciale organisatie .

¹¹¹ Platform Veilig Ondernemen is in 2019 opgericht met behulp van de provincie Noord-Brabant.

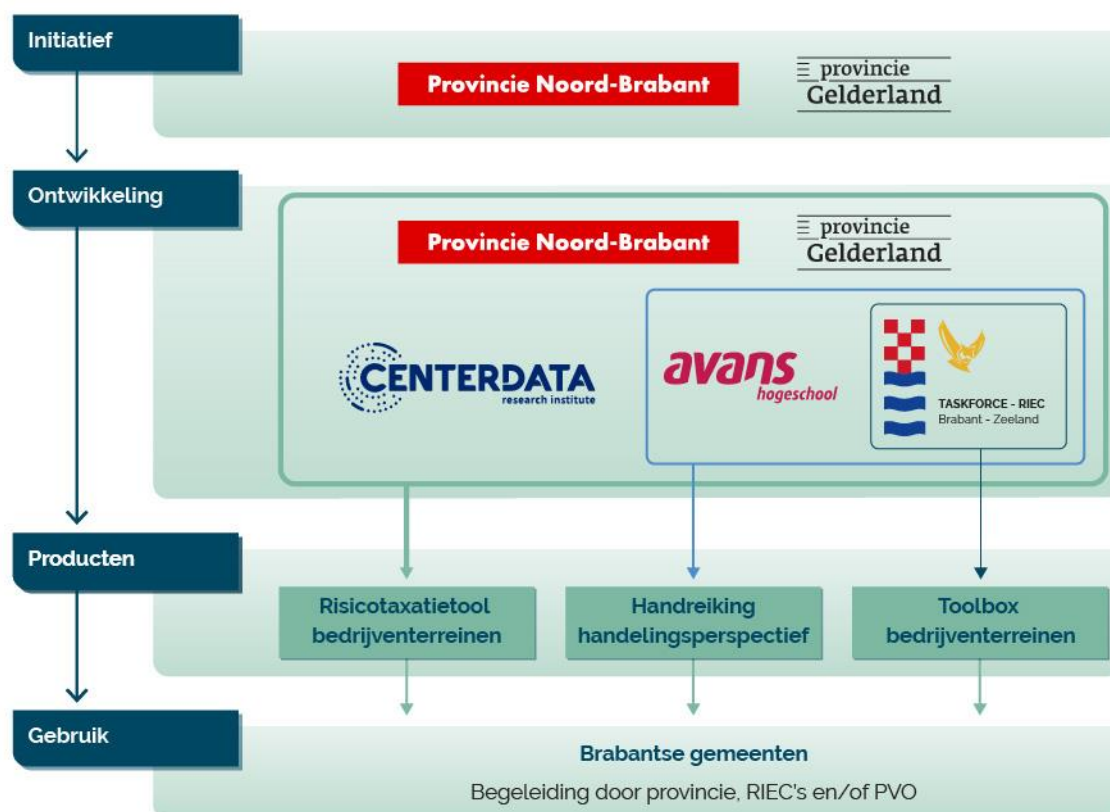
¹¹² Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met betrokkenen van buiten de provinciale organisatie.

¹¹³ Tot 2025 Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland.

¹¹⁴ Gesprek Zuidelijke Rekenkamer met betrokkenen van de provinciale organisatie..

kwetsbare locaties gestigmatiseerd raken of dat signalen verkeerd worden geïnterpreteerd. In gesprek met de rekenkamer gaf de provincie aan dat gemeenten bij het gebruik van de tool altijd worden begeleid door een accountmanager van het RIEC of van PVO. Zij helpen bij de interpretatie van de beelden en denken mee over vervolgstappen, zoals het organiseren van integrale controles of het opstellen van een plan van aanpak.¹¹⁵ Op die manier blijft de tool niet beperkt tot een dataset of kaartbeeld, maar fungeert zij als gespreksopener en katalysator voor een bredere integrale aanpak. De begeleiding draagt eraan bij dat de uitkomsten bestuurlijk worden herkend en benut voor maatregelen op het terrein van toezicht, handhaving en weerbaarheid. In onderstaande figuur worden de bij de taxatietool betrokken partijen visueel weergegeven.

Figuur 4.6 Overzicht partijen betrokken bij de risicotaxatietool



Bron: Eigen bewerking Zuidelijke Rekenkamer op basis van informatie op website provincie Noord-Brabant

¹¹⁵ De stappen in dit proces zijn vergelijkbaar met de drie soorten oordelen die worden onderscheiden in het artikel *Integrating data, knowledge, and expertise for policy advice: understanding the practices of Dutch organized crime control professionals* van Wybren van Rij, Rianne Dekker en Albert Meijer (online gepubliceerd 31 oktober 2023). Eerst worden de data uit de risicotaxatietool gebruikt om te bepalen wat er aan de hand is, vervolgens wordt, op basis van gesprekken waarin lokale kennis en context wordt ingebracht, door de gemeenten zelf bepaald wat zij belangrijk vinden en willen aanpakken en ten slotte zijn bevoegdheden, budget, capaciteit en/of maatschappelijke afwegingen doorslaggevend in wat de gemeente gaat doen. Dit omvat de drie soorten oordelen (1. Reality judgment, 2. Value judgment en 3. Instrumental judgment) die de onderzoekers onderscheiden op basis van onderzoek naar hoe beleidsadviseurs bij het RIEC om gaan met data, kennis en expertise bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

4.6.3 Doorontwikkeling en reflectie op het gebruik van de risicotaxatietool

In november 2023 vond een evaluatie plaats met alle betrokken partners. De RIEC's haalden daarbij input op bij gemeenten, die zich in meerderheid positief uitspraken over het nut en de noodzaak van verdere doorontwikkeling. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie besloot de provincie eerst de data te actualiseren, volledig bekostigd door de provincie. De oorspronkelijke dataset stamde uit 2021 en was inmiddels verouderd. De actualisatie loopt op dit moment en najaar 2025 wordt de vernieuwde tool opnieuw aangeboden aan alle gemeenten. Daarbij hoort een implementatieplan dat in samenwerking met beide RIEC's en het PVO is ontwikkeld, inclusief communicatieve en activerende maatregelen om het gebruik te stimuleren.

Na herintroductie volgt per gemeente een evaluatie waarin onder meer wordt gevraagd naar de mogelijkheden voor structureel gebruik. Daarbij wordt nadrukkelijk ingezet op domeinoverstijgend werken, omdat de aanpak niet alleen raakt aan veiligheid, maar ook aan ruimtelijke ordening en economie. Vanuit de provinciale afdeling Wonen, Werken, Leefomgeving (WWL) bestaat bovendien de wens om kwetsbaarheden op bedrijventerreinen te integreren in ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Zo wil de provincie gemeenten niet alleen ondersteunen bij bestaande terreinen, maar hen ook stimuleren om bij de ontwikkeling of herstructurering van bedrijventerreinen al vroeg aandacht te besteden aan de preventie van ondermijning.

Daarnaast wordt naar aanleiding van de evaluatie-uitkomsten onderzocht of de tool kan worden doorontwikkeld tot bijvoorbeeld een webapplicatie op het provinciale platform, met accounts voor gemeenten. Daarmee zal de toegankelijkheid en het gebruiksgemak toenemen. Ook de visualisatie en duiding van de data kan bijvoorbeeld worden vereenvoudigd, zodat de tool beter bruikbaar wordt voor beleidsmedewerkers zonder specialistische kennis.

4.6.4 Kritische reflecties van externe partners

Partners waarderen de innovatiekracht van de provincie, maar benoemen in gesprek met de rekenkamer ook meerdere verbeterpunten. Zo wordt gesteld dat de tool te weinig actief onder de aandacht van gemeenten is gebracht. Dat leidde ertoe dat sommige gemeenten de tool niet benutten of nauwelijks in beeld hadden. Respondenten wijzen erop dat de provincie meer had kunnen doen aan informeren, ondersteunen en doorverwijzen.

Daarnaast werd rolonduidelijkheid en veel personele wisselingen ervaren. Door personele wisselingen, mede als gevolg van langdurige ziekte, verschoof de ambtelijke verantwoordelijkheid binnen de provincie in de afgelopen jaren enkele keren, waardoor de continuïteit en zichtbaarheid van de provinciale inzet diffuus werden. Respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben dat de 'energie' hierdoor uit het proces verdween, ook omdat zij de indruk hebben dat vervolgafspraken en adviezen niet altijd zijn opgepakt. Ook de beperkte uitvoeringscapaciteit is als kwetsbaarheid benoemd, zowel bij de provincie (vier medewerkers, samen drie fte) als bij PVO en de RIEC's, waardoor begeleiding van gemeenten afhankelijk blijft van

beperkte individuele inzet. Gevolg hiervan is dat er vraaggericht wordt gewerkt.

Partners pleiten voor een actievere provinciale rol als ambassadeur en innovator. Zij verwachten dat de provincie niet alleen het instrument ontwikkelt en actualiseert, maar ook actief bijdraagt aan bekendmaking ervan, aanbodgericht richting gemeenten optreedt, de resultaten actief agendeert en koppelt aan bredere beleidslijnen rond bedrijventerreinen, vitaliteit en veiligheid. Zonder zo'n rol vrezen zij dat de tool verwordt tot een losstaand instrument, terwijl het potentieel juist ligt in het versterken van een integrale en duurzame aanpak van ondermijning op bedrijventerreinen.

Met het oog op de norm 'inzicht in voortgang en resultaten sinds 2022' stelt de rekenkamer vast dat alleen in de provinciale jaarstukken¹¹⁶ op de risicotaxatietool wordt ingegaan, zij het wel structureel via een indicator. Zo wordt bijvoorbeeld in de jaarstukken 2023 gesteld dat mede door de samenwerking met PVO steeds meer gemeenten gebruik maken van de tool en in de jaarstukken 2024 dat meerdere gemeenten gebruik hebben gemaakt van de inzichten van de risicotaxatietool om potentiële ondermijningsrisico's op bedrijventerreinen in kaart te brengen en vervolgacties aan te geven.¹¹⁷ Via de gebruikersevaluatie uit 2023 heeft de provincie echter wel zicht op verbetermogelijkheden van de tool.

De rekenkamer ziet verder dat de provincie zich met de risicotaxatietool bedrijventerreinen zowel als innovator (ontwikkelaar van instrumenten) als facilitator (procesondersteuner) heeft gepositioneerd. Het instrument biedt gemeenten, en vooral kleinere gemeenten die de schaal of expertise missen, een belangrijk handelingsperspectief om kwetsbaarheden in beeld te brengen en prioriteiten te stellen. Tegelijkertijd geven partners aan dat de meerwaarde nog niet volledig wordt benut, omdat de rol van de provincie niet altijd als helder wordt ervaren, de ondersteunende capaciteit beperkt is en het eigenaarschap bij gemeenten om de tool actief te gebruiken nog niet overal vanzelfsprekend is. Het lopende actualisatietraject biedt wellicht een uitgelezen kans om de bekendheid, borging en impact van de tool te versterken en deze steviger te verankeren in de bredere aanpak van vitale en veilige bedrijventerreinen.

4.7 Opruimen drugsafvaldumpingen

4.7.1 Veel drugsafvaldumpingen in Noord-Brabant, de risico's zijn groot

Noord-Brabant is al jaren één van de provincies die het zwaarst te maken heeft met illegale dumpingen van drugsafval. Vrijwel wekelijks worden nieuwe incidenten aangetroffen, variërend van vaten in een natuurgebied tot lozingen in sloten, riolen of op landbouwgrond.¹¹⁸ De risico's zijn groot: chemicaliën kunnen leiden tot ernstige bodem- en waterverontreiniging, vaak zonder dat bekend is om welke stoffen het precies gaat. Voor opruimers en hulpdiensten is dit gevaarlijk werk, terwijl ook omwonenden en recreanten risico lopen door blootstelling aan giftige dampen of lekkende stoffen. Sommige dumpingen zijn

¹¹⁶ Hierover werd gerapporteerd onder programma 1 Bestuur en veiligheid.

¹¹⁷ In de Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur staat voor de risicotaxatietool het streven dat de provincie jaarlijks de informatie aan 4 tot 8 gemeenten beschikbaar stelt.

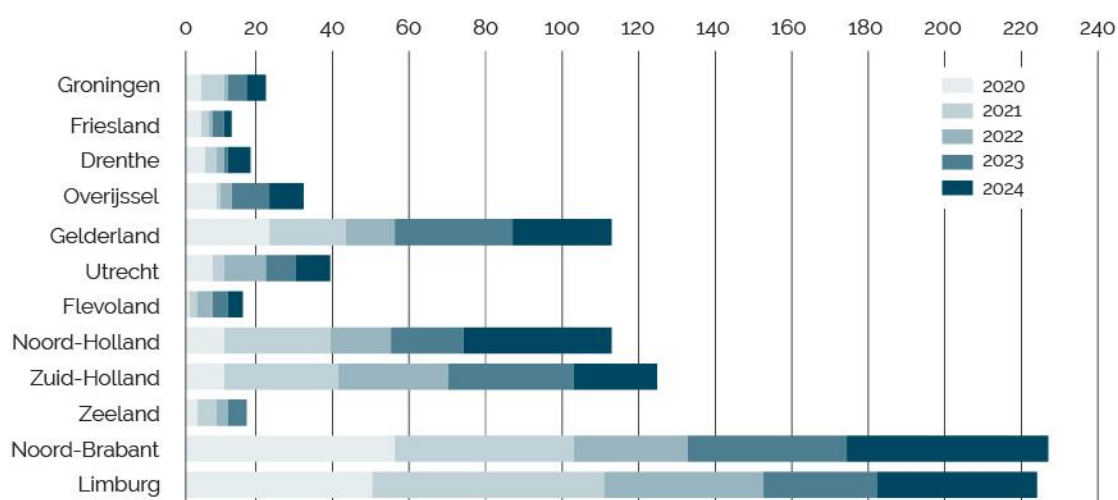
¹¹⁸ Een vinger achter illegale dumpingen van drugsafval (projectvoorstel RAAK-publiek), Avans Hogeschool e.a., Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA, november 2023, blz. 3.

relatief kleinschalig, maar er zijn ook incidenten waarbij de saneringskosten in de miljoenen euro's lopen, met de drugsafvalput bij Halsteren als tot nu toe meest schrijnende voorbeeld.

Zoals reeds in hoofdstuk 1 opgemerkt was Noord-Brabant in 2023 en 2024 in Nederland de 'koploper' met respectievelijk 42 en 53 drugsafvaldumpingen (zie onderstaande figuur).

Figuur 4.7 Dumplocaties drugsafval per provincie 2020-2024

Aantal dumplocaties drugsafval per provincie
periode 2020-2024



Bron: Politie, Nationaal Overzicht Drugslocaties 2024, april 2025

4.7.2 Omslachtige financieringsconstructie van het Rijk voor opruimen drugsafvaldumpingen

De verantwoordelijkheid voor het opruimen van drugsafval dat gedumpt is, ligt in principe bij de grondeigenaar. Wanneer er op een perceel drugsafval wordt aangetroffen, is de eigenaar verplicht dit te verwijderen. Ter compensatie stelt het Rijk sinds enkele jaren middelen beschikbaar: voor particuliere eigenaren worden de kosten volledig vergoed, voor overheden geldt een vergoeding van 50%. Het rijksbudget voor deze regeling bedraagt jaarlijks circa € 1 miljoen, in 2025 tweemaal aangevuld met respectievelijk € 0,5 miljoen en € 0,75 miljoen. In een gesprek met de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat tot nu toe het budget ieder jaar volledig wordt benut.

In 2021 nam Noord-Brabant, vanwege de opgebouwde ervaring met drugsafvaldumpingen, tijdelijk de uitvoering van het uitkeren van de rijksmiddelen op zich. Daarna is de uitvoering in mandaat ondergebracht bij BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van het Interprovinciaal Overleg (IPO). BIJ12 beheert sindsdien het rijksbudget voor alle provincies gezamenlijk en keert dit uit. Elke provincie moet daarvoor een eigen subsidieregeling vaststellen. Verevening van middelen is mogelijk. Dit betekent dat wanneer een subsidieplafond is bereikt, maar in andere provincies nog ruimte resteert, budget kan worden overgeheveld. Voorwaarde is wel dat de ontvangende provincie het eigen subsidieplafond aanpast. In een

gesprek met de rekenkamer heeft de provincie aangegeven dat Noord-Brabant dit tot nu toe één keer (2024) heeft gedaan. Ook in 2025 zal volgens de laatste inzichten (oktober 2025) plafondverhoging nodig zijn.

Dit omslachtige proces wordt door de provincies als weinig efficiënt ervaren. Het brengt administratieve lasten met zich mee en provincies moeten hun eigen subsidieregelingen actueel houden. Al jaren is een landelijke, uniforme rijksregeling aangekondigd, maar de invoering daarvan is telkens vertraagd. Aanvankelijk zou deze per 1 januari 2025 ingaan, maar de invoering is opnieuw met een jaar uitgesteld. De provincie blijft in IPO-verband richting het Rijk de urgentie en het belang hiervan benadrukken.¹¹⁹

In een gesprek met de rekenkamer gaf een externe aan dat bij het opstellen van de regeling te weinig gevoel is geweest voor 'buiten'; voor de gebruikers van de regeling. Zo moeten de grondeigenaren bij de politie aangifte doen van de dumping, wat tijd en kosten met zich meebrengt. Ook moeten de kosten van het opruimen worden voorgeschoten. Daarbij werd gesteld dat deze zaken (voor particuliere grondeigenaren) een drempel vormen om gebruik te maken van de regeling. Dit komt, volgens de externe gesprekspartner, de efficiëntie van de regeling en het opruimen van het afval niet ten goede.

4.7.3 Opsporing en verhalen van kosten

Bij aangetroffen dumpingen ligt de nadruk nu vooral op het beperken van milieuschade en het snel opruimen van de verontreiniging. Omdat meestal direct een afvalverwerker wordt ingeschakeld, vindt sporenonderzoek zelden plaats en blijft de dader buiten beeld. Tekort aan capaciteit en het ontbreken van een duidelijk werkproces spelen hierbij een rol. Vanuit kosten oogpunt is betere opsporing urgent: de opruimkosten drukken immers op het openbaar bestuur en bij lekkages of lozingen in bodem of oppervlaktewater lopen de kosten snel op.

Tegen deze achtergrond zet de provincie in op innovatie en samenwerking om de pakkans te vergroten. In het project 'Een vinger achter illegale dumpingen van drugsafval' werkt Noord-Brabant samen met Avans Hogeschool, de Universiteit van Amsterdam, het Nederlands Forensisch Instituut en het Openbaar Ministerie.¹²⁰ Binnen dit project worden nieuwe analysetechnieken ontwikkeld, zoals chemisch profileren van stoffen, draagbare apparaten voor snelle risico-inschatting en innovatieve DNA-methoden. Zogenoemd eDNA van de omgeving kan aanwijzingen geven, bijvoorbeeld of vaten afkomstig zijn uit een bosrijk gebied of van een agrarisch bedrijf. De nieuwe analysetechnieken kunnen bruikbare sporen opleveren die door het OM niet alleen als bewijs, maar ook als forensische intelligence ingezet worden. Daarmee ontstaat in potentie meer aansluiting op ontwikkelingen op de drugsmarkt en zouden kosten vaker op overtreders verhaald kunnen worden. Of dit daadwerkelijk lukt, is echter nog onzeker. Wel geeft de provincie aan dat de samenwerking met andere partijen en de inzichten die tijdens de

¹¹⁹ Statenmededeling 3^e wijziging Subsidieregeling opruiming drugsafval, 19 november 2024.

¹²⁰ *Een vinger achter illegale dumpingen van drugsafval* (projectvoorstel RAAK-publiek), Avans Hogeschool e.a., Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA, november 2023.

onderzoeken worden opgedaan direct meerwaarde zullen opleveren voor de handhaving en voor de uitvoering van saneringen bij drugsafvaldumpingen en -lozingen.¹²¹

Naast de inzet op innovatie en opsporing investeert de provincie ook in een steviger juridische route voor kostenverhaal. Tot nu toe probeerde de provincie gemaakte kosten vooral terug te halen door aan te haken bij strafzaken tegen daders. In de praktijk leverde dit weinig op, omdat daders vaak onbekend blijven of omdat de juridische mogelijkheden beperkt zijn. In 2025 is daarom besloten om ook via civiele rechtszaken te proberen geld terug te krijgen. Omdat de eigen huisadvocaten hiervoor niet voldoende capaciteit en specialistische kennis hebben, is hiervoor een extern advocatenkantoor ingeschakeld.¹²²

Met het oog op de norm 'inzicht in voortgang en resultaten sinds 2022' merkt de rekenkamer op dat PS in 2023 en 2024 via enkele Statenmededelingen en beantwoording van schriftelijke vragen zijn geïnformeerd over respectievelijk de 3^e wijziging van de subsidieregeling, de stand van zaken van onderzoeken van enkele grote drugsafvaldumpingen en het uitrijden van drugsafval over Brabantse akkers. De rekenkamer constateert verder dat dumpingen van drugsafval in Noord-Brabant een structureel en hardnekkig probleem zijn, met risico's voor milieu, volksgezondheid en maatschappelijke veiligheid. Tegelijkertijd drukken de kosten in belangrijke mate op publieke partijen, waaronder de provincie. De bestaande rijksfinanciering is omslachtig en provincies worden met lasten geconfronteerd. Vanuit gebruikers komt het signaal dat het doen van aangifte en het voorschieten van de opruimkosten een drempel vormt. Noord-Brabant probeert met innovatieve opsporingsmethoden en nieuwe juridische routes zelf meer grip te krijgen op het verhalen van kosten op de daders. De effectiviteit daarvan moet zich nog wel bewijzen.

4.8 Grensoverschrijdende criminaliteit en samenwerking

Zoals in hoofdstuk 1 al benoemd, is de Brabantse drugsproblematiek onlosmakelijk verbonden met de nabijheid van de havens van Rotterdam, Vlissingen en Antwerpen (de zogenoemde Gouden Driehoek), waardoor grensoverschrijdende criminaliteit een structureel onderdeel van de Brabantse context vormt. Grenscriminaliteit kent een lange geschiedenis, variërend van smokkelnetwerken en plattelandsbendes in de 17^e eeuw tot de structurele inbedding van synthetische drugsproductie sinds de jaren 1990. De verwevenheid van Belgische en Nederlandse criminele netwerken is daarbij diep geworteld.

Om die reden werken Belgische en Nederlandse autoriteiten al decennia samen. In 2018 publiceerden zij de resultaten van een gezamenlijk onderzoek.¹²³ Hieruit blijkt dat sprake was van een autonome groei van drugsmarkten in België, in nauwe verwevenheid met Nederlandse netwerken. Een centrale aanbeveling was om te komen tot een gemeenschappelijk criminaliteitsbeleid, gebaseerd op actuele criminaliteitsbeelden, zodat de schaarse opsporingscapaciteit beter kon worden afgestemd. De gedachte daarbij was om gezamenlijke keuzes te maken over welke criminele samenwerkingsverbanden in een

¹²¹ Beslisdocument GS: *Samenwerkingsovereenkomst opsporing daders drugsdumpingen en -lozingen*, 27 mei 2025.

¹²² Provincie Noord-Brabant, Case C2356274/ documentnummer 6132632.

¹²³ Belgian Science Policy Office (BELSPO), *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?* (2018).

bepaalde periode zouden worden aangepakt en daarvoor de nodige menskracht en middelen vrij te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijk onderzoeksteam.

Een vervolgonderzoek uit 2024¹²⁴ stelt vast dat een dergelijk samenhangend beleid nog steeds ontbreekt, al zijn er wel stappen gezet, zoals gezamenlijke projecten en overlegstructuren. Het onderzoek 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.¹²⁵ Daarbij werd gewezen op de parallellen in de problematiek van beide landen, zoals de toename van druggerelateerde jeugdcriminaliteit, waarbij jongeren zich niet laten tegenhouden door landsgrenzen. 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. Dit urgentiebesef kwam mede voort uit concrete incidenten, zoals de ontdekking van een meth-boot in Moerdijk, waarbij direct de vraag werd gesteld wat dit voor toekomstige dreigingen zou betekenen – bijvoorbeeld rond fentanyl.

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

¹²⁴ Tilburg University, Universiteit Gent en Nationale Politie, *Grensoverschrijdende samenwerking tegen ondermijnende criminaliteit in het Belgisch-Nederlandse grensgebied: 2018-2023*, september 2024.

¹²⁵ Slotverklaring Vlaams-Nederlandse Top (Gent, 1 april 2025), blz. 7.

5 Opvolging aandachtspunten reflectie 2022

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*¹²⁶ 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, waarbij enkele partners onderwerpen noemden waarop, volgens hen, de provincie haar rol verder zou kunnen versterken. Er werden in de reflectie vier aandachtspunten en vier punten voor de toekomst meegegeven:

Aandachtspunten

1. Handelingsperspectief voor (voormalige) boeren.
2. Overweeg bestuurlijke weerbaarheid tegen ondermijning toe te voegen aan interbestuurlijk toezicht.
3. Meer uitvoeringskracht bij kleine en middelgrote gemeenten.
4. Zorg voor continuïteit van de provinciale rolneming en personele stabiliteit.

Punten voor de toekomst

1. Mogelijkheden voor provincie om een tandje bij te zetten, bijvoorbeeld door gemeenten scherper aan te spreken of een vliegend team in te zetten.
2. Verstevigen van enkele bestaande thema's en het verkennen van nieuwe thema's.
3. Vasthouden of intensiveren van het huidige beleid.
4. Portefeuilleverdeling expliciet afwegen.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag in hoeverre de provincie opvolging heeft gegeven aan deze acht punten. Daarmee wordt tevens de laatste onderzoeksvraag beantwoord (2.2, zie bijlage 1).

5.1 Niet alle aandachtspunten reflectie 2022 opgepakt en ingevuld

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek de norm dat alle relevante aanbevelingen uit de reflectie zijn opgepakt en, voor zover mogelijk, ingevuld en dat eventuele afwijkingen daarvan gemotiveerd en navolgbaar zijn. De bijbehorende bevinding van de rekenkamer is dat de provincie de meeste aandachtspunten uit de reflectie geheel (4) of deels (3) heeft opgepakt en ingevuld. Bij vier (respectievelijk 3 en 1) daarvan zijn er in de praktijk nog wel knelpunten of onduidelijkheden. Van het resterende aandachtspunt is gemotiveerd en navolgbaar afgeweken. Dat geldt ook voor de delen die niet zijn opgepakt van de deels ingevulde aandachtspunten. In de onderstaande paragrafen wordt per aandachtspunt aangegeven of en hoe dit de afgelopen drie jaren aandacht kreeg.

¹²⁶ Broekhuizen, J. (juni 2022).

5.1.1 Aandachtspunt 1: Handelingsperspectief boeren

(Voormalige) boeren kunnen vanwege onder andere financiële kwetsbaarheid vatbaar zijn voor criminele interesse in leegstaande stallen en loodsen en vrijgekomen kavels. De provincie zet daarom in op bewustwording van de hieraan verbonden risico's, (co)financiering van sloop en aanvullende ondersteuning (zie paragraaf 4.3). In de reflectie van 2022 werd echter geconstateerd dat boeren beperkt handelingsperspectief ervaren en dit werd benoemd als belangrijk risico voor ondermijning.

Opgepakt, maar handelingsperspectief blijft beperkt

Sindsdien heeft de provincie dit thema nadrukkelijk opgepakt en verbreed. Naast het vergroten van bewustwording richt de inzet zich nu ook, zoals reeds opgemerkt in paragraaf 4.3, op het verbeteren van het toekomstperspectief, bijvoorbeeld via VABIMPULS, de maatwerkregeling omgevingskwaliteit, het ondersteuningsnetwerk, zaakbegeleiders binnen de LBV-plus, deelname aan de Regio Deals en samenwerking binnen de RIEC's. Ook wordt gelobbyd richting het Rijk en zijn nieuwe vormen van dialoog en reflectie georganiseerd, zoals het voor 2026 voorziene symposium met focus op het buitengebied.

De rekenkamer constateert dat deze instrumenten procesmatig functioneren en dat partners de provinciale rol positief waarderen. Tegelijkertijd blijft de kwetsbaarheid in het buitengebied onverminderd groot¹²⁷: nog steeds worden boeren benaderd met vermoedelijk criminele bedoelingen, terwijl leegstand, financiële druk en lage aanwezigheid van toezicht structurele risicofactoren blijven. Zowel interne (provinciale organisatie) als externe gesprekspartners bevestigen dit beeld en wijzen op een verslechterde context: toenemende onzekerheid, wantrouwen en trage procedures leiden ertoe dat boeren zich sterker aan hun lot overgelaten voelen.

De rekenkamer duidt dit als volgt: de provincie heeft opvolging gegeven aan het aandachtspunt uit 2022 en de inzet verbreed richting handelingsperspectief. Daarmee is het aandachtspunt opgepakt en navolgbaar ingevuld. Tegelijkertijd is er weinig zicht op de effectiviteit. Enerzijds omdat handelingsperspectief en weerbaarheid moeilijk meetbaar zijn, maar ook omdat resultaten 'in het veld' beperkt zichtbaar zijn. Gesprekspartners, zowel interne als externe, geven tegenover de rekenkamer aan dat trajecten voor sloop of herbestemming vaak langdurig en complex zijn. Daarbij verandert het nationale beleidskader regelmatig, waardoor onzekerheid ontstaat over de mogelijkheden en randvoorwaarden. 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.

¹²⁷ Broekhuizen en Mehlbaum, 2025.

5.1.2 Aandachtspunt 2: Overweeg weerbaarheid tegen ondermijning toe te voegen aan IBT

Bij de reflectie in 2022 gaven verschillende respondenten aan dat het zinvol zou zijn om de bestuurlijke weerbaarheid tegen ondermijning als aandachtspunt toe te voegen aan het interbestuurlijk toezicht (IBT). Dit zou de provincie volgens hen in staat stellen gemeenten sterker te stimuleren dit thema op te pakken.

Gemotiveerd en navolgbaar afgeweken

De provincie heeft er bewust voor gekozen dit aandachtspunt niet over te nemen. IBT is een juridisch instrument dat uitsluitend toeziet op wettelijk vastgelegde taken. Omdat ondermijning daarin geen onderdeel is, ontbreekt de wettelijke basis om dit thema in IBT op te nemen. Externe gesprekspartners onderschrijven deze lijn en wijzen erop dat het RIEC de aangewezen partij is om op bestuurlijk niveau met gemeenten over ondermijning in gesprek te gaan. Een toezichthoudende rol van de provincie zou daarmee de rollen doorkruisen.

Ook gesprekspartners van binnen de provinciale organisatie benadrukken dat een controlerende rol niet past bij de gekozen positie van de provincie als partner in de gezamenlijke aanpak van ondermijning. In plaats daarvan brengt de provincie het thema bij gemeenten onder de aandacht via andere (reguliere) contacten (zie paragraaf 5.1.5 en hoofdstuk 4 voor voorbeelden).

De rekenkamer constateert dat de provincie dit aandachtspunt bewust niet heeft opgepakt. Daarmee wijkt de provincie af van dit aandachtspunt uit 2022, maar deze afwijking is gemotiveerd en navolgbaar: er ontbreekt een wettelijke grondslag om ondermijning binnen IBT te betrekken en zowel interne als externe gesprekspartners wijzen op de rol van het RIEC. In plaats daarvan houdt de provincie het thema ondermijning via andere kanalen onder de aandacht bij gemeenten. Daarmee is aan de norm voldaan dat keuzes navolgbaar worden gemotiveerd, ook al is de aanbeveling inhoudelijk niet overgenomen.

5.1.3 Aandachtspunt 3: Meer uitvoeringskracht kleine en middelgrote gemeenten

Uit de reflectie van 2022 bleek dat vooral kleine en middelgrote gemeenten kampen met een tekort aan uitvoeringskracht, bijvoorbeeld bij complexe casuïstiek. De verwachting was dat de provincie hen daarbij zou kunnen ondersteunen.

Ondersteuning geboden, maar beperkte mogelijkheden voor structurele uitvoeringskracht

In de gesprekken bevestigen vrijwel alle gesprekspartners dat deze analyse uit 2022 nog steeds actueel is: kleine en middelgrote gemeenten hebben structureel te weinig capaciteit. De provincie en ook de RIEC's kunnen daar slechts beperkt in voorzien, zo is in gesprekken tegenover de rekenkamer aangegeven. Dit hangt samen met hun eigen beperkte capaciteit én met de rolverdeling in het openbaar bestuur: gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor hun eigen uitvoeringskracht. Zowel provincie als de RIEC's ondersteunen vooral met expertise en instrumenten, maar zijn niet toegerust - en het is ook niet hun taak - om structurele personele versterking bij gemeenten te organiseren.

Het contact met gemeenten is daarom primair vraaggericht. De inzet bestaat uit ondersteunende producten en specifieke kennis. Voorbeelden zijn de risicotaxatietool, e-learnings en het beschikbaar stellen van juridische en Bibob-expertise. Hiermee wordt de uitvoeringspraktijk versterkt, maar de provincie neemt geen taken over en vervult nadrukkelijk geen rol als “uitzendbureau” voor gemeenten.

Ook directe financiële steun voor extra capaciteit is niet ingezet. Gesprekspartners plaatsen daar vraagtekens bij: *“Als je tijdelijk iemand financiert die daarna weer vertrekt, is het maar de vraag of dat 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. De provincie kiest er daarom voor dit budget in te zetten voor collectieve producten, en verkent mogelijkheden voor slimmere vormen van ondersteuning, bijvoorbeeld via een subsidieregeling of door een gidsfunctie van grotere richting kleinere gemeenten.

De rekenkamer stelt vast dat de provincie gedeeltelijk opvolging heeft gegeven aan het aandachtspunt door ondersteunende producten en expertise beschikbaar te stellen. 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. Daarmee is de afwijking ten opzichte van het aandachtspunt uit 2022 gemotiveerd en navolgbaar, maar de onderliggende problematiek blijft onverminderd actueel.

5.1.4 Aandachtspunt 4: Zorg voor continuïteit rolneming en personele stabiliteit provincie

Uit de reflectie van 2022 kwam naar voren dat de provinciale inzet op weerbaarheid kwetsbaar was vanwege de koppeling van een programmatische aanpak aan een bestuursperiode en door personele wisselingen binnen de organisatie. Respondenten wezen er toen op dat het versterken van weerbaarheid een kwestie van lange adem is en daarom structureel geborgd moet worden, los van politieke wisselingen.

Voortzetting inzet, maar geen duurzame borging

PS hebben in 2023 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. Uit gesprekken blijkt dat partners hierdoor lastig tot duurzame investeringen komen, terwijl voor weerbaarheid juist een lange adem noodzakelijk is. Ook organisatorisch spelen binnen de provinciale organisatie kwetsbaarheden, zoals beperkte en wisselende personele capaciteit, die de continuïteit en zichtbaarheid soms onder druk zetten, zo wordt door enkele externe gesprekspartners gesteld.

De rekenkamer ziet dat de provincie het aandachtspunt uit 2022 heeft opgepakt en bestuurlijk heeft bestendigd, maar constateert tegelijk dat een duurzame borging in de uitvoering vooralsnog ontbreekt.

5.1.5 Aandachtspunt voor toekomst 1: Externen zien mogelijkheden tandje erbij door provincie

In de reflectie van 2022 gaven samenwerkingspartners aan mogelijkheden te zien voor de provincie om nog een tandje bij te zetten. 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.

Provincie kiest bewust niet voor intensivering

De provincie heeft er bewust voor gekozen geen intensivering te realiseren, zoals het scherper aanspreken van gemeenten of het inzetten van een vliegend team. Zij blijft inzetten op een stimulerende en activerende rol, waarbij ze naast gemeenten gaat staan die actief aan de slag willen, en gemeenten die minder actief zijn vooral informeert, ondersteunt en aanmoedigt. 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. Wel geven provinciale ambtenaren aan dat er momenten zijn waarop de commissaris van de Koning in bilaterale gesprekken, indien nodig, gemeenten 'stevig' aanspreekt.

Tegelijkertijd pleiten sommige externe gesprekspartners in gesprek met de rekenkamer voor een actievere provinciale rol als ambassadeur en innovator. Zij 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 m.b.t. agrarische bebouwing en bedrijventerreinen. Ook de beperkte uitvoeringscapaciteit werd als kwetsbaarheid benoemd, zowel bij de provincie als bij de partners, waardoor vraaggericht werken in de praktijk min of meer automatisch ontstaat.

De rekenkamer stelt vast dat het aandachtspunt uit 2022 gedeeltelijk is opgevolgd: de provincie heeft wel opvolging gegeven door gemeenten te ondersteunen, te stimuleren en te informeren, maar niet de intensivering gerealiseerd die door sommige partners werd bepleit. Dit is een bewuste en gemotiveerde keuze, die navolgbaar is (zie ook paragraaf 5.1.2 en 5.1.3).

5.1.6 Aandachtspunt voor toekomst 2: Verstevig enkele van huidige thema's en bekijk nieuwe

In de reflectie van 2022 wordt gesteld dat de huidige thema's uit de bestuursopdracht nog steeds actueel zijn en vastgehouden dienen te worden. Daarnaast noemden respondenten 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 (nieuwe verschijningsvormen van ondermijning of dadergroepen) tijdigesignaleerd worden en dat hierop wordt ingespeeld.

Vasthouden bestaande thema's, maar beperkte versteviging en verbreding

De provincie heeft de bestaande kernthema's van de actielijn *Veiliger buitengebied* de afgelopen jaren

zichtbaar vastgehouden. Zoals reeds opgemerkt is de ingezette lijn opnieuw geborgd in bestuursakkoord en beleidskader/uitvoeringsagenda (zie paragraaf 4.1). Daarmee laat de provincie zien dat zij de aanpak van ondermijning als een kwestie van lange adem ziet.

Versteving blijft in praktische zin beperkt. Wel zijn er binnen de bestaande thema's nieuwe of aanvullende initiatieven gestart, zoals de actualisatie van de risicotaxatietool, de inzet van drones binnen SSiB, de lobby voor een uniforme landelijke regeling voor de aanpak van drugsafval, en verschillende maatregelen gericht op de weerbaarheid van boeren (zie ook paragraaf 5.1.1). Daarmee wordt zichtbaar geïnvesteerd in doorontwikkeling.

Wat betreft nieuwe thema's: onderwerpen die in 2022 door partners werden genoemd, zoals jachthavens en regionale logistieke knooppunten, worden door de provincie wel gevolgd, maar zij ziet hierin geen trekkersrol. Uit een gesprek met de provincie blijkt dat deze domeinen primair bij politie, douane, Koninklijke Marechaussee en de RIEC's liggen, omdat daar de expertise, bevoegdheden en operationele capaciteit aanwezig zijn. Jachthavens zijn bovendien niet als prioritair thema benoemd. In het gesprek stelt de provincie dat zij zich richt op rollen die beter aansluiten bij haar kerntaken, zoals het buitengebied, een weerbare overheid en kennisontwikkeling. Enkele gesprekspartners van buiten de provinciale organisatie gaven in gesprek met de rekenkamer echter aan dat nieuwe verschijningsvormen van ondermijning het risico lopen minder goed in beeld te komen wanneer de provincie zich uitsluitend op deze kernthema's richt. Zij benadrukten daarom het belang om nieuwe thema's waar mogelijk te verbinden aan de bestaande kernthema's.

De rekenkamer stelt vast dat de provincie dit aandachtspunt uit 2022 deels heeft opgepakt: de bestaande thema's zijn vastgehouden en opnieuw bestuurlijk geborgd (opgepakt en navolgbaar ingevuld). Dit is in lijn met de door PS gemaakte keuze voor scenario 2 van de reflectie uit 2022 (bestendiging). Binnen die politieke opdracht is niet gestuurd op verbreding of opschaling naar nieuwe thema's, waardoor de afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke aanbeveling (versteving én nieuwe thema's verkennen) gemotiveerd en navolgbaar is. Daarbij speelt mee dat de provincie zelf geen voortrekkersrol ziet op deze nieuwe domeinen, maar kiest voor een aanvullende positie naast partijen met meer expertise en bevoegdheden. Enkele externe gesprekspartners hebben daarbij wel de kanttekening geplaatst dat nieuwe verschijningsvormen van ondermijning minder goed in beeld kunnen komen wanneer de provincie zich uitsluitend op bestaande kernthema's richt.

Van structurele versteving en duurzame borging is vooralsnog slechts in beperkte mate sprake (zie ook paragraaf 5.1.4). Dit komt doordat de financiering vaak kortlopend is, de personele capaciteit beperkt en wisselend en een integrale vorm van monitoring ontbreekt.

Het bijhouden van ontwikkelingen op het gebied van ondermijning gebeurt primair bij de RIEC's en binnen het team veiligheid van de provincie. Ook heeft de provincie financieel bijgedragen aan enkele extern uitgevoerde onderzoeken die zicht geven op problemen en prestaties op deelthema's.

5.1.7 Aandachtspunt voor toekomst 3: Vasthouden of intensiveren huidig beleid

In de reflectie van 2022 wordt 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.

Continuïteit verzekerd, intensivering uitgebleven

GS en PS hebben er in 2023 bewust voor gekozen de bestaande lijn voort te zetten. Nieuwe thema's zijn niet toegevoegd (zie paragraaf 5.1.6). 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 (zie paragraaf 5.1.3). De rekenkamer constateert dat het aandachtspunt uit 2022 hiermee is opgepakt en bestuurlijk bestendig. Intensivering is niet gerealiseerd, maar dit sluit aan bij de politieke keuze om de bestaande koers vast te houden.

5.1.8 Aandachtspunt voor toekomst 4: Portefeuilleverdeling politiek afwegen

In de reflectie van 2022 werd benadrukt dat de portefeuilleverdeling op het gebied van weerbaarheid / veiligheid en ondermijning tussen de commissaris van de Koning en de gedeputeerde niet objectief vast te stellen is, en daarom een politieke afweging vraagt. Er werd geen aanbeveling gedaan voor een specifieke richting, maar wel om dit onderwerp expliciet onderdeel van het gesprek te laten zijn.

Bestuurlijk ingevuld, maar in praktijk niet altijd helder

Na 2022 is gekozen om de bestaande mengvorm voort te zetten. Deze lijn en de 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 is vastgelegd in een zogenoemde 'kruisjeslijst' en gedeeld met PS.

Uit gesprekken met externe partners blijkt dat het onderscheid tussen de coördinerende rol van de commissaris van de Koning en de uitvoerende bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gedeputeerde niet altijd duidelijk is, waardoor soms onduidelijk is tot wie men zich moet richten.

De rekenkamer stelt vast dat het aandachtspunt uit 2022 hiermee is opgepakt en bestuurlijk is ingevuld. Tegelijkertijd blijft de helderheid in de praktijk achter, waardoor het risico bestaat dat de toegevoegde waarde van de portefeuilleverdeling onvoldoende wordt benut.

Bijlage 1 Aanpak onderzoek en afkortingen

Aanpak onderzoek

Doelstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamer bijdragen aan inzicht in de wijze waarop de provincie Noord-Brabant invulling geeft aan haar rol in de bestuurlijke aanpak van ondermijning, en of de daarmee beoogde doelen worden bereikt. De focus ligt op de inzet van de provincie op twee actielijnen: (1) de weerbare overheid en samenleving en (2) het veiliger maken van het buitengebied. In aansluiting hierop zijn twee onderzoekslijnen geformuleerd.

Onderzoeksvragen onderzoekslijn 1

- 1.1 In hoeverre zijn de van toepassing zijnde normen uit de Brabantse norm binnen de provincie geïmplementeerd?
 - Welke onderdelen zijn geborgd, en waar zijn nog hiaten of verbeterpunten?
- 1.2 Hoe is het Bibob-beleid binnen de provincie vormgegeven en hoe wordt het toegepast in de praktijk?
 - Zijn kwetsbare processen en sectoren in kaart gebracht en afgedekt?
 - Hoe worden aanvragen beoordeeld op risico's, ook wanneer er geen concrete signalen zijn?
 - Hoe wordt omgegaan met signalen van mogelijke ondermijning?
 - Welke controlemechanismen zijn aanwezig en hoe worden die in de praktijk toegepast?
 - In hoeverre worden signalen gedeeld, informatie uitgewisseld en samengewerkt met ketenpartners als Openbaar Ministerie, politie en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)?
 - Welke opvolgacties worden ondernomen bij vermoedens of vaststellingen van ondermijning?
- 1.3 Wat gaat bij bovenstaande in de uitvoering in de praktijk goed en wat zijn eventuele verbeterpunten? Te denken valt daarbij ook aan de juridische kwaliteit van (beleids)regels.
- 1.4 Worden beoogde doelen bereikt en wordt geleerd van de kwetsbaarheden voor ondermijning die eerder naar boven zijn gekomen bij de provincie of andere partijen in de keten? Bijvoorbeeld bij het opstellen van nieuwe regelingen, voorwaarden en beleid.

Onderzoeksvragen onderzoekslijn 2

- 2.1 Hoe heeft de provincie haar aanpak voor actielijn 2 voortgezet sinds juni 2022, denk bijvoorbeeld aan bijdragen aan weerbaarheid rond en sloop van leegstaande stallen en loodsen en ondersteuning van gemeenten? Welke veranderingen zijn sindsdien doorgevoerd en wat zijn de resultaten daarvan (zijn bijvoorbeeld nieuwe aandachtsgebieden toegevoegd, zoals jachthavens, is de kwetsbaarheid van de provinciale rolneming meegenomen bij eventuele wijzigingen in organisatorische inbedding)?
- 2.2 In hoeverre heeft de provincie (daarmee) opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit de reflectie van 2022 met betrekking tot het buitengebied en de aanbevelingen voor de andere actielijnen (zie hoofdstuk 5)?

Normenkader

Het normenkader dat de rekenkamer voor het onderzoek hanteert, heeft als doel een basis te bieden voor de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies (oordelen) en aanbevelingen. Het normenkader is in onderstaande tabel opgenomen. Het sluit aan bij de hierboven beschreven doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek.

Tabel B.1 Normenkader

Thema	Vraag	Normen
Interne weerbaarheid	1.1	De van toepassing zijnde normen uit de Brabantse norm zijn door de provincie geïmplementeerd.
	1.2	- Het provinciale Bibob-beleid sluit aan bij de uitgangspunten van de Brabantse norm en de wet Bibob. - De toepassing van het Bibob-beleid in de praktijk is in overeenstemming met het vastgestelde beleid. - Signalen van ondermijning worden herkend, opgevolgd en waar nodig gedeeld met ketenpartners. - Er zijn controlemechanismen aanwezig en deze worden aantoonbaar toegepast. - Betrokken provinciale medewerkers zijn aantoonbaar bekend met het Bibob-beleid en zich bewust van ondermijningsrisico's in hun werk. - De provincie heeft inzicht in knel- en verbeterpunten in de uitvoering in de praktijk.
	1.3	Er wordt geleerd van eerdere ervaringen, kwetsbaarheden voor en signalen van ondermijning die naar boven zijn gekomen bij provincie of andere partijen en deze krijgen een plek in nieuwe regelingen, voorwaarden en beleid.
	1.4	
Weerbaarheid buitengebied	2.1	- Alle relevante aanbevelingen uit de reflectie aanpak ondermijning (2022) specifiek met betrekking tot het buitengebied zijn opgepakt en, voor zover mogelijk, ingevuld. Met als thema's onder andere bijdragen aan weerbaarheid rond leegstaande stallen en ondersteuning van gemeenten (zie verder bijlage 1). - Eventuele afwijkingen daarvan zijn gemotiveerd en navolgbaar. - De provincie kan inzichtelijk maken welke voortgang is geboekt en welke resultaten sinds 2022 zichtbaar zijn in de aanpak van ondermijning in het buitengebied.
	2.2	

Methodiek

Voor de beantwoording van onderzoeksvragen voor beide onderzoekslijnen hebben we eerst een documentanalyse uitgevoerd. Ter verduidelijking of aanvulling hebben we naast en naar aanleiding van deze analyse schriftelijke vragen gesteld aan, en gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren en verschillende relevante betrokken partners.¹²⁸

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de bestudeerde documenten. Bijlage 3 bevat een overzicht van de gesprekspartners, die in verband met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) alleen met functienamen zijn opgenomen. Zie de [startnotitie](#) voor meer informatie over het onderzoek.

Deze conceptversie van het rapport van bevindingen is op 1 oktober 2025 aangeboden voor ambtelijk

¹²⁸ De rekenkamer heeft afgezien van het in de startnotitie voorziene casusonderzoek Bibob. Ze heeft hiervoor gekozen in verband met bepalingen omtrent geheimhouding en de verwachte beperkte toegevoegde waarde ervan (naast de documentanalyse en gesprekken).

wederhoor. Op 27 oktober 2025 ontving de rekenkamer de ambtelijke reactie van de provincie. Deze is door de rekenkamer besproken en verwerkt in de voorliggende definitieve versie.

Lijst van afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BPO	Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht
BRP	Basisregistratie Personen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CIO	Chief Information Officer
DigiD	Digitale Identiteit
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FTE	Full time equivalent (voltijdse werknemer)
GS	Gedeputeerde Staten
HISWA-RECRON	Ondernemersorganisatie voor bedrijven in de watersport en recreatie
IBT	interbestuurlijk toezicht
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
JADS	Jheronimus Academy of Data Science
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JustiD	Justitiële Informatiedienst
KPI	Key Performance Indicator (meetbare indicatoren)
LBB	Landelijk Bureau Bibob
LBV-plus	Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting
LO	Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies
LX	Eenheid Landelijke Expertise en Operaties
M&O	Misbruik en oneigenlijk gebruik
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
ODBN	Omgevingsdienst Brabant Noord
OM	Openbaar Ministerie
PS	Provinciale Staten
PVO	Platform Veilig Ondernemen
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
SBO	Strategisch Beraad Ondermijning

SNL	Subsidiestelsel Natuur en Landschap
SSiB	Samen Sterk in Brabant
TBO	Terreinbeherende organisatie
VAB	Vrijkomende agrarische bebouwing
VBG	Vereniging Brabantse Gemeenten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPT	Veilige Publieke Taak
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wmebv	Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer
WWL	Wonen, Werken, Leefomgeving
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

Bijlage 2 Geanalyseerde documenten

Geraadpleegde documenten provincie Noord-Brabant

- Beantwoording schriftelijke Statenvragen CDA, 'VAB impuls onafhankelijk', 23 april 2025
- Beantwoording schriftelijke Staten vragen BBB, 'Over een veilig en weerbaar buitengebied', 25 augustus 2025
- 'Beleidskader Toekomstbestendig bestuur', 8 maart 2024 en bijbehorende Statenmededeling
- Beleidsregel fraude Noord-Brabant en Fraudeprotocol
- 'Beleidsregel Omgevingsrecht 2023'
- 'Beleidsregel Wet Bibob Noord-Brabant 2022' en werkafspraken Bibob
- Concept protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen door PS en GS
- Diverse berichten op BrainS (intranetsite van de provincie)
- Gedragscode Handreiking vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen en integriteit
- Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten (2023) en Gedragscode integriteit voorzitter en leden van Gedeputeerde Staten (2024)
- Jaarverslag commissaris van de Koning Noord-Brabant 2022 en 2023
- Jaarverslag integriteit provincie Noord-Brabant 2021, 2022, 2023 en 2024
- Jaarverslag vertrouwenspersonen 2022, 2023 en 2024
- 'Masterplan interne weerbaarheid', februari 2021
- Memo gedeputeerde, 'Informatie uitvoering bestuursopdracht "Veilig en weerbaar Brabant"', 29 september 2021
- Memo gedeputeerde, 'Vitale Vakantieparken', 19 december 2022
- Memo gedeputeerde, '1-meting Vitale Vakantieparken', 4 december 2023
- Memo gedeputeerde, 'Ondersteuningsinstrumenten voor transitie van het buitengebied, met bijzondere aandacht voor VABimpuls', 27 juni 2025
- Omgevingsverordening Noord-Brabant, 2024
- Omgevingsvisie (2018), De kwaliteit van Brabant Visie op de Brabantse leefomgeving
- Provinciale begrotingen 2022, 2023, 2024 en 2025 en Perspectiefnota 2025
- Provinciale jaarstukken 2022, 2023 en 2024
- Reglement Meldpunt Integriteit en Weerbaarheid en Regeling meldingen integriteit
- Statenmededeling '3e wijziging Subsidieregeling opruiming drugsafval', 19 november 2024
- Statenmededeling Meldpunt integriteit 6 mei 2025.
- Statenmededeling 'Samen Sterk in Brabant: eindrapport BMC over toekomst groene boa's in Brabant', 25 februari 2025
- Statenmededeling 'Visie Samen Sterk in Brabant 2030', 21 december 2022
- Symposium weerbare overheid, 22 januari 2025. Terugblik op www.brabant.nl
- Uitvoeringsagenda Toekomstbestendig bestuur 2024-2027 en bijbehorende Statenmededeling
- <https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-weerbaarheid-veiligheid/>
- <https://publicaties.brabant.nl/symposium-weerbare-overheid-januari-2025/#block-6ab1f2a1-56e7-4c66-a032-98952db1e6b8>
- <https://www.tilburguniversity.edu/nl/actueel/persberichten/ana-barros-bijzonder-hoogleraar-ondermijning>
- <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/provincie-vereniging-brabantse-gemeenten/> (30 mei 2024)

Geraadpleegde literatuur en documenten overig

- Avans Hogeschool – Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht, *'Een kwetsbaar ambt. Over ondermijning en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers'*, september 2024
- Avans Hogeschool e.a.; Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA, *'Een vinger achter illegale dumpingen van drugsafval (projectvoorstel RAAK-publiek)'*, november 2023
- Belgian Science Policy Office (BELSPO), *'Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?'*, 2018
- Blatter, Iris & Toine Spapens, *'Ondermijning op het platteland. Problemen en aanpak'*, 2023
- BMC, *'Onderzoek naar de huidige en toekomstige inrichting van groene boas in Noord-Brabant'*, oktober 2024
- Brabant Advies, *'Beweging vanuit vertrouwen. Advies toekomst VABIMPULS'*, 28 juni 2023
- Broekhuizen, Jolijn, *'Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant'*, juni 2022
- Broekhuizen, Jolijn, Shanna Mehlbaum, Kyra van den Akker, *'De boer op. Quicksan van de Aanpak Veilig Buitengebied in Brabant-Zeeland'*, juni 2025
- Ginder (voorheen ZKA Leisure Consultants), *'Evaluatie Pilot Vitale Vakantieparken'*, oktober 2022
- Ginder, *'Vitaliteitsonderzoek vakantieparken Noord-Brabant. 1-Meting vakantieparken 2018-2023'*, november 2023
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), *'Coördinatietaak van provincies; Signalerend onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu'*, juli 2024
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), *'Onderzoek werking VTH-stelsel milieu: de coördinatietaak van de provincies'*, juli 2024
- IPO, *'Voorlopige consultatiereactie: Visie boa-bestel en boa-functie'*, zomer 2025
- Ministerie van Justitie en Veiligheid en samenwerkende partners, *'Rapportage over de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit'*, juni 2025
- Ipsos I&O in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *'Monitor Integriteit en Veiligheid 2024'*, Uitgevoerd door), december 2024
- Jaarverslagen SSiB 2021, 2022, 2023, 2024
- 'Slotverklaring Vlaams-Nederlandse Top', Gent, 1 april 2025
- Taskforce RIEC Brabant – Zeeland & Provincie Noord-Brabant, *'Brabantse norm weerbare overheid'*, 18 mei 2022
- Tilburg University, Universiteit Gent, Nationale Politie, *'Grensoverschrijdende samenwerking tegen ondermijnende criminaliteit in het Belgisch-Nederlandse grensgebied: 2018-2023'*, september 2024
- Tops, Pieter & Edward van der Torre, *'Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip'*, 2024
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019–2020, 35 764, nr. 3 (Memorie van toelichting)
- TwynstraGudde, *'Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondermijnende effecten daarvan op boeren en tuinders'*, oktober 2020
- WUR, *'Leefbaarheid op het platteland: uiteenlopen van idylles en werkelijkheden'*, 2020
- ZKA Leisure Consultants, *'Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant'*, oktober 2018
- Zuidelijke Rekenkamer, Vervolgonderzoek Informatieveiligheid Provincie Noord-Brabant (juli 2022)

Bijlage 3 Overzicht gesprekspartners

Provincie Noord-Brabant

- Coördinator Wet Bibob
- Senior jurist Bibob-eenheid
- Vier onderzoekers Bibob-eenheid
- Senior/strategisch inkoopadviseur Infrastructurele werken
- Juriste Inkoop en aanbestedingsrecht (Diensten en leveringen)
- Teamleider/opdrachtnemer Inkoop en Contractmanagement (Diensten en leveringen)
- Coördinator beheer en vastgoed
- Kwaliteitscoördinator Vastgoed
- Vakspecialist/senior vastgoed jurist
- Coördinator team Subsidies
- Senior beleidsmedewerker Veiligheid en Weerbaar Bestuur
- Programmamanager Kwaliteit Openbaar Bestuur
- Senior beleidsmedewerker OOV (Openbare Orde en Veiligheid)
- Beleidsmedewerker Ondermijning en Veiligheid
- Opdrachtnemer Natuurinclusief en gebiedsgericht
- Project- en programmamanager (transitie landbouw)
- Senior-beleidsmedewerker VTH (accountmanager vanuit provincie naar SSiB/ODBN)
- Strategisch beleidsmedewerker VTH

Brabantse omgevingsdiensten

- Jurist en accountmanager provincie Noord-Brabant Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
- Handhavingsregisseur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
- Accountmanager Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
- Relatiemanager Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
- Teammanager SSiB Omgevingsdienst Brabant-Noord

Natuurmonumenten

- Provinciaal Ambassadeur Noord-Brabant en Limburg
- Bestuurlijk vertegenwoordiger Natuurmonumenten

ZLTO

- Vertrouwenspersoon bij ZLTO
- Bestuurder ZLTO

Gemeente Meierijstad

- Senior-beleidsmedewerker OOV (weerbare boeren in het buitengebied)

PVO

- Platform Veilig Ondernemen (PVO). Projectleider bedrijventerreinen
- Projectleider Agrarisch Buitengebied, Jachthaven en Recreatiegebied

Politie

- Hoofd Operatiën van de politie Eenheid Oost-Brabant. Tevens lid stuurgroep PVO Zeeland West-Brabant

(Voorheen Taskforce) RIEC

- Beleidsmedewerker RIEC-Oost-Brabant (bedrijventerreinen)
- Programmadirecteur Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Tilburg NoordWest
- Kwartiermaker integrale aanpak zware criminele clusters RIEC Midden-Nederland

Avans Hogeschool

- Senior-onderzoeker lectoraat ondermijning (risicotaxatietool bedrijventerreinen)

Jheronimus Academy of Data Science (JADS)

- Bijzonder hoogleraar leerstoel datascience en AI in het domein van georganiseerde criminaliteit en ondermijning

Bijlage 4 Implementatie Brabantse norm door provincie

Tabel B4.1 Stand van zaken implementatie Brabantse norm door de provinciale organisatie, augustus 2025

Nr.	Aandachtspunt Brabantse norm	Acties provincie
Bewustwording en organisatie		
1.1	Partijen besteden binnen de eigen organisatie minimaal eens per jaar aandacht aan weerbaarheid en ondermijning. Dit doen zij organisatiebreed op het niveau van eigen medewerkers, bestuurders en raadsleden.	Eerste helft van 2025 is binnen de organisatie al meerdere keren aandacht besteed aan weerbaarheid en ondermijning, met activiteiten die zich organisatiebreed richtten op medewerkers, bestuurders en/of Statenleden: - Symposium 'Weerbare overheid: weerbaar in woelige tijden' (22 januari 2025). - Festival van de Weerbaarheid (april 2025). Tweejaarlijks vond ook plaats in '21 en '23. - Kennissessie Wonen, Werken en Leefomgeving (WWL; 15 april 2025): Zicht op ondermijning en de impact op leefbaarheid, economisch functioneren en ruimtelijke kwaliteit. Bijeenkomst om kennis en ervaringen te delen met verschillende teams binnen en buiten WWL. - College van GS: sessie morele oordeelsvorming (januari 2025) en sessie weerbaarheid / Veilige Publieke Taak (mei 2025). Voorbeelden van voor 2025: - Week van de Integriteit (vindt jaarlijks plaats o.a. december 2022 en 2021) waarin diverse publieke en private organisaties activiteiten organiseren om aandacht te vragen voor het belang van integriteit binnen en tussen organisaties en door individuen. De provincie is partner. - Verdiepende sessie april 2024 (WWL i.s.m. Avans Hogeschool en Taskforce RIEC): Wie heeft de sleutelrol bij ondermijnende criminaliteit in gebiedstransformaties? Medewerkers uit de disciplines ruimtelijke ontwikkeling, economische zaken en openbare veiligheid worden op casusniveau met elkaar verbonden en getraind in het herkennen en aanpakken van ondermijnende criminaliteit in een levensechte (nagebouwde) winkelstraat. - In 2024 en de jaren daarvoor is in de ambtelijke organisatie via workshops extra aandacht gegeven aan het thema weerbaarheid. Ook is er een e-learning (zie 1.2). - In 2024 hebben PS een bewustwordingssessie weerbaarheid/Veilige Publieke Taak gehad met medewerking van een agressie-expert. - Op BrainS (intranet provincie) is er een 'groep' Veilig en weerbaar Brabant. Op deze pagina staan relevante documenten, zoals de toolkit Bewustwording Ondermijning. Deze omvat bijvoorbeeld een app met onder andere een overzicht van meldpunten waar (vermoedens van) ondermijnende activiteiten direct kunnen worden gemeld.
1.2	Partijen besteden minimaal eens per jaar gezamenlijk –binnen het eigen district of basisteam – aandacht aan weerbaarheid en ondermijning.	N.V.T.
1.3	Partijen organiseren minimaal eens per jaar bewustwordingstrajecten voor dat jaar geprioriteerde eigen medewerkers, bestuurders en raadsleden. Het herkennen van signalen van ondermijning maakt hiervan onderdeel uit.	- Zie 1.1 - Daarnaast is er een door de provincie ontwikkelde e-learning integriteit en weerbaarheid (weerbaarheid, integriteit en ondermijning). Deze is via de WebAcademie te volgen: hoe om te gaan met bepaalde situaties op gebied van integriteit en ondermijning. - Nieuwe medewerkers en collega's waarvoor dat gezien hun taak van belang is volgen (tijdens het introductieprogramma verplicht) de workshop Samen weerbaar / cursus 'Vergroting weerbaarheid'. Ondermijning maakt hier onderdeel van uit (zie ook 4.10). - Eind 2022 is een afdeling overstijgende Klankbordgroep Weerbaarheid en Integriteit opgericht die tot voor kort elk kwartaal bijeenkwam. Actiehouders en andere betrokken collega's bespreken ontwikkelingen en reflecteren daarop. Onder andere met als doel om aandacht voor weerbaarheid (naar de toekomst toe) vast te houden.
1.4	Partijen nemen ondermijning op in het integrale veiligheidsplan en geven de aanpak verder vorm in het daarbij behorende uitvoeringsplan.	N.V.T. - Provincie stimuleert dit wel. Ambitie is om samen met beide Brabantse RIEC's en de Vereniging van Brabantse Gemeenten te stimuleren dat in 2027 minimaal 80% van de gemeenten in Brabant de aanpak van ondermijning als speerpunt noemt in het gemeentelijke veiligheidsbeleid. - Omgevingsdiensten (ODBN en ODZOB) besteden in hun strategische plannen aandacht aan het onderwerp ondermijning.
1.5	Partijen benaderen ondermijningsvraagstukken zoveel als mogelijk integraal. Afdelingen werken samen aan de aanpak van ondermijning en/of voeren projecten uit waarbij aandacht is voor ondermijning.	Met oog op een weerbare overheid en samenleving worden diverse provinciale (kern)taken over meerdere portefeuilles aangesproken: - Op het gebied van Bibob werken de afdelingen Inkoop, Subsidies, Vastgoed en de Brabantse Omgevingsdiensten intensief samen met team Bibob. - Op het gebied van Aanpak vitale vakantieparken werken de volgende afdelingen samen: Kwaliteit openbaar bestuur (KOB)/Veiligheid, WWL/ruimte en wonen, en Cultuur, Erfgoed, Sport en Vrije tijd. - Op het gebied van Tegengaan ondermijning bedrijventerreinen: KOB/Veiligheid en

Nr.	Aandachtspunt Brabantse norm	Acties provincie
		WWL/werklocaties. - Op het gebied van drugsafvallozingen: KOB/Veiligheid en Milieu/Bodem. - Op het gebied van Weerbare boeren bijvoorbeeld landbouw, WWL/ruimte en accountmanager SSiB. - Extern zie 1.6
1.6	Partijen werken samen met relevante publieke- en private partners in de aanpak van ondermijning.	De provincie zet in op veiligheid en weerbare overheid en samenleving (o.a. tegengaan ondermijning), waarvoor ze benadrukt dat samenwerking met en tussen alle decentrale besturen en het Rijk noodzakelijk is. Ze werkt daarbij samen met onder andere: - De twee Brabantse RIEC's: structurele samenwerking en financiering voor integrale aanpak. De provincie leverde in 2024 bijvoorbeeld ook een actieve inhoudelijke bijdrage aan de beleids- en uitvoeringsplannen van beide RIEC's. - De gemeenten. Vanuit het devies 'samen sterk tegen ondermijning' benadrukken de Vereniging Brabantse Gemeenten (VBG) en provincie het belang van onder andere uitvoering van de Brabantse norm. Mei 2024 bestendigden zij hun samenwerking op o.a. dit terrein (Kwaliteit openbaar bestuur). De Brabantse norm is opgenomen in samenwerkingsagenda 2024-2026. - Daarnaast met het Rijk (JenV en BZK (o.a. netwerk weerbaar bestuur en landelijk programma 'Stop agressie samen'), politie, Rijksrecherche, Belastingdienst, OM, Landelijk Bureau Bibob, IPO (netwerk ondermijning en weerbaarheid), Brabantse Omgevingsdiensten, Brabantse waterschappen en terrein behorende organisatie, SSiB, Platform Veilig Ondernemen (PVO), ZLTO (vertrouwenspersoon buitengebied), wetenschap (bijvoorbeeld deelname aan bijzondere leerstoel bij JADS, Tilburg University) en Avans Hogeschool. Zie ook hoofdstuk 4.
Informatiepositie en informatiebeveiliging		
2.1	Partijen zorgen ervoor dat hun interne informatiepositie op het thema ondermijning inzichtelijk wordt gemaakt en wordt ingezet in de ondermijningsaanpak. Dit doen zij door het gestructureerd en op juridisch verantwoorde wijze verzamelen, verwerken en delen van informatie waardoor informatie gestuurd gewerkt kan worden.	Stand van zaken onbekend
2.2	Partijen hebben een centraal intern meldpunt voor het ontvangen van signalen van ondermijning en dragen dit actief uit.	- Per 1 februari 2025 is een centraal meldpunt integriteit en weerbaarheid binnen de provinciale organisatie ingericht. Hoewel ook hier signalen van ondermijning gemeld kunnen worden, is het (meer) gericht op interne meldingen binnen de provinciale organisatie van ongewenst gedrag, integriteitsschendingen (w.o. fraude), klokkenluidersmisstanden en externe agressie. In bijbehorende Statenmededeling staat hiermee wordt tegemoetgekomen aan de eisen die voortvloeien uit de Basisnormen Integriteit en de Brabantse norm m.b.t. de meldingsprocedure van misstanden. - Er zijn op intranet (Brains) van de provincie al meerdere keren berichten over dit meldpunt verschenen (januari en juni 2025). Verder staat onder 'Weten en regelen' een beschrijving waar je terecht kunt en hoe het proces verloopt. Op de openbare website van de provincie staat een mailadres waar signalen kunnen worden gemeld: weerbaar@brabant.nl (waar met name vragen van gemeenten binnenkomen over (de aanpak van) ondermijning en vakantieparken). Ook staat op de website een meldpunt waar rommel en overlast in buiten- en natuurgebieden gemeld kunnen worden via de Milieuklachtencentrale (Meldpunt voor milieuklachten in Brabant en Zeeland - Milieu Klachten Centrale). Als de klacht hier niet thuishoort, verwijst de centrale door naar andere overheidsinstantie (gemeente, waterschap, etc.). De centrale is een samenwerking van de omgevingsdiensten van Noord-Brabant en Zeeland. De taken worden uitgevoerd namens deze gemeenten en provincies. Ook het telefoonnummer van SSiB komt uit op deze centrale. Verder worden burgers op de website verwezen naar de politie en Meld misdaad anoniem Houd misdaad uit je buurt - Brabant.
2.3	Partijen zorgen voor een intern periodiek overleg waarbij afdeling overstijgende signalen van ondermijning worden besproken.	- Het centrale meldpunt behandelt alle integriteitsmeldingen - In het kader van Bibob komen er soms ook signalen binnen bij de verschillende afdelingen die betrokken zijn (inkoop, vastgoed, subsidies, vergunningen en Bibob-team). Signalen worden door afzonderlijke afdelingen met het Bibob-team besproken. Bibob-team heeft inzicht in alle signalen, maar geen overleg tussen de Bibob-domeinen. - Tijdens de workshop voor nieuwe medewerkers worden afdeling overstijgende signalen besproken, workshop vindt 8-12 keer per jaar plaats. Dit gebeurt ook in de Klankbord-groep Weerbaarheid en Integriteit, maar die is al een tijdje niet bij elkaar gekomen.
2.4	Het verwerken van signalen gebeurt volgens een vastgesteld werkproces en de richtlijnen uit het 'Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensdeling'.	N.V.T. Het verwerken van meldingen integriteit en weerbaarheid gebeurt binnen de provinciale organisatie via een vastgesteld werkproces dat is vastgelegd in het Reglement Meldpunt integriteit en weerbaarheid Noord-Brabant, Regeling meldingen integriteit Noord-Brabant en Beleidsregel fraude Noord-Brabant.

Nr.	Aandachtspunt Brabantse norm	Acties provincie
2.5	Partijen beleggen de rol van informatiecoördinator bij een medewerker die signalen van ondermijning, het meldpunt en het werkproces coördineert.	Per 1 februari 2025 is de functie van integriteitscoördinator ingevuld. Deze functionaris coördineert het meldpunt integriteit en weerbaarheid, fungeert als centraal informatiepunt en bewaakt het werkproces rondom meldingen. Ook stemt de coördinator af met betrokken collega's en rapporteert over de uitvoering van het integriteitsbeleid. De integriteitscoördinator behandelt meldingen over medewerkers. De Beleidsadviseur Veilige Publieke Taak behandelt meldingen over derden (agressie en intimidatie). Daarnaast kunnen medewerkers terecht bij medewerkers team Veiligheid en bij vertrouwenspersonen (2024: 7 interne en 1 externe).
2.6	Partijen zorgen voor een periodiek overleg met de integrale overheidspartners waar signalen van ondermijning worden besproken.	N.V.T.
2.7	Partijen doorlopen de 'Zelfscan Verhogen Informatiepositie' onder begeleiding van Taskforce-RIEC om kansen in beeld te krijgen om de eigen informatiepositie structureel te verhogen en geven daar opvolging aan.	Provincie heeft de (zelf)scan niet gedaan
2.8	Partijen bevorderen bewustzijn in hun organisatie over een adequate en juiste informatiebeveiliging en werken daartoe actief samen met elkaar.	De provincie besteedt aandacht aan bewustwording informatiebeveiliging. Bijvoorbeeld in de workshop Samen Weerbaar van het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers. Maar ook in meerdere sessies op het Festival van de Weerbaarheid. Daarnaast verschijnen af en toe berichten op Brains (bedrijfsmededelingen) om aandacht te vragen voor informatieveiligheid of te waarschuwen voor bijvoorbeeld phishing-acties. Om de bewustwording te vergroten en weerbaarheid te testen werden in 2024 bijvoorbeeld ook (nep) 'phishing acties' uitgevoerd binnen de organisatie via mail of telefoontje ('voice phishing').
2.9	Partijen zorgen voor een minimaal jaarlijks overleg tussen hun Chief Information Security Officers (CISO) op het niveau van het eigen district of basisteam, om gezamenlijk te werken aan weerbaarheid ten aanzien van informatieveiligheid.	N.V.T.
2.10	Partijen voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO is gebaseerd op de actuele, internationale standaard voor informatiebeveiliging (NEN-ISO/IEC 27001 en 27002) en heeft risicomanagement als uitgangspunt.	Noord-Brabant was de eerste en enige provincie die voorjaar 2022 was gecertificeerd voor de Baseline Informatiebeveiliging Overheid en interprovinciale afspraken (NEN-ISO 27001).
Beleid en handhaving		
3.1	Gemeenten hebben in hun Algemene Plaatselijke Verordening (APV) minimaal de zogeheten 'ondermijningsartikelen' opgenomen (...).	N.V.T.
3.2	Wet Bibob Partijen zorgen voor geactualiseerd Bibob-beleid, waarin de overheidsbeslissingen zijn opgenomen die onder toepassing Wet Bibob vallen. Minimaal opgenomen, al dan niet via 'kan'-bepaling: 3.2.1. De volgende beschikkingen: a. Alcoholwet; b. Omgevingsvergunningen Wabo; c. Exploitatievergunningen conform APV; d. Subsidieaanvragen. 3.2.2. De volgende privaatrechtelijke overeenkomsten a. Vastgoedtransacties; b. Overheidsopdrachten	- Ja, voor zover van toepassing (zie ook hoofdstuk 3): 3.2.1 b en d 3.2.2 a en b
3.3	Partijen geven uitvoering aan het Bibob-beleid (zie 3.2) en alle daaropvolgende actualisering.	Zie 3.2. Uitvoering blijkt uit onderhavig rekenkameronderzoek. In 2024 werden in totaal 196 vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten gescreend.
3.4	Partijen beschikken over Bibob-medewerkers die voldoende zijn toegerust om uitvoering te geven aan de Wet Bibob en komen minimaal eens per jaar bijeen op het niveau van het district of basisteam om kennis en ervaringen uit te wisselen.	De provincie Noord-Brabant is één van de koplopers bij toepassing van de Wet Bibob. Zij zijn al jaren actief in de toepassing en de wet wordt structureel en risicogericht toegepast binnen alle terreinen waarop dat wettelijk gezien is toegestaan. Daarvoor is de provinciale Bibob-eenheid ingericht die vakkundig en zorgvuldig deze onderzoeken verricht. Er is continue uitwisseling van kennis en ervaring binnen de Bibob-eenheid.
3.5	Partijen zorgen dat medewerkers uit de beleidsdomeinen die aanvragen voor beschikkingen en overeenkomsten in behandeling nemen bekend zijn met het Bibob-beleid en de toepassing daarvan.	De Bibob-eenheid heeft per beleidsdomein specifieke werkafspraken vastgelegd. Periodiek worden de Bibob-domeinen bezocht door de Bibob-eenheid voor het uitwisselen van kennis en ervaring en in het kader van bewustwording (zie ook hoofdstuk 3).
3.6	Opiumwet (Wet Damocles) Gemeenten hebben geactualiseerd Damocles-beleid en voeren het consequent uit.	N.V.T.
3.7	Gemeenten beschikken over medewerkers die voldoende zijn toegerust om uitvoering te geven aan de Wet Damocles (...)	N.V.T.
3.8	Financiële weerbaarheid Partijen zorgen voor	Stand van zaken onbekend

Nr.	Aandachtspunt Brabantse norm	Acties provincie
	bewustwording bij de afdeling financiën (in het bijzonder debiteurenbeheer) over de risico's van openstaande vorderingen in relatie tot ondermijning.	
3.9	Partijen pakken openstaande bestuurlijke vorderingen (boetes, dwangsommen, leges, uitkeringen, etc.) in relatie tot ondermijning actief aan.	Stand van zaken onbekend - Provincie heeft wel een fraudeprotocol dat in 2024/2025 werd geactualiseerd. Bij een vermoeden van fraude doet de provincie aangifte, zodat de zaak strafrechtelijk kan worden onderzocht en vervolgd. Zo nodig worden afgegeven beschikkingen en onterechte betalingen teruggedraaid. - VTH/Omgevingsdiensten: algemene lijn is dat verbeurde dwangsommen / opgelegde boetes worden geïnd. Niet specifiek voor ondermijning.
3.10	Integrale uitvoeringskracht Partijen zorgen ervoor dat hun toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) getraind en opgeleid zijn in het herkennen van signalen van ondermijning.	- VTH/Omgevingsdiensten: bijvoorbeeld via werkinstructie Bibob. - Trainingen voor toezichthouders (boa's) via de RIEC's (Loods 12 in Tilburg)
3.11	Partijen zijn in staat monodisciplinaire controles uit te voeren bij aanpak van ondermijning en organiseren en/of nemen deel aan integrale controles.	N.V.T.
3.12	Partijen voeren minimaal jaarlijks een integrale controle uit met aandacht voor (signalen van) ondermijning	N.V.T.
3.13	Partijen organiseren interactieve kennisuitwisseling tussen boa's en toezichthouders over de aanpak van ondermijning.	- Opleidingen trainingen via de RIEC's (Loods 12 in Tilburg) - Georganiseerd in het verband van omgevingsdiensten en voor de groene boa's van SSiB in het bijzonder bij ODBN.
3.14	Minimaal eens per jaar komen partijen op het niveau van het district of basisteam bijeen om de inzet van het bestuurlijk instrumentarium te evalueren (...)	N.V.T.
Integriteit en veilige werkomgeving		
4.1	Partijen zorgen voor een actuele gedragscode (niet ouder dan vijf jaar) voor politieke ambtsdragers, gebaseerd op de meest recente wetgeving en handreikingen	- Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten Noord-Brabant 2023. - Gedragscode integriteit voorzitter en leden van Gedeputeerde Staten Noord-Brabant 2024.
4.2	Partijen bespreken het thema integriteit en netwerkbewustzijn – onder meer in relatie tot ondermijning – periodiek met politieke ambtsdragers. Dit doen zij naast het moment van het installeren minimaal eens per jaar.	- In het platform integriteit van PS zijn de verschillende fracties vertegenwoordigd. Het platform vervult een ambassadeursrol voor het thema integriteit voor de andere leden van PS. Mogelijke integriteitsvraagstukken die van invloed kunnen zijn op het functioneren van PS staan regelmatig op de agenda ter bespreking. Ook houdt het platform de Gedragscode integriteit PS actueel en organiseert ze bijeenkomsten voor Statenleden. Het platform komt zo'n drie keer per jaar bijeen. In 2023 heeft evaluatie plaatsgevonden. Statenbreed wordt jaarlijks aandacht besteed aan het thema integriteit. - Integriteit is een vast agendapunt aan het begin van iedere collegevergadering van GS. GS namen in januari 2025 deel aan een sessie over integriteit / morele oordeelsvorming.
4.3	Partijen laten voor kandidaat-bestuurders een risicoanalyse uitvoeren conform de meest recente handreiking van het ministerie van BZK.	- Bij de Provinciale Statenverkiezingen in 2011, 2015, 2019 en 2023 heeft de commissaris van de Koning integriteitstoetsen laten uitvoeren bij kandidaat-gedeputeerden. In 2022 is zo'n toets ook uitgevoerd na vertrek van een gedeputeerde bij de nieuwe kandidaat. - De volgende stappen zijn daarbij doorlopen: 1) Risicoanalyse uitgevoerd door Capra Advocaten (vragenformulier, bewustwordingsgesprek, analyse van de informatie, rapportage), 2) Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), 3) Gesprek kandidaat-gedeputeerde met commissaris van de Koning (CdK). Daar waar zakelijke of andere belangen van de kandidaat-gedeputeerde en / of hun familieleden de provincie raken of zouden kunnen raken, zijn afspraken gemaakt.
4.4	Partijen adviseren politieke partijen voor kandidaat raadsleden een risicoanalyse uit te voeren conform de meest recente handreiking van het ministerie van BZK.	- In het jaar voorafgaand aan de verkiezingen nodigt de CdK de voorzitters van Brabantse partijen, die mogelijk zullen gaan deelnemen aan de verkiezingen, uit voor een bijeenkomst. Tijdens die bijeenkomst wordt aandacht besteed aan integriteit/weerbaarheid in het algemeen en meer specifiek in relatie tot kandidaat-Statenleden. Dit is vastgelegd in het draaiboek voor de verkiezingen. - Voor de gemeenteraadsverkiezingen 2026 heeft o.a. de provincie het initiatief genomen voor een kennisvideo en toolbox met oog op een integere kieslijst/kandidaat Raadsleden
4.5	Partijen zijn alert op mogelijke integriteitsvraagstukken ten aanzien van de agenda's van het college en de gemeenteraad.	- College van GS: integriteit is een vast agendapunt in collegevergadering - PS: In algemene zin wordt hierover gesproken in het platform integriteit. Statenbreed wordt jaarlijks aandacht besteed aan het thema integriteit.
4.6	Partijen zorgen ervoor dat bij een vertrouwenspersoon en/of vertrouwenscommissie melding van mogelijke integriteitsschendingen kan worden gedaan.	Zie 2.2 en 2.5. Binnen de provinciale organisatie dienen formele meldingen van een vermoeden van een integriteitsschending te worden gedaan bij het meldpunt integriteit en weerbaarheid (de integriteitSCOördinator) en niet bij de vertrouwenspersonen (zie 4.15). De integriteitSCOördinator staat in verbinding met het platform integriteit van PS.
4.7	Partijen hebben een protocol waarin beschreven staat hoe te handelen bij (vermeende) schending	Concept protocol voor de omgang met (vermoedens van) integriteitsschendingen door PS en GS (beginselen en uitgangspunten van de handreiking van BZK zijn gehanteerd

Nr.	Aandachtspunt Brabantse norm	Acties provincie
	van integriteit.	- en nader toegespitst op de Brabantse situatie). - Regeling meldingen integriteit en Reglement Meldpunt Integriteit en Weerbaarheid.
4.8	Integriteit en gewenst gedrag van medewerkers Partijen zorgen voor een actuele gedragscode (niet ouder dan vijf jaar) voor medewerkers, gebaseerd op de meeste recente wetgeving en handreikingen.	Gedragscode provincie Noord-Brabant. Vastgesteld door directie op 12 augustus 2019; ook wel de gedragscode integriteit genoemd. Deze gedragscode is ouder dan vijf jaar en dient, gezien dit aandachtspunt van de Brabantse norm, geactualiseerd te worden.
4.9	Partijen besteden minimaal eens per jaar in de gehele ambtelijke organisatie aandacht aan het onderwerp integriteit en netwerkbewustzijn, onder meer in relatie tot ondermijning. Directie en leidinggevend hebben hierin een belangrijke rol.	- Zie 1.1. Daarnaast bijvoorbeeld extra aandacht bij verschijnen jaarverslag integriteit en tweemaaljaarlijks Festival van de weerbaarheid - Integriteit is onderdeel van het (jaarlijkse) Goede Gesprek tussen de medewerker en de H-manager.
4.10	Partijen besteden bij de eed- of belofteaflegging van nieuwe medewerkers en bij inhuur van (tijdelijke) medewerkers specifiek aandacht aan integriteit en netwerkbewustzijn, onder meer in relatie tot ondermijning.	- Nieuwe medewerkers worden tijdens het arbeidsvoorwaardengesprek geïnformeerd over de gedragscode integriteit die onderdeel uitmaakt van het personeelshandboek. - Ze leggen na indiensttreding de eed danwel belofte af, waarbij ze verklaren op zuivere en integere wijze in de functie te zijn gekomen en zo ook in de toekomst zullen handelen. - Een verplicht onderdeel in het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers is de workshop Samen Weerbaar. Onderdeel daarvan is ondermijning en waarvoor de provincie (medewerkers) weerbaar moeten zijn. Daarbij worden handvatten gegeven om integer te handelen en zo (beter) weerbaar te zijn. Een belangrijk onderdeel is het dilemma spel. Ook is het onderwerp informatieveiligheid onderdeel van het programma.
4.11	In de overeenkomst met ingehuurde en tijdelijke medewerkers is een clause met een geheimhoudingsplicht opgenomen.	In deze overeenkomst is een clause met geheimhoudingsplicht opgenomen. Daarnaast is er daarover ook een bepaling in algemene voorwaarden opgenomen die van toepassing worden verklaard.
4.12	Partijen benoemen functieprofielen/taakaccenten die kwetsbaar zijn voor integriteitsschendingen (hierna: kwetsbare functieprofielen) en zorgen ervoor dat minimaal bestuurders en medewerkers met kwetsbare functieprofielen bij aanvang dienstverband een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) overhandigen waaruit blijkt dat er geen bezwaar bestaat om de betreffende functie te vervullen. Dit wordt periodiek herhaald.	- Iedere medewerker die bij de provincie wil komen werken, moet een VOG overleggen. Dit geldt vanuit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid ook voor andere voor de provincie werkzame personen, ongeacht de contractvorm. Denk daarbij aan gedetacheerde medewerkers, payrollmedewerkers, ingehuurde medewerkers en stagiaires. In 2024 werden 400 VOG's aangevraagd door de provincie. - In 2024 werkten 310 medewerkers in aangewezen risico-gevoelige functies. Het melden van financiële belangen geldt voor alle medewerkers én externe inhuur. Voor medewerkers die een risicovolle functie bekleden of een bijzondere positie innemen geldt een meldplicht 'financiële belangen'. - Provincies stellen op dit moment (augustus 2025) een gezamenlijke voordracht op met het verzoek tot wijziging van de 'Regeling aanwijzing functies VOG-politiegegevens' (VOG-P). In eerste instantie voor medewerkers die werkzaamheden in het kader van de Wet Bibob verrichten. Later mogelijk ook voor andere functies. Een VOG-P is een VOG waarbij, naast justitiële documentatie (zoals een strafblad), ook altijd politiegegevens worden geraadpleegd.
4.13	Partijen onderkennen het belang van het gedegen screenen van (nieuwe) medewerkers die werkzaam zijn in het veiligheidsdomein en/of gerelateerd aan de ondermijningsaanpak. In ieder geval de medewerkers die toegang hebben tot RIEC-casus.	Op dit moment hebben alleen de Bibob-coördinator en één medewerker Veiligheid toegang tot documenten die onderdeel uitmaken van een RIEC-casus (via de applicatie RIEC-IS). Bibob-medewerkers zijn gescreend.
4.14	Binnen kwetsbare functieprofielen wordt gewerkt volgens het vierogenprincipe.	Ja
4.15	Partijen zorgen ervoor dat bij een vertrouwenspersoon of vertrouwenscommissie melding van mogelijke integriteitsschendingen kan worden gedaan.	- Met een vertrouwenspersoon kan over ongewenste omgangsvormen en integriteit worden gesproken, maar een formele melding van vermoeden van een integriteitsschending dient te worden gedaan bij de integriteitscoördinator / Meldpunt. Zie ook 4.6 - Gedragscode Handreiking vertrouwenspersoon ongewenste omgangsvormen en integriteit. Binnen de organisatie zijn meerdere vertrouwenspersonen aangewezen. Bij een vermoeden van een integriteitsschending kun je met een vertrouwenspersoon sparren over de kwestie die jou bezighoudt. De vertrouwenspersoon kan je informeren over de meldprocedure en je desgewenst hierin begeleiden of de integriteitsmelding, (...). Voor het melden van misstanden is de 'Regeling melden vermoedens van een misstand' van toepassing (ook wel de klokkenluidersregeling genoemd). - De vertrouwenspersonen hebben een rol in het signaleren van trends en adviseren van de organisatie ten aanzien van een veilig werkklimaat. Alle vertrouwenspersonen hebben een uitgebreide opleiding tot vertrouwenspersoon gevolgd en zijn lid van de Landelijke Vereniging van Vertrouwenspersonen. Waar nodig vindt bijscholing plaats. - Op intranet van de provincie laten de vertrouwenspersonen geregeld van zich horen.
4.16	Partijen hebben een meldingsregeling voor integriteitsschendingen en klachten en een protocol voor integriteitsonderzoeken. Partijen registreren incidenten en geven daar opvolging aan.	Zie 4.7, 4.15 en 2.2. Meldpunt integriteit en weerbaarheid (met regeling meldingen en reglement)

Nr.	Aandachtspunt Brabantse norm	Acties provincie
4.17	Veilige Publieke Taak Partijen hebben een actueel agressieprotocol en dragen dit actief uit.	Er is geen actueel agressieprotocol. Het huidige Protocol Agressie en Geweld is in april 2009 vastgesteld. Eind 2023 - begin 2024 zijn concept agressieprotocollen opgesteld, maar niet vastgesteld. Met de komst van de beleidsadviseur VPT is de actualisatie opnieuw opgepakt. Vaststelling agressieprotocol medewerkers/GS is voorzien in Q1-2026 en concept agressieprotocol PS wordt in oktober 2025 besproken in het Integriteitsplatform waarna (op enig moment) vaststelling in het Presidium volgt. Voor de Weginspecteurs is al een norm opgesteld en bekend bij GS. Voor deze specifieke groep is de norm: 'wordt het persoonlijk, tot hier en niet verder'.
4.18	Partijen laten intern en extern weten wat hun organisatienorm van acceptabel gedrag is en wat dit betekent voor de houding van bestuurders en medewerkers.	Zie 4.17
4.19	Partijen zorgen voor adequate beveiliging van hun bestuurders en medewerkers	- Het provinciehuis is beveiligd d.m.v. toezicht door gediplomeerde medewerkers en gecertificeerde technische voorzieningen. Medewerkers werken in het beveiligd gebied, bestuurders in het extra beveiligde gebied. - De werving van een Safety en Security Manager loopt (stand van zaken augustus 2025) - Wat bestuurders betreft: Alle gedeputeerden (die dit wilden) hebben een persoonlijk veiligheidsadvies gekregen (van het CCV) op basis van de Regeling Beveiligingsmaatregelen Decentrale Bestuurders (op 1 januari 2024 in werking getreden).
4.20	Partijen trainen hun bestuurders en medewerkers in het voorkomen van en omgaan met (digitale) agressie en geweld.	- Bestuurders: GS hebben in januari 2025 gesproken over de 'rode draden' uit de veiligheidsadviezen van het CCV (zie ook 4.19). Op 20 mei 2025 hebben GS deelgenomen aan een bewustwordingssessie rond het thema weerbaarheid/VPT. - Medewerkers: Augustus 2025 werkte de beleidsadviseur VPT samen met communicatie en leeradviseur aan een plan van aanpak.
4.21	Partijen stimuleren dat bestuurders en medewerkers elk voorval van (digitale) agressie en geweld melden en partijen registreren alle voorvallen.	Zie 1.1, 4.6, 4.9, 4.15 en 4.16. Dit wordt meegenomen in bewustwordingscampagne. Wat betreft registratie kijken provincies samen met het A&O-fonds provincies naar mogelijkheid tot herinvoering van het Provinciaal Agressie Registratiesysteem..
4.22	Partijen hebben (structurele) middelen beschikbaar in de begroting zodat er bij bedreiging van bestuurders en medewerkers, op advies van het OM en de politie, passende (fysieke) beveiligingsmaatregelen getroffen kunnen worden.	De kosten van (extra) inzet van beveiligingsmedewerkers en voorzieningen in het provinciehuis komen ten laste van het programma Facilitaire Dienstverlening. De kosten van fysieke beveiliging leden GS, voortvloeiend uit het advies van de veiligheidsadviseur van het CCV, komen ten laste van het programma Ondersteuning Bestuur en Management.
4.23	Partijen reageren binnen 48 uur naar de dader die (digitale) agressie en geweld heeft gebruikt tegen hun bestuurder of medewerker en bevorderen het (laten) doen van aangifte van strafbare feiten. Aangiftes of meldingen worden door politie en OM conform het protocol VPT opgepakt.	Zie 4.17. Het reageren binnen 48 uur is niet opgenomen in het huidige agressieprotocol uit 2009 maar wordt wel meegenomen in de norm en het protocol Veilige Publieke Taak dat in ontwikkeling is.
4.24	Partijen verhalen de schade op de dader en verlenen nazorg aan bestuurder of medewerker die slachtoffer is van (digitale) agressie en geweld.	Dit wordt benoemd in de bijlage bij het agressieprotocol.
Communicatie		
5.1	Partijen hebben een interne en externe communicatiestrategie gericht op bewustwording ter versterking van de weerbaarheid, onder meer in relatie tot ondermijning.	- Extern: informatie op de provinciale website, tv-serie Brabant onder de Radar inclusief social media (2022) en het vervolg daarop: Brabant op de Radar (start najaar 2025). Verder is de provincie partner in de Risk Factory, gericht op leerlingen groep 8 basisschool en vanaf september 2025 ook op senioren met specifieke scenario's. - Intern: o.a. via een groep op BrainS en de beleidsadviseur VPT werkt momenteel (augustus 2025) samen met communicatie en leeradviseur aan een plan van aanpak (o.a. bewustwordingscampagne)
5.2	Partijen communiceren zelf en samen met partners in de aanpak van ondermijning over casuïstiek, uitkomsten van integrale controles en interventies, (openbare deel) besluiten Bibob-procedures, veranderende wet- en regelgeving (...)	Veelal N.V.T. Over Bibob(-procedures) wordt jaarlijks verslag gedaan in het jaarverslag van de commissaris van de Koning. Verder zit de rol van de provincie in het ondersteunen van gemeenten in het versterken van hun weerbaarheid en bij geprioriteerde thema's (bijvoorbeeld vakantieparken en bedrijventerreinen binnen actielijn 2 Veilig Buitengebied).
5.3	Partijen stimuleren door middel van communicatie bewustwording en signalering van ondermijning bij de lokale bevolking, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.	- De provincie stimuleert bewustwording via (publieks)informatie op de provinciale website (via Bestuurlijke weerbaarheid en veiligheid - Brabant). - Ook stimuleert ze gemeenten, bijv. bij implementatie van de Brabantse norm Dit is bijvoorbeeld een vast gespreksonderwerp tijdens ambtsbezoeken van de commissaris van de Koning. Ook de kwaliteit van het openbaar bestuur en het thema integriteit komen geregeld aan de orde tijdens werkbezoeken en bij andere gelegenheden.