Ondertussen in het buitengebied

Bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit



Veer KRACHTIG BESTUUR in Brabant

Inhoud

Vooraf **3**

1 Inleiding **5**

2 Onderzoek naar handreikingen voor bestuurskracht **7**

3 Waar gaat ondermijning in het buitengebied over? **11**

4 Bestuurskracht en ondermijnende criminaliteit **15**

5 Hoe gemeenten werken aan bestuurskracht **19**

Pijler 1: Bestuurlijk bewustzijn *19*

Pijler 2: Bestuurlijke verankering en weerbaarheid *22*

Pijler 3: Organisatorische verankering *27*

Pijler 4: Samenwerking en maatschappelijke coalities *30*

Pijler 5: Instrumentarium *33*

6 Hoe provincies bijdragen aan bestuurskracht **37**

7 Vervolgaanpak **47**

Bronnen **49**

Definities **51**

Begeleidingscommissie **52**

Vooraf

Weerbare overheid: een weerbarstige praktijk

Ontkennen dat er grote maatschappelijke problemen zijn met ondermijnende criminaliteit, ook in het buitengebied, is onmogelijk. Dat de overheid in de bestuurlijke aanpak een belangrijke rol heeft te vervullen evenmin. En toch. In de praktijk valt het nog niet mee om te komen tot een daadkrachtige aanpak. We zien veel 'meer van hetzelfde': nog harder inzetten op het strafrechtelijk instrumentarium. Onontkoombaar en noodzakelijk, maar niet afdoende. Integraler, slimmer en creatiever moet het worden. Maar hoe dan? Lokale bestuurders lopen in de dagelijkse praktijk regelmatig tegen muren en andere barrières op.

(On)bewust onbekwaam

Er is altijd wel een reden te vinden om niks te doen, om weg te kijken. Het niet willen verstoren van historisch gegroeide sociaal-culturele mores en netwerken, het economisch belang van lokale ondernemers die de grens opzoeken en daar soms overheen gaan, bedreiging en intimidatie. Colleges waar – vaak onuitgesproken – het veiligheidsbelang botst met het economisch belang. Integriteit en imago van lokaal bestuur staan op het spel.

De eenzame crimefighter

Iedereen kent de berichten over de miljarden die in de criminele economie omgaan. Een schril contrast met de capaciteit en budgetten die in de gemiddelde gemeente beschikbaar zijn. Bestuurderskracht is een wezenlijk onderdeel van bestuurskracht, maar de strijd is binnen de gemeentelijke veiligheidskolom alleen nooit te winnen. Het kan niet anders dan dat de oplossing óók buiten die kolom ligt. Verbreding, doelvervlechting, samenwerking: veiligheid als vanzelfsprekend onderdeel van andere thema's en partijen. Maar dáár waren zij toch niet van?

Criminelen opereren niet volgens de logica van de overheid

De overheid is in transitie. Een samenleving die een groter beroep doet op burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vraagt om responsieve en veerkrachtige publieke organisaties. Deze wendbare organisaties werken van buiten naar binnen: ze zijn ontvankelijk voor informatie en signalen en kunnen zo nodig snel en flexibel inspelen op ontwikkelingen. Denken en handelen in de geest van criminele activiteiten is vreemd, onwennig of zelfs not done. Maar ook onontkoombaar. Verkokerd beleid, budgetten en capaciteit frustreren een weerbare overheid.

De onwinbare race

Altijd een stap te laat, onvoldoende mensen, tekortschietende middelen. Dat de aanpak van ondermijnende criminele activiteiten een ingewikkelde en van lange adem is, is evident. Het veronderstelde gebrek aan effectiviteit van de bestuurlijke aanpak dreigt ondermijnend te werken. De bestuurlijke aanpak wordt zinloos als het idee wordt verlaten dat deze effectief kan zijn. Echt zicht op de effectiviteit is er echter nauwelijks; het per definitie fuzzy karakter van de criminele activiteiten lijkt ervoor te zorgen dat ook het beeld van wat effectiviteit überhaupt behelst ook fuzzy is.

1 Inleiding

Een openbaar bestuur dat niet in staat is doeltreffend op te treden tegen fenomenen van georganiseerde criminaliteit en ondermijning, verliest uiteindelijk het vertrouwen van de burgers die geacht worden te zijn beschermd tegen de daarmee gepaard gaande uitwassen van geweld, willekeur, valse concurrentie en gevoelens van onveiligheid. Veiligheid is voor burgers een constante factor als het gaat om maatschappelijke waarden en prioriteiten.

Als bovendien lokale bestuurders en raadsleden in hun functioneren worden bedreigd door criminele netwerken, dan is de democratie zelf in gevaar. Als er één maatschappelijk probleem is dat vraagt om de ontwikkeling van bestuurskracht dan is het wel ondermijnende criminaliteit.

Bestuurskracht is een ingewikkeld thema, met vele kanten. Veel succesfactoren en misschien nog wel veel meer faalfactoren. Bestuurskrachtig optreden is het resultaat van de complexe wisselwerking tussen verschillende aspecten: bestuurlijk bewustzijn, bestuurlijke verankering, organisatorische verankering, samenwerking en maatschappelijke coalities en inzet van instrumentarium.

Een algemeen recept voor succes is er niet, schakelkracht tussen deze aspecten is nodig om bestuurskrachtig en effectief op te kunnen treden. Er zijn wel handreikingen te doen, suggesties vanuit de bestaande praktijk. Want die praktijk laat zien dat er méér te halen is uit de aanpak van ondermijnende criminele activiteiten.

Op veel plekken in Brabant werken gemeenten aan hun bestuurskracht om de dilemma's rondom de aanpak van ondermijnende criminele activiteiten te overwinnen. Hun verhalen kunnen andere gemeenten wellicht helpen in hun zoektocht.

De aanpak van ondermijning in het buitengebied is verhoudingsgewijs nog niet zo ver ontwikkeld. Steden en dorpen staan veelal nog centraal in de aanpak. In het buitengebied is evenwel sprake van uiteenlopende plekken die bij uitstek een gelegenheidsstructuur bieden waar vormen van criminaliteit zich kunnen manifesteren. Bovendien lijkt er sprake te zijn van verplaatsing van criminele activiteiten van stedelijk naar landelijk gebied. Steeds meer gemeenten worden ermee geconfronteerd. De problematiek in het buitengebied vraagt om een specifieke focus en werkwijze van betrokken partijen.

2 Onderzoek naar handreikingen voor bestuurskracht

Aanleiding: afspraak om lokale bestuurskracht thematisch in beeld te brengen

De directe aanleiding voor dit onderzoek vormt het huidige Bestuursakkoord van de provincie Noord-Brabant waarin de ambitie is verwoord om samen met de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) de kwaliteit van de Brabantse gemeenten integraal en voor alle Brabanders in beeld te brengen.

De provincie en de VBG hebben ervoor gekozen om in het kader van het Programma Veerkrachtig Bestuur in Brabant te komen tot een verdere uitwerking. Afgesproken is om binnen deze bestuursperiode elk jaar een thema te kiezen waar zowel gemeenten als provincies mee van doen hebben en vervolgens in beeld te brengen op welke wijze ze, ten aanzien van de gekozen thema's, hun rol uitoefenen. Concreet gaat het erom dat aanschouwelijk wordt gemaakt op welke wijze men uitvoering geeft aan het betrokken taakveld of werkt aan een opgave vanuit de optiek van bestuurskracht.

Het onderhavig onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de VBG door BMC Advies in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). We hebben onderzoek gedaan naar de bestuurskracht van gemeenten bij de bestuurlijke aanpak van ondermijning in het buitengebied, specifiek in relatie tot recreatieparken, leegstaande gebouwen en andere kwetsbare locaties.

Het onderzoek richt zich op twee sporen:

A. De wijze waarop gemeenten in Brabant een rol pakken in de aanpak van de ondermijnende criminaliteit in het buitengebied bezien door de bril van bestuurskracht.
B. De wijze waarop de provincies Noord-Brabant, Zeeland, Limburg en Gelderland hun rol vervullen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit in het buitengebied en de manier waarop provincies en gemeenten elkaar daarbij versterken.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit bestuurders en adviseurs die dagelijks te maken hebben met ondermijnende criminaliteit en vertegenwoordigers van de opdrachtgevers, Provincie Noord-Brabant en VBG. De onderzoekers danken de begeleidingscommissie voor hun niet aflatende constructieve houding en waardevolle bijdragen.

Doelstelling: handreikingen voor de ontwikkeling van bestuurskracht

De doelen van het onderzoek zijn als volgt:

- Inzicht verschaffen in de realiteit en omvang van ondermijnende criminaliteit in het landelijk gebied;
- Inzicht verschaffen in succesvolle en minder succesvolle aanpakken van specifieke ondermijnende criminaliteit uit oogpunt van bestuurskracht, zoals die zich voordoet op recreatieparken, leegstaande panden en kwetsbare locaties in het landelijk gebied;
- Inzicht verschaffen in factoren gerelateerd aan bestuurskracht die aanpakken succesvol of juist niet succesvol maken;
- Handvatten te krijgen voor een vervolgaanpak.

Vanuit de bestuurskrachtbenadering geven we handreikingen om méér te halen uit de gezamenlijk bestuurlijke aanpak dan nu het geval is.

Reikwijdte: bijdrage aan voortgaand debat met focus op bestuurlijk spoor

Het onderzoek richt zich op de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit in het buitengebied. De focus ligt op de bestuurlijke aanpak. Daar waar het bestuurlijk spoor raakt aan de justitiële, fiscale en maatschappelijke sporen zijn deze ook betrokken. Ze worden evenwel verder niet uitgediept. De aanpak door andere partners, zoals politie, Openbaar Ministerie en Belastingdienst valt eveneens buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Ondermijnende criminaliteit kan rekenen op warme belangstelling uit praktijk en wetenschap. In Noord-Brabant heeft de Taskforce Brabant Zeeland als aanjager veel in gang gezet rondom de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, eerst in de vijf grote steden, later ook daarbuiten. Het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) stimuleert en ondersteunt de samenwerking tussen verschillende partners bij de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het RIEC publiceert regelmatig over onderzoeken en praktijkervaringen.

Ook landelijk wordt veel gepubliceerd over het onderwerp. In dit onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van actuele gegevens uit de Monitor Bestuurlijke Aanpak van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dit onderzoek voegt in tweeërlei opzicht daaraan toe: door de keuze voor bestuurskracht als invalshoek komt specifiek de rol van het lokaal en provinciaal bestuur in beeld. Door de focus op het buitengebied te leggen, een tot nu toe minder expliciet belicht onderdeel van de samenleving. Hiermee biedt dit onderzoek een nieuwe bouwsteen in het voortgaande debat over bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Onderzoeksverantwoording

We hebben in dit onderzoek gesproken met meer dan 50 betrokken bestuurders en medewerkers om zicht te krijgen op de factoren die het verschil maken bij een robuuste inzet tegen ondermijning in het buitengebied. We spraken Burgemeesters, gemeentesecretarissen, medewerkers Openbare Orde en Veiligheid en projectleiders van 10 Brabantse gemeenten. Hun ervaringen bespraken we met betrokkenen van het RIEC, politie-eenheden en omgevingsdiensten. Bij de vier provincies spraken we met (groepen) medewerkers, waaronder adviseurs veiligheid, integriteit, ruimtelijke ontwikkeling, milieu, toezicht en handhaving economie en recreatie.

Het beeld van de aard en omvang van ondermijning in het buitengebied in Brabant is samengesteld uit geanonimiseerde paragrafen uit de ondermijningsbeelden van de politiedistricten Markiezaten, Eindhoven, De Baronie, Hart van Brabant en de Basisteams van Peelland, Dommelenstroom, 's-Hertogenbosch, Meierij, Maasland en Maas & Leijgraaf. In gesprekken met accountmanagers van het RIEC zijn de beelden aangevuld.

We reflecteren op de praktijkervaringen van onze gesprekspartners en combineren die met inzichten uit recente studies en publicaties over dit onderwerp.

We hebben verder gebruik gemaakt van inzichten uit een eind 2016 afgerond onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze periodieke Monitor Bestuurlijke Aanpak schetst een beeld van de stand van zaken rondom de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in 2016. We hebben het onderliggende conceptueel model van de WODC Monitor benut als bron voor de beschrijving van aspecten van bestuurskracht.

Van belang is te melden dat de WODC Monitor zich niet specifiek richt op (de drie onderscheiden locaties in) het buitengebied. Aan het WODC onderzoek in 2016 hebben 46 Brabantse gemeenten deelgenomen, circa 70% van het totaal. De vragenlijsten zijn ingevuld door medewerkers van gemeenten, aanvullend zijn bestuurders en ketenpartners geïnterviewd.

De gegevens uit de Monitor Bestuurlijke Aanpak zijn aan ons verstrekt door het WODC. Het WODC kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de volledigheid, correctheid en het gebruik van de verstrekte gegevens.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In *hoofdstuk 3* verkennen we de ondermijningsverschijnselen die hier centraal staan: ondermijning op en rond recreatieparken, leegstaande gebouwen en andere kwetsbare locaties in het buitengebied.

- In *hoofdstuk 4* werken we vervolgens het begrip bestuurskracht uit aan de hand van de volgende vijf pijlers: bestuurlijk bewustzijn, bestuurlijke verankering en weerbaarheid, organisatorische verankering, samenwerking en maatschappelijke coalities en instrumentarium.

- *Hoofdstuk 5* bevat onze analyse van de bestuurskracht van gemeenten bij de aanpak van ondermijning in het buitengebied. We gaan voor elk van de onderscheiden pijlers na wat de opgave is, welke knelpunten en dilemma's zich voordoen in de huidige praktijk en welke handreikingen er uit die praktijk naar voren komen.

- In *hoofdstuk 6* brengen we het handelingsrepertoire van provincies in beeld. We benoemen vanuit de praktijk in de provincies Zeeland, Gelderland, Limburg en Noord-Brabant aangrijpingspunten voor de provincie Noord-Brabant om de rol in het ontwikkelen van lokale bestuurskracht verder te ontwikkelen.

- *Hoofdstuk 7* bevat een voorstel voor de vervolgaanpak: hoe kunnen gemeenten en provincie aan de slag met de ontwikkeling van bestuurskracht vanuit de bevindingen van dit onderzoek?

- De *bijlagen* bevatten een overzicht van gebruikte bronnen, definities en samenstelling van de begeleidingscommissie.

3 Waar gaat ondermijning in het buitengebied over?

Om een beeld te krijgen van hoe gemeenten bestuurskracht ontwikkelen in hun aanpak van ondermijnende criminele activiteiten hebben we ons gericht op drie soorten locaties. Op deze plekken kunnen zich – juist door hun aard en karakter – ondermijningsverschijnselen voordoen. Het gaat om recreatie- en vakantieparken, leegstaande gebouwen en andere kwetsbare locaties in het buitengebied, zoals natuurgebieden.

De drie locaties hebben gemeen dat het plekken betreft waar zich bepaalde aspecten van ondermijnende criminaliteit kunnen manifesteren. Ze bieden een gelegenheidsstructuur door het verhullende en camouflerende karakter. Essentieel daarbij is dat betrokken ondernemers, eigenaren en beheerders weliswaar mogelijk in actieve verbinding staan met betreffende criminele organisaties, maar dat hun rol daarbij veelal ten hoogste faciliterend is: zij maken in de meeste gevallen geen deel uit van de kern of directe kring daaromheen van de betreffende ondermijnende criminaliteit.

Ondermijnende criminaliteit zorgt voor vermenging tussen de onder- en bovenwereld. Voor hun business zijn criminelen afhankelijk van allerlei legale voorzieningen en sectoren in de bovenwereld. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de noodzakelijke legale logistieke voorzieningen, infrastructuren, technische expertise en de overheid als vergunningverlener.

Recreatie- en vakantieparken: een kwart heeft vitaliteitsproblemen
Recreatie- en vakantieparken zijn - zoals de naam aangeeft - primair voorzieningen binnen de toerisme- en vrijetijdssector. Het doel van de ondernemers in de sector is het aanbieden van aantrekkelijke producten die voldoende omzet genereren om de continuïteit van de onderneming te borgen. Voor overheden en maatschappelijke partijen kunnen deze parken een bijdrage leveren aan de kwaliteit en vitaliteit van de lokale en regionale economie.

Op diverse plekken in Nederland is gebleken dat de focus van recreatieondernemers op toerisme en vrije tijd onder druk staat, onder invloed van overaanbod en veranderende consumentenvoorkeuren. Verpauperde vakantieparken zijn kwetsbaar door de komst van nieuwe luxere recreatieparken die beter aansluiten bij de vraag. In een zoektocht naar inkomsten accepteren ondernemers permanente bewoning. In een neerwaartse spiraal worden sommige parken een verzamelplek voor sociale problemen en criminaliteit. Van de parken in Nederland kampt 25 tot 30 procent nu al met vitaliteitsproblemen (Dings, 2016).

Onderzoeken en controle- en handhavingstrajecten laten zien dat zich op parken misstanden en overtredingen voordoen met verbindingen met ondermijnende criminaliteit. Dit geldt vanzelfsprekend lang niet voor alle parken, maar het beeld van alle betrokken partijen is wel dat dit fenomeen een harde kern heeft en een flinke omvang.

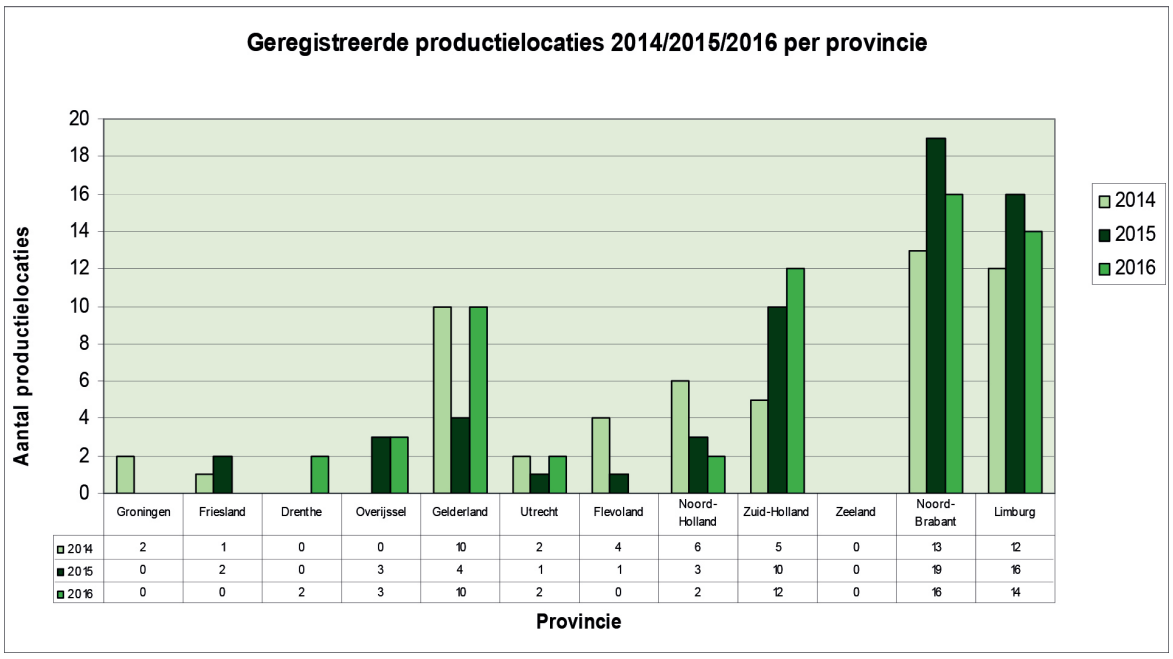
Uitingen en signalen van verbindingen met ondermijnende criminaliteit zijn bijvoorbeeld:

- illegale (permanente) bewoning, onder meer door arbeidsmigranten en clientèle van zorginstellingen;
- in het geval van huisvesting van arbeidsmigranten kunnen malafide uitzendbureaus een rol spelen; de combinaties van afhankelijkheden die zich daarbij soms voordoen, zijn te duiden als mensenhandel;
- aan drugscriminaliteit gerelateerde fenomenen zoals hennepplantages, productiesites van synthetische drugs, opslag en handel;
- verblijf van 'Top X-cases' van politie, justitie en bestuur;
- verblijf van daders/dadergroepen mobiel banditisme.

Leegstaande gebouwen en panden: omvangrijk arsenaal komt beschikbaar

In Brabant staat momenteel circa 2 miljoen m2 agrarische bedrijfsgebouwen leeg. Dit is 10% van de huidige omvang van agrarische gebouwen. De prognose voor de toekomst is dat de omvang nog groter wordt en er tot 2030 bijna 4 miljoen m2 lege agrarische bedrijfsgebouwen bijkomt in Noord-Brabant. Tot aan 2030 wordt verwacht dat er nog eens 4.500 bedrijven op circa 5.000 locaties zullen stoppen. Dit is ongeveer 40% van het huidige aantal agrarische bedrijven.

Leegstand in het buitengebied kent verschillende achtergronden. Betreffende eigenaren - vaak agrarische ondernemers – zijn bijvoorbeeld gepensioneerd, hebben de focus binnen hun bedrijfsvoering verlegd, of hebben gekozen voor een ander type onderneming dan wel arbeidsbetrekking. Vast staat dat leegstand in agrarisch gebied een symptoom is van verslechterende financieel-economische omstandigheden van ondernemers. Factoren zoals schaalvergroting in de sector, nieuwe regelgeving (onder andere met betrekking tot milieu) en verplaatsing naar lage lonen-landen spelen een rol.



	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Gelderland	Utrecht	Flevoland	Noord-Holland	Zuid-Holland	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg
2014	2	1	0	0	10	2	4	6	5	0	13	12
2015	0	2	0	3	4	1	1	3	10	0	19	16
2016	0	0	2	3	10	2	0	2	12	0	16	14

Figuur: dumplocaties per provincie, 2014 – 2016 (bron: Landelijke Eenheid, 2016)

De leegstaande gebouwen – ook wel vrijkomende agrarische bebouwing of VAB's genoemd – spelen een rol bij bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit, in het bijzonder rond de productie van hennep en synthetische drugs. Ook zien we verbanden met illegale huisvesting van onder meer arbeidsmigranten door malafide uitzendorganisaties. Net als voor de recreatieparken geldt ook voor de VAB's dat er lang niet altijd sprake is van verbindingen met ondermijnende criminaliteit. Maar het beeld van betrokken partijen is wel dat er een significante kans is op dergelijke verbindingen, ook in de provincie Noord-Brabant.

Overige kwetsbare locaties: Noord-Brabant koploper in dumpingen

De derde locatie in het onderzoek is minder afgebakend dan de twee voorafgaande. Het gaat om natuurgebied en agrarisch gebied, in bezit en beheer van uiteenlopende partijen.

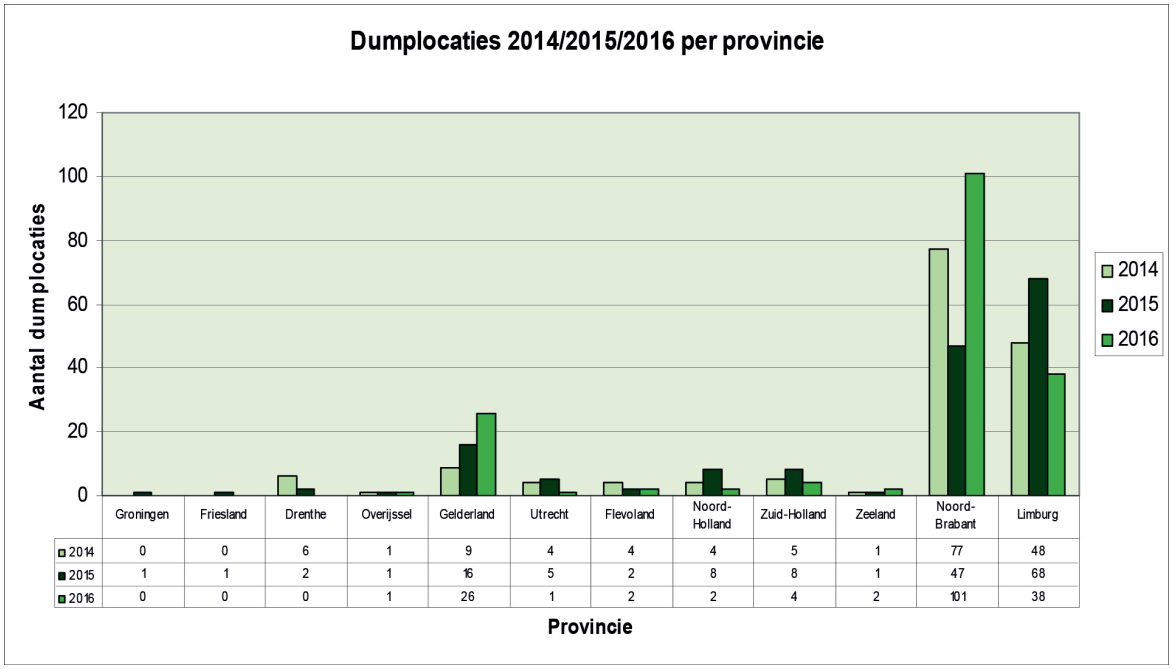
Met ruim een half miljoen hectare beslaat de provincie Noord-Brabant een achtste van de oppervlakte van ons land. Er wonen ruim tweeëneenhalf miljoen mensen en daarmee is de provincie dichter bevolkt dan het gemiddelde van Nederland: 486 inwoners per km2 tegenover 449 inwoners per km2 in Nederland. De Brabantse bevolking woont in een mozaïek van dorpen en steden in een gevarieerd landschap. Het aandeel van de bebouwing is hoger dan gemiddeld, maar dat geldt ook voor de gronden in agrarisch gebruik en het aandeel natuur en bos in Brabant.

	Noord-Brabant		Nederland	
	%	(ha)	%	(ha)
Verkeer	3.5	17.847	2.8	117.602
Bebouwd	11.8	60.126	8.4	350.161
Semi-bebouwd	1.4	6.870	1.2	51.202
Recreatie	2.7	13.690	2.4	98.834
Agrarisch	60.7	308.569	54.5	2.264.376
Bos en natuur	16.6	84.250	11.7	486.528
Binnenwater	3.3	16.824	8.8	366.121
Buitenwater	0	(-)	10.1	419.483
Totaal	**100**	**508.176**	**100**	**4.154.307**

Figuur: grondgebruik in Noord-Brabant (bron: Rijksvastgoedbedrijf, 2016)

Dumping van drugsafval is één van de meest in het oog springende problemen op dit type locatie. Ook vinden er illegale feesten, crosswedstrijden, stroperij en diefstal van groot (landbouw)materieel en incidenteel een afrekening plaats.

Noord-Brabant is koploper in Nederland met meer dan de helft van het aantal geregistreerde dumplocaties in 2016.



Figuur: dumplocaties per provincie, 2014 – 2016 (bron: Landelijke Eenheid, 2016)

Kenmerkend zijn de afgelegenheid en 'stilte' van deze locaties. Dit biedt criminele organisaties de mogelijkheid restproducten van drugsproductie illegaal te lozen of te dumpen. Juist de aard van dit type locatie doet een groot beroep op bestuurlijk bewustzijn en de ambtelijke organisatie: in een uitgestrekt gebied zijn oren en ogen nodig om criminele activiteiten op te sporen en te voorkomen.

4 Bestuurskracht en ondermijnende criminaliteit

We onderzoeken bestuurskracht in relatie tot de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminele activiteiten in het buitengebied. Onder bestuurskracht verstaan we:

'Slagkracht, effectiviteit, waarbij het bestuur afhankelijk van de schaal en de complexiteit van de opgave in staat is de juiste partners bij elkaar te brengen, plannen en ideeën te verbinden en door het aangaan van wisselende allianties maatschappelijke effecten en resultaten weet te bewerkstelligen. Een bestuur dat ook weet wanneer een opgave zijn veerkracht te boven gaat, omdat de daarvoor benodigde kwaliteit en/of expertise ontbreekt, en daarop passende maatregelen neemt.'

Bestuurskracht verwijst naar het vermogen om stappen te zetten bij het oppakken van ongetemde problemen. Dat vraagt om alertheid, bewustzijn en het hebben van actuele en volledige informatie. Het vraagt om een adequaat toegeruste organisatie, een goed samenspel tussen organisatie en bestuur en tussen college en gemeenteraad. Het vraagt om het inzetten van de meest geëigende instrumenten, afgestemd op instrumenten van partners. Kortom, het vraagt om slagkracht en vermogen om door te pakken.

In dit onderzoek gaat het om het ontwikkelen van bestuurskracht om het probleem van ondermijnende criminaliteit in het buitengebied beter hanteerbaar te maken. De gemeente heeft, samen met de politie en het Openbaar Ministerie, de opdracht om criminele praktijken op lokaal niveau te voorkomen en te bestrijden. Een gezamenlijke, afgewogen inzet van middelen is de geïntegreerde aanpak van criminele praktijken. We spreken hier ook wel van de bestuurlijke aanpak. Om tot een doeltreffende aanpak te komen is bestuurskracht nodig. Of ander gezegd: de eigen organisatie moet organisatorisch en bestuurlijk in staat zijn om tot een effectieve aanpak te komen.

Voor het beschrijven van bestuurskracht onderscheiden we de volgende vijf pijlers:

1. ***Bestuurlijk bewustzijn***
   Het gaat hierbij om het opbouwen van een informatiepositie ofwel het ontwikkelen, bewerkstelligen én onderhouden van kennis en begrip van aard en feitelijke omvang van betreffende ondermijningsverschijnselen en de kwetsbaarheid daarvoor van de drie soorten locaties en de betrokken ondernemers, eigenaren en/of beheerders. Anders gezegd: alertheid organiseren door te kijken en blijven kijken. Dit gaat nadrukkelijk verder dan informatie alleen: het echt zien en begrijpen, niet wegkijken, integraal kunnen duiden van maatschappelijke fenomenen en de achterliggende, bestuurlijk relevante oorzaken.

2. ***Bestuurlijke verankering en weerbaarheid,*** met als componenten bestuurlijke fermheid en bereidheid tot actie en de vertaling daarvan in een herkenbare en consistente koers, tot uiting komend in beleidskaders en -programma's, concrete projecten, financiële middelen en interne flankerende voorwaarden met betrekking tot integriteit.

   Via specifieke beleidskeuzes, regulering en vergunningen, subsidies en andere instrumenten kunnen bijvoorbeeld gewenste activiteiten rond de locaties die hier centraal staan, gestimuleerd worden en andere - ongewenste - activiteiten juist een halt toegeroepen of voorkomen worden.

   De weerbaarheid van het bestuur zelf tegen ondermijnende processen is sluitstuk én startpunt van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Er is een nauwe samenhang met kernkwaliteiten als ambtelijke en bestuurlijke integriteit en Veilige Publieke Taak. Bestuur, organisatie en partners moeten hier pal voor staan om ondermijning via directe beïnvloeding te beheersen. Werken aan ambtelijke en bestuurlijke weerbaarheid kan bijvoorbeeld via verklaringen van goed gedrag en protocollen.

3. ***Organisatorische verankering***
   De gemeentelijke organisatie moet in staat zijn om daadwerkelijk invulling te geven aan de bestuurlijke aanpak. Dit vereist voldoende capaciteit en deskundigheid, interne samenwerking, een duidelijke aansturing en een adequaat (digitaal) informatiebeheer en informatie-uitwisseling.

   Deze middelen hebben een directe relatie met de andere pijlers van bestuurskracht. Om zichtbaar en voorspelbaar aanwezig te zijn en blijven op de drie typen locaties is bijvoorbeeld voldoende capaciteit nodig. De aanwezigheid sterkt betrokken ondernemers, eigenaren en beheerders in hun weerbaarheid tegen ondermijning én werkt preventief op ondermijnende criminaliteit. De stilte en anonimiteit worden doorbroken en het camouflerende karakter van de drie soorten locaties wordt verminderd.

4. ***Samenwerking en maatschappelijke coalities***
   Het gaat bij dit aspect van bestuurskracht over in- en externe samenwerking tussen overheden (lokaal en bovenlokaal) en de samenwerking met ketenpartners (politie, Openbaar Ministerie etc). Samenwerking is een middel om te komen tot bundelen van capaciteit en middelen. De eigen beschikbare capaciteit in kwantiteit en kwaliteit kan worden aangevuld met die van partners en integrale inzet van instrumenten vergroot de effectiviteit.

   Een aanpak van ondermijning is altijd normatief: het gaat om het stellen en herstellen van een maatschappelijke norm. Daarom is ondermijning niet beperkt tot alleen de aanpak van de overheid en de partners. Ondermijning is een maatschappelijk vraagstuk dat slechts gedeelte¬lijk via deze sporen kan worden aan¬gepakt; het gaat net zozeer om de weerbaarheid van de samenleving zelf. Dit aspect van vermaatschappelijking van veiligheidszorg is wezenlijk voor de ontwikkeling van bestuurskracht.

De maatschappelijke aanpak richt zich voornamelijk op preventie, door het vergroten van de bewustwording van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in de samenleving. Door middel van bewustwording kunnen burgers en bedrijven meer weerbaar worden gemaakt om weerstand te bieden tegen ondermijnende activiteiten. Interventies hebben hier tot doel te voorkomen dat een context ontstaat waarin criminele en illegale activiteiten kunnen floreren (bron: NSOB, 2016).

De kwetsbaarheid van de aan de drie typen locaties verbonden ondernemers wordt verkleind door afstemming en samenwerking met hen, het bieden van alternatieve (economische) perspectieven vanuit flankerend beleid en het ondersteunen van sanering, vitalisering en andere belangrijke stappen. Bestuur en ondernemers hebben veelal per saldo gelijkgerichte belangen en kunnen elkaar daarin versterken. Samen kunnen zij een dam opwerpen tegen de ondermijnende criminaliteit. Ook burgers zijn onderdeel van het probleem en de oplossing: van wegkijkende naar meldende burgers.

5. *Instrumentarium*

Bij bestuurskracht gaat het vooral ook om effectief gebruik maken van het instrumentarium. Hier gaat het om de inzet van instrumenten in onderlinge samenhang om maximaal effect te bewerkstelligen. Instrumenten die elders succesvol zijn ingezet kunnen worden overgenomen voor snelle en passende interventie . Om instrumenten up to date te houden is innovatie en doorontwikkeling noodzakelijk. Beschikbare instrumenten in het bestuurlijk spoor zijn:

Instrument	Toelichting
Handhaving Awb en Apv	Last onder bestuursdwang/dwangsom, preventieve dwangsom, intrekken begunstigende beschikking, bestuurlijke boete og bestuurlijke strafbeschikking
Sluiting en onteigening o.g.v. bijzondere wetten	Sluiting op grond van Gemeentewet, Woningwet, Opiumwet, en onteigening op grond van Onteigeningswet
Preventieve instrumenten	Voorlichting, toezicht, preventieve doorlichting, weigering vergunning/subsidie, gebruik bestuurlijke rapportage
Lokale invulling beleid en wetgeving	Vaststellen van beleid of opname van instrumenten in lokale regelgeving om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan
Wet BIBOB	Uitvoeren BIBOB toets naar aanleiding van aanvraag en eventueel op basis van die toets intrekken, weigeren, stellen van voorwaarden aan de beschikking
Overige instrumenten	Opkopen van panden en gemeentelijke herstructurering

Figuur: overzicht instrument in bestuurlijke aanpak (bron: WODC, 2016)

5 Hoe gemeenten werken aan bestuurskracht

Schakelkracht per opgave en type locatie voor balans tussen vijf pijlers

De bestuurskracht van een gemeente is het resultaat van de wisselwerking tussen deze vijf pijlers. Schakelkracht is een vereiste om – per voorliggende opgave – de juiste balans tussen de pijlers te verkrijgen en effectief op te kunnen treden tegen ondermijnende criminaliteit. Verschillende soorten criminele activiteiten vragen om verschillende interventies, gericht op het frustreren en voorkomen van die activiteit (bron: CCV, 2010).

Over de precieze mate waarin en wijze waarop de vijf pijlers van bestuurskracht gestalte moeten krijgen zijn géén algemeen geldende uitspraken mogelijk. Bestuurskracht is het dynamische, locatiespecifieke resultaat van de wisselwerking tussen de vijf pijlers. Steeds moeten gemeenten bekijken welke elementen van bestuurskracht (extra) aandacht behoeven en welke partners en instrumenten ingezet moeten worden.

In dit hoofdstuk gaan we voor elke pijler na hoe gemeenten werken aan bestuurskracht en welke handreikingen daaruit te destilleren zijn. We gaan telkens in op de essentie van de opgave, knelpunten en dilemma's in de praktijk én oplossingsrichtingen en handreikingen uit diezelfde praktijk.

Pijler 1: Bestuurlijk bewustzijn

Essentie van de opgave

Bestuurskracht begint met een goede informatiepositie. Waarbij het om meer gaat dan alleen informatie: nodig zijn echt zien en begrijpen, niet wegkijken, het integraal kunnen duiden van de maatschappelijke fenomenen en de achterliggende, bestuurlijk relevante oorzaken. In dit geval dus kennis en begrip hebben van de gelegenheidsstructuren voor criminelen in en rond recreatieparken, VAB's en overige kwetsbare locaties in het buitengebied, de manieren waarop die structuren mogelijk al benut worden en welke relaties er zijn met bredere fenomenen van criminaliteit.

Kennis en begrip van de maatschappelijke schade die daardoor optreedt, materieel en fundamenteel (ondermijnende criminaliteit). Maar ook kennis en begrip van de oorzakelijke factoren: aan welke druk staan de betreffende ondernemers, eigenaren en/of beheerders bloot? Welke verleidingen zijn er en - andersom - welke maatschappelijke weerbaarheid? En, last but not least: kennis en begrip van de risico's binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Is de bestuurlijke weerbaarheid op peil? Zijn de ambtelijke en bestuurlijke integriteit voldoende geborgd?

Wat zien we?

In het WODC onderzoek van 2016 geven alle Brabantse respondenten aan zich ervan bewust te zijn dat er vormen van georganiseerde criminaliteit aanwezig zijn in de gemeente. Het zicht op de aanwezigheid van specifiekere vormen van georganiseerde criminaliteit is wisselend. Het meeste zicht is er op fysiek zichtbare verschijningsvormen als hennepteelt, handhavingsknelpunten en motorclubs. Het minste zicht is er op minder zichtbare verschijningsvormen als mensenhandel, misbruik vastgoed en witwaspraktijken.

Het beperkte zicht op ondermijningsverschijnselen in het buitengebied heeft te maken met de omvang van het buitengebied én het veelal niet-prioritaire karakter van het thema. Er vindt geen structurele inzet plaats waardoor er ook geen informatie wordt opgebouwd. Dit is een vicieuze cirkel. Voor zover er signalen zijn, worden die niet altijd herkend. Soms worden ze zelfs genegeerd, bestuurders willen ze liever niet zien. Uit onmacht, of onwil.

In de praktijk hebben gemeenten dus lang niet altijd een adequate, doorleefde informatiepositie over ondermijnende criminaliteit in hun buitengebied. Knelpunten en dilemma's die we in de casus zijn tegengekomen zijn:

- Het bewustzijn binnen de gemeentelijke (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie is vaak diffuus. Er zijn vaak grote verschillen in bewustzijn tussen en binnen gemeenten, zoals de coördinerende ambtenaren openbare orde en veiligheid (OOV), het bestuur (waaronder de burgemeester) en de rest van de organisatie (sociaal domein, beheer openbare ruimte, economische zaken etc.). Het bewustzijn bij de organisatie als geheel is van belang om signalen van het bestaan van georganiseerde criminaliteit tijdig op te kunnen pakken;
- Een goede informatiepositie ontstaat mede door inzet van het bestuurlijke instrumentarium, met name toezicht en handhaving. Deze inzet komt echter veelal pas op niveau indien er voldoende informatie is over risico's en misstanden;
- Het onderwerp ondermijning in het buitengebied heeft niet altijd bestuurlijke prioriteit, en in die gevallen is er ook geen basis voor de benodigde ambtelijke capaciteit en andere voorwaarden voor het verkrijgen van een goede informatiepositie;
- Afwezigheid van bestuurlijke prioriteit voor dit onderwerp manifesteert zich soms als het niet willen zien van signalen van ondermijning;
- Relevante informatie is vaak versnipperd aanwezig binnen de gemeentelijke organisatie, onder meer bij de afdelingen Veiligheid/OOV, Ruimte, Sociale Zaken. Vergunningverlening, Burgerzaken en Toezicht en Handhaving;
- Het blijkt soms lastig concrete signalen, informatie te verkrijgen uit de samenleving. Er is sprake van een 'gezamenlijk zwijgen' of wegkijken.

Handreikingen uit de praktijk

Aan de andere kant zien we oplossingen, vondsten in de praktijk ter versteviging van de bestuurlijke informatiepositie. Het begint heel basaal met het onderhouden van actieve, constructieve contacten met ondernemers, eigenaren en beheerders. Dat kan primair vanuit gewone bestuurlijke invalshoeken zoals overleg en samenwerking om samen de economische vitaliteit op peil te houden.

Daarnaast kunnen andere ogen en oren in het buitengebied worden benut en zo nodig beter worden georganiseerd. Het gaat bijvoorbeeld om gemeentelijke handhavers en buitendienstmedewerkers, natuurbeheerders en handhavers van de omgevingsdiensten.

Voor het versterken van de informatiepositie zijn we diverse mogelijkheden tegengekomen. Een laagdrempelige is het lokaal duiden en doorvertalen van bestaande, reguliere informatieproducten zoals de Ondermijningsbeelden en QuickScans Bestuurlijke weerbaarheid van het RIEC. Ter versterking en systematisering van de bestuurlijke intelligence kan worden toegewerkt naar lokale informatieknooppunten.

Door vervolgens ook informatieposities van partners naast elkaar te leggen kan inzicht en besef van de problematiek verder worden ontwikkeld bij bestuurders en gemeenteraden.

Uit de praktijk: **Stapsgewijze selectie, 'afpellen van' risicolocaties in het buitengebied**

In deze gemeente is een integraal project gestart om beter zicht te krijgen op de oorzaken van een aantal drugsafvaldumpingen, versterking van de aanpak van gemeente en partners en versteviging van maatschappelijke awareness en weerbaarheid. Bestuurlijk was er stevig commitment om ferme stappen te zetten in de aanpak van drugscriminaliteit. In eerste instantie is op basis van beschikbare informatie van gemeente en partners een longlist aangelegd van zo'n 80 VAB's. Hierbinnen is een selectie aangebracht van twintig veronderstelde risicolocaties. Op deze twintig richt zich de aanpak: ze zijn bezocht door teams vanuit het project en ter plekke is onderzoek verricht. Qua drugsproductie is er niets aangetroffen. Wel kwamen er tal van overtredingen aan het licht. Flankerende metingen van onder meer rioolwater hebben evenmin aanwijzingen in relatie tot drugsproductie opgeleverd.

Uit de praktijk: **Overtuiging door het bundelen van informatieposities**

Twee gemeenten voerden in 2016 een gezamenlijke controle- en handhavingsaanpak rond ondermijning in het buitengebied, specifiek in relatie tot leegstaande panden en vormen van milieucriminaliteit. Een bepaalde casus strekte zich uit over het grondgebied van beide gemeenten. De aanpak van deze casus werd gehinderd, vertraagd door onvoldoende bestuurlijk draagvlak in het College. Daar was primair aandacht voor de economische betekenis van het bedrijf in de zin van werkgelegenheid.

De signalen van ondermijning werden niet 'herkend', geïnterpreteerd door de bestuurders. Om de beeldvorming te ondersteunen en de awareness te versterken, bundelden betrokken partijen in de aanpak - onder meer Belastingdienst, Omgevingsdienst, Openbaar Ministerie, RIEC - hun informatieposities en formuleerden gezamenlijk een overtuigende duiding van de risico's en de benodigde interventies. Deze duiding maakte energie los: de bestuurlijke aanpak werd vlotgetrokken en er volgde een handhavingstraject.

Eén van de vertrekpunten en belangrijke trigger van de gezamenlijke handhavingsaanpak van deze twee gemeenten was de signaalinformatie van de buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) buitengebied van één van de twee gemeenten. Deze BOA is vrijwel permanent en route in het buitengebied en heeft zich toegelegd op het herkennen van ondermijningssignalen.

Concluderend: kunnen en willen zien wat er speelt

Het werken aan bestuurlijk bewustzijn door het versterken van de informatiepositie komt primair tot stand door daadwerkelijke, structurele aanwezigheid in het buitengebied: er komen en er blijven komen. De kern is het slimmer benutten van de reeds aanwezige ogen en oren, van professionals, ondernemers én bewoners.

Door middel van een stevigere, frequentere aanwezigheid in het buitengebied wordt meer geconstateerd én is er een robuuste preventieve werking: het buitengebied wordt als het ware gekoloniseerd, de anonimiteit en stilte doorbroken en de criminaliteit effectiever gehinderd en minder ruimte gegeven.

Effectieve benutting van de mogelijkheden van toezichthouders in dit verband vergt een wat andere focus bij programmering, die zich nu immers toespitst op controle van vergunde situaties. Er zal capaciteit gereserveerd moeten worden voor waarnemingen in de marge.

Signalen van BOA's kunnen worden gebundeld in een gezamenlijk BOA-registratiesysteem. De alertheid en awareness van professionals kunnen geprikkeld worden door uitwisseling van casus en gerichte awareness-trainingen. Signalen van ondernemers en bewoners kunnen verzameld worden via meldpunten zoals de 'Buiten Beter-app'. Reguliere fysieke contacten met ondernemers en bewoners vormen een belangrijke bron.

Pijler 2: Bestuurlijke verankering en weerbaarheid

Essentie van de opgave

Naast een goede informatiepositie is er bestuurlijke bereidheid tot actie nodig: burgemeester en wethouders moeten de ondermijningssignalen oppakken, het belang van de bestuurlijke aanpak daarvan inzien en er concreet naar handelen: de voorgenomen aanpak moet worden vastgelegd in een beleidskader of –programma, financiële middelen moeten beschikbaar worden gesteld en projecten moeten worden geïnitieerd. Daarmee laat het college haar commitment zien én legt de basis onder de ingeslagen koers. Ook geeft het bestuur een signaal af naar de lokale gemeenschap, als vertrekpunt voor het sluiten van maatschappelijke coalities.

Meest basaal loopt de bestuurlijke verankering via het integraal veiligheidsplan (IVP) van de gemeente, als onderdeel van het bredere thema ondermijning. Het IVP is het lokale strategische beleidskader voor integrale veiligheid.

Onderdeel van de koersbepaling kunnen specifiekere besluiten zijn rond de locaties die hier centraal staan. Denk bijvoorbeeld aan herbestemming van recreatieparken en landbouwgrond. Heldere keuzes – structurering en vormgeving – zijn nodig om daadwerkelijk te kunnen acteren op ondermijnende criminaliteit.

Wat zien we?

Uit het WODC onderzoek komt naar voren dat er verschillende beelden zijn bij de verwachtingen over de gemeentelijke rol: die van mede-crimefighter van de politie en OM of een meer complementaire rol, waarin de gemeente zich vanuit een bredere doelstelling haar bevoegdheden en middelen inzet om maatschappelijke problemen op te lossen of te voorkomen. Dit laatste impliceert dat de aanpak van criminaliteit een aandachtspunt zou moeten zijn in elk beleidsdocument van een gemeente – als meekoppelend belang – en niet alleen is verankerd in veiligheidsbeleid.

Het beeld van de bestuurlijke verankering in Brabant is als volgt:

	West-Brabant	*Oost-Brabant*	*Nederland*
Collegeprogramma	*47%*	*16%*	*17%*
Beleidsnota	*60%*	*77%*	*59%*
Lokale verordening	*27%*	*42%*	*28%*
Integriteitsbeleid	*60%*	*58%*	*39%*
Algemeen BIBOB beleid	*73%*	*58%*	*74%*

Figuur: bestuurlijke verankering aanpak georganiseerde criminaliteit (bron: WODC, 2016)

In vergelijking met de rest van Nederland 'scoren' de Brabantse gemeenten op het eerste gezicht niet slecht. Met uitzondering van het algemeen Bibob beleid (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) in Oost-Brabant, liggen de scores gelijk of hoger. De vraag is hoe zich dit verhoudt tot de problematiek in Brabant: hadden de scores gelet op de omvang en intensiteit in Brabant niet (nog) hoger moeten zijn?
Uit onze interviews komt verder naar voren dat er deels sprake is van een papieren werkelijkheid. Zo worden ondermijningssignalen mogelijk wel herkend, maar vervolgens niet gekoppeld aan het belang van een bestuurlijke aanpak. Of het belang van die aanpak wordt wel herkend, maar niet vertaald in een concreet bestuurlijk handelingsperspectief. Ofwel, er gebeurt uiteindelijk niets.

Verschillende factoren kunnen een rol spelen bij dit gebrek aan bestuurlijke urgentie:

- Burgemeester en wethouders willen vanwege economische belangen het buitengebied liever niet framen als een ondermijningslocatie;
- Het college schrikt ervoor terug de lokale gemeenschap en de lokale politiek te confronteren met een prioritaire status van dit zware onderwerp;
- Er is angst voor 'bijvangst', met name op ruimtelijk en sociaal economisch gebied. Dan gaat het bijvoorbeeld om het ontdekken van illegale bebouwing, illegaal ruimtelijk gebruik en illegale activiteiten, zoals prostitutie. Al deze 'bijvangst' levert veel werk en bestuurlijke perikelen op;
- Er wordt bestuurlijk meegedacht met betrokken ondernemers en hun financiële dilemma's, mogelijk vanuit lokale solidariteit en gedeelde achtergronden/sociale netwerken;
- Het onderwerp blijft op het ambtelijke niveau hangen, bijvoorbeeld door versnippering in de organisatie of door twijfel op MT-niveau over de wenselijkheid van een aanpak;

- Er zijn geen of onvoldoende planmatige, beleidsmatige verbindingen tussen het veiligheidsbeleid en het toezicht- en handhavingsbeleid;
- De burgemeester is niet in staat, heeft niet het profiel om slagkracht rond het onderwerp te organiseren (en bijvoorbeeld weerstand bij collega-bestuurders te doorbreken);
- Er is onvoldoende ambtelijke capaciteit of expertise (kritische massa) om een aanpak te ontwikkelen en invulling te geven, in samenwerking met in- en externe partners.

Handreikingen uit de praktijk

Bredere bestuurlijke verankering en daarmee bestuurlijke slagkracht vereist verbinding van het ondermijningsthema met thema's zoals economische vitaliteit, kwaliteit van huisvesting en maatschappelijke participatie. Dergelijke thema's genieten stevig bestuurlijk draagvlak en raken rechtstreeks aan meerdere bestuurlijke portefeuilles. Deels een kwestie van anders framen dus, maar zeker niet alleen: de aanpak van ondermijning loopt per definitie via meerdere sporen. Een integrale benadering is noodzakelijk. Het vraagstuk is te complex voor een eendimensionale aanpak.

De aanpak van de ondermijning kan overigens ook onderdeel (bijvangst) zijn van beleid gericht op sociale kwaliteit, bijvoorbeeld rond arbeidsmigranten en hun woonsituatie en afhankelijkheid van werkgevers, uitzendbureaus en verhuurders.

Uit de praktijk: **Ondermijning en economische vitaliteit**

Deze gemeente ambieert een gezonde recreatiesector, gezond in de zin van zowel economisch vitaal als niet 'besmet' met vormen van ondermijnende criminaliteit. Samenwerken met en het 'in positie brengen van' de ondernemers staan daarbij voorop. Er is een meerjarig traject vastgesteld dat breed politiek-bestuurlijk draagvlak geniet. De benodigde middelen - onder meer voor een externe projectleider - zijn beschikbaar gesteld. Alle betrokkenen onderschrijven het belang van een vitale recreatiesector én herkennen dat ondermijning daarvoor een risico kan vormen.

De focus van de aanpak ligt op gezonde bedrijfsvoering en ondernemerschap. Ondermijning moet daardoor minder ruimte, 'gelegenheid' krijgen. Samen met de ondernemers vanuit 'iets positiefs' een dam opwerpen tegen ondermijning is het idee. Elk jaar worden enkele parken bezocht. De ondernemers zijn op de hoogte van het traject maar de bezoeken worden niet vooraf aangekondigd. Samen met de ondernemer worden benodigde maatregelen bepaald. Naast verloedering en brandveiligheidsrisico's gaat het vooral om oneigenlijk gebruik/illegale verhuur aan personen afkomstig uit de Midden- en Oost-Europese EU-landen (MOE-landers) en verslavingsinstellingen. Om de ondernemers in de gelegenheid te stellen op eigen kracht maatregelen in uitvoering te brengen, geldt er een overgangsregeling van vijf jaar.

Naast integraliteit is *duidelijkheid* essentieel: hoe ziet het college de kwetsbare locaties in het buitengebied? Welk toekomstbeeld heeft zij bij recreatieparken, VAB's, overige kwetsbare locaties? Welke maatregelen en regelgeving zijn nodig? Via heldere, concrete keuzes geeft het bestuur een *handhaafbare* vorm aan situaties. Deze keuzes dienen vervolgens vanzelfsprekend solide verankerd te worden in beleidskaders en -programma's.

Uit de praktijk: **Van woonkwaliteit naar een handhaafbare situatie én minder ruimte voor ondermijning**

Op het recreatiepark binnen deze gemeente zijn al langere tijd relatief veel arbeidsmigranten (vooral MOE-landers) woonachtig. Sprake was van misstanden in de woonsituatie: veel te hoge huren voor veel te krappe en gedeelde units. De brandveiligheid was niet op orde. Verschillende ondernemers - verhuurders, uitzendbureaus - speelden een rol. Om de situatie duurzaam te verbeteren en uitwassen handhaafbaar te maken, is de helft van het park - het zgn. 'afgesloten deel' - herbestemd zodat er onder voorwaarden permanent gewoond kan worden.

Deze maatregel doorbreekt de diffuusheid die er voorheen was: duidelijk is nu wat wel en niet kan. Aan ondermijning gerelateerde fenomenen krijgen minder ruimte. Bovendien is de onderliggende maatschappelijke vraag/behoefte - menswaardige en veilige woonomstandigheden voor arbeidsmigranten - nadrukkelijk opgepakt. Deze maatschappelijke vraag vormde bestuurlijk gezien ook het vertrekpunt: de gemeente investeert al jaren in de woonsituatie van arbeidsmigranten elders binnen de gemeente. Dit beleid is nu uitgebreid naar het recreatiepark. De gekozen aanpak richt zich primair op verbetering van de woon- en leefsituatie van arbeidsmigranten, en 'en passant' worden vormen van ondermijning gefrustreerd, onmogelijk gemaakt.

Begin- en sluitstuk van de verankering is betrokkenheid van en draagvlak bij de gemeenteraad, voor kaderstelling, financiering en de verbindingen met de samenleving. Deze rol wordt, mede gelet op veranderingen in taken en rollen in de lokale democratie, steeds belangrijker. Duidelijkheid over het brede maatschappelijke belang – breder dus dan veiligheid – en de resultaten van de bestuurlijke aanpak versterken dit draagvlak.

Bestuurlijke weerbaarheid kan in elk geval deels georganiseerd, afgedwongen worden. Belangrijke pijlers voor zowel het programma Veilige Publieke Taak (VPT) als ambtelijke en bestuurlijke integriteit zijn een collectieve, breed gedragen 'basisnorm' ('zero tolerance' bijvoorbeeld), concrete maatregelen en randvoorwaarden (zoals klokkenluidersregelingen, protocollen, vertrouwenspersonen) én implementatie van normen en maatregelen in de praktijk (in primaire werkprocessen maar ook als 'gewoon' onderwerp in het College en in werkoverleggen en functioneringsgesprekken).

Burgemeesters nemen soms welbewust en ongeacht (of juist vanwege) bestuurlijke of maatschappelijke weerstanden het voortouw in de aanpak. Andere collegeleden worden daarbij op maat betrokken. In dit soort situaties is er veelal een stevige ambtelijk-bestuurlijke wisselwerking tussen de ambtenaren OOV en de burgemeester. Een ferme opstelling van de burgemeester wordt in bepaalde gevallen vergemakkelijkt doordat deze nieuw is in de gemeente en daardoor in een minder complexe wisselwerking staat met de lokale gemeenschap.

Uit de praktijk: **Bestuurderskracht voor aanpak van ondermijning**

De burgemeester van deze gemeente kwam 'van buiten' en hanteerde vanaf het begin een frisse blik op misstanden binnen de gemeente met een ondermijningskarakter en het belang van een bestuurlijke aanpak. Dit geldt zowel voor risico's rond bedrijven en gebouwen in het buitengebied als op recreatieparken. De complexe lokale verweving van economische factoren, sociale netwerken en politiek-bestuurlijke belangen is voor de burgemeester geen reden om 'weg te kijken': "Als ik het weet, moet ik er iets aan doen." En, over de aanwezigheid van ondermijningsverschijnselen: "Als het overal is, zal het ook wel hier zijn."

Er wordt stevig doorgepakt op bepaalde kwetsbare locaties, in enkele gevallen zonder eerst medebestuurders of gemeenteraad te informeren waar dat normaal gesproken wel gebeurt. Dat wordt dan later alsnog gedaan. Dit heeft dan in zekere zin het karakter van een 'schuldbetuiging', maar er zijn intussen wél resultaten geboekt én op basis daarvan blijkt er ook politiek-bestuurlijk draagvlak te zijn. "Zoiets (de raad passeren) kan je maar één keer doen."

De beleidsmatige verankering (inclusief verbindingen met bijvoorbeeld toezicht- en handhavingsbeleid) wordt ook wel op peil gebracht met behulp van formats en voorbeelden van bovenlokale partners, zoals het RIEC en andere gemeenten.

Concluderend: doorpakken, bewust van eigen kwetsbaarheid

De bestuurlijke verankering van de aanpak laat in veel gemeenten te wensen over. Er is beperkt bestuurlijk draagvlak binnen colleges. De bestuurlijke energie zit vooral bij de burgemeester, binnen de veiligheidskolom. Verbindingen met andere portefeuilles worden onvoldoende gerealiseerd. Een andere prioriteitstelling speelt daarbij een rol, soms in combinatie met een zekere weerstand, onwil: men ziet de ondernemers liever als ondernemers, wil de lokale gemeenschap niet kwetsen, is beducht voor een negatief imago. De onvolkomen verankering frustreert de bestuurlijke aanpak.

De aanwezigheid en bestuurlijk aanpak van ondermijnende criminaliteit kan druk zetten op ambtelijke en bestuurlijke integriteit en de veiligheid van de publieke taakuitoefening. Risico's kunnen worden verkleind door voorzieningen te treffen: meld- en aangifteprotocollen, vertrouwenspersonen, intervisie en communicatie.

Communicatie met het publiek over de inzet op VPT en integriteit werkt preventief én inspirerend richting partners. Meest basaal vraagt bestuurlijke weerbaarheid ondertussen om krachtdadige prioritering als één overheid van de bestuurlijke aanpak van ondermijning. Onder deze condities kan het lokaal bestuur, kwetsbaar maar gesterkt, zijn rol in de aanpak van ondermijning effectiever gestalte geven.

Pijler 3: Organisatorische verankering

Essentie van de opgave

De gemeentelijke organisatie moet in staat zijn om daadwerkelijk invulling te geven aan de bestuurlijke aanpak. Dit vereist voldoende capaciteit en deskundigheid, interne samenwerking, een duidelijke aansturing en een adequaat (digitaal) informatiebeheer en informatie-uitwisseling.

De ambtelijke capaciteit binnen gemeenten voor veiligheidstaken, waaronder aanpak van ondermijning, is veelal bescheiden. Kleinere gemeenten zijn kwetsbaarder omdat capaciteit ontbreekt. Die kwetsbaarheid zit misschien niet eens in een tekort aan uren voor de hoeveelheid werk, maar meer in een tekort aan kritische massa voor de kwaliteit van uitvoering. Dat laatste vooral gelet op de hoeveelheid van zaken en taken waarover deze capaciteit moet worden verdeeld: bestuurlijke advisering, in- en externe coördinatie, uitvoering en onderhouden netwerk.

Cruciaal is samenwerking met andere afdelingen, voor ambtelijke slagkracht maar ook gegeven het belang van integrale aanpak. In lijn met het beeld bij de bestuurlijke verankering en het beschikbare instrumentarium zien we ook hier dat de integraliteit nog onvoldoende van de grond komt: buiten OOV is er weinig affiniteit, awareness, energie rond het thema ondermijning en de rol van de gemeente. Op MT-niveau is er niet altijd voldoende draagvlak, worden patronen niet effectief doorbroken.

Wat zien we?

Bij *capaciteit en expertise* gaat het met name om ambtelijke capaciteit voor het ontwikkelen en uitvoeren van de bestuurlijke aanpak. Uit het WODC onderzoek komt een interessante paradox naar voren. Respondenten geven in meerderheid aan dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit een integrale verantwoordelijkheid is van de hele gemeentelijke organisatie. Dat strookt met het gegeven dat gemeenten de aanpak van georganiseerde criminaliteit als onderdeel zien van een bredere publieke taak.

Opvallend is dan dat bij circa 75% van de Brabantse gemeenten de totale capaciteit voor de bestuurlijke aanpak uit minder dan 2 fte bestaat. Dat roept vragen op over de veronderstelde brede verantwoordelijkheid, en de kwetsbaarheid van – met name kleinere – organisaties op dit punt.

Capaciteit	*West-Brabant*	*Oost-Brabant*	*Nederland*
< 1 fte	*40%*	*39%*	*67%*
1 – 2 fte	*40%*	*19%*	*22%*
3 – 4 fte	*7%*	*13%*	*5%*
5 – 10 fte	*0%*	*6%*	*5%*
> 10 fte	*0%*	*0%*	*1%*

Figuur: beschikbare capaciteit voor aanpak georganiseerde criminaliteit (bron: WODC, 2016)

Alle betrokkenen geven aan dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit vraagt om actieve bestuurlijke betrokkenheid, met name van de burgemeester. Die moet zich in een directe lijn gesteund weten door de ambtelijke organisatie. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke aanpak moet daarom hoog in de organisatie zijn verankerd, mede om te borgen dat er een brede verankering in de organisatie is wat betreft het kunnen oppakken van signalen en een goed samenspel tussen afdelingen.

Een goed ambtelijk samenspel lijkt – zeker in dit stadium – te vragen om borging hoog in de organisatie. Op dit moment is dat bij ongeveer een kwart van de Brabantse gemeenten het geval. In deze gemeenten ligt de verantwoordelijkheid voor het aansturen van de organisatie en medewerkers die zijn belast met de bestuurlijke aanpak bij de gemeentesecretaris of een ander directielid. Bij ruim de helft ligt de verantwoordelijkheid bij één of meer coördinatoren buiten de lijn.

	West-Brabant	*Oost-Brabant*	*Nederland*
Eén cluster of afdeling	*33%*	*32%*	*38%*
Integraal hele organisatie	*33%*	*32%*	*25%*
Organisatiebreed netwerk	*7%*	*0%*	*3%*
Integraal team	*7%*	*6%*	*8%*
Geen vastomlijnde structuur	*7%*	*13%*	*26%*

Figuur: organisatorische verankering (bron: WODC, 2016)

Terugkerende knelpunten in de organisatorische verankering zijn:

- Geringe ambtelijke capaciteit voor aanpak van ondermijning; het betreft veelal ‘slechts’ één thema in het brede takenpakket van de ambtenaren OOV;
- Beperkte interne verbindingen en samenwerking rond dit thema tussen de relevante beleidsdomeinen. Factoren als capaciteit en prioriteit spelen een rol. De integraliteit van de aanpak wordt hierdoor gehinderd; de ambtelijke betrokkenheid en ‘awareness’ van interne partners zijn niet optimaal;
- Het leggen van verbindingen met maatschappelijke partners (met name de betrokken ondernemers, eigenaren en/of beheerders): het ‘hoe’ en ‘waarom’ daarvan vormen niet zelden een zoektocht;
- Onvolkomen voorzieningen voor ambtelijke en bestuurlijke integriteit en Veilige Publieke Taak: er is veelal wel awareness van de mogelijke relaties tussen ondermijnende criminaliteit en deze thema’s, maar deze wordt niet altijd effectief doorvertaald in preventieve en repressieve voorzieningen.

Handreikingen uit de praktijk

Ook op ambtelijk niveau binnen de gemeentelijke organisatie geldt: ‘samen sterk in het buitengebied’. Om enige kans te maken tegen de overvloed aan middelen in het criminele circuit moeten krachten worden gebundeld voor een integrale aanpak met veiligheid, handhaving, sociale zaken,

economie, milieu en openbare ruimte. Dit begint met het integraal framen en beleidsmatig en projectmatig verankeren van de ondermijningsaanpak. Vanuit die basis kunnen afdelingen capaciteit organiseren. Het gevoel voor en de kennis van signalen kunnen aangescherpt worden door middel van awareness-trainingen.

Enthousiasme en echte betrokkenheid resulteren vaak uit het concreet aan de slag gaan met casus. Dit sluit goed aan bij de brede ontwikkeling binnen het lokaal bestuur van opgavegestuurd werken in teams. De ambtelijke top vervult daarin een belangrijke faciliterende en patroondoorbrekende rol. Ook kunnen op dit niveau stappen gezet worden voor het op peil brengen van basisvoorwaarden zoals voldoende capaciteit en middelen. Naast het werken met concrete casus dragen ook awareness- trainingen bij aan de beoogde verbreding binnen de gemeentelijke organisatie.

We zien gemeenten ambtelijke slagkracht vergroten door capaciteit en expertise van buiten te halen, bijvoorbeeld via een detacheringsconstructie met de politie.

Om voldoende financiële middelen beschikbaar te krijgen is werken aan voldoende politiek-bestuurlijk draagvlak noodzakelijk. Hierin investeren aan de voorkant kan zich letterlijk uitbetalen in de vorm van een stevige financiële basis voor de aanpak. Verschilmakend voor het verkrijgen van dit draagvlak zijn een integrale analyse als vertrekpunt, heldere omschrijving van de voorgenomen aanpak en verbindingen met de onderliggende maatschappelijke vraagstukken en de rol van maatschappelijke partijen (ondernemers) in de aanpak. En eerlijk is eerlijk, ook incidenten met veel maatschappelijke impact kunnen hier een belangrijke bijdrage leveren.

Uit de praktijk: **Robuuste opstart, goed vervolg?**

Deze gemeente maakt nadrukkelijk werk van de aanpak van ondermijning in het buitengebied, vooral in relatie tot de VAB's. Controle- en handhaving van een kritische selectie van VAB's vinden integraal en methodisch doortimmerd plaats. Voor het 'neerzetten' en uitvoeren van de aanpak beschikt de gemeente over externe coördinatiecapaciteit van de politie; daarvoor is een detacheringsconstructie met de politie afgesproken. Deze 'blauwe' inbreng heeft zijn meerwaarde zonder twijfel bewezen. Er is doorgepakt en de aanpak 'staat' nu.

Tegelijk kleven er wel bepaalde nadelen aan een dergelijke detachering: de interne ambtelijke borging - normaal gesproken al een cruciaal onderdeel - vraagt zo mogelijk nog meer aandacht. Daarbij komt dat de 'taal' en organisatiecultuur van gemeente en politie in veel opzichten verschillen; dit compliceert de taak van de kwartiermaker nog eens.

We zien in de praktijk verder diverse voorbeelden van gemeenten die hun krachten bundelen om de vereiste ambtelijke slagkracht te organiseren. Daarbij spelen twee constateringen een rol: ondermijningsfenomenen zijn veelal bovenlokaal van aard en gaan, mede daardoor, de mogelijkheden van individuele, met name kleinere gemeenten te boven.

***Uit de praktijk:* Samenwerken voor ambtelijke en bestuurlijke slagkracht**

Deze gemeenten bundelen hun krachten (capaciteit, expertise en middelen) en hebben ook een gezamenlijk interventieteam voor handhaving van (onder meer) ondermijningsverschijnselen. Hierdoor beschikken zij over kritische massa - awareness, tijdige en effectieve inzet van de juiste instrumenten, innovatie van instrumenten - en zijn zij in staat de vereiste continuïteit waar te maken. Deze gemeenten kunnen blijvend zichtbaar aanwezig en actief zijn in de strijd tegen vormen van ondermijning.

Zoals de coördinerend gemeentesecretaris van het veiligheidsbeleid van deze gemeenten het uitdrukt: "De uitdagingen die ondermijning impliceert, gaan de krachten van afzonderlijke gemeenten evident te boven, we moeten wel samenwerken."

Concluderend: verankering buiten de veiligheidskolom noodzakelijk

De organisatorische verankering in de Brabantse gemeenten is lang niet altijd op het vereiste niveau. Dit werkt negatief door in de bestuurskracht van de gemeente en belemmert een effectieve bestuurlijke aanpak van de ondermijningsverschijnselen. Vanuit de constatering dat ondermijningsfenomenen bovenlokaal van aard zijn en de mogelijkheden van individuele, met name kleinere gemeenten veelal te boven gaan, is blijven investeren in verbreding – het benutten van capaciteit uit andere beleidsterreinen –noodzakelijk.

Pijler 4: Samenwerking en maatschappelijke coalities

Essentie van de opgave

Bij *interne en externe samenwerking* gaat het om samenwerking tussen de relevante gemeentelijke beleidsdomeinen (vooral Veiligheid, VTH, Economie en RO), samenwerking met bovenlokale partners zoals politie, Openbaar Ministerie en Omgevingsdienst, samenwerking met andere gemeenten en samenwerking met maatschappelijke partners, zoals ondernemers en ondernemersverenigingen en inwoners in algemene zin.

Een effectieve aanpak van ondermijning vraagt om 'één overheid': afstemming en coördinatie van prioriteiten en instrumenten, geïntegreerde samenwerking met en aansturing van uitvoeringspartners. *Samen aan de slag* dus - samen de ondermijning op zoveel mogelijk plekken tegelijk aanpakken, hinderen, voorkomen.

Wat zien we?

Gemeenten, provincie en uitvoeringspartners werken deels samen, deels versnipperd. Gemeenten zien de provincie nog beperkt als partner. De integraliteit en wederzijdse versterking zijn ook in dit opzicht niet optimaal: beschikbare instrumenten, mogelijkheden van partners worden onvoldoende benut, opdrachtverlening aan partners door gemeenten en provincie vindt niet altijd gecoördineerd plaats, er is beperkt sprake van gecontroleerde en onderbouwde ontwikkeling en bundeling van instrumenten vanuit verschillende invalshoeken op verschillende schaalniveaus.

Concrete kansen voor effectieve samenwerking en geïntegreerd optreden, zoals binnen de trajecten 'Samen tegen dumpen' en 'Samen Sterk in Brabant', worden gemist of blijven liggen. Inzet van instrumenten komt soms door toeval, op basis van toevallige persoonlijke contacten, tot stand. In het algemeen geldt: er is geen gezamenlijke, robuuste prioritering van ondermijning in het buitengebied, en dat heeft zijn doorwerking op de integraliteit en effectiviteit van de aanpak.

Veel ondernemers in het buitengebied - recreatieondernemers, agrarische ondernemers - hebben het moeilijk. Veranderende consumentenvoorkeuren, economische ontwikkeling en regelgeving zetten hun bedrijfsvoering onder druk. 'Normale' inkomsten vallen deels weg, gedane investeringen blijken lastig terug te verdienen. Criminele netwerken maken gebruik van de kwetsbaarheid van deze groepen, stellen 'aantrekkelijke' vormen van samenwerking voor, met stevige vergoedingen voor het gebruik van gebouwen. De ondernemers ontplooien soms zelf ook actief criminele activiteiten.

Sociaal-culturele eigenschappen van delen van de Brabantse samenleving – een weerbare onderklasse met een eigen invulling van zelfredzaamheid – vormen een omgeving waarin ondermijnende criminele activiteiten kunnen gedijen. Bestuurskracht betekent op dit punt dat maatschappelijke normen over acceptabel gedrag bespreekbaar worden gemaakt ('van wegkijken naar melden') en burgers weerbaar worden gemaakt.

Handreikingen uit de praktijk

Het stimuleren van ondernemerschap kan een plek krijgen in beleid, bijvoorbeeld gericht op *vitaliteit*, economische ontwikkeling van het buitengebied. Ondernemers kunnen in dat kader 'op maat' gefaciliteerd worden via regelingen en flankerende maatregelen. Op de Veluwe worden voorstellen ontwikkeld voor 'beloningsplanologie': ondernemers die bijdragen aan vitaliteit, krijgen meer planologische ruimte om te ondernemen.

Naast het faciliteren van ondernemerschap kunnen gemeenten via voorlichting en communicatie werken aan maatschappelijke weerbaarheid: ondernemers komen meer te weten over de risico's van ondermijning én ervaren dat het bestuur hen niet in de steek laat. Deze contacten vinden bij voorkeur zowel via ondernemersorganisaties als met individuele ondernemers plaats. Bestuurskrachtig optreden begint in de haarvaten van de samenleving.

Verschillende gemeenten investeren, samen met partners zoals het RIEC, in maatschappelijke awareness en weerbaarheid door voorlichting aan en afstemming en samenwerking met ondernemersorganisaties zoals ZLTO en Recron.

***Uit de praktijk:* Samen met en voor de ondernemers**

Gezien de omvang van het buitengebied is het lastig echt 'vat' te krijgen op de problematiek. Het is geen prioriteit in het veiligheidsbeleid van de gemeente. De burgemeester twijfelt over nut en meerwaarde maar ook over het effectieve 'podium' om dit onderwerp als prioritair te positioneren ("Ik overweeg al enkele jaren het in mijn nieuwjaarstoespraak op te nemen").

De gemeente beschikt wel over een interventieteam voor ondermijnende criminaliteit, maar dit richt zich vooral op cases in verstedelijkt gebied. Daarnaast beschikt de gemeente over 'groene BOA's' die de boerderijen periodiek bezoeken. Ook is er afstemming met de omgevingsdienst over de wijze waarop zij 'oog en oor' kunnen zijn voor dit thema. Een belangrijke lijn in de aanpak van de gemeente is maatschappelijke awareness en weerbaarheid. Afstemming en samenwerking met bijvoorbeeld ZLTO zijn opgenomen in het Actieplan aanpak ondermijnende criminaliteit. De burgemeester heeft zelf periodiek contact met ZLTO over dit onderwerp.

Concluderend : opgavegestuurd werken over organisatiegrenzen heen

De integraliteit en wederzijdse versterking zijn niet optimaal: beschikbare instrumenten, mogelijkheden van partners worden onvoldoende benut, opdrachtverlening aan partners door gemeenten en provincie vindt niet altijd gecoördineerd plaats.

Een effectieve aanpak van ondermijning vraagt om 'één overheid': afstemming en coördinatie van prioriteiten en instrumenten, geïntegreerde samenwerking met en aansturing van uitvoeringspartners. Samen aan de slag dus - samen de ondermijning op zoveel mogelijk plekken tegelijk aanpakken, hinderen, voorkomen. Onder deze condities renderen de bestuurlijke mogelijkheden en instrumenten van gemeenten en partners optimaal.

Integraliteit is vooral een kwestie van organiseren. Het betrekken van de benodigde partners en het inzetten van de instrumenten die zij ter beschikking hebben. De opgave bepaalt welke partners relevant zijn en welke niet. Vanuit de opgave is de eigen organisatie in feite irrelevant: de eigen organisatie en die van anderen komen vanuit de aard van de problematiek in elkaars verlengde te liggen.

De essentie van de bestuurlijke aanpak is het indammen, géén ruimte bieden aan criminele activiteiten. Cruciale partner daarbij zijn de risicogroepen zelf. door ondernemers het ondernemen mogelijk te maken, dan wel mogelijkheden te creëren om reële alternatieven te ontwikkelen kunnen zijn de criminele verleiding beter weerstaan.

Pijler 5: Instrumentarium

Essentie van de opgave

De bestuurlijke bereidheid tot actie wordt pas effectief als het bestuurlijk instrumentarium op orde is. Dit vereist dat de benodigde kennis en capaciteit voorhanden zijn, dat de instrumenten beschreven en geconcretiseerd zijn in onder meer handelingsprotocollen, samenwerkingsafspraken en outputindicatoren en dat er bestuurlijke dekking is voor de inzet van de instrumenten. Belangrijke instrumenten zijn vergunning, toezicht en handhaving, RO-maatregelen en -plannen, subsidies. Bij handhaving gaat het zowel om reguliere als meer projectmatige integrale handhaving. Beleidsmatig zijn de instrumenten gerelateerd aan veiligheidsbeleid en RO-beleid maar bijvoorbeeld ook sociaal en economisch beleid.

Het instrumentarium heeft bij voorkeur een integraal karakter. Denk bijvoorbeeld aan de combinatie van bestemmingsplanwijziging, toezicht en een financiële regeling voor ondernemers, mogelijk bij zowel recreatieparken als VAB's. Instrumenten vanuit verschillende beleidsdisciplines en van verschillende partners dienen in samenhang ingezet te worden. Ook is het zaak reeds voorhanden en getoetste instrumenten van partners te benutten.

Wat zien we?

Uit het WODC onderzoek komt naar voren dat in Brabant in vergelijking met het Nederlands gemiddelde sprake is van een relatief gestructureerde aanpak. In 28% van de onderzochte Brabantse gemeenten vindt uitvoering plaats op basis van een bredere visie op de problematiek. Dat is ongeveer twee keer zo hoog als in Nederland gemiddeld. Circa een vijfde deel van de Brabantse respondenten geeft aan dat de uitvoeringsstrategie wordt bepaald door de kennis en capaciteit van de organisatie.

Geen enkele gemeentelijke respondent geeft aan dat bedreiging van bestuur of medewerkers een rol speelt bij de keuze van de strategie. In de factoren die de keuze voor de strategie bepalen zijn er geen verschillen in gemeentegrootte.

	West-Brabant	*Oost-Brabant*	*Nederland*
Visie op problematiek	*40%*	*23%*	*15%*
Incidenten en effecten	*20%*	*10%*	*28%*
Kennis en capaciteit organisatie	*20%*	*23%*	*29%*
Besluit gemeenteraad	*0%*	*3%*	*4%*
Visie en rol burgemeester	*7%*	*19%*	*19%*

Figuur: Uitvoeringsstrategie aanpak georganiseerde criminaliteit (bron: WODC)

Ongeveer 10% van de Brabantse gemeenten volgt een min of meer passieve aanpak (piepsysteem of aanpak van excessen en incidenten). Ongeveer een kwart richt zich bij de aanpak vooral op het aandragen van zaken bij het RIEC en de partners. Ongeveer de helft van de Brabantse gemeenten geeft aan min of meer actief uitvoering te geven aan de bestuurlijke aanpak: door actieve regievoering (29%) of actief proberen zicht te houden op ontwikkelingen en daar naar te handelen (22%).

	West-Brabant	*Oost-Brabant*	*Nederland*
Piepsysteem	*0%*	*3%*	*9%*
Signaleren en aandragen	*33%*	*19%*	*34%*
Actief monitoren en handelen	*40%*	*13%*	*19%*
Aanpak excessen en incidenten	*13%*	*3%*	*12%*
Regievoerend eigen prioriteiten	*0%*	*45%*	*24%*

Figuur: Uitvoeringsstrategie aanpak georganiseerde criminaliteit (bron: WODC)

Grotere gemeenten kwalificeren hun uitvoeringstrategie meer als regievoerend en actief zicht houden dan kleinere gemeenten. Respondenten van kleinere gemeenten kwalificeren hun uitvoeringsstrategie overwegend als piepsysteem en gericht op het aanpakken van excessen en incidenten.

Gemeenten zijn beperkt aanwezig in het buitengebied: controle en handhaving van recreatieparken en VAB's zijn geen routine, eerder uitzondering. Er wordt daardoor weinig geconstateerd en er is ook geen preventieve werking. Er wordt vooral nog gedacht en gehandeld vanuit de overheid, niet vanuit (het frustreren van) de criminele activiteiten. Opvallend is verder dat er vaak geen eenduidig beeld is van wat de inzet van het instrumentarium eigenlijk zou moeten opleveren. Dat frustreert de beleving over de effectiviteit van de aanpak.

We zien uiteenlopende beelden over de gemeentelijke rol: die van mede-crimefighter van de politie en OM of een meer complementaire rol waarin gemeenten vanuit bredere maatschappelijke doelstellingen bevoegdheden en middelen inzet. Criminaliteit is daar dan een onderdeel van. Dit laatste impliceert dat de aanpak van criminaliteit een aandachtspunt zou moeten zijn in elk gemeentelijk beleidsdocument of besluit van een gemeente en niet alleen in de bestuurlijke aanpak.

Uit onze gesprekken komen de volgende factoren naar voren die in de praktijk bij de inzet van instrumentarium een rol spelen:

- Onbekendheid met de precieze, effectieve aangrijpingspunten voor bestuurlijke inzet op deze fenomenen. Dit hangt samen met het nog relatief jonge karakter van dit onderdeel van de bestuurlijke aanpak van ondermijning;
- Onvoldoende interne verbindingen tussen veiligheidsbeleid, toezicht- en handhavingsbeleid en ander gerelateerd beleid (verkokering);
- Onvoldoende ambtelijke capaciteit voor gedegen programmering, samenwerking en implementatie van instrumenten;

- Onvolkomen kennis en benutting van reeds voorhanden instrumenten, formats, regelingen van lokale en bovenlokale partners. Toepassing van beschikbare en getoetste instrumenten komt soms toevallig tot stand, bijvoorbeeld door persoonlijke contacten tussen functionarissen van verschillende organisaties.

Handreikingen uit de praktijk

Op diverse plekken zien we dat gemeenten stappen zetten om het basisinstrumentarium voor de aanpak van ondermijning te versterken en stabiliseren. Gemeenten kiezen daarbij, samen met partners, voor verschillende paden. Sommige gemeenten 'doen het gewoon', gaan aan de slag: het ontbreken van een uitgekristalliseerd instrumentarium is geen reden om de aanpak – bijvoorbeeld een integraal handhavingstraject – uit te stellen.

***Uit de praktijk:* Aan de slag: een aanpak om van te leren**

Deze gemeente voert een integrale controle- en handhavingsaanpak van VAB's in het buitengebied. De aanpak heeft gaandeweg zijn vorm gevonden. Er waren al langere tijd zorgen over bedrijven en leegstand in het buitengebied. Een reeks dumpingen van drugsafval vormde de concrete aanleiding om aan de slag te gaan. Op dat moment was nog niet duidelijk hoe dat moest, eerst zijn capaciteit en expertise georganiseerd. Zoals de burgemeester het verwoordt: "We zijn gewoon aan de slag gegaan."

Deze burgemeester hanteert het adagium dat een bestuurder bij tekenen van verloedering en misstanden, bij een onderbuikgevoel dat er iets aan de hand is, niet stil kunt blijven zitten. Uit tactische overwegingen heeft de burgemeester er soms nadrukkelijk voor gekozen om vooraf beperkt te communiceren met de bredere politiek-bestuurlijke omgeving, om niet te veel afgeremd te worden in de aanpak.

Bevindingen en ervaringen worden vastgelegd zodat de gemeente zelf én andere gemeenten gefundeerd vervolgstappen kunnen zetten. Deze olievlekwerking vormt zelfs één van de hoofddoelstellingen van de aanpak.

Andere gemeenten gaan meer beredeneerd te werk: zij voeren eerst een integrale analyse van bedreigingen en oplossingsrichtingen uit en ontwikkelen en implementeren vervolgens een meerjarig programma, bijvoorbeeld voor de vitalisering van vakantieparken.

***Uit de praktijk:* Een solide instrument voor krachtige en snelle interventies**

De gemeenten binnen dit basisteam hebben een gezamenlijk handhavingsinterventieteam, inclusief een vaste, 'dedicated' coördinator. Het team kan snel in actie komen op locaties en rond processen waar ondermijning vermoed wordt en integrale handhaving de geëigende weg is. Het team is zelfsturend, selecteert zelf casus en krijgt die bestuurlijk bekrachtigd via de basisteamdriehoek. De burgemeester van de betreffende gemeente wordt in dit proces betrokken.

De handhaving van ondernemers wordt zodanig vormgegeven dat tegelijk geïnvesteerd wordt in maatschappelijke weerbaarheid. Het instrumentarium en de werkwijzen van het team zijn beproefd en doorontwikkeld via een pilot rond het onderwerp arbeidsmigranten in relatie tot illegale bewoning/huisvesting, uitbuiting en mensenhandel. In 2017 staat het buitengebied prominent op de agenda. Versterking van de informatiepositie is daarbij een belangrijke eerste stap.

We zien vormen van kruisbestuiving en leren ontstaan. Gemeenten en partners ontwikkelen samen, in een pilot-setting, formats en instrumenten voor onderdelen van de aanpak, die daarna op bredere schaal kunnen worden toegepast. De resultaten, lessen van innovatieve, min of meer pilot-achtige aanpakken worden beschreven en gedeeld met andere gemeenten.

Uit de praktijk: **Benutting van een door partners ontwikkeld en getoetst format**

Deze gemeente heeft in 2016 een integrale controle- en handhavingsactie op VAB's uitgevoerd. Daarbij is gebruik gemaakt van het format daarvoor zoals dat ontwikkeld is door de Omgevingsdienst Oost-Brabant en het Regionaal Milieuteam van de politie Oost-Brabant. Dit format, dat de samenwerking tussen gemeenten en verschillende handhavingspartners structureert, is al in zo'n acht gemeenten toegepast. Kern van de aanpak is een integrale actiedag waarop een zorgvuldig geselecteerde groep VAB's door een integraal team wordt gecontroleerd.

De toepassing van deze werkwijze in de gemeente was vooral te danken aan het persoonlijke contact tussen de coördinator toezicht en handhaving van de gemeente en één van de betrokken functionarissen van het regionaal milieuteam, een min of meer toevallige omstandigheid. Andere factoren waren de 'actiebereidheid' van de burgemeester en het feit dat er binnen de raad vragen bestonden over de kwetsbaarheid van het buitengebied. Anno 2017 doet zich de vraag voor of herhaling van de controles - 'continuïteit - haalbaar zal zijn. Het belang daarvan wordt nadrukkelijk onderkend.

Concluderend: effectiever opereren door te denken vanuit criminele activiteit

In de praktijk is nog beperkt sprake van een integrale aanpak. De bestuurlijke aanpak is nog sterk verweven met de veiligheidskolom en de daar gebruikte instrumenten. Het accent ligt op handhaving, flankerende instrumenten op ruimtelijk, sociaal en economisch gebied worden versnipperd ingezet. Samenwerking met bovenlokale partners voor integrale inzet in het buitengebied komt deels tot stand, maar kent een lage intensiteit en slagkracht.
Een integrale inzet van instrumenten kan worden gerealiseerd door meer te denken vanuit de criminele activiteit. Werken met modellen die zijn opgezet vanuit het opwerpen van barrières tegen (het ontstaan van) criminele activiteiten helpen daarbij. Het onderling uitwisselen van bewezen effectieve praktijken helpt bij het bouwen van aanpakken specifiek gericht op de drie onderscheiden locaties in het buitengebied.
Grotere gemeenten werken met een meer gestructureerde aanpak dan kleinere gemeenten, die overwegend werken met een piepsysteem, gericht op het aanpakken van excessen en incidenten. Door samen op te trekken kan de benodigde ambtelijke capaciteit meer in lijn worden gebracht met de opgave en meer gericht worden op preventie.

6 Hoe provincies bijdragen aan bestuurskracht

Breed potentieel provinciaal handelingsrepertoire

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) onderscheidt de volgende provinciale kerntaken:

1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

Als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving, onder andere de Wet veiligheidsregio's, door bezuinigingen en een herbezinning op het provinciale takenpakket kunnen we stellen dat (sociale) veiligheid geen provinciale kerntaak is. Specifieke verantwoordelijkheden en wettelijke bevoegdheden ontbreken goeddeels. Veiligheid wordt veelal gekoppeld aan beheersing van risico's voor natuur, milieu en mens bij de uitoefening van bedrijvigheid. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn daarbij de primaire invalshoek. Veiligheid of criminaliteitsbestrijding mag dan geen provinciale kerntaak op zich zijn, het is evident dat het onderwerp raakvlakken heeft met de terreinen die wel als kerntaak worden gezien.

Op de onderscheiden kerntaken kan de provincie verschillende rollen innemen. De provincie Noord-Brabant onderscheidt voor zichzelf de volgende rollen:

- Opdrachtgever en uitvoerder: In haar rol als opdrachtgever voor uitvoering legt de provincie uitvoerende taken zoveel mogelijk bij andere instanties, uiteraard vanuit professioneel opdrachtgeverschap. Strategische uitvoeringszaken worden daarbij waar mogelijk in huis gehouden;
- Gebiedsregisseur: Als gebiedsautoriteit is de provincie verantwoordelijk voor een scherpe langetermijnvisie op de toekomst van de provincie. De provincie verbindt partijen met elkaar en schept ruimtelijk-economische condities. Waar nodig maakt de provincie gebruik van haar doorzettingsmacht;
- Toezichthouder: Als kwaliteitsbewaker gaat de provincie sober te werk. De gemeentelijke bestuurslaag moet volwassen en zelfredzaam zijn. Waar mogelijk houdt de provincie systeemtoezicht en controleert en signaleert ze beperkt of het systeem in de praktijk werkt of dat er zaken zijn die misgaan;
- Partner: provincies vervullen meer en meer een procesrol, waarbij ze agenderen, partijen bij elkaar brengen en verbindingen leggen. Ondersteuning van initiatieven van anderen kan met kennis, passende beleidsruimte, toegang tot netwerken, capaciteit en financiële middelen.

Als we kijken naar mogelijke provinciale rollen en die koppelen aan de vijf pijlers van bestuurskracht, dan ontstaat een breed potentieel handelingsrepertoire waarmee provincies een bijdrage kunnen leveren aan het ontwikkelen van lokale bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit in het buitengebied. Met dit repertoire kunnen provincies – waar daar noodzaak of behoefte aan bestaat – bijdragen aan de ontwikkeling van lokale bestuurskracht. Het biedt mogelijkheden voor generieke bijdragen en maatwerk aan gemeenten en specifieke opgaven.

We schetsen hierna de stand van zaken, dilemma's en handreikingen uit de onderzochte provinciale praktijken aan de hand van de vijf pijlers van bestuurskracht.

Bestuurlijk bewustzijn

De agrarische sector staat in alle provincies onder druk. Dat leidt politiek tot uiteenlopende reacties, van de helpende hand bieden tot daadkrachtig omvormen. In de eerste stroming is het lastigvallen van de sector die het toch al moeilijk heeft met bijvoorbeeld handhavingscontroles niet populair. Wegkijken ligt dan op de loer, of in elk geval niet het bestuurlijk prioriteit geven en alloceren van extra capaciteit.

Het provinciale bestuurlijke bewustzijn is volop in ontwikkeling. In diverse gesprekken kregen we een eerste reactie dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit geen provinciale taak is. Provincies opereren rolbewust en zien gemeenten en – vooral – hun ketenpartners politie en justitie als primaire probleemeigenaar.

Vervolgens blijkt dat alle onderzochte provincies wel degelijk partner zijn in de strijd tegen ondermijnende criminele activiteiten. De provincies willen bijdragen aan de gedachte van 'één overheid'. Daarom ondersteunen zij initiatieven en programma's van de diverse samenwerkingspartners. Er is door de provincies vooral geïnvesteerd in het vergroten van de (bestuurlijke) bewustwording en het gevoel van urgentie bij gemeenten. De provincies hebben een rol vervuld in het leggen van verbindingen, het bevorderen van de samenwerking en partijen gestimuleerd commitment uit te spreken om daadwerkelijk samen op te treden.

Net als de burgemeester heeft de commissaris van de Koning veiligheid in zijn portefeuille. Ook de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur is een aanknopingspunt voor provinciale betrokkenheid bij het vraagstuk van ondermijnende criminaliteit. Uit eerder onderzoek naar de rol van commissarissen is naar voren gekomen dat sprake is van een persoonlijke invulling van het ambt en dat commissarissen in de praktijk ook activiteiten vervullen zonder wettelijke taakopdracht. Steeds vaker wordt een beroep gedaan op de commissaris als bindend en gezaghebbend orgaan bij (boven)lokale aangelegenheden.

De commissaris van de Koning van Noord-Brabant onderscheidt zich door ondubbelzinnig een actieve rol op het onderwerp ondermijnende criminaliteit te pakken. Hij is een geëngageerd ambassadeur door te agenderen, door verbindingen te leggen binnen en buiten Brabant, en door debat en kennisuitwisseling te organiseren en gesprekspartner te zijn voor burgemeesters.

De commissarissen in de andere onderzochte provincies treden wellicht wat minder op de voorgrond, maar benutten hun reguliere werkzaamheden nadrukkelijk om het thema ondermijning te agenderen, bespreekbaar te maken en partijen te verbinden.

Bestuurlijke verankering en weerbaarheid

Gelet op de kerntaken van de provincies is het buitengebied bij uitstek een provinciale aangelegenheid. Vanuit de bescherming van natuur, milieu en gezondheid – bijvoorbeeld van dumpingen en lozingen – zien provincies de aanpak van criminele activiteiten als een belangrijke opgave. In alle provincies zien we voorbeelden dat provincies verantwoordelijkheid nemen in de aanpak van milieucriminaliteit. De provinciale bemoeienis vindt plaats vanuit de opdrachtgevende rol richting de omgevingsdiensten, die een (deel van de) vergunningverlening, toezicht en handhaving uitvoeren.

Zo is er in Limburg binnen het thema milieucriminaliteit onder aansturing van de provincie Limburg de expertmeeting ‘Samen sterk tegen dumpen’ georganiseerd en is in de Stuurgroep RIEC het ‘Masterplan Limburg-drugslab-vrij’ vastgesteld. Dit plan heeft tot doel om drugsafvaldumpingen, die schadelijk zijn voor milieu en gezondheid, in preventieve zin te bestrijden. De provincie participeert verder in de Unit Opsporing Milieu Limburg, een samenwerkingsverband op het gebied van de strafrechtelijke opsporing van de (middel)zware en georganiseerde milieucriminaliteit van de politie eenheid Limburg, het Functioneel Parket en de provincie Limburg.

Noord-Brabant kent het programma Samen tegen Dumpen. Dit is gericht op het snel en veilig opruimen van drugsafval en het voorkomen van dumpingen en het bewust maken van toezichthouders en burgers van de gevaren en de mogelijke aanwezigheid van labs of dumpingen.

In Zeeland loopt een traject ter identificatie van gezamenlijke handhavingsprioriteiten en integrale inzet daarop. Partners zijn de provincie, Taskforce Brabant Zeeland, de omgevingsdiensten, politie en Openbaar Ministerie. Belangrijke aanjager van dit traject was de presentatie van het ondermijningsbeeld van Zeeland door het RIEC. Prioriteit is gelegd bij een aantal geïdentificeerde bedrijven die verdacht worden van criminele activiteiten en het thema illegale asbestverwijdering .

Binnen de colleges van Gedeputeerde Staten is het thema belegd bij de commissarissen van de Koning. In Gelderland en Brabant wordt de koppeling gelegd met de portefeuille bestuurskracht. Verder zien we verbindingen met de portefeuilles handhaving en economisch beleid.

De Limburgse insteek in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit is primair geënt op het thema integriteit. Door het weerbaar maken van het lokaal bestuur wil de provincie een bijdrage leveren aan het bestrijden en voorkomen van ondermijnende criminele activiteiten. Belangrijk voertuig zijn de stuurgroep en werkgroep Integriteit Limburg. Deze zijn onderdeel van de samenwerkingsstructuur in Limburg waarbij de gemeenten, de waterschappen en de provincie Limburg samenwerken op het gebied van integriteitsbevordering.

Ook in de andere provincies vormt integriteit een belangrijk aangrijpingspunt. Het Zeeuwse provinciale Bibob-beleid is onder meer gericht op het voorkomen van ongewenst en onbedoeld faciliteren van ondermijnende criminaliteit. De toepassing op omgevingsvergunningen geschiedt door de betrokken omgevingsdienst. Bij vermoeden van ondermijning is er samenwerking met het RIEC. Provinciale Staten van Zeeland hebben eind 2016 € 150.000 extra vrijgemaakt ter ondersteuning van de aanpak in de periode 2017 – 2019.

Organisatorische verankering

Versnippering is – net als bij gemeenten – ook bij de onderzochte provincies een issue. Het thema ondermijning is – al dan niet expliciet – belegd bij de kabinetten van de commissarissen van de Koning (in Noord-Brabant: afdeling Kabinetszaken). Vanwege de bijzondere positionering van deze onderdelen in de provinciale organisatie blijkt het leggen van verbanden met relevante onderdelen van de lijnorganisatie lastig.

Om meer samenhang aan te brengen in de provinciale aanpak en over de volle breedte het provinciaal handelingsrepertoire te benutten is door de provincie Gelderland een ontwikkelprogramma Weerbare overheid opgestart en een coördinator Weerbare Overheid aangesteld. Het doel is om samenhang aan te brengen in de – bestaande en nieuw te ontwikkelen – bijdragen van de provincie Gelderland aan de aanpak van ondermijnende criminele activiteiten, langs drie lijnen: ondersteunen van partners in projecten en bewustwording, integriteitsbevordering en het beter benutten van bestaande beleids- en ontwikkelkracht van de provincie op diverse beleidsterreinen.

We zien provinciale initiatieven in het bieden van een ‘verlengde organisatie’. Provinciale medewerkers nemen het projectleiderschap of de coördinatie op zich, bijvoorbeeld rondom subsidieregelingen voor het opruimen van drugsafval, en treden op als kennisbron voor hun collega’s op lokaal niveau.

Samenwerking en maatschappelijke coalities

Uit de WODC Monitor 2016 komt naar voren dat gemeenten vooral samenwerken met de politie (92%), het RIEC (87%) en andere gemeenten (64%). De samenwerking is veel minder intensief met provincies, de FIOD, Inspectie SZW en overige partners, zoals de Koninklijke Marechaussee. In Brabant geeft bijna 80% van de gemeentelijke respondenten aan geen of incidenteel contact te hebben met de provincie als het gaat over de bestuurlijke aanpak.

Die uitkomst is opmerkelijk, aangezien de provincie zich zeer actief opstelt als partner in het Programma Samen Sterk in Brabant (SSiB), waar ook alle gemeenten bij aangesloten zijn. Dit programma richt zich op drie speerpunten: afvaldumpingen, stroperij en wildcrossen. Binnen deze speerpunten heeft SSiB vijf functies. Dit betreft het (1) signaleren van overtredingen en het versterken van oog- en oorfunctie, (2) meldpunt waar informatie wordt ontvangen en doorgezet naar partners, (3) handhaven door eigen regiohandhavers of bevoegde partners, (4) informatie registreren, analyseren en rapporteren en (5) netwerken opzetten waarbinnen betrokkenen in het buitengebied elkaar ontmoeten en kennisdelen.

SSiB heeft bijna 80 partners. Naast de Brabantse gemeenten zijn dat de waterschappen, waterbedrijven, omgevingsdiensten, provincie, Openbaar Ministerie, politie, de terreinbeheerders Brabants Landschap, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. De meerwaarde van de samenwerking binnen SSiB zit in het samen en gecoördineerd integraal optreden.

Gelderland kent sinds 2016 het programma 'Samen weerbaar', een samenwerkingsverband van provincie en gemeenten, Openbaar Ministerie, Veiligheidsregio, RIEC, Belastingdienst en Politie in Gelderland-Midden om gezamenlijk ondermijning integraal aan te pakken. Het programma heeft als doelen: brede aanpak van ondermijnende criminaliteit, vergroten van de weerbaarheid van de overheid en vergroten van de weerbaarheid van de maatschappij.

Brabant zoekt ook bij de Brabantse Aanpak Leegstand de samenwerking met gemeenten. Het is in dit programma expliciet de opdracht om als één overheid – in de geest van de Omgevingswet – te werken. Dat krijgt (sub)regionaal en ook door samenwerking met gemeenten vorm. Met wethouders van 20 Brabantse gemeenten die vooroplopen in de VAB-aanpak is geregeld bestuurlijk overleg en worden afspraken gemaakt over capaciteit, het delen van informatie en het ontwikkelen van nieuw instrumentarium.

In Limburg heeft de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) eind 2016 een Meldpunt Criminaliteit Buitengebied geïntroduceerd. Hier kan anoniem melding worden gedaan over criminaliteit en misdaad in het buitengebied. De LLTB wil een totaaloverzicht krijgen van alle soorten criminaliteit waar boeren en tuinders mee worden geconfronteerd. De provincie is geen partner in dit initiatief.

Alle provincies zijn actief op het dossier van de vakantieparken. In het Gelderse programma Vitale Vakantieparken Veluwe werken gemeenten, provincie, recreatieondernemers en kennisinstellingen samen. Doel van de samenwerking is het realiseren van een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken, dat een sterke schakel vormt in het hele toeristisch-recreatieve aanbod van de Veluwe. Vitale Vakantieparken kent primair een economische insteek en heeft daarnaast via het spoor Veiligheid & Leefbaarheid ook aandacht voor criminele activiteiten op recreatie- en vakantieparken. De provincie Gelderland neemt deel in de Stuurgroep Vitale Vakantieparken en levert een substantiële financiële bijdrage.

De provincie Limburg heeft recent 1,5 miljoen euro uitgetrokken voor het 'Actieplan versterken ondernemerschap in de toeristisch-recreatieve sector'. Dit plan voorziet in ondersteuning van ondernemers bij het maken van keuzes voor de toekomst van hun bedrijf, het ontwikkelen van investeringsplannen, kennisverbreding en het stimuleren van nieuw aanbod voor de toerist, waarbij wordt samengewerkt met ondernemers uit andere sectoren zoals natuur, cultuur of sport.

Instrumentarium

Alle vier de provincies hebben een soort basisinstrumentarium ingevuld: ze dragen bij aan de RIECs, zijn partners in het Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, hebben beleid voor de toepassing van de wet Bibob bij vergunningverlening of intrekking van vergunningen en hebben subsidiemogelijkheden voor een bijdrage in de opruimkosten van de dumping van drugsafval.

In het algemeen kunnen we stellen dat er nog beperkt naar het buitengebied gekeken wordt door een ondermijningsbril. De alertheid dat beiden met elkaar te maken hebben, is groeiende maar nog niet breed uitgewerkt of vastgelegd. In hun rol als kadersteller – via beleid, regels en verordeningen – valt op dat de verschillende lijnen in de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit alleen in Gelderland met elkaar verbonden zijn in een samenhangend programma.

Er zijn wel voorbeelden waarop verder kan worden gebouwd vanuit diverse beleidsterreinen. Zo is in het recente leegstandsbeleid van de provincie Noord-Brabant expliciete aandacht voor het risico van criminele activiteiten in VAB's. Dit is onder andere vertaald in een programmatische aanpak van toezicht en handhaving. In de (sub)regionale samenwerkingsagenda's van provincie en gemeenten in de aanpak van VAB's is versterking en vernieuwing van toezicht en handhaving één van de programmalijnen (bijvoorbeeld in West-Brabant, Zundert e.o.).

Noord-Brabant is samen met gemeenten en omgevingsdiensten het project 'Intensivering toezicht veehouderij' gestart. Doel hiervan is dat alle 10.000 veehouderijbedrijven in Brabant in de komende drie jaar door toezichthouders worden bezocht. Aanleiding is het zoeken naar een nieuwe balans tussen de sector, omgeving en gezondheid. Van daaruit worden ook de risico's op het faciliteren van criminele activiteiten in beeld gebracht.

Noord-Brabant heeft verder vanuit het ruimtelijke ordeningsspoor meegewerkt aan het mogelijk maken van permanente bewoning op een aantal recreatieparken met maatwerk vanuit de Verordening ruimte. Vanuit de Woonagenda en het programma Leegstand wordt gekeken naar mogelijke en nodige vervolgacties. Ook Zeeland en Limburg zijn op dit terrein actief, waarbij de insteek wordt gekozen van vitalisering van het buitengebied.

In Zeeland wordt vrijkomende agrarische bebouwing geframed als mogelijke Nieuwe Economische Dragers (NED's). Er wordt in de provincie vanaf het jaar 2000 kritisch gekeken naar de bestemming van vrijkomende bebouwing. Het beeld is dat vanaf 10 kilometer uit de kust verpaupering speelt en daarmee verhoogde risico's van vooral illegale bewoning en huisvesting van arbeidsmigranten aanwezig zijn. Bestuurlijk is de aanpak verankerd in het ruimtelijk en economisch beleid van de provincie.

We zien op verschillende plekken experimenten ontstaan rondom het thema. De *Harvard Organized Crime Field Lab Oost-Nederland* is georganiseerd door de samenwerkende partners in Oost-Nederland en maakt gebruik van docenten van de Harvard University en Tilburg University.

Het doel is om via innovatieve aanpakken het vermogen te versterken van betrokken partijen om misdaad in de samenleving waar te nemen, en vervolgens te voorkomen en te bestrijden door strategische samenwerking over organisatiegrenzen heen. Ook in Brabant heeft men een vergelijkbaar traject doorlopen in 2015 en 2016.

Concluderend: provinciaal repertoire kan nog beter worden benut

Alle onderzochte provincies zijn partner in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Provincies stimuleren en dragen er toe bij dat steeds meer als één overheid wordt opgetreden. Ook integriteit en de kwaliteit van het openbaar bestuur vormen aanknopingspunten voor provinciale betrokkenheid.

In de vier provincies is de rol van partner in lokale en regionale initiatieven de dominante. 'Rechtvaardiging' voor de inzet vanuit de provincie komt met name vanuit de provinciale rol ter bevordering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Alle provincies spelen een rol als opdrachtgever richting de omgevingsdiensten. We zien initiatieven om rondom het thema ondermijnende criminaliteit tot gezamenlijke aanpakken te komen. Van bestuurlijke prioritering om (extra) capaciteit in te zetten bij de omgevingsdiensten is in onze waarneming nog beperkt sprake, al heeft Brabant met het programma SSiB op dit vlak wel stevige stappen gezet. In de rol van interbestuurlijk toezichthouder speelt ondermijnende criminaliteit, althans in de vastgestelde kaders en uitvoeringsprogramma's, geen expliciete rol. In de rol van gebiedsregisseur zijn we in ons onderzoek geen voorbeelden tegengekomen.

Op provinciaal en lokaal niveau constateren we parallelle processen. Door meer samenhang in de provinciale aanpak aan te brengen kan de bijdrage aan de bestuurlijke aanpak van ondermijnende activiteiten worden versterkt. Dit is vergelijkbaar met de noodzakelijke reframing en verbreding van doelstellingen op lokaal niveau.

Het gaat bij ondermijnende criminele activiteiten in het buitengebied niet alleen om een veiligheidsprobleem – en dus niet meer dan een beperkte opgave in het formele takenpakket van de provincie – maar om een breed maatschappelijk vraagstuk met raakvlakken op alle werkgebieden van de provincie. Dit betreft de bestuurlijke en de ambtelijke organisatie. Het nog meer denken vanuit de opgave in plaats van vanuit de kerntaken van de provincie kan dit proces verder ondersteunen.

De provincies kunnen méér ondersteunend zijn aan gemeenten voor de ontwikkeling van lokale bestuurskracht. In de huidige praktijk verloopt de samenwerking vooral via het spoor van openbare orde. Provincies pakken hun rol in convenanten, onder andere met het RIEC. In Noord-Brabant speelt de commissaris van de Koning een belangrijke rol als partner. In projecten rondom afvaldumping spelen de provincies een coördinerende rol.

De mogelijkheden om via ander beleid en gericht via het spoor van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij te dragen aan de bestuurlijke aanpak worden nog relatief beperkt ingezet. Provincies opereren in deze rolbewust en willen niet op de stoel van lokale en regionale partners gaan zitten. De bestaande beleids- en ontwikkelkracht van de provincies op tal van beleidsterreinen biedt mogelijkheden om de aanpak van ondermijnende criminaliteit verder te ondersteunen. De maatschappelijke impact van het probleem vraagt daar ook om.

Tot slot zien we dat er op bestuurlijk en ambtelijk niveau sprake is van uitwisseling tussen de provincies. Alle betrokkenen kennen elkaar en leren van elkaar. Mede gelet op het grensoverschrijdende karakter van de ondermijnende criminaliteit en het mogelijke optreden van waterbedeffecten, is het opportuun deze samenwerking op dit onderwerp verder uit te bouwen.

Handreikingen: wat kan Noord-Brabant leren van andere provincies?

De vier provincies bevinden zich in vergelijkbare ontwikkelstadia wat betreft de ontwikkeling van een samenhangende provinciale inzet ten behoeve van de ondersteuning van de bestuurlijke aanpak. In Noord-Brabant zien we wel de hoogste mate van urgentie en betrokkenheid. Dit is verklaarbaar uit de intensiteit van de problematiek, en de manier waarop de commissaris van de Koning zijn rol invult.

De provincie Noord-Brabant voert meerdere, op het buitengebied gerichte, programma's uit waaronder 'Samen sterk in Brabant' en 'Samen tegen dumpen'. De ontwikkeling van één samenhangend beleid waarbij vanuit alle provinciale taakvelden gekeken wordt naar het vraagstuk van ondermijnende criminaliteit is echter nog te weinig ontwikkeld.

Handreikingen voor de provincie Noord-Brabant zijn:

- Breng meer samenhang in de provinciale aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een programmatische aanpak;
- Maak de aanpak breder: benut de bestaande beleids- en ontwikkelkracht van de provinciale beleidsterreinen;
- Pas de capaciteit van uitvoeringsorganisaties aan voor de benodigde oog- en oorfunctie;
- Voer coördinatie op doorvertaling en operationalisering van het programma Samen Sterk in Brabant;
- Ondersteun het lokaal instrumentarium met provinciaal instrumentarium op ruimtelijk, sociaal en economisch gebied. Gerichte financiële regelingen, beleids- en regelruimte.
- Biedt lokale besturen 'verlengde organisatie' aan in de vorm van projectorganisaties, detachering of als kennisplatform;
- Gebruik de handreikingen als een onderlegger voor het voeren van gesprekken met (clusters van) gemeenten over wat er beter kan;
- Ga als provincie ambtelijk en bestuurlijk het debat aan over mogelijkheden tot verbetering;
- Bouw de samenwerking met Zeeland, Gelderland en Limburg, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, verder uit.

De huidige betrokkenheid van de commissaris van de Koning van Noord-Brabant – hoe geëngageerd en effectief ook in bestuurlijk bewustzijn en het ondersteunen van lokale bestuurders die hun nek uitsteken – heeft het risico in zich dat het beeld bevestigd wordt dat het hier enkel gaat om een veiligheidsvraagstuk. Daarmee wordt de opgave als het ware weggeorganiseerd in de veiligheidskolom.
Uiteindelijk kan dit de ontwikkeling van de benodigde brede, integrale bestuurlijke aanpak juist afremmen. Dat laat onverlet dat het van groot belang is om als partner te blijven optreden van lokale bestuurders die het verschil willen maken. Maar dan wel breder dan de veiligheidskolom alleen.

7 Vervolgaanpak

Ondertussen in het buitenbied bevat handreikingen vanuit de praktijk van gemeenten en provincies die weerbaar willen zijn tegen ondermijnende criminele activiteiten in het buitengebied. Het is een uitnodiging aan gemeenten en provincies om uit oogpunt van bestuurskracht te kijken naar de wijze waarop op dit moment de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt vormgegeven binnen de eigen organisatie en op welke onderdelen het beter kan.

Het rapport maakt het mogelijk om als gemeenten en provincies – zowel ambtelijk als bestuurlijk – op onderdelen het debat aan te gaan over mogelijkheden tot verbetering. Dit vanuit het besef dat we te maken hebben met een breed maatschappelijk vraagstuk dat vraagt om één samenhangend beleid en afstemming met partners in het veld.

Om brede bekendheid te genereren stellen we voor de belangrijkste conclusies en handreikingen op te nemen in een folder en deze breed te verspreiden.
Voor de provincie Noord-Brabant stellen we voor dat deze folder onder alle raads- en Statenleden in Noord-Brabant wordt verspreid alsook onder de partners in de bestuurlijke aanpak.

Uitnodiging aan gemeenten en provincie in Noord-Brabant

Als opvolging op de publicatie worden gemeenten uitgenodigd om te reflecteren op hun eigen praktijk: welke dilemma's en knelpunten herken ik in mijn eigen organisatie en hoe zou ik die met behulp van de praktijkbeschrijvingen van andere gemeenten en de handreikingen kunnen aanpakken?

De uitnodiging aan de provincie is om de handreikingen te benutten om de provinciale rol verder te ontwikkelen. We adviseren om in gesprek te gaan met (clusters van) gemeenten om hun behoeften te bespreken in de ontwikkeling van bestuurskracht ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminele activiteiten.

Naast de individuele reflecties is het van belang om in te zetten op het gezamenlijk verder ontwikkelen van bestuurskracht en bestuurlijke aanpak. We stellen voor om twee keer per jaar een bijeenkomst te organiseren waar gemeenten met elkaar in gesprek gaan over invulling van de pijlers van bestuurskracht. Voorbeelden van gespreksthema's zijn 'Hoe kunnen we verbreding van betrokkenheid en draagvlak binnen bestuur en organisatie realiseren?' en 'Hoe geven we concreet invulling – qua inzet van instrumenten en organisaties – aan het principe van één overheid?'

De doelgroep voor deze bijeenkomsten bestaat uit medewerkers en bestuurders uit de volle breedte, dus ook buiten de veiligheidskolom. Deelnemers worden uitgenodigd om, in de traditie van intervisie, casus in te brengen. De inbrengers krijgen concrete handvatten mee en de andere deelnemers kunnen daar in hun eigen praktijk hun voordeel mee doen.
Ook stellen we voor te werken met het principe van matchmaking, waarbij gemeenten met vergelijkbare opgaven elkaar vinden in (het samen ontwikkelen of van elkaar overnemen van) een aanpak.

Hoewel de aanpak van ondermijnende criminele activiteiten nadrukkelijk niet alleen een rol van de overheid is, vinden wij het zinvol om de overheidsrol expliciet onder overheden te bespreken en te ontwikkelen. In de te organiseren bijeenkomsten kunnen de andere partners de rol van kritische buitenstaander vervullen en de overheid een spiegel voorhouden.

We stellen voor dat de opdrachtgevers, Provincie Noord-Brabant en Vereniging van Brabantse Gemeenten, de bijeenkomsten organiseren en faciliteren. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen verder dienen als input voor het voortgaande gesprek dat beiden voeren over de bestuurskracht in Brabant.

Bronnen

Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied (2014) Alterra

Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk (2010) Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

Wat doen we met het vakantiepark? (2015) Mieke Dings, in: S+RO, nummer 04-05

Wij, de overheid (2016) Wim van de Donk, Cyrille Fijnaut Lecture Series

De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen (2011) Erik Gerritsen

Weerbare overheid. Over de toegevoegde waarde van de commissaris van de Koning in de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2016) Christina Klumpenaar, paper

ERISSP meldingen Synthetische drugs, Precursoren, Nieuwe Psychoactieve Stoffen 2014, 2015 en 2016 (2016) Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Recherche, Afdeling Specialistische Ondersteuning

Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen (2014) Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)

Samen gebundeld. Impressies van een integrale aanpak van ondermijning (2015) Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC)

Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en Politieaanpak (2016) Politie & Wetenschap

Aanpak verwaarloosde vakantieparken noodzakelijk (2017) Peter Noordanus en Joep Thönissen, paper

Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit (2016) Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)

Weerbare Overheid (2017) Provincie Gelderland, Statenbrief en Bijlage bij Statenbrief

Visiedocument Veerkrachtig Bestuur Provincie Noord-Brabant (2014), Provincie Noord-Brabant

Provinciale rol bij aanpak ondermijning (2017) Provincie Zeeland, GS Brief

Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit. Een overzichtsstudie: aard en oorzaken (2012) Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zuid-West Nederland in samenwerking met het Openbaar Ministerie

Rijksvastgoedplan Noord-Brabant (2016) Rijksvastgoedbedrijf, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken (2016) Pieter Tops en Jan Tromp

Impulsen tegen ondermijning. De Taskforce Brabant Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden (2016) Verweij Jonker Instituut

Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Onderzoek naar de stand van zaken in 2016 (2016), Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Veiligheid en Justitie

Definities

Bestuurskracht

Bestuurskracht verwijst naar het vermogen om stappen te zetten bij het oppakken van ongetemde problemen in een complexe en mogelijk tegenwerkende omgeving. Het verwijst naar slagkracht, effectiviteit, waarbij het bestuur afhankelijk van de schaal en de complexiteit van de opgave in staat is de juiste partners bij elkaar te brengen, plannen en ideeën te verbinden en door het aangaan van wisselende allianties maatschappelijke effecten en resultaten weet te bewerkstelligen. Een bestuur dat ook weet wanneer een opgave zijn veerkracht te boven gaat, omdat de daarvoor benodigde kwaliteit en/of expertise ontbreekt, en daarop passende maatregelen neemt.

Nauw verbonden met bestuurskracht is schakelkracht. Dat is het vermogen om op wisselende schalen en met wisselende partners maatschappelijke effecten te bereiken. Schakelkracht heeft betrekking op integraliteit (samenhang en afstemming), variëteit (inzet vanuit verschillende soorten instrumenten), actualiteit (vermogen om steeds bij te blijven), responsiviteit (tijd tussen signalering en actie) en creativiteit ('andere en slimmere' inzet van bestaande en nieuwe instrumenten) (bron: provincie Noord-Brabant, 2014).

Bestuurlijke aanpak

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is het geheel van activiteiten van gemeenten die gericht zijn op het bestrijden, voorkomen, belemmeren en frustreren van criminele activiteiten, al dan niet in samenwerking met andere partners in een (geïntegreerde) aanpak. Daarbij kan het bestuur een uiteenlopend palet van instrumenten en bevoegdheden inzetten (bron: WODC, 2016).

Ondermijning

We spreken van ondermijning als aantasting optreedt van institutionele gezagsstructuren die de werking van het samenlevingssysteem borgen en sturen. Ondermijning is een gevolg. Zelden is het een doelbewust effect van handelen. Veel vaker is het een resultaat van handelen dat gericht is op iets anders – zoals het verdienen van geld met criminele activiteiten, of het uitoefenen van macht op een bepaalde groep mensen – met onder-mijning als bijkomstig effect (bron: NSOB, 2016).

Ongetemd probleem

Ongetemde problemen (Engels: wicked problems) zijn problemen die inhoudelijk complex zijn, waarover verschil van mening bestaat ten aanzien van na te streven normen en waarden en waarbij wederzijds afhankelijke actoren betrokken zijn met eigen deelbelangen en percepties, in een situatie waarin niemand de baas is (bron: Gerritsen, 2011).

VAB

Vrijkomende agrarische gebouwen (afgekort VAB's) komen voort uit erftransformatie. Dat is de verandering van de functie van een erf, als gevolg van agrarisch functieverlies, waarbij sprake is van verandering in bebouwing en/of ander gebruik van gebouwen en/of inrichting van het erf. Het gaat om de erven waarop de agrarische activiteiten worden gestaakt. De erven die transformeren als gevolg van een verandering van een agrarisch bedrijf, bijvoorbeeld door verbreding of overschakeling naar een andere sector, vallen buiten de definitie (bron: Alterra, 2014).

Begeleidingscommissie

Leden van de commissie

Marie-Louise van Schaijk, bestuurslid Vereniging van Brabantse Gemeenten en gemeentesecretaris gemeente Oss

Paul de Beer, bestuurslid Vereniging van Brabantse Gemeenten en wethouder gemeente Breda

Jan Boelhouwer, burgemeester gemeente Gilze en Rijen

Joep Thönissen, zelfstandig adviseur, voormalig programmaleider ondermijnende criminaliteit vakantieparken Taskforce Brabant Zeeland

Hans van Haaren, strategisch adviseur Regionaal Informatie en Expertise Centrum
Zeeland West-Brabant & Oost-Brabant

Willem de Graaff, senior adviseur kennis en onderzoek, Provincie Noord-Brabant

Christina Klumpenaar, senior beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid, Kabinetszaken, Provincie Noord-Brabant

Mieke Bonn, begeleider onderzoek, Programma Veerkrachtig Bestuur, Provincie Noord-Brabant

1 De basis: maatschappelijke coalities en weerbaarheid

Wat zien we?

Veel ondernemers in het buitengebied hebben het financieel moeilijk en zijn daardoor vatbaar voor criminele beïnvloeding. Daardoor zijn zij meer geneigd om gebouwen in gebruik te geven of om zelf criminele activiteiten te ontplooien.

Handreikingen

- Alert optreden: geen ruimte bieden aan criminaliteit.
- Actief stimuleren en faciliteren van reguliere ondernemersactiviteiten.
- Communiceren met ondernemers(organisaties) over de risico's van ondermijning.

2 Bestuurlijke verankering

Wat zien we?

Beperkt bestuurlijk draagvlak binnen gemeenten: te veel bestuurlijke éénpitters; onvoldoende integrale benadering; angst voor negatief gemeente-imago.

Handreikingen

- Ga voor een college brede aanpak.
- Haal de aanpak uit de veiligheidskolom en verbreed het.

3 Informatiepositie organiseren

Wat zien we?

Ondermijningssignalen uit het buitengebied worden niet of beperkt herkend.

Handreikingen

- Structurele inzet in het buitengebied.
- Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) inzetten in buitengebied en signalen bundelen in een gezamenlijk registratiesysteem.
- Gerichte awareness-trainingen voor professionals.
- Signalen van ondernemers en bewoners verzamelen, bijvoorbeeld met 'Buiten Beter'-app.
- Reguliere fysieke contacten met ondernemers en bewoners onderhouden.

4 Instrumentarium op orde én inzetten

Wat zien we?

Bescheiden aanwezigheid gemeenten in buitengebied; instrumentarium is niet meegegroeid met de aard en omvang van de criminaliteit; onduidelijke resultaten ingezet instrumentarium.

Handreikingen

- Kritisch kijken naar effectiviteit van bestaand instrumentarium.
- Doorontwikkelen, delen en inzetten van beschikbare instrumenten.

5 Ambtelijke slagkracht

Wat zien we?

Geen of onvoldoende ambtelijke capaciteit bij gemeenten voor ondermijning; onvoldoende samenwerking met andere afdelingen; vaak onvoldoende draagvlak bij Management Teams.

Handreikingen

- Capaciteit en middelen in overeenstemming brengen met omvang problematiek.
- Draag zorg voor een integrale, verankerde ondermijningsaanpak binnen gemeente (met veiligheid, handhaving, sociale zaken, economie, milieu en openbare ruimte).
- Awareness-trainingen ondermijning.

6 Eén overheid

Wat zien we?

Het belang van een gezamenlijke aanpak van ondermijning van gemeenten, provincies en partners is niet voor elke gemeente vanzelfsprekend.

Handreikingen

- Ga voor evidence-based gezamenlijk beleid.
- Onderken expliciet je eigen sterktes maar onderken ook je zwaktes en beleg deze bij anderen.

7 Bestuurlijke weerbaarheid

Wat zien we?

Onvoldoende robuust optreden tegen ondermijningsverschijnselen.

Handreikingen

- Aanwezigheid van een expliciet collectief, breed gedragen 'basisnorm', concrete maatregelen en randvoorwaarden.
- Acteer als één overheid: bestuurlijke drive en ambtelijke capaciteit in overeenstemming met elkaar. Treed de criminaliteit als één overheid tegemoet. Dat houdt ook in elkaar te allen tijde steunen en voor elkaar in de bres springen.

De toegevoegde waarde van de provincie

Wat zien we?

De vier provincies bevinden zich in vergelijkbare ontwikkelstadia wat betreft de ontwikkeling van een samenhangende provinciale inzet ten behoeve van de ondersteuning van de bestuurlijke aanpak. In Noord-Brabant zien we wel de hoogste mate van urgentie en betrokkenheid. Dit is verklaarbaar uit de intensiteit van de problematiek, en de manier waarop de commissaris van de Koning zijn rol invult.

De provincie Noord-Brabant voert meerdere, op het buitengebied gerichte, programma's uit waaronder 'Samen sterk in Brabant' en 'Samen tegen dumpen'. De ontwikkeling van één samenhangend beleid waarbij vanuit alle provinciale taakvelden gekeken wordt naar het vraagstuk van ondermijnende criminaliteit is echter nog te weinig ontwikkeld.

Handreikingen voor de provincie Noord-Brabant zijn:

- Breng meer samenhang in de provinciale aanpak, bijvoorbeeld in de vorm van een programmatische aanpak;
- Maak de aanpak breder: benut de bestaande beleids- en ontwikkelkracht van de provinciale beleidsterreinen;
- Pas de capaciteit van uitvoeringsorganisaties aan voor de benodigde oog- en oorfunctie;
- Voer coördinatie op doorvertaling en operationalisering van het programma Samen Sterk in Brabant;
- Ondersteun het lokaal instrumentarium met provinciaal instrumentarium op ruimtelijk, sociaal en economisch gebied. Gerichte financiële regelingen, beleids- en regelruimte.
- Biedt lokale besturen 'verlengde organisatie' aan in de vorm van projectorganisaties, detachering of als kennisplatform;
- Gebruik de handreikingen als een onderlegger voor het voeren van gesprekken met (clusters van) gemeenten over wat er beter kan;
- Ga als provincie ambtelijk en bestuurlijk het debat aan over mogelijkheden tot verbetering;
- Bouw de samenwerking met Zeeland, Gelderland en Limburg, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, verder uit.

Kijk voor meer informatie op: www.brabant.nl/criminaliteitbuitengebied

v·b·g·
vereniging brabantse gemeenten

Provincie Noord-Brabant

BMC