

# Onderzoeksplan

## Ondermijning en Weerbaarheid van provincies

**Opdrachtgever:**  
Gedeputeerde Staten

**Opdrachtnemer:**  
Ed Elferink, programmamanager Interne Audit

**Onderzoekers:**  
Ed Elferink  
Marco van Beesten

**Datum:**  
26 november 2019

**Status:**  
Concept

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Opdrachtformulering</b> .....	<b>3</b>
1.1	Inleiding en context .....	3
1.2	Doelstelling.....	3
1.3	Onderzoeksvraag .....	3
1.4	Object en scope van onderzoek.....	4
1.5	Referentiekader en werkwijze.....	4
<b>2</b>	<b>Beheersaspecten</b> .....	<b>5</b>
2.1	Organisatie .....	5
2.2	Informatie .....	5
2.3	Tijd .....	5
2.4	Kwaliteit.....	5
2.5	Geld .....	5

# 1 Opdrachtformulering

## 1.1 Inleiding en context

In het bijgestelde Auditjaarplan 2019–2020 is een onderzoek naar ondermijning aangekondigd. Ondermijning vormt een bedreiging voor onze rechtsstaat. De aanpak van ondermijning vraagt om een weerbare overheid. Er is steeds meer aandacht vanuit de landelijke politiek, politie en justitie naar ondermijnende criminaliteit. Bijna dagelijks hoor je vormen van ondermijning op het nieuws. Risicovol zijn bijvoorbeeld vastgoed- en horecabedrijven, leegstaande boerenschuren, havens, bedrijventerreinen, recreatieparken en makelaarskantoren.

Er zijn ook vormen van ondermijning zonder een aanwijsbaar crimineel economisch motief maar die een risico vormen voor de integriteit van het openbaar bestuur en onze samenleving. Dan gaat het bijvoorbeeld om omkoping, intimidatie of bedreiging bij aantasting of juist doordrukken van individuele belangen. Het begrip ondermijning wordt in paragraaf 1.4 nader toegelicht.

Bij de provincie Noord-Holland (hierna: PNH) lopen momenteel twee sporen ter versterking van de provinciale weerbaarheid tegen ondermijning:

- Het eerste spoor is in opdracht van de Kabinetschef naar buiten gericht. Het richt zich op de provinciale bijdrage aan het vergroten van de weerbaarheid van gemeenten in Noord-Holland.
- Het tweede spoor is in opdracht van de Coördinator integriteit naar binnen gericht. Het richt zich op de kwetsbaarheden in de kerntaken van PNH en de gemeenschappelijke regelingen.

Op advies van de Auditstuurgroep is aan Interne Audit gevraagd om een derde onderzoek uit te voeren binnen het thema ondermijning. Het college heeft vervolgens Interne Audit opgedragen om in 2019 een onderzoek uit te voeren naar de aanpak van ondermijning door de andere provincies. En dan in het bijzonder hoe de provincies hun kwetsbaarheid verkleinen en weerbaarheid vergroten.

Het voorstel is besproken met de Kabinetschef en de Coördinator integriteit van PNH. Zij zien dit als een goede toevoeging aan de al lopende onderzoeken. Enerzijds kan het de kennis over ondermijning bij de provincie vergroten. Anderzijds geeft het inzicht in de beheersmaatregelen van andere provincies waarvan PNH kan leren om haar eigen weerbaarheid te vergroten.

## 1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- Inzicht bieden in welke provinciale processen kwetsbaar zijn voor ondermijning en wat de achterliggende oorzaken hiervan zijn.
- Het aanreiken van beheersmaatregelen vanuit andere provincies om de eigen kwetsbaarheid op het gebied van ondermijning te verkleinen en de weerbaarheid te vergroten.

## 1.3 Onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag staat in dit onderzoek centraal:

Wat kan de provincie Noord-Holland leren van de andere provincies over het thema ondermijning om de kwetsbaarheid van de eigen organisatie te verkleinen en de weerbaarheid te vergroten?

De volgende vragen aan de provincies beantwoorden de centrale vraagstelling:

- 1) Wat verstaan jullie als provincie onder het begrip ondermijning?
- 2) Wie is eindverantwoordelijk voor het provinciaal beleid en de aanpak van ondermijning?
- 3) Wat voor beleid hebben jullie als provincie ontwikkeld voor de aanpak van ondermijning?
- 4) Welke financiële middelen hebben jullie ter beschikking voor de aanpak van ondermijning? Dit kunnen zowel incidentele als structurele gelden zijn.
- 5) Hoeveel tijd/capaciteit besteedt de provincie aan de aanpak van ondermijning en welke afdelingen en functionarissen voeren dit beleid uit? Dit kan ook een uitbestede partij zijn.
- 6) a) Welke provinciale processen en functies zijn kwetsbaar voor ondermijning?  
b) Wat maakt deze processen en functies kwetsbaar voor ondermijning en waarom?
- 7) a) Welke beheersmaatregelen (of activiteiten) heeft de provincie getroffen om de eigen kwetsbaarheid op het gebied van ondermijning te verkleinen en de weerbaarheid te vergroten? Graag zo volledig mogelijk toelichten.  
b) Hebben deze maatregelen het gewenste resultaat of effect opgeleverd? Graag toelichten met voorbeelden van effectieve maatregelen en voorbeelden van niet-effectieve maatregelen.
- 8) Welke risico's zie je bij de huidige aanpak van ondermijning door provincies?
- 9) Welke verbetermogelijkheden zie jij bij de huidige aanpak van ondermijning door provincies?

Met de informatie van de andere provincies kan PNH bepalen welke activiteiten en maatregelen een meerwaarde kunnen opleveren naast de huidige inspanningen rond het thema ondermijning.

## 1.4 Object en scope van onderzoek

Het object van onderzoek is de aanpak van provincies om de kwetsbaarheid van de provincies op het gebied van ondermijning te beperken en de weerbaarheid te vergroten.

### Scope

Het onderzoek richt zich primair op de interne weerbaarheid van provincies. Dit zijn provinciale processen, beleidskaders en beheersmaatregelen die betrekking hebben op het thema ondermijning en die gericht zijn op het versterken van de weerbaarheid van de eigen provinciale organisatie.

Buiten de scope van dit onderzoek valt:

- de externe weerbaarheid van provincies; provinciaal beleid dat gericht is op het ondersteunen van gemeenten bij het vergroten van hun weerbaarheid tegen ondermijning;
- het handelen van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten;
- het provinciaal weerbaarheidsbeeld van PNH en de publieke verbonden partijen (dit wordt al in beeld gebracht door een extern bureau; dit is onderdeel van spoor 2 uit paragraaf 1.1).

### Begrip ondermijning

Er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip ondermijning. Het omschrijven van ondermijning maakt deel uit van dit onderzoek om onder meer een vergelijking te kunnen maken tussen de provincies.

Bij PNH heeft het projectteam Versterking Kwaliteit & Integriteit Lokaal Bestuur de volgende definitie geformuleerd voor ondermijning om het project focus te geven:

*'Het door criminelen doelbewust verstoren of laten disfunctioneren van de overheid en het openbaar bestuur of misbruik maken van kwetsbaarheden hierbinnen.'*

In opdracht van de Minister van Justitie en Veiligheid heeft de Raad van State onlangs een advies uitgebracht over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning. In hun adviesrapport noemen zij de volgende kenmerken van ondermijnende criminaliteit:

- het gaat om georganiseerde criminaliteit (zij het vooral georganiseerd in flexibele netwerken en niet zozeer in hiërarchieën),
- waarmee meestal grote hoeveelheden geld worden verdiend,
- waarbij de criminele activiteiten en de gehanteerde methodes kunnen wisselen. Zij worden bepaald door winstgevendheid en de kans om onopgemerkt te blijven,
- waarbij de grote winsten worden gebruikt om de bovenwereld te ondermijnen (witwaspraktijken, normvervaging binnen gemeenschappen en wijken, inschakeling van advocaten, accountants en notarissen),
- en waarbij de ondermijning ook dreigt door te werken naar de overheid (corruptie, aantasting van integriteit).

## **1.5 Referentiekader en werkwijze**

Het is een inventariserend onderzoek zonder oordeelsvorming. Een referentie- of toetsingskader is hier niet nodig.

De deelvragen uit paragraaf 1.3 leggen wij als vragenlijst met een begeleidende brief per mail voor aan de provincied medewerkers die zich bezig houden met ondermijning. Deze contactpersonen zijn in het vooronderzoek geïnventariseerd. In de vragenlijst vragen we ook om onderbouwende documentatie mee te sturen.

Aan de hand van de response en resultaten zullen we bepalen met welke provincies we telefonisch contact opnemen en welke ‘actieve’ provincies we gaan bezoeken voor een nadere toelichting.

Daarna zullen we alle verkregen inzichten en informatie gaan analyseren. Op basis van de analyse zullen we mogelijke beheersmaatregelen tegen ondermijning identificeren die van meerwaarde kunnen zijn voor PNH. Het resultaat is een adviesrapportage die de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen beantwoordt.

## **2 Beheersaspecten**

### **2.1 Organisatie**

Ed Elferink en Marco van Beesten van Interne Audit voeren dit onderzoek uit. Er is een ambtelijke begeleidingsgroep ingesteld die bestaat uit de Coördinator integriteit, Kabinetschef en een Beleidsadviseur Kabinet die zich bezig houdt met ondermijning en het versterken van het lokale bestuur. De begeleidingsgroep heeft een adviesrol bij het onderzoeksplan en een controlerende rol bij het onderzoeksrapport. Deze laatste rol is het wederhoor op de juistheid en volledigheid van de onderzoeksresultaten en verhoogt de kwaliteit en navolgbaarheid van het eindrapport.

### **2.2 Informatie**

Om tot dit onderzoeksplan te komen is de richting en de context van het onderzoek afgestemd met de begeleidingsgroep en de Commissaris van de Koning als opdrachtgever.

Op basis van de uitkomsten van de werkzaamheden zoals genoemd in paragraaf 1.5 wordt het concept onderzoeksrapport opgesteld. De bevindingen en conclusies worden besproken met de begeleidingsgroep en de opdrachtgever. In deze besprekingen wordt ook gesproken over de mogelijke aanbevelingen. Na verwerking van de reacties nodigen wij de opdrachtgever uit zijn reactie te geven op het definitieve rapport. De begeleidingsgroep zal de reactie voorbereiden.

Het definitieve rapport bieden wij met reactie opdrachtgever ter besluitvorming aan GS aan. De onderzoeksresultaten zullen wij ook aan de ondervraagde provincie medewerkers presenteren in de door hun aangekondigde kennismakingsbijeenkomst in het eerste kwartaal van 2020.

### **2.3 Tijd**

Het streven is om eind januari 2020 het conceptrapport aan de begeleidingsgroep op te leveren. En dan eind februari 2020 het definitieve rapport ter vaststelling aan het college van GS aan te bieden.

### **2.4 Kwaliteit**

Interne Audit conformeert zich aan de geldende provinciale regels zoals integriteit en aan de beroepsstandaarden voor auditors. Programmamanager Interne Audit is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderzoeksrapport en het dossier.

### **2.5 Geld**

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de provinciale auditors. Er is geen externe inhuur ingepland.