

Onderzoeksplan

Ondermijning: leerpunten voor provinciale ondersteuning bij lokale weerbaarheid

Opdrachtgever:
Gedeputeerde Staten

Opdrachtnemer:
Ed Elferink, programmamanager Interne Audit

Onderzoekers:
Ed Elferink
Marco van Beesten
Erwin Engelman

Datum:
24 november 2020

Status:
Concept ter vaststelling door GS

Inhoudsopgave

1	Opdrachtformulering	3
1.1	Inleiding en context.....	3
1.2	Doelstelling	4
1.3	Onderzoeksvraag.....	4
1.4	Object en scope van onderzoek	5
1.5	Referentiekader en werkwijze	5
2	Beheersaspecten.....	6
2.1	Organisatie.....	6
2.2	Informatie.....	6
2.3	Tijd.....	6
2.4	Kwaliteit	6
2.5	Geld	6

1 Opdrachtformulering

1.1 Inleiding en context

“Ondermijning van het openbaar bestuur door georganiseerde criminaliteit raakt het fundament van de democratische rechtsorde. Wij blijven strijden tegen alle vormen van ondermijning en stellen hiervoor middelen beschikbaar” Aldus het huidige coalitieakkoord Duurzaam Doorpakken!

Ook in de vorige collegeperiode (2015-2019) was de strijd tegen ondermijning als speerpunt opgenomen. In de periode september 2018 tot eind december 2019 liep het project Versterking Kwaliteit en Integriteit Lokaal bestuur. De opzet van het project was om werkende weg uit te vinden hoe de provincie zo effectief mogelijk kan bijdragen aan het verhogen van de weerbaarheid van gemeenten en de eigen organisatie en – daarmee – aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Ter ondersteuning van dit project heeft Interne Audit in 2019 in opdracht van GS onderzocht wat onze provincie kan leren van andere provincies om de kwetsbaarheid te verminderen en de weerbaarheid te vergroten van de eigen organisatie. Interne Audit heeft haar rapport met de uitkomsten van dit onderzoek in het voorjaar van 2020 aan GS aangeboden. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in

- 1) de provinciale processen en functies die kwetsbaar zijn voor ondermijning en wat hiervan de achterliggende oorzaken zijn en
- 2) beheersmaatregelen die andere provincies hanteren om de eigen kwetsbaarheid op het gebied van ondermijning te verkleinen en de weerbaarheid te vergroten.

In het Auditjaarplan 2020 is een tweede onderzoek naar ondermijning aangekondigd. Dit onderzoek sluit op de eerste plaats aan op het andere doel van het project Versterking Kwaliteit en Integriteit Lokaal bestuur: de wijze waarop de provincie zo effectief mogelijk kan bijdragen aan het verhogen van de weerbaarheid van gemeenten; de zogenoemde lokale weerbaarheid. Op de tweede plaats gaat het onderzoek in op de betrokkenheid van de CdK's bij het thema ondermijning. Voor beide onderwerpen geldt dat we dit onderzoek uitvoeren om van elkaar te leren. Wij zullen de resultaten daarom delen met alle provincies.

Voorliggend document betreft het plan van aanpak van dit onderzoek.

1.1.1 Agenda Weerbaar Noord-Holland

Voorjaar 2019 is een nieuw college aangetreden. Het coalitieakkoord 'Duurzaam Doorpakken!' heeft ook aandacht voor ondermijning en stelt middelen beschikbaar voor de aanpak ervan. De Agenda Weerbaar NH geeft invulling aan de ambities van het college gericht op het tegengaan van ondermijning.

Het doel van de Agenda Weerbaar Noord-Holland die GS in juni 2020 hebben vastgesteld, is om “binnen de geografische grenzen van Noord-Holland de weerbaarheid te vergroten”.

Met de agenda geeft de provincie invulling aan de ambitie om preventief op te treden tegen ondermijning. Deze preventieve aanpak houdt in dat er drempels worden opgeworpen waardoor criminelen minder makkelijk malafide praktijken kunnen uitvoeren. Hierbij richt de preventieve aanpak zich zowel op de samenleving als op het openbaar bestuur.

Naast de preventieve aanpak onderscheidt de provincie een repressieve methode bij de bestrijding van ondermijning. Deze methode krijgt onder meer concreet vorm in de samenwerking tussen overheden in Noord-Holland in het opsporen en uitschakelen van ondermijnende activiteiten. De Agenda Weerbaar Noord-Holland focust zich alleen op de preventieve aanpak.

De agenda onderscheidt bij de preventieve aanpak drie actielijnen:

1. **Vergroten interne weerbaarheid.** Dit betreft de weerbaarheid van de provinciale organisatie. Deze lijn ziet op brede bewustwording van potentiële kwetsbaarheden die inherent zijn aan het provinciale werk.
2. **Eigen beleidskracht.** Deze lijn vertaalt het ondermijningsvraagstuk naar verschillende provinciale opgaven. Bijvoorbeeld: In hoeverre kan het provinciale beleid met betrekking tot bedrijventerreinen er bijvoorbeeld aan bijdragen dat ondernemers die gevestigd zijn op deze

terreinen eerder en makkelijker met elkaar gaan samenwerken om criminaliteit in een zo vroeg mogelijk stadium op het spoor te komen?

3. **Lokale weerbaarheid.** Binnen deze lijn wil de provincie gemeenten blijven ondersteunen bij het verder inzichtelijk krijgen van de eigen weerbaarheid en wordt bezien welke kennisbehoefte er is bij gemeenten waarin de provincie mogelijk kan voorzien. Hierbij valt te denken aan (breder) inzicht in vormen van milieucriminaliteit. De uitvoering van de wet Bibob¹ past ook in deze lijn.

Het eerste onderzoek richtte zich op het eerste spoor, de interne weerbaarheid. Het onderhavige onderzoek richt zich op het tweede en derde spoor. Het tweede spoor doet dit ook vooral vanuit het perspectief van de lokale weerbaarheid: de ondersteuning die de provincies gemeenten kunnen bieden vanuit hun beleidsverantwoordelijkheden, zoals bedrijventerreinen en recreatieparken. Het derde spoor benaderen wij in ons onderzoek bovendien vanuit de betrokkenheid van de CdK's bij dit onderwerp.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is meervoudig:

- Inzicht geven in:
 - de wijze waarop provincies gemeenten ondersteunen bij het versterken van de lokale weerbaarheid;
 - de overwegingen die hebben geleid tot de gekozen vormen van ondersteuning;
 - de betrokkenheid van de CdK's bij de aanpak van ondermijning en het versterken van de lokale weerbaarheid op lokaal niveau.
- Het op basis van dat inzicht benoemen van leerpunten en mogelijkheden voor de provincie Noord-Holland om gemeenten te ondersteunen bij het vergroten van de lokale weerbaarheid.

1.3 Onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag staat in dit onderzoek centraal:

Wat kunnen de provincies van elkaar leren ten aanzien van de ondersteuning van gemeenten bij het versterken van de weerbaarheid tegen ondermijning?

Deelvragen aan de andere provincies over de ondersteuning van gemeenten bij het versterken van de weerbaarheid:

Algemeen:

- 1) Op grond waarvan ondersteunen de provincies hun gemeenten? (Formele titel, samenwerkingsovereenkomst, bestuursafpraak,...)

Eigen opgaven – zelf de regie

- 2) Welke instrumenten zetten provincies in om de lokale weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit te versterken?
- 3) Welke daarvan volgen uit de eigen opgaven?
- 4) Welke daarvan zijn specifiek gericht op de ondersteuning van gemeenten in hun verantwoordelijkheden bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit?
- 5) Welke overwegingen hebben geleid tot de gekozen instrumenten?

Aanbod gestuurd – gemeenten hebben de regie

- 6) Welke instrumenten bieden provincies aan om gemeenten te ondersteunen in hun aanpak van ondermijnende criminaliteit?
- 7) Welke overwegingen hebben geleid tot de gekozen instrumenten?
- 8) Welke vraag/vragen hebben gemeenten om ondersteuning vanuit de provincie op dit gebied?
- 9) Hoe ervaren gemeenten deze ondersteuning?
- 10) Hoe ervaren provincies deze ondersteuning zelf?
- 11) Tot welke resultaten bij gemeenten heeft de ondersteuning geleid?

¹ Wet Bibob staat voor Wet Bevorderingen integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, en betreft een bestuursrechtelijk instrument om in geval van misbruik aanvragen voor subsidies en vergunningen te weigeren, of om de verlening ervan in te trekken.

- 12) Hoe verhoudt de provinciale ondersteuning aan gemeenten zich tot die van de ketenpartners, in het bijzonder het RIEC?
- 13) Welke belemmeringen ervaren provincies bij het verwezenlijken van hun ambities om gemeenten te ondersteunen?

De betrokkenheid van de CdK

- 14) Welke vormen van ondersteuning hangen samen met de betrokkenheid van de CdK bij dit onderwerp?
- 15) Tot welke resultaten heeft de betrokkenheid van de CdK geleid?
- 16) Op welke terreinen liggen er nog kansen om de CdK te betrekken bij de aanpak van lokale ondermijning en het versterken van de lokale weerbaarheid?

Tot slot

- 17) Welke tips, do's en don'ts, heeft de provincie voor andere provincies; waar liggen quick wins?

1.4 Object en scope van onderzoek

1.4.1 Object

Het object van onderzoek is de wijze waarop andere provincies invulling geven aan de ondersteuning van lokale en regionale partners bij het versterken van de weerbaarheid tegen ondermijning. Bovendien inventariseren wij met dit onderzoek welke behoeften gemeenten hebben aan ondersteuning bij het versterken van de weerbaarheid.

Het is een puur inventariserend onderzoek gericht op leren. Het is geen benchmark-onderzoek en het onderzoek zal niet leiden tot oordelen.

1.4.2 Scope

Het onderzoek richt zich op de preventieve activiteiten die de twaalf provincies uitvoeren in het kader van de ondersteuning van gemeenten voor het versterken van de weerbaarheid. Dat betekent dat wij de activiteiten met een of meer van die gemeenten ontplooiën.

Het onderzoek richt zich alleen op de gemeenten. Andere publieke en private partijen waarmee de provincie samenwerkt blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

1.5 Referentiekader en werkwijze

1.5.1 Referentiekader

In eerste instantie heeft het onderzoek een inventariserend karakter, waarin het handelen van alle provincies centraal staat. Van een referentiekader in de zin van normen- en of toetsingskader is in dit onderzoek dan ook geen sprake. Wel zullen wij de aanpak van de PNH in het ondersteunen van gemeenten vergelijken met die van de andere provincies. Omdat we van de andere provincies willen leren vormt hun aanpak in die zin ons referentiekader.

1.5.2 Werkwijze

De deelvragen aan de andere provincies, zoals weergegeven in paragraaf 1.3, leggen wij als vragenlijst met een begeleidende brief per mail voor aan de provincie medewerkers die zich bezig houden met ondermijning. Aan de hand van de response en resultaten zullen we bepalen met welke provincies we nader contact opnemen voor een verdiepend interview. Het voorstel is om maximaal drie provincies te benaderen voor zo'n interview.

Van de interviews stellen wij een gespreksverslag op die wij ter verificatie voorleggen aan de respondenten. Op basis van de gespreksverslagen en de bestudeerde documentatie stellen wij een rapportage op voor onze opdrachtgever.

2 Beheersaspecten

2.1 Organisatie

Ed Elferink, Marco van Beesten en Erwin Engelman van Interne Audit voeren dit onderzoek uit. Er is een ambtelijke begeleidingsgroep ingesteld die bestaat uit de Coördinator integriteit, de 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 bij het onderzoeksrapport. De rol bij het rapport is deels het wederhoor op de juistheid en volledigheid van de onderzoeksresultaten en deels het bijdragen aan het formuleren van aanbevelingen. De inzet van de begeleidingsgroep heeft tot doel de kwaliteit van het onderzoek van en het rapport te vergroten.

Wij zullen de andere provincies actief betrekken bij dit onderzoek. Wij hebben hun de mogelijkheid gegeven een of meer onderzoeksvragen te formuleren. Daarvan heeft een provincie gebruik gemaakt. Verder zullen wij net als bij het eerste onderzoek de resultaten met hun delen.

2.2 Informatie

Om tot dit onderzoeksplan te komen is de richting en de context van het onderzoek afgestemd met de begeleidingsgroep (vanuit diens adviserende rol) en de Commissaris van de Koning als opdrachtgever.

Op basis van de uitkomsten van de werkzaamheden zoals genoemd in paragraaf 1.5.2 wordt het concept onderzoeksrapport opgesteld. De bevindingen en conclusies worden besproken met de begeleidingsgroep en de opdrachtgever. Deze besprekingen gebruiken wij tevens om gezamenlijk aanbevelingen te formuleren. Na verwerking van de reacties op het concept 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. In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingsgroep delen wij de onderzoeksresultaten met de provincie medewerkers die zijn benaderd voor dit onderzoek.

2.3 Tijd

Het streven is om begin februari 2021 het conceptrapport aan de begeleidingsgroep op te leveren. En dan eind februari 2021 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 terne inhuur benodigd voor het uitvoeren van het onderzoek.