

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Myrthe van Delden

Paul Frissen

Jorgen Schram

Mark van Twist

Myrthe van Delden

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Paul Frissen

is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University

Jorgen Schram

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Hij is als buitenpromovendus verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij zijn proefschrift in de bestuurskunde schrijft over burgeractivisme en hoe dat van invloed is op toezicht.

Mark van Twist

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Inleiding → 5

- 1.1 Opmerkelijke berichten → 5
- 1.2 Een provinciaal vraagstuk → 6
- 1.3 Onderzoek naar de rol van de provincie in de aanpak van ondermijning → 8
- 1.4 Opbouw essay → 9

2. Grip op ondermijning → 11

- 2.2 Verkenning van een veelzijdig fenomeen → 11
- 2.3 Ondermijning en begripsverwarring → 12
- 2.3 Beeldenstrijd rond ondermijning → 15
- 2.4 Ondermijning: op zoek naar het onderliggende patroon → 18
- 2.5 Overheid: deel van de oplossing of van het probleem? → 20

3. Werken aan weerbaarheid → 22

- 3.1 Provinciale aanpak van ondermijning → 22
- 3.2 Provincie Gelderland: Programma Weerbaarheid → 24
- 3.3 Provincie Overijssel: Cluster Integere Overheid → 27
- 3.4 Aanpak: organisatorische inbedding en inhoudelijke invulling → 29
- 3.5 Grip op een ongrijpbaar fenomeen: weerstandbieden en afstand houden → 31

4. De meerwaarde van middenbestuur → 36

- 4.1 Van verborgen successen naar zichtbare kwetsbaarheid? → 36
- 4.2 De provincie: midden, tussen, te midden van... → 37
- 4.3 Dilemma's bij de provinciale ondermijningsaanpak → 40

5. Agenda voor debat → 45

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten → 49

Bijlage 2: Overzicht respondenten → 51

1. Inleiding

1.1 Opmerkelijke berichten

Narcos in de Achterhoek

Door gezichtsmaskers onherkenbaar en met geladen geweren valt een team van de Dienst Speciale Interventie (DSI) op een ochtend in het voorjaar van 2020 een schuur van een boerderij binnen in het Gelderse dorpje Achter-Drempt.¹ In de schuur treffen zij een crystal meth laboratorium aan. Op het moment van binnenvallen is het lab volop in bedrijf. Medewerkers van de Landelijke Faciliteit Ontmantelen (LFO) moeten komen om het chemische proces veilig te laten stoppen en al het aanwezige materiaal af te voeren.

In de schuur wordt een grote hoeveelheid van de reeds geproduceerde drug aangetroffen met een handelswaarde van circa 10 miljoen euro. Tevens zijn er grote hoeveelheden grondstoffen en halffabricaten aanwezig wat er op duidt dat dit gaat om een grootschalige operatie. Tijdens de inval worden drie mannen aangehouden: een 19-jarige man uit Colombia, een 29-jarige Mexicaan en een 37-jarige man uit de Verenigde Staten.

Het zou zo het script van een spannende televisieserie kunnen zijn: een Colombiaan, Mexicaan en Amerikaan die in het Gelderse dorpje Achter-Drempt een crystal meth lab runnen. Het betreft hier echter geen fictie maar realiteit. Het slechts 345 inwoners tellende dorpje wordt begin mei 2020 door deze gebeurtenis opgeschrikt. De vondst van het drugslab in Achter-Drempt lijkt niet op zichzelf te staan, maar kan in een heel rijtje geplaatst worden van andere berichten over (drugs)criminaliteit in Oost-Nederland.² Eind mei 2020 wordt in een villa in het Overijsselse Willemsoord een drugslab opgepakt.³ Kort daarna wordt net over de Overijsselse grens in Drenthe, op een boerderij in Kerkenveld, een crystal meth laboratorium aangetroffen en in Nijeveen wordt in een manege de grootste cocaïnewasserij ooit in Nederland ontdekt. De omvang van de wasserij is zo groot dat er naar schatting 150 tot 200 kilo cocaïne per dag geproduceerd kon worden.⁴

1 Metro (2020, 10 mei). Politie stuit op enorm drugslab in Gelderland. *Metro Nieuws*.

2 Artikel RTV Oost (2020, 23 september). Opperolde drugslabs Overijssel: criminelen zetten in op steeds zwaardere drugs. *RTV Oost*.

3 RTV Oost (2020, 24 mei) Politie valt drugslab binnen in Willemsoord. *RTV Oost*.

4 RTV Drenthe (2020, 11 augustus). Drugslab Nijeveen was 'grootste cocaïnewasserij ooit', 16 aanhoudingen. *RTV Drenthe*.

Opvallend is niet alleen dat dergelijke drugsproductie steeds vaker in Oost-Nederland aangetroffen wordt, maar ook dat de laboratoria qua productie-omvang steeds grootschaliger en professioneler lijken te worden. De politie en andere betrokken instanties vermoeden dat de drugsproductie in de regio onderdeel uitmaakt van een internationaal netwerk van Mexicaanse en Colombiaanse drugskartels.⁵ Het roept de vraag op wat dergelijke berichten zeggen over de staat van de georganiseerde drugscriminaliteit in de provincie Gelderland en Overijssel – en breder in de regio Oost-Nederland. Als deze vondsten een indicatie zijn van een groter vraagstuk en we hier slechts het topje van de ijsberg zien, om wat voor aanpak vraagt dit probleem dan?

1.2 Een provinciaal vraagstuk

De aanpak van georganiseerde criminaliteit was lange tijd een kwestie die met name de aandacht trok in de grote steden als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht en in enkele (grens)regio's, bijvoorbeeld in Brabant. De laatste jaren verschijnen er echter steeds vaker berichten die helder maken dat de georganiseerde criminaliteit zich ook in andere gebieden manifesteert. Niet langer zijn het enkel de grote steden en specifieke (grens)regio's die met dergelijke vraagstukken te maken krijgen. Ook in het landelijke gebied en in heel andere regio's komen deze nu aan het licht. Zo worden in financieel zwaar weer verkerende boeren met enige regelmaat benaderd om hun stallen ter beschikking te stellen voor drugsproductie, blijken afgelegen bedrijventerreinen en leegstaande kantoorpanden interessante vestigingslocaties voor malafide bedrijven en vormen recreatieparken handige plekken om in redelijke anonimiteit criminele activiteiten te ontplooiën, zoals de handel in wapens en mensen.

De impact die van georganiseerde criminaliteit uitgaat beperkt zich bovendien niet tot het criminele circuit zelf maar is veel breder, zo laten ook de eerder geschetste voorbeelden al zien. Criminelen ontplooiën hun activiteiten niet in 'splendid isolation'. Ze hebben daar allerlei andere partijen voor nodig, de zogeheten 'facilitators'. Voor een deel betreft dat mensen die er direct mee te maken krijgen, zoals boeren, recreatieparkeigenaren en horeca-uitbaters. Deze zijn interessant omdat zij bijvoorbeeld een vestigingslocatie beschikbaar kunnen stellen. Criminelen hebben een plek nodig waar ze productie kunnen draaien, producten kunnen opslaan en ook om geld wit te wassen. Daarnaast zijn er ook allerlei ondersteunende beroepen zoals elektriciens,

5 Voskuil, K., Timmermans, C. & Ree, H. de (2020, 19 september). Kopstukken Mexicaans kartel in ons landesignaleerd: 'Nederland kan mondiale producent worden'. *Algemeen Dagblad*.

chemici en vrachtwagenchauffeurs die een belangrijke rol spelen in de productie- en transportketen. En dan zijn er nog allerlei partijen die indirect hiermee te maken krijgen en mogelijk niet eens beseffen dat zij een faciliterende functie spelen, zoals hotelketens, autoverhuurbedrijven en verhuurders van opslaglocaties. Criminelen profiteren dan van de logistieke structuur die zij aanbieden. Een nog veel groter deel van de mensen ervaart de impact van de georganiseerde criminaliteit via de overlast die het oproept en de uitwassen die ermee samenhangen, zoals drugsdumpingen in natuurgebieden, wietkwekerijen in woonwijken en toenemende aanwezigheid van drugsdealers op straat die een gevoel van onveiligheid oproepen. Maar denk ook aan pogingen tot beïnvloeding van publieke functionarissen, zoals bestuurders, politici en ambtenaren om bepaalde beslissingen te nemen of overtredingen niet te melden.

De directe en indirecte effecten van georganiseerde criminaliteit hebben een ontwrichtende werking op de maatschappij, en in dat kader wordt ook wel gesproken over 'ondermijning'.⁶ Het begrip maakt duidelijk dat aanpak van georganiseerde criminaliteit om een bredere aanpak vraagt. Door bijvoorbeeld facilitering en ontwrichting raakt het immers veel meer partijen in de publieke, private en privésfeer.

De aanpak van georganiseerde criminaliteit is in eerste instantie de taak van de politie, het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Veiligheid, wier kerntaak het is de samenleving te beschermen en criminaliteit aan te pakken. Georganiseerde criminaliteit kent echter vele verschijningsvormen en heeft zoals geschetst tal van directe en indirecte effecten. Daarmee is het iets waar steeds meer overheden mee te maken krijgen. Denk daarbij aan gemeenten, waar in het bijzonder burgemeesters als boegbeelden van het lokaal gezag een prominente rol hebben gekregen, dan wel genomen. Dat is niet vreemd overigens omdat veiligheidsvraagstukken juist op lokaal niveau concreet worden.

Ook voor provincies geldt dat zij de afgelopen tijd steeds indringender bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit betrokken raken. Sommige provincies hebben ook al programma's ingericht om daar nader invulling aan te geven. Datzelfde geldt voor Commissarissen van de Koning in diverse provincies die zich hard maken voor dit thema, onder meer omdat zij (onder)vinden dat het niet alleen een lokaal maar ook een regionaal en bovenregionaal vraagstuk betreft. Dat provincies bijdragen aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit is niet nieuw, maar krijgt wel steeds nadrukkelijker vorm.

6 Zie Tops, P. & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(16), 12 – 15.

In de eerste plaats gebeurt dat vanuit de rol van vergunningverlener en subsidieverstrekker maar het past ook in de rol van hoeder van de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur. Daarnaast, en die rol is breder, kunnen provincies als ogen en oren in een gebied een meer signalerende en alarmerende rol in de bredere aanpak van criminaliteit spelen door misstanden aan de kaak te stellen, misbruik tegen te gaan en zorgelijke ontwikkelingen te agenderen. Bovendien er is – en eigenlijk dient dat zelfs voorop te staan – ook nog een principiële invalshoek die betrokkenheid vanuit de provincie legitimeert. Omdat ondermijning de fundamenteën raakt van een samenleving en de belangrijke instituties van de rechtstaat en de democratie is voorkoming en bestrijding van ondermijning van existentieel belang voor elke overheidsorganisatie en voor elke bestuurslaag – dus ook voor de provincie.

1.3 Onderzoek naar de rol van de provincie in de aanpak van ondermijning

Alleen al vanuit de eerder genoemde principiële invalshoek kan de vraag of de provincie een verantwoordelijkheid heeft op het gebied van de ondermijning gemakkelijk positief worden beantwoord. Natuurlijk, in de eerder overeengekomen lijst met provinciale kerntaken komt ondermijning niet voor. Maar het vraagstuk van ‘ondermijning’ raakt aan verschillende provinciale kerntaken, zoals vitaal platteland, kwaliteit openbaar bestuur en regionale economie. Bovendien heeft de Commissaris van de Koning, in zijn rol als Rijksheer, een verantwoordelijkheid wat betreft het bevorderen van de door hem noodzakelijk geachte samenwerking tussen verschillende bestuurslagen en heeft de Commissaris een bijzondere rol als het gaat om de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur in de provincie.

Zowel de provincie Overijssel als Gelderland hielden zich daarom al wel met het thema ondermijning bezig, maar tot voor kort was dat nog vooral incidenteel en op basis van specifieke projecten. Daar is nu verandering in gekomen. In beide provincies hebben Provinciale Staten besloten dat een meer structurele betrokkenheid op het gebied van aanpak ondermijning gewenst is. In de provincie Gelderland is in dat kader het Programma Weerbaarheid opgezet in 2017 waarmee het thema binnen de ambtelijke organisatie een plek heeft.⁷ Daarnaast is in het college van Gedeputeerde Staten een gedeputeerde samen met de Commissaris van de Koning bestuurlijk verantwoordelijk voor

⁷ Kaiser, H.J. (2017). *Weerbaar Gelderland; Samen trekken aan één touw*. Arnhem: Provincie Gelderland.

de provinciale aanpak van ondermijning en heeft deze het thema weerbaarheid in portefeuille. In de provincie Overijssel heeft de structurele verankering van aandacht voor ondermijning in 2017 vorm gekregen in het Cluster Integere Overheid.⁸

Nu in beide provincies ondermijning als thema gerichte aandacht krijgt van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en er ook ambtelijk programma's van vorm en inhoud zijn voorzien, dringt de vraag zich op hoe de aanpak van ondermijning binnen de provincie duurzaam te maken is. Betrokkenheid bij ondermijning gaat immers niet alleen over de provinciale inbedding maar ook over de provincie in relatie tot andere partijen in de regio die zich hiermee bezighouden. Als de provincie een meer structurele rol in de aanpak van ondermijning neemt, roept dat de vraag op waarin de meerwaarde van de provincie op dat vlak is gelegen en hoe deze valt te borgen. Die vraag staat in dit onderzoek centraal. Daarbij is het uitgangspunt dat politiek-bestuurlijke organen, op welke niveau dan ook, natuurlijk een bijdrage zullen moeten leveren aan het voorkomen en bestrijden van vertraging. Die bijdrage is echter allerm minst vanzelfsprekend naar aard en inzet. Activisme ligt niet altijd voor de hand. Het ongemak van weten, van kennis, moet niet de inzet sturen. Soms is terughoudendheid geboden, soms traagheid – eerst denken, dan doen; zoals ook de brandweerman soms de neiging moet onderdrukken een brandend huis binnen te gaan, hoewel dat contra-intuïtief kan lijken.

1.4 Opbouw essay

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is door de provincies Gelderland en Overijssel gevraagd te reflecteren op de rol van de provincie bij de aanpak van ondermijning. Dit onderzoek is dus reflectief van aard: we nemen de empirie van de provincies Gelderland en Overijssel als uitgangspunt en proberen deze aan de hand van concepten uit de wetenschappelijke literatuur te duiden. De inzichten uit dit essay zijn daarmee ook relevant voor andere provincies, omdat de vraag over de aanpak van ondermijning in steeds meer regio's actueel is.

We zijn begonnen met een literatuurstudie en documentanalyse. Door middel van deze desk study is in kaart gebracht wat er al eerder over het onderwerp is geschreven; deels in de wetenschappelijke literatuur maar ook in nota's, onderzoeksrapporten en andere beleidsdocumenten van (andere) provincies,

⁸ Provincie Overijssel (2017). *Projectplan cluster Integere Overheid; Tegengaan van ondermijning, uitvoering Wet Bibob en (ontwikkel)programma weerbare overheid*. Zwolle: provincie Overijssel.

ministeries, onderzoeksinstituten die (deels en soms zelfs alleen zijdelings) gaan over de rol van de provincie in de aanpak van ondermijnende criminaliteit (zie bijlage 1). Hierdoor kunnen we voortbouwen op bestaande inzichten en aansluiten bij de actualiteit. De tweede onderzoeksactiviteit betrof het voeren van gesprekken (zie bijlage 2). Er zijn zowel gesprekken gevoerd met betrokkenen van beide provincies (zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau) als met andere partijen die betrokken zijn bij de provincie in de aanpak van ondermijning. Doel van deze gesprekken was om beelden op te halen die daar leven over de rol van de provincie: sterke en zwakke kanten, kansen, risico's en uitdagingen. Tot slot is dit essay geschreven waarin we reflecteren op de huidige en mogelijke rol van de provincie Gelderland en Overijssel bij de aanpak van ondermijning.

Allereerst staan we stil bij wat ondermijning behelst in de context van provincies: wat houdt ondermijning precies in en hoe groot is het probleem eigenlijk? Vervolgens staan we stil bij de wijze waarop de provincies Gelderland en Overijssel op dit moment invulling geven aan de aanpak van ondermijning, waarbij we eveneens ingaan op de organisatorische inbedding en inhoudelijke invulling. Tot slot reflecteren we op de vraag waar de mogelijk toegevoegde waarde van provincies zou kunnen liggen in de aanpak van ondermijning en welke dilemma's daarbij komen kijken. We sluiten dit essay af met een agenda voor debat.

2. Grip op ondermijning

2.2 Verkenning van een veelzijdig fenomeen

Gif in onze maatschappij

“Ondermijning is een gif dat onze democratie aantast”, aldus een van de Statenleden van de provincie Gelderland tijdens de vergadering over het programmaplan Weerbaarheid.⁹ De meeste Statenleden zijn het eens: “we leggen ons niet neer bij de greep van criminelen op onze samenleving”.

En daarin moet de provincie ook een rol spelen. Daar staan alle partijen achter. Als overheid moet je ‘samen aan één trouw trekken’ en dus moet de provincie ook meedoen, ‘anders gaat het touw rafelen’. Alle partijen in Provinciale Staten van Gelderland vinden het programmaplan Weerbaarheid een goed idee, voor sommigen gaat het zelfs niet ver genoeg. Wanneer op 24 juni 2020 de nieuwe aanpak van ondermijning wordt besproken in Provinciale Staten, beaamt ook de gedeputeerde: *“we accepteren niet dat Gelderland vergiftigd wordt door ondermijnende criminaliteit”.*

Gif is een beeld dat meerdere malen terug komt in de politieke besprekingen over ondermijning. Maar wat behelst dat gif dan precies, wat doet het en waar zit het precies? En wie vergiftigt wie hier eigenlijk? Ondermijning lijkt een van de grote maatschappelijke vraagstukken van deze tijd zijn. Met grote regelmaat verschijnen er berichten in het nieuws over opgerolde drugslabs, onderschepte drugsinvoer, boeren en bedrijven die worden verleid om mee te gaan in illegale handel, bestuurders die onder druk gezet worden. Met bijna even grote regelmaat benadrukken overheidsorganisaties hoe belangrijk een structurele aanpak is. Ondermijnende, georganiseerde criminaliteit heeft echter ook iets ongrijpbaars, als een veelkoppig monster: het manifesteert zich op allerlei manieren, het groeit alsmaar, het zit overal, het raakt iedereen maar het laat zich moeilijk klein krijgen. Opvallend is dat de wijze waarop over ondermijning wordt gesproken een zekere eenduidigheid over de kwestie lijkt te suggereren: ondermijning is een groot maatschappelijk vraagstuk, een gevaar voor onze samenleving. En niet alleen over het probleem bestaat consensus, dat geldt ook over de oplossing ervan: er is nu actie nodig, liefst via een integrale aanpak.

Maar over wat ondermijning precies is of hoe omvangrijk het fenomeen is en waar het vandaan komt lijken bij nadere analyse toch uiteenlopende opvattingen te bestaan, evengoed als een passende reactie en mogelijke oplossingen.

⁹ Vergadering Provinciale Staten 24-06-2020, Provincie Gelderland.

Opvattingen over wat ondermijning is en hoe deze aangepakt moet worden lopen zelfs sterk uiteen en botsen met elkaar. In dit hoofdstuk verkennen we het fenomeen daarom langs drie lijnen: we staan stil bij het begrip ondermijning, bij de verschillende beelden die leven over aard en omvang van ondermijning als maatschappelijk probleem en bij de beleidsopvattingen over hoe ondermijning ontstaat – en dus ook teruggedrongen kan worden.

2.3 Ondermijning en begripsverwarring

We starten onze zoektocht naar het fenomeen ondermijning heel basaal bij de vraag wat het eigenlijk is. De term ondermijning lijkt inmiddels *genormaliseerd*: hij duikt in allerlei beleidsdocumenten en publieke debatten op en suggereert daarmee dat voor iedereen duidelijk is over welk fenomeen wordt gesproken.¹⁰ Wie een laag dieper graaft krijgt een ander beeld. Uit alleen al de veelheid aan duidingen van het fenomeen blijkt dat we te maken hebben met een diffuus begrip: ondermijning, ondermijnende criminaliteit, georganiseerde ondermijnende criminaliteit, georganiseerde misdaad, drugscriminaliteit, om maar een paar omschrijvingen te noemen.

‘Ondermijning’ blijkt bovendien een echt Nederlands beleidsbegrip te zijn. In het Engels bestaat er geen vergelijkbaar concept: de begrippen ‘undermining crime’ of ‘subversive crime’ worden niet of nauwelijks gebruikt. Nu is het natuurlijk niet zo dat wat in Nederland ondermijning wordt genoemd dus niet voorkomt in andere landen of dat wij in onze taal iets kunnen onderscheiden dat elders niet onder woorden te brengen valt.¹¹ Denk alleen al aan de invloed van de maffia op bestuur en maatschappij in Italië. In Nederland zouden we veel vormen van maffiabeïnvloeding waarschijnlijk ondermijning noemen of als ondermijnende criminaliteit typeren. Maar een interessante gedachte die dit oproept is al wel dat dit typisch Nederlandse beleidsbegrip misschien niet helemaal los te zien valt van culturele opvattingen over wat ondermijnd – en breder crimineel – is. Over wat als niet-integer, of zelfs corrupt, is aan te merken wordt in verschillende landen anders gedacht. Zo wordt wat wij in Nederland cliëntelisme noemen en sterk afkeuren, in België als dienstbetoon aangeduid en wordt het als een van de belangrijkste taken van een politicus gezien om in zijn rol als volksvertegenwoordiger belangen uit de samenleving politiek in te brengen.¹²

10 Boutellier, H., Steden, R. van, Eski, Y. & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid* (19) 1, 3-16.

11 Maar een unieke bijdrage aan onze taal is het in ieder geval wel, bijna zoals ‘apartheid’ in Zuid-Afrika.

12 Schulz, M. Frissen, P. & Schram, J. (2019). *Gemeenteraden positioneren; Van professionaliseren naar politiseren*. Den Haag: NSOB.

Hetzelfde geldt voor het aannemen van diensten of producten als bedankje voor bewezen diensten of het betalen van een (kleine) vergoeding om bepaalde bureaucratische processen te versnellen of te vereenvoudigen. In Nederland zouden we dit al snel als omkoping typeren en daarmee strafbaar stellen, terwijl in andere landen dit niet als illegaal wordt gezien. Een volstrekt onomstreden, scherp omlinjende begripsafbakening van ondermijning lijkt dus nog niet zo makkelijk te geven.

Het wordt overigens nog ingewikkelder als we niet slechts spreken over ‘ondermijning’ maar ook over ‘ondermijnende criminaliteit’. Volgens beleidsnota’s van de rijksoverheid is daarvoor kenmerkend dat het gaat om het ‘ondergraven, verzwakken van de rechtstaat’. Dan is het effect van ondermijnende criminaliteit dat de boven- en onderwereld met elkaar verweven raken en dat dit onze samenleving en rechtstaat ondermijnt.¹³ Zo beschrijft de politie ondermijnende criminaliteit als de vermenging van onder- en bovenwereld als gevolg van verschillende vormen van criminaliteit. Ondermijnende criminaliteit laat zich daarmee typeren als ‘een probleem dat de maatschappij verzwakt en uiteindelijk zelfs ontregelt’.¹⁴ Maar eigenlijk geldt dat natuurlijk voor alle criminaliteit, en is een typering als deze dus onvoldoende onderscheidend en bijna een pleonasme.¹⁵

Ook in de gesprekken die we zelf over het onderwerp hebben gevoerd blijkt dat er in de praktijk telkens weer net andere invalshoeken gekozen worden en uiteenlopende accenten worden gelegd in de benadering van ondermijning. Een eerste invalshoek legt bij ondermijning de nadruk op de aard van de *criminaliteit* en de vermenging van boven- en onderwereld die daardoor kan ontstaan: ‘partijen die buiten de overheid om illegale en criminele activiteiten ontplooiën maar wel gebruik maken van legale structuren en daarmee zich onttrekken aan de essenties van de gezamenlijke afspraken in de rechtstaat’.¹⁶ Een tweede invalshoek bij ondermijning richt zich met name op de rol van de *overheid* en de risico’s die er bestaan voor aantasting van het bijbehorend gezag: beïnvloeding direct en indirect van publieke functionarissen en daarmee ondergraving van het publieke gezag. Een derde invalshoek legt bij ondermijning juist het accent op de *samenleving* en meer specifiek het

13 Rijksoverheid (2020). Ondermijnende criminaliteit. *Rijksoverheid.nl*.

14 Politie (2020). Ondermijning. *Politie.nl*.

15 Brouwer, J. (2018, 1 oktober). Ondermijning. *Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid*. Overigens past hierbij wel de kanttekening dat de rechtstaat wel een stootje kan hebben, zodat zeker niet alle criminaliteit meteen als ondermijning dient te worden beschouwd. Soms is het ook gewoon een maatschappelijk ventiel en zelfs een rechtstreeks gevolg van legaliteit.

16 Steen, M. van der, Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd; Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.

maatschappelijk vertrouwen dat onder druk kan komen te staan: criminele activiteiten die ogenschijnlijk ongestoord zich in het publieke domein kunnen manifesteren en sluipenderwijs allerlei sociale verbanden beïnvloeden met maatschappelijke angst en onzekerheid tot gevolg. In een vierde invalshoek wordt vooral de nadruk gelegd op de *markt* en de faciliterende rol van private partijen die crimineel handelen mogelijk maken: om geld vanuit de onderwereld naar de bovenwereld te krijgen zijn allerlei partijen nodig die een tussenfunctie vervullen en hand- en spandiensten verrichten, wat zeker voor bedrijven die in financieel zwaar weer verkeren aanlokkelijk kan zijn. Een laatste invalshoek is die van de onzichtbaarheid van het fenomeen. Ondernijning wordt maatschappelijk niet direct ervaren of gezien. Indirect zijn er natuurlijk effecten maar ook hiervan hoeft niemand iets te merken. Denk bijvoorbeeld aan grootschalige witwaspraktijken bij banken en doorlopende fraude van grote bedrijven. Hier wordt het verschil met high impact crime duidelijk zichtbaar: niemand hoeft hier iets van te merken, zelfs niet als het om grote hoeveelheden geld gaat. De invalshoeken sluiten elkaar niet uit maar zijn ook niet steeds tegelijkertijd van toepassing.

Tabel 1 – invalshoeken in de benadering van ondernijning

INVALSHOEK ONDERMIJNING	CRIMINELE ACTIVITEIT(EN)	ONDERMIJNENDE EFFECT(EN)
Criminaliteit	Gebruik maken van legale structuren om illegale activiteiten te ontplooiën	Vermenging van boven- en onderwereld
Overheid	Beïnvloeding publieke functionarissen om criminele activiteiten mogelijk te maken	Verlies publiek gezag en bedreiging van overheidsfunctionarissen die bescherming behoeven
Samenleving	Ogenschijnlijk ongestoord en breed geaccepteerd crimineel handelen	Afname maatschappelijk vertrouwen en toenemend onveiligheidsgevoel
Markt	Private partijen die criminele activiteiten vrijwillig of onder druk faciliteren	Afhankelijkheid van criminaliteit voor voldoende omzet en rendement (parallele economie)
Onzichtbaar fenomeen	Fraude en witwassen van grote geldbedragen	Zowel criminele activiteit als effect ervan worden maatschappelijk niet gezien of ervaren

2.3 Beeldenstrijd rond ondermijning

Naast de ingewikkelde begrenzing van het diffuse begrip ‘ondermijning’ en de begripsverwarring over de samentrekking ‘ondermijnende criminaliteit’, bestaan er bovendien zeer uiteenlopende beelden over hoe omvangrijk of ernstig het fenomeen nu eigenlijk is.

Aan de ene kant van het spectrum is er het beeld van Nederland als ‘Narcostaat’. In reactie op het rapport ‘De achterkant van Amsterdam’ van Pieter Tops en Jan Tromp waarschuwt bijvoorbeeld de minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus dat ‘drugscriminaliteit moet worden aangepakt, anders dreigt Nederland een Narcostaat te worden’.¹⁷ In hun rapport stellen Tops en Tromp dat de onderwereld die eerst vrijwel onzichtbaar was, zich nu steeds meer vermengt met de bovenwereld. Volgens de auteurs zit drugsgeld overal – “als fijnstof kiert het in hoeken en gaten”.¹⁸ De politiebond waarschuwt al in 2018 voor onderbezetting bij de recherche en het ondermijnende effect daarvan op Nederland: ‘we dreigen een Narcostaat te worden’.¹⁹ Ook Edward van der Torre, lector gebiedsgebonden politie bij de Politie-academie, waarschuwt bijvoorbeeld in min of meer dezelfde woorden voor de infiltratie van de onderwereld in de bovenwereld. “Het is hier geen Mexico, oké. Maar met synthetische drugs zijn we nummer één in de wereld.”²⁰ Wie de berichtgeving van de laatste paar jaar erop naslaat zou zomaar kunnen vermoeden dat we ook in Nederland te maken hebben met een heuse ‘war on drugs’. Alhoewel de meeste mensen Nederland niet direct hiermee associëren, duiken er regelmatig berichten in de media op waaruit het beeld kan ontstaan dat ons land steeds meer overeenkomsten begint te vertonen met een Narcostaat.

Aan de andere kant van het spectrum in de beeldenstrijd wordt ernstig betwijfeld of dat wel een juiste weergave van de werkelijkheid is. Nederland is echt niet zomaar te plaatsen in eenzelfde rijtje als Mexico waar drugskartels in bepaalde gebieden de scepter zwaaien en Italië waar de maffia op vele terreinen inderdaad enorme invloed heeft, zo is het idee. Tegenover het beeld van Nederland als Narcostaat wordt het beeld geplaatst van ondermijning als ‘opgeklopte paniek’, als een hype die vanzelf weer voorbij gaat. Het is morele paniek waarbij iedereen elkaar in een greep houdt

17 Bos, M. (2019, 3 december). Fotodocument: Narcostaat Nederland in kaart gebracht. *Vrij Nederland*.

18 Tromp, J. & Tops, P. (2019, 15 augustus). Zijn de honderden miljoenen euro's drugsgeld te achterhalen? *Volkscrant*.

19 Andringa, R. (2018, 20 februari). Politiebond: recherche zwaar overbelast, Nederland wordt ‘narcostaat’. NOS.

20 NOS (2018, 20 februari). Nederland narcostaat? ‘De rode loper ligt uit voor drugscriminelen’. NOS.

en het steeds groter wordt wanneer en omdat meer mensen zich ermee gaan bemoeien. Volgens Bob Hoogenboom is het tijd om te stoppen met onze fixatie op de onderwereld. Door de bijbehorende morele paniek ontstaat een ‘amplicatiespiraal’: een zichzelf versterkend proces waarbij het oorspronkelijke probleem wordt uitvergroot en gedramatiseerd en juist daardoor verder groeien kan.²¹ Volgens Hoogenboom zijn ook in Nederland “die magische, stinkend rijke drugscriminelen nooit gevonden. (...) Het gaat hoogstens om enkele tientallen miljoenen per persoon. Zelfs die zijn vaak niet te vinden. In de buurt van miljarden komt het nergens.”²². De metafoor van ‘het topje van de ijsberg’ is volgens hem misleidend en gaat in de praktijk niet op: “Als álles een topje van de ijsberg is, wordt morele paniek het nieuwe normaal”.²³

Zelf voelen wij ons het meest verwant met een derde beeld dat niet ergens hier tussenin zit, maar dat (op metaniveau) start bij de erkenning dat ondermijning als fenomeen gekenmerkt wordt door onzekerheid en ambiguïteit. Het is omgeven met onzekerheid, omdat we weliswaar ‘van alles’ weten over ondermijning maar tegelijk onvermijdelijk onduidelijk is en onbekend blijft hoeveel dat ‘alles’ dan precies is. De precieze ernst en omvang laten zich onmogelijk vaststellen: veel feiten blijven in het verborgene. Juist dat is immers de kern van criminaliteit: het heeft een verborgen karakter en kan het daglicht niet goed verdragen. Feiten en cijfers die worden aangedragen over het fenomeen zullen daarom altijd tekort schieten en omstreden zijn. Tegelijkertijd geven cijfers wel een indicatie: een schikking van 750 miljoen wordt niet bij kleine fraudezaken gesloten en dat welke omvangrijke drugsvangst dan ook geen effect op de prijs van drugs lijkt te hebben, zijn eveneens een indicatie voor de omvang. Deze cijfers geven echter geen duidelijk of eensluidend beeld. In dat licht is het logisch dat ondermijning niet alleen met onzekerheid maar ook door ambiguïteit omgeven is: er is een beeldenstrijd nodig om te bepalen wat de kwestie is waarover we het hebben en waar ruimte zit om die kwestie aan te pakken. Een metafoor als de top van de ijsberg helpt om daar woorden aan te geven: we zien maar een klein deel van wat er aan de hand is en weten niet precies wat er zich nog allemaal onder water afspeelt. De drugsvangsten in de haven, de opgerolde wietplantages, ze geven slechts een oppervlakkig idee van wat er ondergronds aan illegale structuren bestaat. We zien en weten dus maar een klein deel, het grootste deel blijft onzichtbaar. Passend bij dit beeld is bijvoorbeeld ook zoiets als het

21 Koning, B. de (2019, 24 augustus). Laten we stoppen met dat verhaal over ondermijning vanuit de onderwereld. *Follow the Money*

22 Koning, B. de (2018, 8 december). Ondermijning ondergraaft vooral ons gezonde verstand. *Follow the Money*.

23 Hoogenboom, B. (2018, 26 november). Als álles een topje van de ijsberg is, wordt morele paniek het nieuwe normaal. *NRC*.

bestaan van een ‘parallele structuur’. In het verlengde daarvan ligt dan ook vaak het beeld van een onderwereld die de bovenwereld langzaam opslokt. Wanneer dit beeld wordt geschetst wordt vaak opgeroepen tot een brede aanpak: van preventieve maatregelen tot keihard aanpakken. De idee: de ontwikkeling valt deels te stoppen door goede ontwikkelingen te steunen (jongeren werk en een stageplek bieden) en tegelijkertijd ‘de grote jongens’ aan te pakken en de ‘verkeerde’ krachten’ te begrenzen.²⁴

Het is niet zo dat wij frames/metaforen als ‘het topje van de ijsberg’, ‘het ontstaan van parallele structuren’ en ‘de onderwereld die de bovenwereld koloniseert’ zonder meer zouden willen overnemen. Dergelijke metaforen nemen je eerst bij de hand, maar als je niet oppast even later bij de neus. Wel erkennen we de noodzaak om een vaag fenomeen als ondermijning dat is omgeven met onzekerheid en ambiguïteit met taal van passend beeld te voorzien. Ondermijning loopt anders het risico te verworden tot een betekenisloos ‘paraplubegrip’. Hans Boutellier stelt dat van alles aan ondermijning wordt toegeschreven waarbij het ook vaak om gedrag gaat dat niet crimineel is maar als problematisch wordt gezien, omdat de overheid er geen grip op kan krijgen, zoals drugsgebruik door jongeren.²⁵ Bovendien is er volgens hem sprake van morele ambiguïteit: het gedoogbeleid rond cannabis en steeds meer ook rond synthetische drugs zorgt voor incoherentie tussen wetgeving, handhaving en opsporing. Hij signaleert de ontwikkeling dat waar de reguliere criminaliteit afneemt, onzichtbare vormen juist toenemen. Deze illegale activiteiten maken vooral inbreuk op systemen: op de democratische rechtsstaat, op de samenleving, op de economie, op internet, op de infrastructuur.²⁶

24 Tops, P. & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12 – 15.

25 Boutellier, H. (2019). De andere kant van de medaille; Visiedocument over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. VNG.

26 Boutellier, H., Steden, R. van & Eski, Y. (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid* (19) 1, 3-16.

Tabel 2 – beelden van ondermijning

BEELD VAN ONDERMIJNING	KWESTIE	AANPAK
Nederland dreigt een Narcostaat te worden	Ondermijning wordt onderschat	Prioritering: alle zeilen bijzetten en vol op het orgel
Opgeklopte paniek en hype die voorbijgaat	Ondermijning wordt overschat	Relativering: toon matigen en rust bewaren
Fenomeen dat is omgeven met onzekerheid en ambiguïteit	Ondermijning is en blijft ongrijpbaar	Framing: grip krijgen door woordenstrijd over adequaat beeld

Hierbij tekenen we aan dat de ambiguïteit en onzekerheid die ondermijning kenmerken er een bij uitstek politiek fenomeen van maken, waar in de oordeelsvorming de feiten zelden voor zich spreken en we moreel verdeeld zijn over wat juist en passend is.

2.4 Ondermijning: op zoek naar het onderliggende patroon

Nadat we eerder aandacht hebben gevraagd voor ondermijning als diffuus begrip en de ambigue beelden die van dit fenomeen in de praktijk bestaan, willen we tot slot van dit hoofdstuk stilstaan bij de vraag waar ondermijning vandaan komt, of anders geformuleerd, wat de mogelijke voedingsbodem is. Het gaat ons er daarbij om te begrijpen wat het onderliggend patroon is. Bij een fenomeen dat is omgeven door onzekerheid en ambiguïteit is het belangrijk niet alleen de uitingsvormen ervan te bestrijden maar ook het onderliggend patroon te doorgronden om dat te kunnen doorbreken.

Waar in Italië bijvoorbeeld de maffia zich heeft weten te wortelen vanwege een (fysieke en bestuurlijke) infrastructuur die zwak is en in slechte staat verkeert in een land waar in de samenleving groot wantrouwen bestaat jegens de overheid, is dit in Nederland niet of minder het geval. Hier kennen we vanouds juist een sterke (fysieke en bestuurlijke) infrastructuur, met een overheid die vertrouwen wekt, dingen regelt en mogelijk maakt.

Nederland staat bekend als verzorgingsstaat waar de overheid veel investeert in de sociale, economische en fysieke infrastructuur. In dat opzicht is het contrast tussen Nederland en Italië groot.²⁷

Relevant is in dat verband het onderscheid dat Francis Fukuyama maakt tussen *high-trust societies* en *low-trust societies*, om het verschil aan te geven wat betreft de mate waarin burgers elkaar en instituties vertrouwen.²⁸ Als we de redenering van Fukuyama volgen is Nederland van oudsher een high-trust society, hetgeen betekent dat de grondhouding van mensen onderling, maar ook ten opzichte van de overheid er een van vertrouwen is.²⁹ In Italië geldt juist het tegenovergestelde, hier is vertrouwen vooral gefundeerd in de privésfeer van het familieverband. Ten aanzien van instituties, en zeker de overheid, is de grondhouding een van wantrouwen. In Nederland lijkt het omgekeerde juist het geval. Hier is de fysieke en bestuurlijke infrastructuur relatief sterk ontwikkeld en is er vanouds ook een groot maatschappelijk vertrouwen in het optreden van de overheid.

Mogelijk is juist de sterke fysieke en bestuurlijke infrastructuur, net als voor het reguliere bedrijfsleven, ook voor de georganiseerde criminaliteit een vestigingsplaatsfactor met allerlei voorzieningen die de Nederlandse overheid faciliteert, en die zich laten benutten zonder dat mensen zich erover beklagen.³⁰ Juist de goede infrastructuur zou wel eens een belangrijke verklaring kunnen bieden voor de populariteit van Nederland als doorvoer- en productieland. Daarbij gaat het dus zowel om een goede fysieke infrastructuur (autowegen, vaarwegen, spoorwegen, maar ook havens, vliegvelden en stations) als om een goede bestuurlijke infrastructuur (een goed georganiseerde overheid). Tel daarbij op dat Nederland een gunstige ligging heeft als 'hub' van Europa naar en voor de rest van de wereld.

De precieze reden voor de aantrekkingskracht van Nederland als vestigingsplek voor georganiseerde criminaliteit, zeker in vergelijking met andere landen die een heel andere fysieke en bestuurlijke infrastructuur kennen, blijft lastig precies te maken ook omdat internationaal vergelijkend onderzoek ontbreekt. Voor overheden, en in dit geval specifiek provincies, is de

27 Overigens valt hier wel bij aan te tekenen dat de voedingsbodem voor georganiseerde criminaliteit ook gezocht kan worden in een overheid die ten aanzien van bepaalde groepen burgers grimmiger is geworden en zich uit gebieden en domeinen heeft teruggetrokken, met alle effecten en percepties van dien.

28 Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.

29 Zie ook: Schram, J.M., Brok, M., Schulz, J.M. & P.H.A. Frissen (2020), *Meer waarde(n) van screenen. Beoordelen van betrouwbaarheid als vak*. Den Haag: NSOB.

30 Zie onder andere Tromp, J. & P. Tops (2017) *De achterkant van Nederland: Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.

achterliggende kwestie echter wel van belang. Veel provinciaal beleid richt zich op regionale ontwikkeling door het aanjagen van bedrijvigheid en het scheppen van een gunstig vestigingsklimaat en het stimuleren van toerisme. Bijvoorbeeld door te investeren in nieuwe bedrijventerreinen, recreatieparken en tal van andere voorzieningen. De slogan ‘Gelderland levert je mooie streken’, is in dat kader even treffend als dubbelzinnig.³¹ Met de slogan worden burgers en bedrijven gelokt om naar Gelderland te komen. Maar met de kansen komen ook kwesties mee. De vraag is of die andere kant van de medaille altijd even scherp op het netvlies staat bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

2.5 Overheid: deel van de oplossing of van het probleem?

De verklaring voor de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en ondermijning lijkt in Nederland in ieder geval niet een zwakke publieke infrastructuur³² en het ontbreken van een sterke overheid te zijn.³³ Opvallend en paradoxaal genoeg kan ondermijning ook juist gedijen bij een sterke fysieke en bestuurlijke infrastructuur.

Dat geeft een dubbel beeld van de rol van de overheid: klassiek is het idee dat de overheid de oplossing in handen heeft. Door beleid te formuleren en een aanpak vorm te geven, kunnen problemen worden verholpen. Dit beeld vraagt echter om nuancering en is in praktijk veel gelaagder: de overheid is soms tragisch en onbedoeld ook de veroorzaker van problemen.³⁴ Bovendien vraagt

31 Gelderestrecken.nl is een gezamenlijk initiatief van de Gelderse Regionale Bureaus voor Toerisme: Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen, Achterhoek Toerisme en Regionaal Bureau voor Toerisme (RBT) Rivierenland en wordt mede mogelijk gemaakt door de provincie Gelderland: <https://gelderestrecken.nl/>

32 Peters, M. (2017, 9 februari). De Nederlandse Cocainefabriek; Nederland produceerde zijn eigen drugs. *Andere Tijden*. – Om het maar eens tegendraads te formuleren: drugshandel valt in die zin te beschouwen als cultureel erfgoed. Het beeld dat buitenlandse drugskartels hier onze goede publieke infrastructuur komen misbruiken is dus maar gedeeltelijk waar: die infrastructuren zijn ook wat betreft gebruik voor en door de georganiseerde criminaliteit al ruim honderd jaar oud, gecreëerd door onszelf.

33 Van Vugt, E. (2017, 26 oktober). Nederland runde eeuwenlang een drugskartel (en betaalde er zijn oorlogen mee). *De Correspondent*. Volgens Edward van Vugt is de goed ontwikkelde drugshandel in ons land vanuit historisch perspectief goed te begrijpen: Nederland runde tenslotte jaren lang een drugskartel. Het had immers een monopolie op de opiumhandel in Oost-Indië en produceerde cocaïne, geïmporteerd vanuit de West waardoor Nederland begin 20^e eeuw wereldwijd de grootste producent van cocaïne was.

34 Volgens Cyrille Fijnaut staat er ‘tegenover goed georganiseerde en flexibel opererende drugsbendes die op grote schaal drugs verhandelen, een overheid zonder doorzettingsmacht met een recherche die doorspekt is van bureaucratie’. Zie: Meeus, J. (2019, 30 augustus). ‘Drugscriminaliteit is hooguit te beheersen’. *NRC*.

ook het beeld van een goed georganiseerde overheid die ondermijning stevig kan aanpakken om nuancering.³⁵

Mogelijk speelt de overheid ook op het gebied van ondermijning zelf ongewild en onbewust een rol in het in stand houden en stimuleren ervan. Dat is een gevolg van ongewenste en onvoorziene effecten van beleid. Aandacht voor het nieuwe (buurten, terreinen, ontwikkelingen) veroorzaakt verwaarlozing van het oude. Overheidsinterventies leiden niet enkel tot goede ontwikkelingen maar ook tot ongewenste en onvoorziene effecten.³⁶ Het is de tragiek van goede bedoelingen. En daarbij tracht die overheid terug te treden, ruimte te laten voor andere ontwikkelingen en uit te gaan van vertrouwen. Dat leidt niet alleen tot goede ontwikkelingen: bedrijventerreinen waar de overheid niet meer zichtbaar is en die overgenomen zijn door criminele groepen. De straat moet daar heroverd worden door de staat. En wat te denken van een land waar een ‘gedoogbeschikking’ voor de coffeeshop bestaat en een premier bij coronamaatregelen systematisch de coffeeshop noemt en zeker ook de sekswerker niet vergeet. Wij kennen in ons land een sterke traditie van bestrijding van illegaliteit door deze juist een (quasi-) legale status te geven.

Dat vraagt om een kritische houding van de overheid, ook als het gaat om de eigen rol. Zoals gezegd: de aanpak van georganiseerde criminaliteit is in eerste instantie een taak van de politie, het Openbaar Ministerie en gemeenten, die als taak hebben om de samenleving te beschermen en criminaliteit aan te pakken. Maar veiligheid is ook altijd een lokale aangelegenheid die om een lokale inbedding vraagt. Daarmee komt niet alleen de gemeente, maar ook de provincie in beeld. Dat brengt ons bij de vraag hoe het provinciaal beleid en de rol van de provincie vorm krijgen bij de aanpak van ondermijning. Hoe is daar aandacht voor de besproken kwesties, zoals de meervoudigheid aan invalshoeken op ondermijning, strijdige beelden over ernst en omvang van het begrip en de idee dat de overheid een deel van de oplossing maar eveneens een deel van het probleem kan zijn?

35 Ook wat betreft de strijd tegen de ‘ondermijnende criminaliteit’ in Brabant werd vorig jaar geconcludeerd dat deze na tien jaar nog nauwelijks resultaat lijkt te hebben. Zie: Kootstra, A. & Muntz, T. (2019, 3 juli). De getatoeëerde arm uit het raampje van de Maserati. De Groene Amsterdammer, nr. 27.

36 Gualthérie van Weezel, T., Stoker E. & Kester, S. (2019, 28 augustus). Hoe Amsterdam de strijd tegen drugscriminaliteit verloor én de regie terug probeert te pakken. *Volkskrant*. Ook Tops en Tromp concluderen dat de Nederlandse overheid de grip heeft verloren op de georganiseerde criminaliteit. Met de huidige projecten lijkt het volgens hen niet te lukken om patronen te doorbreken.

3. Werken aan weerbaarheid

Provinciaal Ondermijningsbeeld

Van een schipper die wel heel vaak passeert op ongewone tijden en een directeur van een afvalbedrijf die wel erg zenuwachtig loopt te ijsberen bij een onaangekondigde controle van zijn bedrijf tot aan een bestuurder die wel erg ongebruikelijke voorstellen doet voor subsidies van een specifieke organisatie. Zaken die anders lijken dan normaal, maar waar je ook niet precies de vinger op kan leggen: “Ik heb geen hard verhaal maar het voelt niet goed”. Dit is wat de Commissaris van de Koning van Overijssel het ‘niet-pluis-gevoel’ noemt. Van brugwachters tot topbestuurders, iedereen heeft op allerlei plekken en van tijd tot tijd, zonder het direct hard te kunnen maken, vermoedens dat iets niet klopt. Deze informatie blijft nu meestal in de hoofden van mensen hangen en vindt geen weg naar plekken waar signalen kunnen worden samengebracht. Dat moet anders, vinden betrokkenen van de provincie Overijssel. Daarom wordt aan het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) gevraagd om een ondermijningsbeeld op te stellen. In een ondermijningsbeeld worden ‘signalen en fenomenen van criminele aanwezigheid en activiteiten binnen een bepaald geografisch gebied gebundeld’.³⁷ Voor de provincie Overijssel vormt het een eerste stap in het samenbrengen en ontsluiten van informatie, door gewoon de ‘zakboekjes eens goed binnenstebuiten te keren’.

3.1 Provinciale aanpak van ondermijning

In de provincies Gelderland en Overijssel staat sinds een aantal jaren de aanpak van ondermijning op de agenda. Het betreft een breed gedragen, politieke keuze meer te doen met het ‘niet-pluis gevoel’ dat soms wordt ervaren. In beide provincies is het College van Gedeputeerde Staten per motie opgeroepen een programma te ontwikkelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de provincie Gelderland krijgt dit op 24 mei 2017 vorm in een motie waarin Gedeputeerde Staten wordt verzocht “*een nadere verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden van het opzetten van [een] Veiligheidscentrum tegen Ondermijnende Criminaliteit*” met als vertrekpunt de ervaringen bij de Taskforce Brabant/ Zeeland.³⁸ In de provincie Overijssel gebeurt dit via de *Motie Weerbare overheid tegen ondermijning*, die op 19 juni 2017 wordt aangenomen. De Staten

³⁷ RIEC (2021). *Ondermijningsbeelden*. RIEC

³⁸ Provinciale Staten van Gelderland (2017, 24 mei). *Motie (art.37 RvO)*. Provincie Gelderland.

constateren dat ondermijnende criminaliteit steeds meer aandacht van overheden vereist en dat “*de provincie niet een primaire rol heeft in de opsporing en aanpak van criminaliteit, (...) in het kader van haar kerntaak Kwaliteit Openbaar bestuur wel een aanvullende bijdrage (...) kan leveren*”.³⁹

Dat over een provinciale rol bij de aanpak van ondermijning wordt nagedacht is niet uniek voor Gelderland en Overijssel, ook in andere provincies wordt hieraan aandacht besteed en in overkoepelend verband buigt ook het IPO zich over de kwestie. Zo heeft het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland in zijn coalitieakkoord ondermijning opgenomen als een van de gebieden die samenwerkingskansen bieden en waar de provincie meerwaarde beoogt te leveren.⁴⁰ De provincie Zeeland meldt in het jaarverslag 2019 van de Commissaris van de Koning dat de provincie net als elke andere overheid het misbruik van wet- en regelgeving moet tegengaan. De provincie Noord-Holland is gestart met een project dat de kwaliteit en integriteit van het lokaal bestuur moet versterken. En de provincie Noord-Brabant, die zich van alle provincies misschien al wel het langst met dit thema bezig houdt, heeft in haar bestuursakkoord 2020-2023 expliciet opgenomen nog een extra slag te willen maken in de aanpak van ondermijning.

Steeds meer provincies buigen zich over het thema en de wijze waarop dit precies vorm krijgt is vaak een zoektocht. Dat geldt zowel voor de inhoudelijke invulling (waar gaat het over, wat zijn de invalshoeken en waar zit provinciale meerwaarde) als de organisatorische inbedding (wie houdt zich ermee bezig, wie is eindverantwoordelijk en hoeveel capaciteit wordt hieraan besteed). Per provincie worden andere keuzes gemaakt. Waar de ene provincie zich meer lijkt te richten op repressie en aanpak van de criminaliteit in samenwerking met andere partijen, bijvoorbeeld door de inzet van het bestuursrecht, richten andere provincies zich juist weer meer op de preventiekant door te investeren in programma's rond weerbaarheid. Behalve in de keuze voor een inhoudelijke focus is de zoektocht ook terug te zien in de verschillende manieren waarop de betrokkenheid van de provincie bij het verschijnsel gestalte krijgt.

Allereerst is dat bij de Commissaris van de Koning in zijn rol als belangenbehartiger van de provincie en door gebruik te maken van zijn bevoegdheid om partijen bijeen te roepen om een door hem noodzakelijk geachte samenwerking te bevorderen.⁴¹ Daarnaast kan de Commissaris bij een ramp, crisis

39 Provinciale Staten van Gelderland (2017, 19 juni). *Motie Weerbare overheid tegen ondermijning*. Provincie Overijssel.

40 Provincie Flevoland (2019). *Flevoland: ruimte voor de toekomst; Coalitieakkoord 2019-2023*. Lelystad: provincie Flevoland.

41 Ambtsinstructie Commissaris van de Koning (2016, 1 februari). Artikel 1. Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2016-02-01>

of ordeverstoring optreden.⁴² Dergelijk ingrijpen is eveneens opgenomen in de Wet Veiligheidsregio's.⁴³ Daarnaast vervult de Commissaris de rol van toezichthouder als het gaat om de bestuurlijke integriteit van gemeenten.⁴⁴ In zijn rol als Rijksheer vertegenwoordigt de Commissaris het Rijk in de provincie en treedt dan op als rijksorgaan dat handelt in naam van een minister. In de Wet Veiligheidsregio's wordt de Rijksheer wel genoemd maar het is niet altijd duidelijk wat zijn rol is of kan zijn bij crisisbeheersing. De betrokkenheid van de provincie bij ondermijning ligt ten tweede bij Provinciale Staten die als volksvertegenwoordiging zich over deze thematiek buigen. Daarnaast is ondermijning een verantwoordelijkheid van het college van Gedeputeerde Staten waarbij een gedeputeerde het thema ondermijning in zijn bestuurlijke portefeuille heeft. Tot slot voert de ambtelijke organisatie projecten en programma's op dit terrein uit.

Hoe dat er in de praktijk uitziet verschilt per provincie. In dit hoofdstuk kijken we hoe de provincies Gelderland en Overijssel invulling geven aan het thema ondermijning en welke keuzes en afwegingen ze daarin maken.

3.2 Provincie Gelderland: Programma Weerbaarheid

In 2017 ontstaat er voor het eerst een brede discussie in de provincie Gelderland over ondermijning. Er zijn signalen van criminele activiteiten die zich verplaatsen van Noord-Brabant naar Gelderland, mogelijk een gevolg van het klassieke waterbedeffect. Op verzoek van Gedeputeerde Staten wordt de oud-burgemeester van Arnhem, Herman Kaiser, gevraagd om een verkenning op te stellen naar de vraag *“welke vervolgstappen nodig zijn om te komen tot een breed gedragen samenwerkingsvorm voor de aanpak van ondermijning in de Provincie Gelderland”*.⁴⁵ De conclusie van deze verkenning is dat de aanpak van ondermijning zich nog in een beginfase bevindt en dat voor extra slagkracht op de korte termijn een ondersteunende rol van de provincie, vooral ten aanzien van gemeenten en het RIEC nodig is. De provincie start gelijktijdig met dit onderzoek de opbouw van het ontwikkelprogramma 'Weerbare Overheid'.

42 Ambtsinstructie Commissaris van de Koning (2016, 1 februari). Artikel 2, lid 3.

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2016-02-01>

43 Wet Veiligheidsregio's (2021, 1 januari). Artikel 42. Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2021-01-01/#Paragraaf9_Artikel42

44 Ambtsinstructie Commissaris van de Koning (2016, 1 februari). Artikel 7b.

Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006728/2016-02-01>

45 Kaizer, H.J. (2017, 31 oktober). *Weerbaar Gelderland; Samen trekken aan één touw*. Arnhem: provincie Gelderland. p.3

Na de provinciale verkiezingen in 2019 wordt in het coalitieakkoord de bescherming van de Gelderse burger tegen ondermijning specifiek benoemd, en wordt besloten een breder gedragen en meer structureel programma te maken. Belangrijk daarin is dat er niet enkel over de aanpak van ondermijning wordt gesproken maar juist ook over het voorkomen ervan. Dit gebeurt onder de noemer *weerbaarheid*. Met deze term wordt de kracht om ondermijning tegen te gaan centraal gesteld en is er ook een meer positieve connotatie: voorkomen is immers beter dan genezen. Met het nieuwe programmaplan Weerbaarheid wil de provincie benadrukken dat het om een aanvullende aanpak gaat; de primaire taken op dit gebied liggen immers in de lokale driehoek, bij de burgemeesters, politie en het Openbaar Ministerie. Dat de aanpak van ondermijning, of werken aan weerbaarheid niet in het primaire takenpakket van de provincie zit, betekent niet dat de provincie niet door ondermijning wordt geraakt. Het doel van het nieuwe programma is dan ook om “*Gelderland de komende jaren weerbaarder te maken tegen de invloeden van ondermijnende criminaliteit*”.⁴⁶ Langs vier programmalijnen wil de provincie hieraan uitvoering geven:

- **Weerbare organisatie:** de weerbaarheid van de eigen organisatie versterken;
- **Weerbare overheid:** de ketenpartners van de provincie ondersteunen, aanmoedigen en faciliteren bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit;
- **Weerbare samenleving:** maatschappelijke initiatieven tegen ondermijning ondersteunen, faciliteren en onder de aandacht brengen;
- **Zicht op ondermijning:** het faciliteren en het uitvoeren van data-projecten en onderzoek en zo een bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van de omvang van ondermijnende criminaliteit.

Tegelijkertijd wordt een ‘*Agenda veilig buitengebied*’ ontwikkeld waarin aandacht wordt besteed aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit.⁴⁷ Op verzoek van Provinciale Staten zijn Gedeputeerde Staten met gemeenten, politie, terreinbeheerders, grondeigenaren en andere mogelijke partners in overleg om tot een plan van aanpak te komen om het toezicht in het buitengebied te verbeteren. In deze agenda worden recreatie- en vakantieparken, het platteland en de natuurgebieden als aandachtsgebieden genoemd – drie plekken waar ondermijnende activiteiten plaatsvinden. De uitgangspunten van de agenda zijn om een integrale samenwerking op te zetten met het doel het bewustzijn van deze problematiek en de risico’s te vergroten en om weerbaar te zijn. Met deze agenda is er binnen de provincie aandacht voor de preventieve én de repressieve aanpak van ondermijnende criminaliteit.

46 Provincie Gelderland (2019). *Programmaplan Weerbaarheid 2019-2023*. Arnhem: provincie Gelderland. p.2

47 Provincie Gelderland (2019, 3 september). *Agenda Veilig Buitengebied Gelderland 2019-2022*. Arnhem: provincie Gelderland.

De aanpak van ondermijnende criminaliteit in en door de provincie lijkt eveneens een wens te zijn die door de politiek wordt gesteund. Wanneer op 24 juni 2020 het programmaplan Weerbaarheid in Provinciale Staten van Gelderland wordt behandeld, wordt per motie Gedeputeerde Staten verzocht eveneens aandacht te hebben voor het thema mensenhandel en uitwerking te geven aan een aanpak hiervan die leidt tot bewustwording en samenwerking.⁴⁸ Eveneens wordt Gedeputeerde Staten via een motie verzocht om *“haar rol in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit te benutten door met de partners te komen tot een pilot ‘Branchegerichte Aanpak Dekmantels’ met als doel het witwassen van crimineel geld via dekmantels tegen te gaan”*.⁴⁹

Wat betreft de inhoudelijke invulling, wordt in Gelderland gekozen voor een tweeledige aanpak: de eigen organisatie weerbaarder maken en het ondersteunen van partners die georganiseerde ondermijnende criminaliteit willen tegengaan. De eerste lijn gaat over de weerbaarheid van de eigen organisatie. Het gaat om het bewustzijn bij medewerkers van de mate waarin zij door externe partijen te beïnvloeden zijn. Het gaat om het kunnen doorprikken van een op het eerste oog gelikt verhaal. Een stevige verankering van de Wet Bibob in de organisatie is vormgegeven door een apart team (Bureau Screenings- en bewakingsaanpak) voor Bibob-onderzoeken. Integriteit wordt gezien als basis voor weerbaarheid en heeft daarom een sleutelrol in de eerste lijn. Mogelijk zwakke plekken in de eigen provincie zijn bijvoorbeeld bedrijventerreinen, vakantieparken en milieuvergunningen. Op deze gebieden zijn er direct raakvlakken met kerntaken van de provincie: toerisme en recreatie. Bovendien is de Commissaris van de Koning bestuurlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in de provincie en haar gemeenten. De eigen meerwaarde ziet de provincie Gelderland in haar rol als middenbestuur. Bijvoorbeeld als het gaat om de schaal: gemeenten hebben vaak enkel een beeld van de problemen op hun gebied en criminelen maken hiervan goed gebruik. De leegstand in het buitengebied is pas goed in beeld te brengen als heel Gelderland wordt bekeken. Voor criminele activiteiten op recreatie-terreinen is dat eveneens het geval. Dit is de tweede lijn waarop de provincie Gelderland inzet: het ondersteunen van andere organisaties die een directe rol hebben in de aanpak van ondermijning.

48 Provinciale Staten Gelderland (2020, 24 juni). Aanpak van mensenhandel in Gelderland [Motie]

49 Provinciale Staten Gelderland (2020, 24 juni). Motie Pilot ‘Branchegerichte Aanpak Dekmantels’ [Motie]

Wat betreft de organisatorische inbedding is binnen de provincie Gelderland de gedeputeerde Weerbaarheid politiek verantwoordelijk voor de aanpak. Dat er een gedeputeerde is met weerbaarheid in portefeuille is een novum in ons land, meestal is de Commissaris bestuurlijk aanspreekpunt en verantwoordelijk voor het thema ondermijning. In Gelderland is echter een gedeputeerde verantwoordelijk, ook omdat weerbaarheid een breder thema is dan veiligheid, zo wordt gesteld. Weerbaarheid betreft naast het zorgen voor een veilige omgeving ook het weerstand kunnen bieden door ambtenaren, burgers en bedrijven aan invloeden van criminele organisaties. De Commissaris van de Koning is het eerste aanspreekpunt voor de kroonbenoemde bestuurders. Daarnaast is een programmamanager Weerbaarheid aangesteld.

3.3 Provincie Overijssel: Cluster Integere Overheid

Net als in Gelderland wordt ook in de provincie Overijssel in 2017 het thema ondermijnende criminaliteit op de politieke agenda gezet. Provinciale Staten verzoeken in een breed gedragen motie een ontwikkelprogramma tegen ondermijnende criminaliteit op te zetten.⁵⁰ Ter uitvoering van deze motie wordt het projectplan cluster Integere Overheid opgesteld waarin het ontwikkelprogramma Weerbare Overheid wordt beschreven en inmiddels uitvoering krijgt. Het doel is tweeledig: de eigen organisatie weerbaarder te maken tegen criminele invloeden en daarnaast een bijdrage leveren aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de regio. Voor de eerste lijn, de interne organisatie weerbaar maken, ligt het initiatief primair bij de provincie zelf. Voor de tweede lijn, de strijd tegen ondermijning in de regio, wordt aansluiting gezocht bij andere partijen die op dit vlak reeds actief zijn, waaronder het RIEC, de politie, het OM, de belastingdienst, gemeenten en Veiligheidsregio's.

De motie van de Provinciale Staten komt op een moment dat binnen de provincie door onder meer de Commissaris van de Koning wordt nagedacht hoe de kennisfunctie van de provincie beter te benutten is. Ook op het vlak van ondermijning kan de provincie een bijdrage leveren, zo is de gedachte. De provincie beschikt immers over een schat aan informatie en kennis die de aanpak van ondermijning in de regio kan helpen maar die veelal intern blijft. De provincie staat op veel plekken met 'de voeten in de klei'. Van brugwachters tot kantonniers, regelmatig hebben mensen een 'niet plus gevoel'. Met dit soort informatie werd vaak weinig gedaan, signalen bleven liggen omdat ze individueel niet krachtig genoeg waren of de link naar het grotere geheel niet gelegd kon worden, nu kan dat een plek krijgen binnen het cluster Integere Overheid.

50 Provinciale Staten van Overijssel (2017, 19 juni). *Motie Weerbare overheid tegen ondermijning*. Provincie Overijssel.

Het cluster heeft als kerntaken het ontwikkelen en uitvoeren van nieuw Bibob-beleid, het creëren van bewustwording van ondermijning in de provinciale organisatie en het samenbrengen van interne en externe informatie die kunnen bijdragen aan de aanpak van ondermijning in de regio. Deze kerntaken krijgen vorm langs drie sporen:

- **Weerbare organisatie:** de weerbaarheid van bestuurders en ambtenaren vergroten, Bibob-onderzoeken uitvoeren en het screenen van evenementen en relaties;
- **Bewustwording:** aandacht voor de gevaren van ondermijning, onder andere via een bewustwordingsplan, een opleidingsplan en interne en externe bijeenkomsten;
- **Integrale samenwerking:** initiatieven in gezamenlijkheid met partners oppakken en ook ondersteunen.⁵¹

Naast deze drie sporen zijn er enkele meer thematische aandachtspunten waaraan het cluster Integere Overheid aandacht besteedt. Zo ziet de provincie Overijssel, net als de provincie Gelderland, vakantieparken, bedrijventerreinen en het buitengebied als risicolocaties en wordt met projecten daarop ingespeeld. Ook fraude met subsidies en aanbestedingen wordt op de agenda gezet. En om een beter beeld te krijgen van ondermijnende criminaliteit in de provincie is aan het RIEC gevraagd een provinciaal ondermijningsbeeld op te stellen. Aan de hand hiervan en in gesprek met betrokken partijen zijn er vijf thema's benoemd waarop de provincie van toegevoegde waarde kan zijn: informatie-gestuurd werken; weerbare overheid en samenleving; landsgrens overschrijdende ondermijning; buitengebied; actief samenwerken op persoonsgebied; en samenwerken in de preventie van ondermijning.

In Overijssel is gekozen voor het oprichten van een nieuw cluster en voor het toedelen van de verantwoordelijkheid aan de portefeuille bestuur binnen het Team Kabinet. Het andere deel berust bij het Cluster Integriteit. Anders dan in de provincie Gelderland ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid volledig bij de Commissaris van de Koning. Overweging hierbij is dat de Commissaris belast is met de waarborging van de kwaliteit van het openbaar bestuur in en binnen de provincie en het thema ondermijning ook daaronder valt. Kleine gemeenten zijn vaak niet opgewassen tegen de problematiek van criminele activiteiten op vakantieparken. De complexiteit van grensoverschrijdende criminaliteit is net zo'n onderwerp. Deze vraagstukken zijn vaak te complex voor gemeenten en zijn dermate groot dat betrokkenheid van de provincie kan helpen.

⁵¹ Provincie Overijssel (2020). *Cluster Integere Overheid; Doel en planning 2020*. Zwolle; provincie Overijssel.

3.4 Aanpak: organisatorische inbedding en inhoudelijke invulling

Gelderland en Overijssel maken, zo blijkt, een onderscheid tussen *organisatorische inbedding* en de *inhoudelijke invulling* van de aanpak van ondermijning. De organisatorische inbedding van de ondermijningsaanpak laat zien dat beide provincies van een incidentele (tot 2017) naar een meer structurele vorm van betrokkenheid toewerken. Voor 2017 was dan bijvoorbeeld sprake van een project waarbij de provincie op grond van haar taken betrokken was zoals het bestrijden van dumping van drugsafval in het buitengebied. Ook werd de provincie gevraagd op bestuurlijk niveau mee te denken in de aanpak van ondermijning en nam de Commissaris plaats in een adviescommissie. De aanpak van ondermijning heeft, mede op aandringen van Provinciale Staten in beide provincies een meer structurele invulling gekregen. In de provincie Gelderland is dit met name terug te zien in het Programma Weerbaarheid en in de provincie Overijssel krijgt dat vorm in het Cluster Integere Overheid: plekken in de organisatiestructuur waar kwesties van ondermijning samenkomen en worden aangepakt.

Een andere ontwikkeling in de organisatorische inbedding is een steviger verankering van de politieke betrokkenheid bij de aanpak. In beide provincies was de Commissaris als Rijksheer vanouds verantwoordelijk voor rampenbestrijding en crisisbeheersing en voor het toezicht op de integriteit van bestuur. Deze taken zijn de afgelopen jaren veel steviger ingevuld, ook in relatie tot de burgemeesters. In de provincie Gelderland is die politieke betrokkenheid tevens terug te zien in het onderwerp weerbaarheid in de portefeuille van de eerdergenoemde gedeputeerde. De politieke aandacht van Provinciale Staten is daarnaast duidelijk toegenomen en mede daarvoor is ambtelijk meer capaciteit vrijgemaakt.

Ambtelijk heeft in beide provincies ondermijning een meer structureel karakter gekregen. Waar tot 2017 ondermijning een thema was waaraan bij hoge uitzondering aandacht werd besteed, wordt er nu vooral in meerjarenprogramma's gewerkt aan bijvoorbeeld weerbaarheid. Zo gebruikt de provincie Overijssel de Bibob-wet structureel als instrument om het faciliteren van criminelen tegen te gaan. Zo is er in de organisatorische inbedding van het thema een verschuiving zichtbaar geworden van een ad hoc aanpak naar een die duurzamer en blijvender is.

Ten aanzien van de inhoudelijke focus is er voor beide provincies een onderscheid te maken tussen inzet op repressie en inzet op preventie. Beide richten zich op bewustwording en het vergroten van weerbaarheid. Onder bewustwording valt onder meer het geven van voorlichting binnen de ambtelijke

organisatie wanneer ondermijning aan de orde kan zijn. Dat gaat over herkenning van signalen ('het niet-pluis-gevoel') als ook om het alert zijn op waar ondermijning een kwestie kan zijn of worden, zoals bij de aanleg van bedrijventerreinen, het vrijkomen van landbouwgronden en financiële voor-spoed dan wel tegenslag in een bepaalde regio hetgeen aantrekkingskracht heeft op criminelen. Als bekend is dat dit kwetsbare sectoren zijn (lees 'ondermijningsgevoelig'), is de mogelijk tijdig aandacht te organiseren. Preventie (in de zin van het nastreven van bewustwording en het vergroten van de weerbaarheid) krijgt natuurlijk betekenis in het licht van repressie; het één maakt het ander geloofwaardig. Alleen al het intrekken van vergun-ningen is van groot belang. Dat geldt evenzeer voor het actief bestrijden (via sancties) van niet-integer gedrag in de provinciale organisatie en de aanpak van criminele activiteiten binnen de provincie – vaak samen met andere organisaties, zoals gemeenten, politie, OM en Belastingdienst.

Daarnaast valt wat betreft de inhoudelijke invulling een onderscheid te maken tussen een meer interne oriëntatie (hoe de aanpak van ondermijning door de provincie zelf vorm te geven) en een meer externe oriëntatie (wat voegt de provincie toe aan de regionale aanpakken van ondermijning). De interne oriëntatie betreft vaak bewustwording en is dus preventief. Zo zijn veel ambtenaren zich niet bewust van de mogelijke gevaren van onder-mijning in hun dossier. Meer repressief is de aanpak van niet-integer gedrag. Dit is een ingewikkeld en vaak nog onderbelicht onderwerp.⁵² De externe oriëntatie zien we voornamelijk terug bij de bevordering van weerbaarheid. Beide provincies denken samen met andere partijen na hoe in samenwerking is te voorkomen dat criminelen zich in een bepaalde regio of sector kunnen vestigen. Hier geldt dat voorlichting een belangrijk instrument is, maar het kan ook gaan om financiële ondersteuning van de aanpak door andere partijen wanneer hierom wordt gevraagd. Uit eerder onderzoek blijkt dat criminelen vaak inspelen op de meest kwetsbare plekken, vandaar ook de extra aandacht voor leegstaande boerderijen, vakantieparken en bedrijventerreinen.⁵³ Ook bij de aanpak van criminele activiteiten worden de provincies vaker gevraagd bestuursrechtelijk een bijdrage te leveren om criminelen op te pakken dan wel te bestraffen.

52 Bij uitersten is het wel duidelijk: iedereen zal begrijpen dat duizenden euro's aannemen om een vergunning af te geven niet integer is. Maar waar ligt de grens, zeker als het om, op het oog, kleinere zaken gaat: een uitnodiging voor een theatervoorstelling, een bosje bloemen bij een nieuwe functie, een dure fles wijn bij een zakendiner? En steeds is er de variëteit in context: een bedrijf van goede naam versus een schimmige ondernemer. En hoe en door wie te bepalen?

53 Van der Steen, M.A., Schram, J.M., Chin-A-Fat, N. & J. Scherpenisse (2016), *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.

3.5 Grip op een ongrijpbaar fenomeen: weerstand bieden en afstand houden

Wanneer we van een wat grotere afstand kijken naar de aanpak van ondermijning door beide provincies verdient (ook hier) de woordkeuze nadere reflectie. Woorden beschrijven immers niet alleen de werkelijkheid, maar roepen die ook op.⁵⁴ Taal heeft ook een performatieve werking. Zeggen is zien en vervolgens ook doen.

Als we kijken naar hoe de rolopvatting van de provincie onder woorden wordt gebracht ligt de nadruk op bevordering van ‘*weerbaarheid*’. Daar is veel voor te zeggen. Een organisatie die weerbaar is wapent zich tegen onkunde en verleiding. Een samenleving moet weerstand willen en kunnen bieden tegen de eeuwige verleiding van de criminaliteit die voortdurend gepaard gaat met de dreiging van nietsontziend geweld. Interessant is dat als tegenhanger van weerbaarheid in de literatuur vaak het concept *wendbaarheid* wordt genoemd: een begrip dat hier als contragewicht geldt. Weerbaarheid roept het beeld (en daarmee dus ook het handelen) op van weerstand bieden en blokkades opwerpen. En dat is zeker nodig als het om ondermijning gaat. Tegelijk is er ook een andere kant die door een eenzijdige nadruk op weerbaarheid mogelijk onderbelicht blijft, namelijk: het vermogen wendbaar te zijn, om zo op steeds nieuwe vragen en andere plekken in te springen als zich door ondermijning voordoet. Intrigerend is vervolgens dat juist voor de combinatie van weerbaarheid en wendbaarheid een beroep te doen is op het concept *veerkracht*, of in het Engels: ‘resilience’. Dat begrip wordt in de wetenschappelijke literatuur wel omschreven als ‘het vermogen om schokken of ernstige verstoringen op te vangen door meebewegen en terugveren, zodat het karakter van het systeem of kritieke processen niet worden aangetast en stabiel kunnen functioneren.’⁵⁵ Veerkracht combineert zo wendbaarheid (in de zin van ‘meebewegen en terugveren’) met weerbaarheid (in de zin van ‘schokken opvangen en stabiel functioneren’).

54 Van Twist, M.J.W. (2018) *Woorden wisselen*. Amsterdam: Management Impact.

55 Boin, A., & Van Eeten, M. (2013). ‘Maatschappelijke veerkracht: een nieuw ideaal doorgrond’. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Advies 54. Den Haag, p.102.

Tabel 3 – aanpak van ondermijning

AANPAK VAN ONDERMIJNING	OMSCHRIJVING	KENMERKEN
Weerbaarheid	Vermogen om weerstand te bieden tegen schokken	Dit vergt incasseringsvermogen, stevigheid, afstandelijkheid
Wendbaarheid	Vermogen schokken te vermijden en te ontlopen	Dit vergt snelheid, beweeglijkheid, adaptiviteit
Veerkracht	Vermogen om terug te veren na schokken	Dit vergt herstelvermogen, buigzaamheid, flexibiliteit

Van belang is nu allereerst om te beseffen dat juist de maffia vaak wordt aangevoerd als voorbeeld van een organisatie die als weerbaar, wendbaar en vooral ook veerkrachtig valt aan te merken. Ook criminele netwerken van pedo's, rechts-extremisten en terroristen in de donkere krochten van het internet zijn bij uitstek veerkrachtig. Dergelijke criminele netwerken zijn bovendien – zeker als het om ondermijning gaat – ook nog eens zeer wendbaar en weerbaar, al krijgt dat vaak vorm door bruto geweld en overvloedig en corrumperend kapitaal.

Dit roept de vraag op of de provinciale overheid door een beroep op het concept weerbaarheid, en in het verlengde daarvan via de performatieve taal van wendbaarheid en veerkracht, zou moeten of willen lijken op wat zij wil bestrijden en liefst voorkomen. Of is de weerbaarheid die de provinciale overheid nastreeft vooral een streven naar stabiliteit en een versterkt weerstandsvermogen, gedragen door stevig normbesef en met het onvermijdelijke effect van een zeker conservatisme? Scherpste is op dit punt nodig, en is meer dan alleen een taalspel.

Alleen al de fysiologie van de rug laat zien dat buigzaamheid belangrijk is maar wel grenzen kent. Ook in de provinciale context zijn er belangrijke grenzen aan in hoeverre er valt mee te buigen met de eisen en verwachtingen die bijvoorbeeld partners in de omgeving hebben van de provinciale inzet. Dat werkt door in de bestuurlijke infrastructuur waar de provincie voor verantwoordelijk is: die moet niet alleen wendbaar maar ook weerbaar zijn, veerkrachtig dus. En een inzet op veerkracht impliceert zo naar ons idee dat de bestuurlijke infrastructuur toch uiteindelijk eerst en vooral stevig is, zoals gesymboliseerd in het beeld van de 'rechte rug' en het 'tonen van ruggengraat'.

Wendbaarheid is zonder meer nodig bij de aanpak van ondermijning. Zo richten de provincies zich nu voornamelijk op risicolocaties als bedrijventerreinen en vakantieparken. Een kenmerk van het fenomeen ondermijning is evenwel juist dat het de plekken opzoekt waar de ruimte zit en het de minste weerstand ondervindt. De aanpak van ondermijning, juist ook door de provincie, vergt in die zin voldoende ruimte (in denken en doen) om telkens op nieuwe vragen en andere plekken te kunnen inspringen. Weerbaar zijn alleen is dan niet voldoende. Maar als het provinciale bestuur eveneens zijn verantwoordelijkheid voor integriteit en kwaliteit van het bestuur in de provincie wil waarmaken, is de wendbaarheid van een legitiem en effectief bestuur begrensd. Betrouwbaarheid en voorspelbaarheid zijn dan immers ook belangrijke waarden die hiermee strijd kunnen vertonen, bijvoorbeeld in het zoeken en aangaan van nieuwe partnerschappen.

Juist in dat licht is het belangrijk om het zo centrale concept *weerbaarheid* in de provinciale context nog eens aan een nadere beschouwing onderwerpen. In het woordenboek zijn hiervoor synoniemen opgenomen als 'zelfverzekerdheid, zelfbewustzijn, assertiviteit'.⁵⁶ In de context van ondermijnende criminaliteit gaat het om weerstand bieden tegen de verlokking en verleiding van het snelle geld. Weerbaarheid kan op verschillende niveaus bestaan: er kan onderscheid worden gemaakt tussen weerbaarheid op onder meer gezins-, wijk- en gemeenschaps-, samenlevings- en overheidsniveau.⁵⁷ In de criminologie is weerbaarheid een centraal begrip en wordt het benut om het belang van vertrouwen voor de leefbaarheid en veiligheid in buurten te benadrukken.⁵⁸ In algemene zin gaat weerbaarheid dus om het vermogen om ondanks onvoorziene en ongemakkelijke gebeurtenissen relatief evenwichtig en stabiel te blijven en ondanks tegenslag fysiek en psychisch gezond te functioneren. In de context van criminele invloeden wordt er veelal gesproken over weerbaarheid als het vermogen om weerstand te bieden als een bepaalde invloed wordt uitgeoefend op een (publieke) actor, vaak in een poging om deze te overtuigen of te overreden.⁵⁹

56 Van Dale (2020). Weerbaarheid. *Vandale.nl*.

57 Mann, L., Doosje, B., Konijn, E.A., Nickolson, L., Moore, U. & Ruigrok, N. (2015). *Indicatoren en manifestaties van weerbaarheid van de Nederlandse bevolking tegen extremistische boodschappen; Een theoretische en methodologische verkenning*. Den Haag: WODC.

58 Sampson, R.J. (2012). *Great American city. Chicago and the enduring neighborhood elect*. Chicago en London: the university of Chicago press.

59 Mann, L., Doosje, B., Konijn, E.A., Nickolson, L., Moore, U. & Ruigrok, N. (2015). *Indicatoren en manifestaties van weerbaarheid van de Nederlandse bevolking tegen extremistische boodschappen; Een theoretische en methodologische verkenning*. Den Haag: WODC.

Onze eerdere beschouwing over de ontwikkeling van het provinciale ondermijningsbeleid leidt ten aanzien van weerbaarheid tot een wat paradoxale conclusie. Als het gaat om versteviging van het vermogen om binnen en vanuit de provincie weerstand te bieden tegen bepaalde invloeden, en daarmee de integriteit en weerbaarheid op organisatieniveau te versterken, is niet zozeer nabijheid maar integendeel juist voldoende afstand nodig: afstand tussen verschillende onderdelen binnen de organisatie, maar ook afstand tot de samenleving.

Dit staat interessant genoeg haaks op de moderne ideeën van ‘één overheid’ en ‘de samenleving als bondgenoot’. Om niet alleen wendbaar maar ook weerbaar te kunnen zijn, is het nodig dat meer mensen kritisch oog houden op wat zich afspeelt. Niet voor niets wordt in dat kader vaak gesproken over het ‘meer ogen principe’. Net zoals er twee ogen nodig zijn om diepte te kunnen zien, zo vraagt weerbaarheid om het toelaten en in stand houden van meerdere perspectieven op hetzelfde fenomeen. Om dat in een organisatie – en dat geldt zeker ook voor de provincie – te waarborgen is afstand nodig en moeten schotten in de organisatie juist in stand worden gehouden en ook goed bewaakt. Bijvoorbeeld door als provincie geen besluiten te nemen over iets waar je ook toezicht op moet houden.

Afstand lijkt dus eerder gevraagd dan integraliteit. Datzelfde geldt voor de relatie van de overheid tot de samenleving. Ook daar geldt dat distantie de overheid (en meer in het bijzonder hier: de provincie) zichtbaar maakt en dat de idee van de samenleving als ‘bondgenoot’ daar bijzonder moeilijk mee te verenigen valt. Macht en tegenmacht, ‘checks and balances’ zijn op het terrein van ondermijning van groot belang. Enerzijds omdat zware instrumenten altijd vragen om waarborgen voor burgers en anderzijds omdat juist de integriteit van de overheid in de bestrijding van ondermijning voortdurend op de proef wordt gesteld en er dus ook in en tussen overheidsorganisaties macht en tegenmacht van cruciaal belang zijn.

Een valse verleiding van het onderscheid tussen weerbaarheid, wendbaarheid en veerkracht zou zijn om hier organisatorisch en beleidsmatig separaat van alles voor ‘op te tuigen’: naast een programma weerbaarheid moet er dan ook een programma wendbaarheid en een programma veerkracht komen. Ons lijkt verstandiger om hier steeds situationeel en casus-specifiek te redeneren en te handelen. Soms is wendbaarheid nodig en zijn handelingsvrijheid en discretie in de uitvoeringspraktijk noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat ondermijning zelf een beweeglijk fenomeen is en samenwerking in partnerschap een verschuiving van prioriteiten en aandacht vergt. Soms is het belangrijk om in te zetten op het vergroten van weerbaarheid en zijn

stevige maatregelen geboden in termen van voldoende afstand en 'checks & balances', met een robuust repertoire van handhaving. Dan weer is het belangrijk dat interventiekracht wordt opgebouwd na het herstel bij crises, hetgeen zowel buigzaamheid als schokbestendigheid vergt. Generieke receptuur is hiervoor nauwelijks voorhanden. Eerder vraagt het om professionele kwaliteit en wijs bestuur (zie het volgende hoofdstuk). Wel is te zeggen dat afstand en distantie de provincie hier vermoedelijk eerder en beter passen dan investeren in partnerschappen en maatschappelijke nabijheid.

4. De meerwaarde van middenbestuur

4.1 Van verborgen successen naar zichtbare kwetsbaarheid?

De ijzergieterij

'De voormalige ijzergieterij in Neede is verkocht', een op het oog onschuldig en onbetekenend bericht van Nieuws uit Berkelland.⁶⁰ De weerbarstige werkelijkheid die er achter schuil gaat is dat zeker niet. Op de plek waar ooit de ijzergieterij zorgde voor bedrijvigheid en een begrip vormde in de regio doet niets meer denken aan die tijd van toen: wat rest is een stuk vervuilde grond met enkele panden waarvan de meeste zijn verwaarloosd of verwoest door brand. De koper van het stuk grond blijkt een varkensboer, en tevens ondernemer te zijn die vele panden in Twente in bezit heeft. De man heeft op zijn minst een dubieuze reputatie. In een deel van zijn panden zijn in het verleden drugslabs en wietplantages aangetroffen. Wat de koper van plan is met de oude ijzergieterij is niet duidelijk, maar bij de gemeente en provincie gaan alle alarmbellen af.

Als het gaat om tegengaan van ondermijning richten de provincies zich op de aanpak van schimmige praktijken zoals die van de ijzergieterij. Zo is in de provincie Gelderland een pilot gestart om witwassen tegen te gaan en zo gevoelige branches aan te pakken. De Wet Bibob geeft niet alleen gemeenten maar ook provincies de mogelijkheid om bedrijven als deze door te lichten. De aanvraag van vergunningen, zoals een omgevingsvergunning milieu of bouw, maar ook de aanvraag van subsidies zijn momenten waarop de provincie een bijdrage kan leveren aan de aanpak van ondermijning in de regio. Door extra scherp te zijn op schimmige praktijken en door gebruik te maken van de bevoegdheid een Bibob-onderzoek uit te voeren. Zo kunnen de provincies ondernemingen aanpakken die vergunning of subsidie misbruiken.

Alhoewel de meer structurele aanpak van ondermijning voor de provincie relatief nieuw is, heeft de provincie op dit terrein ook in het verleden niet stil gezeten. Sterker nog, wat nu aanpak van ondermijning heet, gebeurde voorheen al onder andere namen. In stilte en onzichtbaar voor derden werden

⁶⁰ Nieuws uit Berkelland (2021, 7 januari). *Koper gieterij Neede ligt onder vergrootglas van justitie*. Nieuwsuitberkelland.nl.

door provincies al successen geboekt. Meestal gebeurde dat via preventieve acties en niet primair door de inzet van repressie. Nu provincies explicieter ondermijning als domein kiezen, zullen stille overwinningen en ‘verborgen successen’ niet langer ‘verborgen’ blijven maar meer en eerder zichtbaar worden. Die zichtbaarheid biedt kansen: het werpt een ander licht op discussies over provinciale meerwaarde, andere organisaties zullen de provincies eerder weten te vinden en mogelijk heeft het ook een afschrikkingseffect op kwaadwillenden die in de provincie een ‘makkelijk’ slachtoffer zagen. De zichtbaarheid is tegelijk niet zonder risico: succes zal altijd vele vaders kennen. En als het om de (eveneens onvermijdelijke) mislukkingen gaat, zullen die mogelijk eerder aan de provincie worden toegerekend. Dat kan natuurlijk nooit een reden zijn om dan maar niet ‘iets’ te doen met ondermijning, maar scherpt wel de vraag wat nu precies de rol en de meerwaarde is van de provinciale betrokkenheid op dit vlak.

4.2 De provincie: midden, tussen, te midden van...

De betrokkenheid van de provincie valt naar ons idee op verschillende manieren te bezien en te legitimeren. Allereerst is de provincie betrokken bij ondermijning vanwege haar wettelijke taken op het gebied van haar zeven kerntaken. Vanuit die optiek zit ondermijning als het ware al *in* de provincie verankerd. Niet zozeer omdat het een aparte kerntaak is, maar omdat het daar onderdeel van uitmaakt. Discussie over de mogelijke rol van provincies in de aanpak van ondermijning is in dat kader irrelevant, die rol is er immers al. Bij deze benadering ligt echter het gevaar op de loer dat de provincie als een naar binnen gerichte organisatie wordt gezien. Rond vraagstukken opereert de provincie in dit geval dan veelal individueel en beroept zich daarbij – te pas en te onpas – op haar wettelijke taken en verantwoordelijkheden. Eventuele samenwerking met andere partijen bij de aanpak van ondermijning kan daardoor stroef verlopen. In plaats van dat de provincie erbij wordt gevraagd omdat het een prettige partner is, wordt zij enkel vanuit noodzaak benaderd omdat zij over bepaald instrumentarium beschikt dat nodig is om een kwestie aan te pakken.

Ten tweede is er de aloude rol van de provincie als *middenbestuur*. Als middelste bestuurslaag heeft de provincie een bijzondere positie in het bestuurlijk stelsel. Ingebed tussen twee andere bestuurslagen en met een groot aandeel interbestuurlijke activiteiten is de provincie niet een ‘eerste overheid’ waar burgers zich tot richten zoals gemeenten dat zijn. De provincie acteert als het ware vooral ‘business to business’ om een terminologie uit de markt

te gebruiken. De provincie is een bestuurslaag die vooral is gericht op andere besturen, op maatschappelijke organisaties en op bedrijven. En van tijd tot tijd en van onderwerp tot onderwerp is er ook de burger – als onderdaan, als cliënt, als citoyen. En in dit onderwerp natuurlijk als crimineel en slachtoffer.

Vaak valt te beluisteren – ook in provinciale kring – dat deze rol niet de meest relevante is in moderne tijden, lang na Thorbecke die deze rol heeft gemunt.⁶¹ Dan wordt vaak verwezen naar de hiërarchische connotatie van een bestuurslaag die tussen Rijk en gemeenten is geplaatst. Daarmee hangen interbestuurlijke, vaak toezichhoudende taken samen. En in zijn rol als Rijksheer heeft de Commissaris van de Koning een verantwoordelijkheid op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing in de provincie evenals de toezichhoudende rol op de integriteit van bestuur. Dat is bij ondermijning natuurlijk een belangrijke rol, maar omdat deze wordt uitgeoefend op gezag van de minister is daarmee meteen spanning aangeduid wanneer ondermijning vraagt om netwerken en samenwerking, al was het maar omdat ook andere partijen in die samenwerking hiërarchische relaties hebben met ministers en soms ook onderling, zoals het OM en de burgemeester ten opzichte van de politie.

Maar omdat effectieve taakuitvoering zelden succesvol is in ‘splendid isolation’, ‘ontmoet’ de provincie in de taakuitvoering allerlei andere partijen en is ook daarvan afhankelijk. Bovendien is de provincie op zoek naar een rol, omdat ze wil bijdragen aan de bestrijding en preventie van ondermijning in haar regio’s, ook los van de wettelijke taken en bestaande rollen. Dan moeten we vaststellen dat ook in meer algemene zin over de rol en taak van de provincie altijd debat en strijd is, meer dan over de rol van Rijk en gemeenten. Dat zal in deze kwestie niet minder het geval zijn.

Het risico ligt dan op de loer dat andere actoren de provincie verdenken op zoek te zijn naar taakuitbreiding. Cynisch gezegd: een provincie op zoek naar werk. Het is wat Klaartje Peters beschrijft als ‘opgeblazen bestuur’.⁶² Het is volgens Peters treurig als een bestuurslaag zichzelf breed maakt, zeker in het geval van provinciebestuurders die toch ‘haarfijn aanvoelen dat ze democratisch en maatschappelijk zwak staan’.⁶³ De provincie lijkt in die zin op Europa – je kunt er zelfs voor of tegen zijn, wat over Rijk en gemeenten toch beduidend minder vaak te beluisteren valt. Vanuit de rol van middenbestuur moet provinciale betrokkenheid door andere partijen zinvol, noodzakelijk en liefst vanzelfsprekend worden gevonden.

61 Te vermoeden valt dat deze rol ook minder aantrekkelijk is voor ambitieuze bestuurders die graag ambities in taakuitbreiding gehonoreerd willen zien.

62 Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur; Een kritische kijk op de provincie*. Amsterdam; Boom Uitgeverij.

63 NRC (2007, 3 maart). De stelling van Klaartje Peters: een democratisch gelegitimeerde provincie is overbodig. *NRC*.

Een andere en derde manier om de rol en betrokkenheid van de provincie bij de aanpak van ondermijning te legitimeren is om deze te bezien als *temiddenbestuur*: een bestuur dat zich begeeft tussen en te midden van andere partijen. Dat past goed bij de breed aangehangen en toegejuichte ideeën over ‘opgavegericht werken’ en het centraal stellen van maatschappelijke opgaven. De provincie moet dan bepalen wat haar rol is dan wel kan zijn in dit bredere samenspel, waarin niet alleen gemeenten, provincie en Rijk een rol spelen maar tal van andere publieke en private partijen zich manifesteren. Voor provincies is dat een meer dan relevante vraag, juist ook omdat zij in 2011 besloten zich te beperken tot zeven kerntaken waartoe veiligheid niet behoort. Tot die tijd hielden provincies zich in hun regio’s bezig met allerlei vraagstukken, onder meer op de terreinen van onderwijs, sociaal domein en ook veiligheid. In de tussenliggende periode hebben allerlei andere partijen zich op het gebied van veiligheidsvraagstukken in de regio een rol toegeëigend of zijn daarvoor opgericht, zoals de RIEC’s (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum), veiligheidsregio’s en regioburgemeesters.

Hoe krijgt de provincie in haar rol als *temiddenbestuur* een rol in een netwerk van partijen dat zich rondom vraagstukken organiseert? Het midden bevindt zich dan niet meer tussen twee andere bestuurslagen in, maar is beter op te vatten als een positie ‘te midden’ van andere partijen, en dus ook niet ‘in het centrum’. Deze rol van de provincie past volgens menigeen bij uitstek bij een fenomeen als ondermijning. Overheden moeten zich dan ‘rondom een vraagstuk’ organiseren. Ondermijning past niet goed binnen de traditionele beleidskaders en kan niet zomaar worden aangepakt door of onder leiding van één overheidsorgaan. Het vergt interbestuurlijke samenwerking en samenspel met maatschappelijke partijen. Voor het middenbestuur ligt hier een kans om zijn positie in de regio, tussen sectoren en partijen, maar met overzicht en doorzicht, te gebruiken. De provincie kan zo een concrete bijdrage leveren aan de aanpak van dergelijke vraagstukken; niet vanuit haar klassieke, hiërarchische positie maar op basis van de relevante bijdrage die zij kan leveren. De hedendaagse rol van het middenbestuur is er dan een van schakelen en participeren. En daarbij soms een van vertragen aangezien versnellen niet altijd tot oplossingen leidt maar wel de eerste reactie kan zijn. Niet het steeds verder vergroten van de eigen rol en het toe-eigenen van posities, maar proactief en in directe verbinding. Zo heeft de provincie het overzicht dat andere partijen wellicht niet hebben over de provinciale schaal en over de dwarsverbanden tussen ondermijning en andere maatschappelijke kwesties. Door haar bestuurlijke positie heeft de provincie relevante kennis die voor andere actoren van belang kan zijn.⁶⁴ En dan kan het wijs zijn, kennis

64 ROB (2019). *De rijksoverheid als middenbestuur over hoe de positie van de rijksoverheid verandert en wat dat betekent voor haar functioneren*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

te delen, maar initiatief te laten, aan anderen of initiatief op te schorten, als kennis aanvulling dan wel verrijking behoeft. Wijs bestuur is soms ook traag en terughoudend bestuur.

Tabel 4 – provinciale rol

KANS – FRAME	KENMERKEN	RISICO – TEGENFRAME
Afgeleide van kerntaken	Dimensie van bestaand beleid, wettelijke verantwoordelijkheid, onderdeel van kerntaken	Afgezonderd bestuur: provincie naar binnen gekeerd
Middelste bestuurslaag	Gezaghebbend bestuur, nadruk op hiërarchie, tussen rijk en gemeenten, relatieve buitenstaander, ernaast of erbuiten	Opgeblazen bestuur: provincie zoekt werk
Te midden bestuur	Opgavegericht werken, nadruk op samenwerking met maatschappelijke partijen, middenin en tussen	Geketend bestuur: provincie als ketenpartner

4.3 Dilemma's bij de provinciale ondermijningsaanpak

De andere en veel nadrukkelijker rolvulling van de provincie in de aanpak van ondermijning brengt als vanzelf ook spanningen en conflicten mee. De belangrijkste daarvan lopen we hier langs, in relatie tot de in het schema hierboven benoemde frames met kansen en risico's.

Ten eerste creëert de provinciale ondermijningsaanpak in relatie tot de klassieke kerntaken niet alleen kansen maar ook risico's en spanningen. Inzet op ondermijning vindt immers plaats *bovenop* en *naast* bestaande kerntaken; deze vervangt niet de inzet in een ander dossier, betreft geen andere invulling van reguliere taken en kan evenmin los worden gezien van bestaande verantwoordelijkheden. Het gaat om een toevoeging aan de provinciale rolinvulling, iets 'extra's'. Tegelijkertijd kan aandacht voor ondermijning bestaande taakvervulling veranderen of ermee conflicteren. En dat brengt dilemma's mee van *aandachtverdeling* en *conflicterende belangen*. Aandacht voor een bepaald onderwerp betekent onvermijdelijk minder aandacht voor een ander onderwerp. Wanneer aandacht wordt geschonken aan nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld in het kader van het stimuleren van de regionale economie, is de valkuil geen aandacht meer te hebben voor het oude. En juist daar ontstaan dan kansen voor ondermijnende activiteiten. Aandacht voor ondermijning betekent omgekeerd minder tijd en middelen

voor andere activiteiten en onderwerpen. Met betrekking tot de rolvervulling van de overheid, hier de provincie, is er bovendien altijd het risico van de *tragiek van goede bedoelingen*. Onbedoelde effecten zijn onvermijdelijk en het domein van de ondermijning is daarvan een tragische illustratie. Het is een domein waar het wemelt van de goede bedoelingen. We verwijzen slechts naar het heftige debat over legalisering van drugs als oplossing voor drugscriminaliteit.

Ten tweede leidt succesvolle aandacht voor ondermijning door de provincie als middenbestuur niet alleen tot verschuiving in prioriteiten en ambities, maar ook tot normatieve heroriëntaties. Bij de aanpak van ondermijning komt de nadruk op specifieke waarden te liggen, in het bijzonder die van de veiligheid en de integriteit. Dat lijkt wenselijk en logisch, maar kan op gespannen voet komen te staan met andere waarden. Bijvoorbeeld wanneer milieuvergunningen aan bedrijven moeten worden geweigerd vanwege verdachte transacties, terwijl deze bedrijven een belangrijke rol vervullen in de regionale economie. Zo ontstaat spanning tussen de aanpak van ondermijning en kerntaken van de provincie, in dit geval het stimuleren en reguleren van regionale bedrijvigheid. Als aan de ene kant flexibiliteit en maatwerk van de kant van de overheid worden gevraagd, kan aan de andere kant versterking van weerbaarheid door strenge normen inzake integriteit daarmee conflicteren. Het probleem voor een overheid met gevarieerde taken in uiteenlopende domeinen is natuurlijk dat de bekende uitspraak van Ien Dales dat ‘een beetje integer niet bestaat’ relativering vergt, zeker als de rolinvulling om samenwerking in netwerken en intensieve contacten met de samenleving vraagt. Idealiter is er het beeld van de eenmaal getrokken lijn die strikt moet worden gehandhaafd. Maar wet- en regelgeving zijn niet altijd consistent en eenduidig. En als alle regelgeving van de overheid strikt en stipt wordt uitgevoerd en gehandhaafd komt de samenleving tot stilstand.⁶⁵

Ten derde kunnen we, zeker bij een provinciale rolvervulling als ‘te midden bestuur’ bij de aanpak van ondermijning, spreken over het *‘ongemak van weten’*. Ergens vanaf weten, vaak een legitimatie van provinciale betrokkenheid, biedt kansen maar kan ook een ongemakkelijke positie opleveren. Kennis schept verwachtingen, verwachtingen leiden tot verplichtingen, verplichtingen leiden tot andere en nieuwe politieke verantwoordelijkheden. Niet alleen voor de provincie zelf heeft de aandacht voor ondermijning consequenties, ook in relatie tot andere partijen brengt dit verantwoordelijkheden met zich mee. Een mogelijk dilemma betreft in dat kader die van de *inspanningsverplichting*: het committeren van de provincie aan een regionale aanpak van ondermijning met woord en daad. Aan de voorkant is het mooi en eervol

65 Dat was ooit de logica van de ‘stiptheidsactie’.

om bij te dragen; de provincie zit aan tafel, doet mee. De informatie die de provincie inbrengt kan partijen als politie, OM en Belastingdienst in de regionale aanpak van ondermijning verder helpen. Die positie vraagt echter niet enkel om het delen van informatie maar ook om hiernaar te handelen. Om als serieuze partner mee te tellen moet de provincie ook leveren wanneer daarom wordt gevraagd. Committeren aan de voorkant, betekent ook bijdragen aan de achterkant. Dat vergt inzet in termen van tijd, geld en capaciteit. Dat klinkt logisch, maar kan in de praktijk lastig zijn – juist ook omdat in een netwerkaanpak met meerdere partijen resultaten vaak niet direct terug te leiden zijn tot de provinciale inzet, terwijl het provinciale bestuur vervolgens wel (politieke) verantwoording moet afleggen.

Tabel 5 - Dilemma's ten aanzien van de provinciale rolvervulling

DILEMMA'S BIJ ROLVERVULLING	KWESTIE/RISICO	OMGANG MET RISICO
Afgeleide van kerntaken: Strijd om schaarse capaciteit	Inzet op ondermijning vindt plaats bovenop en naast bestaande kerntaken	Institutionaliseren, om ondermijning ook echt onderdeel te maken van provinciaal handelen
Middelste bestuurslaag: Normatieve heroriëntatie	Nadruk op andere waarden die mogelijk botsen met de klassieke provinciale houding	Reflecteren, om te bepalen welke waarde(n) prioriteit hebben dan wel welke verzoening mogelijk is
Te midden bestuur: ongemak van weten	Kennis schept verwachtingen die niet altijd zijn waar te maken en verplichtingen om iets te doen waarvan de opbrengsten moeilijk aan provincie zijn toe te rekenen.	Erkennen van het ongemak en herkennen van de daaruit voortvloeiende beperkingen

4.4 Wijs bestuur is traag bestuur

Dit essay is geschreven met het oog op de vraag wat de rol van de provincie is in de aanpak van ondermijning, waarin de meerwaarde ligt van de betrokkenheid van de provincie en hoe deze valt te borgen. Net als voor veel andere organisaties willen ook de provincies Gelderland en Overijssel weten wat zij kunnen betekenen in en voor de aanpak van ondermijning. Natuurlijk wordt de provincie uitgenodigd om aan te schuiven en mee te werken waar mogelijk. In grote mate is die rol afhankelijk van personen en van politieke voorkeuren.

Beide Commissarissen van de Koning van Gelderland en Overijssel zijn voormalig burgemeester, wat hen een zekere vertrouwdheid en gezag geeft op dit terrein. Die achtergrond en ervaring zijn echter niet vanzelfsprekend. Wat zal dan de rol van de provincie zijn als een andere Commissaris aantreedt of bij een verandering in politieke voorkeuren. Is er dan meteen discussie over de rol bij ondermijning, of is deze dan duidelijk – voor de provincie zelf en voor haar omgeving?

De juiste rolinvulling van de provincie met betrekking tot het thema ondermijning is niet objectief te bepalen en is altijd onderwerp van politieke afweging, zo hebben we hiervoor laten zien. Of het nu gaat om kerntaken, het middenbestuur of het temiddenbestuur. Ook is gebleken dat elke rol en elke vorm van betrokkenheid van de provincie bij de aanpak van ondermijning spanningen en dilemma's kent. We benoemden die als risico's van afgezonderd bestuur, opgeblazen bestuur en geketend bestuur.

Een toekomstbestendige rolinvulling van de provincie vraagt naar ons idee vooral om wijs bestuur dat weet heeft van tragiek en de paradoxen, contradicties en dilemma's die we hebben geschetst. Wijs bestuur is daarbij niet hetzelfde als slim bestuur dat voortdurend op zoek is naar kansen om van betekenis te zijn. Wijs bestuur is reflexief bestuur dat steeds opnieuw nadenkt over de legitimiteit en effectiviteit van inhoudelijke aanpak en organisatorische vormgeving. Waar weerbaarheid nu een centrale plek inneemt in het provinciaal beleid, mag wendbaarheid niet uit het oog worden verloren. Evenzeer is veerkracht vereist: meebewegen en aanpassen zijn in het geval van ondermijning noodzakelijk. En altijd blijft staan dat aan inhoudelijke aanpak en organisatorische vormgeving politieke keuzes ten grondslag liggen. En politieke keuzes zijn altijd keuzes van én over politiek.

Juist voor de provincie ligt het daarbij overigens voor de hand niet voor een van de extremen te kiezen in het debat over ondermijning maar juist steeds het midden op te zoeken: tussen het beeld van Nederland als 'Narcostaat' en het verwijt van de 'morele paniek' is er veel ruimte voor urgentie en handelen. Middenbestuur kan zoeken naar verbinding en balans, bijvoorbeeld tussen repressieve aanpak en preventie. Bestrijding van criminaliteit kan worden verbonden met het versterken van de potentie van een gebied, plek of bedrijf. Maar steeds lijkt ons bescheidenheid gepast en wijs: de aanpak van ondermijning is misschien geen kerntaak van de provincie, maar raakt de provincie – net als elke overheid – wel in de kern. Dat maakt de provincie tot een speler in de aanpak, een die bovendien een waardevolle, andere rol kan vervullen dan andere partijen doen. Een bescheiden rol is overigens geen gemakkelijke rol maar wel een die ons inziens ook op dit gebied passend is voor de provincie.

Als provincie bijdragen aan en meedoen in een regionale aanpak van ondermijning kan de suggestie wekken duidelijk en precies te moeten maken wat de provinciale rol daarin is: hoe de verhoudingen liggen, wie waarover gaat en wanneer aan zet is. In dit denken past een strategie om dat wat niet concreet, vaag of direct toewijsbaar is toch proberen precies te maken – met als achterliggend doel scherp kiezen, bijvoorbeeld tussen een rol als partner in de samenwerking met maatschappelijke partijen (te midden of tussen de andere ketenpartners) dan wel een rol als gezaghebbend bestuur, met nadruk op hiërarchie, tussen rijk en gemeenten (dus als relatieve buitenstaander, naast of buiten de keten). De vraag is of deze strategie van ‘precisering’ past bij een thema als ondermijning en de provinciale aanpak daarvan.

Juist het karakter van een grijs gebied en de ambiguïteit die ondermijning kenmerken kunnen ook bij de provinciale rolinvulling als uitgangspunt worden genomen. Doel is dan niet om dat wat wrijft, botst en schuurt op te lossen maar om daar mee om te gaan – zo goed mogelijk. Hoewel dit een gemakzuchtige of ‘luie’ rolopvatting kan lijken, is een dergelijke rolopvatting juist complex en gecompliceerd en vergt veel professionele en intellectuele inspanning. Voortdurend moet door de provincie worden nagedacht over wat ondermijning is, welke betekenis deze heeft voor legitimiteit, integriteit en effectiviteit van bestuur. Hier is gesprek voor nodig: met andere bestuurlijke en maatschappelijke partijen, met burgers en uiteraard in de politiek. Samenwerken aan een vraagstuk als ondermijning betekent dan ook niet enkel of zozeer afspraken maken over formele taken, rollen en verantwoordelijkheden maar debat over welke keuzes te maken op welk moment en binnen welke contexten.

Dat vraagt van de provincie een rol die zich kenmerkt door rust en reflexiviteit, berustend op professionaliteit, kennis en inzicht. Tegenwicht en wrijving zijn dan productief. Checks and balances zijn cruciaal vanwege de belangen en de waarden die in het geding zijn. Niet één overheid die hét probleem van ondermijning aanpakt maar een weloverwogen samenspel waarin ieder een eigen rol vervult. Die van de provincie zou er een van traag bestuur kunnen zijn, juist als tegenhanger van het voortvarende en soms eendimensionale ingrijpen door andere partijen in de aanpak van ondermijning.

5. Agenda voor debat

Dit essay besluit niet met beleidsaanbevelingen, maar met kwesties voor debat. Debat dat in de provincie, maar ook in breder verband tussen provincies, bijvoorbeeld in IPO-verband, en met andere actoren moet worden gevoerd en dat moet leiden tot aanscherping van de positie en de strategische oriëntatie. Daarbij gaat het om de aanpak van ondermijning, de kansen en risico's van de mogelijke provinciale rolinvulling en de dilemma's waarmee steeds rekening te houden is.

Kwestie 1 – de politieke vraag of aanpak van ondermijning een provinciale kerntaak is

Ondermijning is een fenomeen dat de provincie, net als elke overheid raakt. De vraag is hoe de aanpak hiervan een plek krijgt binnen de provincie. Voor de provincies Gelderland en Overijssel is het geen vraag of ondermijning een thema is waarmee de provincie aan de slag moet. De provincies voelen zich verantwoordelijk, zien een taak voor de provincie en de meerwaarde die zij kunnen bieden in de aanpak. Aangezien echter alle provincies gezamenlijk in 2010 hebben besloten zich in de basis te richten op zeven kernthema's⁶⁶ is het een relevante vraag hoe de aanpak van ondermijning zich hiertoe verhoudt. Uiteraard heeft iedere provincie de mogelijkheid om ondermijning zelf actief op te pakken naast de wettelijk opgelegde taken. Dit past bij de idee van een 'open huishouding', vastgelegd in artikel 124 van de Grondwet. De keuze om dit te doen heeft echter consequenties.

Als ondermijning een dimensie is van al het provinciaal beleid en als voldoende 'afgedekt' wordt beschouwd, ligt het in de lijn om er geen nieuwe, afzonderlijke (kern)taak van te maken. Wel lijkt het dan in ieder geval verstandig om de bestuurlijke beweeglijkheid en adaptiviteit die daarbij horen te voorzien van enig contragewicht door incasseringsvermogen, stevigheid en afstandelijkheid van bestuurlijke actoren te beschermen en te versterken. Dat is immers ook in het belang van veerkracht die zowel van het college als van het ambtelijk apparaat herstelvermogen, buigzaamheid en flexibiliteit vergt. Systematische aandacht voor deze spanningen, zonder de illusie ze uit de wereld te helpen maar vooral om ze productief te laten zijn, is van strategisch belang. Structureel gesprek hierover tussen college, provinciale staten en ambtelijke organisatie lijkt dan passend.

⁶⁶ Interprovinciaal Overleg (2014). *Kompas 2020; samen werken aan een sterke regio*. Den Haag; IPO.

Mocht ondermijning niet 'slechts' worden beschouwd als dimensie van andere kerntaken maar als een achtste kerntaak van provincies, dient door de provincies gezamenlijk nader te worden bepaald welke mate van variëteit hier nodig en passend is, gelet op de belangrijke verschillen tussen provincies. Hoewel aannemelijk is dat iedere provincie te maken krijgt met ondermijning, is de mate waarin dat gebeurt qua impact en omvang gevarieerd. De wijze waarop de provincies individueel maar ook gezamenlijk (in IPO-verband) hierop inspelen behoeft gesprek. Duidelijk moet dan overigens zijn dat uiteindelijk het bepalen en vormgeven van kerntaken een politieke keuze is. Het debat moet daarom (ook) in de politieke arena worden gevoerd, al was het maar omdat democratische verantwoording cruciaal is en voor de positie van de provincie vaak een achilleshiel.

Kwestie 2 – de principiële vraag hoe de provinciale rol bij ondermijning te rechtvaardigen

Bij de aanpak van ondermijning liggen drie vormen van rechtvaardiging voor de rolvervulling door provincies voor de hand. Ten eerste kan de aanpak van ondermijning als een (afgeleide) van de kerntaken worden beschouwd binnen de open huishouding die de provincie voert. Ten tweede kan de rolinvulling van de provincie bij de aanpak van ondermijning worden verklaard vanuit de positie als middelste bestuurslaag. Ten derde kan de aanpak van ondermijning van de provincie als 'temiddenbestuur' worden opgevat als voortvloeiend uit netwerksamenwerking en opgavegericht werken met en tussen overheden en maatschappelijke partijen. En daar horen telkens ook gericht te adresseren risico's van negatieve appreciatie bij: de provincie zondert zich af, de provincie doet opgeblazen, de provincie raakt geketend.

Hier is voor de agenda van het debat vooral van belang hoe de provincie een eigen, unieke en vanzelfsprekend geachte rol kan verkrijgen en behouden. In het huis van Thorbecke vindt natuurlijk voortdurend aanbouw, uitbouw en verbouw plaats, maar historisch is de rol van de provincie toch vooral die van middenbestuur met een primaire oriëntatie op ander bestuurlijke actoren. De kunst is nu om in de positiebepaling daarbij aan te sluiten. Wordt de aanpak van ondermijning een provinciale kerntaak? Neemt de provincie vooral de rol op zich van toezicht en bewaker van kwaliteit en integriteit van bestuur? Of acteert de provincie als een partner van andere partijen in de ontwikkeling van een effectieve aanpak? Of is een combinatie van deze rollen denkbaar?

In aansluiting op onze eerdere beschouwingen over weerbaarheid, wendbaarheid en veerkracht benadrukken we hier nog maar eens dat weerstand bieden aan ondermijning in dat opzicht niet zozeer integraliteit en nabijheid maar – integendeel – juist voldoende tegenspel en afstand vergt.

Tegenspel en afstand tussen onderdelen binnen de provinciale organisatie en ook in relatie tot maatschappelijke partners – dit in stevig contrast met modieuze pleidooien om te streven naar ‘één overheid’ met de ‘samenleving als bondgenoot’.

Belangrijk is naar ons idee dat er met name aandacht is voor de taak van de provincie als interbestuurlijk toezichthouder. Zeker als het om ondermijning gaat is dit een belangrijke rol. Dat speelt als vanzelf bij integriteitstekwesties. De Commissaris heeft als Rijksheer immers een zorgplicht voor de integriteit van het lokaal bestuur, maar kan naast ‘een goed gesprek voeren’ niet veel doen.⁶⁷ Zoals we al constateerden in het essay *Ondermijning Ondermijnd*⁶⁸ is er naast dat gesprek ook een meer formele interventieladder nodig. Bijvoorbeeld zoals rond het financieel toezicht is vastgelegd dat gemeenten onder curatele komen te staan als ze hun financiële huishouding niet op orde hebben.⁶⁹ Dan wordt het voor de provincie niet alleen mogelijk burgemeesters te steunen die zelf overleg zoeken en naar samenwerking op zoek zijn, maar ook (juist) bij burgemeesters en gemeenten die kwetsbaar blijven maar zich mogelijk helemaal niet melden, in te grijpen. Dat past ook bij de bijzondere positie van de provincie als middenbestuur, dat enerzijds tussen Rijk en gemeenten een rol van bemiddeling en anderzijds ernaast en erbuiten toezicht kan houden.

Kwestie 3 – de vraag hoe om te gaan met tegenstrijdige verwachtingen en verplichtingen

Dat brengt ons als vanzelf bij verschillende dilemma’s die we eerder in dit essay hebben aangeduid. Als ondermijning een belangrijke taak is of wordt voor provincies (al dan niet geformuleerd als kerntaak) vraagt dat om herbestemming van capaciteit en geld en veroorzaakt dit strijd over schaarse middelen. Dat impliceert dat aandacht voor en aanpak van ondermijning geïnstitutionaliseerd raken in het handelen van de provincie. Dat vergt intern en extern erkenning en legitimering. Successen helpen dan, maar ook wettelijke grondslagen, bevoegdheden en instrumenten. Externe legitimiteit zal ook nodig zijn in de rol van de provincie op dit punt ten opzichte van de rol

67 Als het in deze kwesties gaat om de rol van de Commissaris van de Koning is het zinvol te verwijzen naar zijn of haar rol als Rijksheer, omdat in de uitkomsten van de evaluatie van de Wet op de Veiligheidsregio’s die rol niet alleen ter discussie wordt gesteld maar in een sterk negatieve toonzetting over de Commissaris wordt toebedeeld aan een rechtstreekse vertegenwoordiger van het departement. Daarmee zijn nog geen nieuwe politieke feiten gecreëerd, maar de tijdgeest is op meer terreinen nogal centraliserend en centralistisch gekleurd. Zie: Muller, E., Berndsen, M., Graaf, B. de, Kramers, N., Schneiders, B. & Verlaan, P. (2020). *Evaluatie Wet veiligheidsregio’s; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweerzorg*.

68 Steen, M. van der, Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd; Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: NSOB.

69 Vastgelegd in Artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet.

die het RIEC's en de veiligheidsregio's hebben. Zij hebben tenslotte de regionale taak op het gebied van veiligheid op zich genomen toen de provincie besloot dat veiligheid niet bij haar kerntaken hoorde. Ook in de provinciale organisatie speelt dit een rol. Meer inzet op ondermijning kan op enig moment op gespannen voet komen te staan met (andere) provinciale kerntaken. Zo kunnen ruimte maken en ontwikkelingen stimuleren botsen met ruimte inperken en ontwikkelingen een halt toeroepen. Nieuwe taken vragen om nieuwe rollen en nieuwe rollen brengen ook andere normatieve oriëntaties mee. Reflectie is dan nodig om prioriteiten te bepalen en om conflicten te verzoenen. En als nieuwe rollen voortvloeien uit kennis en inzicht die de provincie heeft, schept dit verwachtingen en verplichtingen die niet altijd uitkomen of na te komen zijn. Dat 'ongemak van weten' moet door de provincies worden erkend én gedragen.

Tot besluit merken wij op dat al deze kwesties vragen om wijs bestuur, dat het debat aangaat en waakt voor al te snelle en gemakkelijke conclusies. Ook als het gaat om handelingsnoodzaak is reflectie geen hindernis, maar juist van levensbelang. Dat kan soms vertraging opleveren, maar eerst denken en dan doen zou bij uitstek kunnen passen bij de kwaliteit van traag bestuur die wij eerder in het functioneren van de provincie in ons staatsbestel hebben aangeprezen. Maar ook dat zal op politieke instemming moeten kunnen rekenen.

Bijlage 1:

Geraadpleegde documenten

Provincie Overijssel (2017, november). *Overijssel Projectplan cluster Integere Overheid; Tegengaan van ondermijning, uitvoering Wet Bibob en (ontwikkel) programma weerbare overheid*. Zwolle.

Provinciale Staten Gelderland (2020, 24 juni). Aanpak van mensenhandel in Gelderland [Motie]

Provinciale Staten Gelderland (2020, 24 juni). Motie Pilot 'Branchegerichte Aanpak Dekmantels' [Motie]

Provinciale Staten van Gelderland (2017, 19 juni). *Motie Weerbare overheid tegen ondermijning*. Provincie Gelderland.

Provinciale Staten van Gelderland (2017, 24 mei). *Motie (art.37 RvO)*. Provincie Gelderland.

Provinciale Staten van Overijssel (2017, 19 juni). *Motie Weerbare overheid tegen ondermijning*. Provincie Overijssel.

Provincie Flevoland (2019). *Flevoland: Ruimte voor de Toekomst; Coalitieakkoord 2019-2023*. Lelystad: provincie Flevoland

Provincie Gelderland (2019). *Programmaplan Weerbaarheid 2019-2023*. Arnhem: provincie Gelderland.

Provincie Gelderland (2019, 3 september). *Agenda Veilig Buitengebied Gelderland 2019-2022*. Arnhem: provincie Gelderland.

Provincie Overijssel (2017). *Projectplan cluster Integere Overheid; Tegengaan van ondermijning, uitvoering Wet Bibob en (ontwikkel)programma weerbare overheid*. Zwolle: provincie Overijssel.

Provincie Overijssel (2020). *Cluster Integere Overheid; Doel en planning 2020*. Zwolle; provincie Overijssel.

RIEC (2020). *Ondermijning in Gelderland; hoofdlijnen*. Enschede: Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Nederland

Rijksoverheid (2020). *Ondermijnende criminaliteit*. *Rijksoverheid.nl*.

Vergadering Provinciale Staten 24-06-2020, Provincie Gelderland.

Bijlage 2: Overzicht respondenten

NAAM	ORGANISATIE
John Berends	Commissaris van de Koning, provincie Gelderland
Peter van 't Hoog	Gedeputeerde provincie Gelderland
Sjoerd van Roosmalen	Provincie Gelderland – Programmamanager Weerbaarheid
Katinka Oldenburger	Provincie Gelderland – Chef Kabinet
Andries Heidema	Commissaris van de Koning provincie Overijssel
Koen Castelein	Provincie Overijssel – Adviseur Commissaris van de Koning
Martijn Hiemstra	Provincie Overijssel – Coördinator integriteit & ondermijning
Wim van de Donk	Voormalig Commissaris van de Koning provincie Brabant
Ad Nederlof	Interprovinciaal Overleg
Astrid Weij	Interprovinciaal Overleg
Enno Strating	Interprovinciaal Overleg
Hugo van de Baan	Interprovinciaal Overleg

Eerder publiceerde de NSOB

2021

Actuele kwestie, klassieke afweging

Een verkenning naar de governance van het Nederlands digitaliseringsbeleid
Jorgen Schram, Henk den Uijl, Mark van Twist

Legitimiteit gezocht

Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces
Martijn van der Steen, Geerten Boogaard, Pim Jansen, Joost Westerweel, Bruno Koopmans

Omgaan met verlies in transities

Voorbij een focus op koplopers
Andrea Frankowski, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Meer waarde(n) van screenen

Beoordelen van betrouwbaarheid als vak
Jorgen Schram, Monique Brok, Martin Schulz, Paul Frissen

Samenhang vraagt sturing

Ontwerpdilemma's voor sturing in tijden van de energietransitie
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Petra Ophoff, Reinier Simon Thomas, Jitske van Popering-Verkerk, Koen van Ramshorst, Bruno Koopmans

2020

Buiten-gewoon werk

Perspectief op de Expertise-unit Sociale Stabiliteit
Ilsa de Jong, Henk den Uijl, Martijn van der Steen

Kwaliteitsafspraken in het MBO

Andrea Frankowski, Martijn van der Steen

Rijker verantwoord, met regie

Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context
Jorren Scherpenisse, Joost Vos, Mark van Twist

Naar een nieuw fundament

Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning
Jorren Scherpenisse, Jorgen Schram, Ilsa de Jong, Martijn van der Steen

Wethouder in en tussen politiek en netwerk

Omgaan met het politieke

Martin Schulz, Marije Huiting, Paul Frissen

Experimenteren en Opschalen

Hoe ministeries zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke opgaven

Martin Schulz, Petra Ophoff, Marije Huiting, Hans Vermaak, Jorren Scherpenisse,

Martijn van der Steen, Mark van Twist

Post-NPM perspectieven

Achtergrondnotitie bij discussiepaper Kijk op Kadern

Marije Huiting, Mark van Twist

Kijk op kadern

Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM

Marije Huiting, Mark van Twist

Grenzeloos samenwerken

Van A naar B, via B.

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse

Draagvlak in transities

In het kader van het onderzoek naar sturing in transities van DRIFT en de NSOB, is een viertal essays verschenen over sociale dimensies van transities; draagvlak, gedrag, in- en uitsluiting en sociale innovatie

Derk Loorbach, Jorren Scherpenisse

Sturing in transities

Een raamwerk voor strategiebepaling

Gijs Diercks, Derk Loorbach, Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse,

Marleen Ladder, Sophie Buchel, Igno Notermans, Nena Bode, Roel van Raak

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist,

Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk,

Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,

Myrthe van Delden, Pira Fehres

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer,

Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2021

ISBN NUMMER

978-90-831277-7-4

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.