



Rekenkamercommissie
Borger-Odoorn

`Je hebt het pas door als je het ziet`

**Een rapport over gemeentelijke weerbaarheid
en ondermijning in Borger-Odoorn**

Deel 1, nota van Conclusies en Aanbevelingen

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2.	Leeswijzer	4
1.3.	Doelstelling.....	4
1.4.	Verantwoording.....	5
1.5.	Vraagstelling.....	5
2.	Conclusies, beantwoording van de deelvragen en Aanbevelingen	6
2.1.	Conclusies en beantwoording hoofd- en deelvragen	6
	Inleiding.....	6
	Beleid.....	6
	Uitvoering.....	7
	Toekomstbestendigheid	8
2.2.	Aanbevelingen	8
3.	Tot slot.....	9
4.	Bijlagen	10
4.1.	Bestuurlijke reactie op rapport rekenkamercommissie 'Gemeentelijke weerbaarheid tegen ondermijning'	10
4.2.	Naschrift rekenkamercommissie op bestuurlijke reactie college.....	12

1. Inleiding

Op 4 september 2019 heeft de rekenkamercommissie de gemeenteraad per brief op de hoogte gesteld van het voornemen onderzoek te doen naar de gemeentelijke weerbaarheid tegen ondermijning.

De centrale onderzoeksvraag luidde als volgt:

Heeft de gemeente¹ Borger-Odoorn zicht op ondermijnende criminaliteit, is de gemeente voldoende weerbaar tegen pogingen van criminele ondermijning gericht tegen de gemeentelijke organisatie, is er voldoende bewustzijn over de maatschappelijke risico's van ondermijning, wat is de effectiviteit van het beleid en de uitvoering ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, is dit voldoende toekomstbestendig en wat is hierbij de rol van de gemeenteraad?

In deze Nota van conclusies en aanbevelingen lichten wij de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en aanpak van het onderzoek toe. Tevens trekken wij conclusies en doen wij aanbevelingen op basis van het uitgevoerde onderzoek.

Na een meervoudig onderhandse aanbesteding is Pro Facto op 28 juni 2019 gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is begonnen met een startbijeenkomst op 27 augustus 2019. In aanwezigheid van de leden van de rekenkamercommissie, burgemeester, raadsgriffier, gemeentesecretaris en inhoudelijk betrokken ambtenaren heeft Pro Facto de onderzoeksopzet gepresenteerd. Ook hebben we afgestemd over de inhoud, de gevraagde ambtelijke capaciteit en het verloop van het onderzoek. Het rapport van het uitgevoerde onderzoek vindt u in de bijlage.

1.1. Aanleiding

Bij de onderwerpkeuze hanteert de rekenkamercommissie, conform het onderzoeksprotocol, een aantal criteria, namelijk: maatschappelijk belang, financieel belang, uitvoerbaarheid en gericht op effectiviteit, doelmatigheid en/of rechtmatigheid. Bij de onderwerpkeuze naar dit onderzoek is het maatschappelijk belang doorslaggevend geweest.

Ondermijning stond op de shortlist van de rekenkamercommissie. We hebben het onderwerp ook voorgelegd aan de fracties. Het onderwerp scoorde niet al te hoog bij de fracties, wat ons als rekenkamercommissie heeft verwonderd. Ondermijning is, landelijk én regionaal immers veel in het nieuws. (Drugs-)criminaliteit en de daarmee gepaard gaande pogingen tot ondermijning van bestuur en samenleving is al lang geen grote-stedenproblematiek meer. Plattelandsgemeenten en gemeenten met recreatie- en toerismebedrijven en agrarische bedrijven hebben een toenemende aantrekkingskracht op de georganiseerde misdaad. Dat is één van de redenen dat de rekenkamercommissie heeft besloten dit onderwerp te onderzoeken.

Over wat ondermijning precies betekent wordt verschillend gedacht. Ondermijning heeft in ieder geval te maken met “georganiseerde”² criminaliteit. De begrippen ondermijning en georganiseerde criminaliteit vallen echter niet precies samen. Bepalend voor ondermijning is het effect van georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Kortom, wat zijn de maatschappelijke gevolgen? Ondermijnende criminaliteit duidt dan op criminaliteit die de legale en beoogde werking van het

¹ Met ‘gemeente’ bedoelen wij het gehele systeem van gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie en de organisaties die voor een groot deel gemeentelijke taken voor Borger-Odoorn uitvoeren.

² het woord ‘georganiseerd’ staat hier tussen aanhalingstekens. Uit de bevindingen is namelijk niet altijd na te gaan of het om ‘gewone’ criminaliteit gaat of om ‘georganiseerde criminaliteit’. Dat is simpelweg ook niet altijd vast te stellen of te achterhalen; een crimineel maakt zich namelijk niet als zodanig bekend. Voor de leesbaarheid van het rapport zetten wij het woord “georganiseerd” eenmalig tussen haakjes.

samenlevingssysteem aantast. georganiseerde criminaliteit is de oorzaak en ondermijning van de samenleving is één van de effecten – en niet per se het door criminelen beoogde resultaat. Criminelen zijn niet per se uit op maatschappelijke ontwrichting, maar dit kan wel het gevolg zijn van hun handelen.³

Ondermijning door de georganiseerde criminaliteit is een probleem dat ook gemeenten in meerdere opzichten kan raken. georganiseerde criminaliteit kan namelijk alleen bestaan als het gefaciliteerd wordt door de ‘bovenwereld’. Ondermijning kan zich op verschillende manieren manifesteren binnen een gemeentelijke organisatie. Zo kan er sprake zijn van beïnvloeding van bestuurders en ambtenaren door middel van bedreiging, intimidatie, omkoping of infiltratie. Aan de andere kant kan de gemeente onbewust georganiseerde criminaliteit faciliteren, bijvoorbeeld door het verlenen van vergunningen, subsidies of opdrachten.

Om ondermijnende criminaliteit voldoende het hoofd te kunnen bieden moet een gemeente voldoende weerbaar zijn. Dit is dus de kern van ons onderzoek geweest.

1.2. Leeswijzer

Het eindrapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de Nota van conclusies en aanbevelingen is het bestuurlijke rapport. Hierin staan de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek vermeld, evenals de aanbevelingen die de RKC heeft geformuleerd. In dit rapport is geen bestuurlijke reactie van burgemeesters en wethouders opgenomen. Deze is als afzonderlijke bijlage toegevoegd.

Het tweede deel is het Rapport van bevindingen. In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek opgenomen en toegelicht. Het rapport van bevindingen vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen. Uiteraard leest u in de conclusies en aanbevelingen (deel 1) de kern van de uitkomsten van dit onderzoek. Daarnaast kunt u in het bevindingenrapport (deel 2) belangrijke inhoudelijke informatie terugvinden, waaronder de gebruikte normenkaders.

1.3. Doelstelling

Het doel van het onderzoek is in kaart te brengen in hoeverre de gemeente Borger-Odoorn zich bewust is van ondermijnende criminaliteit en op dat vlak voldoende weerbaar is. Daarnaast wordt beschreven of het beleid en de uitvoering in voldoende mate toegerust zijn op de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de mogelijkheden om ondermijning tegen te gaan. De rekenkamercommissie sluit zich in haar definitie van het begrip ondermijning aan bij de omschrijving die de politie hanteert. Daarin is ondermijning:

‘... de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, de sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele fenomenen in buurten en woonwijken of het ontstaan van vrijplaatsen.’

Het accent in het onderzoek ligt op de weerbaarheid van de organisatie tegen ongewenste beïnvloedingspogingen door criminelen het tegengaan van onbewuste facilitering van georganiseerde criminaliteit. Ook is er aandacht voor de gemeentelijke ‘aanval’ op georganiseerde criminaliteit. Het onderzoek doet uitspraken over mogelijke kwetsbaarheden in de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek doet géén uitspraken over feitelijke integriteitsschendingen.

³ Pieter Tops, Jan Tromp. *De achterkant van Amsterdam*. Amsterdam, 2019.

1.4. Verantwoording

Gangbaar richten projecten van rekenkamercommissie zich op een evaluatie van gevoerd beleid. Getoetst wordt of het beleid waartoe raden hebben besloten volgens afspraak wordt uitgevoerd, en of de opbrengsten voldoende overeenkomen met de bij de start geformuleerde ambities. Met dit onderzoek verschuift de rekenkamercommissie van 'terugkijken en beoordelen' naar 'vooruitkijken en adviseren'. De rekenkamercommissie wil zich hiermee niet in de politiek-bestuurlijke discussie mengen, maar louter inzicht bieden in 'handelingsperspectieven'. Dat laat de uiteindelijke keuze bij de raad. Dit onderzoek kan opgevat worden als een 'nulmeting'.

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen hebben de onderzoekers documentenonderzoek gedaan, interviews gehouden en digitale enquêtes uitgezet. Van de resultaten hebben de onderzoekers bijgaand rapport van bevindingen (deel 2) samengesteld. Het rapport vormt een integraal onderdeel van de rapportage van de RKC. Het concept ervan is ter verificatie (voor wederhoor) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. De reactie van de organisatie is verwerkt in het bevindingenrapport en is daarmee door ons vastgesteld. Op basis van dit rapport heeft de RKC conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

De conclusies en aanbevelingen (deel 1) en het bevindingenrapport (deel 2) zijn vervolgens voor voorgelegd (voor bestuurlijk wederhoor) aan het college van burgemeester en wethouders. De reactie van het college treft u aan als bijlage bij dit rapport.

1.5. Vraagstelling

De onderzoeksvraag, zoals in de inleiding geformuleerd, valt uiteen in drie thema's:

- het beleid: uitgangspunten en beleid(sdoelen)
- de uitvoering: de praktische aanpak, invulling en uitwerking
- de toekomstbestendigheid: de mate waarin de gemeente is voorbereid op ontwikkelingen

Deelvragen beleid

1. Welke beleidsdoelen kent het gemeentelijke beleid op het vlak van ondermijning?
2. Wat is het beleid om maatschappelijke risico's door ondermijning tegen te gaan?
3. Wat is het beleid om bedreiging en beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur tegen te gaan?
4. In hoeverre vormt het thema ondermijning een structureel onderdeel van het Integraal Veiligheidsbeleid of ander beleid, zoals Bibob-beleid?
5. Is de gemeenteraad zich bewust van zijn rol bij het herkennen en bij de aanpak van ondermijning?
6. Welke rol heeft de raad bij de totstandkoming van beleid?

Deelvragen uitvoering

7. Waaruit bestaat de huidige aanpak van ondermijning ter bestrijding van maatschappelijke risico's?
8. Is er zicht op de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de gemeente Borger-Odoorn en zo ja, waar bestaat deze uit? Zo nee, waarom niet?
9. Welke maatregelen worden er momenteel genomen ter bestrijding van (pogingen tot) bedreiging en beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
10. Is de eigen informatiepositie van de gemeente adequaat?
11. Is er een integraal ondermijningsbeeld van de gemeente?
12. Is de samenwerking op lokaal niveau met de veiligheidspartners voldoende om ondermijning aan te pakken?
13. Is de coördinatie van het bestuur (regiefunctie) op integrale uitvoeringsactiviteiten op orde?
14. In welke mate is er sprake van bewustwording en herkenning van ondermijning zowel bestuurlijk als ambtelijk, beleidsmatig en op uitvoeringsniveau?

15. Is er een heldere structuur (inclusief voorzieningen en randvoorwaarden) waarbinnen de gemeente haar regisserende rol op het gebied van ondermijning kan uitvoeren?
16. Is sturing op het thema ondermijning binnen de veiligheidsdriehoek op een adequate wijze vormgegeven?
17. Hoe geeft het college invulling aan de informatieplicht aan de raad?
18. Welke rol heeft de raad bij de controle op de uitvoering?

Deelvragen toekomstbestendigheid

19. Is de Borger-Odoorn aanpak toekomstbestendig of is/zijn er aanvullend beleid c.q. maatregelen nodig om de aanpak van ondermijning toekomstbestendig te maken?
20. Welke mogelijkheden zijn er voor de gemeente om barrières op te werpen, waarmee kan worden voorkomen dat criminele organisaties of personen misbruik maken van legale structuren of zich weten te vestigen in de regio?
21. Welke concrete maatregelen in beleid en uitvoering kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt?

2. Conclusies, beantwoording van de deelvragen en aanbevelingen

2.1. Conclusies en beantwoording hoofd- en deelvragen

Inleiding

In deze paragraaf worden de hoofd- en deelvragen van het onderzoek beantwoord. Vervolgens worden zes aanbevelingen gedaan die voortvloeien uit de bevindingen van het onderzoek. De aanbevelingen worden onderverdeeld op basis van de categorisering beleid, uitvoering en toekomstbestendigheid. In onderstaande paragrafen worden de deelvragen - geclusterd en samengevat - beantwoord.

De hoofdvraag van dit onderzoek kan in onderdelen beantwoord worden:

1. *Heeft de gemeente Borger-Odoorn zicht op ondermijnende criminaliteit*
De gemeente lijkt zicht te hebben op ondermijnende criminaliteit.
2. *Is de gemeente voldoende weerbaar tegen pogingen van criminele ondermijning gericht tegen de gemeentelijke organisatie*
De gemeente is in beperkte mate weerbaar tegen pogingen van criminele ondermijning gericht tegen de gemeentelijke organisatie.
3. *Is er voldoende bewustzijn over de maatschappelijke risico's van ondermijning*
Er is in redelijke mate bewustzijn over de maatschappelijke risico's van ondermijning.
4. *Wat is de effectiviteit van het beleid*
Er is geen actueel vastgesteld beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit.
5. *Wat is de effectiviteit van de uitvoering ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit*
De uitvoering ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit is (voor zover dat kan worden vastgesteld in dit onderzoek) op onderdelen effectief.
6. *Is dit voldoende toekomstbestendig*
Beleid en uitvoering zijn in hun huidige vorm onvoldoende toekomstbestendig.
7. *Wat is hierbij de rol van de gemeenteraad?*
De rol van de gemeenteraad is nihil en mag worden versterkt.

Beleid

(Beantwoording deelvraag 1 t/m 6)

De gemeente kent geen specifieke beleidsdoelen op het gebied van ondermijning. Dat geldt voor de aanpak van ondermijning, weerbaarheid van de organisatie en medewerkers en het tegengaan van beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het bestuur. Er is bovendien geen actueel veiligheidsbeleid waar de aanpak van ondermijning onderdeel van uitmaakt. Bibob-beleid kan een belangrijk instrument zijn in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en kan bovendien een waarborg vormen voor het onbewust faciliteren van georganiseerde criminaliteit door de overheid. Op 20 februari 2020 is het Bibob-beleid vastgesteld door het college van B&W en (het bestuursorgaan) burgemeester. In de gemeenteraad is ondermijning geen periodiek gespreksonderwerp en de raad vervult op dit thema geen rol bij de totstandkoming van beleid. Dit geldt ook voor de totstandkoming van het Bibob-beleid. Hoewel dit een collegebevoegdheid is, is het de informatieplicht van het college en/of de burgemeester om de raad tijdig en volledig en op een zodanig niveau informeren van de raad dat hij zijn taken en bevoegdheden (controleren, kaderstellen en volksvertegenwoordiging) adequaat kan uitoefenen.

Uitvoering

(Beantwoording deelvraag 7 t/m 18)

Het zicht dat de gemeente heeft op de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit is enerzijds gebaseerd op het geografische ondermijningsbeeld dat is opgesteld in 2018. Anderzijds is de gemeente vertegenwoordigd binnen het RIEC-convenant waarin op basis van casuïstiek informatie tussen verschillende overheidsorganisaties zoals gemeenten, OM, politie en Belastingdienst wordt uitgewisseld. Over de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen van Borger-Odoorn kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan. Dat komt onder meer doordat het ons beschikbaar gestelde ondermijningsbeeld op de inhoudelijke onderdelen is zwartgelakt. De samenwerking in RIEC-verband wordt als positief ervaren.

Het bewustzijn van de gevaren en risico's van ondermijning in relatie tot de weerbaarheid van personeel en organisatie is gering. De bijeenkomsten in de winter en het voorjaar van 2018 van het RIEC in de gemeente Borger-Odoorn in verband met het opstellen van het geografisch ondermijningsbeeld hebben het bewustzijn bij medewerkers vergroot. Nadien is het onderwerp weer verdwenen naar de achtergrond. Het thema ondermijning is binnen de verschillende afdelingen in de organisatie geen terugkerend onderwerp van gesprek. Uit de enquête blijkt bovendien dat medewerkers onvoldoende worden geholpen en geïnformeerd over de mogelijke gevaren en risico's van ondermijning in relatie tot hun eigen werk of functie. Er hebben weliswaar bijeenkomsten plaatsgevonden voor medewerkers waarin het onderwerp integriteit centraal staat en nemen nieuwe medewerkers deel aan een bijeenkomst omtrent integriteit, maar ondermijning maakt hier niet expliciet onderdeel van uit.

Aandacht voor ondermijning maakt eveneens geen expliciet onderdeel uit van de verschillende kwetsbare organisatieprocessen. Wel zijn op bepaalde punten beheersmaatregelen getroffen om kwetsbaarheden weg te nemen. Niet in alle gevallen worden die op papier of in werkafspraken vastgelegde maatregelen in de praktijk consequent toegepast.

Als medewerkers signalen opvangen die mogelijk duiden op ondermijnende activiteiten is daarvoor geen vastgelegd protocol over hoe te handelen en waar men met dit signaal terecht kan. Desondanks weten medewerkers dat zij in de praktijk terecht kunnen bij de medewerker OOV.

De randvoorwaarden (in voorzieningen en middelen) om de aanpak van ondermijning vorm te geven en de weerbaarheid van de organisatie te versterken zijn beperkt aanwezig. Hier ligt namelijk een centrale en coördinerende taak weggelegd voor medewerkers OOV. De capaciteit die hiervoor beschikbaar is, is minimaal. Ook vergeleken met omliggende gemeenten. Dat heeft gevolgen voor het ambitieniveau dat de gemeente wil en kan nastreven op dit beleidsterrein. Desondanks wordt met die beperkte capaciteit relatief veel bereikt en wordt dit binnen de verschillende geledingen van de

organisatie gezien en gewaardeerd. Het tot begin 2020 ontbreken van Bibob-beleid en beleid omtrent ondermijning in brede zin is echter een direct of indirect gevolg van de beperkte formatie op dit gebied.

Toekomstbestendigheid

(Beantwoording deelvraag 19 t/m 21)

De aanpak (aanval) van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen is op dit moment onvoldoende toekomstbestendig. Beleid op dit terrein ontbreekt en capaciteit en middelen voor de uitvoering zijn onvoldoende. Voor wat betreft de weerbaarheid van personeel en organisatie in relatie tot ondermijning, kan worden gesteld dat er nog het nodige te winnen is.

2.2. Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf wordt een aantal aanbevelingen gedaan aan de organisatie die voortvloeien uit de bevindingen van het onderzoek.

1. Straal als gemeentebestuur uit dat je belang hecht aan de (bestuurlijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit onder meer door het versterken van de weerbaarheid van de organisatie. Gelet op het feit dat er veel criminogene factoren / omstandigheden bestaat het risico dat het tegengaan van ondermijning onvoldoende is georganiseerd. Stel hiertoe helder beleid op, beleg de rollen duidelijk en draag dit proactief uit.
2. Stel medewerkers in staat om hun antenne te ontwikkelen en effectief te handelen rond ondermijning. Werk aan bewustwording van de risico's van ondermijning, ontwikkel hun competenties en bied medewerkers handelingsperspectief. Voorbeelden: breng het thema regelmatig onder de aandacht, maak het onderdeel van de introductie voor nieuwe medewerkers voorafgaand aan het afleggen van de eed of belofte. Bied medewerkers in kwetsbare functies een handreiking, draag zorg voor training en opleiding in het herkennen van signalen van ondermijning.
3. Maak een overzicht van alle kwetsbare processen en functies binnen de gemeente en welke waarborgen getroffen worden om kwetsbaarheden weg te nemen. Zorg voor extra waarborgen daar waar beheersmaatregelen onvoldoende zijn.
4. Ga voor het uitbreiden van de formatie voor het cluster openbare orde en veiligheid (OOV) om beleid en uitvoering toekomstbestendig te maken en te houden.
5. Ga als gemeenteraad met elkaar in gesprek om een veilig klimaat te creëren waarin signalen van misplaatste of veronderstelde beïnvloeding op een niet-politieke manier met elkaar besproken kan worden, waarbij dit tevens geldt als een voorbeeldfunctie voor de rest van de organisatie. Organiseer jaarlijks een kennis sessie "ondermijning" door het RIEC voor de gemeenteraad.
6. Stel over twee jaar een quickscan in om te toetsen waar de organisatie staat ten opzichte van deze nulmeting

3. Tot slot

De rekenkamercommissie is de burgemeester en de medewerkers binnen en buiten de gemeente erkentelijk voor hun positieve deelname en de bereidheid aan het onderzoek mee te werken.

De rekenkamercommissie zal met belangstelling de discussie in de gemeenteraad volgen en adviseert om over een jaar of twee wederom een (quick)scan te doen om de opvolging van de aanbevelingen en de daaruit voortvloeiende besluiten te toetsen.

4. Bijlagen

4.1. Bestuurlijke reactie op rapport rekenkamercommissie 'Gemeentelijke weerbaarheid tegen ondermijning'

Geachte commissie,

Van uw commissie ontvingen wij ten behoeve van bestuurlijk hoor- en wederhoor vertrouwelijk uw onderzoek naar de weerbaarheid van de organisatie van de gemeente Borger-Odoorn. Aan uw verzoek voldoen wij graag. Wij doen dat in de vorm van een algemene beschouwing over het onderzoek en de bevindingen, waarna we nog op een aantal specifieke onderdelen ingaan met een kanttekening.

Algemeen

Allereerst onze dank dat de rekenkamercommissie dit onderzoek heeft willen doen, want het betreft niet een gemakkelijk en een delicaat onderzoeksthema.

Dit is ook de reden waarom we aanvankelijk enige reserves hadden en daarover met uw commissie hebben gesproken. Immers, een rapport van de rekenkamercommissie wordt op enig moment een openbaar document en het is uiterst ongewenst wanneer kwaadwillenden daaruit letterlijk kunnen lezen 'waar de sleutel tot de gemeentelijke organisatie ligt' of dat wij 'met name genoemde personen/organisaties in het vizier hebben'.

In het gesprek werd ons duidelijk dat u voor het daadwerkelijk onderzoek het bureau Pro Facto zou willen inschakelen. Pro Facto was ook aanwezig bij het gesprek en gaf ter toelichting op hun onderzoeksopzet aan dat zij daarvoor geen informatie op 'signaal' -niveau⁴ benodigd waren. Dit nam onze aanvankelijke zorgen weg en we hebben daarna met veel enthousiasme meegewerkt aan het onderzoek.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een onderzoeksrapport met daarbij conclusies en aanbevelingen dat uw commissie nu vertrouwelijk voor bestuurlijk hoor- en wederhoor aan ons voorlegt.

Voor het onderzoeksrapport willen we u, maar in het bijzonder ook Pro Facto, dank zeggen. Het is een gedegen en compleet rapport geworden, logisch en systematisch in de opbouw daarmee voor ons prettig leesbaar en herkenbaar op de bevindingen en aanbevelingen.

Specifiek

Nihil

In de inleiding van paragraaf 2.1 van de Nota van Conclusies en Aanbevelingen staat een opsomming van zeven punten. Daarin worden onder andere kloeke termen als 'geen' en 'nihil' gebruikt die ons 'triggeren'. In het openbaar bestuur zijn die zelden aan de orde, er gebeurt altijd wel 'iets': een planmatig handelen zonder dat er een officieel etiket van 'beleid' op staat en gesprekken in vertrouwen met meerdere raadsleden die in het teken staan van het thema van uw onderzoek. De kloekheid van deze termen zien we niet als zodanig bevestigd in de bevindingen van het onderzoeksrapport. Waarschijnlijk waren termen als 'weinig' of 'te weinig' meer in lijn met de onderzoekbevindingen geweest.

Duiding

Passages in het onderzoek kunnen door het ontbreken van een duiding of toelichting een andere

⁴ Signaalinformatie = 'wie, wat, waar' -informatie op tot de (rechts)persoon herleidbaar niveau.

lading krijgen.

Zo kan uit de enkele zin 'Uit het grotendeels zwartgelakte ondermijningsbeeld' in paragraaf 9.2 van het onderzoek een beeld ontstaan van gebrekeige medewerking aan of weerstand bij het onderzoek. Integendeel, we hebben ons juist ten zeerste ingespannen om dit hoogst vertrouwelijke gezamenlijke document van de gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn zo veel mogelijk met de onderzoekers te delen, zodat ze door omvang (niet maar een paar A-4'tjes!), opbouwen overzicht van fenomenen (de vormen van ondermijning die in deze regio voorkomen) toch een indruk zouden kunnen krijgen hoe en hoe serieus de aanpak van ondermijning vorm krijgt. Onderdeel van die inspanning zo veel mogelijk te willen delen betrof het overtuigen en verkrijgen van toestemming van onze partnergemeenten en het RIEC.

Omdat de onderzoekers in een eerder stadium hadden aangegeven geen behoefte te hebben aan signaalinformatie of informatie betreffende de gemeenten Coevorden en Emmen resulteerde dat in een hoog aandeel zwartgelakte passages in het ondermijningsbeeld.

Bewustzijn en groot zelfvertrouwen

Met bijzondere aandacht hebben we kennisgenomen van de figuren 3.2 en 8.1 omdat we als college in de praktijk ervaren hoe lastig het is om signalen en vormen van ondermijning te onderkennen. In alle openheid: we hebben situaties gehad waarin we op het nippertje 'ten halve zijn gekeerd' of in een zielig verhaal zijn getuind. De georganiseerde criminaliteit is namelijk uiterst geraffineerd en bedreven in de aanpak en kan het buitengewoon mooi brengen.

Een vorm is om met vertegenwoordigers van het openbaar bestuur op de foto te komen of hen ceremoniële handelingen te laten verrichten om een schijn van legitimiteit over de eigen activiteiten te leggen. Daarbij heeft men ook de gemeenteraad op het oog.

Als voorbeeld zagen we eens in de Week In Week Uit in een artikel-met-foto een raadsfractie op bedrijfsbezoek bij een nieuwe onderneming. Ongetwijfeld met de beste bedoelingen en onbewust van de omstandigheid dat op dat moment net een vertrouwelijk onderzoek naar deze onderneming liep, omdat deze met ongebruikelijke financiering tot stand was gekomen, de eigenaar banden onderhoudt met personen in de georganiseerde criminaliteit en bedreigingen niet schuwt.

En ook nu een aanmerkelijk aantal raadsleden in het onderzoek op de vraag naar de aannemelijkheid van het voorkomen van ondermijning/georganiseerde criminaliteit antwoord met 'Nee' en 'Weet niet/geen mening' ligt er ten aanzien van het onderwerp Ondermijning naar onze mening daarmee een stevige uitdaging voor alle bestuursorganen van onze gemeente.

Je ziet het pas als je het doorhebt

Van een bekende voetballer is de uitspraak 'Je ziet het pas als je het doorhebt' bekend. Gelet op wat hierboven is toegelicht is deze uitspraak bij uitstek ook van toepassing op ondermijning. Het doorzien van ondermijnende activiteiten is uiterst moeilijk en vraagt in belangrijke mate een talent en fingerspitzengefühl.

We erkennen het belang van training, scholing en bewustwordingsactiviteiten zoals in één van de aanbevelingen is aangegeven, maar willen op deze plaats daar de winstwaarschuwing aan toevoegen dat succes niet is gegarandeerd. Nagenoeg iedereen kan leren schrijven maar slechts enkelen hebben het talent om schrijver te worden. Evenzo is het met het talent om ondermijningsactiviteiten te herkennen en doorzien. Sommige mensen zullen het ondanks training en scholing nooit 'zien'.

Benchmark

Zoals hiervoor al door ons aangegeven komt dit rekenkameronderzoek met stevige, onderbouwde en voor ons herkenbare bevindingen en liggen er daarom voor de gehele bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Borger-Odoorn behoorlijke uitdagingen.

Zijn we als Borger-Odoorn daarin een buitenbeen ten opzichte van andere gemeenten en liggen we daarin op achterstand? We menen van niet en worden daarin bevestigd in dit onderzoek en in onze contacten met andere Drentse gemeenten en het RIEC. Alle noordelijke gemeenten bevinden zich

min of meer in dezelfde fase waar het de aanpak van ondermijning betreft, op wat nuanceverschillen na. Dit maakt de uitdaging waar we voor staan echter niet anders en vormt geen reden om op lauweren te rusten. Wij gaan daarmee dan ook zeker aan de slag.

Tot slot

Nadat uw commissie uw onderzoek naar ondermijning officieel aan de gemeenteraad heeft gepresenteerd gaan we graag in de raadsbehandeling met hen in gesprek over de conclusies en aanbevelingen en wat daarmee samen te doen.

We kijken uit naar dat moment.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Borger-Odoorn,
de secretaris, de burgemeester,
drs. D.C Rensen mr. J. Seton

4.2. Naschrift rekenkamercommissie op bestuurlijke reactie college

De rekenkamercommissie constateert dat het college uitgebreid gereageerd heeft op het Onderzoek **“Je hebt het pas door als je ’t ziet: Een rapport over gemeentelijke weerbaarheid tegen ondermijning in Borger-Odoorn”**. Hiervoor hartelijk dank, alsook voor het enthousiasme en de bereidwilligheid die wij tijdens het onderzoek van college en organisatie ondervonden hebben.

Wij hebben begrip voor uw reserves bij dit onderzoeksthema en zijn verheugd dat wij uw aanvankelijke zorgen weg hebben kunnen nemen.

Dit onderzoek van de rekenkamercommissie begeeft zich voor een deel op het terrein van de bevoegdheden van de burgemeester als verantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid. Die bevoegdheden oefent de burgemeester zelfstandig uit en niet als onderdeel van het college. Daarmee is het onderzoek naar ondermijning en weerbaarheid een best spannend onderwerp van onderzoek voor de rekenkamercommissie. Vanwege de relatie met de openbare orde en veiligheid is de toegankelijkheid van de informatie een gevoelig punt. Dat heeft in het onderzoek echter niet tot problemen geleid.

U geeft in uw reactie aan dat het doorzien van ondermijnende activiteiten uiterst moeilijk is en in belangrijke mate talent en fingerspitzengefühl vergt. U geeft een winstwaarschuwing bij het belang van training, scholing en bewustwording: succes is daarbij volgens u niet gegarandeerd.

Het vermogen om ondermijnende activiteiten te doorzien kan naar de mening van de rekenkamercommissie wel degelijk effectief worden bevorderd. De ervaring leert, zoals ook uit onderzoek blijkt, dat structurele scholing, training en bewustwording effectief zijn. De kunst is vooral om dit aspect te borgen in reguliere werkprocessen, zoals dat ook bij andere beleidsterreinen als financiën, communicatie en juridische aspecten al gebeurt. Wij denken dan aan het format van collegevoorstellen, het als vast punt agenderen in werkoverleggen of een korte interne check van een bedrijf voorafgaand aan het afleggen van een bedrijfsbezoek. Tevens is het afleggen van eed en belofte een ultiem moment om aandacht te besteden aan ondermijning en integriteit. Het is natuurlijk ook mogelijk om incidenteel een themadag ondermijning en integriteit te organiseren.

Wij zijn blij dat u zich herkent in de bevindingen en dat u benoemt dat er voor de gehele bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Borger-Odoorn behoorlijke uitdagingen liggen. Wij zijn dan ook zeer benieuwd naar het debat met de raad over conclusies en aanbevelingen en wat u met de aanbevelingen gaat doen.