

**Regionale aanpak
ondermijning**

Groninger gemeenten, provincie en waterschappen

GRONINGSE NORM

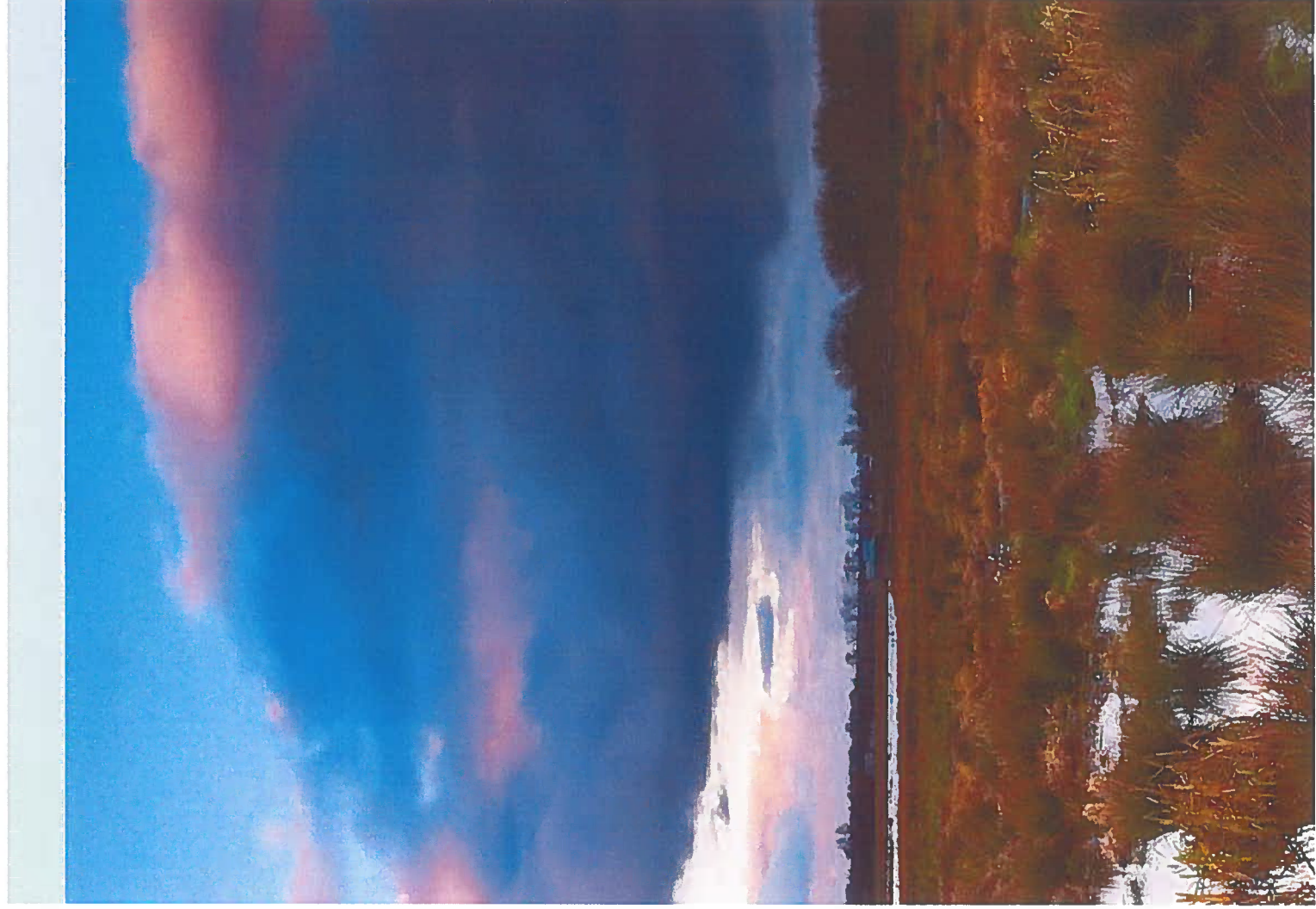
Regionale (bestuurlijke) aanpak
ondermijning en weerbaar bestuur
in de provincie Groningen



Colofon

Jaar	2025
Opsteller	projectgroep Groningse norm – regionale aanpak ondermijning
Deelnemende partijen	gemeenten: Eemsdelta, Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen, Oldambt, Pekela, Stadskanaal, Veendam, Westerkwartier, Westerwolde provincie: provincie Groningen waterschappen: Hunze en Aa's, Noorderzijlvest
In samenwerking met	RIEC Noord-Nederland





Inhoud

Colofon	2
Voorwoord	4
Inleiding	5
Een gezamenlijk fundament	6
Reikwijdte	6
Aan de slag	7
Ambities	8
1. Bewustwording en organisatie	8
2. Informatiehuishouding	8
3. Regelgeving, beleid en handhaving	9
4. Weerbare overheid	9
5. Voortgang en communicatie	9
Ondertekening	11

Voorwoord

Ondermijning beïnvloedt de veiligheidsbeleving en daarmee de leefbaarheid van onze inwoners. Door bewegingen van de onderwereld naar de bovenwereld, is het essentieel om te blijven streven naar een veilige en rechtvaardige samenleving. Wij willen een provincie zijn waar inwoners en ondernemers met vertrouwen kunnen wonen en werken. Met de Groningse norm erkennen we de urgentie van het onderwerp ondermijning, een probleem dat niet alleen de rechtsorde bedreigt, maar ook de sociale cohesie en het welzijn van onze gemeenschappen aantast.

Onderzoek in de tien Groninger gemeenten heeft ons geconfronteerd met de complexe realiteit van ondermijning, waarin situationele, sociale en economische factoren samenkomen en criminele kansen creëren. Op sommige plekken in onze provincie doen deze criminele kansen zich vaker voor. Criminelen houden zich echter niet aan gemeentegrenzen en zoeken voortdurend naar gelegenheden om misbruik van te maken. Het voorkomen van een warterbedeфект van criminaliteit vraagt om onderlinge samenwerking van de centrale overheden en een doordachte aanpak. We concentreren ons met een Groningse norm op de ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit. Deze zijn vaak subtiel en moeilijk te identificeren, maar hebben een aanzienlijke impact op onze samenleving.

Als bestuurlijk portefeuillehouder acht ik het belangrijk een weerbare overheid te zijn, die snel en effectief kan reageren op de bedreigingen van ondermijning. Dit houdt in dat we niet alleen binnen de eigen organisatie samenwerken, maar ook sterke relaties met partners opbouwen. Door kennis uit te wisselen en beleid te harmoniseren, kunnen we de signalen van ondermijning eerder detecteren en gepast optreden.

Onderliggend document beschrijft het fundament van bestuurlijke weerbaarheid waar we als de tien gemeenten, Provincie Groningen, waterschap Noorderzijlvest en waterschap Hunze en Aa's aan willen voldoen in de aanpak van ondermijning. Deze basis leggen we vast in de Groningse norm, die ons helpt om de komende twee jaar uitvoering te geven aan de ambities. We richten ons daarbij op vijf pijlers: 1) bewustwording en organisatie; 2) informatiehouding; 3) regelgeving, beleid en handhaving; 4) weerbare overheid en 5) voortgang en communicatie. Met de ondertekening van de Groningse norm en bijbehorend uitvoeringsplan zetten we als overheden een belangrijke stap in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Klaas Sloots

Bestuurlijk portefeuillehouder regionale aanpak ondermijning Groningen



Inleiding

Een veilige leefomgeving met vertrouwen in elkaar en de overheid, is een belangrijk fundament om vrij en prettig te kunnen wonen en werken. De aanpak van ondermijning draagt bij aan het waarborgen van dit fundament. In Groningen toont recent onderzoek naar de verschijningsvormen van ondermijning dat de optelsom van situationele, sociale en economische factoren resulteert in grootschalige criminele kansen¹. De maatschappelijke gevolgen hiervan leiden tot een stevige opgave die bestuurlijke inzet verdient. Om dit op effectieve en geloofwaardige wijze te kunnen leveren, dienen we als de centrale overheden onze weerbaarheid op orde te hebben en actief in te zetten in de aanpak van ondermijning.

Ondermijning betreft de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. Zij tast de beoogde en legale werking van de maatschappij en democratische rechtstaat aan. Georganiseerde criminaliteit en ondermijning, zijn te onderscheiden van elkaar, maar niet te scheiden. Zij vormen twee zijden van dezelfde medaille. Daarnaast zijn beide begrippen geen geïsoleerde fenomenen in onze samenleving, maar een vanzelfsprekend bestandsdeel. Daarbij is het onderscheid tussen de onder- en bovenwereld graduueel; er zijn vele tinten grijs. Voor diegenen in de bovenwereld kan ondermijnende criminaliteit veel bieden, bijvoorbeeld criminele investeringen die helpen een vakantiepark te revitaliseren of bedrijven die een goede omzet maken met dank aan crimineel geld. Oorzaken als armoede, de normalisatie van drugsgebruik, een laag vertrouwen in de overheid – mede door de aardbevingproblematiek – en weinig toekomstperspectief, leiden tot sociale en

economische achterstand en verhogen de negatieve aantrekkingskracht die georganiseerde criminaliteit heeft op (kwetsbare) individuen. De wereld van georganiseerde criminaliteit brengt een belofte van snel geld en status met zich mee en het kan als inwoner of ondernemer ingewikkeld zijn om potentiële criminele inmenging te weren, als je met moeite het hoofd (financieel) boven water houdt. Hierdoor raken twee werelden met elkaar verweven, vervagen normen en neemt de veiligheid en leefbaarheid af². Waar de aanpak van georganiseerde criminaliteit een taak is van politie en het openbaar ministerie, is de aanpak van ondermijning een bestuurlijke taak. Belangrijk is vooral dat beide elkaar versterken: een intensieve bestuurlijke aanpak van ondermijning kan niet zonder een strafrechtelijke aanpak van criminele verschijningsvormen en onderliggende netwerken. Ondermijning is een sociaal maatschappelijk probleem en verdient een multidisciplinaire en integrale aanpak.

Voor een krachtige bestuurlijke reëliek op ondermijning is zowel defensieve als offensieve inzet noodzaak. Gemeenten, provincie en waterschappen zijn als overheden kwetsbaar voor ongewenste invloeden van buitenaf. Het verlenen van vergunningen, het uitvoeren van toezicht en handhaving, inkoop en opdrachtverlening en het verstrekken van subsidies of zorg zijn voorbeelden van diensten die (onbedoeld) kunnen leiden tot misbruik. Dit heeft een oneerlijk leef- en ondernemingsklimaat tot gevolg. Daarbij ontstaan meer mogelijkheden om kwetsbare personen gemakkelijker te corrumperen, mede doordat (netwerken van) criminelen invloedrijke financiële posities verwerven. Ondermijning kan zo op subtiel wijze plaatsvinden of meer

¹ Van der Torre, E., & Tops, P., (2022). Groningse praktijken. Een analyse van de (gemeentelijke aanpak van) ondermijning in gemeente Groningen; Van der Torre, E., Tops, P., Van Duin, M., & Jongepier, T. (2023). Ondermijning in het Ommeland. Een analyse van de (gemeentelijke aanpak van) ondermijning in negen Groningse gemeenten.

² Van der Torre, E., Tops, P. (2023). Ondermijning. Over de praktische betekenis van een analytisch begrip. Boom.

direct, bijvoorbeeld in de vorm van agressie tegen en intimidatie van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Een weerbare overheid, waar politieke ambtsdragers en ambtenaren hun ambt of functie veilig en integer kunnen uitoefenen, is essentieel om structureel tegenwicht te bieden aan ondermijning.

Het versterken van een weerbare overheid is geen nieuwe ambitie. Thema's als bewustwording, integriteit, informatiepositie, bestuurlijk instrumentarium en communicatie zijn al langere tijd onderdeel van een aanpak van ondermijning in Groningen. De tien Groninger gemeenten, provincie en waterschappen variëren in de mate van investering hierin. Andere rollen en bevoegdheden, maar ook schaalgrootte zijn de oorzaak van deze onderlinge verschillen. Blijvende aandacht is nodig, omdat routine van handelen binnen onze overheden mede kan leiden tot onvoldoende zicht op de risico's zoals corruptie of (onbedoelde) samenwerking met criminele netwerken. Het is van belang dat ambtenaren en bestuurders zich hiervan bewust zijn en blijven, zodat zij zorgvuldig en alert hun functies ten behoeve van onze samenleving kunnen vervullen. Het zijn van een weerbare overheid is een organisatiebrede aangelegenheid die het domein van de openbare orde en veiligheid overstijgt.

Een gezamenlijk fundament

Juist daarom is een gezamenlijk basisniveau voor een weerbare overheid, een ondergrens waaraan de decentrale overheden in Groningen zich committeren, van belang. Dit basisniveau, ofwel de Groningse norm helpt om de spreekwoordelijke dijken tegen ondermijning op te hogen en standvastig te houden. Zo voorkomen we het waterbedeffect, waarbij criminelen die geen voet aan de grond krijgen in de ene gemeente op zoek gaan naar een andere gemeente waar minder weerstand of weerbaarheid is. Door in heel

Groningen actief barrières op te werpen, bijvoorbeeld door te voorkomen dat criminelen vergunningen krijgen en zo legale bedrijven gebruiken voor ondermijnende criminaliteit, dragen we bij aan een eerlijk en veilig Groningen.

Repressief handelen is van even groot belang. Door het uitvoeren van bestuurlijke controles en het opleggen van sancties tonen we dat we de naleving van regels belangrijk vinden. Zo voorkomen we dat er een niet transparant en onrechtmatige verdeling ontstaat van schaarse producten en diensten in onze provincie. Daarnaast biedt de Groningse norm concrete handvatten om gemeenten, provincie en waterschappen nog gericht te ondersteunen in hun streven weerbaar te zijn en blijven. Het voorkomt kapitaalvernietiging door schaarse capaciteit enkel op één plek te investeren, terwijl criminelen op een andere plek doorgaan. Noodzakelijk is een gedragen en duurzame beweging waaraan de gehele organisatie vanuit eigen rollen en verantwoordelijkheden een bijdrage levert³. De Groningse norm is daarom onderdeel van een regionale aanpak van ondermijning die we samen met onze partners als het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Noord-Nederland, politie, Openbaar Ministerie (OM) en andere overheidsorganisaties in Groningen vormgeven. Door – op georganiseerde wijze – integraal en op meerdere fronten samen te werken, verhogen we onze slagkracht.

Reikwijdte

Met de Groningse norm bieden we de Groninger gemeenten, de provincie Groningen en de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest, hierna tezamen genoemd 'partijen', een handreiking die tot doel heeft om in gezamenlijkheid de weerbaarheid van onze decentrale overheden te versterken. We vragen partijen om de norm binnen de eigen organisatie te implementeren en samen te werken aan een weerbare Groningse overheid. Daarbij

3 Nelen, H., Van Wingerde, K., Bisschop, L., & Moerland, R. (2023). Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit. Boom Criminologie.

ondersteunen we elkaar actief, met inachtneming van ieders eigen rol en bevoegdheden en conform wet- en regelgeving. Door dit in gezamenlijkheid te doen, ontstaat een lerend netwerk van gemeenten, provincie en waterschappen.

In grote lijnen kunnen de rollen als volgt worden omschreven:

- **De provincie en in het bijzonder de commissaris van de Koning**, heeft als rol de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur en de samenwerking tussen overheden in de provincie te bevorderen;
- **Gemeenten en in het bijzonder de burgemeesters**, zijn op grond van de Gemeentewet de regiehouders in het waarborgen van de openbare orde en veiligheid en hebben bestuurlijke mogelijkheden om ondermijning aan te pakken;
- **Waterschappen en in het bijzonder de dijkgraven**, zijn op grond van de Waterschapswet verantwoordelijk voor het regionale waterbeheer en voor het onderhouden en uitbouwen van goede samenwerkingsrelaties met onder meer medeoverheden. Naast de eigen verantwoordelijkheid op het gebied van het tegengaan van ondermijning hebben waterschappen een faciliterende rol wanneer dat raakt aan hun taakuitoefening.

In de aanpak is blijvende aandacht voor prioritering, afbakening en focus noodzakelijk. De uiteenlopende aard van de schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit maakt dit lastig. Een succesvolle aanpak vereist

diverse interventies op verschillende fronten. Daarom is er bewust voor gekozen om geen specifieke verschijningsvormen van ondermijning in de ambities van de Groningse norm vast te leggen. Zo kan de uitvoering, onder andere via een uitvoeringsplan, gedifferentieerd en geïntensiveerd worden waar nodig. Evident is in ieder geval dat we ons in de aanpak richten op verschijningsvormen die een georganiseerd karakter hebben; impactvol zijn voor de samenleving en van invloed kunnen zijn op de weerbaarheid van onze decentrale overheden. Hoewel de ambities zich richten op de Groninger overheden, is op diverse niveaus (bestuurlijk, ambtelijk en via het RIEC Noord-Nederland) sprake van samenwerking met overheden in de provincies Drenthe en Fryslân.

Aan de slag

De Groningse norm is opgesteld vanuit de volgende 5 pijlers⁴:

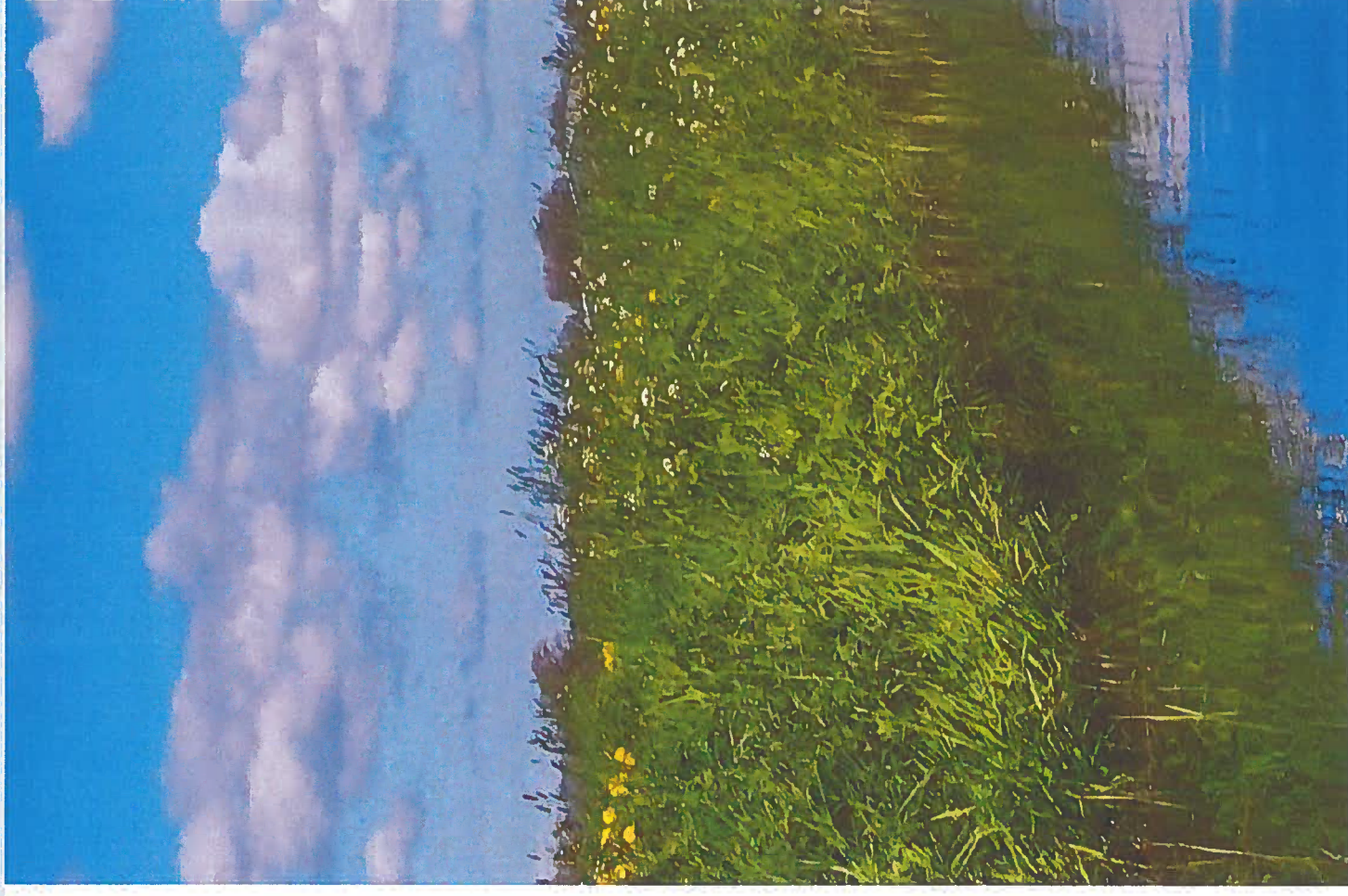
1. bewustwording en organisatie;
2. informatiehuishouding;
3. regelgeving, beleid en handhaving;
4. weerbare overheid en
5. voortgang en communicatie.

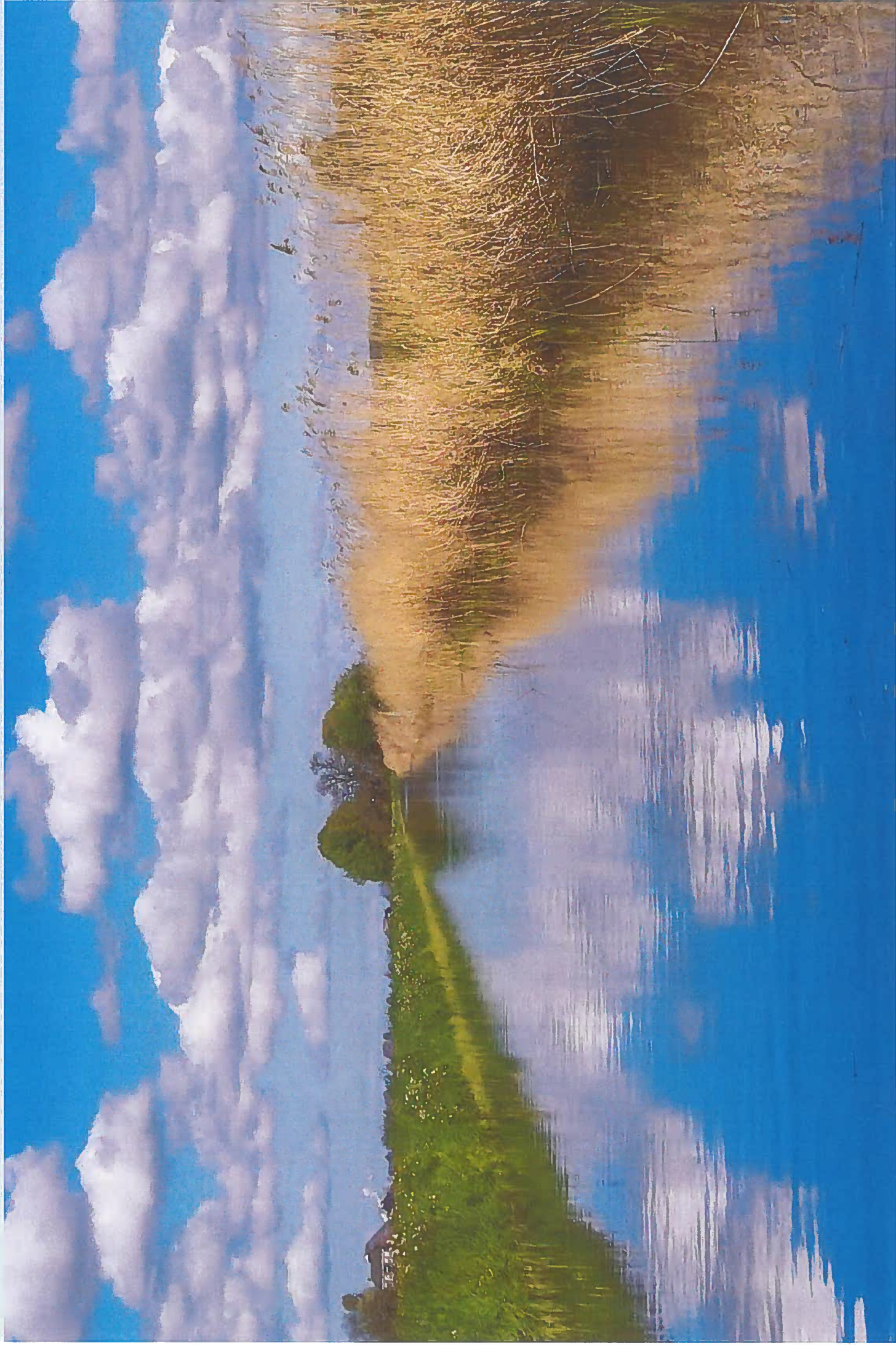
Er zijn in totaal 29 ambities opgesteld⁵. Het staat partijen daarnaast vrij om, aanvullend op de afspraken in de Groningse norm, extra in te zetten op één of meer inhoudelijke thema's. De Groningse norm geldt in beginsel voor twee jaar. Na deze twee jaar maken we met elkaar de balans op en zullen we kijken welke toekomstige ontwikkeling nodig is.

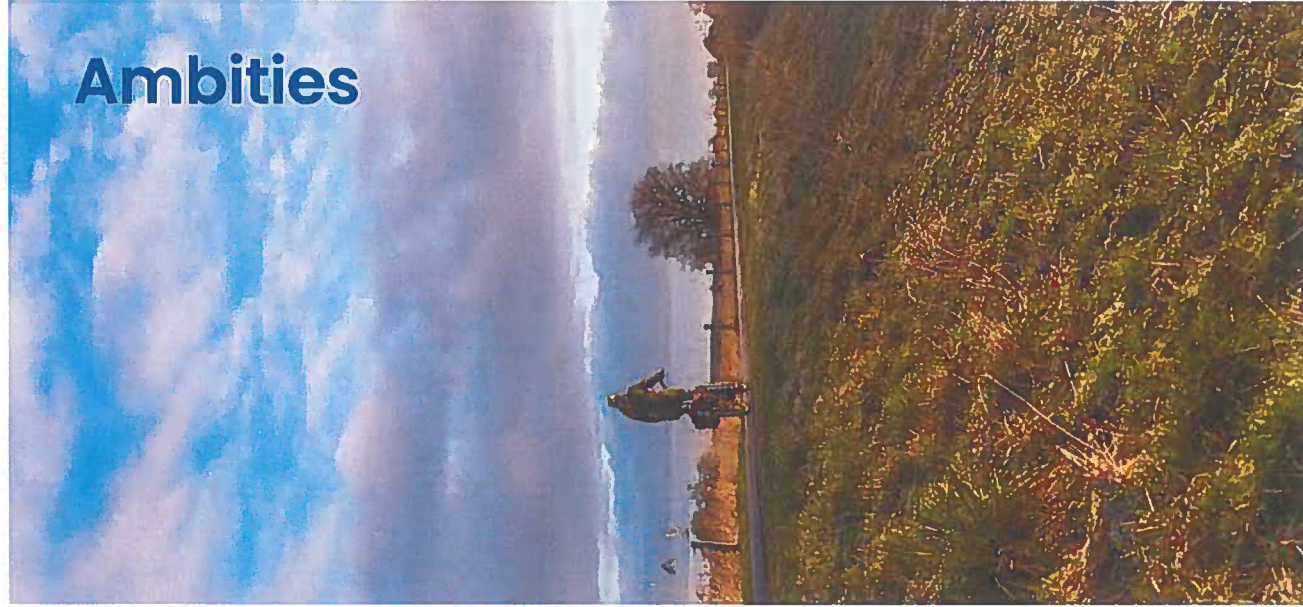
⁴ Deze 5 pijlers zijn grotendeels gebaseerd op de weerbaarheidsscans die door het RIEC Noord-Nederland zijn uitgevoerd bij de verschillende openbaar besturen.

⁵ De ambities zijn opgesteld met behulp van de analyse van vijf eerder geformuleerde normen (FlevoLandse, Zeeuwse, Brabantse en Friese norm en Drentse aanpak ondermijning), een aantal interviews met experts in het land; input vanuit de samengestelde projectgroep Groningse norm met afvaardiging van een aantal Groninger gemeenten, de provincie en waterschappen; ambtelijke en bestuurlijke consultatie van alle betrokken partijen en consultatie bij partnerorganisaties.

Door de ambities te vertalen naar concrete, in tijd en omvang haalbare, stappen wordt duidelijk hoe we onze gestelde doelen denken te behalen. Daarom maakt een uitvoeringsprogramma deel uit van de Groningse norm dat voor de partijen, per ambitie, gerichte acties en een voorlopige planning beschrijft. Bij aanvang van de inwerkingtreding van de Groningse norm wordt een nulmeting uitgevoerd en wordt tussentijd gemonitord hoe het met uitvoering daarvan is gesteld. Minimaal één keer per jaar vindt een (bestuurlijke) bijeenkomst over de Groningse norm plaats. Zo evalueren we en delen we kennis en ervaringen. Ook bespreken we (eventuele) knelpunten in de aanpak en benoemen we de speerpunten. De aanpak van ondermijning en de versterking van een weerbare overheid dienen een voortdurend proces van aandacht te zijn op weg naar een leefbaar en veilig Groningen.







Ambities

1.

BEWUSTWORDING EN ORGANISATIE

- 1.1.** Partijen besteden minimaal eens per jaar aandacht aan bewustwording gericht op het voorkomen en bestrijden van ondermijning en versterken van de weerbaarheid binnen de eigen organisatie.
- 1.2.** Partijen hebben een actueel plan van aanpak, een uitvoeringsprogramma of werkwijze waarin de aanpak van ondermijning en het versterken van de eigen weerbaarheid is beschreven.
- 1.3.** Partijen stimuleren regionale uitwisseling van kennis, expertise en beleid.
- 1.4.** Partijen dragen actief bij aan thematisch- en/of fenomeenonderzoek naar ondermijning.
- 1.5.** Ondermijning is een vast onderdeel op de agenda van de driehoeken.

- 1.6.** Partijen zorgen dat het thema ondermijning binnen de eigen organisatie in beleidsdocumenten en in de reguliere plannings- en verantwoordingsdocumenten wordt opgenomen.
- 1.7.** Partijen werken samen met publieke en private partners in de aanpak van ondermijning.

2.

INFORMATIE- HUISHOUDING

- 2.1.** Partijen werken informatie-gestuurd en gebruiken hierbij een geactualiseerd privacy protocol. Zij delen binnengekomen meldingen waarvan een andere partij het bevoegd gezag is.
- 2.2.** Partijen hebben een intern periodiek overleg waarin signalen van ondermijning worden besproken en geanalyseerd.
- 2.3.** Gemeenten zijn aangesloten bij Meld Misdaad Anoniem (M.) en dragen dit actief uit.
- 2.4.** Partijen hebben een interne voorziening voor het melden van signalen van ondermijning en dragen dit actief uit.
- 2.5.** Indien een partij kennis of vermoedens heeft van een (aan ondermijning gerelateerd) strafbaar feit wordt dit gemeld bij de politie of wordt aangifte gedaan, zoals bedoeld in art. 162 Wetboek van Strafvordering.
- 2.6.** Partijen hebben een adequate informatiebeveiliging.



3. REGELGEVING, BELEID EN HANDHAVING

- 3.1.** Partijen hebben verordeningen die ondermijningsbestendig zijn.
- 3.2.** De partijen beschikken over actueel Bibob-beleid met ruimte voor lokaal maatwerk en afgestemd met de andere gemeenten.
- 3.3.** Partijen maken actief gebruik van de tipbevoegdheid zoals bedoeld in art. 26 van de Wet Bibob.
- 3.4.** De gemeenten hebben een actueel Damocles-beleid.
- 3.5.** Gemeenten handelen conform een geactualiseerd regionaal drugsconvenant.
- 3.6.** Partijen werken, ieder vanuit de eigen rol en taken, samen in de uitvoering van toezicht- en handhavingsacties gericht op het voorkomen en tegengaan van ondermijning.



4. WEERBARE OVERHEID

- 4.1.** De commissaris van de Koning, de dijkgraven en burgemeesters bevorderen dat binnen de ambtelijke organisatie en de desbetreffende bestuursorganen periodiek aandacht wordt besteed aan het onderwerp integriteit.
- 4.2.** Partijen beschikken over een actueel integriteitsbeleid. (Tijdelijke) medewerkers en politieke ambtsdragers worden gescreeend. De risico's van kwetsbare functies en processen en de maatregelen voor het tegengaan van deze risico's zijn beschreven.
- 4.3.** Partijen laten, voor zover van toepassing, een screening (VOG of VOG-Politiegegevens) uitvoeren voor (nieuwe) medewerkers.
- 4.4.** Partijen zorgen dat medewerkers en politieke ambtsdragers beschermd worden tegen intimidatie, agressie en geweld.



5. VOORTGANG EN COMMUNICATIE

- 5.1.** De voortgang van de realisatie van de ambities van de Groningse norm wordt gemonitord en op passende wijze gedeeld met de betrokken partijen.
- 5.2.** Partijen komen minimaal één keer per jaar bijeen om de ambities van de Groningse norm te bespreken en actualiseren, kennis en ervaringen te delen, (eventuele) knelpunten in de aanpak te lokaliseren en de speerpunten voor het komend jaar te benoemen.
- 5.3.** Partijen hebben een communicatiestrategie ondersteunend aan de aanpak van ondermijning.

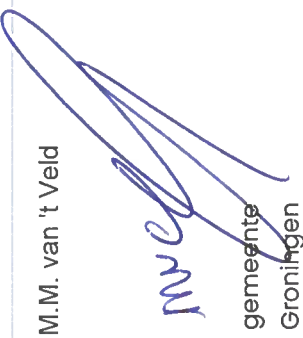




Ondertekening

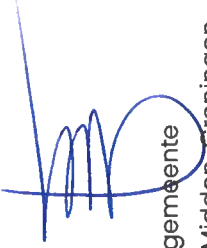
B. Visser

 gemeente
 Eemsdelta

M.M. van 't Veld

 gemeente
 Groningen

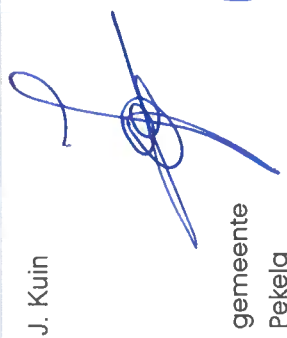
H.J. Bolding

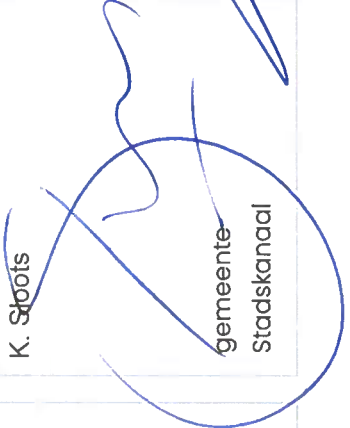
 gemeente
 Het Hogeland

E. van Lente

 gemeente
 Midden-Groningen

C.Y. Sikkema

 gemeente
 Oldambt

J. Kuin

 gemeente
 Pekela

K. Sloots

 gemeente
 Stadskanaal

A. Pleyte

 gemeente
 Veendam

H. Nederveen

 gemeente
 Westerkwartier

J.W. Velema

 gemeente
 Westerwolde

P. Roemers

 provincie
 Groningen

G.J. ten Brink

 waterschap
 Hunze en Aa's

R. van der Schaaf

 waterschap
 Noorderzijlvest



DEFINITIEVE VERSIE
FEBRUARI 2025