

Hoe met name kleine gemeenten weerbaarder kunnen worden

# Lessen over kwetsbare processen

Marjolein Odekerken - Freek de Meere



# Lessen over kwetsbare processen



Hoe met name kleine gemeenten weerbaarder kunnen worden



Marjolein Odekerken  
Freek de Meere



In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Democratie en Bestuur.



Utrecht, maart 2023



# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>			
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>Bestaand uitvoerend beleid</b>	<b>22</b>
1.1.	Programma Weerbaar Bestuur	8	4.1.	Instrumenten	22
1.2.	Definitie kwetsbare processen en ondermijning	8	4.2.	Tekortkomingen in huidige beleid	23
1.3.	Vraagstelling	9	4.3.	Wat is nodig om gemeenten weerbaarder te maken?	25
1.4.	Aanpak	9	4.3.1.	Advies Depla en rapport 'Lokale integriteitssystemen'	25
1.5.	Leeswijzer	9	4.3.2.	Vijf dimensies	26
<b>2</b>	<b>Kwetsbare processen</b>	<b>10</b>	4.3.3.	Leren van elkaar	28
2.1.	Inleiding	10	4.3.4.	Het belang van bewustwording en urgentie	28
2.2.	Omschrijving kwetsbare processen	10	4.4.	Aanbevelingen van de respondenten	29
2.3.	Voorbeelden uit de praktijk	10	4.4.1.	Geld en budget	29
2.4.	Welke processen zijn het meest kwetsbaar?	14	4.4.2.	'Andere oplossingen'	30
<b>3</b>	<b>Kwetsbare omstandigheden</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>35</b>
3.1.	Inleiding	15	5.1.	Helderheid	35
3.2.	Functies	15	5.2.	Capaciteit	37
3.3.	Personen	16	5.3.	Bewustwording	37
3.4.	Manier van werken	17	5.4.	'Good practices' en instrumentarium	38
3.4.1.	Beleid	17	5.5.	Regierol	38
3.4.2.	Organisatie	18	<b>6</b>	<b>Literatuurlijst</b>	<b>39</b>
3.4.3.	Cultuur	19		<b>Bijlagen</b>	<b>40</b>
3.5.	Factoren uit de omgeving	20		Bijlage 1 Respondentenlijst	40
				Bijlage 2 Overzicht scans en toepasbaarheid	41

# Samenvatting

## Inleiding

Het kabinet is een breed offensief gestart tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Als onderdeel van die aanpak zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), vanuit haar verantwoordelijkheid voor het functioneren en de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur, de bestaande aanpak voor bestuurlijke weerbaarheid voortzetten en versterken. Het programma Weerbaar Bestuur geeft invulling aan deze opgave, in nauwe samenwerking met partijen van het Netwerk Weerbaar Bestuur en gemeenten en provincies.

Over welke processen kwetsbaar zijn voor ondermijning, bestaat geen algemeen beeld. Het Verwey-Jonker Instituut heeft in opdracht van BZK een verkennend onderzoek hiernaar uitgevoerd. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van deze verkenning worden gepresenteerd aan het Programmteam en de Adviesraad van het Programma Weerbaar Bestuur. Het rapport wordt gedeeld met de Tweede Kamer.

## Onderzoeksaanpak

Dit rapport beschrijft de resultaten van deze verkenning. Deze verkenning bestaat uit een beknopte deskresearch, interviews afgenomen met veertien gemeenten, provincies en Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en twee digitale expertsessies met gemeenten/academici. We hebben bij deze verkenning ondersteuning gekregen van een begeleidingscommissie.

## Kwetsbare processen voor ondermijning

Bij *ondermijning* maken criminelen bij illegale activiteiten gebruik van legale bedrijven en diensten. Hierdoor vervagen normen en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af. Ondermijning kan verschillende vormen aannemen zoals omkoping, infiltratie, geld witwassen, fraude, financieren van criminele organisaties, bedreiging, bevoordeling en beïnvloeding van besluitvorming.

*Gemeentelijke processen* betreffen zowel interne werkprocessen als dienstverleningsprocessen. Deze kunnen kwetsbaar zijn voor ondermijning en oneigenlijke druk. Gemeenten bieden als eerste overheid diensten en producten aan die door criminele organisaties misbruikt kunnen worden, waarmee het risico ontstaat dat de gemeente onbewust de onderwereld faciliteert. Denk aan horecavergunningen, gokvergunningen, het verstrekken van subsidies en grondtransacties.

## Vraagstelling

De resultaten van deze verkenning zijn bedoeld te helpen bij het focus aanbrenge binnen het programma Weerbaar Bestuur. De opgehaalde lessen zijn breder toepasbaar voor gemeenten, provincies, RIEC's en andere samenwerkingspartners die zich richten op de aanpak van ondermijning.

We beantwoorden in dit onderzoek de volgende vier vragen:

1. Wat is bekend over kwetsbare processen voor ondermijning in met name kleine gemeenten?
2. Wat is bekend over kwetsbare omstandigheden voor ondermijning in met name kleine gemeenten?

3. Wat is bekend over het signaleren en verbeteren van deze kwetsbare processen en omstandigheden in met name kleine gemeenten?
4. Hoe kunnen met name kleine gemeenten geholpen worden om de gemeentelijke weerbaarheid tegen de kwetsbare processen en omstandigheden te vergroten?

We hebben voor deze verkenning 'kleine' gemeenten niet gespecificeerd. Dat is zo met BZK afgestemd omdat het ministerie 'kleine gemeenten' bewust niet afbakt in haar programma Weerbaar Bestuur om te voorkomen dat gemeenten onder een bepaald aantal inwoners worden uitgesloten.

### Kwetsbare processen

In de literatuur worden meerdere kwetsbare processen beschreven. In dit onderzoek hebben we er acht als uitgangspunt genomen: financiële transacties; aanbestedingen en inkoop; subsidies; verstrekking reisdocumenten; vergunningverlening, ontheffingen; verwerking persoonsgegevens en strategische informatie; beheer basisregistratie personen en toezicht en handhaving. Bij alle acht processen geven we voorbeelden van kwetsbaarheden uit de literatuur en gesprekken. Bij de vraag welke processen het kwetsbaarst zijn, vertellen alle respondenten dat de bovengenoemde acht niet de enigen zijn om de problematiek in kaart te brengen. Alle gemeentelijke interne en dienstverleningsprocessen zijn kwetsbaar voor ondermijning en oneigenlijke druk. En er wordt benoemd dat elke categorie weer uit meerdere specifieke processen bestaat.

### Kwetsbare omstandigheden

Zowel in de literatuur als in de interviewgesprekken wordt benadrukt dat de genoemde processen op zichzelf niet kwetsbaar zijn, maar dat omstandigheden ze kwetsbaar kunnen maken. We benoemen de *interne omstandigheden* van functies, personen en de manier van werken. Vervolgens bespreken we

*externe omstandigheden* zoals risicolocaties en de aanwezigheid van bepaalde bedrijfstakken. Bij kleine gemeenten verschilt de manier van werken van die van grotere gemeenten. Het gaat dan om verschillende factoren die te maken hebben met *beleid, organisatie* en *cultuur*.

*Beleid.* Bij kleine gemeenten zou minder de noodzaak worden gezien een integrale ondermijningsaanpak te hebben. De verantwoordelijkheid of urgentie wordt niet in alle kleine gemeenten gevoeld. Respondenten geven ook aan dat het moeilijk is om het beleid allemaal goed op orde te hebben. Een aantal respondenten geeft ook aan dat als er wel beleid is, dat nog niet hoeft te zeggen dat alle risico's zijn weggenomen. Ook wordt het gevaar benoemd dat teveel beleid op papier wordt gezet, terwijl dat voor de praktijk amper meerwaarde heeft, omdat het toch al gebeurt. Toch zijn er voorbeelden van kleine gemeenten die wel actief zijn. In de praktijk proberen ook RIEC's en provincies de gemeenten mee te krijgen bij het prioriteren van een integrale ondermijningsaanpak. Ook proberen de diverse provinciale normen (bijvoorbeeld de Brabantse norm) alle gemeenten op een minimaal beschermingsniveau te brengen.

*Organisatie.* Kleine gemeenten zijn kwetsbaar door een beperkte capaciteit en expertise. Alle respondenten benoemen het capaciteitsgebrek. De complexiteit en omvattendheid van het ondermijningsprobleem en van bestuurlijke handhavingstrajecten vergen een substantiële inzet. Verschillende respondenten geven ook aan dat er een aantal drempels is waardoor met name kleine gemeenten afzien van het nemen van juridische stappen. Respondenten melden dat de opvolging van in weerbaarheidsscans genoemde maatregelen door capaciteitsgebrek niet plaatsvinden. In kleine gemeenten zijn sommige beheersmaatregelen ook lastiger te organiseren. Functieroulatie, functiescheiding en het vier-ogen principe staan op gespannen voet met de praktijk dat maar een paar medewerkers beschikbaar zijn, die meerdere taken naast elkaar hebben. Meerdere respondenten denken dat er kwetsbaarheden liggen rond ICT systemen van de gemeenten.



*Cultuur.* Alle respondenten benadrukken dat er in kleine gemeenten vooral wordt gewerkt op basis van vertrouwen. In veel kleine gemeenten is het gebruikelijk dat het bestuur dichtbij de inwoners staat en heerst een zogenaemde ons-kent-ons cultuur. Er is sprake van kleinschaligheid in het gemeentelijk apparaat, maar ook van korte lijntjes met de bevolking. Volgens enkele respondenten is de kans op druk vanuit de raad als geheel beperkt, maar vanuit individuele raadsleden veel groter. Ook wethouders worden genoemd als personen, die goed naar lokale belangen kunnen luisteren en relatief veel beslissingsruimte hebben. In sommige gemeenten zien plaatselijke ondernemers de lokale overheid min of meer als verlengstuk van de lokale economie. In kleine gemeenten loert ook gevaar om de hoek dat vanwege de 'goede relatie' men verwacht dat de vergunning wel verleend wordt. Ook wordt de algemene prestatie en -tijdsdruk door respondenten genoemd.

### Tekortkomingen in beleid

Gemeenten beschikken over meerdere instrumenten om kwetsbare processen te signaleren en verbeteren. Te denken valt aan de wet Bibob, de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), weerbaarheidsscans en handreikingen. Verder zetten gemeenten een aantal inspirerende maatregelen in om weerbaarder te worden zoals de Regiodeal (een integraal controle team), Dommelstroom interventieteam (actieteam tegen ondermijning) en het regionaal inhuren van een boa. Desalniettemin is er volgens respondenten nog een aantal tekortkomingen. Bovenal het gebrek aan capaciteit en expertise waardoor het simpelweg niet mogelijk is om (voldoende) maatregelen te nemen. Andere tekortkomingen gaan bijvoorbeeld over de geringe kennis over kwetsbare processen, de geringe mate van bewustwording van kwetsbare processen en wat eraan te doen is, scans die nog niet praktisch en concreet genoeg zijn en mankementen van de wet Bibob.

### Aanbevelingen van respondenten

Tijdens de interviews vroegen we naar concrete aanbevelingen. Alle respondenten noemen extra capaciteit en budget. De concrete andere maatregelen die gemeenten, provincies en RIEC's hebben genoemd, zijn onder te verdelen in de volgende vier thema's:

Het eerste thema richt zich op aanbevelingen om de *kennis over kwetsbare processen te vergroten*. Om die kennis te vergroten, noemen respondenten een aantal maatregelen zoals het organiseren van bijeenkomsten, trainingen en workshops met casuïstiek over kwetsbare processen voor ondermijning en het inzetten van expertpools.

Het tweede thema is gericht op *het vergroten van bewustzijn over kwetsbare processen* binnen het gehele ambtelijke apparaat. Respondenten noemen ook hier maatregelen zoals een stevige (aanjagende)rol van een gemeentesecretaris/ burgemeester/ college B&W en het belang van een gedeeld normbesef binnen de gehele organisatie.

Het derde thema is gericht op *wat het Rijk, RIEC's en/of provincies kunnen betekenen voor gemeenten*. Ook hier worden aanbevelingen genoemd zoals de roep om meer sturing en een heldere visie vanuit BZK. Bijna alle respondenten noemen het vergemakkelijken van de informatiedeling en het versterken van de regionale samenwerking.

Het vierde thema is gericht op *het beter benutten en inzetten van praktische ofwel bruikbare instrumenten om kwetsbare processen te signaleren en versterken*. Gemeenten willen graag handige tools aangeboden krijgen die direct toepasbaar zijn. Zo worden instructievideo's genoemd, het concretiseren van bestaande handreikingen en de beschikbaarheid van voorbeeldprotocollen en convenanten.

## Conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers sluiten het rapport af met de volgende conclusies en aanbevelingen:

- *Helderheid.* We zijn gestart met acht benoemde kwetsbare processen uit de literatuur. De gebruikte begrippen zijn erg abstract en op vele manieren in te vullen. Het lijkt erop dat iedereen daar last van heeft. Er is behoefte aan helderheid. Het verdient aanbeveling 'kwetsbare processen voor ondermijning' conceptueel uit te werken en actief uit te dragen.
- *Capaciteit.* Een centraal knelpunt voor met name kleine gemeenten is de beschikbare capaciteit die aan ondermijnende processen besteed kan worden. Ambtenaren hebben veel andere ballen in de lucht te houden. Het landelijk programma is op zichzelf niet in staat de capaciteit in gemeenten voor het aandachtsveld structureel te vergroten. Maar het kan wel helpen dat gemeenten hier zelf meer prioriteit aan geven. Het programma kan gemeenten hierin actief van elkaar laten leren.
- *Bewustwording.* In zekere zin is het teleurstellend dat in deze verkenning moet blijken dat 'bewustwording' nog steeds een prominente plek heeft in de aanbevelingen. Toch wordt het door iedereen genoemd. Het gaat om bewustwording in het dagelijkse handelen van alle ambtenaren werkzaam in elk domein van alle gemeenten en om alle politieke ambtsdragers. Dit betreft zoveel mensen in zoveel verschillende werkomstandigheden dat het er niet zozeer om gaat om een nieuwsbrief nieuw leven in blazen. Een concrete actie is het ontwikkelen van een communicatieplan met een landelijke campagne, maar ook per gemeente en doelgroep programma's op maat.
- *'Good practices' en instrumentarium.* Het veld is versnipperd. Ook de informatie is versnipperd en het wiel wordt steeds opnieuw uitgevonden. Er is een Kennisagenda Ondermijning, maar de focus daarvan ligt op georganiseerde criminaliteit in relatie tot drugshandel/-productie, criminele geldstromen en de aanpak van deze criminele activiteiten en verschijnselen. De kennisagenda kent een beperkte vertaling in producten voor gemeenten. Er mag meer aandacht naar de vraag hoe de kennis beter en voor ieder efficiënter is te verspreiden onder gemeenten. Er is lokaal een grote behoefte aan concrete handreikingen 'Good practices' kunnen in kaart worden gebracht. Doel daarvan zou moeten zijn om inspirerende voorbeelden te laten zien om handelingsverlegenheid te verminderen.
- *Regierol vanuit BZK.* Het Programma Weerbaar Bestuur kan een meer actieve integrale regierol vervullen met een duidelijke visie. Dat is meer dan alleen informatiedelen (bijvoorbeeld op basis van een casus), het is de andere partijen meenemen. Het is ook voorzien in protocollen en conventanten, maar het is vooral proberen vorm te geven aan de één overheid gedachte. De gemeentelijke ambtenaren geven aan veel meer barrières te ervaren dan hun criminele tegenstrevers zullen hebben. Fijn als daar oog voor is bij het programma en dat er een plek is waar gemeenten terecht kunnen als ze problemen ervaren met andere departementen of landelijke uitvoeringsorganisaties.

# 1 Inleiding

Over welke processen kwetsbaar zijn voor ondermijning, bestaat geen algemeen beeld. En omdat dat ontbreekt, is er ook geen overeenstemming over hoe die kwetsbaarheden te verminderen zijn. De directie Democratie en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het Verwey-Jonker Instituut gevraagd om een ronde te maken langs gemeenten om beter inzicht te krijgen in wat de kwetsbare processen in met name kleine gemeenten zijn. Het doel van dit verkennende onderzoek is om aanbevelingen te doen aan BZK. De resultaten van deze verkenning kunnen helpen om focus en prioriteit aan te brengen in het programma Weerbaar Bestuur – concreet in het project ‘signaleren en versterken kwetsbare processen’- en bij de uitvoering van bepaalde acties. Tevens zijn de opgehaalde lessen uit deze verkenning breder toepasbaar voor bijvoorbeeld gemeenten, provincies, RIEC’s en andere samenwerkingspartners die zich richten op de aanpak van ondermijning.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van deze verkenning worden gepresenteerd aan het Programmateam en de Adviesraad van het Programma Weerbaar Bestuur. Het rapport wordt gedeeld met de Tweede Kamer.

## 1.1. Programma Weerbaar Bestuur

Het kabinet is een breed offensief gestart tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Als onderdeel van die aanpak zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het functioneren en de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur, de bestaande aanpak voor bestuurlijke weerbaarheid voortzetten en versterken. Het programma Weerbaar Bestuur geeft invulling aan deze opgave, in nauwe samenwerking

met partijen van het Netwerk Weerbaar Bestuur en gemeenten en provincies. Binnen dit programma wordt gewerkt aan zes projecten. Een van de projecten richt zich op het signaleren en versterken van kwetsbare processen bij gemeenten. De doelstelling van dit project is om (met name kleinere) gemeenten te ondersteunen bij het signaleren en versterken van kwetsbare processen in de eigen organisatie.<sup>1</sup>

## 1.2. Definitie kwetsbare processen en ondermijning

*Gemeentelijke processen* (zowel interne processen als dienstverleningsprocessen) zijn kwetsbaar voor ondermijning en oneigenlijke druk. Gemeenten bieden als eerste overheid diensten en producten aan die door criminele organisaties misbruikt kunnen worden, waarmee het risico ontstaat dat de gemeente onbewust de onderwereld faciliteert. Denk aan horecaverunningen, gokvergunningen, het verstrekken van subsidies en grondtransacties.<sup>2</sup>

Bij *ondermijning* maken criminelen bij illegale activiteiten gebruik van legale bedrijven en diensten. Hierdoor vervagen normen en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af. Ondermijning kan verschillende vormen aannemen zoals omkoping, infiltratie, geld witwassen, fraude, financieren van criminele organisaties, bedreiging, bevoordeling en beïnvloeding van besluitvorming.<sup>3</sup>

1 Programmaplan Weerbaar Bestuur. BZK. In samenwerking met Netwerk Weerbaar Bestuur. Juni 2022.

2 Offerteaanvraag Verkenning kwetsbare processen BZK.

3 [120260\\_Weerbaar\\_Zuid-Holland-WEB.pdf \(verwey-jonker.nl\)](#).



### 1.3. Vraagstelling

We beantwoorden in dit onderzoek de volgende vier vragen:

1. Wat is bekend over kwetsbare processen voor ondermijning in met name kleine gemeenten?
2. Wat is bekend over kwetsbare omstandigheden voor ondermijning in met name kleine gemeenten?
3. Wat is bekend over het signaleren en verbeteren van deze kwetsbare processen en omstandigheden in met name kleine gemeenten?
4. Hoe kunnen met name kleine gemeenten geholpen worden om de gemeentelijke weerbaarheid tegen de kwetsbare processen en omstandigheden te vergroten?

We hebben voor deze verkenning 'kleine' gemeenten niet gespecificeerd. BZK heeft namelijk in haar programma Weerbaar Bestuur bewust kleine gemeenten niet afgebakend om te voorkomen dat gemeenten onder een bepaald aantal inwoners worden uitgesloten.

De focus van de beoogde acties van BZK ligt op het ondersteunen van kleine gemeenten maar in dit onderzoek worden gemeenten in brede zin betrokken. Ook betrekken we Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en provincies.

### 1.4. Aanpak

Deze verkenning bestaat uit een beknopte deskresearch, interviews afgenomen met veertien gemeenten, provincies en RIEC's en twee digitale expertsessies met gemeenten/experts. Per interview hebben we met een tot drie respondenten gesproken. De functies van de respondenten varieerden van senior beleidsmedewerker Integriteit/Openbare Orde en Veiligheid, specialist Burgerzaken, strategisch adviseur Ondermijning, accountmanager,

burgemeester, Officier van Justitie, implementeerder norm Weerbare overheid, coördinator bestuurlijke aanpak, coördinator Burgerzaken, coördinator Bibob, coördinator ondersteuningsteams, coördinator integriteit, strateeg en senior vergunningverlener.

In de eerste expertsessie hebben we gemeenten uitgenodigd om te reflecteren op door respondenten benoemde aanbevelingen en waar mogelijk laten aanvullen. Bij de tweede expertsessie deden we hetzelfde met een aantal academici op het terrein van ondermijning.

We hebben voor deze verkenning ondersteuning gekregen van een begeleidingscommissie. Deze commissie heeft meegedacht over de onderzoeks aanpak en de selectie van respondenten. Ook hebben ze feedback gegeven op de deskresearch en de conceptrapportage.

Voor een uitgebreide lijst van de respondenten verwijzen we naar bijlage 1.

### 1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is gericht op het beschrijven van de kwetsbare processen in met name kleine gemeenten en waarom die processen kwetsbaar zijn. In hoofdstuk 3 bespreken we omstandigheden waaronder met name kleine gemeenten kwetsbaar zijn. In hoofdstuk 4 gaan we in op het huidige beleid om kwetsbare processen te signaleren en/of te verbeteren, de tekortkomingen daarin en bespreken we de benodigde maatregelen die respondenten hebben geopperd. In hoofdstuk 5 sluiten we af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

## 2 Kwetsbare processen

### 2.1. Inleiding

In de inleiding hebben we al een omschrijving gegeven van wat verstaan wordt onder kwetsbare processen. In dit eerste hoofdstuk beschrijven we wat de processen in met name gemeenten inhouden en waarom deze kwetsbaar zijn. Dit doen we op basis van beschikbare literatuur aangevuld met empirisch materiaal waaronder concrete voorbeelden uit de praktijk.

### 2.2. Omschrijving kwetsbare processen

In de literatuur worden uiteenlopende kwetsbare processen beschreven. In dit onderzoek hebben we de volgende als uitgangspunt genomen:

1. Financiële transacties
2. Aanbestedingen en inkoop
3. Subsidies
4. Verstrekking reisdocumenten
5. Vergunningverlening, ontheffingen
6. Verwerking persoonsgegevens en strategische informatie
7. Beheer Basisregistratie Personen
8. Toezicht en handhaving.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Pro Facto, 2020. De VNG (2021) hanteert de volgende indeling van kwetsbare processen: Innem, Uitbesteden, Uitkeren, Verlenen, Handhaven, Financiële middelen, Goederen/diensten, Vastgoed, Informatie.

### 2.3. Voorbeelden uit de praktijk

In algemene zin zijn processen waarbij de belangen van burgers of bedrijven geraakt kunnen worden door beslissingen van de overheid potentieel kwetsbaar.<sup>5</sup> Ook wordt het geldelijk gewin dat verkregen kan worden bij deze processen genoemd als oorzaak van kwetsbaarheid: *'Criminelen hebben de bovenwereld nodig en zullen altijd zoeken naar kwetsbaarheden om hun zaken veilig te stellen. Kwetsbaarheden kunnen dan in het proces, bij personen en in systemen zitten.'*<sup>6</sup> Hierna volgt van de bovengenoemde acht kwetsbare processen een verdere uitwerking.

#### 1. Financiële transacties

Bij *financiële transacties* gaat het om financiële processen zoals het aangaan van verplichtingen, transacties en controles. Indien dit soort processen niet zijn beschreven en geborgd door middel van beheersmaatregelen, wordt het proces op zichzelf kwetsbaar.<sup>7</sup> Voor de fraudegevoeligheid van financiële transacties is al heel lang aandacht, ook voor er gedacht werd in termen van ondermijning. Een respondent wijst erop dat de standaard accountantscontroles hier goed aandacht voor hebben. Deze zijn mede gericht op het identificeren en inschatten van risico's op fraude. De vanuit dat beroep geadviseerde mitigerende maatregelen overlappen behoorlijk met het denken over ondermijning, zoals het benadrukken en toepassen van het vier-ogen principe.

<sup>5</sup> Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur BZK, 2022.

<sup>6</sup> Pro Facto, 2020.

<sup>7</sup> Pro Facto, 2020.

Verschillende respondenten geven aan dat het 'verduisteren' van geld kan voorkomen, bijvoorbeeld door 'interne' medewerkers van de gemeente. Een voorbeeld van 'verduistering' komt uit de media. In de gemeente Den Haag is geld verduisterd door een medewerker:

*'De vrouw werkte op een stadsdeelkantoor waar financiële onregelmatigheden bij een betaaltuul werden geconstateerd. Een medewerker constateerde dat de hoeveelheid geld in de kluis erg laag was in vergelijking met wat er volgens de boekhouding in zou moeten zitten. De gemeente stelde een onderzoek in en daaruit bleek dat de laatste maanden steeds meer wisselgeld werd besteld, zonder dat daar een goede reden voor was. De exacte omvang van het kasverschil bleek 627.386,12 euro te zijn.*

*Afgelopen zomer kwam er ook al een grote verduisteringszaak aan het licht binnen de gemeente Den Haag. Een ambtenaar werd ontslagen omdat hij voor een bedrag van 1,7 miljoen euro had gefraudeerd. De gemeente liet in deze zaak beslag leggen op het huis van de man en zijn vrouw, een Porsche ter waarde van zo'n 24.000 euro en 80.000 euro aan contant geld'.<sup>8</sup>*

## 2. Aanbestedingen en inkoop

Aanbestedingen en inkoop wordt kwetsbaar wanneer dit - het aangaan van financiële verplichtingen en het betalen van facturen - door eenzelfde persoon wordt gedaan én de processen rondom betalingen niet zijn beschreven. Bij het betalen van facturen zorgt het ontbreken van het vier-ogen principe voor kwetsbaarheid. Ook wordt dit proces kwetsbaar als de procedure rondom handelingen met de kas en de kluis niet helder zijn. Het is kwetsbaar indien het inkoop- en aanbestedingsbeleid van een gemeente niet de algemene uitgangspunten en procedures voor de inkoop beschrijft die door de medewerkers, in alle beslissingen met betrekking tot het inkoopproces, moeten worden meegenomen. Of indien een gedegen formele vastlegging van de gemaakte afspraken ontbreekt of een gecoördineerd inkoopmodel. In zo'n model zijn budgethouders

zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Processen waarin contante geldstromen een rol spelen zijn kwetsbaar, waardoor het aantrekkelijk is voor criminelen om daarbij invloed uit te oefenen op bestuurders of ambtenaren.<sup>9</sup>

Een respondent vertelt dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid de laatste jaren ruimhartiger is geworden. Ook wordt soms geprobeerd om de middenstand tegemoet te komen. Meerdere respondenten vertellen dat medewerkers soms liever een opdracht gunnen aan iemand van binnen hun eigen gemeente in plaats van aan iemand buiten de gemeente.

Een andere factor die inkoop kwetsbaar maakt, is dat bij sommige gemeenten opdrachten tot 70.000 euro individueel kunnen worden aanbesteed. En dat er vaak met veel bedrijven wordt samengewerkt; externen waar niet altijd goed zicht op is.

## 3. Subsidieverlening

Subsidieverlening kan kwetsbaar zijn wanneer er geen beheersmaatregelen zijn getroffen. Een voorbeeld van zo'n beheersmaatregel is dat een beleidsmedewerker de beschikking opstelt en het afdelingshoofd deze moet tekenen. Het verlenen van subsidies wordt kwetsbaar als een tweehandtekeningen-principe ontbreekt: de comptabele voert een naam/nummercontrole uit van de beschikking en de kassier boekt het bedrag over naar de subsidieontvanger.<sup>10</sup> Hierdoor wordt het voor externen mogelijk om te frauderen met subsidies. Een respondent noemt bijvoorbeeld het verlenen van subsidies voor jongerenwerk omdat daar erg veel vraag naar is. Zij kregen verschillende aanvragen binnen van organisaties die niet altijd zuiver bleken te zijn. Zo was er bijvoorbeeld ook een organisatie die subsidie kreeg voor het opvangen van jongeren, maar waarbij jongeren werden ingezet voor hennepcultuur.

<sup>8</sup> Ruim 6 ton verduisterd in nieuw financieel schandaal gemeente Den Haag (nos.nl).

<sup>9</sup> Pro Facto, 2017.

<sup>10</sup> Pro Facto, 2017.

Een respondent vertelt dat er soms ook meerdere belangen een rol spelen. Bij het verlenen van subsidies kan bijvoorbeeld op de achtergrond een rol spelen dat de toeristenbranche een belangrijke inkomstenbron is. Een andere respondent vertelt over de werkwijze in zijn gemeente:

*'Er wordt zeker bij een kleine gemeente gewerkt vanuit vertrouwen, niet vanuit wantrouwen en controle. Bij een grotere gemeente is het veel meer: "je moet dit en dat". Sommige subsidies verlenen we omdat ze het fundament van de samenleving zijn. Bijvoorbeeld een oudervereniging houdt ouderen van de straat. Daar worden echt niet heel veel andere voorwaarden aan gekoppeld. De voortgang (en controle) zit in het goede gesprek. In positief geïnteresseerde zin.'*

#### 4. Het verstrekken van reisdocumenten

Het verstrekken van reisdocumenten is kwetsbaar indien werkprocessen niet zijn beschreven. Bij de aanvraag en verstrekking van reisdocumenten moeten strikte procedures gelden en wanneer deze ontbreken, wordt het risicovol. De inname van reisdocumenten en rijbewijzen en de uitreiking daarvan kunnen technisch gezien niet door dezelfde baliemedewerker worden gedaan. In kleine gemeenten zijn er niet voldoende medewerkers waardoor deze werkzaamheden wel door één iemand wordt uitgevoerd. In de praktijk ontbreken nog irisscans waardoor het soms mogelijk is dat iemand anders een paspoort kan krijgen dan diegene die op de foto staat afgebeeld. Meerdere respondenten verwijzen naar de paspoortfraude in Den Haag waarbij een oud-medewerker paspoorten vervalste voor zware criminelen.<sup>11</sup> De medewerker zat destijds in de financiële problemen.<sup>12</sup>

11 OM: oud-ambtenaar gemeente Den Haag vervalste paspoort voor Taghi | Binnenland | Telegraaf.nl.

12 Ambtenaar gestraft voor vervalsen paspoorten van onder anderen Taghi | RTL Nieuws.

#### 5. Vergunningsverleningen en ontheffingen

Vergunningsverleningen en ontheffingen zijn kwetsbaar omdat een besluit genomen moet worden, waarbij zowel bestuurders als ambtenaren beïnvloed kunnen worden. Deze processen werpen voor criminelen barrières op om hun eigen activiteiten doorgang te laten verlenen. Er kunnen grote (financiële) belangen op het spel staan. Ook de afwegingsruimte, die moeilijk vast te leggen is, wordt als reden genoemd voor kwetsbaarheid.<sup>13</sup>

Vergunningen kan een kwetsbaar proces worden indien een helder vergunningbeleid ontbreekt. Dit kan bijvoorbeeld als er zonder veel controle een vergunning wordt verleend.

Indien een toets op integriteit ontbreekt, kan een gemeente onbedoeld ondermijning faciliteren. Door een aanvraag voor een drankvergunning bijvoorbeeld goed te keuren, kan de horecagelegenheid worden gebruikt voor het witwassen van geld.<sup>14</sup>

In kleine gemeenten bestaat het gevaar dat 'men elkaar kent' en men verwacht dat vanwege de 'goede relatie' niet te lang hoeft na te worden gedacht over het verlenen van een vergunning. De afstand is in dergelijke gemeenten kleiner tussen degene die een verzoek doet voor een vergunning ten opzichte van degene die een vergunning verleent.<sup>15</sup> Andersom kan lokaal bekend zijn dat het bij bijvoorbeeld de ijssalon niet pluis is, maar lukt het niet zomaar andere partijen geïnteresseerd te krijgen hier achteraan te gaan. Het blijkt voor de politie, het OM en de Belastingdienst een te kleine zaak. Wat voor een kleine gemeenschap groot en belangrijk is, is dat niet altijd voor buitenstaanders.

13 Pro Facto, 2017.

14 Idem.

15 Idem.

## 6. Het verwerken van persoonsgegevens en strategische informatie

In de handreiking van de VNG (2021) staat: *'Op grond van de specifieke taken die de gemeente vervult, bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde, (informatie) veiligheid, belastingen en zorg, beschikt de gemeente over vertrouwelijke (digitale) informatie, documenten en dossiers. Ongeautoriseerde openbaarmaking van dergelijke informatie zou de belangen van de gemeente en betrokken derden aanzienlijk kunnen schaden. Dat leidt tot kwetsbaarheid bij de omgang met deze informatie. Het risico bestaat dat werknemers worden omgekocht om vertrouwelijke informatie door te spelen aan belanghebbenden, dat misbruik wordt gemaakt van voorinformatie of dat belangenconflicten ontstaan'*.<sup>16</sup>

Een respondent zegt:

*'Informatie over je medewerkersbestand is veel gevoeliger dan mensen zich realiseren. Die informatie is gewoon macht, als je weet wie de projectleider is, wie bepaalt of dit dossier bovenaan komt te staan.'*

Het verwerken van persoonsgegevens en strategische informatie kan kwetsbaar zijn indien privacyregels ontbreken. Hierdoor kan informatie bijvoorbeeld ook criminelen bereiken die niet via 'de normale weg' te verkrijgen was. Hierdoor kunnen ze bijvoorbeeld informatie krijgen over toekomstige woningbouwprojecten of inzicht krijgen in ambities en plannen waar ze op kunnen anticiperen.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> VNG, 2021.

<sup>17</sup> Odekerken e.a., 2021.

Vele respondenten hekelen het gebrek aan mogelijkheden om informatie rond ondermijning te delen. Dan gaat het sowieso om het delen met externe partijen. Zo wordt het voorbeeld genoemd dat een frauderende en daarom ontslagen medewerker bij een buurgemeente werkt, maar dat die informatie niet gedeeld mag worden. Elke gemeente moet zelf de VOG aanvragen, gemeenten mogen vanwege privacywetgeving informatie daarover niet delen. Ook kan het binnen de eigen organisatie veel moeite kosten informatie te verzamelen.

*'Er zijn veel gemeenten die geen systemen hebben waarbij ze de gegevens vastleggen. Gemeenten werken nu aan "Veiligheidsinformatieknooppunt" (). Zonder dat moeten personen letterlijk 16 bureaus aflopen. Je hebt als medewerker dan een aardig gevulde rugzak en initiatief nodig. Een minder assertief persoon krijgt niet veel voor elkaar.'*

## 7. Beheer Basisregistratie Personen

Voor een gemeente is het belangrijk om goed zicht te hebben op het Beheer Basisregistratie Personen en welke indicatoren daarbij van belang zijn (volgens AVG). Er zijn veel mismatches in de registratie, wat spookbewoning mogelijk maakt. Het is de vraag hoe gemeenten kunnen voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van inschrijvingen die niet kloppen. Een respondent vertelt:

*'Spookbewoning is een groot probleem. Spookbewoning is een leegstaande woning die vaak via meerdere tussenpersonen wordt gebruikt voor criminele doeleinden zoals de opslag van wapens, hennepsteelt, productie en handel in harddrugs, illegale prostitutie, opslag van zwart geld en mensenhandel.'*<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Lancering tool om spookbewoning beter en sneller op te sporen - Provincie Noord-Holland

## 8. Toezicht en handhaving

De manier waarop toezicht en handhaving georganiseerd is, heeft invloed op hoe kwetsbaar een gemeente is voor ondermijning. Als een duidelijk beleid rondom toezicht en handhaving ontbreekt, maakt dat kwetsbaarder. Als er bijvoorbeeld geen toezicht wordt gehouden op buitengebieden, of wanneer medewerkers 'een oogje dichtknijpen' (omdat er sprake is van belangverstengeling, uit angst voor represailles of vanwege een 'ons-kent-ons' cultuur). Een respondent vertelt:

*'Een oogje dichtknijpen, manifesteert zich in kleinere gemeenten sneller. Eerder geneigd om oogje dicht te knijpen, van dichtbij dat iemand jou dan kent. Ze staan zichtbaar in contact met anderen'*

Een andere respondent geeft het volgende voorbeeld:

*'Jaren geleden was er een seksexploitant in Limburg. Die had twee keer zo groot gebouwd dan mocht. Daar zie je dat de toezichthouder een oogje heeft dicht geknepen. In het dossier stond dat hij wel op bezoek was geweest. Er zijn veel onderzoeken waaruit blijkt dat toezichthouders uit vrees voor represailles een oogje hebben dichtgeknepen.'*

In de handreiking van de VNG (2021) staat het als volgt: *'De gemeente heeft belangrijke en unieke taken op het terrein van toekenning van (uitkerings)rechten, toezicht, controle en handhaving. De opzet en uitvoering van deze taken raakt burgers en bedrijven en er kunnen grote belangen op het spel staan. Werknemers die zich met deze processen bezighouden, kunnen in de verleiding komen om samen te spannen met belanghebbende burgers en/of bedrijven, maar zij zijn ook kwetsbaar voor intimidatie of beïnvloeding'*.

Vaak zijn er tevens problemen op de uitvoering omdat er gewoonweg sprake is van capaciteitsgebrek. Toezichthouders in het buitengebied zijn er dan gewoonweg niet.

## 2.4. Welke processen zijn het meest kwetsbaar?

Uit eerder onderzoek blijkt dat vooral het handhaven van regels en voorschriften, vergunningverlening en de handhaving van de openbare orde en veiligheid aangemerkt worden als kwetsbaar proces.<sup>19</sup> Uit de monitor Integriteit en Veiligheid openbaar bestuur uit 2022 blijken de drie meest genoemde kwetsbare processen met het oog op integriteitsrisico's in gemeenten als volgt: het verlenen of intrekken van vergunningen; inkoop en aanbestedingen en de beveiliging van vertrouwelijke en/of privacygevoelige informatie.<sup>20</sup>

Bij de vraag welke processen het kwetsbaarst zijn, vertellen eigenlijk alle respondenten dat de bovengenoemde acht niet per se de beste zijn om de problematiek in kaart te brengen. Eigenlijk zijn alle gemeentelijke interne- en dienstverleningsprocessen kwetsbaar voor ondermijning en oneigenlijke druk. Elke categorie bestaat weer uit meerdere specifieke processen. Personeelszaken is ook relevant voor alle integriteitskwesties en de besluitvorming in de gemeenteraad wordt tevens als apart proces genoemd. De VNG heeft hiernaast het innen van gelden ook nog als één van de kwetsbare processen benoemd.

Meerdere respondenten refereren aan de wet Bibob met de indeling:

- Vergunningen
- Subsidies
- Vastgoedtransacties
- Overheidsopdrachten.

<sup>19</sup> Pro Facto, 2017.

<sup>20</sup> BZK, 2022, p. 97.



# 3 Kwetsbare omstandigheden

## 3.1. Inleiding

Zowel in de literatuur als in de interviewgesprekken wordt benadrukt dat de genoemde processen op zichzelf niet kwetsbaar zijn, maar dat omstandigheden ze kwetsbaar kunnen maken. In dit hoofdstuk richten we ons op dergelijke omstandigheden. We kijken eerst naar de interne omstandigheden van functies, personen en de manier van werken. Vervolgens bespreken we externe omstandigheden zoals risicolocaties en de aanwezigheid van bepaalde bedrijfstakken.

## 3.2. Functies

Vrijwel alle posities in het lokale openbaar bestuur zijn vatbaar voor ondermijning:

- Burgemeester: het boegbeeld en vaak het bekendste gezicht van 'de gemeente' en heeft daarnaast bevoegdheden die criminelen rechtstreeks kunnen raken bij de uitoefening van hun criminele activiteiten;
- Wethouder: heeft directe invloed op besluitvormingsprocessen, heeft een relatief grote afwegingsruimte in concrete dossiers en kan om te worden herbenaemd vatbaar zijn voor maatschappelijke druk;
- Raadslid: kan invloed uitoefenen op gemeentelijke beslissingen in het kader van zijn kaderstellende rol; kan door korte lijnen met beslissers als de

burgemeester en wethouder ook in individuele gevallen invloed uitoefenen en kan vatbaar zijn voor maatschappelijke druk om te worden herkozen;

- Ambtenaar: heeft vaak rechtstreeks contact met externen en beschikt over veel informatie die relevant is voor criminelen. Voor ambtenaren openbare orde en veiligheid geldt specifiek dat ze de burgemeester ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en daardoor barrières kunnen opwerpen voor criminelen.<sup>21</sup>

Een aantal gemeenten is bezig functies te beschrijven op kenmerken en kwetsbaarheden.

Functies met mandaten of functies met brede toegang tot informatie zijn extra kwetsbaar.<sup>22</sup> Het secretariaat van het college van B&W wordt meerdere malen genoemd. Meerdere respondenten vragen ook aandacht voor de lagere salarisschalen:

*'Collega's Burgerzaken worden slecht betaald, volgens mij in schaal zes of zeven. De verlokking is groter geworden. Collega die als Boa rondloopt is veel riskanter dan bijvoorbeeld een manager met schaal twaalf. Slecht betaalde functies hebben toegang tot de meest kwetsbare applicaties. Er moet veel meer begrip/waardering zijn voor lagere functies dan of onze managers wel een goed moreel kompas hebben.'*

<sup>21</sup> Pro Facto, 2017, p. 5.

<sup>22</sup> Van Naem, 2020.

### 3.3. Personen

Meerdere respondenten vertellen dat het niet alleen de functies, maar dat het de mensen zelf zijn die processen kwetsbaar kunnen maken. Alle respondenten geven aan dat de mens een cruciale rol speelt:

*“Mensen zelf zijn de zwakste schakel.”*

*“Het gaat om mensen.”*

De omstandigheden van een medewerker zijn essentieel. Meerdere respondenten verwijzen naar de omstandigheid dat medewerkers van de gemeente schulden kunnen hebben. En ook meerdere keren wordt als voorbeeld genoemd dat de gemeente als werkgever wéét dat er loonbeslag bij medewerkers is opgelegd, maar dat niet verder wordt doordacht dat de medewerker in kwestie vatbaarder voor ondermijning is geworden. Er wordt daarbij wel een beschermende factor benoemd voor kleinere gemeenten om dit toch in de peiling te houden.

*‘Bij kleine gemeenten ben je toegankelijker en zijn mensen gemakkelijker in het vizier.’*

Screening wordt veelal toegepast wanneer functies erom vragen. Toch ondervangt dit maar beperkt de kwetsbaarheden. Uit ander onderzoek is bekend dat screening niet plaatsvindt, bijvoorbeeld bij externen.<sup>23</sup> Ook kunnen bij mensen die lang in dienst zijn de omstandigheden behoorlijk wijzigen. Het meldproces is niet altijd duidelijk en veilig, en in kleine gemeenten kan het erg lastig zijn gevoelige informatie te delen (ons-kent-ons). Ook wordt de mentaliteit benoemd van ‘we lossen het onderling wel op’, zonder meldingen te doen.

<sup>23</sup> Odekerken et. al, 2021.

In de literatuur worden verschillende typen medewerkers onderscheiden die kwetsbaar(der) zouden zijn voor ondermijning. Bij kleine gemeenten zou de kans op dergelijke medewerkers groter zijn:

- Eenpitters. Bij kleine gemeenten is de kans groter op medewerkers die zelfstandig bevoegd zijn tot het nemen van besluiten.<sup>24</sup> Collegiale toetsing, vier-ogenprincipe en functiescheiding worden niet altijd toegepast.
- Langzitters.<sup>25</sup> Een zelfde bestuurder of ambtenaar die zich jarenlang bezighoudt met een beleidsterrein, kan een extra kwetsbaarheid veroorzaken. ‘Zo doen we het nu eenmaal’ en het kan voor iemand die al jarenlang op dezelfde afdeling werkt lastig zijn om je opeens te verhouden tot een ‘nieuwe’ ontwikkeling (bijvoorbeeld vaker controleren dan vroeger).
- Dubbelzitters.<sup>26</sup> Het vergroot de kwetsbaarheid als bijvoorbeeld een Bibob-onderzoeker tegelijkertijd degene is die de vergunning verleent.
- Bankzitters.<sup>27</sup> De kans dat bestuurders ook mensen zijn die bij je over de vloer komen en op de bank zitten is in kleine gemeenten groter.

Al deze typen medewerkers worden ook spontaan in de interviews genoemd als typering van de situatie in kleinere gemeenten.

<sup>24</sup> Pro Facto, 2020.

<sup>25</sup> Pro Facto, 2017.

<sup>26</sup> Regioplan, 2020.

<sup>27</sup> RIEC; Pro Facto, 2017.

### 3.4. Manier van werken

Bij kleine gemeenten verschilt de manier van werken van grotere gemeenten. In deze paragraaf gaan we na of dat consequenties heeft voor de kwetsbaarheid van de werkprocessen. Het gaat dan om verschillende factoren die te maken hebben met:

- Beleid
- Organisatie
- Cultuur

#### 3.4.1. Beleid

Bij kleine gemeenten zou minder de noodzaak worden gezien een integrale ondermijningsaanpak te hebben. De verantwoordelijkheid of urgentie wordt niet in alle gemeenten gevoeld. Twee respondenten vertellen:

*'Dagelijks komen allerlei signalen binnen van ondermijning, maar er gebeurt niets mee. Gemeenten voelen niet de verantwoordelijkheid ervoor (..) We zijn daar niet op ingericht. We laten het dus ook bestaan. Er is zoveel laaghangend fruit.'*

*'Bij sommige gemeenten heeft ondermijning gewoon geen prioriteit. Bijvoorbeeld de economische aantrekkelijkheid is veel belangrijker, dan zijn ze blij met elke ondernemer. Er is dan geen sprake van een oogje dichtknippen: er vallen geen oogjes dicht te knippen, er is niemand die erop let.'*

Gemeenten geven ook aan dat het moeilijk is om het beleid allemaal goed op orde te hebben. In kleine gemeenten moet overal beleid voor worden opgesteld en daar is vaak maar beperkt capaciteit voor beschikbaar. En dezelfde mensen moeten dan ook rond Corona en de toestroom van vluchtelingen aan de bak.

Verschillende respondenten geven ook aan dat als er wel beleid is, dat nog niet hoeft te zeggen dat alle risico's zijn weggenomen:

*'Er zijn vaak wel protocollen, maar heel veel medewerkers hebben geen idee. Bijvoorbeeld dat uit de weerbaarheidsscan kwam dat een protocol noodzakelijk was te maken. Bij het werken eraan bleek dat het protocol er al was, maar niemand ervan af wist. Protocollen moeten levend zijn.'*

Ook wordt het gevaar benoemd dat te veel beleid op papier wordt gezet, terwijl dat voor de praktijk amper meerwaarde heeft, omdat het toch al gebeurt:

*'Er wordt gewoon heel veel gevraagd van gemeenten. We moeten voor alles heel veel papier optuigen. Voor burgerzaken wel belangrijk, maar ook dezelfde papieren optuigen voor speeltuinen? Dat is gewoon onzin, want wij rijden rond op de fiets en hebben het in kaart. Dat zien de mannen van de buitendienst, dat hoeven we niet allemaal op te schrijven.'*

Deze lijn van denken, levert ook een waarschuwing op voor deze verkenning: de kans is aanwezig dat als wij benoemen dat er bijvoorbeeld meer aandacht voor subsidies nodig is, dat dat tot veel meer papierwerk leidt, terwijl dit met gelijkblijvende capaciteit gedaan moet worden, en per saldo niet productief is.

Toch zijn er voorbeelden van kleine gemeenten, die wel actief zijn. Dit lijkt met name afhankelijk van de inspanningen van de burgemeester. Deze dient dan wel de gemeenteraad mee te nemen zodat budgetten beschikbaar gesteld kunnen worden. In de praktijk proberen ook RIEC's en provincies de gemeenten mee te krijgen bij het prioriteren van een integrale ondermijningsaanpak. Zo worden bijvoorbeeld burgemeesters van buurgemeenten ingezet om elkaar scherper te krijgen. Ook proberen de diverse provinciale normen (bijvoorbeeld de Brabantse norm) alle gemeenten op een minimaal beschermingsniveau te brengen.

### 3.4.2. Organisatie

Kleine gemeenten zijn kwetsbaar door een beperkte capaciteit en expertise. Alle respondenten benoemen het capaciteitsgebrek. Een respondent vertelt:

*'Daar waar capaciteitsgebrek is, die processen zijn kwetsbaar. Om dan ook nog een proces weerbaarheid of integriteit in te richten. Onze bestuurder zei bijvoorbeeld 'ik moet eerst nog maar eens zorgen dat ik genoeg mensen heb'.*

De complexiteit en omvattendheid van het ondermijningsprobleem en van bestuurlijke handhavingstrajecten vergen een substantiële inzet.<sup>28</sup> Veel kleine gemeenten zien af van het nemen van (juridische) stappen bij vermoedens van ondermijning.<sup>29</sup> Verschillende respondenten geven ook aan dat er een aantal drempels is waardoor met name kleine gemeenten afzien van het nemen van juridische stappen. Bijvoorbeeld vanwege het gebrek aan capaciteit, geld, kennis en/of dossieropbouw of uit angst voor juridische stappen van de ondermijners. Het verliezen van juridische procedures wordt gezien als problematisch omdat het onder meer het gevoel van onaantastbaarheid van ondermijners kan bevorderen.<sup>30</sup>

Capaciteitsgebrek en gebrek aan expertise worden door vrijwel elke gemeente genoemd. Respondenten melden dat de opvolging van in weerbaarheids-scans genoemde maatregelen door capaciteitsgebrek niet plaatsvinden. In kleine gemeenten zijn sommige beheersmaatregelen ook lastiger te organiseren. Functieroulatie, functiescheiding en het vier-ogen principe staan op gespannen voet met de praktijk dat maar een paar medewerkers beschikbaar zijn, die meerdere taken naast elkaar hebben.

<sup>28</sup> Brief Tweede Kamer, 8 maart 2022.

<sup>29</sup> Onderdeel van het programma Weerbaar Bestuur is de actielijn: Landelijk steunpunt bij complexe juridische procedures.

<sup>30</sup> Depla, 2019.

In een kleine gemeente is het wel relatief makkelijker integraal over verschillende afdelingen heen te werken. Dan wordt dus niet een afdeling van tientallen mensen gecreëerd, maar wordt wel een team met twintig mensen uit verschillende afdelingen betrokken. Dit brengt op zichzelf ook weer risico's met zich mee. Een respondent vertelt:

*'Gemeenten krijgen steeds meer een regierol. We willen steeds meer in verbinding met allianties en partijen wat doen. Bijvoorbeeld "we gaan niet meer een toezichthouder naar een locatie sturen". Nee we willen vooral alles integraal, de groep is veel groter, (het gaat bijvoorbeeld om RIEC-verband) je wilt een RIEC-casus draaien. Wat je aan de voorkant ziet, is vaak veel heftiger wat je daarna te zien krijgt. Het risico daarvan is dat iemand z'n mond voorbij heeft gepraat. 'A slip of the tongue'. Je krijgt een beetje "hobby bobbys". Mensen zijn dan heel trots. Die werken net bij een gemeente. Ze zeggen bijvoorbeeld op een verjaardag "we gaan naar kapperszaken kijken" en diegene heeft dan zijn mond voorbij gepraat. De behoefte om integraal op te trekken met een heel team, neemt het risico met zich mee dat een operatie faalt. Er hoeft maar één iemand z'n mond voorbij te praten.'*

Een aparte categorie die aandacht kan behoeven, zijn deelnemingen van gemeenten. Een respondent vraagt aandacht voor integriteitsissues die daaromheen kunnen ontstaan. Overheden bezitten voor meer dan 100 miljard euro aan deelnemingen waarvan bijna een kwart door lokale overheden (CBS). Het lijkt er niet op dat kleine gemeenten veel deelnemingen hebben, maar zij kunnen bijvoorbeeld deelnemen in water(leiding)bedrijven, afvalbedrijven en vervoersbedrijven.

Meerdere respondenten denken dat er kwetsbaarheden liggen rond ICT systemen van de gemeenten. Het is hen niet altijd duidelijk wie waar toegang tot heeft. Maar de verantwoordelijken zijn daarover niet afgesproken. Eveneens is het verloop van mensen kwetsbaar. Iemand kan jarenlang geïnvesteerd hebben in contacten met allerlei stakeholders en als enige bepaalde kennis

hebben opgedaan. Mocht die persoon dan weggaan, dan maakt dat de gemeente extra kwetsbaar.

Ook zou de nieuwe omgevingswet volgens enkele respondenten de nodige risico's met zich meebrengen. Een respondent vertelt:

*' Het gaat ruimte bieden voor criminelen om tussen de gebaande paden meer ruimte op te zoeken. De omgevingswet implementatie duurt zo lang. De aandachtspanne bij gemeente is nu wat minder. Maar toen drie jaar geleden was er een 'red alert'. Het gaat misbruikt worden, criminelen gaan gewoon zoeken naar de mazen van de wet. Ik denk dat het wat is weggezakt bij gemeenten. Daar zal denk ik het een en ander misbruik van gemaakt worden. Je kan dit alleen maar met opsporing met toezicht en handhaving voorkomen. Maar als hier alleen maar meer gekort op gaat worden, dan wordt het kwetsbaar.'*

### 3.4.3. Cultuur

Alle respondenten benadrukken dat er in kleine gemeenten vooral wordt gewerkt op basis van vertrouwen. In een groot aantal kleine gemeenten is het gebruikelijk dat het bestuur dichtbij de inwoners staat en heerst een zogenoemde ons-kent-ons cultuur.<sup>31</sup> Er is sprake van kleinschaligheid in het gemeentelijk apparaat, maar ook van korte lijntjes met de bevolking. Lokale ondermijningsbeelden en RIEC's wijzen op hechte gemeenschappen waarin criminele netwerken nauw in verbinding staan met legale ondernemers, politici en bestuurders. Volgens enkele respondenten is de kans op druk vanuit de raad als geheel beperkt, maar vanuit individuele raadsleden veel groter. Ook wethouders worden genoemd als personen, die goed naar lokale belangen kunnen luisteren en relatief veel beslissingsruimte hebben.

<sup>31</sup> RIEC, 2020. Ondermijning in Gelderland. [RIEC-Rode-Draden-beeld-Gelderland-openbaar\\_KIEKUUT.pdf \(pvo-oostnederland.nl\)](#)

In een categorie gemeenten zien (legale, semilegale en criminele) plaatselijke ondernemers de lokale overheid min of meer als verlengstuk van de lokale economie. Zij zitten zelf in de raad en krijgen veel voor elkaar. Het zijn gewaardeerde ondernemers die (vaak) in kleinere gemeenten reeds veel aanzien hebben. In één politiedistrict werd in vijf gemeenten dergelijke kwetsbaarheid van het lokaal bestuur benoemd als "prominent en opvallend ondermijnd fenomeen".<sup>32</sup> In kleine gemeenten heerst het gevaar dat vanwege de 'goede relatie' men verwacht dat de vergunning wel verleend wordt.<sup>33</sup>

Verschillende (met name wat kleinere) gemeenten worstelen met cliëntisme.<sup>34</sup> Een respondent vertelt:

*'De lijntjes zijn kort, dat is een risico. In zo'n kleine gemeenschap krijg je altijd druk. Soms ook juridische druk/smaad. Dit komt omdat er ook een soort van cliëntisme is (). Iedereen heeft verschillende belangen. Bijvoorbeeld dat je als gedeputeerde invloed hebt op bepaalde processen, maar je zit ook bij de voetbalvereniging. En er moet besloten worden over iets in die omgeving. Het gaat vaak niet eens om harde omkoping (smeergeld geven) maar van "ik geef jou een vergunning omdat ik dat heel goed vind". Dat komt ook omdat ik in dezelfde groep verkeer.'*

Met name in kleine gemeenten, is de grondhouding die van vertrouwen/servicegerichtheid. Uit eerder onderzoek blijkt dat de servicegerichtheid van ambtenaren een zwakke plek is. De waakzaamheid die nodig is om ondermijning te signaleren, verhoudt zich soms moeilijk tot de wens van ambtenaren om met hun contacten mee te denken en om op hun vakgebied zaken voor elkaar te krijgen. Ambtenaren moeten enerzijds het vermogen hebben om empathie te tonen, anderzijds de alertheid en de wil om bij signalen van

<sup>32</sup> LIEC, 2019.

<sup>33</sup> Pro Facto, 2017.

<sup>34</sup> [119004\\_Lokale\\_weerbaarheid-WEB.pdf \(verwey-jonker.nl\)](#)

ondermijning te doen wat nodig is, met mogelijk schadelijke gevolgen voor de verstandhouding tussen de overheid en burgers.<sup>35</sup>

Het risico van naïviteit of onwetendheid is dat criminele praktijken en bedoeelingen niet worden herkend. Dit kan consequenties hebben omdat criminelen als het ware gaan 'shoppen'; ze bekijken waar, in welke gemeente, de kans op succes het grootst is.<sup>36</sup> Meerdere respondenten herkennen dit. Kleinere gemeenten geven aan ook last te hebben van de grote gemeenten, die strenger worden: die zouden de kleinere gemeenten in de omgeving tegelijkertijd moeten helpen om waterbedefferen tegen te gaan.

Veel respondenten geven aan dat de huidige kennis en het bewustzijn over wat kwetsbare processen zijn en hoe die te signaleren zijn, nog gering is. Er is sprake van handelingsverlegenheid. Een respondent vertelt:

*'De kans is nu wel groter op risico's, want er is maar zo kortstondig aandacht voor ondermijning geweest. Mensen zijn opgezadeld met een bril maar zijn nooit meegenomen hoe je het dan moet doen.'*

Ook wordt de algemene prestatie en -tijdsdruk door verschillende respondenten genoemd. Indien werkprocessen te strak worden ingericht, vergroot dit het risico op ondermijning. Hierdoor worden in sommige gevallen, bijvoorbeeld vanwege tijddruk of bestuurlijke druk, van boven bepaalde voorwaarden of extra controles niet uitgevoerd.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Odekerken et al, 2017, p 42.

<sup>36</sup> LIEC, 2019.

<sup>37</sup> Odekerken et al, 2021.

### 3.5. Factoren uit de omgeving

Depla (2019) schrijft in het advies 'Ondersteuning (kleinere) gemeenten bij aanpak ondermijning' aan het ministerie van BZK<sup>38</sup>, dat het erop lijkt dat kleinere gemeenten het werkterrein voor ondermijnende activiteiten worden. Een mogelijke reden daarvoor is het toenemend aantal leegkomende agrarische bedrijfsgebouwen, die het buitengebied een aantrekkelijker werkgebied maken voor criminelen. Maar ook de stevigere aanpak in de grotere steden, is een reden. Dit laatste wordt ook door meerdere respondenten benoemd, en er wordt de grotere gemeenten gevraagd hier aandacht voor te hebben. In gemeenten kunnen vaak risicogebieden worden aangewezen die maken dat een gemeente extra kwetsbaar is. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijventerreinen, recreatieplekken, jachthavens of boerenbedrijven.

*'Een recreatiepark in een kleine gemeente wordt door respondenten bestempeld als een vrijplaats. Het park is nooit goed van de grond gekomen. Het verpauperde omdat mensen de huisjes opkochten en verhuurden aan arbeidsmigranten en prostituees. Er zijn vermoedens van hennepteelt en -handel en er zijn gestolen goederen aangetroffen. Het park is een onveilige omgeving; vrouwen voelen zich er onveilig. Er verblijven criminelen die uit het zicht willen blijven'.<sup>39</sup>*

Respondenten bekrachtigen deze observatie en geven eigen voorbeelden. Vaak is slechts in RIEC verband hier tegen op te treden. Speciale fysieke omstandigheden betreffen:

- De ligging vlak naast een grote stad, aan een snelweg of aan de grens;
- De aanwezigheid van voorzieningen als een vliegveld of (zee)haven;
- De omstandigheid van een eiland.

<sup>38</sup> document (eerstekamer.nl).

<sup>39</sup> LIEC, 2019, p. 17.



Enkele respondenten signaleren nog kwetsbaarheden vanuit de omgeving waar te weinig aandacht voor zou zijn:

1. Vastgoedtransacties. Twee respondenten vertellen:

*'Specifieker worden onroerend goed transacties vaker niet, dan wel bekeken. De meeste controle zit relatief bij de vergunningen en subsidiekant. Bij aanbestedingen is men minder bezig met ondermijning.'*

*'Aandacht voor vastgoedtransacties gebeurt wel door middelgrote en grote gemeenten. Bijvoorbeeld in Amsterdam, onderzoek naar erfpachtconstructies.'*

2. Personen die misbruik maken van subsidieregelingen/voorzieningen. Bij het oprollen van een bedrijf door de FIOD bleek dat de gemeente dit bedrijf in het verleden meerdere subsidies had toegekend. Ook zijn er regelingen waarvan bekend is dat ze fraudegevoelig zijn. Bijvoorbeeld bij de Wmo of andere regelingen in gemeenten. Criminelen maken bewust gebruik van deze regelingen. Een respondent vertelt:

*'Je maakt misbruik ergens en daarna gaan ze weer naar een andere gemeente.'*

# 4 Bestaand uitvoerend beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het huidige bestaande beleid dat gericht is op het signaleren en/of verbeteren van kwetsbare processen. Achtereenvolgens beschrijven we de instrumenten (4.1), tekortkomingen in het huidige beleid (4.2), wat nodig is om als gemeente weerbaar te worden (4.3) en de aanbevelingen die respondenten hebben genoemd (4.4).

## 4.1. Instrumenten

Gemeenten hebben verschillende instrumenten om kwetsbare processen te signaleren en versterken. Allereerst is er de 'Wet bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur', kortweg de wet Bibob. Deze wet dient om overheden te beschermen tegen het (onbewust) faciliteren van criminele activiteiten. De wet biedt de mogelijkheid om de aanvragers van of betrokkenen bij subsidies, contracten, vastgoedtransacties en vergunningen te toetsen op hun integriteit. De financiën, relaties en strafbladen van de desbetreffende personen of bedrijven worden dan onderzocht.<sup>40</sup>

Met de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) wordt het basisniveau voor informatiebeveiliging beschreven. De BIO wordt gehanteerd binnen de Nederlandse overheid, door het Rijk, Gemeenten, Waterschappen en Provincies. Gemeenten worden verder op dit moment ondersteund via onder andere het Ministerie, de VNG, provincies en de RIEC's. Er zijn leerkringen (zoals de

<sup>40</sup> Van Raalte, 2020,

Leerkring Lokaal Weerbaar Bestuur<sup>41</sup>, afspraken op provinciaal niveau (zoals de Flevolandse en Brabantse norm) en de Informatiebeveiligingsdienst (IBD). Ook zijn er websites als [www.veiligepubliekdienstverlening.nl](http://www.veiligepubliekdienstverlening.nl), [www.weerba-reoverheid.nl](http://www.weerba-reoverheid.nl), [www.kennisplatformondermijning.nl](http://www.kennisplatformondermijning.nl), [www.weerbaarbestuur.nl](http://www.weerbaarbestuur.nl) en die van het CCV. Instrumenten zoals de Handreiking 'Kwetsbare werkgebieden en processen' van de VNG (2021) kunnen gemeenten helpen met het signaleren van kwetsbare processen. Er zijn ook allerlei weerbaarheidsscans.

Tijdens de interviews worden voorbeelden genoemd van wat momenteel gedaan wordt om kwetsbare processen te signaleren dan wel te versterken. Zoals: onderzoeken naar het in kaart brengen van kwetsbare functies/processen, het geven van trainingen aan medewerkers Burgerzaken, Werkgroepen identiteitsfraude en provinciale weerbaarheidsnormen, zoals de Brabantse en Flevolandse norm Weerbare overheid. Een respondent vertelt over deze normen:

*'Het gaat dan bijvoorbeeld om bewustwording in de organisatie, de informatiepositie, de veilige werkomgeving, communicatie etc.. Het gaat om concrete handvatten voor gemeenten. Het idee is als we allemaal aan deze norm voldoen, dat als ondergrens hanteren, zijn de dijken overal even hoog en dan krijgen criminelen in Brabant/Zeealand overal dezelfde behandeling en komen ze nergens binnen. Hier passen ook kwetsbare processen in. Als provincie proberen we een bijdrage te leveren, voor gemeenten maar ook voor CvdK.'*

<sup>41</sup> Het Verwey-Jonker Instituut begeleidt deze Leerkring.

Andere voorbeelden van maatregelen die respondenten noemen, zijn screeningprofielen van medewerkers, applicatiebeheer, integriteitsverklaring, VOG, sterke relatie tussen CdK – burgemeester en provincie, regionale samenwerking zoals RIEC/Taskforce, integriteitscoördinator, Regiodeal (een integraal controle team), Dommelstroom interventieteam (actieteam tegen ondermijning)<sup>42</sup> en het regionaal inhuren van een boa.

Opvallend is dat één gemeente de korte lijnen en het 'ons-kent-ons' gehalte in haar gemeente niet als kwetsbaar proces aanduidt, maar juist benut als positief mechanisme. Het versterkt namelijk de interne sociale controle:

*'Korte lijnen zijn bij ons juist een voordeel. Een oogje dichtknijpen is bij ons niet aan de orde. Zijn we veel te klein voor. Soms helpt het ons door die korte lijnen te hebben dat je ook afspraken kan maken met die ondernemer. Ik ken heel veel mensen. Maar ik moet wel alert zijn als ik een signaal krijg van iemand van wie ik ken. Dat je daar ook goed op reageert...Je kan alles mooi opschrijven en scheiden, maar de werkelijkheid is organischer dan dat. Doordat je elkaar kent kan het juist ook een oplossingsstrategie zijn. Het kan ook een pré zijn. De werkelijkheid zit in soft controls. Ons-kent-ons is ook juist een soort sociale controle.'*

In bijlage 2 hebben we een overzicht opgenomen waarin verschillende weerbaarheidsscans worden beschreven.

42 Dommelstroom Interventie Team tegen ondermijnende criminaliteit | Ondermijning | ed.nl

## 4.2. Tekortkomingen in huidige beleid

Depla (2019) benadrukt dat er nog veel werk aan de winkel is bij met name kleine gemeenten om kwetsbare processen te signaleren en versterken. De kosten lopen naar verhouding fors op bij deze gemeenten wat als gevolg kan hebben dat er geen of onvoldoende maatregelen genomen worden. Verder constateert Depla dat er sprake is van gebrekkige juridische expertise en hoge procedurekosten. Meerdere respondenten geven eveneens aan dat er in de praktijk nog een aantal tekortkomingen zijn. Alle respondenten noemen het gebrek aan capaciteit en expertise waardoor het simpelweg niet mogelijk is om (voldoende) maatregelen te nemen (zie ook 3.4). Meerdere respondenten noemen dat ze niet altijd goed zicht hebben op wat kwetsbare processen zijn. Binnen hun gemeenten is er bijvoorbeeld geen of nauwelijks aandacht voor wat deze processen zijn, wat ze inhouden en überhaupt hoe je als gemeente hier weerbaar tegen kan worden. De scans zijn volgens veel respondenten nog niet concreet en praktisch genoeg. Dit komt ook naar voren uit eerder onderzoek naar de toepasbaarheid van de scans waarin staat:

*'Er is bij gemeenten behoeften aan concrete handvatten om kwetsbare processen en functies in kaart te brengen. De urgentie is groot. Daardoor ontstaan nu tegelijkertijd verschillende initiatieven. Die bieden gemeenten voldoende keuzeruimte, als de kennis goed ontsloten wordt voor andere gemeenten.'*<sup>43</sup>

43 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de toepasbaarheid van de scans bijlage 2.

Verschillende respondenten vertellen het volgende over de scans:

*'Het zit met name op de uitvoering. Iedere gemeente staat wel open om een scan te doen. Maar ja, dan krijg je het rapport met aandachtspunten. Opvolging is lastig. "Ik zit mijn eigen aanbevelingen te doen in de gemeente". 'Nadelen scans: Ze vragen naar de kennis van managers of directeuren. Soms weet je zelf niet of je kwetsbaar bent.'*

*'Bijvoorbeeld TNO heeft een tool ontwikkeld voor spookbewoning, voor het voorspellen van crimineel gebruik vastgoed. Waar het aan ontbreekt is dat iemand het oppakt en dus een landelijk convenant maakt. Je hoeft dus niet allemaal het wiel opnieuw uit te vinden. Iedere gemeente moet zelf dan uitvinden, met energieleveranciers gaan praten etc.'*

Meerdere respondenten vertellen ook over mankementen rondom de wet Bibob. Twee respondenten:

*'Met de Bibob kan veel. Gemeenten hebben daarmee een tool, maar het blijkt soms lastig om daar goed mee om te gaan. Goede termijnen worden bijvoorbeeld niet aangehouden of er worden ondanks landelijk advies geen beslissingen genomen. Er worden externen ingehuurd maar als gemeente verlies je de zicht op hoe het proces precies verloopt en dan bouw je zelf geen kennis op. Soms vraag je je ook af of deze externen wel de goede expertise hebben.'*

*'Het succes van Bibob is kwetsbaar. Er is een probleem van expansiedrift in relatie tot uitvoeringsomvang. Je ziet gemeenten die trekken een grote broek aan. Er worden mooie plannen geschreven. A) je loopt voor de troepen uit. Maar B) je maakt jezelf ook wel kwetsbaarder. Het kan dus een persvers effect hebben.'*

Twee respondenten vertellen dat de meldingsbereidheid en het weten waar je überhaupt een melding kan doen nog niet altijd goed geregeld is.<sup>44</sup>

Sommige respondenten noemen ook dat ze vanuit het Ministerie van BZK een stevige regierol en heldere visie missen. Het veld wordt als erg versnipperd gezien, waarbij vrijblijvendheid op de loer ligt. Het ministerie zou die vrijblijvendheid moeten bestrijden. Het zou scherper aan de wind kunnen varen bij het interpreteren van de mogelijkheden rondom privacykwesties en goede voorbeelden moeten geven. Tegelijkertijd willen gemeenten ook autonoom zijn. Dit is een klassiek dilemma. In paragraaf 4.4 komen we nog terug op wat respondenten zeggen over de regierol en visie.

Ten slotte is er weliswaar toenemende aandacht voor het weerbaarder maken van de organisatie. Dit gebeurt doorgaans door één persoon of een klein team verantwoordelijk te maken voor deze taak. Echter, er is nog onvoldoende bewustwording van het belang van het verhogen van de weerbaarheid en daarmee wordt nog te weinig prioriteit gegeven aan het weerbaarder maken van de organisaties.<sup>45</sup> Ook de respondenten vertellen dat deze bewustwording nog niet bij iedereen is doorgedrongen.

44 Onderdeel van het programma Weerbaar Bestuur is het project 'Verhogen meldingsbereidheid en registratie organisatiebreed'.

45 Broekhuizen & De Wildt, 2022.

### 4.3. Wat is nodig om gemeenten weerbaarder te maken?

In de literatuur is veel te vinden over wat nodig is om gemeenten weerbaarder te maken. In de volgende paragraaf (4.4) worden de aanbevelingen beschreven die door respondenten zelf zijn benoemd.

#### 4.3.1. Advies Depla en rapport 'Lokale integriteitssystemen'

In het advies van Depla (2019) worden aanbevelingen gedaan. Voor een effectieve aanpak van ondermijning zouden gemeenten een integraal beleid moeten voeren dat door samenwerkende afdelingen wordt opgepakt. Elke gemeente moet een integraal beveiligingsplan<sup>46</sup> maken waarvan de veiligheid van de ambtsdragers (bestuurders en ambtenaren) een belangrijk onderdeel is.<sup>47</sup>

Depla adviseert tevens om een expertiseteam samen te stellen dat op verzoek of op afroep in het land kan worden ingezet. Dit team heeft als taak om een methodiek en een scan te ontwikkelen waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande kennis en expertise, zoals de QuickScans bestuurlijke weerbaarheid die enkele RIEC's hebben ontwikkeld en het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO).

46 Elementen die zo'n plan zou moeten bevatten zijn: fysieke beveiliging, protocol "belaagd bestuurder", beveiliging van informatie, beveiligen van personeel en de waarborging van de continuïteit van de organisatie.

47 In de recente Kamerbrief (14 maart 2023) 'Voortgang Programma Weerbaar Bestuur' kondigt Minister Slot aan om de veiligheid van decentrale bestuurders te vergroten door de huidige Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers, die op dit punt sinds begin 2021 van kracht is, uit te breiden en te verbeteren. Hierbij zal een uitgebreider pakket aan preventieve beveiligingsmaatregelen van decentrale bestuurders worden aangeboden op basis van maatwerk. Het doel van de voorgestelde aanpak is om hun veiligheid rondom hun woonsituatie te verhogen en de inzet van benodigde beveiligingsmaatregelen buiten de politieke sfeer te plaatsen (pdf (overheid.nl)).

Voor complexe zaken is ondersteuning door landelijke expertise noodzakelijk om handhavingprojecten met grote impact tot een goed einde te kunnen brengen. Het is wenselijk dat er een landelijke financiële ondersteuning komt voor gemeenten die langdurige complexe juridische procedures voeren. aldus Depla<sup>48</sup>:

*'Gemeenten zouden ondersteuning door de deskundigen en een financiële bijdrage dienen te krijgen voor het op niveau brengen van de organisatie. Kleinere gemeenten waarbij uit de "lokale ondermijningsbeelden" volgt dat de gemeente met prioriteit een integraal veiligheidsbeleid moet gaan voeren, krijgen voorrang. Gezien het belang van een goede regionale samenwerking krijgen ook gemeenten prioriteit die het in de regio samen willen oppakken. Een voorwaarde is dat de gemeente zelf 20% van de kosten bijdraagt omdat anders het risico te groot is dat de aanpassingen in de werkwijze van een gemeente onvoldoende gedragen wordt door de eigen organisatie. Daarom is het bovendien een voorwaarde dat de gemeentesecretaris een actieve voortrekkersrol speelt.'*<sup>49</sup>

Ook zou de wet Bibob efficiënter kunnen. Een van de genoemde opties is een (landelijk) register waardoor gemeenten niet dubbel werk hoeven te doen of het OM niet onnodig hoeven te belasten. Betere bestuurlijke rapportages van de politie zouden hierbij helpen.<sup>50</sup>

In het rapport 'Lokale integriteitssystemen' wordt gepleit voor meer sturing en een betere ondersteuning van gemeenten door het ministerie:<sup>51</sup>

48 Onderdeel van het programma Weerbaar Bestuur is het project '(Verkenning) landelijk steunpunt bij complexe juridische procedures'. Dit onderzoek loopt momenteel.

49 Depla, 2019, p.8.

50 [blg-906584.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

51 [Rapport lokale integriteitssystemen 18.01.2021 \(tweedekamer.nl\)](#).

*'De rol die BZK kan vervullen, bijvoorbeeld ten aanzien van het agenderen, stimuleren en monitoren van (de implementatie van) lokaal integriteitsbeleid, moet gekoesterd worden vanuit de wetenschap dat met name gemeentelijke organisaties vatbaar zijn voor integriteitsschendingen.*

*Dat geldt zeker voor kleine gemeenten die, anders dan de grote steden, over aanzienlijk minder middelen en mogelijkheden beschikken om zelf voldoende zorg te dragen voor integriteit(sbeleid). Het gezamenlijk met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ondersteunen van kleinere gemeenten door bijvoorbeeld het organiseren en faciliteren van samenwerking tussen kleinere gemeenten is relevant. Daarnaast zijn wij van mening dat het ministerie - met enige regelmaat en op gepaste wijze - externe druk op gemeenten zou moeten uitoefenen om de aandacht voor integriteit op lokaal niveau levend te houden. Verder zouden gemeenten door het ministerie bijvoorbeeld kunnen worden gestimuleerd om het beoordelingskader voor lokale integriteitssystemen dat in dit rapport is geschetst, te gebruiken voor 'zelfstudie' of 'evaluatie', met als doel zelfreflectie: heeft de gemeente op orde wat er heden ten dage verwacht mag worden van een effectief integriteitsbeleid en -systeem?'*

#### 4.3.2. Vijf dimensies

In de literatuur worden de volgende vijf dimensies onderscheiden, die tezamen een gemeente weerbaar moeten maken:

1. **Inzicht en bewustzijn moet breed aanwezig zijn.**

Het bewustzijn van de mogelijke aanwezigheid van criminele activiteiten en van wat mogelijke kwetsbaarheden in de uitvoering van taken zijn, dient breed in de organisatie gedragen te zijn.

2. **Bestuurlijke borging.**

Integriteit en weerbaarheid van de organisatie dient als bestuurlijke prioriteit gelabeld te worden, naast de prioriteit voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit (portefeuille binnen het college, beleid geformuleerd, middelen beschikbaar).

3. **Organisatorische borging.**

Bij organisatorische borging gaat het om de volgende onderdelen:

- Zicht en grip te hebben op kwetsbare werkprocessen door het vastleggen van protocollen en werkprocessen. Hierdoor blijft een gemeente niet alleen vanuit bedrijfsmatig oogpunt of vanuit het oogpunt van dienstverlening 'in control' maar wordt er ook zicht en grip gehouden op mogelijke integriteitsrisico's.
- Weerbaarheid in de organisatie moet worden geborgd: medewerkers voelen zich in dat geheel voldoende gesteund door de organisatie. Bepaalde functies dienen verankerd te zijn en er moet structuur zijn binnen de organisatie waarin signalen van ondermijning kunnen worden gemeld en worden opgepakt. Voor het borgen van de weerbaarheid zijn de volgende functies in de organisatie van belang:



- Het organisatieonderdeel Openbare orde en veiligheid heeft voldoende kritieke massa. Deze functie heeft een directe lijn naar de burgemeester en haakt voor wat betreft opvolging van signalen aan bij de hele organisatie.
- Een belangrijk instrument voor een gemeente om te voorkomen dat criminelen onbedoeld worden gefaciliteerd, is het uitvoeren van een Bibob-toets. Daarvoor moet er in de organisatie een voorziening zijn met voldoende kritieke massa en doorzettingsmacht (consequentie inzet instrument).
- Er moet – naast de leidinggevende – een onafhankelijke vertrouwenspersoon zijn waar medewerkers terecht kunnen voor integriteitskwesaties.
- Vanuit P&O/HRM wordt weerbaarheid van de organisatie en medewerkers actief bevorderd.
- Er dienen beheersmaatregelen getroffen te worden die de weerbaarheid borgen en de processen minder vatbaar maken voor ongewenste beïnvloeding door criminelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om:
  - Identificatie van kwetsbare functies en beleid daarop (screening, voorkomen eenpitters, functiescheiding roulatie, vierogen-principe);
  - De borging van de informatieveiligheid, vooral de technische voorzieningen en autorisaties.
  - Persoonlijke waarborgen. Een weerbare organisatie stelt ook eisen aan kennis, vaardigheden en competenties van medewerkers. Of medewerkers voldoende weerbaar zijn kan worden afgemeten aan de volgende zaken:
    - De medewerkers zijn in relatie tot ondermijning goed geïnformeerd over mogelijke kwetsbaarheden en risico's in het werk dat ze doen;
    - Medewerkers moeten kennis hebben van de gedragslijnen die in verband daarmee gelden;
    - Medewerkers zijn in staat signalen die kunnen duiden op criminele intenties of activiteiten te herkennen;
    - Medewerkers zijn voldoende in staat om ongewenste beïnvloeding te weerstaan.

- Medewerkers worden voldoende ondersteund, getraind en geïnformeerd over de mogelijke risico's van ondermijning in hun werk. Vervolgens worden de bevindingen daarover gepresenteerd.

#### 4. Normen en waarden.

Een organisatiecultuur die open is voor wat betreft integriteit, maar ook duidelijke normen stelt. Integriteit bewaren, is een belangrijke voorwaarde voor een weerbare organisatie. Dat houdt in dat spelregels die gelden voor aanbestedingen, het omgaan met vertrouwelijke informatie, het verwerken van persoonsgegevens, gelijke behandeling van gelijke gevallen bij toezicht en handhaving, geen voorkeursbehandeling voor vrienden en bekenden etc. in acht worden genomen. Hoe kijken medewerkers tegen deze waarden en normen aan, hoe ervaren zij dat bestuur en management met die waarden en normen omgaan, hoe typeren zij de cultuur binnen de organisatie en voelen ze zich voldoende veilig om eventuele integriteitsschendingen ter sprake te brengen?

#### 5. Handelen.

Een handelen gericht op het ook feitelijk melden én oppakken van signalen die kunnen duiden op ondermijning of integriteitsschendingen. Weerbaar zijn, is ook weerbaar doen. Wat is het (zelf)beeld van de organisatie als het gaat om integer handelen, het melden van signalen die kunnen duiden op criminele intenties en het door de gemeente (actief) optreden bij dergelijke signalen en bij mogelijke integriteitsschendingen?<sup>52</sup>

52 Pro Facto, 2020.

### 4.3.3. Leren van elkaar

Er kan veel van elkaar geleerd worden als het gaat over hoe om te gaan met kwetsbare processen. In het rapport 'Weerbaar Zuid-Holland' van het Verwey-Jonker Instituut<sup>53</sup> zijn verschillende lessen opgehaald in de provincies Brabant en Zeeland ten aanzien van het weerbaarder worden met betrekking tot kwetsbare processen:

#### 1. Interne bewustwording

- Zorg voor politieke en ambtelijke steun.
- Wijs ambassadeurs aan.
- Ontwikkel perspectieven.
- Sluit training en voorlichting aan op de doelgroep.
- Werk 'bottom-up'.
- Zorg dat medewerkers weten waar ze heen moeten.

#### 2. De toegevoegde waarde van de provincie

- Bibob: verbeter het imago van de wet Bibob.
- Toezichthouders in het buitengebied
  - Verzamel informatie in het buitengebied.
  - Train medewerkers die in de buitengebieden actief zijn.
- Aanjagen van de aanpak ondermijning
  - Draag zorg voor de vorming van een gedeelde strategie met alle partners.
  - Spring bij om gemeenten uit de wind te houden.

#### 3. Bevorder de bewustwording onder externe partijen

Met name aandacht voor *bewustwording* en het creëren van *urgentie* is essentieel.

### 4.3.4. Het belang van bewustwording en urgentie

Het vergroten van bewustzijn bij medewerkers krijgt steeds meer aandacht. Ook juist bij die medewerkers die denken nooit in aanraking te komen met ondermijning. Respondenten vertellen vaak dat medewerkers zeggen '*dat gebeurt hier niet*'. Deze grondhouding van medewerkers speelt een belangrijke rol. Je moet er van uit gaan dat het wel gebeurt en dan de vraag stellen hoe je ermee wil omgaan. Je kunt werken vanuit vertrouwen/servicegerichtheid, maar ook met een zekere alertheid om ook te signaleren.<sup>54</sup> Er is een duidelijke behoefte bij meerdere respondenten om goed zicht te hebben op wat kwetsbare processen inhouden (en wat dit betekent voor ondermijning). Juist ook bij medewerkers die zich niet met veiligheid als kerntaak bezighouden. Door het vergroten van kennis en bewustwording kan de handelingsverlegenheid worden verminderd.

Het is zinvol om te werken met praktische voorbeelden zodat medewerkers ook weten waar ze op moeten letten. In de literatuur worden hier al verschillende voorbeelden genoemd. Bijvoorbeeld via training, voorlichting maar ook door het organiseren van themabijeenkomsten.<sup>55</sup> In het onderzoek 'Lokale weerbaarheid gemeenten' van het Verwey-Jonker Instituut worden de volgende acties beschreven om meer bewustzijn en prioriteit te creëren:

- Zorg voor commitment van directie, gemeentesecretaris en bestuur.
- Zoek medestanders – mede-aanjagers –, zodat je niet als enige verantwoordelijk bent.
- Bespreek en leer van actuele situaties, zoals ernstige incidenten elders in het land waarvan het voorstelbaar is dat het de gemeente ook kan overkomen.
- Lever maatwerk om bij elke afdeling bewustzijn en prioriteit te creëren.

<sup>54</sup> Odekerken et al., 2021.

<sup>55</sup> 120260\_Weerbaar\_Zuid-Holland-WEB.pdf (verwey-jonker.nl)

<sup>53</sup> Zie 2.3 in 120260\_Weerbaar\_Zuid-Holland-WEB.pdf (verwey-jonker.nl)

- Gebruik concrete voorbeelden in communicatie met medewerkers: zowel om risico's aan te tonen als om successen te ventileren.
- Start een programma of project weerbaarheid. Start dit programma of project met een evenement, zoals een weerbaarheidsfestival, om het thema goed op de kaart te zetten. Hierbij is het wel aan te bevelen om voor borging van het programma binnen de reguliere lijn te zorgen aangezien afhankelijkheid van incidentele gelden een programma kwetsbaar maakt.
- En herhaal een dergelijk evenement of actie gericht op bewustzijn met enige regelmaat. Op specifieke thema's zijn specifieke bewustzijnsacties mogelijk, denk bijvoorbeeld aan het inhuren van 'mystery guests', die kijken hoe ver ze de organisatie binnen kunnen dringen en daarbij gevoelige informatie proberen te verzamelen. Het terugkoppelen van bevindingen draagt bij aan het bewustzijn.<sup>56</sup>

Daarnaast is het van belang dat er een zekere urgentie wordt gecreëerd. In het onderzoek Lokale weerbaarheid gemeenten van het Verwey-Jonker Instituut worden de volgende acties beschreven:

- Medestanders in de gemeente zoeken die met ditzelfde dilemma worstelen.
- Met HR praten over dit vraagstuk.
- Sparren met een vertrouwenspersoon die een geheimhoudingsplicht heeft.
- Het doen van een risicoanalyse; een overkoepelend beeld schetsen, voorbij één incident of één casus. Hiermee kan het beeld van de ernst van de problematiek verscherpt worden.
- Inzetten op het bespreekbaar maken van cliëntelisme, bijvoorbeeld in interne bewustwordingssessies. Denk aan de organisatie van een heisessie waarbij kan worden gepraat over bewustwording en de schadelijke gevolgen van cliëntelisme.
- In gesprek gaan met externe partijen die mogelijk een rol kunnen spelen in het bespreekbaar maken van de problematiek, denk aan: het Huis voor

Klokkenluiders, een Provinciale Werkgroep Integriteit (hier zou het dan bijvoorbeeld kunnen gaan om een gemeentelijk overleg) en het Netwerk Weerbaar Bestuur.

Tot zover zijn enkele belangrijke aspecten genoemd die relevant zijn voor het signaleren en versterken van kwetsbare processen. Nu volgt een aantal aanbevelingen van respondenten, die we tijdens de diepte-interviews hebben opgehaald.

## 4.4. Aanbevelingen van de respondenten

### 4.4.1. Geld en budget

Tijdens de diepte-interviews hebben we respondenten gevraagd naar concrete aanbevelingen. Alle respondenten noemen extra capaciteit en budget. Hieronder enkele citaten van respondenten die iets over het inzetten van extra capaciteit zeggen:

*'Je ziet het nu overal, overal zijn te weinig mensen. Ook bij politie etc. Ook de gelden in de drugsindustrie, dat heeft te weinig aandacht gehad. Komt nu allemaal op een heel ongelukkig moment samen. Het is de uitdaging om te kijken hoe gaan we dat slimmer én anders gaan doen met de mensen die we nu wél hebben. De uitdaging zit op samenwerken. Logisch dat het bij een kleine gemeente niet overal perfect is geregeld (vier-ogenprincipe of meerdere personen), maar organiseer het dan wel zo dat ze in gezamenlijkheid een bepaalde weerbaarheid kunnen opwerpen tegen kwaad van buiten.'*

*'Extra het belang inzien van toezichthouders. Extra oren en ogen in het buitengebied zijn cruciaal.'*

*'Wij hebben gewoon extra handjes nodig. Je hebt maar een paar paardenkoppen. Er zijn meer toezichthouders nodig.'*

<sup>56</sup> 119004\_Lokale\_weerbaarheid-WEB.pdf (verwey-jonker.nl)

Ook geven veel respondenten aan dat het nodig is om meer geld te krijgen. Hieraan zit wel een aantal randvoorwaarden. Het gaat bijvoorbeeld om het geven van een structurele vergoeding (dus niet eenmalig of projectgebonden dat na een aantal jaar ophoudt waarbij het voorbeeld van VPT wordt genoemd) met duidelijke indicatoren. Ook is het van belang om het geld specifiek te reserveren voor ondermijning omdat het anders in een grote pot verdwijnt.

Een andere respondent vertelt:

*'Gemeenten gelabeld geld geven voor het werk aan ondermijning.'*

#### 4.4.2. 'Andere oplossingen'

Tijdens het gesprek is respondenten gevraagd naar 'andere' oplossingen dan de veelgehoorde maatregelen zoals extra capaciteit en meer budget. De concrete maatregelen die gemeenten, provincies en RIEC's hebben genoemd, zijn onder te verdelen in de volgende vier thema's:

1. Vergroten van bewustzijn over kwetsbare processen.
2. Vergroten van kennis over kwetsbare processen.
3. Faciliteren vanuit het Rijk/RIEC's/provincies.
4. Praktische instrumenten.

Hieronder beschrijven we beknopt de genoemde maatregelen per thema met hier en daar een citaat van een respondent.

##### 1. Vergroten van kennis over kwetsbare processen

Het eerste thema richt zich op aanbevelingen om de kennis over kwetsbare processen te vergroten. Om die kennis te vergroten, noemen respondenten een aantal verschillende maatregelen:

- Het organiseren van bijeenkomsten, trainingen en workshops met casuïstiek over kwetsbare processen voor ondermijning, ook gericht op het voorkomen van handelingsverlegenheid.

Dit kan enerzijds gaan om algemene informatie over wat die kwetsbare processen inhouden maar ook specifiek worden ingezoomd op bijvoorbeeld subsidies of informatiedeling. Twee respondenten zeggen als volgt:

*'Laat de RIEC/LIECS aan de slag gaan met een A4je per proces. Waar zitten ze? Wat kan je ermee? Ga niet gemeenten weer opnieuw bevragen, maar bij RIEC/LIECS zit die kennis.'*

*'Bewustwordingscampagne maar ook expertisetraining. Dat sommige mensen bijvoorbeeld naar hier komen. Maar zou ook lokaal kunnen, maar soms merk je wel dat er dan iemand komt maar dat die niet durft door te pakken doordat ze niet de expertise hebben binnen de gemeente. Bijvoorbeeld trainingen om medewerkers signalen te laten herkennen en hoe ze ook daadwerkelijk moeten optreden. Dus niet alleen instrumenten krijgen maar ook handvatten krijgen van "hoe doen je dat nou".'*

- Een goed zichtbare en gepositioneerde 'Weerbaarheidscoördinator' in het leven roepen.

Het kan bijvoorbeeld een 'nieuwe' functie worden. Het is belangrijk om hierbij ook aandacht te hebben voor het borgen en implementeren. Een respondent vertelt:

*'Misschien zijn we toe aan een nieuwe functie bijvoorbeeld een weerbaarheidscoördinator. Die het hele palet overziet en dat blijft aanjagen en ondersteunen. Anders blijft het teveel, we doen wat meer op Bibob, of vakantieparken of we moeten daar wat meedoen. Dat is allemaal los en niet in een groter geheel met iemand die het overzicht heeft.'*

- Expertpools inzetten bij RIEC, provincie of nationaal.

Het is hierbij volgens respondenten belangrijk dat deze expertpools algemeen bekend zijn zodat ze goed zijn te vinden. In de gesprekken wordt een landelijk expertiseteam ook ondersteund (zoals geopperd door Depla), maar regionale samenwerking wordt veel vaker benoemd.

- Informatie ophalen bij vertrouwenspersonen.  
Het gaat om mensen die dichtbij de gemeenschap zitten zoals Dorpsbelangen. Door in contact te zijn met de 'juiste' mensen kan veel informatie en kennis worden opgehaald.

## 2. Vergroten van bewustzijn over kwetsbare processen

Het tweede thema is gericht op het vergroten van bewustzijn over kwetsbare processen. Dit hangt nauw samen met het eerste thema. Respondenten noemen ook hier weer verschillende maatregelen:

- Een stevige (aanjagende)rol van een gemeentesecretaris/ burgemeester/ college B&W.

Dit helpt bij het creëren van urgentie (en tegelijkertijd ook bewustzijn).

- Het verspreiden van een heldere visie op kwetsbare processen waarbij het adagium is "iedereen kan ermee in aanraking komen".

Niet alleen ambtenaren OOV kunnen te maken krijgen met kwetsbare processen. Het is belangrijk dat alle lagen hiervan doordrongen zijn.

- Belang van een gedeeld normbesef binnen de gehele organisatie.

Hierbij is het tevens belangrijk dat er goed gekeken wordt naar welke mensen in dienst zijn bij de gemeenten waarbij ook aandacht is voor de omstandigheden waarin zij verkeren. Een respondent zegt:

*'Neem goede mensen aan, laat ze de eed afleggen, het werk moet ook een beetje een roeping zijn.'*

- Zorg dat je aandacht hebt voor het 'ons-kent-ons' principe en de gevolgen die met name in kleine gemeenten spelen.

Respondenten noemen verschillende manieren hiervoor:

- Het is belangrijk om in de (bestaande maar ook nieuwe) protocollen te kijken of er ruimte is voor nauwe banden tussen mensen en mogelijke belangenverstrengeling.
- Informatie wordt op de werkvloer snel informeel gedeeld. Dit kan onwettelijk zijn, gevaar opleveren en de handhaving dwars zitten. Protocollen en het bewustzijn van het belang daarvan moet breed gedeeld zijn.
- Naast dat het 'ons-kent-ons' principe als risico wordt gezien, geeft één gemeente aan dat het juist een positief mechanisme is. Het kan benut worden voor het versterken van de interne sociale controle. Doordat iedereen elkaar bijvoorbeeld kent, kan iedereen elkaar ook goed in de gaten houden en kan je onderling ervoor zorgen dat er een open werkklimaat is waarin over kwetsbare processen wordt gesproken.

## 3. Faciliteren vanuit het Rijk/RIEC's/provincies

Het derde thema is gericht op wat het Rijk, RIEC's en/of provincies kunnen betekenen voor gemeenten. Ook hier worden weer verschillende aanbevelingen genoemd.

- Meer sturing en een heldere visie.

Meerdere respondenten geven aan dat zij een rol zien voor het Rijk (BZK). Ze zouden graag meer sturing zien én een heldere visie. Bijvoorbeeld ten aanzien van de rol die het ministerie kan spelen met betrekking tot de samenwerking tussen gemeenten, RIEC's en provincies en het delen van informatie onderling.

Twee respondententzen zeggen:

*'Er wordt op heel veel tafels over zelfde onderwerpen gesproken. BZK, J&V en VNG. Ging ook over Veilige Publieke Taak bijvoorbeeld. Ook bij provinciaal overleg werd gesproken dat provincies een voortrekkersrol moeten hebben. Dan denk ik aan ene kant, wij doen dat ook al, doen we allemaal hetzelfde. Belangrijkste is om het samen goed te doen, dus niet om concurrentie te krijgen. Het is belangrijk om dat wat meer strategisch vanuit het Rijk te doen.'*

*'BZK, ervaar de praktijk. Kom eens naar de gemeente .... Dan heb je een beeld hoe iets eruit ziet en hoe het in de praktijk werkt. Sommige gemeenten hebben ook goede dingen bedacht. Dus het is belangrijk om van elkaar te leren.'*

- Hoe anders doen: out-of-the box denken ten aanzien van betere informatiedeling.

Bijna alle respondententzen noemen het vergemakkelijken van de informatiedeling. Zowel formeel als informeel. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vergemakkelijken van de informatiedeling tussen (buurt)gemeenten:

*'Informatie uitwisseling tussen gemeenten. Nu alleen mogelijk als iets al een integrale casus is.'*

Ook zou het gaan om informatiedeling met betrekking tot de wet Bibob:

*'Informatiedeling rond Bibob nog verder vergemakkelijken.'*

Respondententzen vragen zich af of het niet zinvol is om het landelijk vast te leggen waarbij het ministerie een belangrijke rol kan spelen. Twee respondententzen vertellen:

*'Veel gemeenten stoeien met de vraag hoe zij informatie vastleggen hoe ondermijningscasuïstiek hun raakt. Je kunt niet alles op harde schijven zetten die door anderen collega's kunnen worden gelezen. Waarom niet één informatie knooppunt systeem. Waar alle gemeenten toegang op hebben. Kan landelijk worden ontwikkeld, voor alle gemeenten hetzelfde.'*

*'Als gemeenten casuïstiek willen bespreken, dan mag de informatie niet zomaar worden gedeeld. De data worden verzameld en bewaard met doelbinding. Er moeten nevendoelen worden opgenomen zoals 'openbare orde beschermen' of 'tegengaan ondermijning'. Voor elke gemeente moet het worden nagegaan en worden vastgelegd in een convenant gegevensdeling. Op veel plekken is dit niet op orde. Niemand in de gemeente weet hoe het precies moet, het is handig als iemand het komt fixen. Juist handig als een specialist dit trucje komt doen, bijvoorbeeld vanuit het RIEC. Het is nu een kwetsbaarheid dat informatie gedeeld wordt terwijl daar formeel wel wat op valt af te dingen. Hier wordt ook steeds strikter naar gekeken.'*

Andere respondententzen noemen het koppelen van data waarbij het ministerie ook een belangrijke rol kan spelen:

*'Dingen organiseren met AVG, ook het koppelen van data. We hebben van alles, het moet veel slagvaardiger geregeld worden.'*

- Wet- en regelgeving (Caribisch Nederland).

In Caribisch Nederland zouden ze het liefst ook de wet Bibob hebben.

- Benutten rol Provincies en Tasforce.

Veel respondenten noemen de rol die provincies en de RIEC's/Taskforce kunnen spelen. Daar zit veel kennis, expertise en menskracht waar optimaler gebruik van kan worden gemaakt. Het Ministerie heeft in 2022 aan iedere provincie een eenmalige financiële bijdrage van € 400.000,- verstrekt om gemeenten te ondersteunen bij het bundelen van de krachten.<sup>57</sup>

- Versterken van de regionale samenwerking.

Respondenten benoemen dat de regionale samenwerking veel beter benut kan worden. Eerder werden in paragraaf 4.1 al voorbeelden genoemd van gemeenten die 'oplossingen' hebben bedacht om weerbaarder te worden. Het gaat bijvoorbeeld om een STOP-functionaris, inhuren van een regionale BOA, het inzetten van expertpools, de Regiodeal (een integraal controle team) en het Dommelstroom interventieteam. Deze respondent geeft aan waar het om draait:

*'Het gaat om het hebben van een sterk aanvalsteam (zoals medewerkers aan elkaar uitlenen).'*

#### 4. Praktische instrumenten

Het vierde thema is gericht op het beter benutten en inzetten van praktische ofwel bruikbare instrumenten om kwetsbare processen te signaleren en versterken. Gemeenten willen graag handige tools aangeboden krijgen die direct toepasbaar zijn. De volgende acties worden geopperd:

- Omschrijving van kwetsbare processen in bredere zin, hoe te signaleren en wat eraan te doen.

Allereerst geeft een groot deel van de respondenten aan dat zij graag ergens een uitgebreide beschrijving zien van wat de kwetsbare processen zijn. Hierbij gaat het om kwetsbare processen in brede zin: dus ook om kwetsbare functies en de omstandigheden die in hoofdstuk 3 ter sprake zijn gekomen. De volgende voorbeelden komen ter sprake:

- Het **maken van instructievideo's** om te verspreiden onder collega's waarin nadrukkelijk ook wordt aangegeven dat de gemeenten een rol heeft en moet pakken bij het weerbaarder worden: Een respondent vertelt:

*'Voorlichting geven over relevante signalen met een rol voor gemeenten, waar ze nu nog geen rol pakken. Bijvoorbeeld door een instructievideo te maken met frappante voorbeelden. Er is nog zoveel laaghangend fruit.'*

- **Een stap verder zetten met de al bestaande instrumenten.** Ook geven respondenten aan dat niet elke keer het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Er is zoveel dus 'maak daar gebruik van'.

Dit kan bijvoorbeeld door het verder **concretiseren van een bestaande handreiking** (zoals die van de VNG) of in de instrumenten van het RIEC. Een respondent zegt:

*'De handreiking van de VNG praktischer maken (stap 1, stap 2, stap 3) waarbij iemand ondersteunt/implementeert'*



Tegelijkertijd is het belangrijk dat er ook iets gebeurt met de implementatie:

*'Elke toolkit of handreiking is nu wel geschreven. We hebben daar niks aan, we hebben mensen nodig die ermee aan de slag gaan. Bijvoorbeeld de handreiking VNG, wie gaat er daadwerkelijk iets mee doen?'*

➤ Voorbeeldprotocollen & convenanten.

Er is bij respondenten een duidelijke behoefte aan voorbeeldprotocollen en convenanten bijvoorbeeld hoe om te gaan met kwetsbare processen op beleids- als uitvoeringsniveau. Deze convenanten kunnen bijvoorbeeld openbaar verspreid worden. Een respondent vertelt:

*'Een landelijk convenant, geholpen door een leergemeenschap. Nederland is gebaad bij een aanjaagteam, waar model convenanten worden gemaakt. Iedereen vindt consequent het wiel uit, het ontbreekt aan effectieve platformen waarmee iedereen kan starten. Nederland heeft baat bij een effectievere leergemeenschap.'*

# 5 Conclusies en aanbevelingen

Bij illegale activiteiten kan gebruik worden gemaakt van de diensten van gemeenten. Denk aan horecaverunningen, gokvergunningen en grondtransacties, maar ook aan omkoping, infiltratie, fraude, bedreiging, bevoordeling en beïnvloeding van besluitvorming. Gemeentelijke interne werkprocessen en dienstverleningsprocessen kunnen kwetsbaar zijn voor ondermijning en oneigenlijke druk. Het doel van deze verkenning is om te helpen om focus en prioriteit aan te brengen in het project *Signaleren en versterken kwetsbare processen* binnen het programma Weerbaar Bestuur van het ministerie van BZK.

In deze verkenning hebben we aan de hand van gesprekken met gemeenten/provincies/RIEC's en de beschikbare literatuur *kwetsbare processen en omstandigheden voor ondermijning* in met name kleine gemeenten benoemd. Ook hebben we laten zien wat bekend is over het signaleren van deze kwetsbare processen en omstandigheden en hoe met name kleine gemeenten geholpen kunnen worden om de gemeentelijke weerbaarheid te vergroten. In dit hoofdstuk reflecteren we hierop en doen we aanbevelingen aan het programma Weerbaar Bestuur. Tegelijkertijd zijn de aanbevelingen veel breder toepasbaar. Ook samenwerkingspartners zoals provincies, gemeenten en/of ook RIEC's kunnen met verschillende aanbevelingen aan de slag. Zowel op de korte als de lange termijn.

## Voortgang Programma Weerbaar Bestuur

Alvorens we ingaan op de aanbevelingen, willen we graag nog even de recente Kamerbrief van 14 maart 2023 over de voortgang van het Programma Weerbaar Bestuur benoemen. Hierin kondigt Minister Bruins Slot verschillende maatregelen en vervolgacties aan.<sup>58</sup> Hierin is ook de stand van zaken van deze verkenning opgenomen.

1. **Veiligheid verhogen:** het aanpakken van de beveiligingsmaatregelen van de woning van decentrale bestuurders en maatregelen voor digitale veiligheid (zoals de afscherming van de bezoekadressen van politieke ambtsdaggers in het Handelsregister).
2. **Weerbaarheid vergroten:** het vergroten van de weerbaarheid van politieke ambtsdragers (zoals het verhogen van bewustwording en meldings- en aangiftebereidheid), het inzichtelijk maken van kwetsbare processen (waarvoor deze verkenning input zal geven), een verkenning naar een landelijk juridisch steunpunt en de doorontwikkeling van Zicht op Ondermijning<sup>59</sup>.

### 5.1. Helderheid

We zijn gestart met acht benoemde kwetsbare processen uit de literatuur. Deze bleken voor respondenten niet levend en te abstract te zijn. Ten eerste worden alle gemeentelijke interne en dienstverleningsprocessen als kwetsbaar gezien voor ondermijning en oneigenlijke druk. Ten tweede ging de aandacht uit naar omstandigheden die voor processen tegelijkertijd van belang zijn. We hebben daardoor een extra hoofdstuk toegevoegd over die omstandigheden

<sup>58</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-5832014df817a65f5cfcba05fcae21e74993303/pdf>.

<sup>59</sup> [www.zichtopondermijning.nl](http://www.zichtopondermijning.nl).

(hoofdstuk 3). Maar het blijft natuurlijk wel de vraag hoe dan wel beter grip wordt gekregen op de problematiek. De gebruikte begrippen zijn erg abstract en op vele manieren in te vullen. Het lijkt erop dat iedereen daar last van heeft. Er is grote behoefte aan helderheid.

Het verdient aanbeveling 'kwetsbare processen voor ondermijning' verder conceptueel uit te werken (bijvoorbeeld stapsgewijs welke stappen medewerkers moeten doorlopen) én actief uit te dragen. De indeling in acht processen waar we mee begonnen, kan daar gewoon een onderdeel van zijn.

In deze verkenning maken we geen model, maar de volgende drie dimensies komen in de gesprekken in ieder geval vaak terug:

- Intern/extern
- Bedoeld/onbedoeld
- Systeem/mens

Het zou mooi zijn om te komen tot een model van kwetsbare processen waarin deze dimensies worden meegenomen. Met deze dimensies is een eerste aanzet gedaan.

### **Intern/extern.**

Het eerste onderscheid betreft de vraag of het om een interne- of externe kwetsbaarheid gaat. Interne kwetsbaarheden slaan op de werkprocessen van de gemeenten zelf. Het gaat bijvoorbeeld om het ontbreken van specifiek beleid of een slordige manier van werken. Ook kan het om het gedrag van medewerkers of de beveiliging van eigen gegevens gaan. Externe kwetsbaarheden zijn de werkprocessen van de gemeenten die ook de buitenwereld betreffen. Het gaat om relaties met (keten)partners, maar ook hogere bestuurslagen en toezichthouders. Ook kan het gaan om ontwikkelingen of trends, bijvoorbeeld richting innovatie en/of duurzaamheid.

### **Bedoeld/onbedoeld.**

Een tweede onderscheid betreft het al dan niet doelbewuste karakter van het handelen van medewerkers. Medewerkers van de gemeente kunnen via de dienstverleningsprocessen onbedoeld ondermijning faciliteren. Zonder dat de medewerkers het zelf in de gaten hebben, kunnen criminelen geholpen worden. Maar protocollen kunnen natuurlijk ook actief worden omzeild. Doelbewust frauderen kan voor eigen gewin, maar medewerkers kunnen onder druk worden gezet via verleiding, manipulatie, intimidatie of bedreiging en geweld.

### **Systeem/mens.**

Een derde onderscheid is die tussen mens en systeem. Kwetsbare processen bestaan vaak uit een combinatie. Wanneer de mens een rol speelt hebben we te maken met de handelingen van medewerkers, bijvoorbeeld een 'oogje dichtknijpen', naïviteit, onzorgvuldigheid of 'ons-kent-ons'. Een kwetsbaar proces vanuit het systeem gezien is bijvoorbeeld de wijze van beheer van gegevens: is het überhaupt mogelijk voor medewerkers toegang tot informatie te verkrijgen? Of het ontbreken van beheersmaatregelen in de praktijk zoals het niet screenen van medewerkers (bijvoorbeeld externe partners) en geen duidelijke protocollen hebben.

## 5.2. Capaciteit

Een centraal knelpunt, voor met name kleine gemeenten, is de beschikbare capaciteit die aan ondermijnende processen besteed kan worden. Ambtenaren hebben **veel** andere ballen in de lucht te houden, waaronder in de afgelopen periode de Corona crisis en de opvang van Oekraïners. Het landelijk programma is op zichzelf niet in staat de capaciteit in gemeenten voor het aandachtsveld structureel te vergroten. Maar het kan wel helpen **dat** gemeenten hier zelf meer prioriteit aan geven. In de verkenning lijkt het er op dat - in een situatie van vrijblijvendheid waar elkaar overtuigen de enige manier lijkt om iets gedaan te krijgen - de burgemeester een groot verschil kan maken in het agenderen van het onderwerp. Er zijn kleine gemeenten waar deze wél capaciteit en aandacht voor ondermijning weet te organiseren. Waar de gemeenteraad besluit hier middelen voor vrij te maken en waar samengewerkt wordt met de verschillende domeinen. Dit is uiteraard wel een kwestie van lange adem. Het programma kan gemeenten hierin actief van elkaar laten leren. Onderdeel kan ook zijn dat in kleine gemeenten bijvoorbeeld de functie van medewerkers – zoals medewerkers Openbare Orde en Veiligheid maar ook secretaresses - hoger moet worden gewaardeerd.

## 5.3. Bewustwording

In zekere zin is het teleurstellend dat in deze verkenning moet blijken dat 'bewustwording' nog steeds een prominente plek heeft in de aanbevelingen. Toch wordt het door iedereen genoemd. Het gaat om bewustwording in het dagelijkse handelen van alle ambtenaren werkzaam in elk domein van alle gemeenten (niet alleen ambtenaar OOV). Het gaat ook om alle politieke ambtsdragers. Dit betreft zoveel mensen in zoveel verschillende werkomstandigheden dat het er niet zozeer om gaat om een nieuwsbrief nieuw leven in blazen, maar om een cultuuromslag. Een concrete actie kan het ontwikkelen van een communicatieplan zijn.

Een landelijke campagne kan ondersteunend zijn. Het is op zichzelf nooit voldoende, maar de gevoeligheid voor dit onderwerp moet omhoog. Het is belangrijk om te beseffen dat kwetsbare processen van ondermijning klein kunnen beginnen – maar (snel) veel consequenties kunnen hebben. Veel informatie wat (bijna) fout gaat, blijft op dit moment in kleine kring. Er wordt bijvoorbeeld niet gecommuniceerd over dat er boven een kinderdagverblijf een hennepplantage is opgerold. Of dat het bedrijf dat net door de FIOD is opgerold, ook jaren subsidie heeft gehad van de gemeente. Ambtenaren moeten echter weten dat ze scherp moeten zijn. 'Het kan iedereen overkomen'. Geef ze de aanleiding daar met elkaar (open) over te praten. Ook op andere terreinen worden grote campagnes ontworpen. Bijvoorbeeld de online preventiecampagne 'Time-out' om de aandacht te vestigen op huiselijk geweld tegen kinderen en jongeren.

Per gemeente en doelgroep dienen daarnaast programma's op maat gemaakt te worden die periodiek herhaald moeten worden. Het landelijk programma kan het materiaal hiervoor (verder) laten ontwikkelen. Dit kan allerlei mogelijke invullingen krijgen, van het ontwikkelen van animaties tot het maken van escaperooms. In de bouw zijn bijvoorbeeld voorlichtingsfilmpjes een beproefd middel om werknemers bewust te maken van de risico's in het werk. Ook hier geldt dat niet te klein gedacht moet worden.

## 5.4. 'Good practices' en instrumentarium

Het veld is versnipperd; er zijn veel (concurrerende) partijen betrokken bij de aanpak van ondermijning. Ook de informatie is versnipperd en op verschillende plekken wordt het wiel opnieuw uitgevonden. Er is een Kennisagenda Ondermijning<sup>60</sup>, maar de focus daarvan ligt 'slechts' op georganiseerde criminaliteit in relatie tot drugshandel/-productie, criminele geldstromen en de aanpak van deze criminele activiteiten en verschijnselen. De kennisagenda is gericht op het verzamelen van kennis over de fenomenen, het kent een beperkte vertaling in producten voor gemeenten.

Er mag meer aandacht zijn voor hoe de kennis beter en voor ieder efficiënter is te verspreiden onder gemeenten. Er is lokaal een grote behoefte aan concrete handreikingen (Wat zijn kwetsbare posities? Wat zijn kwetsbare processen en welke stappen in zo'n proces zijn belangrijk?) waar gemeenten mee aan de slag kunnen. Hoe doen anderen dat, het inhuren van regionale boa's? Welke expertpools worden tussen gemeenten opgezet? Hoe ziet het Dommelstroom interventieteam eruit? Het maken van de implementatieslag hierbij is essentieel. 'Good practices' kunnen in kaart worden gebracht, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een inventariserend onderzoek onder alle gemeenten. Inhoudelijk kan worden aangesloten bij het werk van regionale expertpools, RIEC's, Taskforces en provincies. Doel zou moeten zijn om inspirerende voorbeelden te laten zien om handelingsverlegenheid te verminderen. Het leren van elkaar kan hierbij een prominentere rol krijgen (al dan niet in een georganiseerde setting).

<sup>60</sup> Dekennisagenda is een samenwerking tussen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Directoraat-Generaal Ondermijning (DGO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid ([Kennisagenda Ondermijning | Onderzoek in uitvoering | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum](#)).

De verspreiding kan via leerkringen (bijvoorbeeld de Leerkring Lokaal Weerbaar Bestuur) en landelijke websites.<sup>61</sup> Ook die laatste kunnen toegankelijker en minder versnipperd.

## 5.5. Regierol

Het Programma Weerbaar Bestuur kan een meer actieve integrale regierol vervullen met een duidelijke visie. Als iedereen roept dat de AVG lastig is, dan is het fijn als het programma actief aan kan geven op welke manieren wel goed informatie gedeeld kan worden. Ze kan het liefst praktische tips geven hoe een ogenschijnlijk knelpunt tóch kan worden omzeild. Dat is meer dan alleen informatiedelen (bijvoorbeeld op basis van een casus), het is de andere partijen meenemen. Het is ook voorzien in protocollen en convenanten, maar het is vooral proberen vorm te geven aan de één overheid gedachte. De gemeentelijke ambtenaren geven aan veel meer barrières te ervaren dan hun criminele tegenstrevers zullen hebben. Fijn als daar oog voor is bij het programma en dat er een plek is waar gemeenten terecht kunnen als ze problemen ervaren met andere departementen of landelijke uitvoeringsorganisaties. Een plek waar meegedacht wordt om maatwerk mogelijk te maken.

<sup>61</sup> In de recente Kamerbrief van 14 maart 2023 kondigt de Minister aan kennisdeling te faciliteren op het onderwerp 'Kwetsbare processen' via leerkringen, waar gemeenten uit heel het land aan verbonden zijn: "Jaarlijks worden lessen uit de leerkringen breed verspreid" ([pdf \(overheid.nl\)](#)).

## 6 Literatuurlijst

Van Beesten & Elferink (2020). Provinciale weerbaarheid tegen ondermijning 'Bewust Beter Samen Delen'. Provincie Noord-Holland.

Broekhuizen & De Wildt (2022). Lokale weerbaarheid. Lessen uit de praktijk.

Broekhuizen, De Wildt & Boutellier (2020). Lokale Weerbaarheid. Concrete handreikingen vanuit gemeenten.

Depla (2019). Ondersteuning (kleinere) gemeenten bij aanpak ondermijning (advies aan min BZK).

Kamerstuk Tweede Kamer (2022). Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie: Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Nr. 236, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 8 maart 2022.

Van Naem, N. (2020). Verkenning weerbaarheidsscans. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Odekerken, M., H. Boutellier, T. van Dongen & T. Peeters (2021). Weerbaar Zuid Holland, Verwey-Jonker Instituut.

Pro Facto (2017). Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur.

Pro Facto(2020). Eindrapportage Onderzoek Rekenkamercommissie Borger-Odoorn.

Regioplan (2020). Procesevaluatie Evaluatie- en Uitbreidingswet BIBOB 2013.

RIEC. Ondermijning in Gelderland (2020). [RIEC-Rode-Draden-beeld-Gelderland-openbaar\\_KIEKUUT.pdf \(pvo-oostnederland.nl\)](#)

Taskforce Zeeland-Brabant (2021). Signaalkaarten voor een weerbare gemeente.

VNG (2021). Handreiking Kwetsbare werkgebieden en processen: Van kwetsbaar naar weerbaar.

# Bijlagen

## Bijlage 1 Respondentenlijst

### Diepte-interviews:

- Gemeente Beesel
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Diemen
- Gemeente Urk
- Gemeente Texel
- Gemeente Sliedrecht
- Gemeente Son & Breugel
- Openbaar lichaam Saba
- RIEC Limburg
- RIEC Den Haag
- Taskforce RIEC Brabant-Zeeland
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Zeeland

### Expertsessie met gemeenten:

- Gemeente Breda (2x)
- Gemeente Tilburg (2x)
- Gemeente Velsen (1)

### Expertsessie met academici:

- Prof. dr. Toine Spapens (hoogleraar criminologie Universiteit van Tilburg)
- Prof. dr. Dirk Strijker (em. hoogleraar Plattelandsontwikkeling Rijksuniversiteit Groningen)
- Prof. dr. Hans Boutellier (em. hoogleraar en voormalig wetenschappelijk directeur Verwey-Jonker Instituut)
- Prof. dr. Emile Kolthoff (voormalig lector ondermijning Avans, nu Open Universiteit);
- Dr. Yarin Eski (universitair docent bestuurskunde Vrije Universiteit)



## Bijlage 2 Overzicht scans en toepasbaarheid

### Weerbaarheidsscans

BZK heeft in 2020 een overzicht laten maken van instrumenten en scans om kwetsbare functies en processen in beeld te brengen. De volgende instrumenten en scans zijn geïnventariseerd.<sup>62</sup>

#### Instrumenten en Scans

	Door:
1. Weerbaarheidsscan	o.a. RIEC Den Haag
2. Piramide naar Fitte Gemeenten	o.a. RIEC ZeBra
3. Quickscan Weerbare Gemeenten	ProFacto en Arena Consulting i.s.m. RIEC Noord-Holland
4. Lokale weerbaarheid en kwetsbare processen	Bureau Broekhuizen
5. 10-stappenplan voor Veiliger Publieke Taak	RIEC ZeBra

Er was behoefte aan de bruikbaarheid en toepasbaarheid van deze tools. Hierna beschrijven we kort wat de instrumenten inhouden.

1. *De Weerbaarheidsscan* wordt door diverse RIEC's gebruikt. Het is een 0-meting waarmee de aanpak van ondermijning in een gemeente in kaart kan worden gebracht (en waar nog actie nodig is). Op basis daarvan komt de scan met aanbevelingen voor verbetering. Het instrument is gericht op de gehele gemeente, zowel bestuur als organisatie. Er worden vijf pijlers onderscheiden: 1) bewustwording (van ondermijningsrisico's) en

organisatieontwikkeling; 2) informatiepositie; 3) beleid en handhaving; 4) integriteit en veilige werkomgeving en 5) communicatie. De stappen bestaan als volgt uit: introductiegesprek met een ambtenaar OOV in de gemeente, doornemen relevante beleidsdocumenten, groepsinterviews met verschillende afdelingen van de gemeente en de bevindingen worden per pijler in een rapport voorgelegd aan de ambtenaar OOV en de burgemeester. De doorlooptijd is drie maanden van startgesprek tot oplevering. Kosten zitten soms verwerkt in de investeringsstructuur van de RIEC's of anders is het afhankelijk van hoeveel gemeenten de scan ook doorlopen.<sup>63</sup>

2. *QuickScan Weerbare Gemeenten*. Het is een 0-meting waarbij vanuit een meer bestuurskundig perspectief naar weerbaarheid wordt gekeken. Het is een instrument voor gemeenten om te inventariseren wat de kwetsbaarheden binnen de gemeente zijn. Ook grotendeels gericht op werkprocessen (functies en handelingen) en ambtelijke weerbaarheid (en welke maatregelen getroffen kunnen worden). De bestuurlijke en politieke context worden ook meegenomen. Het doel is dat de QuickScan naast het weergeven van concrete aandachtspunten ook een basis vormt om het gesprek over bestuurlijke kwetsbaarheden in college en raad op gang te brengen. Vanaf 2021 is er ook een bestuurlijke module beschikbaar. Er wordt gewerkt op basis van vijf pijlers: 1) inzicht en bewustzijn; 2) bestuurlijke borging; 3) organisatorische borging / inrichting; 4) normen en waarden en 5) gedrag. De stappen zijn als volgt: intakegesprek met burgemeester, gemeentesecretaris en griffier om achtergrond rondom het onderwerp in kaart te brengen en eigenaarschap te creëren; verzamelen van basisinformatie

62 Van Naem, 2020.

63 Van Naem, 2020.

uit vier bronnen<sup>64</sup> en verdiepende gesprekken met sleutelfiguren (in ieder geval de burgemeester, hoofd OOV, griffier en een medewerker handhaving, mogelijk ook medewerkers uit het sociaal domein, burgerzaken, concerncontrole, informatieveiligheid/privacy en P&O). Tijdsinvestering van startgesprek tot briefing over rapport: 3,5 maand. De scans met een basisaanpak kosten 15.000 euro per gemeente.<sup>65</sup>

3. *Piramide Fitte Gemeenten*. De Piramide naar Fitte gemeente genereert aan de hand van 105 vragen inzicht in welke stappen er nog zijn te zetten op het gebied van bestuurlijke weerbaarheid. Het is een dashboard om tussentijds de ontwikkeling en voortgang in de mate van weerbaarheid van gemeenten te kunnen meten. Doel is om in kaart te brengen hoe de aanpak weerbaarheid bij ondermijning van een gemeente ervoor staat. Het volgt op een O-meting in de vorm van bijvoorbeeld een weerbaarheidsscan. Werkwijze aan de hand van vijf pijlers: 1) bewustwording en organisatie; 2) informatiepositie; 3) beleid en handhaving; 4) integere en veilige werkomgeving en 5) communicatie intern en extern. De stappen zijn als volgt: het RIEC vult samen met de OOV adviseur van de gemeente een vragenlijst in waaruit moet blijken welke stappen er nog gezet moeten worden met betrekking tot bestuurlijke weerbaarheid; het voorblad van de piramide geeft vijf pijlers en per pijler een set indicatoren. Na het invullen kom je uit bij een bepaalde fase; per pijler kan een gemeente vervolgens zien waar verbeterpunten zijn en via de indicatoren krijgt de gemeente handvaten.

Het Excelbestand fungeert als dashboard. Zo kan de gemeente inzicht krijgen in welke fase zij zich bevindt en kan worden toegewerkt naar een fitte, proactieve en weerbare gemeente. Tijdsinvestering is minder als er al een O-meting in de vorm van een weerbaarheidsscan is gedaan. Gemiddeld 4 uur voor het invullen piramide. De kosten zijn verwerkt in de bestaande investeringsstructuur van de RIEC's (Van Naem, 2020).

4. *Instrument lokale weerbaarheid en kwetsbare processen*. Het is een O-meting waarbij zowel per afdeling als gemeentebreed een beeld wordt gegeven van wat de kwetsbare functies zijn en in hoeverre intimidatie, bedreiging en omkoping plaatsvinden. Daarnaast ook inzicht in hoeverre medewerkers handelingsbekwaam zijn, ze voldoende nazorg ervaren en in hoeverre ze op de hoogte zijn van beleidsstukken en preventief beleid. Instrument ook gericht op het ontwikkelen van een handelingsperspectief waarmee de weerbaarheid van de gemeente vergroot kan worden. Het is alleen gericht op zichtbare ondermijnende processen. Werkwijze: eerst algemene bevindingen en handelingsrichtingen behandelen en daarna fases voor, tijdens en na een incident. Stappen: startgesprek, documentenanalyse, enquête burgemeester, raadsleden, wethouders en ambtenaren, expertsessie met brede groep inhoudelijk deskundigen om uitkomsten te duiden en nadenken over handelingsperspectieven en rapportage. Tijdsinvestering van start tot rapportage is vier tot vijf maanden. Kosten per gemeente zijn maximaal 20.000 euro.<sup>66</sup>

64 Een intakelijst met vragen over kenmerken van de organisatie; digitale intakelijst op het niveau van de organisatieonderdelen, om kwetsbare processen en reeds genomen maatregelen in beeld te brengen; schriftelijke informatie over beleid, organisatie en handelwijze betreffende weerbaarheid en een digitale vragenlijst onder alle medewerkers, waarin ze worden bevraagd op hun beeld van de weerbaarheid van de organisatie.

65 Van Naem, 2020.

66 Van Naem, 2020.

5. *Het 10-stappen plan voor een Veiliger Publieke Taak*. Een instrument dat handvaten biedt om de eerste stappen te zetten voor een Veiliger Publieke Taak. Er wordt voortgebouwd op de punten van het programma VPT van BZK. Het gaat meer om een bepaalde werkwijze in plaats van tool. Het bestaat uit 10 actiepunten: organisatievorm, voorbereiden op contact en of confrontatie met doelgroep; zorg voor consequentie opvolging; stimuleer melding; registreer alle voorvallen; reageer binnen 48 uur; train werknemers; zorg voor schadevergoeding; zorg voor adequate beveiliging en bied nazorg.<sup>67,68</sup>

### Toepasbaarheid scans

In het onderzoek van BZK (2020) naar de verschillende instrumenten (bovengenoemde 1 t/m 5) worden de volgende conclusies getrokken:

- De huidige inzet is vooral gericht op het inventariseren van kwetsbare processen en niet op het inventariseren van kwetsbare functies of kwetsbare aspecten van functies;
- Er is geen duidelijke landelijke regie of coördinatie op de inzet van de verschillende instrumenten op het gebied van de O-meting. In het LIEC is recent wel besloten dat het dashboard in alle regio's gebruikt gaat worden. Hier lijkt dus enige sprake van uniformering plaats te vinden.
- Er is bij gemeenten behoeften aan concrete handvatten om kwetsbare processen en functies in kaart te brengen. De urgentie is groot. Daardoor

<sup>67</sup> Van Naem, 2020.

<sup>68</sup> Andere instrumenten die gericht zijn op het in kaart brengen van kwetsbaarheden zijn de Weerbaarheidsscan van Pro-Facto en Arenaconsulting; Nulmeting Weerbaarheid bestuur en organisatie van de gemeente Oss en het Ministerie van BZK; Het onderzoek 'zicht en inzicht in kwetsbare processen, functies en netwerken', uitgevoerd door G&I in samenwerking met de Lector Weerbare Democratie- Hogeschool Saxion en De Weerbaarheidsscan ontwikkeld door gemeente Eindhoven in samenwerking met Saxion Hogeschool en Taskforce RIEC en de Signaalkaarten voor een weerbare gemeente Taskforce Brabant-Zeeland (2021).

ontstaan nu tegelijkertijd verschillende initiatieven. Die bieden gemeenten voldoende keuzeruimte, als de kennis goed ontsloten wordt voor andere gemeenten.

- De instrumenten zijn verschillend, maar lijken tegelijkertijd op elkaar. Het accent en de nuances hangen samen met de initiatiefnemer van het instrument (RIEC bijvoorbeeld meer gefocust op ondermijning als veiligheid en onderzoekersfocus meer gericht op het bestuursperspectief). De verwachting is dat de onderzochte instrumenten nog doorontwikkeld worden.<sup>69</sup>

In het onderzoek van BZK (2020) worden verschillende aanbevelingen gedaan:

- Houd bij het werken aan kwetsbare functies zowel oog voor het veiligheids- perspectief als voor het bestuurlijk perspectief. Deze twee perspectieven versterken elkaar.
- De kosten zijn nu nog verschillend per regio. Op termijn is het logisch dat de kosten voor de inzet van een vergelijkbaar instrument hetzelfde zijn.
- Het thema weerbaarheid wordt nog te vaak gezien als de verantwoordelijkheid van een OOV-adviseur. Ook het uitvoeren van de scans gebeurt met een OOV-medewerker. Dit terwijl de instrumenten de kans bieden om breder met het thema aan de slag te gaan, bijvoorbeeld door meerdere medewerkers te interviewen en de afdeling HRM/P&O onder regie van de gemeentesecretaris verantwoordelijk te maken voor het actieplan wat volgt op de scan.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Van Naem, 2020.

<sup>70</sup> Van Naem, 2020.

## COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de directie Democratie en Bestuur
Auteurs	Dr. M.W.A. Odekerken Dr. F.B.J. de Meere
Foto omslag	ANP - Tonko Oosterink Photography
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-226-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, maart 2023.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.  
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.  
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial  
reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.