

Partners
in verbetering

pro facta

BMC
RANDSTAD PROFESSIONAL



De gemeentesecretaris en de (preventieve) aanpak van ondermijning: rollen, drive en moreel kompas

5 december 2025

Rapport
Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties &
Vereniging van
Gemeentesecretarissen

Classificatie
Openbaar

Projectnummer
PO053834

Samenvatting

Aanleiding

Heeft de gemeentesecretaris een rol bij de (preventieve) aanpak van ondermijning? En zo ja, wat is dan zijn rol?¹ Hiervoor is in het verleden op verschillende manieren aandacht geweest, maar er is nooit specifiek ingegaan op de vraag hoe gemeentesecretarissen deze rol zelf ervaren, hoe zij hier invulling aan geven en welke kansen en knelpunten zij daarbij ervaren. In opdracht van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en het ministerie van BZK hebben BMC en Pro Facto daarom onderzoek gedaan waarin de volgende vraag centraal stond:

Op welke wijze en in welke mate vervullen gemeentesecretarissen een rol bij de preventie en aanpak van ondermijning en hoe kan deze rol desgewenst worden versterkt?

Drie rollen, gebaseerd op artikel 103 en 104 van de Gemeentewet en de aanvullende omschrijving van de taken van de gemeentesecretaris van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), zijn als basis gebruikt voor dit onderzoek:

1. de rol van directeur van de ambtelijke organisatie en daarmee de schakel tussen de organisatie en het college van burgemeester en wethouders;
2. de rol van adviseur en secretaris van het college van burgemeester en wethouders;
3. de rol van vertegenwoordiger van de gemeente in de contacten met de buitenwereld.

Aan de hand van twee oriënterende gesprekken, een digitale enquête onder gemeentesecretarissen (respons 34%), tien verdiepende interviews en twee duidingssessies met gemeentesecretarissen hebben we de centrale vraag en bijbehorende deelvragen beantwoord.

Bevindingen over de rollen van de gemeentesecretaris

Algemene bevindingen

Gemeentesecretarissen zien voor zichzelf de grootste rol richting het ambtelijk apparaat, gevolgd door hun rol richting het college. De rol richting externe samenwerkingspartners wordt als relatief kleiner gezien. Een kwart van de gemeentesecretarissen geeft aan een grotere rol te willen vervullen, vooral richting de ambtelijke organisatie en het college, in mindere mate richting externen.

Het blijkt dat objectieve variabelen, zoals gemeentegrootte, omvang van de ondermijningsproblematiek binnen de gemeentegrenzen en/of het aantal jaren dat iemand al gemeentesecretaris is, niet van invloed zijn op de mate waarin een gemeentesecretaris zijn rol ten aanzien van de aanpak van ondermijning vervult. Er zijn wel kenmerken die gaan over de persoon van de gemeentesecretaris die van invloed kunnen zijn, zoals inhoudelijke interesse voor het onderwerp, persoonlijke ethiek en het eigen moreel kompas. Ook zijn er kenmerken die gaan over de gemeente die van invloed kunnen zijn, zoals waar de preventie en aanpak van ondermijning binnen de organisatie zijn belegd en de cultuur en mores in de gemeente. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente met een gesloten gemeenschap en een 'zwijgcultuur', of aan wantrouwen bij inwoners richting de overheid. In kleine(re) gemeenten zijn de lijntjes tussen bestuur, gemeenteambtenaren of raadsleden vaak korter. Dat maakt deze gemeenten kwetsbaar voor cliëntelisme of ombudspolitiek. Het is wel van belang te benadrukken dat deze problematiek zich niet beperkt tot kleine(re) gemeenten maar ook in grotere gemeenten kan voorkomen.

¹ In dit rapport verwijzen we met 'zijn' of 'hij' naar gemeentesecretarissen en burgemeesters. Op de plek van 'zijn' kan ook 'haar' of 'hun' worden gelezen en op de plek van 'hij' ook 'zij' of 'hen'.

Naast de drie rollen die aan de voorkant van het onderzoek al onderscheiden zijn, zijn er uit het onderzoek nog twee aanvullende rollen naar voren gekomen:

1. De rol richting de burgemeester – ondanks dat de burgemeester onderdeel is van het college is in de context van de preventie en aanpak van ondermijning de specifieke status van de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan van belang, en het feit dat de burgemeester de portefeuille handhaving van de openbare orde inclusief de (preventieve) aanpak van ondermijning heeft.
2. De rol richting de gemeenteraad – hier gaat het vooral om het bevorderen van bewustwording over het feit dat raadsleden slachtoffer kunnen worden van ondermijning. De rol van de gemeentesecretaris richting de gemeenteraad loopt doorgaans niet rechtstreeks, maar via de driehoek burgemeester-gemeentesecretaris-griffier.

Bedreiging, (poging tot) omkoping en intimidatie

Op de vraag of gemeentesecretarissen binnen hun gemeentelijke organisatie voorbeelden kennen van personen die sinds 2022 slachtoffer zijn geworden van ondermijnende acties van criminelen, bijvoorbeeld in de vorm van bedreiging, poging tot omkoping en/of intimidatie, antwoordde 35% bevestigend. Opvallend is dat volgens de deelnemende gemeentesecretarissen een relatief laag percentage burgemeesters (13%) en geen enkele gemeentesecretaris hiermee te maken kregen. Dit werd niet herkend in de verdiepende interviews en de duidingssessies. Een verklaring kan zijn dat gemeentesecretarissen de bedreigingen en intimidaties aan hun eigen adres bagatelliseren. Het kan ook komen doordat de gemeentesecretaris een 'anonieme functionaris' is. Sommige gemeentesecretarissen bepleiten dat zij met elkaar duidelijkere normen en gedragsregels opstellen, waarbij de focus ligt op het feit dat dergelijk gedrag onacceptabel is.

Bevindingen per rol

Rol richting het college

Een aanzienlijk deel van de gemeentesecretarissen houdt zich nadrukkelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning richting het college. Dit doen ze door het onderwerp te bespreken met de burgemeester, collegeleden bewust te maken van het onderwerp, en kwetsbaarheden en potentiële risico's voor portefeuilles van collegeleden te benoemen.

Wij zijn van mening dat de rol van adviseur van het college ruimer kan worden benut. Juist als schakel tussen het ambtelijk apparaat en het bestuur kan de gemeentesecretaris bij uitstek zaken agenderen die bijvoorbeeld gaan over ambtelijke en bestuurlijke dilemma's of op vraagstukken op het gebied van integriteit.

We adviseren dat de (preventieve) aanpak van ondermijning met regelmaat wordt besproken in het college, waarbij de gemeentesecretaris hierin samen met de burgemeester optrekt, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Ook het belang van de samenwerking met de burgemeester wordt in dit kader sterk benadrukt door de gemeentesecretarissen. In een goede samenwerking treden zij op als een 'tandem'. De gemeentesecretarissen zijn van mening dat ze, los van hun rol richting het college, een rol vervullen richting de burgemeester als enige Kroonbenoemd bestuursorgaan en vanwege zijn taken op het gebied van handhaving van de openbare orde. In sommige gemeenten ziet de gemeentesecretaris zichzelf overigens ook als verbindende schakel tussen de burgemeester, het college en het team OOV. Vanuit deze verbindende rol staat de gemeentesecretaris ook voor de integriteit van de lokale besluitvorming en daarmee voor goed bestuur.

Wij adviseren dat er een gericht aanbod wordt gecreëerd voor gemeentesecretarissen die willen leren (ook van ervaringen in andere gemeenten) hoe zij hun tandem met de burgemeester kunnen versterken bij de (preventieve) aanpak van ondermijning. De RIEC's of de provincie kunnen hierin wellicht ook voorzien, bijvoorbeeld via de dinersessies met burgemeesters en hun gemeentesecretarissen. Ook de digitale VGS-uurtjes of een training kunnen hiervoor worden gebruikt.

In het algemeen adviseren wij in dit verband het belang van die tandem vaker en breder onder de aandacht te brengen.

Een redelijk deel van de gemeentesecretarissen houdt zich niet of minder nadrukkelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning richting het college. Dit komt doordat dit onderwerp is belegd bij een lid van het college, de gemeentesecretaris het niet zijn taak vindt, omdat het bijvoorbeeld de taak van de burgemeester is om dit te doen, het geen prioriteit heeft in het college of de problematiek rondom ondermijning niet groot is in de desbetreffende gemeente.

Rol richting ambtelijk apparaat

De meerderheid van de gemeentesecretarissen houdt zich nadrukkelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning richting de ambtelijke organisatie. Dit doen ze door in algemene zin de integriteit van medewerkers te bevorderen, te zorgen voor (bespreking van) integriteitsbeleid, een (fysiek) veilige werkomgeving en voldoende ambtelijke capaciteit, bewustwording bij medewerkers te stimuleren en actief te informeren naar de (preventieve) aanpak van ondermijning binnen de organisatie. Volgens sommige gesprekspartners zijn zij ook de hoeder van de ambtelijke integriteit.

Een klein deel van de gemeentesecretarissen houdt zich richting de ambtelijke organisatie niet of minder nadrukkelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning. Dit komt voornamelijk doordat dit bij iemand anders binnen de organisatie is belegd, zoals een adviseur of beleidsmedewerker en het team OOV, de burgemeester of een concernmanager. In sommige gevallen vindt de gemeentesecretaris het niet zijn taak, heeft hij er geen tijd voor, of heeft hij er te weinig expertise voor. Dat een gemeentesecretaris zich niet of minder nadrukkelijk bezighoudt met dit onderwerp, betekent niet automatisch dat hij helemaal niet betrokken of niet op de hoogte is.

Rol richting externe samenwerkingspartners

Een klein deel van de gemeentesecretarissen houdt zich nadrukkelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning richting de externe samenwerkingspartners. Deelname aan externe overleggen, bijdragen aan het realiseren van weerbaarheidsnormen in de provincie, en samenwerking bevorderen met externe organisaties komen het meeste voor. De meest genoemde externe partners zijn het RIEC, de Kring van Gemeentesecretarissen, de veiligheidsregio en de provincie. Contacten met andere gemeentesecretarissen om ervaringen uit te wisselen worden ook genoemd. Gemeentesecretarissen willen voornamelijk het college of de burgemeester niet voor de voeten lopen, maar vervullen wanneer nodig wel een rol.

De meerderheid van de gemeentesecretarissen houdt zich niet nadrukkelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning richting de externe samenwerkingspartners. Dit komt doordat ze geen deel uitmaken van externe gremia waarin dit onderwerp wordt besproken, ze het geen taak van zichzelf vinden, ze er geen tijd voor hebben of de problematiek rondom ondermijning niet groot is in de desbetreffende gemeente. Contacten met externen vinden ze vaak een aangelegenheid van de burgemeester, het college of het team OOV. In sommige gevallen vervullen ze wel een rol, bijvoorbeeld in het geval van bedreiging van de burgemeester of richting specifieke partners zoals de veiligheidsregio of bij onderwerpen die (politiek) gevoelig kunnen liggen.

In het algemeen constateren we dat de gemeentesecretaris, als spin in het web van de gemeentelijke organisatie, vanuit (de samenhang tussen) zijn diverse rollen en vanwege zijn informatiepositie, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het versterken van een (preventieve) aanpak van ondermijning.

Knelpunten, succesfactoren, behoeftes en kansen

Urgentie capaciteit en middelen

Urgentie op dit onderwerp staat onder druk, onder andere door de waan van de dag, het onderschatten van de risico's van en de kans op ondermijning, en door de concurrentie met andere taken. Er is sprake van een capaciteitsvraagstuk: hoe worden de beschikbare ambtelijke capaciteit en middelen ingezet? Ondermijning heeft dan niet altijd de hoogste prioriteit.

Samenwerking

Congruentie in de (preventieve) aanpak van ondermijning door de burgemeester en de gemeentesecretaris is essentieel voor een slagkrachtige aanpak van ondermijning; zij dienen hierin als een hecht 'tandem' op te trekken. Deze samenwerking wordt door velen gezien als de 'lifeline' voor de gemeentesecretaris, waarbij ze elkaar moeten coachen en versterken. Wederzijds begrip van deze rollen is cruciaal, waarbij de gemeentesecretaris soms de taak heeft om de bestuurlijke daadkracht af te stemmen op het tempo dat de organisatie aankan. Om deze samenwerking te optimaliseren, wordt het belang van gerichte training en kennisdeling, bijvoorbeeld via VGS-uurtjes, benadrukt.

Naast een goede relatie met de burgemeester is een breed bestuurlijk draagvlak binnen het gehele college noodzakelijk. Wanneer collegeleden het belang van de (preventieve) aanpak van ondermijning onvoldoende inzien, is het voor de gemeentesecretaris lastig om hier verandering in te brengen. Dit geldt zelfs wanneer de burgemeester zich in zijn standpunt achter de gemeentesecretaris schaart.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris belangrijk is, met name in relatie tot de gemeenteraad en thema's als cliëntelisme en integriteitsbevordering. Gemeentesecretarissen vinden het belangrijk dat de burgemeester, gemeentesecretaris en de griffier in dit soort gevallen gezamenlijk als driehoek optrekken. Zij hechten er waarde aan dat er ruimte is om de aanpak van ondermijning te bespreken. Vertrouwelijkheid van deze gesprekken is daarbij wel een belangrijke randvoorwaarde.

Kennisdeling, informatie-uitwisseling en trainingen

Er bestaat onder gemeentesecretarissen een brede behoefte aan inzicht in hoe collega's in andere gemeenten omgaan met de aanpak van ondermijning en de samenwerking met het bestuur. Men wil voorkomen dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden en heeft daarom sterke behoefte aan kennisdeling, intervisie en het kunnen 'sparen' met collega's over dilemma's. Omdat het kennisniveau per gemeentesecretaris verschilt, is er daarnaast vraag naar praktische instrumenten, handvatten en e-learnings om de expertise te versterken. De bestaande ondersteuning vanuit de kringen en de intervisiemogelijkheden van de VGS worden hierbij gewaardeerd. Echter, niet elke kring wordt op dezelfde manier ingevuld waardoor ondersteuning vanuit de kringen kan verschillen. Daarnaast is het bestaande aanbod niet bij alle gemeentesecretarissen voldoende bekend. Het is daarom noodzakelijk om niet alleen het aanbod waar nodig uit te breiden, maar vooral de bekendheid en zichtbaarheid van de bestaande ondersteuningsstructuren te vergroten. Specifiek voor beginnende gemeentesecretarissen wordt daarnaast geopperd om vanuit de VGS extra aandacht te besteden aan de (verdere) ontwikkeling van hun moreel kompas.

De persoon van de gemeentesecretaris: zijn drive en moreel kompas

Veel gemeentesecretarissen zijn geëngageerd aan de (preventieve) aanpak van ondermijning en hun rol daarbij. Hierbij is het kunnen terugvallen op hun eigen moreel kompas, hun persoonlijke ethiek en hun eigen integriteit een belangrijk fundament dat hen helpt te navigeren in complexe situaties, en als er binnen de organisatie weinigen zijn met wie ze in vertrouwen kunnen overleggen. Bij de opleiding van gemeentesecretarissen zou hier meer aandacht aan moeten worden besteed.

Advies

Wij adviseren een training aan te bieden aan gemeentesecretarissen, waarbij aandacht wordt besteed aan (het versterken van) hun moreel kompas.

Advies

Initieer en faciliteer kennisdeling en intervisie tussen gemeentesecretarissen.

De lokale situatie

De lokale situatie is een bepalende factor voor de slagkracht van de gemeentesecretaris bij de aanpak van ondermijning. Verwevenheid tussen de lokale samenleving en ambtenaren en raadsleden kan leiden tot vormen van cliëntelisme, die inspanningen van de gemeentesecretaris kunnen frustreren en waar gemeentesecretarissen in de praktijk mee worstelen. Het is lastig om als gemeentesecretaris een norm te stellen als door bestuurders ander gedrag wordt vertoond.

De gemeentelijke cultuur is eveneens van belang. De geschiedenis van de gemeente, haar geografische ligging en een ons-kent-ons-cultuur hebben invloed op de rol die de gemeentesecretaris kan vervullen. Hoewel dergelijke lokale situaties uniek lijken, zijn er vaak toch overeenkomsten tussen deze gemeenten. Gemeentesecretarissen kunnen in die gevallen van elkaar leren.

Adviezen

Wij adviseren onderzoek te laten uitvoeren naar gemeenten met de genoemde ons-kent-ons-cultuur, specifiek gericht op de vraag wat ervoor nodig is om gemeentesecretarissen te ondersteunen bij deze situaties, opdat zij hun rollen met meer slagkracht kunnen invullen.

Tevens adviseren wij gemeentesecretarissen van dergelijke gemeenten samen te brengen, opdat zij kunnen leren van hun overeenkomstige ervaringen en daardoor hun rollen kunnen versterken.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Aanleiding en opzet van het onderzoek	1
1.1 Context	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Drie rollen	2
1.4 Onderzoeksaanpak	3
1.5 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2 Algemene onderzoeksbevindingen	5
2.1 Mate van rolvervulling	5
2.2 Persoonlijke en gemeentelijke kenmerken	5
2.3 Meer dan drie rollen	7
2.4 Bedreigingen, (poging tot) omkoping en intimidatie	8
Hoofdstuk 3 Bevindingen per rol	10
3.1 Rol richting het college	10
3.2 Rol richting ambtelijk apparaat	11
3.3 Rol richting externe samenwerkingspartners	13
Hoofdstuk 4 Knelpunten, succesfactoren, behoeftes en kansen	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Urgentie, capaciteit en middelen	15
4.3 Samenwerking	15
4.4 Kennisdeling, informatie-uitwisseling en trainingen	16
Hoofdstuk 5 Conclusies en adviezen	18
5.1 De rollen	18
5.2 De persoon van de gemeentesecretaris: zijn drive en moreel kompas	19
5.3 Kennisdeling en intervisie	20
5.4 De lokale situatie	20
Bijlage 1 Volledige tabellen	21

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Hoofdstuk 1 | Aanleiding en opzet van het onderzoek

1.1 Context

Heeft de gemeentesecretaris een rol bij de (preventieve) aanpak van ondermijning²? En zo ja, wat is dan zijn rol?³ In het verleden is voor die vragen op verschillende manieren enige aandacht geweest. Zo verscheen in 2016 een rapport van de Inspectie Veiligheid en Justitie, waarin aanbevolen werd de gemeentesecretaris nadrukkelijker te betrekken bij de aanpak van ondermijning.⁴ In 2021 hebben de gemeente Eindhoven en Hogeschool Saxion een persoonlijke weerbaarheidsscan voor het lokaal bestuur gepubliceerd. Die scan is ontwikkeld vanuit het programma Weerbare Overheid, onder meer voor gemeentesecretarissen. In 2022 startte het RIEC Rotterdam dinersessies in klein comité met burgemeesters en hun gemeentesecretarissen, om met hen het belang te bespreken van een gezamenlijke aanpak van ondermijning en wat zij daarbij van elkaar en van het RIEC nodig hebben. Deze dinersessies hebben landelijk navolging gekregen. Niet langer ging alle aandacht uitsluitend uit naar de bestuurlijke aanpak van ondermijning door de burgemeester.

Er zijn ook tools ontwikkeld waar gemeentesecretarissen mee aan de slag kunnen gaan. Zo publiceerde het RIEC Midden-Nederland een 'toolkit' voor gemeentesecretarissen in die regio, waarin handvatten werden geboden om gemeenten weerbaar te maken.⁵ Het Netwerk Weerbaar Bestuur stelde een 'Weerbaarheidspakket gemeentesecretarissen' samen, met als doel de gemeentesecretarissen te helpen met vragen die gaan over het bevorderen van een veilige en integere gemeente.⁶ Het pakket biedt ook een overzicht van de instrumenten die inmiddels op dit thema beschikbaar zijn gesteld.

Bovengenoemde ontwikkelingen en producten ondersteunen het beeld dat ook de gemeentesecretaris een rol heeft in de (preventieve) aanpak van ondermijning. Bij geen van deze trajecten is echter specifiek ingegaan op de vraag hoe gemeentesecretarissen deze rollen zelf ervaren, hoe zij hieraan invulling geven en welke kansen en knelpunten zij daarbij ervaren. Daarin voorziet dit rapport.

1.2 Onderzoeksvragen

In ons onderzoek gaan wij in op de volgende centrale vraag:

Op welke wijze en in welke mate vervullen gemeentesecretarissen een rol bij de preventie en aanpak van ondermijning en hoe kan deze rol desgewenst worden versterkt?

Uit deze centrale vraag vloeien de volgende deelvragen voort.

1. Hoe vervult de gemeentesecretaris een of meer van zijn rollen voor de preventie en aanpak van ondermijning?
 - a. Welke rol vervult de gemeentesecretaris in het college op dit onderwerp?
 - b. Welke rol vervult de gemeentesecretaris naar zijn ambtelijk apparaat op dit onderwerp?

² De onderwereld heeft de bovenwereld nodig voor hun criminele praktijken. Met het begrip ondermijning doelen we op het effect van het misbruik maken door de zware georganiseerde criminaliteit van de legale bovenwereld, namelijk de aantasting van onze rechtsstaat en veiligheid.

³ In dit rapport verwijzen we met 'zijn' naar gemeentesecretarissen en burgemeesters. Op de plek van 'zijn' kan ook 'haar' of 'hun' worden gelezen en op de plek van 'hij' ook 'zij' of 'hen'.

⁴ 'De aanpak van ondermijning. Door Regionale Informatie- en Expertisecentra en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum'. Van de Inspectie Veiligheid en Justitie, p. 39.

⁵ Weerbare gemeenten. Toolkit gemeentesecretarissen'. [Veiligheidscoalitie.nl](https://veiligheidscoalitie.nl), toolkit

⁶ Website 'Netwerk Weerbaar Bestuur', pagina over 'Weerbaarheidspakket gemeentesecretarissen'. <https://weerbaarbestuur.nl>

- c. Welke rol vervult de gemeentesecretaris naar de buitenwereld op dit onderwerp?
 - d. Welke taken en activiteiten vallen binnen deze drie rollen op dit onderwerp?
2. Welke kansen en knelpunten ervaren gemeentesecretarissen bij het uitvoeren van deze rollen voor de preventie en aanpak van ondermijning?
 - a. Hoe ervaart de gemeentesecretaris het vervullen van de verschillende rollen op dit onderwerp?
 - b. Welke (rand)voorwaarden, kansen en risico's, afbakening en behoeften bij de gemeentesecretarissen identificeren we voor het invullen van hun rol op het gebied van dit onderwerp?
3. Hoe kan de rol van de gemeentesecretaris bij de preventie en aanpak van ondermijning worden versterkt?
 - a. Wat hebben gemeentesecretarissen volgens henzelf nodig om hun rol goed te vervullen op dit onderwerp?
 - b. Welke voorbeelden geven de gemeentesecretarissen om hun rol te versterken op dit onderwerp?
 - c. Welke aanbevelingen identificeren we voor de gemeentesecretaris voor het vervullen van zijn rollen op dit onderwerp?

1.3 Drie rollen

Gebaseerd op artikel 103 en 104 van de Gemeentewet en de aanvullende omschrijving van de taken van de gemeentesecretaris van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) kan gezegd worden dat de gemeentesecretaris drie rollen heeft, namelijk die van:

1. directeur van de ambtelijke organisatie en daarmee schakel tussen de organisatie en het college van burgemeester en wethouders;
2. adviseur en secretaris van het college van burgemeester en wethouders;
3. vertegenwoordiger van de gemeente in de contacten met de buitenwereld.

In dit onderzoek gaan wij na hoe deze drie rollen door de gemeentesecretarissen in de praktijk worden ingevuld als het gaat om de (preventieve) aanpak van ondermijning.

Als directeur van de ambtelijke organisatie is de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk voor het ambtelijk apparaat, en in de positie om prioriteiten te stellen in de uitvoering en capaciteit beschikbaar te stellen voor bepaalde taakvelden (zoals de preventie en aanpak van ondermijning) en een integrale aanpak daarvan te bevorderen.

Als het gaat om de weerbaarheid van het ambtelijk apparaat tegen ondermijning kan de gemeentesecretaris ambtenaren laten screenen, ze (laten) informeren en scholen en ervoor zorgen dat er maatregelen worden getroffen die gemeenteambtenaren maximaal beschermen tegen ondermijnende invloeden. Deze laatste taak raakt aan het bevorderen van een 'Veilige Publieke Taakuitoefening'. Het bevorderen van weerbaarheid heeft raakvlakken met integriteit, waarvoor de gemeentesecretaris in het kader van zijn zorgtaak en als werkgever ook verantwoordelijk is.

Als adviseur en secretaris van het college van burgemeester en wethouders kan de gemeentesecretaris ervoor zorgen dat de preventie en aanpak van ondermijning worden geagendeerd voor de collegevergaderingen en dat er een integrale bestuurlijke aansturing van ondermijning binnen de gemeente wordt bevorderd. In deze rol kan de gemeentesecretaris burgemeester en wethouders op diverse manieren adviseren en bijstaan, bijvoorbeeld

door hen erop te wijzen dat hun portefeuilles kwetsbaar zijn voor ondermijning en door hen te adviseren hoe te handelen in het geval dat ze rechtstreeks door burgers of bedrijven worden benaderd over een gemeentelijke dienst.

Als vertegenwoordiger van de gemeente in de contacten met de buitenwereld kan de gemeentesecretaris een stimulerende en faciliterende rol vervullen naar zijn collega's toe. Hij kan bijvoorbeeld aan agendasetting doen in zijn Kring van Gemeentesecretarissen en hij kan de ambtelijke samenwerking tussen gemeenten bevorderen. Daarnaast kan hij zijn gemeente vertegenwoordigen in contacten met bijvoorbeeld (maatschappelijke) organisaties en inwoners. Ook richting een externe samenwerkingspartner als het RIEC kan de gemeentesecretaris een rol vervullen.

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor ons onderzoek hebben wij de volgende onderzoeksactiviteiten verricht.

Oriënterende gesprekken

Om het onderzoeksthema en de invulling ervan scherp te krijgen is met twee gemeentesecretarissen een oriënterend gesprek gevoerd.

Digitale enquête

We hebben onder alle gemeentesecretarissen een digitale enquête uitgezet, waarbij hun mailadressen via openbare bronnen zijn verzameld. Van de 342 gemeentesecretarissen (inclusief waarnemende) hebben er 110 de enquête volledig ingevuld. Dat is een respons van 34%. Daarnaast hebben 31 gemeentesecretarissen een deel van de vragenlijst ingevuld. Voor zover bruikbaar zijn deze antwoorden wel meegenomen. Uitgesplitst naar gemeentegrootte was de respons vrijwel identiek aan de totale doelgroep, zo blijkt uit tabel 1.1.

Tabel 1.1 Respons enquête versus totale doelgroep

	Aantal gemeenten landelijk	Percentage	Aantal gemeenten in enquête	Percentage
< 25.000	113	33%	38	33%
25.000 - 50.000	134	39%	45	39%
50.000 - 100.000	63	18%	19	17%
> 100.000	32	9%	13	11%
Totaal	342	100%	115	100%

De tabel moet als volgt gelezen worden. Van alle 342 gemeenten hebben er 113 minder dan 25.000 inwoners. Dat is 33% van het totaal. Van de 115 gemeentesecretarissen die de enquête hebben ingevuld waren er 38 van een gemeente met minder dan 25.000 inwoners. Ook dat is 33% van het totaal. Deze gelijke spreiding aan de hand van gemeentegrootte betekent dat een representatieve groep gemeentesecretarissen de vragenlijst heeft ingevuld.

Verdiepende interviews

In aanvulling op de enquête hebben we tien verdiepende interviews met gemeentesecretarissen gevoerd. Tijdens deze interviews zijn we dieper ingegaan op verschillende onderwerpen die in de enquête aan de orde kwamen, en hebben we aanvullende en verduidelijkende vragen gesteld bij de gegeven antwoorden.

In de enquête is aan de gemeentesecretarissen gevraagd of zij deel zouden willen nemen aan een interview. Uit de gemeentesecretarissen die hierop bevestigend hebben geantwoord hebben we een selectie gemaakt van tien personen met wie we een verdiepend interview hebben gehouden. Selectiecriteria die we daarbij hebben gehanteerd waren onder andere geografische spreiding, gemeentegrootte, de tijdsperiode dat iemand gemeentesecretaris is en een aantal inhoudelijke punten op basis van de gegeven antwoorden.

Duidingssessies

Ter afsluiting van het onderzoek hebben we twee digitale duidingssessies met gemeentesecretarissen georganiseerd. In de enquête is ook gevraagd of men hieraan wilde meewerken. Uiteindelijk hebben we hiervoor twee data geselecteerd en alle gemeentesecretarissen uitgenodigd die op deze data konden. Tijdens de duidingssessies is gereflecteerd op een aantal bevindingen van het onderzoek en stilgestaan bij de herkenbaarheid en implicaties van de uitkomsten. Daarnaast is besproken welke wensen en aanbevelingen gemeentesecretarissen hebben waar het gaat om het versterken van hun rollen. Aan de duidingssessies hebben in totaal negen gemeentesecretarissen deelgenomen.

1.5 Leeswijzer

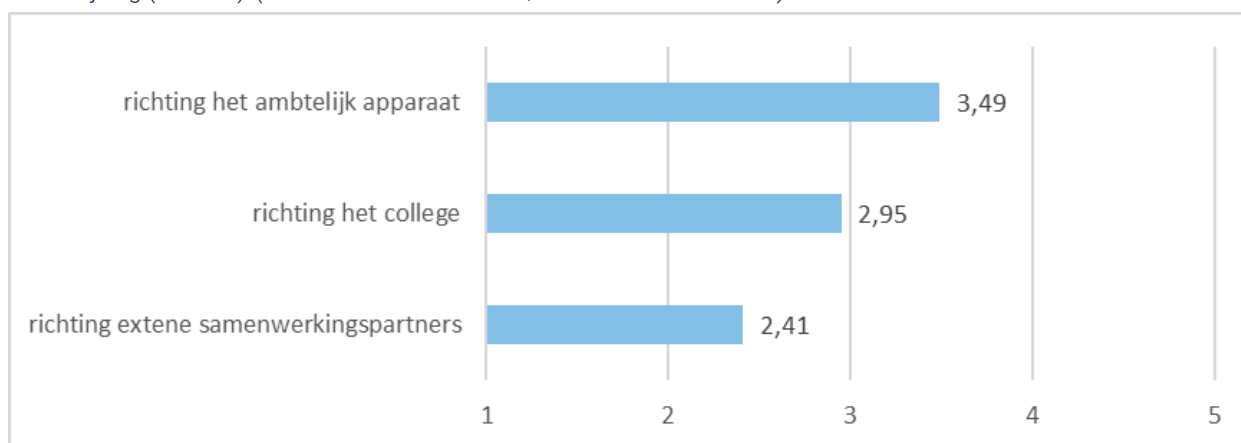
In hoofdstuk 2 beschrijven we de algemene onderzoeksbevindingen die als basis dienen voor een verdiepende beschrijving van de rollen van de gemeentesecretaris in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 beschrijven we de ervaren knelpunten, kansen en succesfactoren die gemeentesecretarissen voor hun rol zien. Hier bespreken we ook de behoeften van gemeentesecretarissen op het gebied van het versterken van hun rol voor de (preventieve) aanpak van ondermijning. In hoofdstuk 5 sluiten we af met conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 | Algemene onderzoeksbevindingen

2.1 Mate van rolvervulling

In het vorige hoofdstuk zijn de drie, door de VGS onderscheiden, rollen van de gemeentesecretaris beschreven. In onze enquête hebben wij aan de gemeentesecretarissen gevraagd in hoeverre zij zich in deze drie rollen nadrukkelijk bezighouden met de (preventieve) aanpak van ondermijning. Aan hen is gevraagd om dit weer te geven op een schaal van 1 tot 5. In figuur 2.1 zijn de gemiddelde scores per rol weergegeven.

Figuur 2.1 Stelling: Als gemeentesecretaris houd ik me nadrukkelijk inhoudelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning (N = 113). (1 = Helemaal mee oneens; 5 = Helemaal mee eens)



Uit figuur 2.1 volgt dat gemeentesecretarissen hun rol bij de aanpak van ondermijning het grootst zien richting het ambtelijk apparaat. De maximale score zou 5,0 zijn geweest, als alle gemeentesecretarissen het 'helemaal eens' waren geweest met de stelling. De score van 3,49 betekent dat het gemiddeld net boven het midden zit; het is geen uitgesproken score. De rol 'richting het college' is met 2,95 niet als groot en niet als klein te typeren. De rol richting externe samenwerkingspartners wordt door hen met 2,41 als relatief kleiner gezien.

Een kwart van de gemeentesecretarissen geeft in de enquête aan een grotere rol te willen vervullen, vooral richting de ambtelijke organisatie en het college en in mindere mate richting externen. In de manier waarop gemeentesecretarissen een grotere rol willen spelen zijn twee terugkerende thema's te zien: ze willen nadrukkelijker of met meer aandacht aan de slag met de (preventieve) aanpak van ondermijning en ze willen de bewustwording over de mogelijke aanwezigheid van ondermijning versterken.

2.2 Persoonlijke en gemeentelijke kenmerken

Voor de start van ons onderzoek dachten we dat bepaalde objectieve variabelen van invloed zouden kunnen zijn op de mate waarin een gemeentesecretaris zich bezighoudt met de aanpak van ondermijning. Denk bijvoorbeeld aan de gemeentegrootte, de omvang van de problematiek in een gemeente en/of het aantal jaren dat iemand al gemeentesecretaris is. We hadden vragen in de enquête opgenomen om deze gegevens in beeld te krijgen. Opvallend genoeg blijkt echter uit de statistische analyse van de gegevens dat dergelijke factoren niet van invloed zijn op de mate waarin een gemeentesecretaris zijn rol invult.

Uit de interviews en duidingssessies kwam een wisselend beeld naar voren over wat bepaalt hoe intensief een gemeentesecretaris zich bezighoudt met de (preventieve) aanpak van ondermijning. Daarbij gaat het vooral om meer subjectieve aspecten die van belang lijken te zijn. We maken daarbij onderscheid tussen kenmerken die gaan over de persoon van de gemeentesecretaris en kenmerken van de gemeente. We lichten dat hieronder toe.

Kenmerken die gaan over de persoon van de gemeentesecretaris

In zowel de antwoorden op de open vragen van de enquête als in de interviews en de duidingssessies komt naar voren dat de persoon van de gemeentesecretaris van groot belang is voor de mate waarin en de wijze waarop hij rollen vervult op het gebied van de (preventieve aanpak van) ondermijning.

Inhoudelijke interesse voor dit onderwerp is een factor die meespeelt bij de mate waarin een gemeentesecretaris een rol vervult op dit onderwerp. Sommige gemeentesecretarissen zijn sterk betrokken bij de (preventieve) aanpak van ondermijning en doen dit, zoals een geïnterviewde gemeentesecretaris het uitdrukte, 'met hart en ziel'. Dit wordt herkend door meer gemeentesecretarissen. Een gemeentesecretaris zegt: 'Ik geloof in de democratische rechtsstaat. Er zijn organisaties en instituties die dat met integriteit dragen. Als dat er niet meer is, dan zijn de zwakken in de samenleving als eerste aan de beurt.'

Ook is er gezegd dat je als gemeentesecretaris niet half met dit onderwerp aan de slag kunt gaan en dat het prioriteit zou moeten hebben binnen je takenpakket. Die belangstelling komt bijvoorbeeld door eerdere werkervaring, waarbij (de preventie aanpak van) ondermijning onderdeel van hun werk was.

Behalve inhoudelijke interesse spelen ook meer persoonlijke kenmerken een rol, zoals persoonlijke ethiek en moreel kompas. Sommige gemeentesecretarissen geven aan dat hun persoonlijke integriteit voor hen de kern is, wat maakt dat zij dit onderwerp een belangrijk onderdeel van hun werk vinden, waarop ze, in moeilijke tijden, kunnen terugvallen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als hun bestuurder zelf voorwerp is van onderzoek naar betrokkenheid bij ondermijning.

Sommige gemeentesecretarissen die we hebben gesproken zien zichzelf ook als normsteller, door één secretaris verwoord als 'hoeder van de ambtelijke integriteit'. Dat geldt zowel richting het ambtelijk apparaat als richting het college. Volgens hen staat de gemeentesecretaris voor de integriteit van de besluitvorming en daarmee ook voor goed bestuur.

Kenmerken die gaan over de gemeente

De (preventieve) aanpak van ondermijning is elders belegd

De mate waarin de gemeentesecretaris zich inhoudelijk met de (preventieve) aanpak van ondermijning bezighoudt, wordt onder meer bepaald door de vraag hoe het onderwerp *elders binnen de gemeentelijke organisatie is belegd*. In de enquête geven de gemeentesecretarissen die een minder nadrukkelijke rol spelen op de preventie en aanpak van ondermijning per rol aan waarom dat het geval is.

- Voor de rol richting het college geven ze aan dat het onderwerp belegd is binnen de ambtelijke organisatie, dat de burgemeester portefeuillehouder is of dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is in plaats van alleen de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.
- Voor de rol richting de ambtelijke organisatie geven deze gemeentesecretarissen aan dat dat het vaakst komt doordat het onderwerp ergens anders belegd is binnen de ambtelijke organisatie, meestal bij OOV. In sommige gevallen is er een directeur Veiligheid, een concernmanager of een afdelingshoofd/MT-lid bij wie het onderwerp belegd is.
- Voor de rol richting externe samenwerkingspartners geven ze voornamelijk aan dat het elders belegd is binnen de ambtelijke organisatie. Daarnaast geven ze aan dat de rolverdeling tussen college en gemeentesecretaris zo is dat de externe rol bij het college belegd is en de gemeentesecretaris zich op de interne organisatie richt.

Voor de rol richting de ambtelijke organisatie moeten we de kanttekening maken dat het niet voor elke gemeentesecretaris zo is dat de aanwezigheid van een team OOV of een equivalent daarvan betekent dat de rol

van de gemeentesecretaris minder nadrukkelijk wordt. Er zijn ook gemeentesecretarissen die aangeven wel een meer nadrukkelijke rol te spelen (score 3 of hoger), ondanks het feit dat zij beschikken over een OOV-team.

De cultuur en de mores in de gemeente

De mate waarin en de wijze waarop de gemeentesecretaris zich bezighoudt met de (preventieve) aanpak van ondermijning worden mede bepaald door zaken die raken aan de cultuur van de lokale samenleving en aan de mores van de gemeentelijke organisatie of de lokale politiek. Denk bijvoorbeeld aan een gesloten lokale samenleving met een zwijgcultuur, waar het 'verklikken' van criminele burens niet wordt gewaardeerd.

Wantrouwen tegenover de overheid in het algemeen kan daarbij ook een rol spelen. Het is niet per definitie zo dat de gemeentesecretaris in dergelijke omstandigheden niets kan doen of dat de eigen ambitie daardoor vermindert, maar gemeentesecretarissen ervaren wel barrières die door een geïnterviewde gemeentesecretaris als volgt onder woorden worden gebracht: 'Je komt minder ver. Je blijft staan voor een integere overheid, maar het effect daarvan is minder.'

In kleine(re) gemeenten zijn de lijntjes tussen bestuur, gemeenteambtenaren of gemeenteraadsleden aan de ene kant en de inwoners en het lokale bedrijfsleven aan de andere kant vaak kort en treft men elkaar vaak ook in het openbare leven of in de privésfeer. Dat maakt dat de gemeente kwetsbaar kan zijn voor cliëntelisme of ombudspolitiek. Ook de kans op belangenverstremming of oneigenlijke beïnvloeding is daardoor groter, zo geven gemeentesecretarissen in het onderzoek aan. Hierbij benadrukken ze dat deze problematiek zich niet beperkt tot kleine(re) gemeenten, maar ook in grotere gemeenten kan voorkomen.

Als de ondermijningsproblematiek in een gemeente groot is, betekent dat niet per se dat de rol van de gemeentesecretaris groter is dan in een gemeente met minder problematiek. Als de problematiek structureel groot is, is de ambtelijke capaciteit voor de aanpak ervan vaak ook groot en heeft de gemeentesecretaris hierin niet direct een rol. Dat is anders als de problematiek incidenteel of ad hoc groot is. Als dat het geval is, dan springt de gemeentesecretaris vaker wel bij.

Over het verband tussen de gemeentegrootte en de rol van de gemeentesecretaris geven de gesprekspartners uiteenlopende perspectieven. Sommige gesprekspartners hebben de ervaring dat hoe groter de gemeente (en daarmee de ambtelijke organisatie) is, des te groter ook de capaciteit voor de aanpak van ondermijning en des te kleiner de rol van de gemeentesecretaris kan zijn. Anderen zeggen juist dat in een grotere organisatie meer bij de gemeentesecretaris is 'weggeorganiseerd' (managementlagen, overlegstructuren) en dat dat ruimte biedt voor de gemeentesecretaris die daar affiniteit mee heeft, om zich met de aanpak van ondermijning bezig te houden.

2.3 Meer dan drie rollen

Zoals gezegd onderscheidt de VGS in algemene zin drie rollen van gemeentesecretarissen. In met name de duidingssessies is echter gebleken dat gemeentesecretarissen zelf meer dan drie rollen onderscheiden. Zij noemden in dat verband expliciet de rol die zij vervullen richting de burgemeester. Daarnaast vervullen zij ook een rol richting de gemeenteraad.

Gemeentesecretarissen geven aan dat in de context van de aanpak van ondermijning de status van de burgemeesters als Kroonbenoemd bestuursorgaan relevant is naast zijn lidmaatschap van het college. Bovendien is specifiek de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde, waaronder de aanpak van ondermijning wordt begrepen.

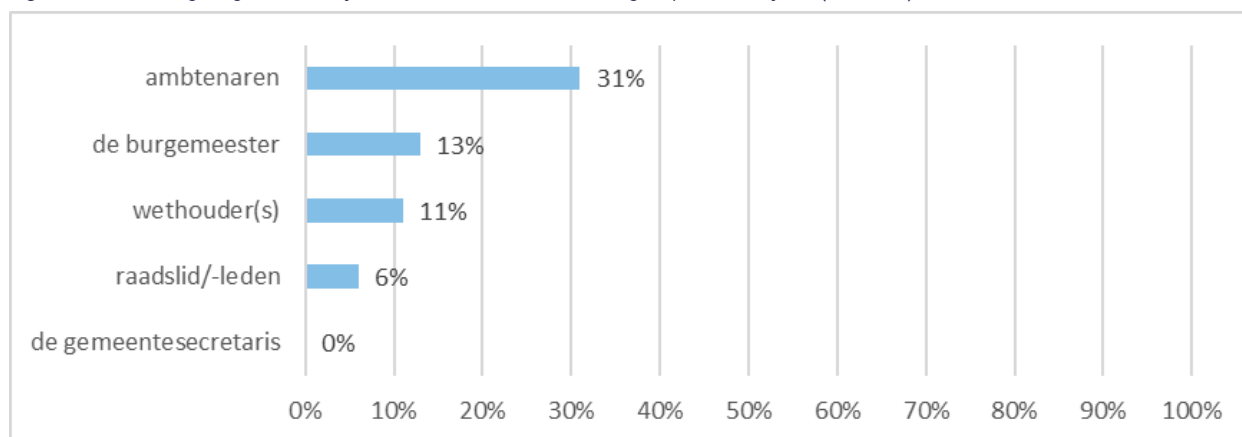
Daarnaast ziet een aantal van de in het onderzoek betrokken gemeentesecretarissen ook een rol voor zichzelf richting de gemeenteraad. Het gaat daarbij vooral om het bevorderen van bewustwording over het feit dat raadsleden slachtoffer kunnen worden van (pogingen tot) (criminele) beïnvloeding of van criminele pogingen om in de raad te infiltreren. Raadsleden of het raadslidmaatschap kunnen immers interessant zijn voor criminelen, omdat ze invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en de beschikking krijgen over (vertrouwelijke) informatie. De rol van de gemeentesecretaris richting de gemeenteraad loopt doorgaans niet rechtstreeks, maar via de driehoek burgemeester-gemeentesecretaris-griffier.

Het onderwerp ondermijning is niet in elke raad gemakkelijk te agenderen. Volgens een gemeentesecretaris wordt het in zijn gemeente relatief weinig op de agenda geplaatst, omdat sommige raadsleden op de rand opereren van wat mogelijk ondermijning is. Dat maakt het bespreekbaar maken van de thematiek in de raad complex.

2.4 Bedreigingen, (poging tot) omkoping en intimidatie

We hebben de gemeentesecretarissen in de enquête gevraagd of ze binnen hun gemeentelijke organisatie voorbeelden kennen van personen die sinds 2022 slachtoffer zijn geworden van ondermijnende acties van criminelen, bijvoorbeeld in de vorm van bedreiging, poging tot omkoping en/of intimidatie. Ongeveer een derde (35%) van deze gemeentesecretarissen antwoordde daar bevestigend op. We hebben hen vervolgens gevraagd te specificeren welke functionarissen binnen hun gemeente de afgelopen 3,5 jaar slachtoffer zijn geworden van ondermijnende acties van criminelen, bijvoorbeeld in de vorm van bedreigingen, poging tot omkoping of intimidatie. In figuur 2.3 is de uitkomst hiervan weergegeven.

Figuur 2.3 Bedreigde gemeentelijke functionarissen in de afgelopen twee jaar (N = 108)



Opvallend is het relatief lage percentage bedreigde burgemeesters; in totaal heeft 'slechts' 13% van de gemeentesecretarissen die de enquête hebben ingevuld aangegeven dat hun burgemeester in het kader van ondermijning is bedreigd. Iedere bedreiging is natuurlijk één te veel, maar wij hadden dit percentage hoger verwacht.⁷ Dat geldt ook voor de meeste gemeentesecretarissen in de duidingssessies. Een van die gemeentesecretarissen geeft aan nog geen burgemeester te hebben meegemaakt die niet bedreigd is.

Geen enkele gemeentesecretaris geeft in de enquête aan zelf slachtoffer te zijn geweest van ondermijnende acties van criminelen, bijvoorbeeld in de vorm van bedreiging, omkoping of intimidatie. Ook dat vinden we

⁷ Volgens de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 (ministerie van BZK) bijvoorbeeld, krijgt 47% van de burgemeester te maken met bedreiging en intimidatie. In de Monitor Integriteit en Veiligheid wordt echter gevraagd naar ervaringen van alle incidenten van agressie en intimidatie, ongeacht waar dit vandaan komt. Dit zou een mogelijke verklaring voor het verschil in de cijfers kunnen zijn.

opmerkelijk. In de verdiepende interviews en de duidingssessies gaven enkele gemeentesecretarissen echter aan dat zij wél bedreigd zijn. De deelnemers waren verrast door de uitkomsten van de enquête op dit punt en gaven desgevraagd aan dat een verklaring kan zijn dat gemeentesecretarissen de bedreigingen en intimidaties aan hun eigen adres mogelijk bagatelliseren. Een aantal van hen zei ook: 'Het hoort erbij.' of 'Had ik maar een vak moeten leren'. Ze zien het soms als onderdeel van hun functie om als 'hitteschild' te fungeren, zodat medewerkers niet bedreigd worden. Een gemeentesecretaris zegt overigens niet verbaasd te zijn dat gemeentesecretarissen niet zo vaak bedreigd worden: 'Het is een anonieme functionaris.'

Een aantal gemeentesecretarissen plaatst een kanttekening bij deze mogelijke verklaringen. 'We moeten gedragsregels met elkaar opstellen en die uitdragen en ons eraan houden. Het moet duidelijker worden wat de norm is en dat we er iets aan doen als de norm is overschreden. Dat ik er beter tegen kan dan anderen moet niet relevant zijn als het gaat over de omgang met dit soort dingen. Het zit er nu nog wel een beetje in dat we het er niet over hebben. De norm moet niet zijn of je er tegen kunt maar de norm moet zijn: dit kan niet en mag niet kunnen.'

Hoofdstuk 3 | Bevindingen per rol

3.1 Rol richting het college

Zoals eerder uit figuur 2.1 bleek, is de rol van de gemeentesecretaris richting het college een rol waar hij zich in (niet meer dan) redelijke mate mee bezighoudt; op een schaal van 1 tot 5 was de gemiddelde score 2,95. 10% houdt zich er zelfs helemaal niet mee bezig, zo blijkt uit tabel 3.1.

Tabel 3.1 Stelling: Als gemeentesecretaris houd ik me richting het college van B en W nadrukkelijk inhoudelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning (N = 115). (1 = *Helemaal mee oneens*; 5 = *Helemaal mee eens*)

Scores	Percentages
1	10%
2	23%
3	33%
4	30%
5	4%
Gemiddeld	2,95

De gemeentesecretarissen die op de genoemde stelling een 3 of hoger hebben ingevuld en zich dus redelijk tot zeer nadrukkelijk bezighouden met de aanpak van ondermijning, doen dit vooral op de volgende manieren:⁸

- Ik bespreek het onderwerp in gesprekken met de burgemeester (91%).
- Ik maak collegeleden ervan bewust dat er binnen de diverse portefeuilles sprake kan zijn van ondermijning (73%).
- Ik benoem de kwetsbaarheden en potentiële risico's voor portefeuilles van collegeleden in relatie tot ondermijning (69%).

Het meest genoemde antwoord illustreert de stelling van de geïnterviewde gemeentesecretarissen dat ze vooral ook een rol hebben richting de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan. In dit verband benoemen de gemeentesecretarissen ook het belang van een goede samenwerking met de burgemeester. Het tweede antwoord richt zich juist op het college als geheel. In een goede samenwerking trekken zij gezamenlijk op, als een tandem. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

In sommige gemeenten ziet de gemeentesecretaris zichzelf overigens ook als verbindende schakel tussen de burgemeester, het college en het team OOV. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om die gevallen waarbij een wethouder door het ambtelijk apparaat moet worden gewezen op risico's op ondermijning of om situaties waarbij een wethouder ervoor moet worden behoed naïef een gesprek in te gaan met bijvoorbeeld een ondernemer waartegen een Bibob-traject loopt. Vanuit deze verbindende rol staat de gemeentesecretaris ook voor de integriteit van de lokale besluitvorming en daarmee voor goed bestuur. Gemeentesecretarissen geven aan dat in deze gevallen ook hun eigen geloofwaardigheid een belangrijke overweging is.

⁸ Een tabel met alle gegeven antwoorden is opgenomen in bijlage 1.

Enkele keren is tijdens interviews genoemd dat een rol van de gemeentesecretaris richting het college ook wenselijk is, omdat de kans dat ondermijning zich afspeelt in een portefeuille van een of meer wethouders groot is. Dat blijkt ook uit de enquêteresultaten: 73% van de betreffende gemeentesecretarissen attendeert collegeleden hierop.

De door de betreffende gemeentesecretarissen meest genoemde redenen in de enquête om zich niet met de aanpak van ondermijning bezig te houden zijn:⁹

- De (preventieve) aanpak van ondermijning is belegd bij een lid van het college van burgemeester en wethouders (34%).
- De (preventieve) aanpak van ondermijning vind ik geen taak voor mij als gemeentesecretaris (24%).
- De (preventieve) aanpak van ondermijning heeft geen prioriteit in het college (13%).
- De problematiek rond ondermijning is niet groot in mijn gemeente (13%).

Een kwart van de gemeentesecretarissen die zich niet intensief met de aanpak van ondermijning bezighouden (die een 1 of 2 hebben ingevuld bij bovengenoemde stelling), noemt als reden dat ze dat niet als taak van de gemeentesecretaris zien. In de duidingssessies geeft een gemeentesecretaris aan verbaasd te zijn over de relatief hoge score voor het college. In zijn ervaring neemt de burgemeester het voortouw en brengt hij ook het onderwerp in het college in. De betreffende gemeentesecretaris heeft nauwelijks meegemaakt dat het college als geheel discussie voerde over ondermijning.

Er zijn echter ook gemeentesecretarissen met geheel andere ervaringen. Een gemeentesecretaris licht in de duidingssessie bijvoorbeeld toe dat ondermijning een keer per zes weken als bespreekpunt op de agenda van het voltallige college staat. Tijdens de interviews en de duidingssessies geven sommige gemeentesecretarissen aan dat de rol richting het college ten aanzien van de aanpak van ondermijning en het bespreekbaar maken daarvan vooral ligt bij de burgemeester en het team OOV. In een enkele gemeente is het feit dat de hele aanpak van ondermijning nog in de kinderschoenen staat een factor die maakt dat de gemeentesecretaris voor zichzelf geen of een beperkte rol ziet bij de aanpak van ondermijning richting het college.

3.2 Rol richting ambtelijk apparaat

Zoals eerder uit figuur 2.1 bleek, is de rol richting het ambtelijk apparaat een rol waar gemeentesecretarissen zich redelijk nadrukkelijk mee bezighouden; op een schaal van 1 tot 5 was de gemiddelde score 3,49. Meer dan de helft houdt zich er zelfs (zeer) nadrukkelijk mee bezig (score 4 en 5).

Tabel 3.2 Stelling: Als gemeentesecretaris houd ik me richting de ambtelijke organisatie nadrukkelijk inhoudelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning (N = 115). (1 = *Helemaal mee oneens*; 5 = *Helemaal mee eens*)

Scores	Percentages
1	5%
2	11%
3	31%
4	35%

⁹ Een tabel met alle gegeven antwoorden is opgenomen in bijlage 1.

5	18%
Gemiddeld	2,95

De gemeentesecretarissen die op de genoemde stelling een 3 of hoger hebben ingevuld en zich dus redelijk tot zeer nadrukkelijk bezighouden met de aanpak van ondermijning, doen dit vooral op de volgende manieren:¹⁰

- Ik bevorder in algemene zin de integriteit van de medewerkers, ook om te bevorderen dat ze niet beïnvloed worden (89%).
- Ik zorg voor integriteitsbeleid en de regelmatige bespreking daarvan binnen de gemeente (79%).
- Ik zorg voor een (fysiek) veilige werkomgeving (75%).
- Ik zorg voor voldoende/extra ambtelijke capaciteit voor de aanpak van ondermijning (67%).
- Ik zorg ervoor dat medewerkers zich ervan bewust zijn dat zij ook beïnvloed kunnen worden met een crimineel oogmerk (63%).
- Ik informeer actief binnen de organisatie naar de (preventieve) aanpak van ondermijning (59%).

De drie meest gekozen antwoorden laten zien dat gemeentesecretarissen hun rol bij de aanpak van ondermijning ten aanzien van de ambtelijke organisatie koppelen aan het thema integriteit. In de context van deze rol initiëren zij gesprekken over (preventie van) ondermijning en plegen ze interventies. Veel gemeentesecretarissen merken op dat ze bijvoorbeeld bij de introductiebijeenkomst van nieuwe medewerkers een praatje houden over het belang van integriteit bij de uitvoering van het ambt. Enkele gemeentesecretarissen zijn aanwezig bij casuïstiekbesprekingen. Sommige gemeentesecretarissen fungeren als aanspreekpunt voor bijvoorbeeld hun directeur Veiligheid. Uit alle voorbeelden blijkt hun sterke betrokkenheid bij en de aandacht voor integriteit binnen hun ambtelijke organisatie.

In een duidingssessie is ingezoomd op de rol van de gemeentesecretaris als hoeder van de ambtelijke integriteit. Hij is ook degene die de bewustwording over dit onderwerp bevordert. De gemeentesecretaris werd bijvoorbeeld omschreven als de eindverantwoordelijke voor interne casuïstiek en als de steunpilaar voor de ambtelijke organisatie wanneer gevoelige dossiers door het college geleid moeten worden.

Enkele gemeentesecretarissen ervaren dat hun rol steeds duidelijker wordt als het gaat om veiligheid. Als een medewerker bijvoorbeeld te maken krijgt met agressie, heeft de gemeentesecretaris een rol om voor de medewerker te gaan staan, deze zaak op te pakken of de politie erbij te betrekken. Zijn rol is dan coachend en hij heeft een zorgtaak naar die medewerker.

Uit bovenstaande antwoorden en de duidingssessies blijkt dat een groot deel van de gemeentesecretarissen een verantwoordelijkheid voelt voor het organiseren van een veilige werkomgeving. In dit verband geeft een aantal van hen aan dat de druk op en bedreigingen van medewerkers toenemen. Deze ontwikkelingen hebben impact op hun medewerkers. Ze vinden het belangrijk om hierover met hen het gesprek te voeren, zowel in preventieve zin als naar aanleiding van incidenten.

De door de betreffende gemeentesecretarissen meest genoemde antwoorden in de enquête om zich niet met de aanpak van ondermijning richting de ambtelijke organisaties bezig te houden zijn:¹¹

- De (preventieve) aanpak van ondermijning is belegd bij iemand anders binnen de organisatie (61%).
- De (preventieve) aanpak van ondermijning vind ik geen taak voor mij als gemeentesecretaris (11%).

¹⁰ Een tabel met alle gegeven antwoorden is opgenomen in bijlage 1.

¹¹ Een tabel met alle gegeven antwoorden is opgenomen in bijlage 1.

- Ik heb er geen tijd voor om mij met de preventieve aanpak van ondermijning bezig te houden (11%).
- Ik heb te weinig expertise om mij met de preventieve aanpak van ondermijning bezig te houden (11%).

Een ruime meerderheid van de gemeentesecretarissen die zich richting het ambtelijk apparaat niet bezighoudt met de preventieve aanpak van ondermijning geeft als reden dat dit bij iemand anders binnen de organisatie is belegd. Aan de gemeentesecretarissen die deze optie kozen is gevraagd bij wie dit is belegd. Genoemd werden onder andere: een adviseur/beleidsmedewerker en het team OOV van de gemeente, de burgemeester en een concernmanager.

In de interviews geven de gemeentesecretarissen die zich niet nadrukkelijk bezighouden met de aanpak van ondermijning richting de ambtelijke organisatie wel aan dat ze op de hoogte zijn van de aanpak, het team OOV steunen, collega's aanjagen, interventies inzetten en uiteindelijk eindverantwoordelijk zijn. Het is dus niet zo dat er in deze gevallen geen enkele betrokkenheid is.

3.3 Rol richting externe samenwerkingspartners

Zoals uit figuur 2.1. blijkt, is de rol richting externe samenwerkingspartners een rol waar gemeentesecretarissen zich beperkt mee bezighouden; op een schaal van 1 tot 5 was de gemiddelde score 2,41. Meer dan de helft houdt zich er zelfs (vrijwel) niet mee bezig (score 1 en 2).

Tabel 3.3 Stelling: Als partner in de buitenwereld houd ik me richting externe samenwerkingspartners nadrukkelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning (N = 113). (1 = *Helemaal mee oneens*; 5 = *Helemaal mee eens*)

Scores	Percentages
1	20%
2	35%
3	29%
4	13%
5	2%
Gemiddeld	2,41

De gemeentesecretarissen die op de genoemde stelling een 3 of hoger hebben ingevuld en zich dus redelijk tot zeer nadrukkelijk bezighouden met de aanpak van ondermijning, doen dit vooral op de volgende manieren:¹²

- Ik neem deel aan externe overleggen over de (preventieve) aanpak van ondermijning (53%).
- Ik heb een bijdrage geleverd aan het realiseren van de weerbaarheidsnormen in mijn provincie (41%).
- Ik bevorder actief de samenwerking met externe organisaties op het gebied van de preventie van ondermijning (41%).

Een meerderheid van de gemeentesecretarissen die zich richting externe samenwerkingspartners bezighoudt met de (preventieve) aanpak van ondermijning doet dit door deel te nemen aan externe overleggen. Aan de gemeentesecretarissen die aangaven actief de samenwerking met externe organisaties te bevorderen is de

¹² Een tabel met alle gegeven antwoorden is opgenomen in bijlage 1.

vervolg vraag gesteld om welke organisaties dit gaat. Het meest genoemd zijn het RIEC, de Kring van Gemeentesecretarissen, de veiligheidsregio en de provincie.

De gemeentesecretarissen hebben voornamelijk contacten in de eigen regio of met gemeentesecretarissen onderling. Deze contacten worden gebruikt om ervaringen uit te wisselen en/of om de aanpak van het onderwerp te bespreken. Enkele gemeentesecretarissen geven echter aan dat, ondanks het feit dat ze een rol vervullen, ze het college of de burgemeester niet voor de voeten willen lopen. Wanneer het nodig is, bijvoorbeeld in specifieke casuïstiek richting inwoners of ondernemers, vervullen ze wel een rol naar buiten, zo geven ze aan.

De door de betreffende gemeentesecretarissen meest genoemde antwoorden in de enquête om zich niet nadrukkelijk met de aanpak van ondermijning richting externe samenwerkingspartners bezig te houden zijn:¹³

- Ik maak geen deel uit van externe gremia waar de aanpak van ondermijning wordt besproken (59%).
- De (preventieve) aanpak van ondermijning richting externen vind ik geen taak voor mij als gemeentesecretaris (21%).
- Ik heb er geen tijd voor (16%).
- De problematiek rond ondermijning is niet groot in mijn gemeente (14%).

Een ruime meerderheid van de gemeentesecretarissen die zich richting externe samenwerkingspartners niet bezighoudt met de preventieve aanpak van ondermijning geeft als reden dat ze geen onderdeel uitmaken van externe gremia waar de aanpak van ondermijning wordt besproken. In de interviews geven de niet nadrukkelijk betrokken gemeentesecretarissen aan dat ze contacten hierover met externen meestal een aangelegenheid vinden van de burgemeester of van het college. In sommige gevallen vervult de gemeentesecretaris wel in specifieke situaties een rol naar buiten, bijvoorbeeld in het geval van bedreiging van de burgemeester. Soms vervullen ze ook een rol richting specifieke partners zoals de veiligheidsregio of bij onderwerpen die (politiek) gevoelig kunnen liggen.

Uit de duidingssessies blijkt dat de gemeentesecretarissen herkennen dat deze externe rol het minst nadrukkelijk door hen wordt ingevuld. Aan de ene kant vraagt men zich af of het de rol van de gemeentesecretaris is om naar buiten te treden – vaker vindt men dit de rol van de burgemeester, collegeleden of bijvoorbeeld van het team OOV – en aan de andere kant geeft men aan over bepaalde punten wel degelijk met externe samenwerkingspartners om tafel te zitten, zoals met het RIEC of met de regionale Kring van Gemeentesecretarissen. In een enkele kring wordt zelfs casuïstiek besproken. Een van de gemeentesecretarissen gaf aan deze externe rol vooral strategisch, faciliterend en procedureel te zien ten opzichte van het tactische en operationele niveau waarop de ambtelijke organisatie richting externe partners opereert.

¹³ Een tabel met alle gegeven antwoorden is opgenomen in bijlage 1.

Hoofdstuk 4 | Knelpunten, succesfactoren, behoeftes en kansen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de door gemeentesecretarissen ervaren kansen en knelpunten bij het uitvoeren van hun rollen bij de preventie en aanpak van ondermijning. Ook beschrijven we wat ze zelf aangeven nodig te hebben om hun rol te versterken. Dit doen we aan de hand van de antwoorden op de open vragen uit de enquête en de uitkomsten van de verdiepende interviews en de duidingssessies.

Kansen/succesfactoren en knelpunten liggen overigens vaak in elkaars verlengde: waar de ene gemeentesecretaris iets als kans of succesfactor formuleert, formuleert een andere gemeentesecretaris het juist als risico.

4.2 Urgentie, capaciteit en middelen

Gemeentesecretarissen geven aan dat de (preventieve) aanpak van ondermijning zou moeten beginnen met een gevoel van urgentie en bewustzijn binnen het bestuur en de gemeentelijke organisatie. Tijdens de interviews en de duidingssessies gaven verschillende gemeentesecretarissen aan dat het noodzakelijk is om het gevoel van urgentie en het bewustzijn over het onderwerp ondermijning te vergroten, soms in de organisatie, soms bij het college, soms bij gemeentesecretarissen zelf. Het (creëren van) gevoel van urgentie voor de aanpak van ondermijning staat namelijk onder druk, zo blijkt uit onze gesprekken. Dit kan komen door de waan van de dag, het onderschatten van de risico's van en de kans op ondermijning, of door de veelheid aan taken en onderwerpen waar ook urgente aandacht voor nodig is. Het onderwerp ondermijning concurreert met andere taken van de gemeentesecretaris, maar ook binnen het college en de ambtelijke organisatie is daar sprake van. In zowel de enquête als de gesprekken komt naar voren dat er sprake is van een capaciteitsvraagstuk: hoe worden de beschikbare capaciteit en middelen ingezet, verdeeld over alle gemeentelijke taakvelden en vraagstukken die spelen? Ondermijning is dan niet altijd het onderwerp met de hoogste prioriteit, waardoor hier ook niet altijd voldoende capaciteit voor beschikbaar is.

4.3 Samenwerking

Met de burgemeester

Congruentie in de (preventieve) aanpak van ondermijning door de burgemeester en de gemeentesecretaris is essentieel voor de slagkracht van de aanpak daarvan. Dat is het geval wanneer zij daar samen in optrekken, als een 'tandem', zoals meerdere gemeentesecretarissen het noemden. Een van de deelnemende gemeentesecretarissen is van mening dat als de burgemeester er niet ontvankelijk voor is om als tandem te opereren, je dan het gesprek met elkaar moet aangaan. Een gemeentesecretaris stelt: 'Als je niet een tandem bent, dan kun je je werk niet goed doen, beide kanten niet. Je moet elkaar coachen, helpen en verder brengen.'

Een andere gemeentesecretaris: 'Natuurlijk is het ook zo dat je als gemeentesecretaris voor die tandem in de aanpak van ondermijning ontvankelijk moet zijn. Je moet vinden dat je als gemeentesecretaris in de rol van de eerste adviseur en als gemeentedirecteur een rol bij de aanpak van ondermijning hebt'. Een aantal gemeentesecretarissen benadrukt het belang van een training, gericht op versterking van die tandem. De Vereniging van Gemeentesecretarissen organiseert 'digitale VGS-uurtjes', die ook voor dit onderwerp kunnen worden gebruikt.

Weer een andere gemeentesecretaris benadrukt de grondslag voor een tandem: 'De burgemeester is eindverantwoordelijk voor de bestuurlijke organisatie, de gemeentesecretaris voor de ambtelijke organisatie. Daar komt de tandem vandaan. Dat maakt je deels systeemverantwoordelijk en daar zie ik vooral de verbinding

met de burgemeester in. De burgemeester en ik bespreken veel met elkaar over bestuur en organisatie. Die uitwisseling en het samen optrekken maakt dat je een tandem vormt. Je zweeft erboven en borgt de samenhang tussen de systemen.'

Breed wordt onderschreven dat de samenwerking met de burgemeester de 'lifeline' is voor de gemeentesecretaris. Hierbij is het wel belangrijk dat er bij beiden een helder beeld is over de onderscheiden taken en rollen en ook dat er ruimte is om naar elkaar te luisteren. Zo gaf een gemeentesecretaris het voorbeeld dat de snelheid waarmee de burgemeester de ondermijning wil aanpakken soms niet in lijn ligt met het tempo dat de organisatie aankan. Het is dan de taak van de gemeentesecretaris om voor z'n organisatie te staan en in dit geval de burgemeester af te remmen in zijn daadkracht.

Met het college

Naast een goede relatie met de burgemeester is ook generiek bestuurlijk draagvlak noodzakelijk op het onderwerp. Wanneer de andere collegeleden onvoldoende het belang zien van de (preventieve) aanpak van ondermijning, dan is het voor een gemeentesecretaris ook lastig om daar verandering in aan te brengen. Dat geldt ook als de burgemeester zich naast of achter de gemeentesecretaris schaart. Een enkele gemeentesecretaris benoemt een wisseling van het bestuur of wisseling van de burgemeester als kans om de aanpak van ondermijning te verbeteren op het moment dat het met de huidige betrokkenen onvoldoende soepel loopt.

De meeste gemeentesecretarissen geven in het onderzoek aan geen behoefte te hebben aan institutionele borging van hun rollen. Een van hen zei daarover: 'Als je dat nodig hebt, dan zit je niet goed in je rol. Veel gaat juist buiten de regels om. Als je een instrumentarium nodig hebt om op te halen of af te dwingen, dan heb je geen rol meer als GS.' Een andere gemeentesecretaris is het daar wel mee eens, maar stelt wel de vraag of je voldoende beschermd bent en voldoende rugdekking hebt. Een andere gemeentesecretaris nuanceert en geeft aan dat de rol richting het college past in de normale ambtelijke en bestuurlijke verhoudingen die er zijn. Dat wordt niet anders als het gaat over de (preventieve aanpak van) ondermijning.

In de driehoek burgemeester-griffier-gemeentesecretaris

In dit onderzoek is op verschillende momenten de driehoek burgemeester-griffier-gemeentesecretaris ter sprake gekomen, met name in relatie tot de rol van de gemeentesecretaris richting de raad. Onderwerpen die in dat verband worden besproken in de driehoek zijn bijvoorbeeld ondermijning, cliëntelisme en de integriteitsbevordering van de raadsleden. Gemeentesecretarissen vinden het belangrijk dat de burgemeester, gemeentesecretaris en de griffier in dit soort gevallen gezamenlijk als driehoek optrekken. Zij hechten er waarde aan dat er ruimte is om de aanpak van ondermijning te bespreken. Vertrouwelijkheid van deze gesprekken is daarbij wel een belangrijke randvoorwaarde. Overigens ervaren sommige gemeentesecretarissen dat er voor hen bijna geen mogelijkheden zijn om te kunnen optreden tegen bijvoorbeeld infiltratie in de gemeenteraad. Het verschilt per gemeente of ondermijning en cliëntelisme onderwerpen van gesprek zijn in de driehoek.

Ook tijdens de duidingssessies is door een deel van de gemeentesecretarissen aangegeven dat het niet altijd wenselijk is om alles wat de gemeentesecretaris zou moeten doen, precies vast te willen leggen. Zeker op het gebied van ondermijning is het van belang dat gemeentesecretarissen een zekere mate van vrijheid en flexibiliteit hebben in hoe ze het onderwerp aanvielen en hun rol invullen.

4.4 Kennisdeling, informatie-uitwisseling en trainingen

Gemeentesecretarissen hebben behoefte aan inzicht in hoe andere gemeenten en andere gemeentesecretarissen met de aanpak van ondermijning omgaan en aan kennis over het onderwerp in het

algemeen. Daarbij gaat het om vragen als: hoe pakken hun collega's de ondermijning aan in hun eigen organisatie, in relatie tot hun eigen college en tot hun eigen burgemeester? Hoe is ondermijning goed en makkelijk te herkennen en wat zijn ervaringen elders met hun tandem met de burgemeester?

Niet elke gemeentesecretaris heeft evenveel kennis over de aanpak van ondermijning. Dat kan te maken hebben met de persoonlijke interesse en achtergrond van de gemeentesecretaris, maar bijvoorbeeld ook met de beschikbare kennis binnen de gemeente. Door middel van gesprekken en intervisie, maar ook door het beschikbaar stellen van praktische instrumenten, bruikbare handvatten en e-learnings kan kennisdeling worden versterkt.

Gemeentesecretarissen willen niet steeds zelf het wiel hoeven uitvinden, terwijl ze weten dat andere gemeenten met gelijksoortige problematiek te maken hebben. Ze willen van elkaar kunnen leren en ze willen signalen van ondermijning van elkaar horen als ze in dezelfde regio zitten. Ze willen met elkaar sparren. Een deel van de gemeentesecretarissen geeft aan die sparringpartners zelf makkelijk te kunnen vinden in het eigen netwerk. Een ander deel van de gemeentesecretarissen geeft aan daar meer behoefte aan te hebben dan er nu aan mogelijkheden zijn.

De mogelijkheden die sommige Kringen van Gemeentesecretarissen en de VGS bieden, worden gewaardeerd. Met name de intervisiemogelijkheden en de vertrouwenspersonen van de VGS voorzien in hun behoefte. Kringen worden echter niet in elke regio op dezelfde manier ingevuld, waardoor mogelijkheden verschillen, en niet iedereen is op de hoogte van de mogelijkheden die er bij de VGS zijn. Meerdere gemeentesecretarissen hebben aangegeven onvoldoende zicht te hebben op bestaande ondersteuningsstructuren. Daarom gaven ze mee dat er ook aandacht moet zijn voor het bekend en zichtbaar maken van het bestaande aanbod, naast het uitbreiden ervan, als dat noodzakelijk is. In dat verband werd in een duidingssessie geopperd dat de VGS voor beginnende gemeentesecretarissen aandacht geeft aan de (verdere) ontwikkeling van hun moreel kompas.

Hoofdstuk 5 | Conclusies en adviezen

5.1 De rollen

Richting het ambtelijk apparaat

Dit onderzoek gaat over de vraag welke rollen gemeentesecretarissen vervullen bij de (preventieve) aanpak van ondermijning. Uit ons onderzoek blijkt dat zij daarbij vooral hun rol invullen als eindverantwoordelijke voor het ambtelijk apparaat. Hun rol betreft voornamelijk het bevorderen van de integriteit en een veilige werkomgeving, en het faciliteren van de aanpak.

Richting het college

In iets mindere mate vervullen gemeentesecretarissen een rol richting het college. Vaak is het de burgemeester die onderwerpen op het gebied van ondermijning voor bespreking in het college agendeert en niet de gemeentesecretaris. Wel attenderen veel gemeentesecretarissen hun wethouders bijvoorbeeld op mogelijke risico's op ondermijning in hun portefeuilles.

Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek zijn wij van mening dat de rol van adviseur van het college bij de aanpak van ondermijning nog ruimer kan worden benut. Juist als schakel tussen het ambtelijk apparaat en de politieke beslissers is de gemeentesecretaris bij uitstek degene die ondermijningsvraagstukken bij het college kan agenderen, uiteraard met steun van de burgemeester als voorzitter. Dan kan het bijvoorbeeld gaan over ambtelijke of bestuurlijke dilemma's op het gebied van integriteit, over de mores in de gemeente in het algemeen en de samenwerking met het ambtelijk apparaat in het bijzonder, over mogelijke (imago)schade voor wethouders of ambtenaren bij de bestuurlijke aanpak van ondermijning of over het bevorderen van een veilige publieke taak. Daarmee draagt de gemeentesecretaris nog meer bij aan de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming en aan de versterking van de weerbaarheid tegen ondermijnende invloeden in de gemeente. Door deze thema's met regelmaat ook breed in het college te bespreken, versterkt hij bovendien bewustwording, betrokkenheid en draagvlak, die als steun in de rug kunnen worden ervaren door de ambtenaren die hiermee concreet aan de slag gaan.

We adviseren dat de (preventieve) aanpak van ondermijning met regelmaat wordt besproken in het college, waarbij de gemeentesecretaris hierin samen met de burgemeester optrekt, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Richting de burgemeester

In de gesprekken benadrukten gemeentesecretarissen hun rol ten opzichte van de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan. In veel gevallen typeren gemeentesecretarissen hun samenwerking met de burgemeester als een tandem. De rol die zij richting hun burgemeester vervullen, kan volgens hen niet gelijkgesteld worden aan hun rol richting het college. De burgemeester heeft immers, als enige Kroonbenoemde bestuurder binnen de gemeente, een eigenstandige positie. Bovendien is de burgemeester op basis van de Gemeentewet degene die verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en daarmee ook voor de bestuurlijke (preventieve) aanpak van ondermijning.

De meeste gemeentesecretarissen hebben over de aanpak van ondermijning regelmatig overleg met hun burgemeester; dat is minder het geval met het college als geheel. De gesprekken met de burgemeester kunnen gaan over vertrouwelijke casuïstiek, over bedreigingen of zaken van mogelijke corruptie, die bijvoorbeeld het ambtelijk apparaat raken. Er zijn echter ook gemeentesecretarissen die over algemene

ondermijningsvraagstukken regelmatig door hun burgemeester worden geraadpleegd. Dat kan dan ook breder gaan dan alleen hun onderscheiden specifieke verantwoordelijkheden en rollen bij de aanpak van ondermijning.

Wij adviseren dat er een gericht aanbod wordt gecreëerd voor gemeentesecretarissen die willen leren (ook van ervaringen in andere gemeenten) hoe zij hun tandem kunnen versterken bij de (preventieve) aanpak van ondermijning. Dit kan eventueel samen met de burgemeester. De RIEC's of de provincie kunnen dit mogelijk organiseren, bijvoorbeeld via de (diner)sessies met burgemeesters en gemeentesecretarissen. Ook de digitale VGS-uurtjes kunnen hiervoor worden gebruikt. Een aantal gemeentesecretarissen stelt voor hier een training voor te organiseren. In het algemeen adviseren wij het belang van die tandem voor een effectieve lokale (preventieve) aanpak van ondermijning vaker en breder onder de aandacht te brengen.

Richting externe samenwerkingspartners

De rol van de gemeentesecretaris naar de buitenwereld toe wordt in mindere mate ingevuld. Dat geldt zowel voor publieke optredens als voor deelname aan externe overleggen. We hebben weinig gemeentesecretarissen gesproken die daar de meerwaarde van inzien. Wel nemen enkele gemeentesecretarissen deel aan een stuurgroep van het RIEC, aan hun Kring voor Gemeentesecretarissen, of ze gaan daarover in gesprek met collega's in het kader van de VGS. In de kring wordt dan meestal de bewustwording over dit vraagstuk bevorderd. Deze overleggen worden in het algemeen als zinvol ervaren. De ervaringen hiermee wisselen overigens sterk.

Richting de gemeenteraad

Ook hun rol richting de gemeenteraad wordt door meerdere gemeentesecretarissen expliciet benoemd. Gemeentesecretarissen doelen daarbij op het belang van de samenwerking in de driehoek met de burgemeester en de griffier.

Alle rollen bijeengenomen

Het feit dat de gemeentesecretarissen diverse rollen vervullen bij de aanpak van ondermijning, biedt kansen. Als vertrouweling en adviseur van de burgemeester, als secretaris van het college en als ambtelijk eindverantwoordelijke is de gemeentesecretaris een spin in het web van de gemeentelijke organisatie. Hij hoort en ziet veel, komt in aanraking met diverse ambtelijke en bestuurlijke dilemma's en kan als geen ander de diverse belangen en ideeën samenbrengen en communiceren. Zo bezien kunnen gemeentesecretarissen een belangrijke rol vervullen bij een effectievere lokale preventieve aanpak.

De gemeentesecretaris kan, als spin in het web van de gemeentelijke organisatie, vanuit (de samenhang tussen) zijn diverse rollen en vanwege zijn informatiepositie, een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van een (preventieve) aanpak van ondermijning.

5.2 De persoon van de gemeentesecretaris: zijn drive en moreel kompas

De gemeentesecretarissen die wij hebben gesproken zijn, zonder uitzondering, gecommitteerd aan de lokale aanpak van ondermijning en aan hun rol daarbij. Velen van hen maken zich zorgen over onze democratische rechtsstaat wanneer ze spreken van (mogelijke) ondermijnende invloeden op gemeenteraadsleden of wethouders, en zetten zich in om de integriteit van hun ambtelijk apparaat of de politieke besluitvorming te bevorderen. Ze geven aan dat ze, als het erom spant en de ondermijning het dagelijkse werk dreigt te frustreren, uiteindelijk terugvallen op hun eigen moreel kompas, hun persoonlijke ethiek en hun integriteit. Dat helpt hen te navigeren in complexe situaties. Hun morele kompas is ook datgene waar ze op terugvallen als er op het werk weinigen zijn met wie ze in vertrouwen kunnen overleggen. Het is ook de basis voor hun eigen geloofwaardigheid.

Enkele gemeentesecretarissen merken op dat juist aan de ontwikkeling van dit morele kompas nog weinig aandacht wordt geschonken. Volgens hen is het wenselijk als bij de opleiding van gemeentesecretarissen wordt ingegaan op de (verdere) ontwikkeling van hun moreel kompas en persoonlijke ethiek in deze zin.

Wij adviseren een training aan te bieden aan gemeentesecretarissen, waarbij aandacht wordt besteed aan (het versterken van) hun moreel kompas.

5.3 Kennisdeling en intervisie

Uit de gesprekken met gemeentesecretarissen is gebleken dat er een breed gedragen behoefte is aan meer kennis over en inzicht in hoe andere gemeentesecretarissen omgaan met de (preventieve) aanpak van ondermijning. Velen geven aan dat zij graag van hun collega's willen leren, opdat zij niet het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Het gaat daarbij ook om kennis over de aanpak van ondermijning en hun rol hierbij. De VGS zou hier het voortouw in kunnen nemen of de Kringen van Gemeentesecretarissen hierin kunnen faciliteren.

Initieer en faciliteer kennisdeling en intervisie tussen gemeentesecretarissen.

5.4 De lokale situatie

Naast de persoon van de gemeentesecretaris en zijn rollen, is de lokale situatie een bepalende factor voor de slagkracht van zijn handelen. Gemeentesecretarissen die in een gemeente werken waar de verwevenheid tussen de lokale samenleving en de ambtenaren en raadsleden groot is, worstelen hier soms mee. Ze zien dan vormen van cliëntelisme die hun inspanningen kunnen frustreren om bijvoorbeeld het ambtelijk apparaat bewust te maken van schendingen van integriteit en om daartegen op te treden. In deze gevallen is het voor de gemeentesecretaris heel lastig om een norm te stellen (omdat er in deze gevallen ander gedrag wordt vertoond door bestuurders).

De cultuur van de gemeente is eveneens van belang. Gemeentesecretarissen signaleren dat de geschiedenis van de gemeente en haar geografische ligging van invloed kunnen zijn op de rol van de gemeentesecretaris. We noemen als voorbeeld gemeenten in een afgelegen, moeilijk bereikbaar, uitgestrekt gebied, waarbij de oorspronkelijke inwoners relatief lang geen invloed hebben gehad van 'import' uit andere, grotere gemeenten. In een gemeente met dergelijke kenmerken kan gemakkelijk een ons-kent-ons-cultuur ontstaan, waarbij meldingen over misstanden worden gezien als verraad of als risicovol en dus ook niet of nauwelijks worden gedaan. Hoewel dergelijke lokale situaties uniek lijken, zijn er vaak toch overeenkomsten tussen deze gemeenten. Gemeentesecretarissen kunnen in die gevallen van elkaar leren.

Wij adviseren onderzoek te laten uitvoeren naar gemeenten met de genoemde ons-kent-ons-cultuur, specifiek gericht op de vraag wat ervoor nodig is om gemeentesecretarissen te ondersteunen bij deze situaties, opdat zij hun rollen met meer slagkracht kunnen invullen.

Tevens adviseren wij gemeentesecretarissen van dergelijke gemeenten samen te brengen opdat zij kunnen leren van hun overeenkomstige ervaringen en daardoor hun rollen kunnen versterken.

Bijlage 1 | Volledige tabellen

Rol richting het college

U houdt zich richting het college beperkt inhoudelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning. Kunt u aangeven waarom? (meerdere antwoorden mogelijk) N=38

Antwoord	Percentage
De (preventieve) aanpak van ondermijning is belegd bij een lid van het college van burgemeester en wethouders.	34%
De (preventieve) aanpak van ondermijning vind ik geen taak voor mij als gemeentesecretaris.	24%
De (preventieve) aanpak van ondermijning heeft geen prioriteit in het college.	13%
De problematiek rond ondermijning is niet groot in mijn gemeente.	13%
Ik heb (te) weinig expertise over dat onderwerp.	8%
Ik heb er geen tijd voor.	5%
Ik krijg er niet de ruimte voor van het college.	3%
Ik krijg er niet de ruimte voor van de burgemeester.	0%
Overige	37%

Kunt u aangeven hoe u zich hiermee bezighoudt? (meerdere antwoorden mogelijk) N=77

Antwoord	Percentage
Ik bespreek het onderwerp in gesprekken met de burgemeester.	91%
Ik maak collegeleden ervan bewust dat er binnen de diverse portefeuilles sprake kan zijn van ondermijning.	73%
Ik benoem de kwetsbaarheden en potentiële risico's voor portefeuilles van collegeleden in relatie tot ondermijning.	69%
Ik informeer het college over lokale, regionale en/of landelijke ontwikkelingen op het gebied van ondermijning.	35%
Ik pleit in het college voor extra budget en/of ambtelijke capaciteit voor het onderwerp.	27%
Ik agendeer het onderwerp op eigen initiatief voor collegevergaderingen.	22%
Ik pleit in het college voor meer prioriteit voor het onderwerp.	10%

Overige	2%
---------	----

Rol richting de ambtelijke organisatie

U houdt zich richting de ambtelijke organisatie niet of beperkt inhoudelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning. Kunt u aangeven waarom? (meerdere antwoorden mogelijk) N=18

Antwoord	Percentage
Het is belegd bij iemand anders. <i>Hierbij is de aanvullende vraag gesteld: bij wie binnen uw gemeente is dit belegd? Daarbij zijn de volgende antwoorden gegeven (N=11):</i>	61%
<ul style="list-style-type: none"> ● adviseur OOV; ● burgemeester/AOV'er; ● algemeen directeur en teammanager VTH/OOV; ● de ambtelijk opdrachtgever team OOV; ● bij medewerkers van het team openbare orde en veiligheid (OOV); ● veiligheidsketen; ● beleidsmedewerker OOV; ● concernmanager; ● divisiedirecteur en teamleider (primair); ● directeur Veiligheid; ● team OOV. 	
De (preventieve) aanpak van ondermijning vind ik geen taak voor mij als gemeentesecretaris.	11%
Ik heb er geen tijd voor.	11%
Ik heb (te) weinig expertise over dat onderwerp.	11%
De problematiek rond ondermijning is niet groot in mijn gemeente.	0%
Ik krijg er niet de ruimte voor van de burgemeester.	0%
Overige	33%

Kunt u aangeven hoe u zich hiermee bezighoudt? (meerdere antwoorden mogelijk) N = 95

Antwoord	Percentage
Ik bevorder in algemene zin de integriteit van de medewerkers, ook om te bevorderen dat ze niet beïnvloed worden.	89%
Ik zorg voor integriteitsbeleid en de regelmatige bespreking daarvan binnen de gemeente.	79%
Ik zorg voor een (fysiek) veilige werkomgeving.	75%
Ik zorg voor voldoende/extra ambtelijke capaciteit voor de aanpak van ondermijning.	67%

Ik zorg ervoor dat medewerkers zich ervan bewust zijn dat zij ook beïnvloed kunnen worden met een crimineel oogmerk.	63%
Ik informeer actief binnen de organisatie naar de (preventieve) aanpak van ondermijning.	59%
Ik bespreek met medewerkers wat ze moeten/kunnen doen op het moment dat ze denken dat er sprake is van criminele beïnvloeding.	43%
Ik ben betrokken bij de behandeling van concrete casuïstiek.	42%
Ik besteed er aandacht aan in het kader van het programma Veilige Publieke Taak.	42%
Ik initieer voorlichtingsbijeenkomsten voor medewerkers over de aanpak van ondermijning.	38%
Ik breng medewerkers of teams binnen de gemeente met elkaar in verbinding om (signalen van) ondermijning integraal aan te pakken.	38%
Ik neem deel (al dan niet als voorzitter) aan interne ambtelijke overleggen over de (preventieve) aanpak van ondermijning.	31%
Ik heb kwetsbare werkprocessen met betrekking tot ondermijning in beeld laten brengen.	28%
Overige	6%

Rol richting de buitenwereld

U houdt zich richting externe samenwerkingspartners niet of beperkt inhoudelijk bezig met de (preventieve) aanpak van ondermijning. Kunt u aangeven waarom? (meerdere antwoorden mogelijk) N=63

Antwoord	Percentage
Ik maak geen deel uit van externe gremia waar de aanpak van ondermijning wordt besproken.	59%
De (preventieve) aanpak van ondermijning richting externen vind ik geen taak voor mij als gemeentesecretaris.	21%
Ik heb er geen tijd voor.	16%
De problematiek rond ondermijning is niet groot in mijn gemeente.	14%
Ik heb (te) weinig expertise over dat onderwerp.	10%
Ik krijg er niet de ruimte voor van de burgemeester.	0%
Overig	19%

Kunt u aangeven hoe u zich hiermee bezighoudt? (meerdere antwoorden mogelijk) N=49

Antwoord	Percentage ¹⁴
Ik neem deel aan andere externe overleggen over de (preventieve) aanpak van ondermijning.	53%
Ik heb een bijdrage geleverd aan het realiseren van de weerbaarheidsnormen in mijn provincie.	41%
Ik bevorder actief de samenwerking met externe organisaties op het gebied van de preventie van ondermijning. <i>Hierbij is de aanvullende vraag gesteld: om welke organisaties gaat dit? Daarbij zijn de volgende antwoorden gegeven (N=16)</i>	41%
<ul style="list-style-type: none"> • Overleg Zeeuwse Overheden over de Zeeuwse norm weerbare overheid; • maatschappelijke organisaties; • bijeenkomsten van het RIEC; • RIEC, Kring van Gemeentesecretarissen; • gemeenten, provincies, RIEC, politie, OM, Belastingdienst, VGS, NSOB; • veiligheidsregio, soms politie, omgevingsdienst, in Kring van Gemeentesecretarissen is een collega-'portefeuillehouder' en die zet het op de agenda; • de Centrumregeling ICT Leeuwarden, maar ook via de Veiligheidsregio Fryslân; • Kring van Gemeentesecretarissen, provincie Zuid-Holland; • omliggende gemeenten en het RIEC; • RIEC en provincie; • RIEC; • veiligheidsregio; • regionale partners; • Belastingdienst, OM, politie, RIEC, provincie; • provincie en RIEC; • overleggen met RIEC indien noodzakelijk, regionale stuurgroep voor de regionale ondermijningsopgave. 	
Ik initieer dit thema in mijn Kring van Gemeentesecretarissen.	33%
Ik zit in de stuurgroep van het RIEC.	8%
Overige	8%

¹⁴ Op basis van het totaal aantal gegeven antwoorden: 90.

Partners
in verbetering



BMC

RANDSTAD PROFESSIONAL

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

pro facto

