



bureaubroekhuizen



Lokale weerbaarheid

Concrete handreikingen vanuit gemeenten

Auteurs

Drs. Jolijn Broekhuizen
Dr. Roos de Wildt
Amella Mesic, MSc

Mei, 2021

Inhoud

Samenvatting	2
Inleiding	5
1 Zet leerkring in voor delen successen en intervisie	6
2 Creëer bewustzijn over belang lokale weerbaarheid	8
3 Zet onderzoek in voor inzicht in lokale weerbaarheid	10
4 Zorg voor een goede informatiehuishouding	13
5 Draag zorg voor de veiligheid van medewerkers	17
6 Ga cliëntelisme tegen	19
7 Screening om samenwerking niet-integere partners tegen te gaan	20
8 Inzet bestuurlijk instrumentarium	22
9 Houd aandacht lokale weerbaarheid vast	24



Samenvatting

Doordat er steeds meer kennis is over de gevolgen van ondermijnende processen voor gemeenten is de laatste jaren het thema 'lokale weerbaarheid' op de gemeentelijke agenda gekomen. In deze notitie beschrijven we – aan de hand van input uit de Leerkring Lokaal Weerbaar¹ – enkele concrete handreikingen waarmee gemeenten de lokale weerbaarheid kunnen vergroten. Wij vatten deze handreikingen hier kort samen.

1. Zet Leerkring in voor delen successen en intervisie

Veel gemeenten zijn op dit moment bezig met het ontwikkelen van een programma of project aangaande lokale weerbaarheid. Dit is daarom hét moment om kennis op te doen van succesvolle methodieken, interventies en strategieën van andere gemeenten – gemeenten hoeven het wiel niet opnieuw uit te vinden. Een leerkring blijkt bij uitstek geschikt om de hiertoe benodigde dialoog tussen gemeenten te faciliteren. Deze methodiek biedt hiernaast ook de mogelijkheid om de vaak complexe situaties in gemeenten – casuïstiek – aan gelijkgestemden voor te leggen voor reflectie en advies.

2. Creëer bewustzijn van het belang van lokale weerbaarheid

Hoewel bij veel gemeenten het thema weerbare gemeente inmiddels bij één of enkele medewerkers belegd is, is het bewustzijn van het belang van dit thema vaak nog (lang) niet gemeengoed in de hele gemeente. Er bestaat daarom behoefte gemeentebreed bewustzijn te genereren. Enkele van de geformuleerde handreikingen hiertoe: zorg voor commitment bij bestuur, lever maatwerk per afdeling en trap een nieuw programma weerbaarheid af met een groot evenement.

3. Zet onderzoek in voor inzicht in lokale weerbaarheid

Onderzoek kan bijdragen aan bewustzijn omdat het inzicht biedt in de mate van problematiek en kan daarmee voor urgentiebesef zorgen. Hiernaast legt onderzoek bloot waar de kwetsbaarheden in de gemeente zitten; waar men mee aan de slag moet. Verschillende scans en onderzoekformats zijn op dit thema beschikbaar, bijvoorbeeld [de Piramide naar fitte gemeente](#), weerbaarheidsscans, [het instrument lokale weerbaarheid](#) en kwetsbare processen en het [10-stappen plan](#).

4. Zorg voor een goede informatiehuishouding

De complexiteit van processen die de weerbaarheid van een gemeente ondermijnen, leiden tot de noodzaak om hier met verschillende afdelingen van een gemeente aan te werken én om hierbij gebruik te maken van verschillende beschikbare databronnen. Met nieuwe big data tools zoals het [Veiligheid Informatie Knooppunt \(VIK\)](#) en [Citydeal Zicht op Ondernijning](#) ontstaat de mogelijkheid meer proactief ondermijnende processen tegen te gaan en de weerbaarheid te vergroten. Tot een goede informatiehuishouding hoort ook het tegengaan van (on)bewust lekken van informatie. Enkele van de geformuleerde handreikingen hiertoe: zorg op een innovatie wijze (bijvoorbeeld met 'mystery guests' of een ingehuurd hacker) voor aandacht voor dit probleem en houd de aandacht vast door terugkerende opdrachtjes en berichtjes via een e-learning module.

¹ Vier sessies met een tiental gemeenten in 2019. Georganiseerd en begeleid door Bureau Broekhuizen en het Verwey-Jonker Instituut, op verzoek van het Ministerie van BZK. In 2020 volgen er wederom vier sessies.

5. Draag zorg voor de veiligheid van medewerkers

Medewerkers van verschillende gemeentelijke afdelingen krijgen geregeld te maken met intimidatie, bedreiging en omkoping. Tegelijkertijd is er vaak sprake van slapend beleid en zijn er afdelingen waar beduidend minder aandacht is voor preventie, handelingsbekwaamheid en het natraject dan op andere afdelingen. Dit leidt tot verschillende handreikingen voor gemeenten die de Veilige Publieke Dienstverlening kunnen verbeteren, zoals: stel een gezamenlijke norm over wat acceptabel gedrag van burgers is, train medewerkers periodiek hoe om te gaan met incidenten, zorg voor goede nazorg aan het slachtoffer en een gepaste reactie naar de dader. Zie ook de pagina [Veilige publieke dienstverlening](#).

6. Ga cliëntelisme tegen

Verschillende (met name wat kleinere) gemeenten worstelen met een sterke verwevenheid tussen het gemeentelijk apparaat en inwoners van de gemeente. Dit kan ervoor zorgen dat burgers direct contact zoeken met leden van het gemeentebestuur om een specifieke zaak te bepleiten. Ook kan het bewerkstelligen dat medewerkers van een gemeente terughoudend zijn om te handelen omdat zij hier persoonlijk op aangesproken kunnen worden. Binnen gemeenten wordt de urgentie om cliëntelisme tegen te gaan niet altijd breed gedragen. Enkele genoemde handreikingen om in een dergelijke situatie prioriteit te genereren: medestanders in de gemeente zoeken die met ditzelfde dilemma worstelen, een risicoanalyse uit laten voeren, interne bewustwordingssessies organiseren en onafhankelijke partijen buiten de gemeente betrekken die mogelijk een rol kunnen spelen in het bespreekbaar maken van de problematiek.

7. Screening om samenwerking niet-integere partners tegen te gaan

Een weerbare overheid faciliteert geen niet-integere partijen, bijvoorbeeld door hen een vergunning of subsidie te verstrekken of door met hen een zakelijke relatie aan te gaan. Verschillende screeningsinstrumenten kunnen hiertoe worden ingezet. Welbekend is de Wet Bibob waarmee gemeenten kunnen voorkomen dat niet-integere partijen een vergunning plichtige branches een subsidie of vergunning krijgen. Daarnaast komen uit de leerkring nog twee mogelijke screeningsmethodieken naar voren: het screenen van alle zakelijke contacten en vergunning- en subsidieaanvragers (in een kleine gemeente) en [het screenen van grotere inkoop- en aanbestedingen en vastgoedtransacties \(in Amsterdam\)](#).

8. Inzet bestuurlijk instrumentarium

De overheid kan haar weerbaarheid verstevigen door het inzetten van bestuurlijk instrumentarium. Te denken valt aan het opleggen van sancties – binnen de regels uit de Algemene wet bestuursrecht (AWB) – zoals last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Het sluiten of onteigenen van een woning of pand middels wetgeving zoals de Opiumwet of Wet Victor(ia). De burgemeester beschikt over een aantal overige bevoegdheden, gericht op het herstellen van openbare orde. En natuurlijk betreffen APV-verordeningen en het inzetten van de Wet Bibob belangrijke onderdelen van het bestuurlijk instrumentarium. Tot slot komen de Ambtenarenwet en de Arbowet nog naar voren aangaande de interne weerbaarheid van de lokale overheid. Voor meer informatie, zie het rapport [Het bestuurlijk instrumentarium](#).

9. Houd de aandacht voor lokale weerbaarheid vast

Een programmatische aanpak, waarbij om de zoveel tijd een activiteit op het gebied van weerbaarheid ondernomen wordt, kan ervoor zorgen dat het creëren van een weerbare organisatie prioriteit binnen een gemeente blijft. Onderdelen van een dergelijk programma kunnen zijn: een specifieke website met nieuwsberichten over weerbaarheid op intranet, een doorlopend e-learning programma aanbieden, het periodiek bespreken van de normstelling van de gemeente, een (jaarlijks)

[weerbaarheidsfestival](#) organiseren en geregeld bewustwording acties laten plaatsvinden, zoals presentaties door ervaringsdeskundigen en bewust 'phishing e-mails' versturen en vervolgens bespreken.

Tot slot

Intensieve kennisdeling blijkt te werken! In deze bijdrage staat de opbrengst van acht inspirerende dagdelen van de leerkring Lokaal Weerbaar in 2019 en 2020 centraal - waarin vertegenwoordigers van gemeenten inzichten en praktijkervaringen hebben gedeeld. Deelnemers hebben van elkaar geleerd, waarbij vanuit de begeleiding op gepaste momenten (wetenschappelijke) kenniselementen werden toegevoegd. Zo ontstond een beeld van problemen, kansen en uitdagingen waarvoor gemeenteambtenaren zich geplaagd zien als zij zich met de weerbaarheid van hun gemeente bezig houden. Wij denken dat de lessen interessant zijn voor vertegenwoordigers van andere gemeenten, voor wie we deze notitie hebben opgesteld. Voorlopig gaan we nog een jaar door met de leerkring die deze opbrengst heeft gerealiseerd. De weerbaarheid van de gemeenten zal nog wel even op de politieke agenda blijven staan.

Inleiding

‘Uiteindelijk zijn alle problemen lokaal.’ Deze uitspraak van een wethouder is even verrassend als evident. In de publieke opinie en in de politiek wordt nogal eens op een abstract niveau gepraat over de problemen en uitdagingen waar Nederland voor staat. Neem het drugsbeleid, of de vluchtelingenopvang of het klimaatprobleem. Grote vraagstukken die, als puntje bij paaltje komt, (ook) om een lokaal antwoord vragen. Dat geldt onverkort voor actuele vraagstukken als ondermijning en weerbaarheid. Gemeenten hebben te maken met vraagstukken waarop ‘zicht en greep’ lijkt te ontbreken. De burgemeester ligt er bij wijze van spreken wakker van, maar de aanpak ervan is verre van eenvoudig.

Dat kan gaan om geïsoleerde groepen, of polarisatie in wijken, of witwaspraktijken in vastgoed of duistere detailhandel of ... vul maar aan. De vraagstukken zijn talrijk, ingewikkeld en spelen zich vaak af onder de radar. Doordat er steeds meer kennis is over de gevolgen van ondermijnende processen voor gemeenten is de laatste jaren het thema ‘lokale weerbaarheid’ op de agenda gekomen. Hoe kunnen gemeenten werken aan hun ‘lokale systeem’ opdat het veerkrachtig en weerbaar is? Het moet kwalijke verleidingen, inbreuken of regelrechte intimidatie en bedreiging kunnen weerstaan.

Tien gemeenten vroegen hiertoe ondersteunende impuls gelden aan bij het Ministerie van BZK. Deze gelden willen zij bijvoorbeeld gebruiken voor het bewustmaken van medewerkers van de wijze waarop ondermijning voorkomt, het inzicht creëren in kwetsbaarheden van de organisatie, het versterken van de informatiepositie, het inrichten van een meldpunt en het verbeteren van kennis en inzet van het instrument BIBOB. Van deze tien gemeenten namen er zeven deel aan de *Leerkring Lokaal Weerbaar Uitwisselen van kennis en ervaring rond kwetsbare processen in gemeenten*.

Vijf gemeenten deden met financiering van het Ministerie van BZK mee aan een onderzoek van Bureau Broekhuizen en het Verwey-Jonker Instituut naar de aard, omvang en aanpak

van intimidatie, bedreiging en omkoping in gemeenten.² Hiermee kregen ze inzicht in deze ondermijnende processen en een op maat handelingsperspectief om de weerbaarheid van de gemeente hierop te verbeteren. Deze vijf gemeenten namen eveneens deel aan de *Leerkring Lokaal Weerbaar*.

In totaal namen dus twaalf gemeenten deel aan de *Leerkring Lokaal Weerbaar*. Deze gemeenten verschillen qua grootte en zijn geografisch gezien over heel Nederland verspreid.

Deze leerkring bestond uit acht sessies in 2019 en 2020 (waarvan de laatste vier digitaal plaatsvonden vanwege het Coronavirus) en werd – op verzoek van het Ministerie van BZK – begeleid door Bureau Broekhuizen en het Verwey-Jonker Instituut. Doel van de leerkring betrof het uitwisselen van kennis, ervaring en adviezen tussen gemeenten onderling over kwetsbare processen en lokale weerbaarheid. Deze kennis konden de gemeenten als input gebruiken om lokaal de weerbaarheid en integriteit van de eigen organisatie te versterken.

Om de kennis uit de acht sessies³ van de leerkring in 2019 en 2020 breder te verspreiden – zodat ook andere gemeenten ervan kunnen leren – tekenen we in dit document⁴ de belangrijkste handreikingen voor andere gemeenten op⁵.

2 De overkoepelende bevindingen zijn opgetekend in de rapportage *Weerbare gemeente Bevindingen van een onderzoek naar bedreiging, intimidatie en omkoping in vijf gemeenten* (Broekhuizen, Kapel, Ezinga, Boutellier 2019).

3 En één aanvullende sessie waarin met enkele geïnteresseerde gemeenten nader is doorgepraat over het ontwikkelen van een programmatische aanpak op het thema weerbaar bestuur.

4 Deze rapportage betreft een actualisering van het rapport dat we schreven naar aanleiding van de leerkring in 2019 (Broekhuizen, de Wildt en Boutellier 2020).

5 Deze lijst van handreikingen heeft geen rangorde: het is niet zo dat de eerste handreiking van meer belang is dan de laatste. Wel is er sprake van enige volgorde. Zo staat het creëren van bewustzijn en het uitvoeren van onderzoek doelbewust aan het begin van het document en sluit het document af met de aanbeveling om de aandacht voor lokale weerbaarheid vast te houden.

1 Zet leerkring in voor delen successen en intervisie

Veel gemeenten zitten op dit moment in een opstartfase van een project of programma rondom weerbaarheid. Juist in deze fase is het van belang 'niet het wiel opnieuw uit te vinden', maar te leren van andere gemeenten. De leerkring blijkt een uiterst bruikbare methodiek om kennis, ervaring en adviezen onderling uit te wisselen. Deelnemende gemeenten kunnen de gedeelde kennis als input gebruiken om lokaal de weerbaarheid en integriteit van de eigen organisatie te versterken. Onderstaand lichten we kort de opzet van onze leerkring Lokaal Weerbaar toe als voorbeeld hoe een leerkring ingezet kan worden voor het delen van successen en intervisie tussen gemeenten.

Ter voorbereiding van elke sessie wordt een **behoeftepeiling** uitgevoerd onder de deelnemende gemeenten. Wat zijn de thema's waar de leerkringdeelnemers het over willen hebben? Zijn er specifieke casussen of vraagstukken die ze tijdens de sessie willen voorleggen? Door deze behoeftepeiling kunnen we ervoor zorgen dat de sessie van de leerkring aansluit op de kennisbehoefte van de deelnemers en dat er actuele casussen zijn om te bespreken (waarover later meer).

Op basis van de inzichten uit deze behoeftepeiling kan verder vastgesteld worden met welke **inhoudelijke inbreng** de aankomende sessie zal starten. De begeleider van de leerkring of een externe gast geeft ter inleiding van de sessie een presentatie over de thematiek die tijdens deze specifieke sessie centraal staat.

De volgende onderdelen van de leerkring zijn gericht op het onderling uitwisselen van ervaringen van gemeenten. Verder zicht op mogelijke problemen en kansen, oplossingen en acties rondom weerbaarheid wordt namelijk verkregen via mutual learning. De volgende onderdelen van de leerkring bevorderen *mutual learning*:

Oplossingsgerichte casusbespreking

In kleine groepjes worden enkele specifieke actuele casussen besproken die door gemeenten zijn ingebracht. Deze bespreking start met een gezamenlijke nadere analyse van het probleem waarbij deelnemers alleen verdiepende vragen mogen stellen. Vervolgens mogen deelnemers suggesties geven hoe met de casus om te gaan. Het doel is dat de inbrenger van de casus hierdoor enkele concrete handelingsrichtingen krijgen.

Een plenair gesprek

De deelnemers gaan gezamenlijk in gesprek over een specifiek thema waarvan meerdere gemeenten tijdens de behoeftepeiling hebben aangegeven het hier over te willen hebben. Bijvoorbeeld over hoe weerbaarheid op de agenda van iedereen kan komen te staan en hoe deze daar op kan blijven.

Een zogenaamd rondje langs de velden

Ter afsluiting van de leerkring krijgt elke deelnemer de kans iets nieuws- of benoemingswaardigs in te brengen. Bijvoorbeeld dat de gemeente een nieuwe interventie of maatregel heeft ontwikkeld en geïmplementeerd. Of kennis heeft opgedaan die voor andere gemeenten ook relevant kan zijn, bijvoorbeeld uit nieuw onderzoek. Ook kunnen hier relevante conferenties, bijeenkomsten en opleidingen benoemd worden.

Deelnemers aan de leerkring geven aan de sessies over het algemeen inspirerend te vinden. Het uitwisselen van kennis wordt als prettig ervaren. Een directe opbrengst van deze werkwijze is dat gemeenten soms interventies van elkaar overnemen. De invalshoek waarbij deelnemers gezamenlijk concreet aan de slag gaan met een actueel probleem of instrument ervaren deelnemers dan ook in het bijzonder als nuttig. Men heeft behoefte aan praktische oplossingen.

Een gemeente deelt tijdens de Leerkring dat hun intranet nu een specifieke website over weerbaarheid heeft. Deze website is makkelijk te bereiken via de homepage. Door duidelijke buttons is het voor medewerkers makkelijker om melding te maken van incidenten. Ook verschijnen er op deze website veel nieuwsitems die te maken hebben met de veiligheid van de medewerker. Een deelnemer aan de leerkring heeft dit goede voorbeeld overgenomen en een vergelijkbare website voor de eigen gemeente laten ontwikkelen.

“Het is goed om van collega's te horen waar zij tegenaan lopen. Met name het uitwisselen van ervaringen met andere gemeenten is fijn en leerzaam”.

Tijdens een online leerkring aan het begin van de Corona crisis vertelt een gemeente dat er opvallend veel Tozo aanvragen zijn tijdens de crisis. Het vermoeden is dat niet alle aanvragen bonafide zijn. Een gemeente maakte de keuze om alle aanvragen te toetsen op basis van 10 à 15 criteria opgesteld door de VNG. Het bespreken van dit onderwerp en deze criteria helpt andere gemeenten om keuzes te maken zodat malafide aanvragen zo veel worden tegengegaan.

Een gemeente vertelt tijdens de leerkring over de ontwikkeling van haar programma 'Weerbare Overheid'. Andere gemeenten zijn ook bezig met de opzet van een soortgelijk programma. De gemeenten willen hierbij leren van de gemeente die het programma al heeft opgezet en laten zich inspireren. Ook blijven ze in gesprek met elkaar.

Om haar digitale en mentale weerbaarheid te vergroten, deelde een gemeente materialen waarin staat beschreven hoe zij dat doet. De vier belangrijkste punten om die weerbaarheid te vergroten zijn: versterken informatiepositie, inrichting VPT, versterken integriteitsbeleid en vergroten netwerk bewustzijn.

2 Creëer bewustzijn over belang lokale weerbaarheid

Bij veel gemeenten is er in de laatste jaren één persoon of een klein team verantwoordelijk gemaakt om met het thema 'weerbaarheid van de gemeente' aan de slag te gaan. Bij de rest van de organisatie is er echter vaak nog (te) weinig bewustzijn van het belang van dit thema en daarmee weinig prioriteit voor het meer weerbaar maken van de organisatie.

Meer bewustzijn en prioriteit creëren voor de weerbare organisatie kan met verschillende acties gerealiseerd worden:⁶

Zorg voor commitment van directie, gemeentesecretaris en bestuur.

Zoek medestanders – mede-aanjagers –, zodat je niet als enige verantwoordelijk bent.

Lever maatwerk om bij elke afdeling bewustzijn en prioriteit te creëren.

Gebruik concrete voorbeelden in communicatie met medewerkers: zowel om risico's aan te tonen als om successen te ventileren.

Laat onderzoek uitvoeren naar de actuele stand van zaken van de weerbaarheid om een gedeeld probleembesef en urgentiegevoel te krijgen.

Leer van andere casussen en dossiers binnen de gemeente waarin het creëren van bewustzijn en prioriteit wel geslaagd is.

Leer van andere gemeenten: kijk of oplossingen aldaar ook bruikbaar zijn voor de eigen gemeente.

Start een programma of project weerbaarheid.

En start dit programma of project met een evenement, om het thema goed op de kaart te zetten.

“Hoe ga ik het thema weerbaarheid binnen hele organisatie uitrollen? Afdeling Vergunningen werkt anders dan Burgerzaken, dus hebben die een eigen verhaal nodig? Hoe doen andere gemeenten dat? Hoe zorg ik dat mijn collega bij Facilitaire Zaken open staat voor een gebouwenscan: om even met een ander bril te kijken naar zijn reguliere werk?”

⁶ Deze (en nog komende) handreikingen zijn afkomstig van de deelnemers aan de Leerkring, inclusief de begeleiders.

In een gemeente heeft een online 'weerbaarheidsfestival' plaatsgevonden met verschillende sprekers, ervaringsdeskundigen en workshops. Met dit evenement wilde men bij alle medewerkers bewustzijn creëren en kennis interactief overdragen.

Door de coronamaatregelen vond het festival op een kleinere schaal plaats dan aanvankelijk de bedoeling was, maar een deel van de bijeenkomst werd ook gestreamd waardoor er ook nog mensen online konden aansluiten. Na een opening van de burgemeester konden de aanwezigen deelnemen aan drie workshoprondes welke o.a. gingen over fysieke/mentale/verbale zelfverdediging en aangifte doen. Na de workshoprondes was er een plenaire sessie waarin deelnemers interactief in gesprek gingen. Als afsluiting trad een interactieve theatergroep op.

Bij het opstarten van een programmatische aanpak op het gebied van lokale weerbaarheid is het goed om een bewuste keuze te maken over de breedte van het programma. Beslaat dit bijvoorbeeld naast de voor de hand liggende thema's VPD (Veilige Publieke Dienstverlening), integriteit en ondermijnende criminaliteit ook andere thema's die aan lokale weerbaarheid gerelateerd zijn zoals fysieke en digitale weerbaarheid. Beslis hiernaast of alle activiteiten van verschillende afdelingen (pijlers) binnen (de verantwoordelijkheid van) het programma weerbaarheid vallen of alleen de activiteiten die gezamenlijk en extra (boven de eigen werkzaamheden) worden ontplooid. Bedenk vervolgens wat hiervoor de best passende governance structuur: bijvoorbeeld wel of niet met een bestuurlijk regieteam waaraan verantwoording moet worden afgelegd⁷.

⁷ De hier weergegeven keuzes zijn afkomstig uit een extra sessie met enkele deelnemers aan de leerkring over het starten van een programmatische aanpak.

3 Zet onderzoek in voor inzicht in lokale weerbaarheid

Bij veel gemeenten is er behoefte om een project of programma gericht op de weerbare gemeente te starten met meer inzicht in de weerbaarheid op dit moment; een onderzoek dat laat zien wat voor problematiek er is, wat kwetsbare processen in de gemeente zijn en wat er op dit moment al aan wordt gedaan.

Zoals hiervoor geschetst, kan een dergelijk onderzoek zorgen voor het benodigde urgentiebesef: bewustzijn van het belang van dit thema en prioriteit om hiermee actief aan de slag te gaan. Tegelijkertijd kan een goede analyse helder maken op welke punten de weerbaarheid verbeterd moet worden, waar

nieuw of aangescherpt beleid zich op moet richten. Ook kan het beeld van de startsituatie van de weerbaarheid in een gemeente als zogenaamde 0-meting fungeren. Wanneer de weerbaarheidssituatie op een later moment weer in beeld wordt gebracht – een zogenaamde 1-meting – kan er zicht komen op de ontwikkeling en daarmee ook op de invloed van het ingezette beleid.

Er zijn verschillende scans en onderzoeken beschikbaar om inzicht te krijgen in de weerbaarheid van een gemeente. Wij geven hiervan een kort overzicht:

Piramide naar Fitte gemeente

Een werkmodel waarmee aan de hand van 105 vragen inzicht wordt gegenereerd in welke stappen er nog zijn te zetten op het gebied van bestuurlijke weerbaarheid. De 105 vragen vallen onder vijf elementen: *bewustwording & organisatie*, *informatiepositie*, *beleid & handhaving*, *integere & veilige werkomgeving* en *communicatie in- & extern*. De scan moet aantonen waar de kwetsbaarheden zich bevinden in een organisatie. Doel van de scan – ontwikkeld door RIEC Zeeland-West Brabant en Den Haag – is om inzicht te krijgen in de weerbaarheid, en om te werken naar een fitte, proactieve en weerbare gemeente.

Weerbaarheidsscan Radboud Universiteit

De Radboud Universiteit ontwikkelde een instrument bestaande uit een aantal indicatoren waarmee zicht op de weerbaarheid van de gemeente gecreëerd kan worden.⁸ De keuze voor deze indicatoren is onderbouwd aan de hand van wetenschappelijke literatuur op het gebied van bestuurlijke weerbaarheid. De informatieverzameling voor het ontwikkelen van deze tool vindt plaats door middel van enkele tientallen interviews.

⁸ Dusseldorp, van P. & Litjens K. (2018) *Weerbaarheidsscan en adviezen bestuurlijke weerbaarheid gemeente Gouda*.

Instrument lokale weerbaarheid en kwetsbare processen

Bureau Broekhuizen en het Verwey-Jonker Instituut ontwikkelden op verzoek van het ministerie van BZK een instrument dat inzicht in geeft in de mate, aard en aanpak van intimidatie, bedreiging en omkoping binnen verschillende afdelingen van een gemeente. Door dit instrument - in 2019 ingezet bij vijf gemeenten⁹ - komen ook kwetsbare processen in beeld en het instrument resulteert in een handelingsperspectief om de weerbaarheid van de gemeente te vergroten.

De ontwikkelde methodiek betreft allereerst de afname van een online enquête onder het lokale bestuur, ambtenaren en aan de gemeente gerelateerde professionals (uitvoeringsorganisaties). De specifieke onderzoeksgroepen stellen de onderzoekers in samenspraak met de gemeenten vast. Bevindingen uit één gemeente kunnen – doordat het instrument in meerdere gemeenten is gebruikt – tegen de bevindingen uit andere gemeenten afgezet worden. De bevindingen uit de enquête worden vervolgens per gemeente ter duiding en reflectie voorgelegd in een sessie met experts. In deze expertsessie staat ook de beleidsanalyse en het (gezamenlijk) nadenken over handelingsperspectieven centraal.

10-stappen plan

Het 10-stappen plan voor een Veiliger Publieke taak van het RIEC Brabant-Zeeland biedt handvatten voor het verhogen van de meldingsbereidheid van agressie en geweld tegen medewerkers, benadrukt het belang van goede nazorg, en pleit voor het preventief trainen van werknemers.

Weerbaarheidsscan Pro-Facto en Arenaconsulting

Deze weerbaarheidsscan richt zich op gemeentelijke werkprocessen die kwetsbaar zijn voor misbruik. Twee vragen staan centraal: zijn deze processen goed georganiseerd (1) en krijgen de medewerkers voldoende ondersteuning om weerstand te kunnen bieden tegen eventueel misbruik en beïnvloeding van buitenaf (2). Bevindingen worden gebruikt om de gemeentelijke organisatie weerbaarder te maken. Het onderzoek vindt plaats door middel van vragenlijsten en interviews.

Nulmeting Weerbaarheid bestuur en organisatie

Deze nulmeting (van de gemeente Oss en het Ministerie van BZK) betreft een lijst met 26 thema's met onderliggende factoren die van belang zijn voor een weerbaar bestuur en een weerbare organisatie. Omgaan met agressie is bijvoorbeeld een thema, met onderliggende factoren: er is een zero-tolerance beleid, medewerkers en leidinggevenden zijn hiervan op de hoogte, ze krijgen een basistraining agressie en weerbaarheid en er zijn noodknoppen in spreekkamers en balies. Per factor kan in de lijst de stand van zaken in de gemeente aangegeven worden: voldoende (groen), verbeterlag gewenst (oranje) en onvoldoende (rood). Ook kan in de lijst worden aangetekend wie er verantwoordelijk voor is en of deze factor prioriteit heeft.

⁹ Broekhuizen J, Van Kapel M., Ezinga, M. en Boutellier, H. (2019) Weerbare gemeente Bevindingen van een onderzoek naar bedreiging, intimidatie en omkoping in vijf gemeenten. Amersfoort: Bureau Broekhuizen.

Onderzoek zicht en inzicht in kwetsbare processen, functies en netwerken

Het onderzoek 'zicht en inzicht in kwetsbare processen, functies en netwerken' wordt uitgevoerd door G&I, in samenwerking met Mr. Dr. W. Slingerland (Lector Weerbare Democratie- Hogeschool Saxion). Het onderzoek bevat drie niveaus:

- Niveau 1: Weerbaarheid tegen integriteitsinbreuken en corruptering overheidsfuncties en systemen.
- Niveau 2: Weerbaarheid tegen "facilitating": het gebruik van overheidsprocessen en – producten door criminelen en/of met gebruik making van crimineel verkregen vermogen.
- Niveau 3: Offensieve weerbaarheid: gebruik van het overheidsproces, hieruit voortvloeiende bevoegdheden of uit hoofde van proces verkregen informatie voor actieve bestrijding van ondermijning.

Tijdens een kick off met het management (sectorhoofden en directie) wordt een top10 aan kwetsbare processen vastgesteld: bij de bovenste vijf worden diepgaande analyses uitgevoerd, bij de onderste vijf een light meting of aanbeveling. Interviews en analyse maken deel uit van de onderzoeksmethodiek.

Weerbaarheidsscan: integriteit en veiligheid

De gemeente Eindhoven ontwikkelt, in samenwerking met de Saxion Hogeschool¹⁰ en Taskforce RIEC, en met medewerking van NCTV en BZK een weerbaarheidsscan voor college en gemeentesecretaris. De weerbaarheidsscan is een doorontwikkeling van reeds bestaande risicoanalyses op het gebied van integriteit. De weerbaarheidsscan is van meerwaarde omdat hiermee niet alleen wordt gekeken naar klassieke integriteitsrisico's, maar ook naar - voor het oog minder voor de hand liggende - integriteits- en veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan bij het uitoefenen van het ambt en kunnen leiden tot druk op het functioneren van het lokaal bestuur. Met de scan wordt enerzijds de basistoets integriteit toegepast, aangevuld met een scan op veiligheidsrisico's (het strategisch (be)dreigingsbeeld) in relatie tot de netwerken die een kandidaat meebrengt en waar de gemeente aan deelneemt (netwerkanalyse). Met het strategisch (be)dreigingsbeeld beogen we meer zicht te krijgen op de (potentiële) dreigingen die invloed (kunnen) hebben op het functioneren van het lokaal bestuur. De methodiek voor de weerbaarheidsscan (inclusief het dreigingsbeeld) wordt in het eerste half jaar van 2021, getest en vervolgens gepubliceerd.

¹⁰ Mr. dr. W. (Willeke) Slingerland, Lector Weerbare Democratie- Hogeschool Saxion.

4 Zorg voor een goede informatiehuishouding

De complexiteit van processen die de weerbaarheid van een gemeente ondermijnen leiden tot de noodzaak om vanuit verschillende afdelingen van een gemeente naar oplossingen te zoeken, vanuit één overheidstaak. Het gaat om integraal problemen aanpakken en hierbij gebruikmaken van verschillende bronnen van

informatie. Het gaat om rekening houden met de privacywetgeving bij het delen van informatie, het gebruik maken van zogenaamde ‘big data’ en het goed omgaan met (gevoelige) informatie.¹¹ We lichten deze drie onderwerpen onderstaand nader toe.

Wat mag wel, wat niet binnen de AVG¹²

Een weerbare overheid zorgt voor een veilige werkomgeving – waarin medewerkers worden beschermd tegen eventuele agressie en geweld. Hiertoe is het soms noodzakelijk informatie te delen, bijvoorbeeld dat het niet zonder gevaar is bewoner X alleen thuis te bezoeken. Informatiedeling is ook zinvol om ondermijnende processen in zicht te krijgen en vervolgens tegen te gaan, een ander facet van een weerbare overheid. Tegelijkertijd is er – met name sinds de komst van de AVG – bij overheidspartners veel onduidelijk over wat er wel of niet qua informatie gedeeld mag worden (intern en extern). Sommigen hebben het idee gekregen dat gegevens helemaal niet meer aan anderen – zowel collega’s als externe partners – verstrekt mogen worden.

Het recht op bescherming van persoonsgegevens is echter niet absoluut, maar moet beschouwd worden in relatie tot de functie ervan in de samenleving, stelt de AVG. Delen van informatie is ook niet per definitie een schending van de privacy. Soms moet je om de persoonlijke levenssfeer te beschermen juist informatie delen.

Er zijn drie belangrijke vereisten voor gegevensuitwisseling:

1. Doelbinding duidelijk omschrijven en rechtvaardigen waarom je bepaalde informatie vastlegt en deelt. Bij agressiepreventie gaat het om het waarborgen van de veiligheid van de medewerkers. Bij ondermijning gaat het om signaleren, interveniëren en het handhaven van de openbare orde.

2. Subsidiariteit de minst ingrijpende maatregel om het doel te bereiken.

3. Proportionaliteit de maatregel staat in verhouding tot het doel.

Het GIR (gemeentelijke incidenten registratiesysteem) helpt bij de afweging van subsidiariteit en proportionaliteit bij een agressie incident. In het ‘Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensuitwisseling t.b.v. de bestrijding van ondermijning’ staat hiertoe een afwegingskader.

Er is niet een vast gegeven van wat wel of niet mag. Men moet zich altijd afvragen: “hoe zit het met de juridische drie-eenheid en hoe kan ik onderbouwen dat ik bepaalde gegevens heb vastgelegd of gedeeld?”

¹¹ Aan deze twee factoren besteden we hier het meeste aandacht, omdat privacy in de sessies van de leerkring in 2019 nog niet uitgebreid aan de orde is gekomen.

¹² Dit thema is gebaseerd op de input van externe gast Monique van Limpt (A&O fonds en Agressieprevent).

Gegevens van een burger mogen vastgelegd en gedeeld worden met iedereen binnen een organisatie die vanuit zijn/haar functie te maken krijgt met die burger en dus voor het werk deze informatie nodig heeft ('need to know').

Op het moment dat er informatie gedeeld moet worden met een ketenpartner, is dit toegestaan onder de voorwaarde dat er een convenant is met die partner. Informatie die wordt gedeeld is ook nu volgens de juridische drie-eenheid doelmatig, subsidiair, proportioneel.

Twee documenten zijn op dit gebied goede naslagwerken:

1. Arbocatalogus A&O fonds: publieksagressie <https://arbocatalogus.aeno.nl/downloads/a-Agressie-en-geweld-compleet.pdf>
2. Model privacy protocol binnengemeentelijke gegevensuitwisseling t.b.v. de bestrijding van ondermijning <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/20/tk-bijlage-model-privacy-protocol-binnengemeentelijke-gegevensdeling>

Concrete vraag 1

Wij willen als een gemeente een zogenaamde zwarte lijst maken met foto's, bijvoorbeeld voor burgers die een pandverbod hebben. Mag dat?

Antwoord

Ja, er is hiervoor een gerechtvaardigd belang; normoverschrijdend gedrag bestrijden en de veiligheid van de medewerker. En er is een noodzaak: dit is de enige manier om receptiemedewerkers hierin inzage te geven. Het belang van de organisatie weegt in dit geval zwaarder dan het privacybelang. Er moet wel zorgvuldig geselecteerd worden wie de gegevens krijgt en waar en hoe ze worden opgeslagen (hetgeen onderdeel kan vormen van de zogenaamde 'data protection impact analyse' die nodig is bij het gebruiken van een zwarte lijst). Het gaat om de vraag: voor wie is deze informatie: 'need to know'?

Concrete vraag 2

Moet een (mogelijke) dader altijd ingelicht worden over het vastleggen van gegevens?

Antwoord

Bij agressie-incidenten, waarbij dit incident in GIR is vastgelegd, is dat het geval. Meestal benoemen gemeenten in de sanctiebrieven naar de desbetreffende burger dat het incident is geregistreerd in het GIR (welke gegevens, bewaartermijn en met wie gedeeld) en wordt de mogelijkheid gegeven aan de burger om meer informatie hierover te krijgen. Tijdens een ondermijningsonderzoek wordt de betrokkene niet ingelicht indien informatie wordt gedeeld, gekoppeld of gebruikt. Pas als het onderzoek is afgerond, hoeft de betrokkene ingelicht te worden dat hij/zij inzicht kan krijgen in de onderzoeksgegevens.

Concrete vraag 3

In gemeente X is een bericht ontvangen dat 'persoon Y' terugkeert uit detentie en zich zal vestigen in de gemeente (en bij een reeds kwetsbare gezinssituatie). Met welke interne en externe partijen mag de gemeente deze informatie delen?

Antwoord

Aangaande het delen met externe partners: op het moment dat dingen spelen die de casus overschrijden of waarvan de effecten groot zijn (bijv. maatschappelijke onrust), mogen zaken intergemeentelijk worden gedeeld. Dat is vastgelegd in het sociaal calamiteitenplan. Aangaande interne informatiedeling: je maakt altijd een risicoanalyse en als de veiligheid van de medewerker in het geding komt, dan deel je intern de informatie. Je deelt dan niet de inhoud van de casus, maar het risico (het risicovolle gedrag).

Gebruik maken van big data

Door verschillende informatiebronnen aan elkaar te koppelen ontstaan er zogenaamde 'big data'. Door het analyseren van deze data kunnen er inzichten ontstaan die gebruikt kunnen worden om de weerbaarheid van de gemeente te vergroten. Bijvoorbeeld kan een medewerker makkelijker beschermd worden tegen incidenten met burgers, wanneer hij door gekoppelde registraties een signaal krijgt alvorens hij of zij alleen naar een huisbezoek gaat waar een mogelijke gevaarlijke situatie dreigt. En de weerbaarheid van de gemeente neemt toe als door gekoppelde bestanden ingezet kan worden op verdachte locaties en situaties (bijvoorbeeld een check kan worden gedaan op een pand met 10 verschillende ondernemingen of een straat met een groot aantal identieke bedrijven). Idealiter vormen niet alleen basisregistraties de input van een dergelijk overkoepelend datasysteem, maar ook informatie van 'de straat', bijvoorbeeld van handhavers.

Op dit moment is een zogenaamd VIK (Veiligheid Informatie Knooppunt) in ontwikkeling. Een tiental gemeenten is betrokken bij de ontwikkeling hiervan en Breda heeft inmiddels een Proof of Concept.¹⁴ Het VIK geeft de mogelijkheid om (vanuit wettelijke taken) basisregistraties aan elkaar te koppelen: zoals het BAG en de BRP. Het doel is het volgende: van reactief proactief worden; door terug te kijken met historische gegevens het voorspellend vermogen voor de (nabije) toekomst vergroten. Bij de ontwikkeling van het VIK heeft een PIA (Privacy Impact Assessment) plaatsgevonden en is een positief oordeel geveld. Verschillende modules zijn mogelijk: zoals de inzet voor BIBOB en geografische inzicht. Een zogenaamde verwijzindex (vlagsysteem voor potentieel gevaarlijke situaties) is ook een mogelijkheid.

Een ander actueel voorbeeld is de CityDeal Zicht op Ondernijning¹⁵, waarbij verschillende bestanden (van gemeente, politie, CBS) aan elkaar gekoppeld zijn voor de deelnemende gemeenten. Het hieruit voortkomende dashboard Zicht op Ondernijning zorgt ervoor dat elke gemeente extra inzichten krijgt in lokale criminele fenomenen. Samen met andere partijen kunnen zij hiermee de preventieve bestrijding van ondermijnende criminaliteit versterken. Met de data komt er inzicht in lokale en regionale patronen binnen georganiseerde ondermijnende criminaliteit en gelegenheidsstructuren en kwetsbare sectoren en branches. Zo laten de tot dusverre gekoppelde data bijvoorbeeld zien waar er sprake is van onverklaarbaar woningeigendom of waar er meerdere familieleden verdacht van softdrugsvervaardiging zijn. Daarnaast kunnen brancheanalyses worden uitgevoerd met de data en zijn data beschikbaar van verdachte transacties. Het doel is dat met deze kennis een effectieve(re) strategie ontwikkeld kan worden die gericht is op handhaving én preventie.

Goed omgaan met gevoelige en vertrouwelijke informatie

Een goede informatiehuishouding houdt ook in dat medewerkers zich bewust zijn van de gevoeligheid van de informatie en data waar zij mee omgaan en zorgen dat deze niet onbedoeld lekken. Ongewenst wordt soms meer informatie gedeeld dan de bedoeling is. Dit kan onbewust zijn: door flexplekken en het ontbreken van afgesloten ruimtes waar vertrouwelijke informatie gedeeld kan worden of door het nog even napraten over een casus bij het naar buiten lopen na een vergadering. Data worden echter soms ook bewust gelekt, zodat bijvoorbeeld een bevriende ondernemer al voor de ingeplande controle weet dat deze plaats gaat vinden. Het is van belang zorgvuldig om te gaan met gevoelige en vertrouwelijke informatie om zowel onbewust als bewust lekken van deze informatie tegen te gaan.

Enkele handreikingen hiertoe:

Maak het management bewust van het belang van een goede omgang met gevoelige en vertrouwelijke informatie.

Betrek hierbij ook de 'privacy officer' of persoon binnen de gemeente die verantwoordelijk is voor het werken binnen de AVG.

¹⁴ Voor meer informatie over het VIK: <https://www.ngrealisatie.nl/producten/veiligheidsinformatieknooppunt>.

¹⁵ Voor meer informatie: <https://www.zichtopondernijning.nl/>.

Laat een Quickscan RIEC Versterken Bestuurlijke Weerbaarheid/ Veilige werkomgeving uitvoeren.

Huur *mystery guests* in, die kijken hoe ver ze de organisatie binnen kunnen dringen en wat voor gevoelige informatie ze daarbij kunnen verzamelen. Koppel de resultaten hiervan terug aan de medewerkers om hen meer alert te maken.

Verstuur een zogenaamde phishing e-mail om inzicht te krijgen in hoeveel medewerkers deze niet herkennen. Koppel de bevindingen terug aan de medewerkers om meer bewustzijn te creëren.

Huur een groep hackers in om onaangekondigd toegang proberen te krijgen tot de systemen (waaronder e-mailaccounts van medewerkers). Licht aan de medewerkers de resultaten hiervan toe, bij wijze van een 'wake-up call'.

Zorg ervoor dat functionarissen die met gevoelige informatie werken dit in een aparte ruimte kunnen doen, die afgesloten kan worden.

Maak gebruik van een *e-learning* module, waarbij medewerkers van de gemeente met regelmaat een opfrisser krijgen toegestuurd over phishing, spam en een veilige omgang met gegevens.

5 Draag zorg voor de veiligheid van medewerkers

Binnen gemeenten zijn er meerdere problematische gedragingen van burgers waar personeel mee te maken krijgt. Zo kunnen burgers agressief gedrag vertonen (intimidatie, bedreiging) of proberen de ambtenaar of bestuurder om te kopen. Sommige gedragingen zijn impulsief (bijvoorbeeld door een emotioneel of verward persoon), en andere doelgericht/berekenend, bijvoorbeeld vanuit georganiseerde criminaliteit.

Het eerder genoemde onderzoek – uitgevoerd door Bureau Broekhuizen en Verwey-Jonker Instituut bij vijf gemeenten¹⁶ (Broekhuizen e.a. 2019)¹⁷ liet zien dat 19% van de geënquêteerde medewerkers in het afgelopen jaar te maken had met intimidatie of bedreiging en 1,6% met een (poging) tot omkoping. Dergelijke incidenten kwamen – hoewel in een verschillende mate – voor bij veel verschillende afdelingen.

Gemeenten blijken wel vaak beleid en protocollen te hebben die in het geval van intimidatie, bedreiging of omkoping houvast zouden kunnen bieden. Maar het onderzoek laat zien dat het vaak om slapend beleid gaat, uitgezonderd enkele afdelingen waar burgercontact de primaire taak betreft (bijvoorbeeld de afdelingen Burgerzaken en Toezicht en Handhaving). Ook medewerkers van andere afdelingen hebben geregeld met incidenten te maken. Zij zijn vaak niet goed op de hoogte van de afspraken en maatregelen, zoals dat er formele afspraken zijn over ontoelaatbaar gedrag en welke preventieve maatregelen er zijn genomen om incidenten te voorkomen. Een deel van de medewerkers weet niet wat ze moet doen als ze zelf te maken krijgt met intimidatie, bedreiging of (een poging tot) omkoping. En lang niet alle medewerkers krijgen goede nazorg als ze een incident hebben meegemaakt. De andere aan de leerkring deelnemende gemeenten herkennen zich in dit beeld.

“Op papier hebben we een zero-tolerance beleid, maar in de praktijk zeggen mensen: “het hoort erbij”, of: “ik heb een dikke huid”. Dat is precies wat moet veranderen.”

De geschetste problematiek leidt tot de volgende handreikingen:¹⁸

Preventieve maatregelen nemen, de zogenaamde ‘basis op orde hebben’: bijvoorbeeld het gebruiken van een vier-ogen principe en depersonaliseren om een medewerker minder kwetsbaar te maken en fysieke maatregelen in gemeentelijke panden (zoals beveiligers en een alarmknop).

Stel (bijvoorbeeld in een of verschillende sessies in een gemeente) een gezamenlijke norm aangaande acceptabel gedrag van burgers: emotie mag, agressie niet. Een aanhoudend agressieve bejegening gericht op een specifieke ambtenaar mag nooit getolereerd worden. Hoe de ambtenaar de situatie zelf ervaart¹⁹ is hierin niet relevant. En ook of het bedrag ‘te begrijpen’ is²⁰ mag hierbij geen rol spelen.

Periodiek trainen van medewerkers zodat ze waar mogelijk door middel van aangeleerde de-escalatietechnieken incidenten kunnen voorkomen. Maar ook trainen in handelingsbekwaamheid tijdens een incident.

¹⁶ Zoals eerder gesteld maken deze vijf gemeenten ook deel uit van de leerkring.

¹⁷ En besproken in de derde en vierde sessie van de leerkring.

¹⁸ Hierin zijn ook de adviezen verwerkt die Monique van Limpt (AgressiePrevent) tijdens de leerkring gaf, met name als het gaat over normstelling (‘methodiek normstelling’).

¹⁹ Hij of zij heeft er bijvoorbeeld zelf geen last van of hij of zij vindt dat het bij het werk hoort.

²⁰ Bijvoorbeeld: de burger loopt onverwacht een hoop geld mis of de burger heeft het vanwege persoonlijke omstandigheden heel zwaar.

Bevorder het melden van incidenten, zodat er inzicht komt in de mate en aard van incidenten en het mogelijk wordt nazorg aan het slachtoffer en een reactie aan de dader te geven. Maak het melden zo makkelijk mogelijk (bijvoorbeeld in een app of op papier²¹) en leg uit wat het nut van dit melden is.

Beter registreren van incidenten in het GIR (Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem): laat zien waarom het nuttig is om te registreren, maak registreren zo gemakkelijk mogelijk en analyseer de registraties om hiervan te leren.

Bevorder het doen van een aangifte. Maak de ELA²² hierbij bekend en ga (indien nodig) met de politie in gesprek om voldoende aandacht voor de ELA te behouden. Stel bewijslast (bijvoorbeeld camerabeelden) tijdig veilig.

“Het GIR kan gekoppeld worden met het Intranet om het meldingsproces te versimpelen. Er is tegenwoordig ook een GIR-app waarmee medewerkers een mini-melding kunnen maken als ze bijvoorbeeld op straat te maken krijgen met een incident.”

Geef een reactie naar de dader. Stel in bijvoorbeeld een ordegesprek het grensoverschrijdende gedrag van de burger centraal. Ga hierna wel in gesprek over het punt van discussie (hoor- en wederhoor) zodat de gemeente hiervan kan leren.

Verhaal eventuele schade bij de dader. Dit geeft zowel slachtoffer als dader het signaal dat dergelijk gedrag niet geaccepteerd wordt. Dit stimuleren door te communiceren over succesvolle trajecten. Iemand met juridische kennis het slachtoffer hierbij laten begeleiden.

Zorgen voor een goede nazorg aan het slachtoffer bij alle afdelingen. Burgemeesters, wethouders en raadsleden kunnen hiervoor eventueel terecht bij het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur.

Tot slot. Besteed aan bovenstaande punten bij alle afdelingen aandacht, aangezien intimidatie en bedreiging door burgers overal binnen de gemeente kan plaatsvinden. Zorg voor een levendig beleid: zet de veiligheid gedurende het jaar op verschillende momenten en op verschillende manieren centraal (meer hierover bij paragraaf 9). En coördineer het beleid op dit thema: het tegengaan van intimidatie, bedreiging en omkoping blijkt bij gemeenten veelal versnipperd over verschillende afdelingen: HRM, integriteit en veiligheid.

Praktijkvoorbeeld: Campagne veilig werken

Een gemeente huurde een hacker in om de eigen digitale weerbaarheid te testen. Nadat de hacker toegang tot de systemen van de gemeente bleek te kunnen krijgen, werd een online campagne gestart, gericht op veilig werken. Alle informatie met betrekking tot veiligheid werd in het kader van deze campagne bij elkaar gebracht in een digitale omgeving. De campagne kreeg een eigen logo. Als medewerkers dit logo op intranet aanklikken, dan komen zij meteen in deze digitale omgeving terecht, gevuld met artikelen, filmpjes en blogs over veilig werken. Zo draagt de campagne bij aan bewustwording en kennis.

²¹ Waarbij 1 collega alle meldingen in het systeem invoert.

²² Eenduidige landelijke afspraken (zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2007/10/01/eenduidige-landelijke-afspraken-ela>).

6 Ga cliëntelisme tegen

Vershillende (met name wat kleinere) gemeenten worstelen met cliëntelisme. Een sterke verwevenheid tussen het gemeentelijk apparaat en de inwoners van de betreffende gemeente kan ervoor zorgen dat burgers direct contact zoeken met leden van het gemeentebestuur om een specifieke zaak te bepleiten. Een onderwerp is bijvoorbeeld snel onder de aandacht gebracht als een burger en raadslid elkaar informeel treffen bij de lokale voetbalvereniging. Dergelijke verwevenheid kan ook veroorzaken dat medewerkers van een gemeente terughoudend zijn om te handelen als dit negatieve gevolgen heeft voor mensen in de gemeente. Zij zijn bang dat de 'benadeelde' hier de medewerker van de gemeente of zijn

gezin op komt aanspreken. Denk bijvoorbeeld aan een medewerker die weigert mee te werken aan een onderzoek naar de weerbaarheid van de gemeente omdat hij een bekende is van de criminele families in zijn gemeente. Deze medewerker blijkt bang te zijn om problemen te veroorzaken waar hij persoonlijk op aangesproken kan worden.

In de verschillende in de leerkring besproken voorbeelden van cliëntelisme komt naar voren dat het intern aankaarten van dergelijke problematiek niet altijd iets oplevert. De onskent-ons cultuur wordt niet als probleem erkend.

In een gemeente zijn veel lokale partijen aan de macht. Dit heeft zich vertaald in een coalitieakkoord waar de burger expliciet zeer centraal wordt gesteld. Dit credo vertaalt zich bij deze gemeente in cliëntelisme. Klanten gaan rechtstreeks naar wethouders-sprekuren of benaderen wethouders anderszins om hun zaak te bepleiten. Dit leidt tot willekeurig beleid. De deelnemer aan de leerkring vraagt zich af hoe deze vicieuze cirkel in zijn gemeente doorbroken kan worden.

Deelnemers aan de leerkring bespreken wat ondernomen kan worden bij onvoldoende gevoel van urgentie in een gemeente, en komen tot de volgende handelingsmogelijkheden:

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 en het netwerk weerbaar bestuur.

7 Screening om samenwerking niet-integere partners tegen te gaan

Een weerbare overheid faciliteert geen niet-integere partijen. Bijvoorbeeld door de inzet van de Wet Bibob kunnen gemeenten voorkomen dat niet-integere partijen (in vergunning plichtige) branches aan een subsidie of vergunning komen. Voordat een subsidie of vergunning verstrekt wordt vindt er een screening plaats, waarna indien nodig besloten kan worden deze te weigeren of aanvullende voorwaarden te stellen.

Met name bij kleinere subsidies en zakelijke relaties blijkt er bij gemeenten vaak geen (basale) screening plaats te vinden. Dit terwijl daar wel behoefte aan is, bijvoorbeeld bij raadsleden die benaderd worden door een ondernemer. Dat een dergelijke light screening wel mogelijk is blijkt uit

een voorbeeld van een gemeente waarbij van alle mogelijke zakelijke partners een pre-screening werd gedaan door een analist. Die kijkt daarbij naar openbare bronnen. In deze gemeenten worden alle mensen die een vergunning of subsidie aanvragen en alle mogelijke zakelijke partners gescreend.

Ook in het private domein is het van belang niet-integere partijen niet te faciliteren, bijvoorbeeld bij inkoop- en aanbestedingen en vastgoedtransacties. In de gemeente Amsterdam (eenmalige gast van de leerkring) heeft men hierover de zogenaamde Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten (BIO)²³ opgesteld. Deze heeft de volgende doelen:

Transparantie naar de markt over de manier waarop de gemeente tegen integriteit aankijkt.

Op basis van deze beleidsregel kan de gemeente een open en eerlijk gesprek over integriteitsincidenten met partijen voeren.

Juridische mogelijkheden die om partijen te weren bij het aangaan van een overeenkomst of het beëindigen van een overeenkomst (als 'ultimum remedium')²⁴.

Bij deze methodiek wordt de diepgang van de screening bepaald door de ernst van de geconstateerde risico's. De methodiek heeft daarmee een getrapte werkwijze, bestaande uit de volgende fasen:

1. De basale toets: inkopers en contactmanagers voeren zelf een basale toets uit.

2. Verkort onderzoek: de uitgangspunten van het verkort onderzoek zijn de aangetroffen risico's binnen de basale toets. Naar aanleiding van het verkort onderzoek wordt een onderzoeksrapportage opgesteld welke is voorzien van een functioneel organogram. Daarnaast worden verstrekte documenten geverifieerd. De rapportage sluit af met een (ambtelijk) advies.

²³ <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/veiligheid/integer-handelen/beleidsstukken-bio/>

²⁴ Bron: Toelichting Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten 28-3-2017 (pagina 2).

3. Diepgaander screening: deze screening resulteert in een rapport met de volgende onderdelen: organogram, beschrijving ondernemingsstructuur, de beschrijving van de financiële status, beoordeling verstrekte documenten, overige onderzoeksresultaten en een advies. Het advies geeft meestal geen groen of rood licht, maar attendeert op aangetroffen risico's en doet aanbevelingen om deze risico's weg te nemen, te verkleinen of beheersbaar te maken.

4. Onderzoek Bibob: indien de Screeningsunit aanleiding ziet, kan nog worden opgeschaald naar OOV afdeling Amsterdamse Aanpak Ondernijning bijvoorbeeld voor het doen van onderzoek in gesloten bronnen.

Door de hoeveelheid aan aanbestedingen in Amsterdam heeft de gemeente gezegd dat ondernemingen vanaf 50.000 euro altijd worden gescreend. Bij een inkoop met een waarde van minder dan 50.000 euro mag een basale toets worden gedaan (en kan er ook een beroep worden gedaan op de Screeningsunit) maar dit is niet verplicht. Bij risicovolle projecten (bijvoorbeeld projecten > 20 miljoen of projecten met een Politiek/bestuurlijk risico) vindt geen basale toets plaats, maar wordt altijd opgeschaald naar de Screeningsunit voor een diepgaander onderzoek.

8 Inzet bestuurlijk instrumentarium

De overheid kan meer weerbaar worden door het inzetten van bestuurlijk instrumentarium. In de publicatie 'Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur' geeft het Verwey-Jonker Instituut een schematisch overzicht van maatregelen om de eigen organisatie weerbaarder te maken:²⁵

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

- Bestuursdwang.
- (Preventieve) last onder dwangsom.
- Intrekking of weigeren begunstigende beschikking.
- Bestuurlijke boete / bestuurlijke strafbeschikking.

Sluiting en onteigening

- Artikel 174 Gemeentewet.
- Artikel 174a Gemeentewet (Wet Victoria).
- Artikel 13b Opiumwet.
- Artikel 14 Woningwet (Wet Victor).
- Artikel 17 Woningwet.
- Sluiting op grond van de APV.
- Artikel 77 Onteigeningswet.
- De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp).

Overige bevoegdheden burgemeester

- Artikel 175 en 176 Gemeentewet (noodbevel / noodverordening).
- Artikel 172 lid 3 Gemeentewet (lichte bevelsbevoegdheid).
- Artikel 151d Gemeentewet (opleggen gedragsaanwijzing bij woonoverlast).

Andere mogelijkheden

- Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.
- Wet Bibob.
- De Voetbalwet.
- Lokale instrumenten (o.a. APV, verordeningen, vergunningen).

Bestuursdwang, (preventieve) last onder dwangsom, het intrekken of weigeren van een beschikking, een bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking zijn sanctiemogelijkheden die, afhankelijk van de ondermijnende gedraging, kunnen worden toegepast. Bij het opleggen van deze sancties dienen de regels uit de Algemene wet bestuursrecht (AWB) in acht te worden genomen.

Daarnaast maken verschillende in het schema genoemde wetten het mogelijk om een woning of lokaal te sluiten of onteigenen als daar ondermijnende activiteiten plaatsvinden. Eén van deze wetten, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), betreft problematiek die naar aard grootstedelijk genoemd kan worden. Daarmee is de wet niet per definitie gericht op grote steden. Wbmgp is relevant voor gebiedsgerichte problematiek en dus ook voor kleinere gemeenten.

De burgemeester beschikt over een aantal overige bevoegdheden. De burgemeester mag met een noodbevel de orde in een gebied herstellen of kan gebruik maken van de lichte bevelsbevoegdheid als er sprake is van minder ernstige ordeverstoringen. Tenslotte kan een burgemeester een gedragsaanwijzing of huisverbod opleggen bij woonoverlast.

De overige mogelijkheden betreffen onder meer een belangrijk instrument in de aanpak van ondermijnende criminaliteit: de Wet Bibob. De Wet Bibob geeft gemeenten de bevoegdheid om vergunningen en subsidies in bepaalde branches te weigeren of in te trekken bij ernstig gevaar op strafbare feiten. Een regionaal modelbeleid Bibob kan interessant zijn om een waterbedefferd tussen gemeenten in een regio te voorkomen. Middels de voetbalwet kan een gebiedsverbod, meldplicht en groepsverbod ook over een langere periode worden opgelegd om in te grijpen bij ernstige overlast, waaronder voetbalvandalisme.

²⁵ Ezinga, M., Drost, L. & Odekerken, M. (2019) *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur: een inventarisatie van de bruikbaarheid en effectiviteit van bestuursrechtelijke maatregelen*. Verwey-Jonker Instituut: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/118039_Bestuurlijk_instrumentarium_WEB-1.pdf

Tenslotte beschikken gemeenten over lokaal vastgestelde instrumenten gericht op het tegengaan van ondermijnende gedragingen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld eigen regelgeving vaststellen met betrekking tot openbare orde en veiligheid middels de APV.

Deelnemers aan de leerkring dragen een aantal toevoegingen op bovenstaand schema aan. De Ambtenarenwet en Arbowet kunnen van belang zijn voor de interne weerbaarheid. En preventie van ondermijning kan plaatsvinden door niet alleen naar wetten te kijken maar ook waarschuwingen te geven, stopgesprekken te voeren en contracten tussen gemeenten en bijvoorbeeld woningcorporaties zorgvuldig op te stellen. Dergelijke 'zachtere' instrumenten staan ook beschreven in het rapport van het Verwey-Jonker Instituut.

25 Ezinga, M., Drost, L. & Odekerken, M. (2019) *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur een inventarisatie van de bruikbaarheid en effectiviteit van bestuursrechtelijke maatregelen*. Verwey-Jonker Instituut: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/118039_Bestuurlijk_instrumentarium_WEB-1.pdf

9 Houd aandacht lokale weerbaarheid vast

Eerder bespreken we hoe het thema weerbaarheid op de agenda gezet kan worden. In deze paragraaf gaan we in op de mogelijkheden om het thema op de agenda te houden. Het is voor gemeenten soms lastig om aandacht voor lokale weerbaarheid te houden. Momenteel worden raadsleden geregeld in beslag genomen door de coronacrisis. Omgang met deze crisis krijgt prioriteit bij het bestuur en boas.

We pleiten voor een programmatische aanpak, waarbij om de zoveel tijd een activiteit of actie ondernomen wordt om te zorgen dat het creëren van een weerbare organisatie prioriteit blijft.

Mogelijke onderdelen van een dergelijk programma zijn:

Een specifieke website over weerbaarheid op intranet inbouwen. Op deze website verschijnen geregeld aansprekende nieuwsberichten over bijvoorbeeld de veiligheid van de medewerker. Ook kunnen meldingen van incidenten makkelijk worden gedaan via buttons op de website.

Een doorlopend e-learning programma aanbieden. Dit e-learning programma kan informatie verschaffen, bijvoorbeeld over de veilige omgang met privacy- gevoelige gegevens en de medewerker kleine opdrachtjes geven.

Het periodiek bespreken van de normstelling van de gemeente.

De organisatie van een (jaarlijks) weerbaarheidsfestival.

Het organiseren van bewustwordingsacties, denk hierbij aan deels eerder besproken acties als:

- Het inhuren van 'mystery guests' die kijken hoe ver ze de organisatie binnen kunnen dringen en wat voor gevoelige informatie ze daarbij kunnen verzamelen. Resultaten worden teruggekoppeld aan de medewerkers om hen meer alert te maken.
- Het uitnodigen van een ervaringsdeskundige tijdens een (lunch)bijeenkomst.
- Het versturen van een phishing e-mail om inzicht te krijgen in de mate waarin medewerkers dergelijke e-mails al dan niet herkennen. Bevindingen worden teruggekoppeld aan de medewerkers om meer bewustzijn te creëren.
- Het inhuren van een groep hackers die onaangekondigd toegang proberen te krijgen tot systemen (waaronder e-mailaccounts van medewerkers). De resultaten worden toegelicht en dienen medewerkers weer scherp te maken op het belang van weerbaarheid.
- Het inzetten van VR-tools, games en quizjes.

Colofon

Auteurs

Drs. Jolijn Broekhuizen
- *Bureau Broekhuizen*

Dr. Roos de Wildt
- *Verwey-Jonker Instituut*

Amella Mesic, MSc
- *Verwey-Jonker Instituut*

Opmaak

Linnox

Uitgave

Bureau Broekhuizen – onderzoek en advies
Rogaarplein 9
3815 MD Amersfoort
info@bureaubroekhuizen.nl

ISBN

9789083048253

De publicatie kan gedownload worden via
onze website: www.bureaubroekhuizen.nl
en www.verwey-jonker.nl

Het auteursrecht van deze publicatie berust
bij Bureau Broekhuizen en Verwey-Jonker
Instituut. Gedeeltelijke overname van
teksten is toegestaan, mits daarbij de bron
wordt vermeld.

© Bureau Broekhuizen, Amersfoort; Verwey-
Jonker Instituut, Utrecht, 2021



bureaubroekhuizen

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Bureau Broekhuizen en Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

© Bureau Broekhuizen, Amersfoort; Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2021
