

Hoe met name kleine gemeenten weerbaarder kunnen worden

# Lessen over kwetsbare processen

Marjolein Odekerken - Freek de Meere



# Lessen over kwetsbare processen

Hoe met name kleine gemeenten weerbaarder kunnen worden

Marjolein Odekerken

Freek de Meere

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

Utrecht, maart 2023

# Inhoud

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

# Samenvatting

## Inleiding

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

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

## Onderzoeksaanpak

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

## Kwetsbare processen voor ondermijning

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

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

## Vraagstelling

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

We beantwoorden in dit onderzoek de volgende vier vragen:

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

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

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

### Kwetsbare processen

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

### Kwetsbare omstandigheden

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

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

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

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

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

### Tekortkomingen in beleid

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

### Aanbevelingen van respondenten

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

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

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

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

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

## Conclusies en aanbevelingen

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

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

## COLOFON

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

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

ISBN 978-94-6409-226-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, maart 2023.

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