pro facto

Eindrapportage

Onderzoek Rekenkamercommissie Borger-Odoorn

Gemeentelijke weerbaarheid tegen ondermijning

Groningen, april 2020

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Inhoud

INLEIDING 1

1.1 ACHTERGROND EN CONTEXT 1
1.2 VRAAGSTELLING 2
1.3 METHODE VAN ONDERZOEK 3
1.4 LEESWIJZER 3

REFERENTIEKADER: WEERBAARHEID TEGEN ONDERMIJNING 4

2.1 ONDERMIJNING EN GEMEENTELIJKE WEERBAARHEID 4
2.1.1. Inleiding 4
2.1.2. Gemeentelijke aanval: bestuurlijke aanpak 4
2.1.3. Gemeentelijke verdediging: weerbaarheid 4
2.1.4. Dimensies van dit onderzoek 5

INZICHT IN EN BEWUSTZIJN VAN RISICO'S 7

3.1 THEORIE 7
3.2 PRAKTIJK 8

BESTUURLIJKE EN BELEIDSMATIGE BORGING 10

4.1 THEORIE 10
4.2 PRAKTIJK 11

ORGANISATORISCHE BORGING 13

5.1 INLEIDING 13
5.2 VASTLEGGEN PROTOCOLLEN EN WERKPROCESSEN 14
5.2.1. Theorie 14
5.2.2. Praktijk 14
5.3 VERANKERING IN DE ORGANISATIE 15
5.3.1. Theorie 15
5.3.2. Praktijk 16
5.4 BEHEERSMAATREGELEN 16
5.4.1. Theorie 16
5.4.2. Praktijk 17
5.5 PERSOONLIJKE WAARBORGEN 19
5.5.1. Theorie 19
5.5.2. Praktijk 19

NORMEN EN WAARDEN 21

6.1 THEORIE 21
6.2 PRAKTIJK 22

HANDELEN 24

7.1 THEORIE 24
7.2 PRAKTIJK 24

DE ROL VAN DE RAAD 26

8.1 INLEIDING 26
8.2 BEVINDINGEN 26
8.2.1. Eigen ervaringen met beïnvloeding, integriteit en ondermijning 26
8.2.2. Bewustzijn en aandacht voor het thema ondermijning 27

AANPAK ONDERMIJNING EN SAMENWERKING 29

9.1 INLEIDING 29
9.2 BEVINDINGEN 29

ALGEMEEN BEELD VAN DE BEVINDINGEN 32

10.1 ALGEMEEN BEELD ONDERMIJNING EN WEERBAARHEID 32
10.2 DE ROL VAN DE RAAD 34
10.3 AANPAK VAN ONDERMIJNING 34
10.4 BEVINDINGEN IN PERSPECTIEF 34

BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN EN AANBEVELINGEN 36

11.1 INLEIDING 36
11.2 BELEID 37
11.3 UITVOERING 37
11.4 TOEKOMSTBESTENDIGHEID 38

BIJLAGE 1 DEELVRAGEN 39

BIJLAGE 2 GESPREKSPARTNERS 41

BIJLAGE 3 VRAGENLIJSTEN 42

DIGITALE ENQUÊTE VOOR MEDEWERKERS 42
DIGITALE VRAGENLIJST RAADSLEDEN 48

1

Inleiding

1.1 Achtergrond en context

Ondermijning is een term die de laatste jaren nogal in zwang is geraakt. Over wat ondermijning precies betekent wordt verschillend gedacht. Ondermijning heeft in ieder geval te maken met georganiseerde criminaliteit. De begrippen ondermijning en georganiseerde criminaliteit vallen echter niet precies samen. Bepalend voor ondermijning is het effect van georganiseerde criminaliteit op de samenleving. Kortom, wat zijn de maatschappelijke gevolgen? Ondermijnende criminaliteit duidt dan op criminaliteit die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantast. Georganiseerde criminaliteit is de oorzaak en ondermijning van de samenleving is één van de effecten – en niet per se het door criminelen beoogde resultaat. Criminelen zijn niet per se uit op maatschappelijke ontwrichting, maar dit kan wel het gevolg zijn van hun handelen.[1]

Ondermijning door de georganiseerde criminaliteit is een probleem dat ook gemeenten in meerdere opzichten kan raken. Georganiseerde criminaliteit kan namelijk alleen bestaan als het gefaciliteerd wordt door de 'bovenwereld'. Ondermijning kan zich op verschillende manieren manifesteren binnen een gemeentelijke organisatie. Zo kan er sprake zijn van beïnvloeding van bestuurders en ambtenaren door middel van bedreiging, intimidatie, omkoping of infiltratie. Aan de andere kant kan de gemeente onbewust georganiseerde criminaliteit faciliteren, bijvoorbeeld door het verlenen van vergunningen, subsidies of opdrachten.

Om ondermijnende criminaliteit voldoende het hoofd te kunnen bieden moet een gemeente voldoende weerbaar zijn. Dat wil zeggen dat een gemeente zich niet alleen – in alle geledingen – bewust is van de (mogelijke) aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit, maar ook in staat is deze te herkennen, signalen te kanaliseren en daarop te handelen. Dit ook in samenspel met de diverse partners. Daarbij is het essentieel dat medewerkers zich ook voldoende veilig moeten kunnen voelen in de uitvoering van hun taken, het melden van signalen en voldoende bescherming genieten tegen pogingen tot beïnvloeding. Ook dient een gemeente beleid te hebben dat erop is gericht ondermijning binnen de gemeentegrenzen effectief te bestrijden en moet daar uitvoering aan gegeven worden. Over die twee aspec-

[1] Pieter Tops, Jan Tromp. *De achterkant van Amsterdam.* Amsterdam, 2019.

ten: de gemeentelijke weerbaarheid (verdediging) en de aanpak gemeentelijke aanpak van ondermijning in de buitenwereld (aanval) gaat dit onderzoek.

1.2 Vraagstelling

Het doel van het onderzoek is in kaart te brengen in hoeverre de gemeente Borger-Odoorn zich bewust is van ondermijnende criminaliteit en op dat vlak weerbaar is. Daarnaast wordt beschreven of het beleid en de uitvoering in voldoende mate toegerust zijn op de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de mogelijkheden om ondermijning tegen te gaan. De Rekenkamercommissie sluit zich in haar definitie van het begrip ondermijning aan bij de omschrijving die de politie hanteert. Daarin is ondermijning:

> *'… de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, de sluipende bedreiging van de integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele fenomenen in buurten en woonwijken of het ontstaan van vrijplaatsen.'*

Het accent in het onderzoek ligt op de weerbaarheid van de organisatie tegen ongewenste beïnvloedingspogingen door criminelen het tegengaan van onbewuste facilitering van georganiseerde criminaliteit. Ook is er aandacht voor de gemeentelijke 'aanval' op georganiseerde criminaliteit. Het onderzoek doet uitspraken over mogelijke kwetsbaarheden in de gemeentelijke organisatie. Het onderzoek doet géén uitspraken over feitelijke integriteitsschendingen.

1. Hoofdvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

> *Heeft de gemeente Borger-Odoorn zicht op ondermijnende criminaliteit, is de gemeente voldoende weerbaar tegen pogingen van criminele ondermijning gericht tegen de gemeentelijke organisatie, is er voldoende bewustzijn over de maatschappelijke risico's van ondermijning, wat is de effectiviteit van het beleid en de uitvoering ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, is dit voldoende toekomstbestendig en wat is hierbij de rol van de gemeenteraad?*

De hoofdvraag valt uiteen in drie thema's:

- het beleid
- de uitvoering
- de toekomstbestendigheid

De deelvragen zijn opgenomen in bijlage 1. Bij de behandeling van de deelvragen in de verschillende hoofdstukken worden ze niet expliciet benoemd, maar wel allemaal inhoudelijk aan de orde gesteld.

1.3 Methode van onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van verschillende onderzoeksmethoden: de bestudering van beschikbaar gestelde documenten, elf semigestructureerde interviews met dertien gesprekspartners, een onder alle medewerkers[2] uitgezette anonieme digitale vragenlijst (respons 34%) en een enquête onder raadsleden (respons 86%). Daarnaast is aan het eind van het onderzoek nog een drietal telefonische interviews afgenomen om nog bepaalde informatielacunes te vullen en eventuele onduidelijkheden te verhelderen.

Het onderzoek startte met twee oriënterende gesprekken; een met de burgemeester en een met de medewerker openbare orde veiligheid die het thema openbare orde in portefeuille heeft. Met laatstgenoemde is vervolgens in overleg een lijst samengesteld van functies/medewerkers van verschillende afdelingen met wie interviews gehouden moeten worden. Op basis van eerdere ervaringen die Pro Facto opdeed in vergelijkbare onderzoeken kon aan die keuze voor gesprekspartners vooraf al richting worden gegeven. Voorafgaand aan de interviews is aan de desbetreffende medewerkers een gespreksagenda verstuurd met onderwerpen die tijdens het gesprek aan bod komen. Er is uitgegaan van semigestructureerde interviews waarin de geïnterviewden zelf ook de ruimte kregen om bepaalde gesprekspunten of onderwerpen/ervaringen in te brengen. De resultaten uit de enquête en de documentstudie vormde input voor de interviews.

Het combineren van deze dataverzamelingsmethoden (triangulatie van documentstudie, interviews en digitale enquête) vergroot de validiteit van het onderzoek. Wanneer de resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden op elkaar aansluiten, overlappen en elkaar niet tegenspreken kan met zekerheid iets gezegd worden over de juistheid van de bevindingen.

1.4 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2: Schets van het referentiekader en de uitvoering van het onderzoek
Hoofdstuk 3 t/m 7: Weergave van de bevindingen per aandachtsgebied
Hoofdstuk 8: De rol van de gemeenteraad
Hoofdstuk 9: Aanpak van ondermijning en samenwerking
Hoofdstuk 10: Samenvattend beeld en conclusies
Hoofdstuk 11: Aanbevelingen

De hoofdstukken drie t/m zeven zijn steeds opgebouwd uit een paragraaf theorie en vervolgens een paragraaf over de bevindingen. De paragraaf over de theorie schetst steeds een normatief kader waaraan een weerbare organisatie zou moeten voldoen. In de daaropvolgende paragraaf wordt beschreven in hoeverre de organisatie daaraan in de praktijk voldoet.

[2] Inclusief de medewerkers van Stichting Sociale Teams Borger-Odoorn.

2

Referentiekader: weerbaarheid tegen ondermijning

2.1 Ondermijning en gemeentelijke weerbaarheid

2.1.1. Inleiding

Georganiseerde criminaliteit kan alleen bestaan bij de gratie van diensten van de 'bovenwereld'. Of het nu gaat om vergunningen, toegang tot regulier bankverkeer, het beschikken over legale 'productiemiddelen' (panden, transportmiddelen, grondstoffen, facilitators) of het kweken van 'goodwill' om geaccepteerd te worden in de samenleving en het moeilijker te maken om gunsten te weigeren. Die verwevenheid van onderwereld en bovenwereld wordt aangeduid als ondermijning. De gemeente krijgt grosso modo op twee manieren te maken met georganiseerde criminaliteit en ondermijning: via 'aanval' en 'verdediging'.

2.1.2. Gemeentelijke aanval: bestuurlijke aanpak

De eerste wijze waarop de gemeente kan optreden tegen de georganiseerde criminaliteit is door actief barrières op te werpen, bijvoorbeeld door te voorkomen dat criminelen vergunningen krijgen waardoor ze legale bedrijven kunnen gebruiken voor witwaspraktijken, mensenhandel of drugshandel. De burgemeester speelt daarbij een belangrijke rol als verantwoordelijke voor de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Dat doet de gemeente samen met politie, justitie, belastingdienst, woningcorporaties etc. Die samenwerking krijgt vaak gestalte in RIEC-verband.

2.1.3. Gemeentelijke verdediging: weerbaarheid

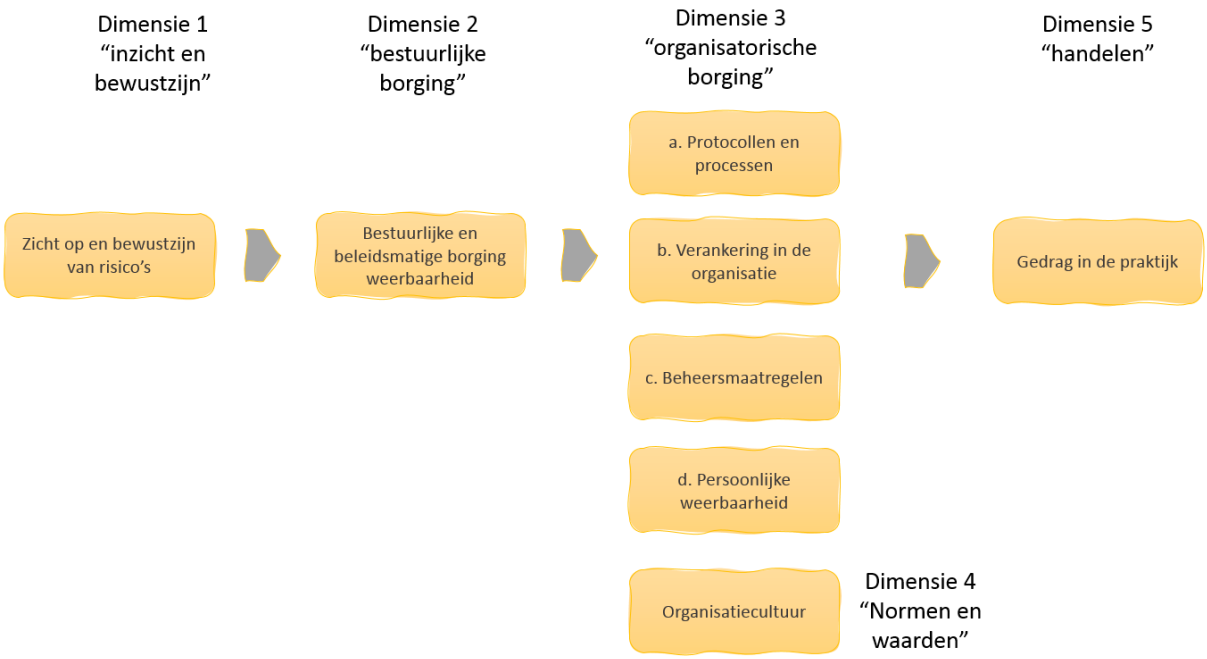
Tegenover de 'aanval op' georganiseerde criminaliteit staat in de tweede plaats de 'verdediging tegen' georganiseerde criminaliteit. De gemeente en zijn medewerkers kunnen zelf doelwit zijn van ondermijning, vooral bij zogenaamde 'kwetsbare processen' als vergunningverlening, toezicht en handhaving, grondtransacties, financieel verkeer, inkoop, opdrachtverlening, verstrekken van reisdocumenten, subsidies of zorg, werk en inkomen. Ondermijning kan op subtiele wijze plaatsvinden waarbij de gemeente niet in de gaten heeft met criminelen te maken te hebben. Denk aan een aanvraag voor een drank- en horecawetvergunning om de horecagelegenheid te gebruiken voor het witwassen van geld. Soms gaat het ook minder subtiel en wordt getracht om via verleiding, manipulatie en intimidatie of zelfs regelrechte bedreigingen of geweld beslissingen te beïnvloeden of informatie los te krijgen.

2.1.4. Dimensies van dit onderzoek

Een gemeente moet weerbaar zijn tegen pogingen tot beïnvloeding met een crimineel oogmerk. Weerbaarheid betreft de wijze waarop de gemeente en zijn medewerkers in staat zijn ondermijningspogingen te 'neutraliseren'. Daarbij onderscheiden we de volgende dimensies:

1. *Inzicht en bewustzijn.* Bewustzijn van de mogelijke aanwezigheid van criminele activiteiten en van wat mogelijke kwetsbaarheden in de uitvoering van taken zijn.
2. *Bestuurlijke borging.* Integriteit en weerbaarheid van de organisatie als bestuurlijke prioriteit (portefeuille binnen het college, beleid geformuleerd, middelen beschikbaar), naast de prioriteit voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.
3. *Organisatorische borging.* Het borgen van integriteit en weerbaarheid in de organisatie door onder meer het vastleggen van kwetsbare processen en integriteitsregels, ondersteuning voor medewerkers, bijzondere aandacht voor kwetsbare functies, bieden van veiligheid etc.
4. *Normen en waarden.* Een organisatiecultuur die open is voor wat betreft integriteit maar ook duidelijke normen stelt.
5. *Handelen.* Een handelen gericht op het ook feitelijk melden én oppakken van signalen die kunnen duiden op ondermijning of integriteitsschendingen.

FIGUUR 2.1 CONCEPTUEEL MODEL MET DIMENSIES VAN WEERBAARHEID



Deze vijf dimensies samen vormen als het ware het schild van de organisatie tegen criminele ondermijnende invloeden. De kwaliteit en sterkte van deze componenten samen zeggen iets over de mate van weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie. Door de verschillende onderdelen van dit schild afzonderlijk te analyseren en te beoordelen kunnen sterktes en kwetsbaarheden worden aangewezen en blootgelegd en kunnen specifieke aanbevelingen worden gedaan. Deze vijf componenten worden beschreven in hoofdstuk 3 tot en met 7.

In hoofdstuk 8 komt de rol van de raad aan bod en ten slotte wordt in hoofdstuk 9 aandacht besteed aan wijze waarop de gemeente in samenwerking met andere partijen inzet op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen. In dit verband

spreken we ook wel van de ‘gemeentelijke aanval’ daar waar de hierboven benoemde punten 1 tot en met 5 primair betrekking hebben op de ‘gemeentelijke verdediging’.

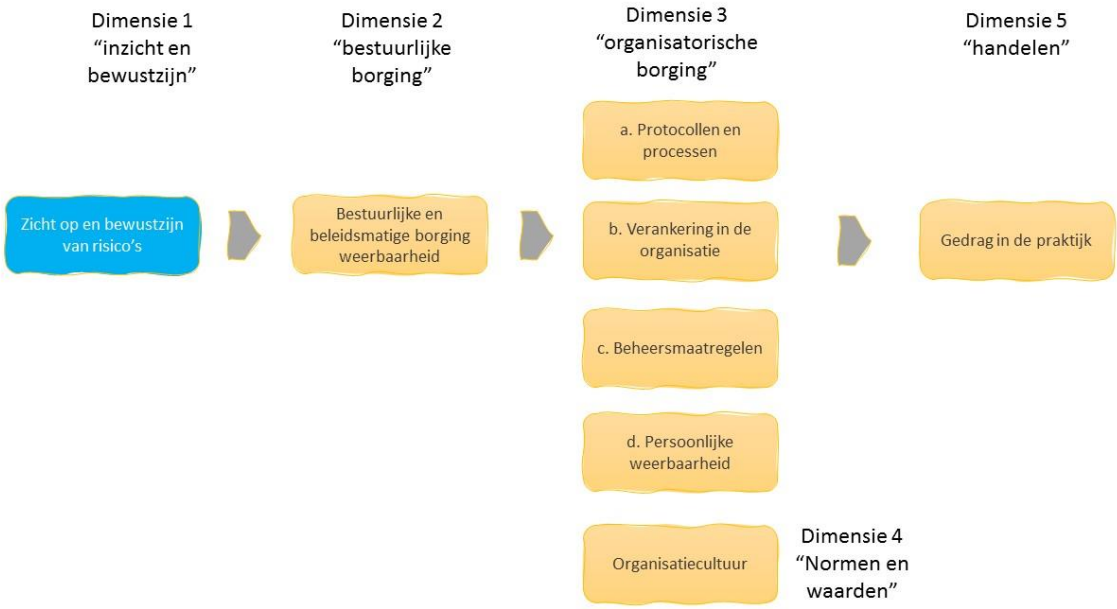
Deze zes onderdelen vormen tezamen de bouwstenen van dit onderzoek. Voor elk onderdeel wordt beschreven waaraan een weerbare gemeente zou moeten voldoen en vervolgens worden de bevindingen uit de praktijk getoetst aan die theorie.

3

Inzicht in en bewustzijn van risico's

3.1 Theorie

FIGUUR 3.1 DIMENSIE 1: INZICHT EN BEWUSTZIJN



De weerbaarheid van een organisatie begint bij het bewustzijn van de mogelijke aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit, de risico's die dat met zich mee kan brengen voor de gemeente en het vermogen signalen die kunnen duiden op criminele intenties of activiteiten (tijdig) te herkennen en door te geleiden naar de juiste personen binnen de organisatie. Inzicht, bewustzijn en competentie zijn niet alleen van belang voor de weerbaarheid van de organisatie maar ook voor de (gemeentelijke) informatiepositie als het gaat om de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Dit levert samengevat een beeld op van het bewustzijn van risico's.

3.2 Praktijk

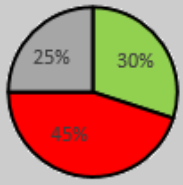
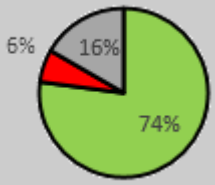
Het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) heeft een Integraal Geografisch Ondermijningsbeeld voor de regio Zuidoost Drenthe opgesteld. Het ondermijningsbeeld is een bundeling van signalen en fenomenen van criminele aanwezigheid en activiteiten binnen een bepaald geografisch gebied en kan bijdragen aan inzicht en bewustzijn van risico's van ondermijning binnen een gemeente. Het ondermijningsbeeld Zuidoost Drenthe is opgesteld voor de gemeenten Emmen, Coevorden en Borger-Odoorn op basis van informatie uit de systemen van gemeente, politie, Belastingdienst en openbare bronnen zoals die van het Kadaster en de Kamer van Koophandel. Het RIEC heeft twee informatiesessies georganiseerd met medewerkers van de gemeente Borger-Odoorn waarbij input is geleverd voor het ondermijningsbeeld. Uit het ondermijningsbeeld zijn verschillende signalen naar voren gekomen van ondermijning binnen de gemeente Borger-Odoorn. Het ondermijningsbeeld is van 2 juli 2018 en sindsdien niet geactualiseerd. Voor dit rekenkameronderzoek is het ondermijningsbeeld vrijwel volledig zwartgelakt beschikbaar gesteld.

In de *Veiligheidsanalyse met speerpunten en doelstellingen voor het veiligheidsbeleid 2017-2018* staat met betrekking tot de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen van Borger-Odoorn de volgende passage:

> *Professionals die werkzaam zijn in Borger-Odoorn geven aan dat zij vermoeden dat horeca, zorgboerderijen en biovergisters in Borger-Odoorn als dekmantel en verdienmodel (kunnen) worden gebruikt voor criminele activiteiten. Een helder inzicht in de mate waarin dit voorkomt is er niet. Hetzelfde geldt voor mensenhandel en (illegale) prostitutie. Kortom: ook in onze gemeente komt georganiseerde criminaliteit voor, maar een helder beeld over de omvang is er niet.*

Gevraagd naar het bewustzijn van ondermijning antwoordt 30% van de medewerkers die de enquête hebben ingevuld dat zij verwachten in hun werk signalen aan te kunnen treffen die kunnen duiden op ondermijning of criminele activiteiten. Van deze groep verwacht vervolgens 74% deze signalen te herkennen in zijn of haar werkzaamheden.[3]

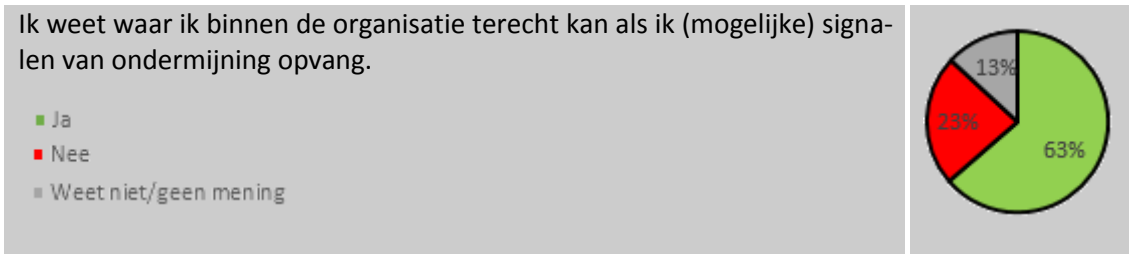
FIGUUR 3.2 BEWUSTZIJN VAN ONDERMIJNING

Ik verwacht in mijn werk signalen aan te treffen die kunnen duiden op ondermijning of georganiseerde criminaliteit. Mee eens Niet mee eens Weet niet/geen mening	
Ik verwacht dat ik staat ben verdachte feiten of omstandigheden te herkennen die kunnen duiden op betrokkenheid bij criminele activiteiten door burgers of ondernemers.	

[3] Ten behoeve van de leesbaarheid: indien in het rapport in zwart-wit is geprint. Met de klok mee is het eerste partje altijd 'eens' het tweede partje 'niet mee eens' en het derde partje 'weet niet/geen mening'.

Als medewerkers signalen opvangen die mogelijk duiden op ondermijning of criminaliteit is het belangrijk dat diegenen weten waar zij met die signalen terecht kunnen. In de enquête zegt 63% van de respondenten dat te weten; bij de leidinggevende of de medewerker openbare orde en veiligheid. In de interviews wordt door nagenoeg alle gesprekspartners ook deze twee opties genoemd waar hij of zij met signalen van mogelijke ondermijning terecht kan. Uit de enquête blijkt tegelijkertijd dat ruim een derde van de ondervraagde medewerkers (die al verwachten dat ze in hun werk signalen van ondermijning kunnen tegenkomen) dus niet weten waar ze met die signalen terecht kunnen. Ook zijn er geen concrete afspraken over wat er met die signalen gedaan moet/zal worden.

FIGUUR 3.3. WETEN WAAR JE MET SIGNALEN TERECHT KAN



Bij de medewerkers van de Stichting sociale teams Borger-Odoorn spelen nog andere afwegingen een rol bij de vraag of zij signalen zullen melden. Wanneer zij in hun werkzaamheden signalen opvangen die kunnen duiden op ondermijning of criminele activiteiten bewegen zij zich in het spanningsveld met enerzijds de zorgplicht naar de cliënt(en) en anderzijds de plicht om strafbare feiten aan te kaarten. Uit de interviews blijkt dat voor deze groep de zorgplicht en de vertrouwensrelatie met de cliënt voorop staan, maar dat deze ook weer niet onvoorwaardelijk zijn. In zwaarwegende gevallen worden signalen van criminele activiteiten wel gemeld. Als bij medewerkers signalen van mogelijke ondermijning binnenkomen worden die in teamverband gedeeld – eventueel in samenspraak met de wijkagent en de ambtenaar openbare orde en veiligheid (OOV) – en vindt een belangenafweging plaats over de te nemen stappen. Deze werkwijze is niet formeel vastgelegd maar is een werkafspraak die in de praktijk wordt gevolgd komt. Op basis van de gesprekken ontstaat bij de onderzoekers de indruk dat vanuit andere afdelingen ook weinig gemeld wordt omdat men er (nog) niet mee te maken heeft gehad of omdat men niet goed weer waarop gelet moet worden.

Medewerkers is gevraagd zichzelf een cijfer te geven voor de eigen mate van bewustzijn van de gevaren van ondermijning voor de gemeentelijke organisatie. Ook is gevraagd een cijfer te geven over het bewustzijn binnen de organisatie als geheel. Uit onderstaande tabel blijkt dat medewerkers hierover een gematigd positief oordeel hebben.

FIGUUR 3.4 OORDEEL OVER HET BEWUSTZIJN

	CIJFER
Oordeel over eigen bewustzijn	7.4
Oordeel over bewustzijn gehele organisatie	6.6

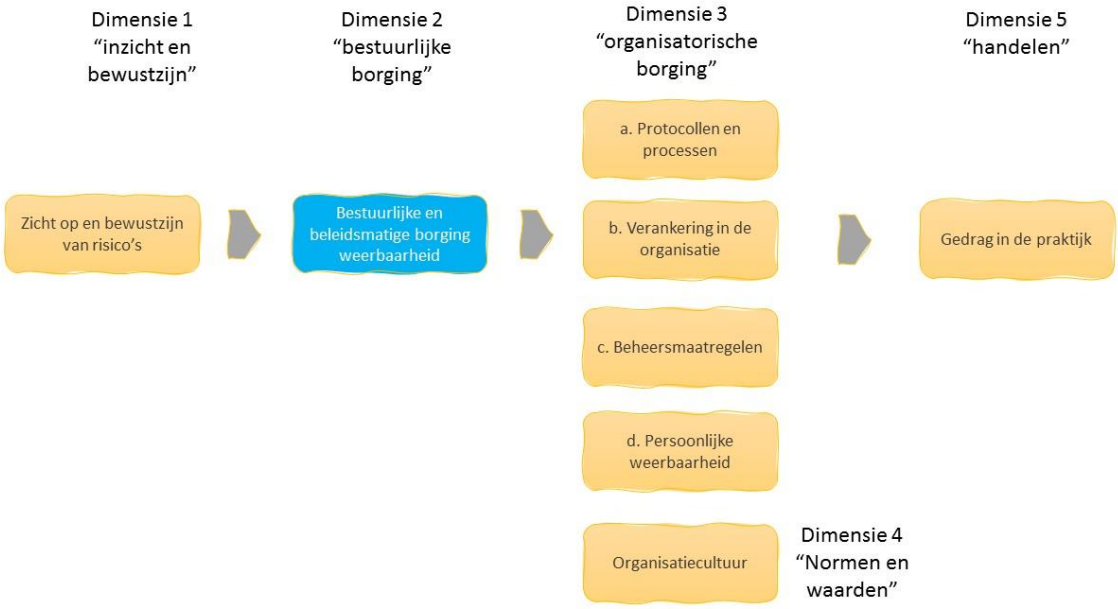
Opvallend is dat het eigen bewustzijn (fors) hoger wordt ingeschat dan dat van de organisatie als geheel. Uit de interviews komt het algemene beeld naar voren dat de aanwezigheid van ondermijning en de gevaren en risico's daarvan voor zichzelf en de organisatie niet hoog worden ingeschat. Het is een thema dat bij medewerkers niet scherp op het netvlies staat. De algemene teneur is dat 'het hier (in Borger-Odoorn) niet zo'n groot probleem zal zijn'.

4

Bestuurlijke en beleidsmatige borging

4.1 Theorie

FIGUUR 4.1 DIMENSIE 2: BESTUURLIJKE BORGING



Voor een weerbare ambtelijke organisatie zijn bestuurlijke en beleidsmatige steun onontbeerlijk om prioriteiten te stellen, richting te geven en de benodigde middelen veilig te stellen. Bestuurlijke en beleidsmatige verankering kan door:

- ondermijning en weerbaarheid onderdeel te laten zijn van het collegeprogramma;
- specifiek toegewezen portefeuilles in het college;
- een vastgesteld beleid tegen ondermijning (zoals Bibob-beleid);
- beschikbaarheid van middelen om de organisatie weerbaar te maken.

4.2 Praktijk

De gemeente heeft geen actuele, in beleid vastgelegde doelen op het gebied van ondermijning. Het recentste Veiligheidsbeleidsplan van de gemeente Borger-Odoorn dateert van januari 2017. De *Veiligheidsanalyse met speerpunten en doelstellingen voor het veiligheidsbeleid 2017-2018* heeft geen daaraan verbonden uitvoeringsprogramma. In het document staat onder meer de volgende passage:

> *'De vorige beleidsperiode is gekozen voor een hoog ambitieniveau met vele acties, zonder dat daarvoor extra capaciteit en middelen beschikbaar zijn gesteld. Een deel van de acties is niet tot uitvoering gekomen.'*

De notitie *Terugblik veiligheidsbeleid 2010 - 2016* beschrijft in welke mate in die jaren invulling is gegeven aan de door de raad gestelde kaders uit de *Kadernota Integrale Veiligheid Borger-Odoorn 2010-2014*. Er zijn verder geen rapportages, evaluaties of andere documenten waarin verantwoording is afgelegd over het gevoerde beleid. Rapportages aan de portefeuillehouder krijgen veelal ad hoc en mondeling vorm. De hierboven genoemde documenten en nota's zien bovendien vooral op het thema 'veiligheid' en niet zozeer op het thema ondermijning. De gemeente Borger-Odoorn heeft zich gecommitteerd aan het *Regionaal Beleidsplan Veiligheid 2015 – 2018 Noord-Nederland.* Daarin krijgt de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning en de wijze waarop dat dient plaats te vinden de nodige aandacht. Hierin wordt echter niet ingegaan op weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie(s). In het *Regionaal Beleidsplan Veiligheid 2019 Noord-Nederland* is daar evenmin aandacht voor.

Uit het coalitietakkoord *Vertrouwd, vernieuwend, vooruit* blijkt dat Borger-Odoorn zich profileert als toeristische en recreatieve gemeente met een gunstig vestigingsklimaat voor ondernemers. Dat kan een gemeente in meerdere opzichten aantrekkelijk maken en sociaaleconomische voordelen opleveren. Tegelijkertijd is dit een risico wanneer het ondernemers met minder legitieme intenties gemakkelijk wordt gemaakt zich in de gemeente te vestigen. Op dat moment kunnen economische belangen botsen met veiligheidsbelangen. Sommige gesprekspartners zien in de praktijk dat op bepaalde momenten veiligheidsbelangen niet altijd voor economische belangen gaan.

De gemeente heeft ten aanzien van het thema integriteit de *Gedragscode integriteit* vastgesteld die dateert van 2009. Deze gedragscode gaat in op thema's als omgaan met vertrouwelijke informatie, hoe om te gaan met uitnodigingen voor reizen, verblijven, excursies en evenementen, nevenwerkzaamheden, declaraties, het aannemen van geschenken en het gebruik van gemeente-eigendommen. Weerbaarheid en ondermijning maken geen expliciet onderdeel uit van de gedragscode.

In het document *10 gouden regels AVG* zijn regels opgenomen met betrekking tot het zorgvuldig omgaan met (persoons)gegevens. Daarin staat vermeld: 'Iedereen binnen de gemeente Borger-Odoorn en de Stichting sociale teams Borger-Odoorn dient deze gouden regels te kennen, te respecteren en toe te passen in de dagelijkse werkzaamheden.'

De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument in de strijd tegen ondermijning. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de verleende vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid

criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de wet effectief te kunnen toepassen moet Bibob-beleid worden vastgesteld. De gemeente Borger-Odoorn had – als een van de weinige gemeenten in Nederland – tot februari 2020 geen Bibob-beleid. Inmiddels is de beleidsregel vastgesteld door het college van B&W en de burgemeester en bekendgemaakt en daarmee per 20 februari 2020 in werking getreden. In het Bibob-beleid is specifiek aandacht voor (exploitatie)vergunningen voor bouw, prostitutie- en escortbedrijven, evenementen, vastgoedtransacties, milieu, subsidies en aanbesteding.

Na de laatste gemeenteraadsverkiezingen heeft de gemeente Borger-Odoorn (mede op aandringen van de burgemeester) een integriteitstoets voor nieuwe wethouders ingevoerd. Dit onderzoek wordt door een extern bureau uitgevoerd. Het rapport van bevindingen is niet met de raad gedeeld maar is op hoofdlijnen aan hen medegedeeld.

In het college is de portefeuille ‘openbare orde en veiligheid’ (uiteraard) belegd bij de burgemeester. Het thema integriteit is niet expliciet belegd bij het college. De burgemeester fungeert als vertrouwenspersoon voor het college en de raad.

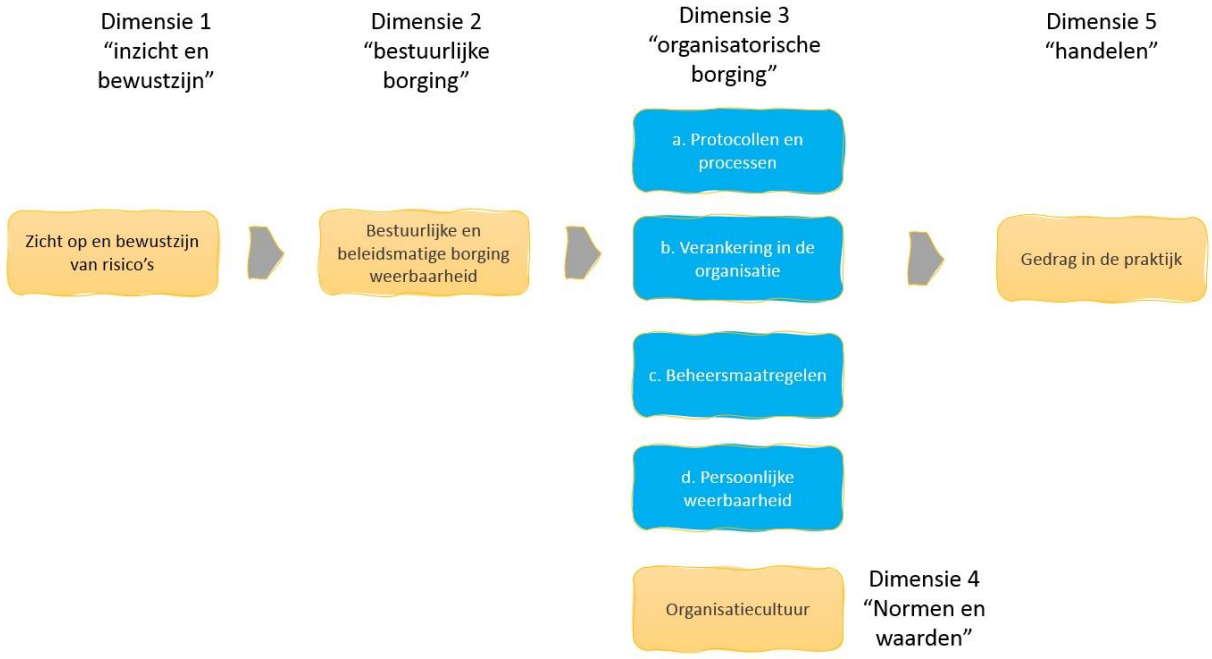
5

Organisatorische borging

5.1 Inleiding

Om weerbaar te zijn tegen ondermijning dienen verschillende organisatorische waarborgen getroffen te worden. Die waarborgen kunnen worden onderverdeeld in verschillende categorieën en aandachtsgebieden. Zo is het van belang om a) zicht en grip te hebben op kwetsbare werkprocessen, b) dienen bepaalde functies verankerd te zijn en moet er structuur zijn binnen de organisatie waarin signalen van ondermijning kunnen worden gemeld en worden opgepakt. c) Daarnaast dienen er beheersmaatregelen getroffen te worden en moeten d) medewerkers voldoende ondersteund, getraind en geïnformeerd worden over de mogelijke risico's van ondermijning in hun werk. Over deze verschillende waarborgen gaat dit hoofdstuk. Steeds wordt eerst het type waarborg toegelicht en waaraan een weerbare organisatie in de praktijk moet voldoen. Vervolgens worden de bevindingen daarover gepresenteerd.

FIGUUR 5.1 DIMENSIE 3: ORGANISATORISCHE BORGING



5.2 Vastleggen protocollen en werkprocessen

5.2.1. Theorie

Door het vastleggen van werkprocessen blijft een gemeente niet alleen vanuit bedrijfsmatig oogpunt of vanuit het oogpunt van dienstverlening 'in control' maar wordt er ook zicht en grip gehouden op mogelijke integriteitsrisico's. Dit is vooral belangrijk bij zogenaamde kwetsbare processen die voor criminelen het meest interessant zijn. Belangrijke kwetsbare processen zijn:

- financiële transacties ('verduistering');
- aanbestedingen en inkoop ('voorkeursposities verwerven');
- subsidies ('frauderen');
- verstrekking reisdocumenten ('identiteitsfraude');
- vergunningverlening, ontheffingen ('legale dekmantel voor criminele activiteiten');
- verwerking persoonsgegevens en strategische informatie ('informatiepositie');
- beheer Basisregistratie Personen ('spookbewoning');
- toezicht en handhaving ('oogje dichtknijpen').

5.2.2. Praktijk

Het algemene beeld is dat niet alle processen zijn beschreven. De financiële processen, dat wil zeggen het aangaan van verplichtingen, transacties en controles zijn wel beschreven en geborgd door middel van beheersmaatregelen. Zo is sprake van functiescheiding voor het aangaan van financiële verplichtingen en het betalen van facturen. De processen rondom betalingen zijn beschreven. Datzelfde geldt voor subsidieverlening waarvoor bovendien beheersmaatregelen zijn getroffen. Zo stelt de beleidsmedewerker de beschikking op en wordt deze door het afdelingshoofd getekend. Bovendien is er rondom de betaling sprake van een tweehandtekeningen-principe: de comptabele voert een naam/nummercontrole uit van de beschikking en de kassier boekt het bedrag over naar de subsidieontvanger.

De werkprocessen bij burgerzaken zijn beschreven, in het bijzonder bij de aanvraag en verstrekking van reisdocumenten; daarvoor gelden strikte procedures. Zo kan de inname van reisdocumenten en rijbewijzen en de uitreiking daarvan technisch gezien niet door dezelfde baliemedewerker plaatvinden. Datzelfde geldt voor de procedure rondom handelingen met de kas en de kluis.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Borger-Odoorn beschrijft de algemene uitgangspunten en procedures voor de inkoop die door de medewerkers, in alle beslissingen met betrekking tot het inkoopproces, moeten worden meegenomen. Er wordt gewerkt volgens een gecoördineerd inkoopmodel. Dit betekent dat de budgethouders – de afdelingshoofden – zelfstandig verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Processen waarin contante geldstromen een rol spelen zijn kwetsbaar. Dat is hoofdzakelijk het geval bij de afdeling burgerzaken. Die processen zijn beschreven en geborgd door middel van strikte procedures en periodieke kascontroles.

De inkoop van jeugdhulp gebeurt in regionaal verband door een team van accounthouders en beleidsmedewerkers van verschillende gemeenten. De gemeentesecretaris fungeert als opdrachtgever. Het proces van inkoop van jeugdhulp is transparant; er zijn voldoende waarborgen om kwetsbaarheden weg te nemen. Het ontbreekt echter aan gedegen formele vastlegging van gemaakte afspraken.

Inkoop van zorg op grond van de Wmo gebeurt samen met de gemeente Coevorden. De gemeente Borger-Odoorn sluit dus niet zelfstandig contracten af. Vanaf een bepaald bedrag wordt de inkoop door een gespecialiseerd inkoopbureau gedaan en is daarmee juridisch afgedekt.

De betaling van facturen aan zorgaanbieders gebeurt niet standaard via een vierogenprincipe. De budgethouder is gemandateerd om zelfstandig facturen voldoen. De afdeling financien kijkt weliswaar achteraf mee, maar kan de facturen niet inhoudelijk beoordelen. Binnen de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling waar de uitvoering van de Wmo onder valt, geldt bij de betaling van facturen geen vierogenprincipe en is een tweede handtekening niet nodig. Er vindt voorafgaand aan de betaling van de facturen geen stelselmatige controle plaats of de gefactureerde zorg ook echt geleverd is. Omdat het praktisch gezien lastig uitvoerbaar is om te controleren of alle gefactureerde zorg ook daadwerkelijk geleverd is, maakt deze werkwijze het proces kwetsbaar. In de mandaatregeling waarin de bevoegdheid is geregeld om bijvoorbeeld namens de gemeenten betalingen te voldoen is niet 'ingericht' op het signaleren van fraude/ondermijning.

In een weerbare organisatie wordt – met inachtneming van privacyregels – relevante informatie uitgewisseld tussen verschillende afdelingen. Criminelen die gebruik willen maken van de dienstverlening van de gemeente kunnen immers via verschillende loketten, portalen, afdelingen of via persoonlijke relaties binnenkomen. Dan is het belangrijk dat informatie en signalen daarover worden uitgewisseld tussen die afdelingen. Dat is in Borger-Odoorn niet of nauwelijks het geval. Uit gesprekken blijkt dat signalen die bij de ene afdeling bekend zijn, niet of pas veel later bij een andere afdeling terechtkomen.

Het algemene beeld uit de interviews is dat (de risico's voor) ondermijning bij geen van de afdelingen met kwetsbare functies en processen een nadrukkelijk aandachtspunt is. Aandacht voor ondermijning en de mogelijke risico's daarvan zijn dus niet expliciet beschreven in de werkprocessen.

5.3 Verankering in de organisatie

5.3.1. Theorie

De weerbaarheid moet in de organisatie worden geborgd. Dat wil zeggen dat medewerkers binnen de organisatie ondersteund moeten worden bij hun weerbaar handelen, om signalen die kunnen duiden op criminele intenties of activiteiten te verwerken. Belangrijk is ook dat er een punt in de organisatie is waar medewerkers terecht kunnen bij vermoedens van integriteitsschendingen. Voor het borgen van de weerbaarheid zijn de volgende functies in de organisatie van belang:

- Het organisatieonderdeel Openbare orde en veiligheid heeft voldoende kritieke massa. Deze functie heeft een directe lijn naar de burgemeester en haakt voor wat betreft opvolging van signalen aan bij de hele organisatie.
- Een belangrijk instrument voor een gemeente om te voorkomen dat criminelen onbedoeld worden gefaciliteerd, is het uitvoeren van een Bibob-toets. Daarvoor moet er in de organisatie een voorziening zijn met voldoende kritieke massa en doorzettingsmacht (consequentie inzet instrument).
- Er moet – naast de leidinggevende – een onafhankelijke vertrouwenspersoon zijn waar medewerkers terecht kunnen voor integriteitskwesties.
- Vanuit P&O/HRM wordt weerbaarheid van de organisatie en medewerkers actief bevorderd.

5.3.2. Praktijk

De aanpak van ondermijning is belegd binnen cluster Visie, strategie en ondersteuning die onderdeel uitmaakt van de afdeling bestuurs- en concernondersteuning. Er is 0,7 fte beschikbaar voor OOV-taken, verdeeld over twee medewerkers. Dit is een zeer beperkte capaciteit. Uit een benchmark van het CCV blijkt dat de beschikbare formatie voor OOV-taken bij gemeenten tot 30.000 inwoners varieert van 1 tot plusminus 2,5 fte. Borger-Odoorn zit met zo'n 25.000 inwoners aan de bovenkant van deze grootteklasse. De medewerker OOV vervult zowel binnen de organisatie als met externe veiligheidspartners een verbindende rol en is intern het vanzelfsprekende aanspreekpunt voor het thema ondermijning. De zeer beperkte capaciteit voor openbare orde en veiligheid maakt de gemeente echter kwetsbaar. Het team Veiligheid heeft een korte lijn naar de burgemeester als portefeuillehouder Veiligheid.

Het team OOV zoekt verbinding met onderdelen van de organisatie waar zich kwetsbare processen afspelen, zoals burgerzaken, vastgoed, vergunningverlening en toezichthouders in het fysieke domein en Wmo. Die verbinding is gericht op het creëren van bewustzijn. De aanpak van ondermijning (van de organisatie) en van de georganiseerde criminaliteit zijn niet duidelijk verankerd in de organisatie, zo is gebleken uit interviews. Binnen de gemeentelijke organisatie is ondermijning een thema dat niet veel aandacht krijgt. Tijdens de totstandkoming van het Geografisch Ondermijningsbeeld Zuidoost Drenthe was het thema ondermijning tijdelijk onder de aandacht bij de medewerkers en heeft dit het bewustzijn aangewakkerd. Nadien is die aandacht weer verslapt, zo blijkt uit de gesprekken.

Er is inmiddels Bibob-beleid vastgesteld maar de Bibob-toets is nog niet toegepast. De afdeling P&O heeft niet expliciet aandacht voor het thema ondermijning. Integriteit is daarentegen wel een nadrukkelijk aandachtspunt. Alle nieuwe medewerkers doen bij indiensttreding mee aan een integriteitssessie. Tijdens deze sessie worden verschillende vormen en thema's rondom integriteit besproken en vindt discussie plaats tussen de deelnemers. Na afloop van de sessie wordt door alle deelnemers de eed of belofte afgelegd. De afgelopen jaren was hier minder aandacht voor, maar intussen is de achterstand weggewerkt. Daarnaast biedt P&O cursussen aan op het gebied van omgaan met agressie en geweld aan medewerkers die daar in hun werkzaamheden mee te maken kunnen krijgen.

De gemeente heeft een daartoe gekwalificeerde vertrouwenspersoon aangesteld. Sinds 2018 werkt Borger-Odoorn ten aanzien van de vertrouwensfunctie samen met de gemeente Emmen. Dat betekent dat beide gemeenten van elkaars vertrouwenspersoon gebruik kunnen maken. De vertrouwenspersoon draagt tevens bij aan de bijeenkomst over integriteit die aan alle nieuwe medewerkers wordt aangeboden.

5.4 Beheersmaatregelen

5.4.1. Theorie

Het is voor weerbaarheid belangrijk dat vooral in de kwetsbare processen en rond kwetsbare functies beheersmaatregelen zijn getroffen die de weerbaarheid borgen en de processen minder vatbaar te maken voor ongewenste beïnvloeding door criminelen. We hebben gekeken naar:

- identificatie van kwetsbare functies en beleid daarop (screening, voorkomen eenpitters, functiescheiding roulatie, vierogen-principe);
- de borging van de informatieveiligheid, vooral de technische voorzieningen en autorisaties;

- de borging van de fysieke veiligheid medewerkers.

5.4.2. Praktijk

Uit de *Kadernota Veiligheid 2010 – 2014* staat dat de gemeente 'geen inventarisatie op functies en werkprocessen met een integriteitsrisico' heeft. Die inventarisatie is medio februari 2020 nog niet beschikbaar.

Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek *Onderzoek beleid en uitvoering integriteit* uit 2013 schrijven de burgemeester en wethouders in hun bestuurlijke reactie van maart 2014 onder meer dat invulling zal worden gegeven aan:

> *'…het aanwijzen van zogenaamde kwetsbare en/of risicovolle functies en het creeren van randvoorwaarden'. Te denken valt daarbij aan in te bouwen controlevoorschriften en het houden nader te bepalen vorm van veiligheidsonderzoek (zoals een Verklaring omtrent gedrag, of antecedentenonderzoek) bij specifieke functies. Het actief en actueel bijhouden hiervan zal worden belegd bij het lijnmanagement.*

Uit het beleid volgt dat niet standaard aan alle medewerkers verzocht wordt een VOG aan te leveren. Die verplichting geldt alleen voor specifiek benoemde functies. Uit de gesprekken blijkt dat er in de praktijk niet consequent uitvoering wordt gegeven aan de verplichting. Er wordt niet standaard om een VOG gevraagd bij nieuwe medewerkers waar dat wel zou moeten. Dat geldt voor zowel medewerkers in loondienst als inhuurkrachten.

De gemeente Borger-Odoorn is een relatief kleine gemeente. Dat betekent dat het onvermijdelijk is dat er eenpitters in de organisatie zitten met beslissingsbevoegdheid. Daarin zit een potentiële kwetsbaarheid. Tegelijkertijd is het college proactief en kijkt het mee bij belangrijke besluiten. Voor wat betreft vastgoedzaken is er een wekelijks portefeuilleoverleg met de wethouder. Die is zodoende op de hoogte van wat er speelt. Bij aan- of verkoop van vastgoed waarmee een substantieel bedrag gemoeid is kijkt de wethouder mee en is een collegebesluit nodig. Datzelfde geldt voor bepaalde omgevingsvergunningen.

De gemeente Borger-Odoorn heeft drie toezichthouders fysieke leefomgeving die elk een eigen geografisch gebied voor hun rekening nemen. Daarin vindt geen onderlinge periodieke roulatie plaats. Dat heeft enerzijds voordelen; een toezichthouder heeft veel kennis en expertise binnen een bepaald gebied. Aan de andere kant vormt dit in kader van ondermijning en integriteit een kwetsbaarheid. Zo kunnen mogelijk te nauwe banden ontstaan tussen toezichthouder en de onder toezicht gestelden.

Het vierogenprincipe of werken in duo's is geen algemeen uitgangspunt bij kwetsbare functies of processen. Soms is dat wel de bedoeling maar blijkt het in de praktijk niet te gebeuren. Voor vergunningverlening bijvoorbeeld geldt de werkafspraak dat het vier-ogenprincipe moet worden toegepast. In de praktijk komt daar echter niet veel van terecht. Of zoals dat in een van interviews werd toegelicht: 'Er wordt gewerkt met een kleine bezetting, dus er is geen capaciteit om alles nog eens door een collega te laten checken.'

Medewerkers zijn alleen geautoriseerd voor de ict-systemen die zij bij de uitoefening van hun functie nodig hebben. De autorisaties zijn persoonlijk of op afdelingsniveau geregeld. Het afgesloten deel van het gemeentehuis is alleen toegankelijk via een tag. Het is echter niet moeilijk om als buitenstaander met een willekeurige medewerker van de gemeente

mee te lopen en toegang te verkrijgen. Iemand die het afgesloten deel van het pand eenmaal binnen is, heeft vrijelijk toegang tot het hele gebouw.

5.5 Persoonlijke waarborgen

5.5.1. Theorie

Een weerbare organisatie stelt ook eisen aan kennis, vaardigheden en competenties van medewerkers. Of medewerkers voldoende weerbaar zijn kan worden afgemeten aan de volgende zaken:

- de medewerkers zijn in relatie tot ondermijning goed geïnformeerd over mogelijke kwetsbaarheden en risico's in het werk dat ze doen;
- medewerkers moeten kennis hebben van de gedragslijnen die in verband daarmee gelden;
- medewerkers zijn in staat signalen die kunnen duiden op criminele intenties of activiteiten te herkennen;
- medewerkers zijn voldoende in staat om ongewenste beïnvloeding te weerstaan.
- medewerkers voelen zich in dat geheel voldoende gesteund door de organisatie.

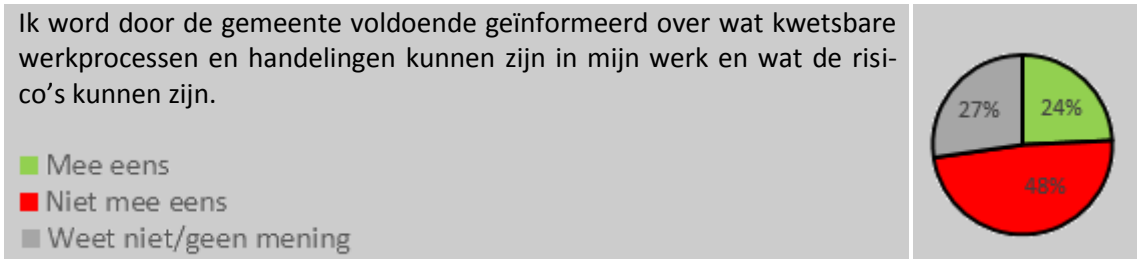
5.5.2. Praktijk

Van de respondenten van de enquête geeft slechts 24% aan voldoende te worden geïnformeerd over wat kwetsbare werkprocessen en handelingen zijn in hun werk en wat de risico's zijn in relatie tot ondermijning. Bijna de helft vindt dat de gemeente dit onvoldoende doet terwijl ruim een kwart dit niet weet of er geen mening over heeft.

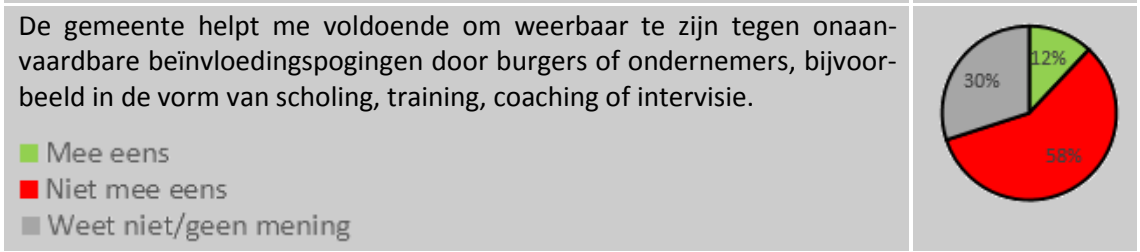
Op de vraag of de gemeente hen helpt om voldoende weerbaar te zijn tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen door burgers of ondernemers, bijvoorbeeld in de vorm van scholing, training, coaching of intervisie, antwoordt slechts 12% dat daarvan sprake is. Zo'n 58% vindt dat dit onvoldoende gebeurt. Bijna een derde weet het niet of heeft er geen mening over.

FIGUUR 5.2 HULP EN ONDERSTEUNING VANUIT DE ORGANISATIE

Ik word door de gemeente voldoende geïnformeerd over wat kwetsbare werkprocessen en handelingen kunnen zijn in mijn werk en wat de risico's kunnen zijn.



De gemeente helpt me voldoende om weerbaar te zijn tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen door burgers of ondernemers, bijvoorbeeld in de vorm van scholing, training, coaching of intervisie.



Uit de enquête blijkt dat er door management en bestuur weinig aandacht wordt besteed aan het thema ondermijning. Uit de interviews blijkt hetzelfde. Veel medewerkers hebben weliswaar (algemene) voorlichting gehad over integriteit, weerbaarheid en de mogelijke gevaren van ondermijning, maar dit was slechts eenmalig. De geïnterviewden die deze voorlichting hebben gehad vertellen dat het onderwerp daarna weer is weggezakt. Positief is dat er bij indiensttreding van nieuwe medewerkers een voorlichting door de gemeentesecretaris plaatsvindt over integriteit en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden als ambte-

naar. Deze voorlichting is echter niet mede gericht op ondermijning. In 2018 is een bijeenkomst georganiseerd voor medewerkers waarin een presentatie is gegeven over integriteit, het eigen handelen en de organisatie.

Er vinden geen trainingen of voorlichting plaats over de risico's van ondermijning voor specifieke afdelingen met kwetsbare processen, handelingen of functies. Zo krijgen de medewerkers van de afdeling burgerzaken geen training op het gebied van het herkennen van signalen die mogelijk duiden op ondermijning terwijl die behoefte onder medewerkers wel bestaat. Datzelfde geldt voor de Stichting sociale teams Borger-Odoorn. Daarvoor geldt dat in het prestatiemanagersteam signalen worden uitgewisseld. Medewerkers worden echter niet getraind in het herkennen van signalen. Dergelijke training of scholing wordt evenmin verzorgd voor de gemeentelijke toezichthouders in het fysieke domein. Vergunningverleners hebben in de afgelopen jaren eenmaal een dergelijke training gehad. De externe krachten namen hieraan geen deel.

In de enquête is gevraagd naar het oordeel over de eigen mate van weerbaarheid tegen onaanvaardbare beïnvloeding. Van de respondenten verwacht 88% weerstand te kunnen te bieden tegen onaanvaardbare pogingen van burgers of ondernemers om van hen iets gedaan te krijgen. De overige 12% zegt dit niet te kunnen, weet dit niet of heeft er geen mening over.

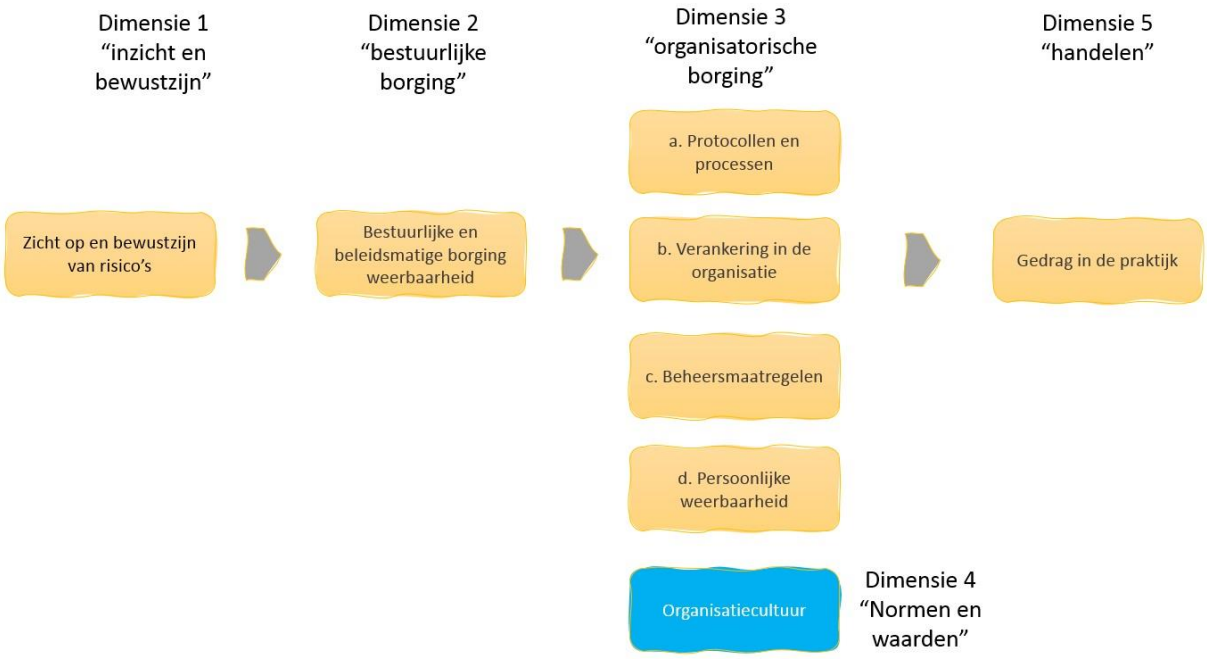
Het beeld ten aanzien van kennis van medewerkers over de verschillende protocollen en gedragslijnen wisselt. Zo is 71% van de ondervraagde medewerkers op de hoogte van de Gedragscode integriteit en bekend met de inhoud ervan. Voor de *10 gouden regels van de AVG* geldt dit voor 65% van de medewerkers. Van de *Regeling omtrent toegang tot de vertrouwenspersoon* is 63% van de respondenten op de hoogte en bekend met de inhoud ervan terwijl het protocol *Hoe te handelen bij agressie en geweld op de werkvloer* slechts bij 17% van de medewerkers bekend is.

6

Normen en waarden

6.1 Theorie

FIGUUR 6.1 DIMENSIE 4: NORMEN EN WAARDEN

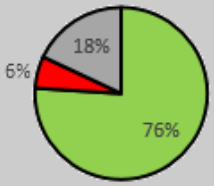
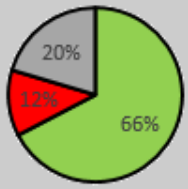
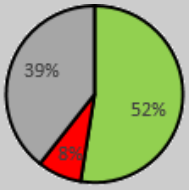
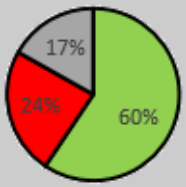
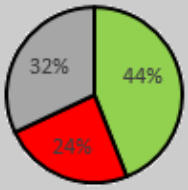


Dit hoofdstuk gaat over normen en waarden en de daaruit voortvloeiende organisatiecultuur. Integriteit bewaren is een belangrijke voorwaarde voor een weerbare organisatie. Dat houdt in dat spelregels die gelden voor aanbestedingen, het omgaan met vertrouwelijke informatie, het verwerken van persoonsgegevens,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

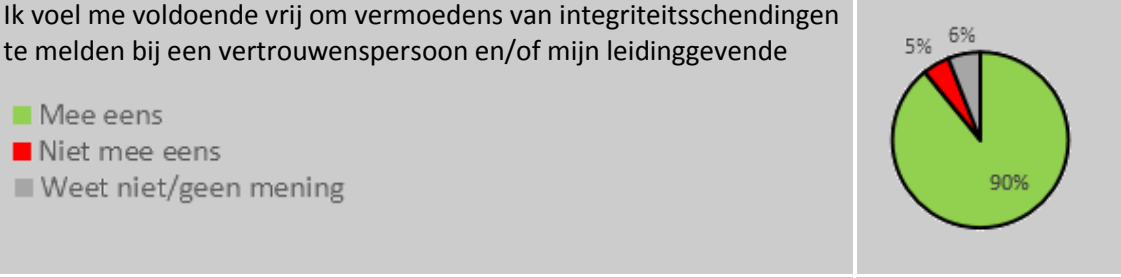
6.2 Praktijk

In de enquête is een aantal stellingen omtrent integriteit en de organisatiecultuur voorgelegd. Daaruit komen de volgende resultaten naar voren.

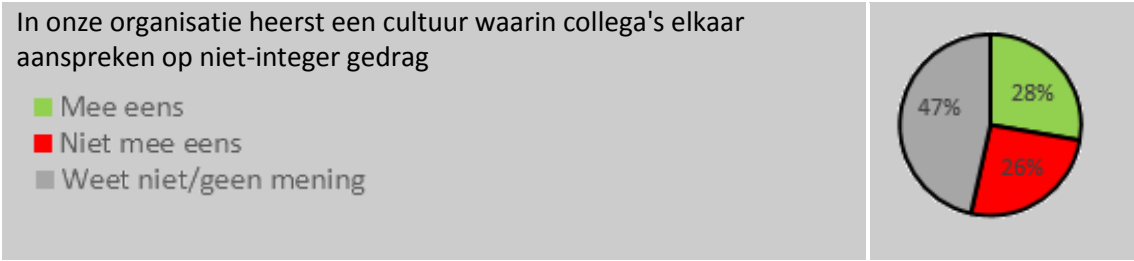
FIGUUR 6.2 INTEGRITEIT EN CULTUUR

'Ik vind het *niet* verdedigbaar dat economische of andere maatschappelijke belangen in sommige gevallen zo zwaar wegen dat een oogje dichtgeknepen wordt als het gaat om integriteit' Mee eens Niet mee eens Weet niet/geen mening	
'Bestuur en management dragen integriteit als waarde actief uit in de organisatie Mee eens Niet mee eens Weet niet/geen mening	
'Bestuur en management geven het goede voorbeeld als het gaat om integer gedrag' Mee eens Niet mee eens Weet niet/geen mening	
Ik vind dat integriteitsregels strikt moeten worden gevolgd, er is geen ruimte om daarvan af te wijken Mee eens Niet mee eens Weet niet/geen mening	
In onze organisatie wordt met collega's open gesproken over mogelijke integriteitsrisico's en integriteitsschendingen. Mee eens Niet mee eens Weet niet/geen mening	

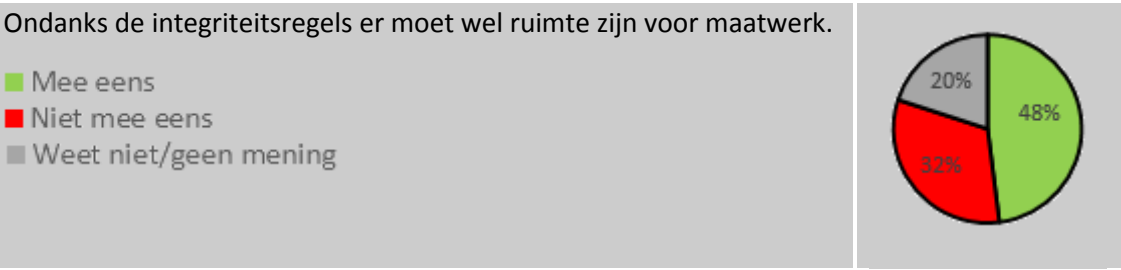
Ik voel me voldoende vrij om vermoedens van integriteitsschendingen te melden bij een vertrouwenspersoon en/of mijn leidinggevende



In onze organisatie heerst een cultuur waarin collega's elkaar aanspreken op niet-integer gedrag



Ondanks de integriteitsregels er moet wel ruimte zijn voor maatwerk.



Als het gaat om integriteit vindt ruim driekwart van de respondenten dat met integriteitsregels niet mag worden gemarchandeerd, ook als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen een rol spelen bij een beslissing.

Twee derde van de medewerkers vindt dat bestuur en management integriteit als waarde actief uitdragen. Een derde vindt van niet, weet het niet of heeft er geen mening over. Slechts de helft van de medewerkers vindt dat bestuur en management het goede voorbeeld evenals het gaat om integriteit. Een aanzienlijk deel van de ondervraagden weet niet of heeft geen mening over de rol van bestuur en management in relatie tot integriteit. Het is mogelijk dat medewerkers daar inderdaad geen zicht op hebben. Dat moet worden gezien als een aandachtspunt voor de (interne) communicatie.

Wat verder opvalt is dat maar 44% van de ondervraagden aangeeft dat er binnen de organisatie openlijk met collega's wordt gesproken over integriteitsrisico's en –schendingen. Slechts 28% van de ondervraagden vindt dat er sprake is van een cultuur waarin collega's elkaar aanspreken op niet-integer gedrag. Dat beeld wordt bevestigd in de interviews. Wat vervolgens erg opvalt en moeilijk te verklaren is, is dat van alle ondervraagden 90% zich voldoende vrij voelt om vermoedens van integriteitsschending te melden.

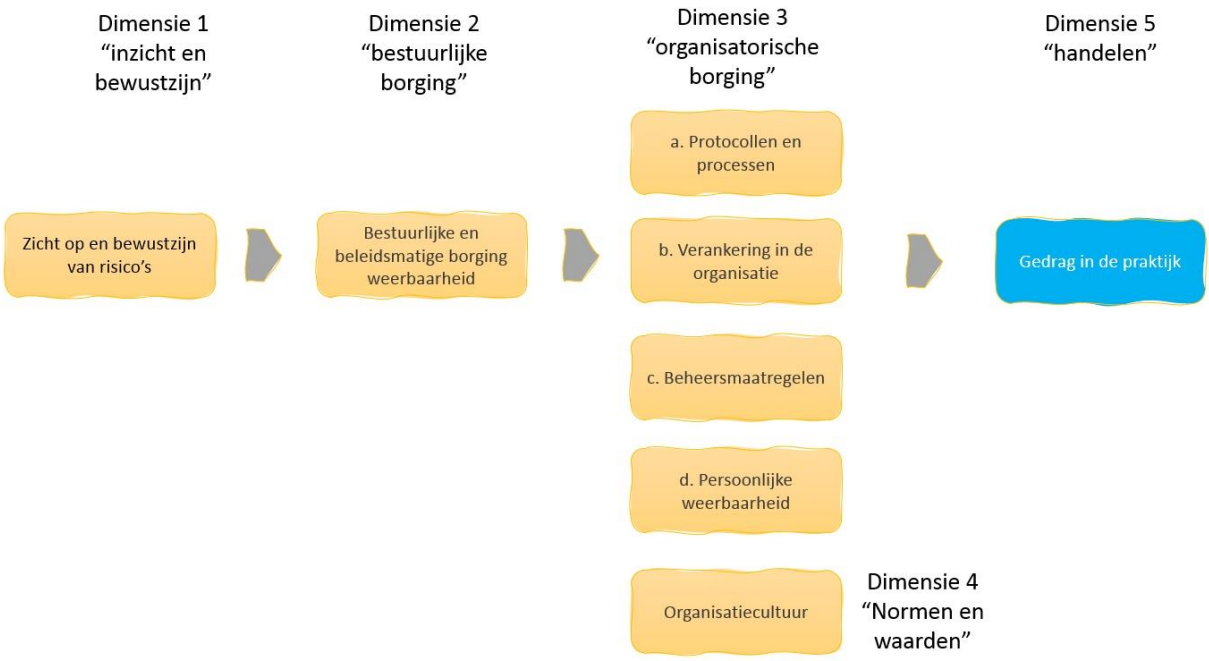
Ten slotte blijkt uit de enquête dat bijna de helft (48%) van de ondervraagden vindt dat in het handelen integriteit niet per definitie voorop staat. Dat betekent dat in bepaalde gevallen de integriteitsregels terzijde geschoven zouden worden indien de situatie daar in de ogen van de medewerker om vraagt.

7

Handelen

7.1 Theorie

FIGUUR 7.1 DIMENSIE 5: HANDELEN

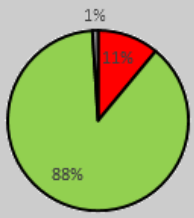
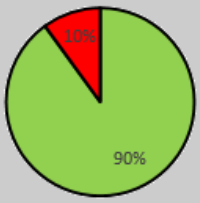


Weerbaar zijn is ook weerbaar doen. Wat is het (zelf)beeld van de organisatie als het gaat om integer handelen, het melden van signalen die kunnen duiden op criminele intenties en het door de gemeente (actief) optreden bij dergelijke signalen en bij mogelijke integriteits-schendingen?

7.2 Praktijk

Hieronder volgen de enquêteresultaten op het punt van integriteit in relatie tot het eigen handelen en dat van collega's binnen de organisatie.

FIGUUR 7.2 EIGEN ERVARINGEN EN MELDINGSBEREIDHEID

Heeft u in de afgelopen drie jaar in uw werk weleens meegemaakt dat een burger of ondernemer onaanvaardbare druk op u uitoefende om iets gedaan te krijgen, bijvoorbeeld door intimidatie, bedreiging of omkoping? ■ Ja ■ Nee ■ Weet niet/geen mening	
Ik meld het in de organisatie als ik signalen krijg van die kunnen duiden op ondermijning' ■ Ja ■ Nee	

Uit de enquête blijkt dat 11% van de medewerkers in de afgelopen drie jaar een enkele keer heeft meegemaakt dat een burger of ondernemer onaanvaardbare druk op hem of haar heeft uitgeoefend om iets gedaan te krijgen. In de gevallen dat iemand zag dat een collega niet-integer handelde zegt 87% van de respondenten daar iets mee te hebben gedaan. In de helft van de gevallen werd dit in ieder geval met diegene zelf besproken. In veel gevallen werd het met de leidinggevende besproken of met een naaste collega.

De (verwachte) meldingsbereidheid onder medewerkers bij het opvangen van signalen van ondermijning in het eigen werk is hoog. Vrijwel alle medewerkers (90%) antwoorden dat ze signalen die kunnen duiden op ondermijning zullen melden in de organisatie. Hierbij bestaat het risico dat er sociaal wenselijke antwoorden zijn gegeven, maar het percentage is niettemin hoog.

8

De rol van de raad

8.1 Inleiding

Politieke ambtsdragers zoals gemeenteraadsleden vervullen een belangrijke rol in de democratische rechtsstaat en zijn bepalend voor integere en democratische besluitvormingsprocessen. Vanuit die rol moeten zij open in de samenleving kunnen staan, het politieke debat vrij kunnen voeren en publieke taken vrij en onafhankelijk uitoefenen. Indien zij hierin belemmerd worden of zich bij het nemen van besluiten laten beïnvloeden door intimidatie, agressie en geweld is dat een belangrijk risico voor de integriteit, kwaliteit en continuïteit van het openbaar bestuur.[4] Uit onderzoek van Pro Facto uit 2016 in opdracht van het WODC blijkt dat beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur met een crimineel oogmerk geen verschijnsel is dat alleen in de zuidelijke provincies voorkomt. Overal in Nederland krijgen bestuurders en ambtenaren hiermee te maken. Het is daarom van belang dat politici, net als ambtenaren zich bewust zijn van dit gevaar en voldoende weerbaar zijn om zich hiertegen teweer te stellen. Bovendien moeten er randvoorwaarden gecreëerd zijn waarbinnen raadsleden weerbaar kúnnen zijn. Over deze onderwerpen gaat dit hoofdstuk.

8.2 Bevindingen

8.2.1. Eigen ervaringen met beïnvloeding, integriteit en ondermijning

Van de achttien ondervraagden geven twee raadsleden aan dat ze eens of meerdere keren te maken hebben gehad met (een poging tot) beïnvloeding door middel van bedreiging, intimidatie of omkoping. In beide gevallen is dit in ieder geval met de burgemeester besproken. In een geval vond het desbetreffende raadslid dat de gemeente adequaat heeft gehandeld na de (poging tot) beïnvloeding. De ander vond van niet.

Op de vraag of men in de afgelopen drie jaar wel eens vermoedens heeft gehad dat een collega raadslid niet-integer handelde waarbij bovendien ondermijning is het spel was, antwoorden vijf ondervraagden bevestigend. Twee ondervraagden wilden deze vraag liever niet beantwoorden. Van de vijf raadsleden die vermoedens hebben geven drie raadsleden aan dat bij meerdere collega-raadsleden te hebben vermoed en twee raadsleden vermoedden dat bij één collega raadslid.[5] De vijf raadsleden die vermoedens hebben gehad van niet-

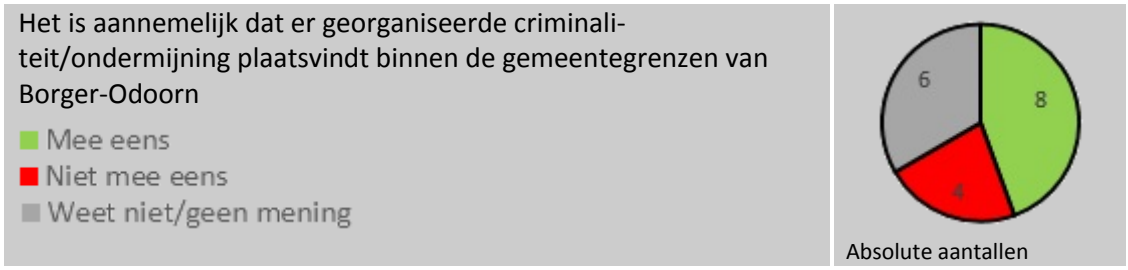
[4] Kamerbrief 4 juli 2017 kenmerk: 2017-0000317309.
[5] In dit laatste geval zou dit mogelijkerwijs om hetzelfde geval kunnen gaan.

integer gedrag waarbij ondermijning in het spel was, hebben dit niet bij de desbetreffende collega-raadsleden aan de kaak gesteld. In één geval is het in ieder geval wel met de burgemeester besproken, in twee gevallen in ieder geval met de griffier. Twee ondervraagden geven aan dat zij wel eens vermoedens hebben gehad van (pogingen tot) mogelijke infiltratie in de gemeenteraad. Uit de toelichtingen op verschillende antwoorden blijkt in zijn algemeenheid dat het ons-kent-ons binnen een gemeente als Borger-Odoorn gehalte als een potentiële kwetsbaarheid wordt gezien.

8.2.2. Bewustzijn en aandacht voor het thema ondermijning

Om bewustzijn te creëren en te behouden voor het thema ondermijning en de risico's die daarmee gepaard gaan is het belangrijk dat er voldoende aandacht voor is. Wat betreft het bewustzijn over de aanwezigheid van ondermijning en georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen van Borger-Odoorn wordt er verschillend gedacht. Zo antwoorden acht van de achttien raadsleden dat het (zeer) aannemelijk is dat ondermijning/georganiseerde criminaliteit plaatsvindt terwijl vier raadsleden vermoeden dat daarvan geen sprake is. Zes van achttien raadsleden weten dit niet of hebben er geen mening over.

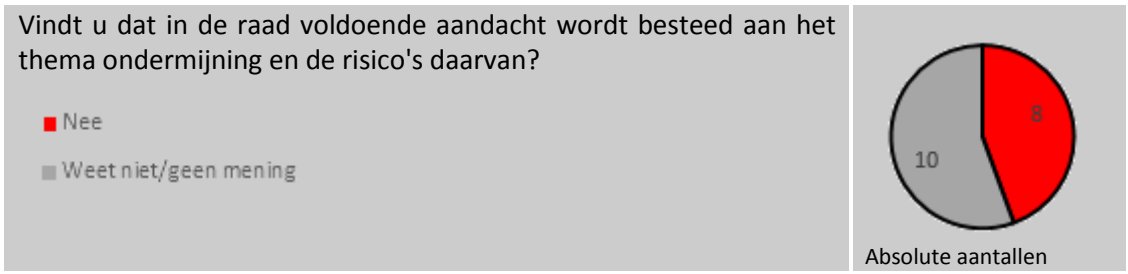
FIGUUR 8.1 BEWUSTZIJN VAN ONDERMIJNING



Wat erg opvalt is dat geen enkel raadslid vindt dat er voldoende aandacht wordt besteed aan het thema ondermijning in de gemeenteraad. Acht van de achttien vinden dat er onvoldoende aandacht aan wordt besteed en tien geven aan dit niet te weten of hebben er geen mening over. Uit de toelichtingen op de gegeven antwoorden blijkt dat raadsleden het thema ondermijning belangrijk vinden, maar dat het geen structureel of periodiek gespreksonderwerp is.

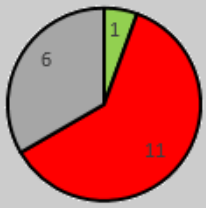
Slechts één van de ondervraagde raadsleden antwoordt dat hij of zij voldoende geholpen en geïnformeerd wordt om weerbaar te zijn tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen. Daar staat tegenover dat maar liefst elf van de achttien raadsleden aangeven hierin niet voldoende te worden geholpen en geïnformeerd terwijl er blijkbaar wel behoefte aan bestaat. Zes raadsleden geven aan dit niet te weten of hebben er geen mening over

FIGUUR 8.2 AANDACHT VOOR ONDERMIJNING IN DE GEMEENTERAAD



Wordt u voldoende geholpen en geïnformeerd om weerbaar te zijn als raadslid tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen?





Absolute aantallen

Ondanks het feit dat raadsleden vinden dat er onvoldoende aandacht aan ondermijning wordt besteed en men overwegend van mening is niet voldoende hierover te worden geïnformeerd en geholpen, beoordelen raadsleden hun eigen mate van weerbaarheid erg positief. Gemiddeld geven raadsleden zichzelf hiervoor een ruime 8. Aan de raadsleden is ook gevraagd om een cijfer te geven voor de mate van weerbaarheid van de gemeenteraad als geheel. Opvallend is dat dit een stuk lager wordt ingeschat met een 6.2. De indruk die uit dit onderzoek ontstaat is dat de raad een kleine tot geen rol speelt bij de aanpak van ondermijning.

9

Aanpak ondermijning en samenwerking

9.1 Inleiding

Het feit dat de gelegenheidsstructuur in de bovenwereld de georganiseerde criminaliteit kan faciliteren, betekent tegelijkertijd dat de aanpak van die gelegenheidsstructuur de georganiseerde criminaliteit kan belemmeren of frustreren. Binnen de bestuurlijke aanpak neemt het openbaar bestuur, veelal op lokaal niveau, vanuit de eigen bevoegd- en verantwoordelijkheden maatregelen, waardoor de georganiseerde criminaliteit in de activiteiten belemmerd of gefrustreerd wordt. Deze bestuurlijke aanpak valt of staat met de samenwerking met andere partners op veiligheidsgebied, zoals politie en het Openbaar Ministerie. Het delen van informatie vanuit de verschillende organisaties is hierbij van belang. In dit onderzoek is tot slot gekeken op welke wijze Borger-Odoorn invulling geeft aan de bestuurlijke aanpak, hoe de gemeente daarin samenwerkt, welke resultaten daarmee worden bereikt en welke knel- en verbeterpunten aan te wijzen zijn. Waar het in hoofdstuk 3 tot en met 7 over de ‘gemeentelijke verdediging’ tegen ondermijning ging, gaat dit hoofdstuk juist over de ‘gemeentelijke aanval’.

9.2 Bevindingen

Ondermijning komt overal voor, ook in Borger-Odoorn. Uit het grotendeels zwartgelakte ondermijningsbeeld valt dit weliswaar niet op te maken, maar uit de gesprekken blijkt dat georganiseerde criminaliteit wel degelijk ook in Borger-Odoorn voorkomt. Het ondermijningsbeeld is opgesteld voor de regio Zuidoost Drenthe voor de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen. De gemeente Borger-Odoorn kent een aantal criminogene factoren die het potentieel aantrekkelijk maken voor criminelen om er actief te zijn. Zo kent de gemeente onder meer veel landelijk gebied, leegstaande schuren en is het toezicht beperkt. Op die manier kunnen criminelen eenvoudig onder de radar blijven. Uit het ondermijningsbeeld valt bovendien op te maken dat de gemeente een aantal risicogebieden en risicobranches kent. In de interviews werd door meerdere gesprekspartners verteld over een XTC-lab en verschillende hennepplantages in de gemeente die zijn ontdekt en opgerold.

De gemeente Borger-Odoorn is via het RIEC betrokken bij de integrale aanpak van ondermijning. De gemeente Borger-Odoorn neemt deel aan het casusoverleg van het RIEC waarbij ook de politie, het Openbaar Ministerie en Belastingdienst betrokken zijn. Het overleg richt zich op casuïstiek binnen de gemeente Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen. Vanuit de gemeenten zijn de medewerkers openbare orde en veiligheid betrokken. Op basis van signalen die door de partners worden ingebracht wordt bekeken welke signalen van georganiseerde criminaliteit er zijn, wat ermee gedaan kan worden en welke signalen voldoende aanleiding geven om deze als RIEC-casus te behandelen. In dat geval wordt bekeken welke aanpak het meest effectief en kansrijk is en de bevoegdheden van wiens organisatie daarvoor het best kunnen worden ingezet om barrières op te werpen. Aan de hand van deze signalen worden ook fenomenen beschreven. Op basis van het RIEC-convenant dat aan deze overlegvorm ten grondslag ligt worden gegevens uitgewisseld tussen partijen. Uit gesprekken blijkt dat deze aanpak in bepaalde gevallen inmiddels tot concrete resultaten heeft geleid. Het regieoverleg en het casusoverleg bestaan sinds medio 2018.

Daarnaast participeert de gemeente Borger-Odoorn als convenantpartner indirect in de regiegroep van het RIEC maar heeft daarin geen zitting. De regiegroep houdt zich niet primair met concrete casuïstiek bezig maar is vooral gericht op het proces. Via de regiegroep wordt verantwoording afgelegd aan de burgemeester als portefeuillehouder veiligheid.

De samenwerking wordt door de betrokkenen positief beoordeeld en gewaardeerd. Er is volgens zowel medewerkers van de gemeente als de politie nog wel een aantal blinde vlekken in de gemeente Borger-Odoorn waarop weinig zicht is door overheden. Een daarvan waren tot voor kort de vakantieparken. Vakantieparken staan erom bekend dat deze gelegenheid bieden voor allerlei vormen van criminaliteit en andere ongewenste activiteiten. Daarom is de gemeente Borger-Odoorn betrokken in het project *Vitale vakantieparken*. Dit is een project dat is overgenomen vanuit de Veluwe waarbij provincie, gemeenten en de brancheorganisatie voor vakantieparken samen optrekken om beter zicht te krijgen op de vakantieparken. Dit project is nog niet afgerond.

Om zicht te krijgen op georganiseerde criminaliteit en dit effectief aan te kunnen pakken vinden er in de gemeente Emmen integrale controles plaats. Dit zijn controles waarbij verschillende diensten zoals gemeentelijke toezichthouders, politie en brandweer gezamenlijk controles uitvoeren op locaties en bij bedrijven/ondernemers met een hoog risicoprofiel. In Borger-Odoorn vinden deze integrale controles nog niet plaats, maar die intentie is er wel. Dit zal naar verwachting in 2020 gebeuren. Vanuit toezicht en handhaving wordt op dit moment nog geen bijdrage geleverd aan de aanpak van ondermijning. In het *Toezichts- en Handhavingsbeleid Borger-Odoorn Toezicht 2020* wordt aan het thema ondermijning en de rol die de gemeente daarin kan spelen geen aandacht besteed. De gemeente Borger-Odoorn beschikt over weinig handhavingscapaciteit. Dus dat is een wezenlijk knelpunt. De politie opereert, naar eigen zeggen, bovendien veelal volgens de ‘waan van de dag’, dus dat belemmert de continuïteit van de aanpak en samenwerking.

Zowel bij de politie als de gemeente bestaat nog enige onwetendheid over de mogelijkheden van de integrale aanpak. Tussen organisaties is niet altijd volledig duidelijk over welke bevoegdheden zij beschikken en hoe die effectief kunnen worden toegepast. Zo zouden volgens een gesprekspartner bij de politie zowel politie als gemeentelijke toezichthouders altijd met een integrale bril hun toezichtstaken moeten uitvoeren. Indien tijdens een controle iets wordt vastgesteld waarop gehandhaafd moet worden maar dit niet ligt binnen de eigen bevoegdheden, zou die informatie moeten worden doorgegeven aan de partner die op dat terrein wel bevoegdheden heeft. Een gesprekspartner zei hierover: ‘Uitgangspunt

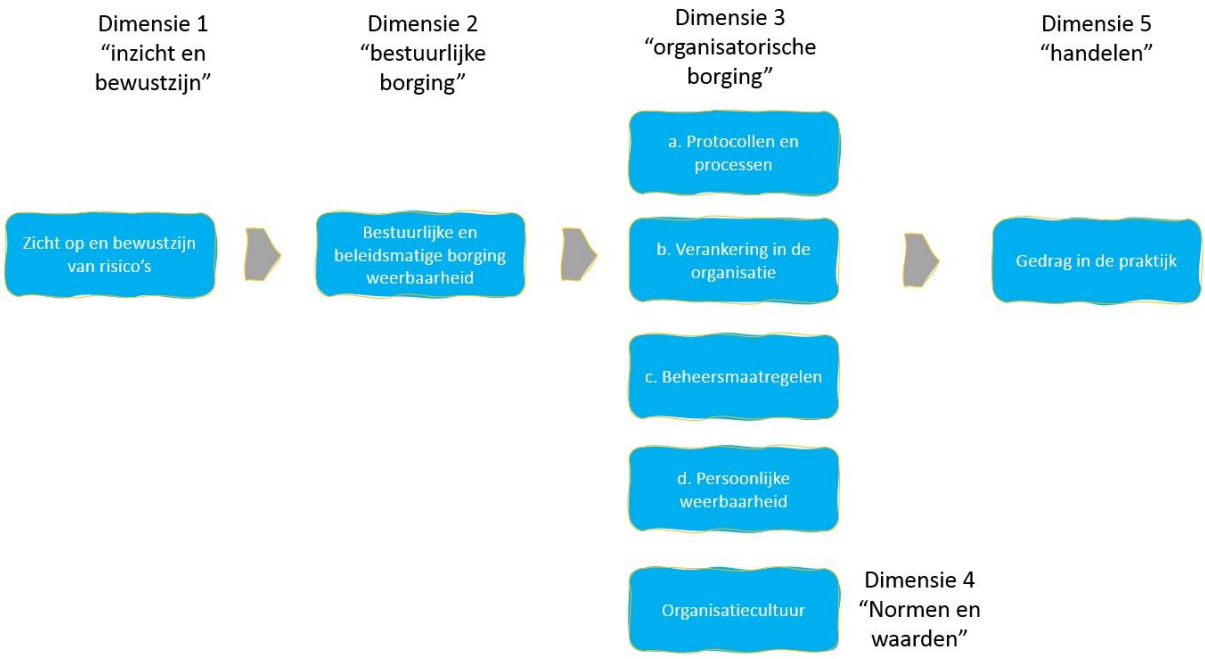
zou moeten zijn ‘integraal, tenzij’, maar het is eerder andersom. Ieder doet het voor zich.’ Daar valt nog winst te halen.

10

Algemeen beeld van de bevindingen

10.1 Algemeen beeld ondermijning en weerbaarheid

FIGUUR 10.1 RESUMÉ VAN DE VIJF DIMENSIES



10.1.1. Inleiding

Een weerbare organisatie is zich bewust van de (potentiële) kwetsbaarheden en is in staat om signalen die kunnen duiden op ondermijning te herkennen en te verwerken en om weerstand te bieden aan ondermijningspogingen. Hieronder worden per dimensie de belangrijkste bevindingen weergegeven.

1. Inzicht in en bewustzijn van de risico's

Er is bij de medewerkers in de basis een bewustzijn van de potentiële aanwezigheid van ondermijnende criminaliteit in de gemeente. De ernst en de risico's daarvan worden door de meeste medewerkers niet hoog ingeschat.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de informatiepositie van de gemeente zwak en kwetsbaar is. Er is een ondermijningsbeeld, maar dat wordt niet actueel gehouden. Niet alle medewerkers zijn in staat signalen te herkennen die mogelijk duiden op ondermijning.

2. Bestuurlijke en beleidsmatige borging

Bestuurlijk is er notie en besef van het belang van aandacht voor ondermijning, integriteit en weerbaarheid. Dit krijgt echter weinig tot geen doorvertaling naar de organisatie. Er is geen integraal beleid gericht op het weerbaar maken van de organisatie en haar medewerkers tegen ondermijning.

3. Organisatorische borging

Voor wat betreft de werkprocessen geldt dat deze voor een deel zijn beschreven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de afdeling burgerzaken (mutaties in de Basisregistraties), voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de financiële processen en het doen van betalingen. Voor de processen omtrent subsidies geldt dit evenzeer. Er is een voor de gehele organisatie geldende gedragscode voor ambtenaren vastgesteld evenals daaraan verwante regelingen. De bekendheid met de inhoud van die regelingen en protocollen varieert met dien verstande dat geen van de regelingen die voor alle medewerkers van toepassing zijn bij iedereen voldoende bekend zijn.

De verankering in de organisatie voor het dragen van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en het versterken en borgen van de weerbaarheid en integriteit is kwetsbaar. De kwetsbaarheid zit met name in:

- de beperkte formatiecapaciteit voor OOV taken;
- beperkte integratie en verinnerlijking van aandacht voor risico's van ondermijning in de (kwetsbare) werkprocessen;
- aandacht voor risico's van ondermijning bij MT

Qua beheersmaatregelen is er geen beleid gericht op kwetsbare functies en screening van medewerkers. Niet alle medewerkers hebben bijvoorbeeld een Verklaring Omtrent het Gedrag hoeven in te dienen. Bij verandering van functie hoeft evenmin een nieuwe Verklaring te worden aangevraagd.

Een deel van de kwetsbare processen is de verantwoordelijkheid van eenpitters die zelfstandig bevoegd zijn tot het nemen van besluiten. Dat is voor een kleine organisatie als de gemeente Borger-Odoorn onvermijdelijk. Tegelijkertijd zorgt de kleinschaligheid van de organisatie dat bij belangrijke beslissingen de portefeuillehouder meekijkt en beslist. Desalniettemin ontbreekt – in sommige gevallen – collegiale toetsing, vier-ogenprincipe en functiescheiding. Dat maakt organisatorisch kwetsbaar maar ook kwetsbaar in het licht van ondermijning.

Kijkend naar de persoonlijke waarborgen stelt ruim een kwart van de medewerkers niet bekend te zijn met de 'spelregels' die gelden voor integriteit. Daarnaast stelt slechts 24% van de medewerkers dat zij door de gemeente voldoende worden geïnformeerd over de risico's van ondermijning en slechts 12% van de medewerkers vindt dat zij voldoende geholpen worden om weerbaar te zijn tegen onaanvaardbare beïnvloeding en ondermijning.

4. Normen en waarden

Ruim driekwart van de ondervraagde medewerkers vindt dat integriteitsregels in al het handelen strikt moeten worden gehanteerd. Voor zover medewerkers zich daarover uit-

spreken vindt respectievelijk ongeveer de helft tot twee derde dat het bestuur en management integriteit actief als waarde uitdragen en daar vervolgens het goede voorbeeld in geven. Desondanks is ongeveer driekwart van de medewerkers van oordeel dat er in de organisatie *geen* cultuur bestaat waarin collega's elkaar aanspreken op niet-integer gedrag.

5. Feitelijk handelen

Van de ondervraagde medewerkers heeft 11% wel eens meegemaakt dat een burger hem of haar op onaanvaardbare wijze heeft proberen te beïnvloeden. De meldingsbereidheid om signalen van ondermijning door te geven is hoog; 90% van de medewerkers zegt bij het opvangen van signalen deze te zullen melden binnen de organisatie.

10.2 De rol van de raad

Er is een klein aantal raadsleden dat de afgelopen jaren te maken heeft gehad met onaanvaardbare beïnvloeding van burgers of ondernemers. Ook geven verschillende raadsleden aan twijfels te hebben over de wijze waarop binnen de raad door een enkeling met integriteit wordt omgegaan. De meerderheid van de raadsleden is van mening dat het thema integriteit en ondermijning ten onrechte te weinig aandacht krijgt. Ook zijn nagenoeg alle raadsleden van oordeel dat zij onvoldoende geholpen en geïnformeerd worden over risico's van ondermijning en hoe zij zich als raadslid weerbaar(der) kunnen maken tegen onaanvaardbare beïnvloeding. Gevraagd naar het eigen oordeel over de mate van weerbaarheid zijn raadsleden daar erg positief over. Over de weerbaarheid van de raad als geheel is men minder positief maar desalniettemin wordt het gemiddeld gezien als voldoende ingeschat.

10.3 Aanpak van ondermijning

Waar de aanpak van georganiseerde criminaliteit voorheen vooral binnen het instrumentarium van het strafrecht werd gezocht wordt tegenwoordig vooral de bestuurlijke aanpak effectief geacht. De gemeente neemt deel aan het casusoverleg waarin op basis van ingebrachte signalen van een van de partners wordt onderzocht welke middelen, instrumenten en bevoegdheden effectief ingezet kunnen worden om georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Dit casusoverleg heeft inmiddels – tenminste, dat blijkt uit interviews – tot concrete resultaten geleid. Daarnaast is de gemeente Borger-Odoorn indirect als convenantpartner vertegenwoordigd in de regiegroep van het RIEC, die met name gericht is op het proces. De samenwerking met partners wordt als positief ervaren, maar tegelijkertijd valt er ook nog veel terrein te winnen. Integrale controles en handhaving zoals die op dit moment in de gemeente Emmen reeds haar vruchten afwerpt, vindt nog niet plaats in Borger-Odoorn.

10.4 Bevindingen in perspectief

Op basis van de hiervoor genoemde bevindingen is een aantal stevige conclusies te trekken over de weerbaarheid van de organisatie. Daarnaast zijn er ook nuances te plaatsen. Voor de bestuurlijke aanpak (gemeentelijke aanval) van georganiseerde criminaliteit en de rol die de gemeente hierin kan vervullen bestaat al lange tijd veel aandacht. De weerbaarheid van de eigen organisatie in relatie tot ondermijning is daarentegen een relatief nieuw aandachtsgebied. Desondanks geeft dit onderzoek aanleiding om maatregelen te nemen ter versterking van de weerbaarheid van de organisatie. Pro Facto heeft in 2019 vergelijkbare onderzoeken naar weerbaarheid en ondermijning uitgevoerd bij een aantal andere gemeen-

ten. Ook daar staan de organisaties nog aan het begin van het proces van bewustwording omtrent ondermijning, de risico's die dit heeft voor de organisatie en de maatregelen die getroffen moeten worden om die weerbaarheid te waarborgen.

11

Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen

11.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de hoofd- en deelvragen van het onderzoek beantwoord. Vervolgens wordt een zestal aanbevelingen gedaan die voortvloeien uit de bevindingen van het onderzoek. De aanbevelingen worden onderverdeeld op basis van de in paragraaf 1.2 gemaakte categorisering beleid, uitvoering en toekomstbestendigheid. In paragraaf 11.2. t/m 11.4 worden de deelvragen - geclusterd en samengevat - beantwoord.

De hoofdvraag van dit onderzoek kan in onderdelen beantwoord worden:

> *1) Heeft de gemeente Borger-Odoorn zicht op ondermijnende criminaliteit, 2) is de gemeente voldoende weerbaar tegen pogingen van criminele ondermijning gericht tegen de gemeentelijke organisatie, 3) is er voldoende bewustzijn over de maatschappelijke risico's van ondermijning, 4) wat is de effectiviteit van het beleid en 5) de uitvoering ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, 6) is dit voldoende toekomstbestendig en 7) wat is hierbij de rol van de gemeenteraad?*

1. De gemeente lijkt zicht te hebben op ondermijnende criminaliteit.
2. De gemeente is in beperkte mate weerbaar tegen pogingen van criminele ondermijning gericht tegen de gemeentelijke organisatie.
3. Er in beperkte mate bewustzijn over de maatschappelijke risico's van ondermijning.
4. Er is geen actueel vastgesteld beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit.
5. De uitvoering ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit is (voor zover dat kan worden vastgesteld in dit onderzoek) op onderdelen effectief.
6. Beleid en uitvoering zijn in hun huidige vorm niet toekomstbestendig.
7. De rol van de gemeenteraad is nihil.

De beantwoording van de hoofdvraag wordt hieronder aan de hand van de deelvragen verder uitgewerkt.

11.2 Beleid

(Beantwoording deelvraag 1 t/m 6)
De gemeente kent geen specifieke beleidsdoelen op het gebied van ondermijning. Dat geldt voor de aanpak van ondermijning, weerbaarheid van de organisatie en medewerkers en het tegengaan van beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het bestuur. Er is bovendien geen actueel veiligheidsbeleid waar de aanpak van ondermijning onderdeel van uitmaakt. Bibob-beleid kan een belangrijk instrument zijn in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en kan bovendien een waarborg vormen voor het onbewust faciliteren van georganiseerde criminaliteit door de overheid. Op 20 februari 2020 is het Bibob-beleid vastgesteld door het college van B&W en de burgemeester. In de gemeenteraad is ondermijning geen periodiek gespreksonderwerp en de raad vervult op dit thema geen rol bij de totstandkoming van beleid.

11.3 Uitvoering

(Beantwoording deelvraag 7 t/m 18)
Het zicht dat de gemeente heeft op de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit is enerzijds gebaseerd op het geografische ondermijningsbeeld dat is opgesteld in 2018. Anderzijds is de gemeente vertegenwoordigd binnen het RIEC-convenant waarin op basis van casuïstiek informatie tussen verschillende overheidsorganisaties zoals gemeenten, OM, politie en Belastingdienst wordt uitgewisseld. Over de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen van Borger-Odoorn kan op basis van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan. Dat komt onder meer doordat het beschikbaar gestelde ondermijningsbeeld op de inhoudelijke onderdelen is zwartgelakt. De samenwerking in RIEC-verband wordt als positief ervaren. Er is nog geen Bibob-beleid vastgesteld. Op dat punt schiet de aanpak van georganiseerde criminaliteit tekort.

Het bewustzijn van de gevaren en risico's van ondermijning in relatie tot de weerbaarheid van personeel en organisatie is gering. De bijeenkomsten van het RIEC in de gemeente Borger-Odoorn in verband met het opstellen van het geografisch ondermijningsbeeld hebben het bewustzijn bij medewerkers vergroot. Nadien is het onderwerp weer verdwenen naar de achtergrond. Het thema ondermijning is binnen de verschillende afdelingen in de organisatie geen terugkerend onderwerp van gesprek. Uit de enquête blijkt bovendien dat medewerkers onvoldoende worden geholpen en geïnformeerd over de mogelijke gevaren en risico's van ondermijning in relatie tot hun eigen werk of functie. Er hebben weliswaar bijeenkomsten plaatsgevonden voor medewerkers waarin het onderwerp integriteit centraal staat en nemen nieuwe medewerkers deel aan een bijeenkomst omtrent integriteit, maar ondermijning maakt hier niet expliciet onderdeel van uit.

Aandacht voor ondermijning maakt geen expliciet onderdeel uit van de verschillende kwetsbare processen. Wel zijn op bepaalde punten beheersmaatregelen getroffen om kwetsbaarheden weg te nemen. Niet in alle gevallen worden die op papier of in werkafspraken vastgelegde maatregelen in de praktijk consequent toegepast.

Als medewerkers signalen opvangen die mogelijk duiden op ondermijnende activiteiten is daarvoor geen vastgelegd protocol over hoe te handelen en waar men met dit signaal terecht kan. Desondanks weten medewerkers dat zij in de praktijk terecht kunnen bij de medewerker OOV.

De randvoorwaarden (in voorzieningen en middelen) om de aanpak van ondermijning vorm te geven en de weerbaarheid van de organisatie te versterken zijn beperkt aanwezig. Hier ligt namelijk een centrale en coördinerende taak weggelegd voor medewerkers oov. De capaciteit die hiervoor beschikbaar is, is minimaal. Ook vergeleken met omliggende gemeenten. Dat heeft gevolgen voor het ambitieniveau dat de gemeente wil en kan nastreven op dit beleidsterrein. Desondanks wordt met die beperkte capaciteit relatief veel bereikt en wordt dit binnen de verschillende geledingen van de organisatie gezien en gewaardeerd. Het tot nog toe ontbreken van Bibob-beleid en beleid omtrent ondermijning in brede zin is echter een direct of indirect gevolg van de beperkte capaciteit op dit gebied.

11.4 Toekomstbestendigheid

(Beantwoording deelvraag 19 t/m 21)
De aanpak (aanval) van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen is op dit moment niet toekomstbestendig. Beleid op dit terrein ontbreekt en capaciteit en middelen voor de uitvoering zijn beperkt. Voor wat betreft de weerbaarheid van personeel en organisatie in relatie tot ondermijning zijn eveneens nog stappen te zetten. Aandacht zou daarbij vooral gevestigd moeten worden op het vergroten van het bewustzijn, meer aandacht voor risico's binnen kwetsbare processen en de borging daarvan, en het versterken van de persoonlijke weerbaarheid van medewerkers.

11.5 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Formuleer beleid op zowel het gebied van de (bestuurlijke) aanpak van georganiseerde criminaliteit binnen de gemeentegrenzen als het versterken van de weerbaarheid van de organisatie. Ga hierbij uit van een integrale benadering met een gedeelde verantwoordelijkheid voor alle afdelingen waarbij eenieder vanuit zijn eigen beleidsterrein, taken en bevoegdheden een bijdrage levert.
2. Zet in op bewustwording van medewerkers van de risico's van ondermijning, bijvoorbeeld door het thema periodiek onder de aandacht te brengen. Laat ondermijning onderdeel uitmaken van de introductie voor nieuwe medewerkers voorafgaand aan het afleggen van de eed of belofte.
3. Maak een overzicht van alle kwetsbare processen en functies binnen de gemeente en welke waarborgen getroffen worden om kwetsbaarheden weg te nemen. Zorg voor extra waarborgen daar waar beheersmaatregelen onvoldoende zijn.
4. Vergroot de capaciteit voor taken op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV) om beleid en uitvoering toekomstbestendig te maken en te houden.
5. Biedt medewerkers in kwetsbare functies een handreiking, cursus of coaching aan in het herkennen van signalen van ondermijning.
6. Maak van ondermijning een thema dat periodiek bij raadsleden onder de aandacht wordt gebracht. Dit geldt enerzijds voor het adequaat kunnen vervullen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad daar waar het gaat om het formuleren van beleid omtrent de aanpak van ondermijning. Anderzijds gaat het om het vergroten van het bewustzijn onder raadsleden van de risico's van ondermijning evenals de persoonlijke weerbaarheid van raadsleden zelf.

Bijlage 1 Deelvragen

Deelvragen beleid

- Welke beleidsdoelen kent het gemeentelijke beleid op het vlak van ondermijning?
- Wat is het beleid om maatschappelijke risico's door ondermijning tegen te gaan?
- Wat is het beleid om bedreiging en beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur tegen te gaan?
- In hoeverre vormt het thema ondermijning een structureel onderdeel van het Integraal Veiligheidsbeleid of ander beleid, zoals Bibob-beleid?
- Is de gemeenteraad zich bewust van zijn rol bij het herkennen en bij de aanpak van ondermijning?
- Welke rol heeft de raad bij de totstandkoming van beleid?

Deelvragen uitvoering

- Waaruit bestaat de huidige aanpak van ondermijning ter bestrijding van maatschappelijke risico's?
- Is er zicht op de aard en omvang van georganiseerde criminaliteit in de gemeente Borger-Odoorn en zo ja, waar bestaat deze uit? Zo nee, waarom niet?
- Welke maatregelen worden er momenteel genomen ter bestrijding van (pogingen tot) bedreiging en beïnvloeding met een crimineel oogmerk van het lokale openbaar bestuur?
- Is de eigen informatiepositie van de gemeente adequaat?
- Is er een integraal ondermijningsbeeld van de gemeente?
- Is de samenwerking op lokaal niveau met de veiligheidspartners voldoende om ondermijning aan te pakken?
- Is de coördinatie van het bestuur (regiefunctie) op integrale uitvoeringsactiviteiten op orde?
- In welke mate is er sprake van bewustwording en herkenning van ondermijning zowel bestuurlijk als ambtelijk, beleidsmatig en op uitvoeringsniveau?
- Is er een heldere structuur (inclusief voorzieningen en randvoorwaarden) waarbinnen de gemeente haar regisserende rol op het gebied van ondermijning kan uitvoeren?
- Is sturing op het thema ondermijning binnen de veiligheidsdriehoek op een adequate wijze vormgegeven?
- Hoe geeft het college invulling aan de informatieplicht aan de raad?
- Welke rol heeft de raad bij de controle op de uitvoering?

Deelvragen toekomstbestendigheid

- Is de Borger-Odoorn aanpak toekomstbestendig of is/zijn er aanvullend beleid c.q. maatregelen nodig om de aanpak van ondermijning toekomstbestendig te maken?

- Welke mogelijkheden zijn er voor de gemeente om barrières op te werpen, waarmee kan worden voorkomen dat criminele organisaties of personen misbruik maken van legale structuren of zich weten te vestigen in de regio?
- Welke concrete maatregelen in beleid en uitvoering kunnen worden ontwikkeld of aangescherpt?

Bijlage 2 Gesprekspartners

Dit Rekenkameronderzoek is mede uitgevoerd op basis van veertien interviews met zestien personen (elf face to face en drie telefonisch). Omwille van de vertrouwelijke aard van de gesprekken is ervoor gekozen niet het gebruikelijke overzicht met gesprekspartners op te nemen. De namen en functies van de gesprekspartners zijn bekend bij de Rekenkamercommissie.

Bijlage 3 Vragenlijsten

Digitale enquête voor medewerkers

Burgemeesters die worden bedreigd, wethouders en ambtenaren die ervan worden verdacht omgekocht te zijn. Het thema ondermijning en georganiseerde criminaliteit staat momenteel volop in de belangstelling en kan ook uw organisatie raken.

Georganiseerde criminaliteit kan namelijk alleen bestaan als het gefaciliteerd wordt door de 'bovenwereld' Dat betekent dat ook de gemeente Borger-Odoorn en haar medewerkers kunnen blootstaan aan beïnvloedingspogingen van criminelen. Dit kan gaan door middel van verleiding, manipulatie en intimidatie of zelfs bedreigingen en het toepassen van geweld. Daarnaast kan een gemeente onbewust georganiseerde criminaliteit faciliteren door middel van het verlenen van vergunningen, verstrekken van subsidies, opdrachten etc. Alle afdelingen en diensten binnen de gemeente kunnen ermee te maken krijgen.

Het doel van de vragenlijst is om een goed beeld te krijgen van hoe medewerkers van de gemeente Borger-Odoorn aankijken tegen de eigen weerbaarheid in hun werk als het gaat om integriteit en pogingen tot beïnvloeding.

Uw antwoorden zijn anoniem en kunnen niet tot u herleid worden. De ingevulde vragenlijsten kunnen alleen door de onderzoekers ingezien worden en niet door ambtenaren of bestuurders van de gemeente. U kunt in de vragenlijst een pagina terug of verder door rechtsonder de knoppen 'vorige' en 'volgende' te gebruiken.

Het invullen van de vragenlijst zal naar schatting maximaal 10 minuten van uw tijd vragen.

Achtergrond

Of u te maken krijgt met pogingen tot beïnvloeding zal afhangen van uw taken. Of bepaalde vragen in deze enquête van belang zijn hangt af van de handelingen die u in uw werk verricht. Om u geen vragen te stellen die niet van belang zijn, stellen we u eerst een vraag over de inhoud van uw werk.

1. **Bij welke afdeling bent u werkzaam?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- ○ Personeel en organisatie
- ○ Bestuurs- en concernondersteuning - Facilitaire zaken
- ○ Bestuurs- en concernondersteuning - Visie, strategie en ondersteuning
- ○ Bestuurs- en concernondersteuning - Financieel beleid en controlling
- ○ Bestuurs- en concernondersteuning - Financiële administratie
- ○ Bestuurs- en concernondersteuning - Belastingen
- ○ Bestuurs- en concernondersteuning - Administratie sociaal domein
- ○ Afdeling grondgebiedszaken - Realisatie
- ○ Afdeling grondgebiedszaken - Ontwikkeling

- ○ KCC - Omgeving
- ○ KCC - Bedrijfsbureau
- ○ KCC - Burgerzaken, balie en telefonie
- ○ KCC - Beheer openbare ruimte en gebouwen
- ○ KCC - Beheer openbare ruimte en gebouwen - bedrijfsbureau
- ○ Afdeling maatschappelijke ontwikkeling - Leefbaarheid
- ○ Afdeling maatschappelijke ontwikkeling - Algemene voorzieningen en sociaal netwerk
- ○ Afdeling maatschappelijke ontwikkeling - Collectieve en individuele voorzieningen
- ○ Afdeling maatschappelijke ontwikkeling - Ondersteuning en ontwikkeling
- ○ Wil liever niet zeggen
- ○ Andere

Gedragslijnen en integriteit

Een belangrijke voorwaarde voor een weerbare organisatie is de integriteit van de organisatie. Er volgt nu een aantal vragen over algemene gedragslijnen en gedragslijnen voor kwetsbare processen die kunnen zijn afgesproken om de integriteit en weerbaarheid te borgen.

2. Hieronder staat een aantal algemene gedragslijnen en protocollen (voor kwetsbare processen). Zou u willen aangeven of u deze kent en zo ja, of u de gedragslijn of protocol duidelijk vindt?

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Ik ken de gedrags-lijn/het protocol en vind deze duidelijk	Ik ken de gedrags-lijn/het protocol maar vind deze niet zo duidelijk	Ik weet dat er een gedrags-lijn/het protocol is maar ken de inhoud niet	Ik weet niet of deze ge-drags-lijn/het protocol er is	Deze ge-drags-lijn/het protocol is er (volgens mij) niet
Gedragscode integriteit (o.a. melden nevenac-tiviteiten, uitnodi-gingen voor eten-tjes, aannemen van geschenken etc.)	○	○	○	○	○
10 gouden regels van de AVG	○	○	○	○	○
Een vier-ogen-principe bij kwetsbare of risicovolle pro-cessen (collega kijkt/luistert/praat mee)	○	○	○	○	○
Protocol 'Hoe te handelen bij	○	○	○	○	○

	Ik ken de gedrags-lijn/het protocol en vind deze duidelijk	Ik ken de gedrags-lijn/het protocol maar vind deze niet zo duidelijk	Ik weet dat er een gedrags-lijn/het protocol is maar ken de inhoud niet	Ik weet niet of deze ge-drags-lijn/het protocol er is	Deze ge-drags-lijn/het protocol is er (volgens mij) niet
agressie en ge-weld op de werk-vloer'					
Regeling omtrent toegang tot ver-trouwenspersoon	○	○	○	○	○
De sancties bij integriteitsschen-dingen	○	○	○	○	○
Specifieke ge-dragslijn voor mijn afde-ling/functie	○	○	○	○	○

3. Heeft u weleens verdachte feiten of omstandigheden in de maatschappij gezien die zouden kunnen duiden op ondermijnende activiteiten of georganiseerde criminaliteit?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
○ Ja
○ Nee
○ Weet ik niet/geen mening

4. Waaruit bestonden die verdachte feiten of omstandigheden?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '3 [v15c]' (Heeft u weleens verdachte feiten of omstandigheden in de maat-schappij gezien die zouden kunnen duiden op ondermijnende activiteiten of georganiseerde criminali-teit?)

Vul uw antwoord hier in:

5. Wat heeft u met die signalen gedaan?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '3 [v15c]' (Heeft u weleens verdachte feiten of omstandigheden in de maat-schappij gezien die zouden kunnen duiden op ondermijnende activiteiten of georganiseerde criminali-teit?)

Selecteer alle mogelijkheden:
☐ Ik heb dat gemeld bij de politie
☐ Ik heb dat gemeld binnen de gemeente
☐ Ik heb dat gemeld bij een andere instantie
☐ Ik heb daar niets mee gedaan
☐ Ik heb iets anders gedaan

6. Aan wie binnen de gemeente heeft u dit gemeld?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was bij vraag '5 [v15d]' (Wat heeft u met die signalen gedaan?)
Vul uw antwoord hier in:

7. Wat was de andere actie dan de genoemde die u heeft ondernomen?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was bij vraag '5 [v15d]' (Wat heeft u met die signalen gedaan?)
Vul uw antwoord hier in:

8. Verwacht u dat u in uw werk verdachte feiten of omstandigheden zou kunnen aantreffen die kunnen duiden op ondermijning en/of criminele activiteiten?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
- ○ Ja
- ○ Nee
- ○ Weet ik niet/geen mening

9. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over mogelijke ondermijningsrisico's in uw werk:

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '8 [v10c]' (Verwacht u dat u in uw werk verdachte feiten of omstandigheden zou kunnen aantreffen die kunnen duiden op ondermijning en/of criminele activiteiten?

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Mee eens	Niet mee eens	Weet niet/geen mening
Ik verwacht dat ik staat ben verdachte feiten of omstandigheden te herkennen die kunnen duiden op betrokkenheid bij criminele activiteiten door burgers of ondernemers.	○	○	○
Ik meld het altijd als ik in mijn werk zie dat burgers of ondernemers betrokken zijn bij criminele activiteiten	○	○	○
Ik weet waar ik binnen de organisatie terecht kan als ik (mogelijke) signalen van ondermijning opvang	○	○	○

10. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over (uw) weerbaarheid tegen ondermijning en beïnvloeding:

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '8 [v10c]' (Verwacht u dat u in uw werk verdachte feiten of omstandigheden zou kunnen aantreffen die kunnen duiden op ondermijning en/of criminele activiteiten?)
Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Mee eens	Niet mee eens	Weet niet/geen mening
Ik ben me ervan bewust dat de werkzaamheden die ik verricht interessant kunnen zijn voor criminelen	○	○	○

	Mee eens	Niet mee eens	Weet niet/geen mening
Ik word door de gemeente voldoende geïnformeerd over wat kwetsbare werkprocessen en handelingen kunnen zijn in mijn werk en wat de risico's kunnen zijn.	○	○	○
De gemeente helpt me voldoende om weerbaar te zijn tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen door burgers of ondernemers, bijvoorbeeld in de vorm van scholing, training, coaching of intervisie.	○	○	○
Ik verwacht weerstand te kunnen bieden tegen onaanvaardbare pogingen van burgers of ondernemers om iets gedaan te krijgen bij mij.	○	○	○

11. Heeft u in de afgelopen drie jaar in uw werk weleens meegemaakt dat een burger of ondernemer onaanvaardbare druk op u uitoefende om iets gedaan te krijgen, bijvoorbeeld door intimidatie, bedreiging of omkoping ?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
○ Ja, meerdere keren
○ Ja, een enkele keer
○ Nee
○ Wil liever niet antwoorden

12. Waaruit bestond die intimidatie en wat wilde diegene van u gedaan krijgen? (U bent niet verplicht te antwoorden)

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja, een enkele keer' of 'Ja, meerdere keren' bij vraag '11 [v13]' (Heeft u in de afgelopen drie jaar in uw werk weleens meegemaakt dat een burger of ondernemer onaanvaardbare druk op u uitoefende om iets gedaan te krijgen, bijvoorbeeld door intimidatie, bedreiging of omkoping ?)
Vul uw antwoord hier in:

13. Kreeg u toen voldoende steun van de gemeente?
Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja, een enkele keer' of 'Ja, meerdere keren' bij vraag '11 [v13]' (Heeft u in de afgelopen drie jaar in uw werk weleens meegemaakt dat een burger of ondernemer onaanvaardbare druk op u uitoefende om iets gedaan te krijgen, bijvoorbeeld door intimidatie, bedreiging of omkoping ?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:
○ Ja
○ Nee
○ Weet niet/geen mening

14. Waarom kreeg u toen niet voldoende steun van de gemeente?
Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Nee' bij vraag '13 [v13a]' (Kreeg u toen voldoende steun van de gemeente?)
Vul uw antwoord hier in:

15. Heeft u in de afgelopen drie jaar weleens meegemaakt dat een andere medewerker van de gemeente naar uw oordeel niet integer handelde?

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- ○ Ja, meerdere keren
- ○ Ja, een enkele keer
- ○ Nee
- ○ Wil ik liever niet antwoorden

16. Wat heeft u toen gedaan?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja, meerdere keren' of 'Ja, een enkele keer' bij vraag '15 [v15]' (Heeft u in de afgelopen drie jaar weleens meegemaakt dat een andere medewerker van de gemeente naar uw oordeel niet integer handelde?)

Selecteer alle mogelijkheden:

- ☐ Ik heb dit met diegene zelf besproken
- ☐ Ik heb dit met mijn leidinggevende besproken
- ☐ Ik heb dit met een naaste collega besproken
- ☐ Ik heb hier niets mee gedaan
- ☐ Anders, namelijk...

17. Vul hieronder in wat u wel heeft gedaan

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was bij vraag '16 [v15a]' (Wat heeft u toen gedaan?)
Vul uw antwoord hier in:

18. Welk cijfer zou u uzelf en de organisatie als geheel geven als het gaat om bewustzijn van de mogelijke gevaren van ondermijning binnen de gemeentelijke organisatie? (1=laag, 10=hoog).

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eigen bewustzijn	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Bewustzijn van de organisatie als geheel	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

19. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de integriteit binnen de gemeente?

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Mee eens	Niet mee eens	Weet niet/geen mening
Ik vind het verdedigbaar dat economische of andere maatschappelijke belangen in sommige gevallen zo zwaar wegen dat een oogje dichtgeknepen wordt als het gaat om integriteit.	○	○	○
Bestuur en management dragen integriteit als waarde actief uit in de organisatie.	○	○	○
Bestuur en management geven het goede voorbeeld als het gaat om integer gedrag.	○	○	○

	Mee eens	Niet mee eens	Weet niet/geen mening
Ik vind dat integriteitsregels strikt moeten worden gevolgd, er is geen ruimte om daarvan af te wijken.	○	○	○
In onze organisatie wordt met collega's open gesproken over mogelijke integriteitsrisico's en integriteitsschendingen.	○	○	○
Ik voel me voldoende vrij om vermoedens van integriteitsschendingen te melden bij een vertrouwenspersoon en/of mijn leidinggevende.	○	○	○
In onze organisatie heerst een cultuur waarin collega's elkaar aanspreken op niet-integer gedrag	○	○	○
Integriteitsregels vormen een uitgangspunt voor het handelen, maar er moet wel ruimte zijn voor maatwerk.	○	○	○

20. We zijn aan het eind van de vragenlijst gekomen. Heeft u nog opmerkingen of suggesties die u ons wilt meegeven voor het onderzoek?

Vul uw antwoord hier in:

Digitale vragenlijst raadsleden

Weerbaarheid raadsleden Borger-Odoorn

Burgemeesters die worden bedreigd, wethouders en ambtenaren die ervan worden verdacht omgekocht te zijn. Het thema ondermijning en georganiseerde criminaliteit staat momenteel volop in de belangstelling en kan ook de gemeente Borger-Odoorn raken. Georganiseerde criminaliteit kan namelijk alleen bestaan als het gefaciliteerd wordt door de 'bovenwereld' Dat betekent dat ook de medewerkers, bestuurders én raadsleden van de gemeente Borger-Odoorn kunnen blootstaan aan beïnvloedingspogingen van criminelen. Dit kan gaan door middel van verleiding, manipulatie en intimidatie of zelfs bedreigingen en het toepassen van geweld. Daarnaast kunnen criminelen zich door middel van infiltratie proberen een positie te verwerven binnen een gemeenteraad. Het is dus belangrijk dat het bestuur en de organisatie van de gemeente weerbaar zijn tegen criminele beïnvloedingspogingen.

Het doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie is om een goed beeld te krijgen van hoe raadsleden van de gemeente Borger-Odoorn aankijken tegen de eigen weerbaarheid in hun werk als raadslid als het gaat om integriteit en pogingen tot beïnvloeding en van de weerbaarheid van de raad als geheel.

Uw antwoorden zijn anoniem en kunnen niet tot u herleid worden. De ingevulde vragenlijsten kunnen alleen door de onderzoekers ingezien worden en niet door ambtenaren of bestuurders van de gemeente. Het invullen van de vragenlijst zal naar schatting maximaal 10 minuten van uw tijd vragen.

Eigen ervaringen met onaanvaardbare beïnvloeding

De volgende vragen gaan over uw eigen ervaringen met (pogingen tot) onaanvaardbare beïnvloeding van u als raadslid van de gemeente Borger-Odoorn.

1. Heeft u in uw werk als raadslid zelf wel eens te maken gehad met (een poging tot) beïnvloeding door middel van bedreiging/intimidatie/omkoping?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
◯ Ja, meerdere keren
◯ Ja, een enkele keer
◯ Nee
◯ Wil ik liever niet zeggen

2. Waar bestond die beïnvloedingspoging uit?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja, een enkele keer' of 'Ja, meerdere keren' bij vraag '1 [v1]' (Heeft u in uw werk als raadslid zelf wel eens te maken gehad met (een poging tot) beïnvloeding door middel van bedreiging/intimidatie/omkoping?)
Vul uw antwoord hier in:

3. Wat heeft u toen gedaan?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja, een enkele keer' of 'Ja, meerdere keren' bij vraag '1 [v1]' (Heeft u in uw werk als raadslid zelf wel eens te maken gehad met (een poging tot) beïnvloeding door middel van bedreiging/intimidatie/omkoping?)
Selecteer alle mogelijkheden:
☐ Ik heb dit met de burgemeester besproken
☐ Ik heb dit met de griffier besproken
☐ Ik heb dit met mijn fractievoorzitter besproken
☐ Ik heb iets anders gedaan
☐ Ik heb niets gedaan

4. Wat anders heeft u gedaan?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was bij vraag '3 [v3]' (Wat heeft u toen gedaan?)
Vul uw antwoord hier in:

5. Heeft u toen vanuit de gemeente voldoende steun gekregen?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
-------- Scenario 1 --------
Antwoord was bij vraag '3 [v3]' (Wat heeft u toen gedaan?)
-------- of Scenario 2 --------
Antwoord was bij vraag '3 [v3]' (Wat heeft u toen gedaan?)

Kies één van de volgende mogelijkheden:
◯ Ja
◯ Nee
◯ Weet niet/geen mening
◯ Wil ik liever niet zeggen

Waaruit bestond die steun?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '5 [v5]' (Heeft u toen vanuit de gemeente voldoende steun gekregen?)

Vul uw antwoord hier in:

6. Kunt u toelichten waarom u vindt dat u niet voldoende steun heeft gekregen?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Nee' bij vraag '5 [v5]' (Heeft u toen vanuit de gemeente voldoende steun gekregen?)
Vul uw antwoord hier in:

7. Heeft u in de afgelopen drie jaar wel eens vermoedens gehad dat een collega-raadslid niet-integer handelde en waarbij ondermijning in het spel was?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
◯ Ja, meerdere raadsleden
◯ Ja, één raadslid
◯ Nee
◯ Wil ik liever niet zeggen

8. Wat heeft u toen gedaan?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja, één raadslid' of 'Ja, meerdere raadsleden' bij vraag '8 [v8]' (Heeft u in de afgelopen drie jaar wel eens vermoedens gehad dat een collega-raadslid niet-integer handelde en waarbij ondermijning in het spel was?)
Selecteer alle mogelijkheden:
☐ Ik heb dit met diegene zelf besproken
☐ Ik heb dit met de burgemeester besproken
☐ Ik heb dit met de griffier besproken
☐ Ik heb iets anders gedaan
☐ Ik heb niets gedaan
☐ Wil ik liever niet zeggen

9. Wat heeft u dan wel gedaan?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was bij vraag '9 [v9]' (Wat heeft u toen gedaan?)
Vul uw antwoord hier in:

10. Heeft u als raadslid wel eens vermoedens gehad van (pogingen tot) mogelijke infiltratie in de gemeenteraad?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
◯ Ja
◯ Nee

11. Waarop zijn die vermoedens gebaseerd?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '11 [v11]' (Heeft u als raadslid wel eens vermoedens gehad van (pogingen tot) mogelijke infiltratie in de gemeenteraad?)
Vul uw antwoord hier in:

Maatregelen, steun en weerbaarheid

De volgende vragen gaan over maatregelen en waarborgen om ondermijning tegen te gaan en die de eigen weerbaarheid versterken.

12. Bent u bekend met het Integriteitsprotocol voor raadsleden?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
- ○ Ja, ik ken het protocol en vind deze duidelijk
- ○ Ja, ik ken het protocol maar vind deze niet zo duidelijk
- ○ Ik ken het protocol maar ben niet bekend met de inhoud
- ○ Ik ken het protocol niet

13. Vindt u dat in de raad voldoende aandacht wordt besteed aan het thema ondermijning en de risico's daarvan?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
- ○ Ja
- ○ Nee
- ○ Weet niet/geen mening

14. Waaruit bestaat die aandacht?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '14 [v14]' (Vindt u dat in de raad voldoende aandacht wordt besteed aan het thema ondermijning en de risico's daarvan?)
Vul uw antwoord hier in:

15. Waarom vindt u dat er onvoldoende aandacht wordt besteed?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Nee' bij vraag '14 [v14]' (Vindt u dat in de raad voldoende aandacht wordt besteed aan het thema ondermijning en de risico's daarvan?)
Vul uw antwoord hier in:

16. Wordt u voldoende geholpen en geïnformeerd om weerbaar te zijn als raadslid tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen?

Kies één van de volgende mogelijkheden:
- ○ Ja
- ○ Nee
- ○ Weet niet/geen mening

17. Door wie wordt u geïnformeerd en geholpen om voldoende weerbaar te zijn als raadslid tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:
Antwoord was 'Ja' bij vraag '17 [v17]' (Wordt u voldoende geholpen en geïnformeerd om weerbaar te zijn als raadslid tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen?)
Vul uw antwoord hier in:

18. Geef een cijfer in welke mate u uzelf als raadslid en de gemeenteraad als geheel weerbaar acht tegen onaanvaardbare beïnvloedingspogingen.

Kies het toepasselijke cijfer voor elk onderdeel:

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Mate van eigen weerbaarheid	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Mate van weerbaarheid van de gemeenteraad als geheel	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

19. Geef antwoord op de volgende stelling: ik acht het aannemelijk dat er ondermijning/georganiseerde criminaliteit plaatsvindt binnen de gemeentegrenzen van Borger-Odoorn

Kies één van de volgende mogelijkheden:

○ Zeer mee eens
○ Mee eens
○ Weet niet/geen mening
○ Mee oneens
○ Zeer mee oneens

We zijn aan het eind gekomen van de vragenlijst. Als u opmerkingen heeft of de onderzoekers nog iets wilt meegeven kunt u dat hieronder aangeven.
Vul uw antwoord hier in:

Verzend uw enquête.
Bedankt voor uw deelname aan deze enquête.


pro facto