

Evaluatie app Meld een Vermoeden Gemeente Rheden

Aanleiding

Verbeter de informatiepositie met betrekking tot ondermijning, door het inrichten van een meldpunt, was één van de aanbevelingen van de ondermijningsanalyse in 2016.

De app Meld een Vermoeden (verder app) is een technisch middel, net als ondermijning@rheden.nl om vermoedens van ondermijning te melden en bedoeld voor medewerkers van de gemeente en politiemedewerkers. In later stadium wordt bekeken of uitbreiding naar organisaties, ondernemers en inwoners van de gemeente wenselijk en/of noodzakelijk is. Zij kunnen signalen melden aan Meld Misdaad Anoniem.¹

Het verbeteren van de informatiepositie is een vraagstuk van vrijwel alle gemeenten. Gemeente Rheden is, naast Den Haag, de eerste die onderzoekt of de app Meld een Vermoeden een solide technische basis biedt. De Stuurgroep Samen Weerbaar² heeft de implementatie van de app Meld een Vermoeden in Rheden als pilot opgenomen in haar programma. De bevindingen worden door de Stuurgroep gevolgd.

Met de klankbordgroep is lang gesproken over wat het succes van de app (en meldpunt in algemeen) bepaalt. Succesfactoren zijn:

- Laagdrempelig, gebruiksvriendelijkheid en veilig kunnen melden;
- Technisch functioneren van het meldpunt;
- Vergroten van bewustwording bij medewerkers van aanwezigheid van ondermijning, het anders leren kijken en melden van signalen;
- Aantal meldingen (en dit is ondergeschikt aan bovenstaande).

De Raad heeft in haar motie gepleit voor veiligheid en zorgvuldigheid rondom het proces van melden en verwerken van signalen van ondermijning. Ook werd aandacht gevraagd voor de vertrouwensband tussen met medewerkers uit het sociale domein en hun cliënten en of deze door het inrichten van een meldpunt onder druk zou komen te staan. Onderzocht is of deze zorgpunten gedeeld worden door de professionals, die daadwerkelijk contact hebben met deze inwoners. Ook is hen gevraagd of zij de voorkeur geven aan een app of email.

In de volgende paragraaf wordt het proces beschreven, vanaf het moment dat de Raad is meegenomen in het ondermijningsbeeld tot heden. Vervolgens wordt aan de hand van bovengenoemde factoren de app geëvalueerd.

Proces in chronologische volgorde

- Oktober 2016: Presentatie van resultaten Veiligheidsmonitor en ondermijningsanalyse aan de Raad. Afgesproken dat de aanbevelingen en conclusies opgenomen zouden worden in het Integraal Veiligheidsbeleid 2017-2020.

¹ In de Expertgroep Weerbare Maatschappij, onderdeel van Programma Samen Weerbaar - zie onder voetnoot 2 -, is besloten om vooralsnog geen nieuwe mogelijkheden voor melden te creëren, naast MMA. De MMA-meldingen worden doorgegeven aan de politie. Andere partijen, zoals gemeenten kunnen deze meldingen ook krijgen tegen betaling van een basisabonnement (€ 8.000), waarbij voor elke melding die betrekking heeft op Rheden € 50,- in rekening gebracht wordt. Gemeente Arnhem doet nu ervaring op met het verkrijgen van MMA-meldingen.

² Samenwerkingsverband van 16 gemeenten, politie, justitie, belastingdienst, provincie en RIEC om ondermijning aan te pakken

- Januari 2017: Vaststelling van de nota Integrale Veiligheid Rheden 2017-2020 door de Raad. Aanpak ondermijning is één van de speerpunten, waarbij de conclusies en aanbevelingen van de analyse zijn opgenomen. De Raad heeft financiële middelen voor aanpak ondermijning vrijgemaakt.
- Februari 2017: Verkenning van mogelijkheden om meldpunt in te richten, waarbij technische mogelijkheid van een app in beeld is gekomen. Landelijk is hierover niet veel bekend.
- Maart 2017: Presentatie van ondermijningsbeeld Rheden en uitleg over verschillende verschijnselen van ondermijning en mogelijkheid deze te melden aan ongeveer 125 medewerkers. Doel: vergroten van bewustzijn. Effect van de bijeenkomst was dat spontaan vermoedens van ondermijning met het team Veiligheid zijn gedeeld.
- Maart/april 2017: De teammanagers zijn in een tweetal bijeenkomsten geïnformeerd over het proces van inrichting van een meldpunt. Doel: draagvlak, kennis en instemming. Akkoord is gegeven voor de inrichting van een meldpunt, ook al zou dat kunnen betekenen dat nieuwe processen ingericht moeten worden en capaciteitsvraagstukken zouden ontstaan.
- Twee teammanagers zijn betrokken geweest bij de verkenning en aanschaf van de app Meld een Vermoeden. Stuurgroep Programma Samen Weerbaar betrokken bij de ontwikkeling, waarna ook besluit deze technische mogelijkheid op te nemen als pilot in het programma als onderdeel van de pijler Weerbare overheid. Vanuit de stuurgroep wordt een klankbordgroep gevormd en draagvlak voor aansluiting politie.
- April/mei 2017: Bespreking meldpunt ondermijning met directie, omdat de implementatie van de app ingrijpt op houding van de ambtenaar. Uitgangspunt is dat melden van misstanden hoort bij een ambtenaar, die de eed/gelofte of een integriteitsverklaring heeft afgelegd.
- Juni 2017: Instemming van het College om het meldpunt in te richten door middel van de app. Dit voorstel is ter kennisname aan de Raad gestuurd.
- Juni 2017: Afsluiten van de dienstverleningsovereenkomst met de Anti-fraudcompany bv. De concrete uitrol van de app naar de medewerkers is technisch voorbereid en ingepland na de zomerperiode.
- September 2017: Medewerkers van team Leefomgeving (vergunningbehandeling, beleidsmedewerkers en toezichthouders) krijgen de app ter beschikking en voorlichting over de werking ervan.
- Oktober 2017: Medewerkers van sociaal domein krijgen de app ter beschikking en voorlichting over de werking.
- Oktober 2017: Raadsvragen over het gebruik van de app door medewerkers worden gesteld, naar aanleiding van het Collegebesluit.
- Oktober 2017: Motie wordt aangenomen dat de app alleen door opsporingsambtenaren gebruikt mag worden, uitgaande van de veronderstelling dat aanpak ondermijning aan hen voorbehouden is. De overige medewerkers mogen per email melden. Effect: 1) media-aandacht waarbij het meldpunt negatief wordt weggezet als “klik-app”, 2) verwarring over doelgroep van de app, 3) medewerkers weten niet goed of ze nu wel/niet mogen melden. De verdere implementatie wordt voorlopig gestaakt.
- November/december 2017: Voorbereidingen worden getroffen om de backoffice van het meldpunt in te richten en aansluiting van politie voor te bereiden. Aan de voorwaarde dat meldingen door politiemedewerkers ingebracht kunnen worden in het politiesysteem kan worden voldaan.
- December 2017: Raadsleden en medewerkers betrokken bij de backoffice van het meldpunt zijn uitgenodigd om de conferentie Samen Weerbaar te bezoeken. Doel: inzicht krijgen in de urgentie en meervoudige aanpak (gezamenlijke aanpak van zowel publieke als privaatrechtelijke partijen) van ondermijning. Enkele raadsleden (5) en medewerkers hebben de bijeenkomst bezocht.

- Januari 2018: De app is technisch klaar voor implementatie van politie. Aansluiting wordt uitgesteld. Uit de gesprekken blijkt dat proces van interne informatie-uitwisseling en verrijking bij zowel de politie als gemeente op juridische knelpunten stuit. Ingezet wordt op het helder krijgen van de knelpunten. Het gemeentelijke kernteam ondermijning wordt gevormd door een vertegenwoordiging van sociaal gebiedsteam + sociaal rechercheur + coördinator wabo + toezichthouder leefomgeving + publieksbureau (adresfraude). Aan de hand van concrete meldingen wordt gezocht naar een goede werkwijze binnen de kaders van de wet.
- Februari/ maart 2018: Presentatie aan medewerkers werk- en inkomen en sociaal gebiedsteam om te praten over het meldpunt. Conclusie: er is een schat aan informatie, die medewerkers graag veilig willen melden. Afgesproken wordt dat er verdiepingsgesprekken plaatsvinden over vertrouwelijkheid, kwetsbaarheid en gebruik van de app als meldpunt.
- Om zorgvuldig en veilig te kunnen melden, binnen de kaders van de wet wordt geadviseerd een externe partij grondig onderzoek te laten uitvoeren naar de specifieke grondslagen en doelen van de algehele verwerking van persoonsgegevens in de app Meld een Vermoeden en passende maatregelen te nemen om privacyrisico's te mitigeren. Verder wordt geadviseerd om na te denken over opslagbeperking bij het gebruik van de informatie die in de app en de achterliggende website is geregistreerd en daar en beleid over te vormen. De opdracht wordt onderhands enkelvoudig uitgezet.
De mogelijkheid om via email te melden wordt gecommuniceerd.
- April 2018: De opdracht om de informatieprocessen omtrent veiligheidsvraagstukken en in bijzonder ondermijning, is verstrekt. Dit is inclusief het onderzoeken of het noodzakelijk is om een verwerkingsovereenkomst op te stellen met de Anti-fraud Company. Met de Stuurgroep Samen Weerbaar zijn de knelpunten van de implementatie gedeeld. De resultaten m.b.t. informatieprocessen worden met interesse gevolgd, omdat elke gemeente daarmee worstelt.
- Mei 2018: De uitvoering van de opdracht informatieprocessen is gestart. Uit de eerste gesprekken blijkt dat het gebruik van een mailadres onwenselijk is. Dit betekent nl. dat Outlook als ingeschreven moet worden als persoonsregistratiesysteem en daarbij onder een streng regime komt te vallen, wat effect heeft op normaal gebruik van het mailsysteem.
- Mei 2018: Verdiepingsgesprekken zijn gevoerd met medewerkers uit het sociale domein. Hieruit blijkt dat er zeker bereidheid is om te melden. De voorkeur gaat uit naar de mogelijkheid om anoniem te melden, zeker als sprake is van mogelijke bedreigingen. Aandacht wordt door hen gevraagd voor de kwetsbaarheid van medewerkers in het algemeen, bij o.a. huisbezoeken. Dit staat los van het gebruik van het meldpunt. Medewerkers stellen zich op het standpunt dat, als je bij de introductie van jezelf als ambtenaar duidelijk maakt dat je misstanden meldt, het melden van (mogelijke) misstanden geen effect hoeft te hebben op de vertrouwensrelatie die je met inwoners opbouwt. Het kan ook aanleiding zijn om met de inwoner hierover het gesprek aan te gaan (afhankelijk van situatie). Het heeft te maken met professionaliteit en zakelijkheid.
- Eind december 2018: het rapport met betrekking tot de verwerkingsprocedure van signalen wordt opgeleverd en beoordeeld door de AVG-functionaris binnen de gemeente.
- Januari 2019: de verwerkingsovereenkomst met AFC wordt uitgewerkt.

Beoordeling van de app

1. Laagdrempelig, gebruiksvriendelijk en veilig kunnen melden;

De app wordt als een laagdrempelig en veilig middel ervaren om een vermoeden te kunnen melden. Uit gesprekken met medewerkers uit het sociale domein blijkt dat er wel behoefte is dat er anoniem gemeld kan worden. De app zou een dergelijke mogelijkheid kunnen opnemen. Daardoor blijft de medewerker anoniem als een melding strafrechtelijk opgepakt wordt. Bij

melden via de mail is deze mogelijkheid niet aanwezig. Hierdoor zijn medewerkers kwetsbaarder. Dit maakt dat medewerkers de voorkeur geven aan de app. Het borgt de veiligheid voor zowel de melder als wat gemeld wordt beter.

De app is eenvoudig in gebruik. Er kan meteen gekozen worden naar soort vermoeden, er is ruimte voor beschrijven van het vermoeden en een foto ('s) kan (kunnen) worden toegevoegd. Na de melding is de informatie ook weg van de telefoon.

2. Technisch functioneren;

- De app en bijbehorende website functioneren zoals is afgesproken;
- Ontwikkeld is de bruikbaarheid van de app voor zowel IOS als Android en de mogelijkheid om de app zowel te pushen via Mobil Iron (i.e. de app komt automatisch op de werktelefoon) als te downloaden via de Playstore/Appstore;
- Eenmaal kon de website niet bereikt worden en dit is binnen de afgesproken termijn afgehandeld.

3. Vergroten van bewustwording

- De implementatie van de app is beperkt gebleven tot de opsporingsambtenaren.
- Wel is het meldpunt en ondermijning in het algemeen bij een deel van het sociaal gebiedsteam onder de aandacht gebracht. Dit leidt meteen tot scherpte bij de medewerkers en tot concrete meldingen. Er zit zoveel informatie bij medewerkers. De mogelijkheid om te melden wordt toegejuicht. Het meldpunt ondermijning@rheden.nl is gecommuniceerd met de medewerkers van het sociaal gebiedsteam.
- Er kon onvoldoende getoetst worden of de app bijdraagt aan de bewustwording.

4. Aantal meldingen

- Ondanks dat het meldpunt en de app minimaal onder de aandacht is gebracht, zijn in het tot oktober 2018 16 meldingen ontvangen, waarbij 8 via de app. Enkele meldingen zijn nog in onderzoek. Vier meldingen hebben we kunnen afsluiten, waarbij uiteindelijk niet is gebleken dat sprake is van ondermijning. Een tweetal meldingen zijn in behandeling bij het infoplein van het RIEC. Mondeling zijn na oktober 2018 nog 4 meldingen geweest, die nog in behandeling zijn.
- Er zijn ongeveer 15 personen aangesloten op de app Meld een Vermoeden. Mogelijk is om de medewerkers van de gemeente aan te sluiten, die de beschikking hebben over een mobiele telefoon.

5. Opinie medewerkers sociaal domein over melden vermoedens en vertrouwensrelatie

- Medewerkers die nauwe contacten hebben met inwoners krijgen soms informatie of constateren zaken, die mogelijk vallen onder ondermijning of fraude (van bijvoorbeeld de uitkering of adres). Er bestaat geen twijfel over (willen) het melden van deze informatie. De medewerkers geven zelf aan dat zij, bij het eerste contact met de inwoner, hun rol duidelijk maken. Dat zij, als zij kennis krijgen van zaken die eigenlijk niet door de beugel kunnen, melden. Als voorafgaande aan het opbouwen van een vertrouwensrelatie deze duidelijkheid is geschapen, staat ook de weg open voor een transparante relatie.
- Wat medewerkers belangrijk vinden is dat de informatie, zeker als deze precair is, veilig kunnen melden. De mogelijkheid om anoniem te melden lijkt bijna een randvoorwaarde voor de medewerkers.

6. Opinie medewerkers sociaal domein over professionaliteit en melden van vermoedens
- Medewerkers uit het sociale domein (omdat hierover met hen is gesproken) beschikken over veel informatie. Zij achten zichzelf, net als elke andere burger, dat zij in staat zijn om vermoedens van ondermijning te kunnen melden. Ze vinden het prettig dat er een meldpunt is waar de informatie waarover zij beschikken, kunnen melden en van waaruit de signalen beoordeeld en doorgeleid worden naar de juiste processen/ instanties.

Leerpunten implementatie

- Tijdens het proces bleek het begrip ondermijning verschillend geïnterpreteerd te worden en was er onbekendheid over de hedendaagse inzichten om de problematiek aan te pakken. Goede voorlichting over de verschillende fenomenen van ondermijning, de impact ervan op de samenleving en noodzakelijke meervoudige aanpak (lees: ondermijning kan niet alleen strafrechtelijk worden aangepakt) is een onontbeerlijk voor inzicht in de eigen rol in de aanpak en meldingsbereidheid. De rol van de raad is in dit proces onderschat. College, directie en medewerkers waren in verschillende fasen wat uitgebreider meegenomen in het gedachtengoed en het proces.
- De inrichting van het meldpunt heeft zichtbaar gemaakt dat de processen rondom informatie-uitwisseling en informatievergaring (op gebied van ondermijning en veiligheid) onvoldoende duidelijk bekend en beschreven zijn. Deze processen moeten zo lean mogelijk zijn en voldoen aan de vereisten van de nieuwe Europese privacywetgeving (Algemene Verordening Gegevensbescherming: AVG). Het interne proces van melding, informatieverrijking op adres tot het moment dat een signaal wordt ingebracht bij het RIEC voor beoordeling en integrale aanpak, wordt nu in een aparte opdracht uitgevoerd.
- De kennis om een vermoeden van ondermijning goed te kunnen verrijken, te beoordelen en een aanpak te formuleren is verspreid onder verschillende disciplines in de gemeente en organisaties zoals politie, belastingdienst en openbaar ministerie. Vertegenwoordigers van deze interne disciplines vormen het gemeentelijk kernteam ondermijning. Het team functioneert onder regie van een beleidsadviseur integrale veiligheid, die de schakel vormt naar de externe organisaties. De huidige organisatieverandering heeft belemmerend gewerkt in de opbouw van dit kernteam. De opbouw van een kernteam en inregelen van processen kost tijd. Datgene wat voorheen op ad hoc basis werd gerealiseerd, wordt nu structureel ingeregeld.
- Het feit dat politiemedewerkers in een andere eenheid gebruik maken van de app, betekent niet dat politiemedewerkers elders onverkort dit overnemen. Duidelijkheid over het informatieproces is in deze pilot vereist. Deels heeft dit ook te maken met de eigen politieprocessen. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat in het proces op gebied van gegevensuitwisseling systeemfouten worden gemaakt, waardoor bijvoorbeeld strafvervolging niet meer mogelijk is. Ook in dit proces wordt gestreefd naar het zo lean mogelijk zijn. De vraag in hoeverre de app daarin een bijdrage kan leveren is gezien bovenstaand vraagstuk niet voldoende gegarandeerd. Buiten kijf staat de laagdrempeligheid van de app, noch de mogelijkheid dat zachte informatie die gemeld wordt, naar de politie overgebracht kan worden ter beoordeling.

Conclusie:

- De app Meld een Vermoeden voldoet technisch gezien aan de verwachting;
- De app is onder slechts een fractie van het aantal beoogde medewerkers (politie en gemeente) getest;
- De gebruikers ervaren de app als laagdrempelig en gebruiksvriendelijk;
- De medewerkers van de gemeente willen graag de mogelijkheid om anoniem te melden, hetgeen bij de app technisch mogelijk is – en via het mailaccount niet;

- Het melden van vermoedens hoeft geen verstoring van de vertrouwensrelatie met de inwoner te zijn.

Advies:

De motie van de raad is uitgevoerd en heeft geleid tot een zorgvuldig en veilig protocol, waarbij wordt geadviseerd gebruik te maken van de app als meldpunt en het zaaksysteem als systeem waarin de gegevens worden verwerkt.

Het College wordt geadviseerd in te stemmen met het protocol en de daarbij genoemde randvoorwaarden. Om optimaal gebruik te kunnen maken van het meldpunt, zou het College de Raad kunnen verzoeken in te stemmen met een pilot om de app voor een periode van 2 jaren ter beschikking te stellen aan alle medewerkers van de gemeente. Het gebruik van de app en uitvoeren van het protocol zal hierbij dan opnieuw kunnen worden onderzocht.