

Instructiedocument voor governance en kwaliteitssysteem van integrale beveiliging gemeenten

Versiebeheer

Versie	Datum	Gewijzigd door	Omschrijving
0.2	28-01-2021	COT	Eerste conceptversie - vertrouwelijk

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
1.1	Waarom integraal beveiligingsbeleid gemeenten?	2
1.2	Positie van dit document in het project Integrale Beveiliging Gemeenten.....	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Uitwerking varianten, rollen en niveaus.....	4
2.1	Basisvarianten.....	4
2.2	Beleids- en besluitvorming op strategisch niveau.....	5
2.3	Coördinatie van integrale beveiliging	5
2.4	Uitvoeren van integrale beveiliging	6
2.5	Toezicht op integrale beveiliging.....	6

1 Inleiding

Het project Integrale Beveiliging van het ministerie van BZK heeft verschillende doelgroepen. Niet elke gemeente is hetzelfde ofwel heeft dezelfde startsituatie voor integrale beveiliging. Zo kunnen bezoekers van het platform Integrale Beveiliging precies weten wat ze zoeken of nog zoekende zijn. Of het volledige programma integrale beveiliging willen vormgeven of juist een onderdeel te versterken. Om hieraan tegemoet te komen zijn de stukken zo vormgegeven dat – afhankelijk van de vraag of behoefte – er gebruik is te maken van de diverse onderdelen. Het platform integrale beveiliging is op dezelfde wijze ingericht.

1.1 Waarom integraal beveiligingsbeleid gemeenten?

Gemeenten zijn vanwege hun bestaansgrond een gedeeltelijk open instelling. Een open instelling betekent een voor publiek deels toegankelijke gebouwen met een dienstverlenende functie. En veelal publieke toegankelijke informatie, publieksoptreden van en herleidbare informatie naar personen. Mede door deze openheid staat een gemeente ook dagelijks bloot aan verschillende soorten 'bedreigingen'. In onze maatschappij zijn tal van bedreigingen. Ondermijning van lokaal bestuur schaadt het vertrouwen in de overheid en veilig werken is een basisvoorwaarde voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Politieke ambtsdragers en gemeenteambtenaren moeten hun publieke taak kunnen uitvoeren in een veilige werkomgeving, vrij van ongewenste beïnvloeding of bedreiging. Hierdoor is er een noodzaak voor beveiligen van gemeentelijke gebouwen, terreinen, personen, data, ICT-systemen en eigendommen.

Gemeenten zetten maatregelen in om risico's tot een aanvaardbaar niveau te reduceren. Om de maatregelen in samenhang te kunnen treffen is overkoepelend beleid noodzakelijk. Integraal beveiligingsbeleid vormt derhalve de kapstok (te hanteren uitgangspunten, beveiligingsdoelen) voor de opzet en organisatie van de beveiliging binnen een gemeente.¹

1.2 Positie van dit document in het project Integrale Beveiliging Gemeenten

Het doel van het project Integrale Beveiliging Gemeenten van het ministerie van BZK is om gemeenten te ondersteunen in hun ambitie om weerbaar te zijn tegen moedwillige risico's die schade kunnen veroorzaken aan de gemeentelijke organisatie. Op de website (XXX) zijn alle bouwstenen opgenomen voor de inhoudelijke uitwerking en organisatorische inbedding van integrale beveiliging. Dit document is de uitwerking van 1 van de bouwstenen, namelijk de organisatorische integraliteit: de governance en het kwaliteitssysteem.



Figuur 1: thema's integrale beveiliging

¹ Deze aanpak vindt haar oorsprong in een weerbare overheid en bestuur. Hiervoor is een netwerk opgericht, Het Netwerk Weerbaar Bestuur, wat zich inspant voor een weerbaar bestuur waarin (politieke) ambtsdragers hun ambt veilig en integer uit kunnen oefenen. <https://www.weerbaarbestuur.nl/producten-en-diensten/aanpak-integrale-beveiliging>

1.3 Leeswijzer

Dit document is bedoeld als voorbeeld om u een indruk te geven van hoe u als gemeente integrale beveiliging kunt inrichten. *De invulling van dit format vereist dat u en anderen binnen uw organisatie een aantal noodzakelijke denkstappen zetten. Het algemene format moet op basis van specifieke keuzes, kenmerken en behoeften worden ingevuld en aangepast (organisatie specifiek).* Doordat gemeenten verschillen op onder meer grote, situatie, context, en organisatiestructuur is er niet 1 basismodel voor de organisatie van integrale beveiliging voor gemeenten. Het document wat voorligt dient dan ook op maat te worden gemaakt, passend bij de eigen gemeente en situatie. Per onderdeel wordt in een korte instructie aangegeven op welke wijze keuzes zijn te maken.

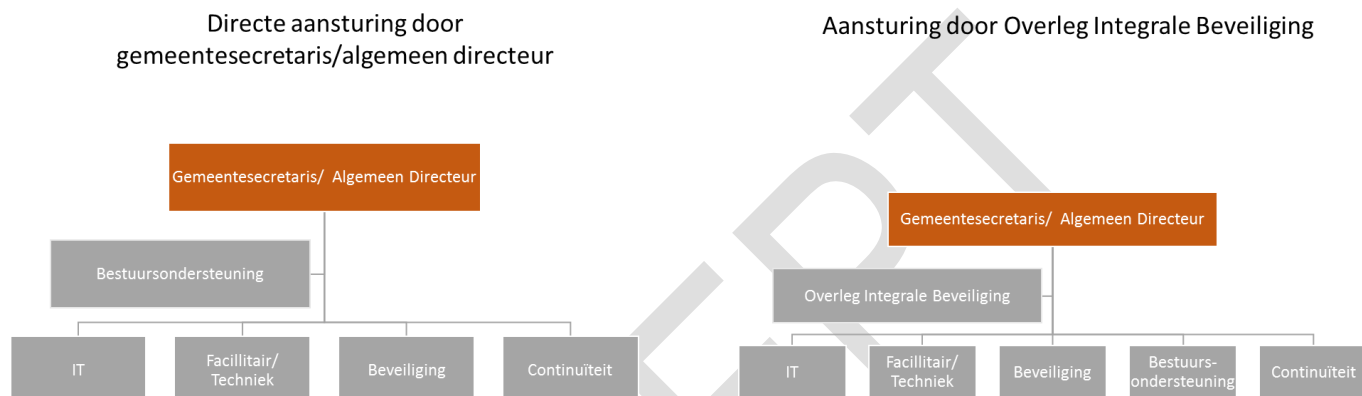
Bij het schrijven zijn enkele uitgangspunten gehanteerd, namelijk:

- 1. Het gaat om integrale beveiliging, niet over integrale veiligheid. In de kern gaat integrale veiligheid over de zorg voor openbare orde en veiligheid. De verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid op lokaal niveau ligt bij de gemeente. Gemeenten hebben regie op het veiligheidsbeleid. Dat houdt in dat gemeenten sturen op de prioritering van veiligheidsthema's en op de samenwerking met en tussen partijen. Integrale veiligheid richt zich dus op de maatschappij en in mindere mate op de eigen organisatie. Integrale beveiliging richt zich op de gemeentelijke organisatie, om zo haar rol in de maatschappij – en daarmee integrale veiligheid – te kunnen blijven uitvoeren. Het versterkt daarmee de aanpak van integrale veiligheid indirect.*
- 2. De scope van integrale beveiliging en van dit document richt zich op de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie. Het overstijgt en verbindt hiermee de onderliggende – inhoudelijke – thema's.*
- 3. Op het platform van Integrale beveiliging staan diverse voorbeelden uit het werkveld, gemeenten etc. Ook worden per thema's tips gedeeld. Het is aan de gemeenten zelf om te bepalen wat het beste aansluit op de eigen organisatie.*
- 4. We leggen met dit stuk geen norm neer voor integrale beveiliging. Het zijn bouwstenen voor de eigen organisatie.*
- 5. De bouwstenen vergen een verdere uitwerking in de gemeente. Elke gemeente heeft een eigen context.*
- 6. Dit document is opgesteld voor een brede doelgroep binnen de gemeentelijke organisatie. De focus ligt bij beleid/bestuursadviseur en projectleider/coördinator. Om zo de integraliteit te bevorderen en te zorgen voor aansluiting van de diverse disciplines. De expert op een (deel)thema zal de verdieping in een deelthema kunnen vinden.*
- 7. We gaan uit van vakvolwassen adviseurs/betrokken. We beschrijven het proces, maar gaan uit van betrokken en ervaren ambtenaren. Het wordt hiermee niet een uitgeschreven training 'beveiligingsbeleid maken'. Het wordt wel een handleiding hoe de integraliteit te versterken in de organisatie met een basis in een integraal beveiligingsbeleid.*
- 8. We nemen in dit document diverse voorbeelden op. Hierin verwijzen we zoveel mogelijk naar de digitale bron om zo – bij mogelijke updates – te kunnen blijven vernieuwen.*
- 9. Het voorgestelde beleid voldoet aan de relevante wet- en regelgeving en van toepassing zijnde kaders.*

2 Uitwerking varianten, rollen en niveaus

2.1 Basisvarianten

De organisatorische inrichting van integrale beveiliging in gemeenten kan verschillende vormen en gedaanten aannemen. In dit instructiedocument schetsen we twee basisvarianten als kader. Het is aan de gemeenten om – passend bij de eigen context en situatie – een passende governance-structuur en kwaliteitssysteem op te stellen.



Directe aansturing door gemeentesecretaris/algemeen directeur

In het eerste variant wordt integrale beveiliging direct aangestuurd door de gemeentesecretaris. De onderliggende disciplines krijgen voor hun deel doelstellingen en richtlijnen opgelegd vanuit een gemeente brede visie op integrale beveiliging. De gemeentesecretaris ziet toe op naleving van de doelstellingen en richtlijnen. Hij bewaakt de doorvertaling van de strategische doelstellingen door jaarplannen (wat zijn de doelstellingen ten aanzien van integrale beveiliging?). De disciplines worden afzonderlijk aangestuurd door de gemeentesecretaris/algemeen directeur. De disciplines zijn verantwoordelijk voor hun uitwerking van beleid op tactisch/operationeel niveau. De vertegenwoordigers van de disciplines leggen afzonderlijk verantwoording af over het behalen van de doelstellingen/afspraken. Integraliteit in deze eerste variant betekent de optelsom van de disciplines.

Aansturing door Overleg Integrale Beveiliging

In het tweede variant vindt ook centrale aansturing door gemeentesecretaris/algemeen directeur. Het verschil met het eerste variant is dat er een integrale tactische aansturing is door middel van een 'Overleg Integrale Beveiliging'. Vanuit de disciplines is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor naleven van de doelstellingen. Het 'Overleg Integrale Beveiliging' krijgt discipline-overstijgende doelstellingen en richtlijnen opgelegd. Het 'Overleg Integrale Beveiliging' zet dit om in specifieke doelstellingen per discipline. De vertegenwoordigers van de disciplines stemmen onderling af in het 'Overleg Integrale Beveiliging'. De vertegenwoordigers communiceren dat vervolgens als 1 beleid richting de organisatie. De gemeentesecretaris/algemeen directeur wijst een functionaris aan die voorzitter is van het 'Overleg Integrale Beveiliging' of hij is zelf voorzitter van dit overlegorgaan. In het geval een functionaris aangewezen wordt om op te treden als voorzitter 'Overleg Integrale Beveiliging', dan legt de voorzitter 'Overleg Integrale Beveiliging' verantwoording af aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur.

Governance, een van oorsprong een Engelstalig begrip, wordt in het Nederlands meestal vertaald als 'de wijze van besturen' of 'wijze van organiseren'. Voor de organisatorische inrichting van integrale beveiliging zijn de volgende rollen en niveaus relevant:

1. *Beleids- en besluitvorming op strategisch niveau;*
2. *Coördineren van integrale beveiliging;*
3. *Uitvoeren van integrale beveiliging;*
4. *Adviseren over integrale beveiliging;*
5. *Monitoren en toezicht uitoefenen op integrale beveiliging*

2.2 Beleids- en besluitvorming op strategisch niveau

Toelichting	Het strategisch niveau binnen de gemeente is het fundament voor de governance van integrale beveiliging. Op strategisch niveau is het College van B&W hét orgaan om het strategisch kader vast te stellen (zie Instructiedocument voor het uitwerken en vaststellen van het strategisch kader voor integraal beveiligingsbeleid voor gemeenten).
Wat houdt deze rol in?	<p>Het College van B&W neemt op strategisch niveau besluiten omtrent de tactische en operationele uitvoering van integrale beveiliging in de gemeentelijke organisatie. Op strategisch niveau worden er ook besluiten genomen over:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verantwoordelijkheidsverdeling - Toekennen van budgetten - Verantwoording van uitgevoerde maatregelen <p>In het College van B&W zal de portefeuillehouder (meestal gemeentesecretaris of algemeen directeur) hier primair voor verantwoordelijk zijn. Hij bewaakt de doorvertaling van de strategische doelstellingen door middel van jaarplannen (wat zijn de doelstellingen ten aanzien van integrale beveiliging?).</p>
Waar is deze rol belegd?	<ul style="list-style-type: none"> - College van B&W - Gemeentesecretaris/algemeen directeur

2.3 Coördinatie van integrale beveiliging

Toelichting	Coördinatie van integraal beveiliging is van groot belang. De portefeuillehouder binnen het College van B&W heeft een essentiële rol in het coördineren van de implementatie door de verschillende bouwstenen van integrale beveiliging. Het College van B&W stuurt op de integrale aanpak van veiligheidsvraagstukken zoals deze door haar in het strategisch beleid en de organisatie visie zijn neergelegd.
Wat houdt deze rol in?	<ul style="list-style-type: none"> - De coördinerende rol gaat over de verantwoordelijkheid om de algehele uitvoering van beveiligingsmaatregelen in hun samenhang vorm te geven en uit te zetten binnen de organisatie. Deze rol is tevens een bewakende rol. Het bewaken van de naleving van de afspraken. Onder coördineren verstaan we het sturen op het behalen van resultaten en het nastreven van de integrale visie ten aanzien van beveiliging binnen de gemeente. - Vertaling van visie en doelstellingen onderliggende thema's (informatiebeveiliging, fysieke beveiliging, personele veiligheid, continuïteit) - Verbinden van de strategische doelen met de dagelijkse gemeentelijke praktijk/context - Ontwikkelen en bewaken van het algemeen beleid van CAW - Bewaken van de interne communicatie doorstroom; zowel verticaal als horizontaal
Waar is deze rol belegd?	Gemeentesecretaris 'Overleg Integrale Beveiliging'

2.4 Uitvoeren van integrale beveiliging

Toelichting	Het hele beleid dat aan integrale beveiliging ten grondslag ligt is gericht om weerbaar te zijn tegen moedwillige risico's. Om deze weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie zo goed mogelijk te waarborgen is een visie ontwikkeld, zijn besluiten genomen en is beleid opgesteld dat de integrale beveiliging van de gemeente nastreeft.
Wat houdt deze rol in?	<p>Elk organisatie- onderdeel kent haar eigen afgebakende en formeel vastgelegde taken die uitgevoerd moeten worden. Dit maakt sturing op het behalen van resultaten en het tijdig constateren van vraagstukken die om advies of om bijstelling van de doelstellingen vragen eenvoudiger. Doordat elk organisatie- onderdeel haar eigen taken uitvoert binnen de visie en het beleid van de hele organisatie wordt uiteindelijk een gezamenlijke, organisatie brede, aanpak van integrale beveiliging tot stand gebracht.</p> <p>Eigenaren van de beveiligingsthema's hebben specifieke taken en bevoegdheden die door hun rol in de uitvoering ook daadwerkelijk tot stand worden gebracht. De roluitvoering bevat geen hiërarchie of verband tussen de verschillende organisatie- onderdelen. Elk onderdeel voert, inhoudelijk onafhankelijk van elkaar, de specifiek toebedeelde taken uit zoals vastgelegd in de plannen. Op operationeel niveau worden de thema's verder uitgewerkt en vormgegeven door de verantwoordelijke/ aangewezen personen/afdelingen.</p>
Waar is deze rol belegd?	Stafafdelingen

2.5 Toezicht op integrale beveiliging

Toelichting	Het monitoren, of met andere woorden het intern toezicht houden op integrale beveiliging en het behalen van gestelde beveiligingsdoelen, is het sluitstuk van een goed functionerende governance structuur.
Wat houdt deze rol in?	<p>Op strategisch niveau voert het College van B&W toezicht uit op het nastreven van de visie en de uitvoering van integrale beveiliging. Zij leggen op momenten verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft tot taak van het stellen van kaders (betrokkenheid ook bij start integrale beveiliging) en het controleren van het college van B&W.</p> <p>College van B&W monitort of de gestelde doelen, die op de afzonderlijke thema's zijn benoemd en beschreven, worden behaald. Om de rol van monitoren goed te kunnen uitvoeren wordt het College van B&W regelmatig geïnformeerd door tactische rapportages vanuit gemeentesecretaris/algemeen directeur.</p> <p>Daarnaast leggen ook hoofden van de stafafdelingen zelf verantwoording af over de uitvoering van voorgestelde maatregelen op operationeel niveau. Door met regelmaat de stand van zaken te beoordelen kan tijdig worden bijgestuurd indien geconstateerd wordt dat de geplande strategische en operationele doelen niet gehaald worden.</p>
Waar is deze rol belegd?	Gemeenteraad College van B&W Gemeentesecretaris Stafafdelingen