Rapport

Monitor Integriteit en Veiligheid 2020

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

i&o research

www.ioresearch.nl

Colofon

Uitgave
I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer
2020/96

Datum
Juni 2020

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Auteurs

Laurens Klein Kranenburg	(I&O Research)
Jaap Bouwmeester	(I&O Research)
Lisette van Noort	(I&O Research)
Wouter Ypma	(Bureau BING)
Bart de Jong	(Bureau BING)

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron (I&O Research, Bureau BING i.o.v. ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) duidelijk wordt vermeld.

Samenvatting

Het onderzoek

De Monitor Integriteit en Veiligheid geeft inzicht in de mate waarin politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en de wijze waarop hier beleidsmatig mee wordt omgegaan. Daarnaast geeft de monitor inzicht in het integriteits-bewustzijn van politieke ambtsdragers en de mate waarin integriteitsregels door hen worden nageleefd. Begin 2020 is een nieuwe meting van deze monitor uitgevoerd.

Het onderzoek richtte zich op gemeenten, provincies en waterschappen (het decentraal bestuur) en bestond uit de volgende onderdelen:

1 Een enquête onder politieke ambtsdragers, gericht op hun persoonlijke ervaring met agressie en geweld en het integriteitsbewustzijn.
2 Een enquête onder secretarissen en griffiers over het beleid om agressie en geweld te voorkomen en tegen te gaan, en de integriteit binnen de organisatie te bevorderen.
3 Interviews met 36 organisaties in het decentraal bestuur om de bevindingen uit de enquête te toetsen en praktijkervaringen op te halen.

In totaal hebben 3.060 *decentrale politieke ambtsdragers* (bestuurders en volksvertegenwoordigers) de enquête ingevuld[1], een respons van 27 procent.

Provincie	Aantal	Waterschap	Aantal	Gemeente	Aantal
CdK	5	Dijkgraaf/Watergraaf	8	Burgemeester	161
Gedeputeerde	19	Lid Dagelijks Bestuur	38	Wethouder	365
Statenlid	152	Lid Algemeen Bestuur	165	Raadslid	2.147
Totaal	**176**	**Totaal**	**211**	**Totaal**	**2.673**

De vragenlijst over het organisatiebeleid is ingevuld door 194 gemeenten, 11 provincies en 12 waterschappen, een overall respons van 56 procent.[2]

In het verlengde daarvan is een verdiepend onderzoek uitgevoerd onder 36 organisaties in het decentraal bestuur. Het ging in totaal om 24 gemeenten, 5 provincies en 7 waterschappen, van uiteenlopende omvang en verspreid over het land. Dit verdiepende deel van het onderzoek bestond uit een analyse van beleidsdocumenten en een of meer interviews met de ambtelijke trekkers van het beleid ten aanzien van veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers. Er is gesproken met 54 ambtenaren, onder wie (gemeente)secretarissen, griffiers, coördinatoren integriteit of weerbaarheid en HR-adviseurs.

[1] Daarbij is elke invuller meegenomen die tot en met vraag 6 van de vragenlijst is gekomen. In totaal hebben 2.889 decentrale politieke ambtsdragers de vragenlijst volledig ingevuld (94% van de totale respons).
[2] De organisatievragenlijst was modulair van opzet, afhankelijk van de vraag of er identiek of specifiek beleid was voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. Hierbij was het mogelijk om vraagblokken over te slaan, indien de invuller hierover niet kon oordelen.

Deel 1 – Veiligheid

I. Ervaringen van politieke ambtsdragers

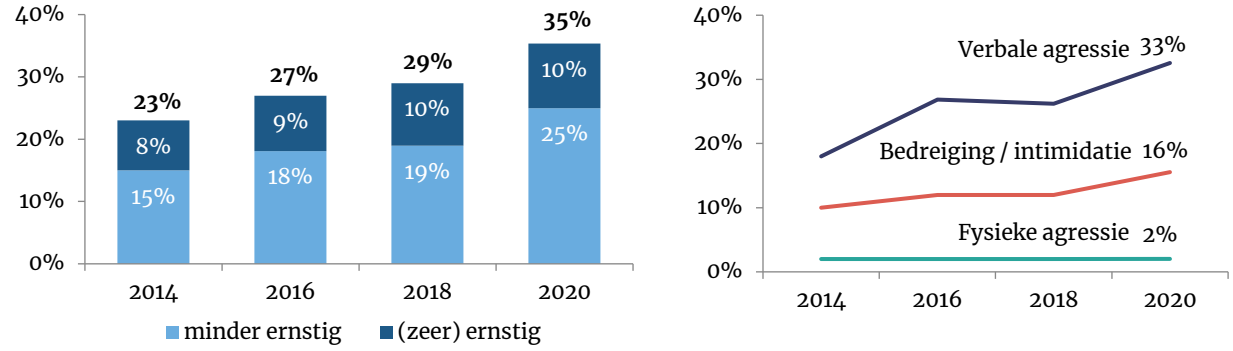
Steeds meer politieke ambtsdragers hebben te maken met vormen van agressie of geweld; vooral minder ernstige incidenten nemen in aantal toe

Sinds 2014 is sprake van een toename van het aantal politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur dat te maken heeft met een of meerdere vormen van agressie of geweld door externen, zoals burgers of ondernemers. De ervaren agressie loopt uiteen van verbale agressie zoals schelden, kwetsen, kleinerende of discriminerende opmerkingen tot bedreiging en intimidatie en in enkele gevallen tot fysiek geweld.

Het percentage politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen dat uit hoofde van hun functie met een vorm van agressie of geweld te maken had, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 35 procent in 2020. Vooral het aantal als minder ernstig ervaren incidenten (in de ogen van betrokkenen) is gestegen. Zo komt verbale agressie steeds meer voor. Het afgelopen jaar had een derde (33%) van de politieke ambtsdragers hiermee te maken. Er is ook een toename van het aantal bedreigingen en intimidaties, naar 16 procent in het afgelopen jaar. Twee procent van de politieke ambtsdragers had te maken met fysiek geweld. Dit percentage is sinds 2014 stabiel.

Ervaring met agressie en geweld door externen

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)

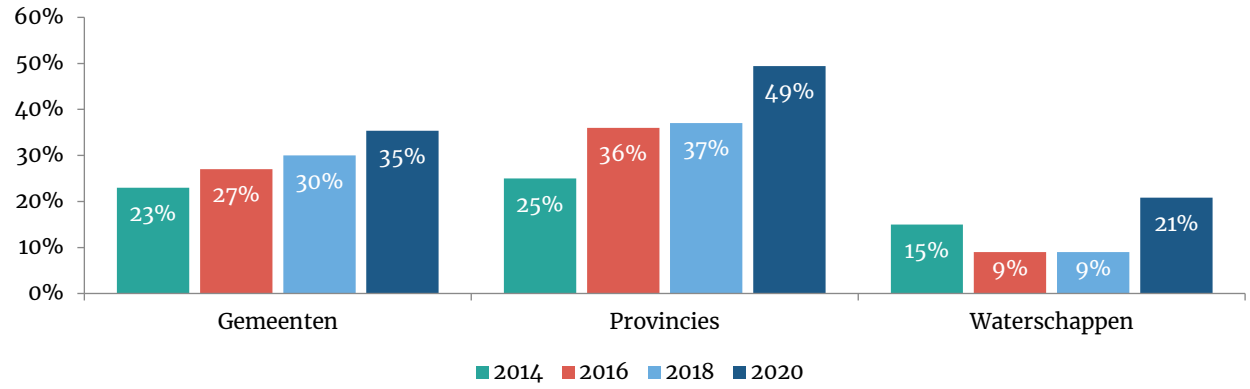


Een duidelijke trend is dat een steeds groter deel van de agressieve uitingen zijn weg vindt via sociale media: van 13 procent in 2014 tot bijna de helft van de incidenten in 2020. De opkomst van agressie via sociale media loopt min of meer gelijk op met de toename van verbale agressie. Verder wijzen betrokkenen als verklaring voor de trend van het stijgende aantal gevallen van (verbale) agressie op de algemene verruwing van omgangsvormen in de maatschappij.

De stijging van agressie en geweld is zichtbaar bij alle drie bestuurslagen binnen het decentraal bestuur. In de afgelopen twee jaar is met name een sterke toename te zien bij provincies en waterschappen. Dit wordt voor een deel verklaard door de stikstofcrisis en de daaraan gelieerde boerenprotesten.

Ervaring met agressie en geweld naar bestuurslaag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)



Dagelijks bestuurders, zoals burgemeesters en wethouders, leden van gedeputeerde staten van provincies en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen, worden vaker geconfronteerd met vormen van agressie dan volksvertegenwoordigers. Verder valt op dat burgemeesters het meest te maken hebben met bedreiging of intimidatie. In stedelijke gemeenten hebben politieke ambtsdragers verhoudingsgewijs vaker te maken heeft met agressie en geweld dan in landelijke gemeenten.
Ruim vier op de tien vrouwelijke politieke ambtsdragers hebben te maken met agressie en geweld. Bij hun mannelijke collega's is dat een op de drie. Deze verschillen betreffen vooral verbale agressie en bedreiging en intimidatie. Er is geen verschil tussen mannen en vrouwen in de mate waarin ze geconfronteerd worden met fysieke agressie.

Twee derde van de politieke ambtsdragers bespreekt incident

Ruim twee op de drie politieke ambtsdragers die geconfronteerd worden met agressie of geweld, bespreken dit met anderen. Meestal is dit iemand binnen de eigen organisatie, zoals de voorzitter van het bestuur, de griffier en/of een collega-ambtsdrager. Er is een relatie met de ernst van het incident. Bedreiging, intimidatie en fysieke agressie worden in (bijna) alle gevallen besproken, terwijl dit bij verbale agressie in ruim zes op de tien gevallen gebeurt.
Acht op de tien politieke ambtsdragers die het incident hebben besproken, zijn tevreden over de manier waarop de organisatie heeft gereageerd. Dit is onveranderd ten opzichte van 2018.

Registratie van incidenten is beperkt en neemt licht af

Een beperkt deel van de incidenten wordt geregistreerd door de organisatie: 13 procent meent met zekerheid te kunnen zeggen dat dit is gedaan. Het percentage incidenten dat wordt geregistreerd, is in de afgelopen jaren licht afgenomen. De verklaring ligt voor een belangrijk deel in de toename van het aantal 'lichtere' incidenten, waarvan doorgaans een kleiner deel wordt geregistreerd.

Minder dan een op de tien incidenten leidt tot een aangifte

Bij minder dan één op de tien incidenten (8%) wordt aangifte gedaan; in de meeste gevallen door de betrokkene zelf en anders door de organisatie. Sinds 2014 daalt het percentage incidenten waarvan aangifte wordt gedaan. De achtergrond hiervan is tweeledig. In de eerste plaats is met name de verbale agressie via sociale media toegenomen en deze incidenten lenen zich minder goed voor aangifte. Politieke ambtsdragers vinden dergelijke incidenten niet ernstig genoeg of er

is niet duidelijk sprake van een strafbaar feit. Niet alleen neemt het aandeel minder ernstige gevallen toe, hiervan wordt ook steeds minder aangifte gedaan. Het percentage relatief minder ernstige incidenten waarvan aangifte wordt gedaan, is sinds 2014 bijna gehalveerd (van 7% naar 4%). Maar ook binnen de categorie van ernstige incidenten is een daling van het percentage aangiften in de afgelopen jaren zichtbaar (van 26% naar 19%).

Voor vier op de tien heeft incident nadelige gevolgen

Vier op de tien politieke ambtsdragers die te maken hadden met externe agressie of geweld, hebben hiervan nadelige effecten ervaren. Dit is omgerekend 15 procent van alle politieke ambtsdragers.

Het meest genoemde negatief effect betreft een afname van het werkplezier. Dit geldt voor bijna een kwart van de betrokken ambtsdragers. Acht procent kreeg klachten in relatie tot zijn of haar geestelijke gezondheid. Fysieke klachten komen minder voor. We zien een stijging van politieke ambtsdragers die aangeven dat agressie en geweld van invloed is op het eigen gedrag. Zestien procent zegt dat daarvan sprake is: zij zijn bijvoorbeeld voorzichtiger geworden en gaan anders om met burgers. De effecten doen zich in versterkte mate voor bij de ernstiger incidenten. Een op de vijf ambtsdragers die een ernstig incident hebben ondervonden, geeft aan dat het laatste incident van invloed was op de geestelijke gezondheid.

Agressie en geweld kan behalve op persoonlijk niveau ook van invloed zijn op de besluitvorming. Voor meer dan een kwart van de politieke ambtsdragers is het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld van invloed op het eigen gedrag. Acht procent zegt dat het de eigen beslissingen beïnvloedt en zes procent geeft aan wel eens te hebben overwogen om te stoppen met het uitoefenen van zijn of haar ambt vanwege agressie en geweld. In vergelijking met 2018 hebben politieke ambtsdragers er iets minder vertrouwen in dat collega's hun standpunten niet laten beïnvloeden door agressie en geweld.

In de gevallen dat nazorg nodig is en geboden wordt, is de meerderheid daarover tevreden

Het merendeel van de politieke ambtsdragers die iets hebben meegemaakt, vindt nazorg niet nodig, vooral wanneer het om een minder ernstig incident gaat. Bij ernstiger incidenten is deze behoefte sterker. In een kwart van alle gevallen is er bij de betreffende politieke ambtsdrager wél behoefte aan nazorg naar aanleiding van een incident. Ruim de helft van de ambtsdragers die gebruik hebben gemaakt van nazorg is daarover positief. Van alle politieke ambtsdragers, ongeacht of zij een incident hebben meegemaakt, vindt 63 procent dat de nazorg goed is geregeld, een stijging in vergelijking met 2018.

Meeste politieke ambtsdragers positief over reactie op incidenten door eigen organisatie

Ruim driekwart van de politieke ambtsdragers (79%) vindt dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld. Dit geldt voor alle politieke ambtsdragers, ongeacht of zij een incident hebben meegemaakt.

Vrouwelijke ambtsdragers vaker te maken met ongewenst gedrag vanuit eigen organisatie

Dertien procent van de politieke ambtsdragers heeft in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek te maken gehad met een of meer incidenten van intern ongewenst gedrag (vanuit de eigen organisatie en/of het bestuur). Vrouwen hebben hier twee keer zo veel mee te maken als mannen.

II. Beleid gericht op tegengaan van agressie en geweld

Voorzitter dagelijks bestuur is in verreweg de meeste gevallen eindverantwoordelijk
De voorzitters van het dagelijks bestuur zijn doorgaans eindverantwoordelijk voor de aanpak van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers, zowel waar het dagelijks bestuurders betreft als volksvertegenwoordigers.

Deel organisaties beschikt niet over vastgesteld beleid of een agressieprotocol
Gemeenten, provincies en waterschappen besteden op verschillende manieren aandacht aan de omgang met agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. De meeste gemeenten hebben een agressieprotocol of huisregels opgesteld voor de omgang met agressie en geweld door burgers. Vier op de tien gemeenten en meer dan de helft van de provincies en waterschappen hebben echter geen organisatienorm ontwikkeld op basis waarvan politieke ambtsdragers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden. Als belangrijke reden voor het ontbreken van een organisatienorm, noemen organisaties dat er geen incidenten zijn voorgevallen binnen de organisatie, waardoor de aanpak van agressie en geweld geen prioriteit heeft. Een andere verklaring voor het ontbreken van specifieke beleidsstukken voor agressie en geweld, is dat organisaties dit thema hebben ondergebracht bij het integriteitsbeleid.

Minderheid organisaties met een specifieke aanpak voor volksvertegenwoordigers
De aanpak van agressie en geweld tegen dagelijkse bestuurders is in circa de helft van de organisaties gecombineerd met het beleid dat geldt voor medewerkers. Als er al specifieke aandacht is voor politieke ambtsdragers, is bij de meeste organisaties het beleid voor volksvertegenwoordigers en bestuurders identiek. Circa een kwart van de gemeenten en provincies heeft een specifieke aanpak of agressieprotocol voor volksvertegenwoordigers. Bij waterschappen komt dit niet voor.

Aanpak in de praktijk vooral incidentgestuurd en niet structureel op de agenda
In de praktijk beperkt de aandacht voor agressie en geweld zich doorgaans tot een inwerktraining voor nieuwe ambtsdragers. Met name bij organisaties waar weinig incidenten voorkomen, heeft de aanpak van agressie en geweld verder geen prioriteit. Ook in organisaties waar wel vastgesteld beleid is, blijkt het moeilijk om het onderwerp structureel op de agenda te houden en is de aandacht ervoor sterk incidentgerelateerd. Bij waterschappen en provincies leeft agressie en geweld jegens politieke ambtsdragers beleidsmatig minder dan bij gemeenten. We zien bij deze bestuurslagen met name door de stikstofcrisis en de daaraan gelieerde boerenprotesten, wel een toename van de aandacht voor de druk die op bestuurders en volksvertegenwoordigers wordt uitgeoefend. We zien dan ook dat een aantal organisaties het thema agressie en geweld heeft ondergebracht bij het integriteitsbeleid. Omdat het integriteitsbeleid minder wordt bepaald door incidenten is een hiermee een meer structurele aandacht voor agressie en geweld beter geborgd.

Minderheid organisaties geeft trainingen over omgang met agressie en geweld
Een op de vijf organisaties in het decentraal bestuur heeft in de afgelopen twee jaar training of voorlichting gegeven aan politieke ambtsdragers over het omgaan met agressie en geweld. Daarbij lijkt de focus in gemeenten wat sterker op collegeleden dan op raadsleden te liggen. Deze bevindingen komen overeen met de meting in 2018.

Beperkte aandacht voor omgang met sociale media
Er is beperkte aandacht voor de wijze waarop politieke ambtsdragers om kunnen gaan met agressieve uitingen in de sociale media. Ook op dit terrein is het beeld niet noemenswaardig veranderd ten opzichte van 2018. Een op de vijf overheidsorganisaties heeft omgangsregels voor sociale media geformuleerd. Op dit punt is de aandacht die men hieraan geeft bij gemeenten en provincies groter dan bij waterschappen. De grotere aandacht die gemeenten geven aan de omgang met sociale media hangt mogelijk samen met de kleinere afstand tot de burgers, zo is in de interviews als verklaring geopperd.

Omgang met grijs gebied in praktijk verschillend
Politieke ambtsdragers reageren verschillend op (verbale) agressie, bijvoorbeeld via sociale media. Zij hanteren vaak een persoonlijke tolerantiegrens en bepalen dus ook zelf wanneer zij hiervan melding maken. Organisaties gaan hier verschillend mee om. Er zijn organisaties die de acceptatienorm proactief uitdragen en het belang van melden benadrukken, terwijl andere organisaties meer passief reageren op signalen of meldingen.

Incidenten worden in beperkte mate geregistreerd
Zeven op de tien gemeenten beschikken over een interne meldingsprocedure. Bij provincies en waterschappen is dit percentage iets lager (ca. 60%). Niet alle meldingen van agressie of geweld worden geregistreerd. De helft van de gemeenten en twee derde van de waterschappen zegt deze meldingen ‘altijd’ te registreren, wat in lijn is met eerdere jaren. Bij de provincies is de registratiegraad met ca. 25 procent duidelijk lager. In gemeenten waar specifiek beleid is voor raadsleden is de registratiegraad met 42 procent wat lager dan in gemeenten met identiek beleid voor college en raad (53%).
Er zijn maar weinig organisaties die de registratie gebruiken om het veiligheidsbeleid binnen de organisatie vorm te geven en te monitoren. Als er al registratie plaatsvindt, gaat dat vooral om de meer ernstige gevallen. Een totaalbeeld ontbreekt veelal op organisatieniveau, met name waar het gaat om de aard, omvang en gevolgen van de toenemende stroom van verbale agressie.

Deel 2 – Integriteit

IV. Aard en omvang integriteitsincidenten

Vermoedens van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers nauwelijks veranderd in afgelopen jaren

In vergelijking met de vorige meting in 2016 zijn er nauwelijks verschillen in de mate waarin politieke ambtsdragers zich in de ogen van hun collega's houden aan de regels van integriteit. Wat aard betreft zijn de meest waargenomen vormen van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers (menen te) zien bij hun collega-ambtsdragers verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's, het misbruik maken of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie en het meestemmen over zaken met persoonlijk belang. Het niet naleven van (integriteits-)regels rond het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen voor reizen, diners, evenementen et cetera zien politieke ambtsdragers veel minder gebeuren. Ondanks een toename komen vermoedens van niet-integer gedrag bij waterschappen minder voor dan bij provincies en gemeenten.

Registratie van meldingen

De meeste organisaties houden geen systematische registratie bij van meldingen van (mogelijke) integriteitsincidenten. Op basis van deze registraties is dus geen schatting te maken van het totale aantal incidenten. Wat wel gebeurt op organisatieniveau, is dat de griffier of secretaris notities of aantekeningen maakt van een incident, zonder dat van een (formeel) register sprake is.

Gevraagd naar redenen om meldingen niet te registreren, zeggen organisaties het doel van registreren niet in te zien vanwege het geringe aantal of geheel ontbreken van incidenten. In deze situatie zijn – zo zegt men – alle gevallen bekend bij de personen die daarvan op de hoogte zouden moeten zijn.

V. Moreel besef

Meerderheid politieke ambtsdragers oordeelt positief over moreel bewustzijn van collega-bestuurders

Twee derde van de politieke ambtsdragers is van mening dat hun collega-ambtsdragers bewust omgaan met integriteit en dit laten meewegen in hun handelen. Ongeveer één op de tien ambtsdragers plaatst hierbij vraagtekens. Bij waterschappen zijn politieke ambtsdragers over de gehele linie positiever over hun collega's dan bij provincies en gemeenten. Over het gedrag van dagelijks bestuurders wordt positiever gedacht dan over volksvertegenwoordigers.
Vragen over integriteit die griffiers of voorzitters van het dagelijks bestuur van politieke ambtsdragers krijgen, hebben vooral betrekking op de spanning tussen hun rol als ambtsdrager en hun persoonlijke belangen en/of belangen in hun omgeving. Zo vraagt men bijvoorbeeld of men al dan niet mag meestemmen over bepaalde kwesties. Hieruit blijkt dat politieke ambtsdragers zich bewust zijn van mogelijke dilemma's op het gebied van integriteit en bij twijfel navraag doen. Preventief communiceren over persoonlijke belangen om (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden, wordt gezien als succesfactor. Openheid vooraf is beter dan dat mogelijke persoonlijke belangen pas kenbaar worden, wanneer een kwestie politiek gevoelig ligt of wanneer de belangen via een andere weg (bijvoorbeeld via de media) bekend worden.

VI. Desinformatie en politiek gemotiveerde aangiftes

Invloed van desinformatie

Zes op de tien politieke ambtsdragers hebben naar eigen zeggen weleens te maken met desinformatie. Vier op de tien ambtsdragers worden in enige mate belemmerd in de uitoefening van hun functie, doordat anderen desinformatie verspreiden. Een groep van drie procent spreekt over een grote mate van belemmering.
Het is belangrijk om te vermelden dat politieke ambtsdragers het begrip 'desinformatie' op uiteenlopende manieren invullen, zo blijkt uit de beantwoording van de vraag en de toelichting daarop. Sommigen verwijzen naar het geven van eenzijdige of gekleurde informatie door bijvoorbeeld actiegroepen, advocaten, lobbyisten of burgers. Dit betreft druk van buiten. Anderen verwijzen onder meer naar het bagatelliseren of 'wegpraten' van onwelgevallige informatie door bestuurders, het niet (tijdig) of onvolledig informeren van de volksvertegenwoordiging of het te frequent opleggen van de geheimhoudingsplicht. Dit raakt aan de interne politieke verhoudingen. Desinformatie volgens de nauwere definitie 'het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met het doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid', blijkt in de waarneming van politieke ambtsdragers slechts weinig voor te komen.

Politiek gemotiveerde aangiftes

In 2019 is in achttien van de geënquêteerde gemeenten aangifte gedaan tegen het gemeentebestuur of ambtelijk apparaat. Bij provincies en waterschappen is er vorig jaar geen aangifte gedaan tegen het bestuur of ambtenaren. In de helft van de gevallen was er volgens de gemeente 'regelmatig' of 'vaak' sprake van een mogelijk politiek gemotiveerde aangifte, bedoeld om het gemeentebestuur of ambtelijk apparaat te beschadigen, te vertragen of te intimideren. Omgerekend heeft circa vijf procent van alle gemeenten in 2019 te maken gehad met een mogelijk politiek gemotiveerde aangifte.

VII. Integriteitsbeleid

Voorzitter dagelijks bestuur heeft spilfunctie in integriteitsbeleid

De voorzitter van het dagelijks bestuur (burgemeester, dijkgraaf of commissaris van de Koning) heeft een centrale rol in het integriteitsbeleid. De voorzitter blijkt in veel organisaties een belangrijke agenderende en signalerende rol te hebben richting medebestuursleden en volksvertegenwoordigers. Daarnaast is hij of zij aanspreekpunt c.q. vertrouwenspersoon bij vragen of dilemma's. Bovendien speelt de voorzitter een belangrijke rol in de afhandeling van vermoedens van integriteitsschendingen. Deze bevindingen zijn in lijn met de wettelijke taak van de voorzitter om de bestuurlijke integriteit te bevorderen.

Vaker specifiek beleid dan bij agressie en geweld

Vaker dan bij agressie en geweld is er specifiek integriteitsbeleid voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. In vier op de tien organisaties zijn er integriteitsafspraken gemaakt speciaal voor deze groepen ambtsdragers. Ook bij waterschappen komt dit, ondanks het monistisch stelsel, voor. Deze waterschappen hanteren weliswaar aparte gedragscodes voor algemeen en dagelijks bestuur, maar deze hebben een grote mate van overlap. De vraag of er al dan niet specifiek beleid is, is dus deels een vormkwestie.

Organisaties hanteren veelal modelgedragscode

De gedragscode van organisaties is voornamelijk gebaseerd op de modelgedragscode die als onderdeel van de Handreiking integriteit voor politieke ambtsdragers beschikbaar is gesteld door het ministerie van BZK in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Er zijn voorbeelden van organisaties die de modelgedragscode aanpassen naar aanleiding van een specifiek incident. Het komt ook voor dat organisaties ervoor kiezen preventief hun gedragscode aan te vullen met specifieke rolbeschrijvingen, voorbeeldvragen en -antwoorden, zodat voor politieke ambtsdragers duidelijker wordt wat van hen verwacht wordt binnen de soms wat juridisch geformuleerde bepalingen in de gedragscode. Als aanvulling op de gedragscode hebben sommige organisaties een overkoepelend beleidsdocument voor integriteit. Hierin is dan aandacht voor de achterliggende ideeën voor de integriteitsaanpak, de wettelijke voorschriften en het verminderen van risico's ten aanzien van kwetsbare processen.
Verder zijn meldprocedures en protocollen in gebruik voor het geval dat er een incident plaatsvindt. Opvallend is dat in slechts enkele gedragscodes bepalingen zijn opgenomen die betrekking hebben op sociale media en hoe een politieke ambtsdrager geacht wordt daar mee om te gaan, zowel in diens eigen gedrag als in reactie op het gedrag van anderen.

Wisselend beeld ten aanzien van actualisatie gedragscode

Er is een divers beeld waar het gaat om de actualisering van de gedragscode. Vier op de tien organisaties beschikken over gedragscodes die al vier jaar of langer niet zijn geactualiseerd. In slechts enkele gedragscodes zijn bepalingen opgenomen over de omgang met sociale media. Verkiezingen of incidenten binnen de eigen organisatie of in de regio zijn doorgaans de aanleiding voor het actualiseren van een gedragscode.

VIII. Aandacht voor integriteitsbeleid

Aandacht voor bestuurlijke integriteit concentreert zich rond de verkiezingen

Volgens zeven op de tien politieke ambtsdragers staat bestuurlijke integriteit minstens eens per jaar op de agenda. Dat is in lijn met de aanbeveling in de Handreiking Integriteit om integriteit als terugkerend onderwerp (ten minste één keer per jaar) op de agenda te zetten.
De verdiepende interviews laten een iets ander beeld zien. Daaruit blijkt dat er met name voor en na de verkiezingen aandacht is voor bestuurlijke integriteit. In vrijwel alle organisaties is het gebruikelijk om bij kandidaat-bestuurders een risicoanalyse uit te voeren op mogelijke integriteitsrisico's. Nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers doorlopen een inwerkprogramma, waarin tijd is gereserveerd voor het thema 'integriteit'. Gedurende de ambtsperiode neemt de aandacht veelal af. De noodzaak van periodieke integriteits- of dilemmatrainingen wordt niet altijd gevoeld, omdat er zich geen incidenten voordoen.

Concrete invulling van integriteitsbeleid verschilt

Voorzitters geven op uiteenlopende wijze invulling aan hun taak om integriteit te bevorderen. De meest genoemde manieren om aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid zijn het initiëren van bijeenkomsten of het maken van afspraken met de volksvertegenwoordiging, het opnemen van integriteit als onderwerp in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers, het opstellen of actualiseren van een gedragscode of protocol en het agenderen van relevante acties en/of beleidsstukken. Medebestuurders (wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur) en volksvertegenwoordigers (raadsleden,

statenleden en leden van het algemeen bestuur) hebben minder goed zicht op de wijze waarop aandacht wordt geven aan integriteit.

Meeste politieke ambtsdragers bekend met integriteitsbeleid
De organisaties geven aan dat de meeste politieke ambtsdragers op hoofdlijnen bekend zijn met de gedragscode, wat overeenkomt met de ervaring van politieke ambtsdragers zelf. Meer dan negen op de tien politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur zijn naar eigen zeggen bekend met de regelingen, gedragscodes en maatregelen van hun eigen organisatie en passen deze ook toe in het werk.

Huis voor Klokkenluiders bekendste landelijke steunpunt voor integriteitskwesties
Politieke ambtsdragers kunnen zich met integriteits-gerelateerde kwesties richten tot hun voorzitter van het bestuur en/of de eigen griffie. Van die mogelijkheid wordt in de praktijk ook gebruikgemaakt. Daarnaast zijn er landelijke instanties waar politieke ambtsdragers terechtkunnen voor advies of ondersteuning bij integriteitskwesties en/of het melden van misstanden. Bijna 60 procent van de politieke ambtsdragers kent het Huis voor Klokkenluiders. Het Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers (SIPA) en het Contactpunt Rijksrecherche zijn bij ongeveer vier op de tien politieke ambtsdragers (van naam) bekend.

Structurele aandacht door middel van integriteitscommissie
In enkele gemeenten en provincies is een integriteitscommissie ingesteld, waarin leden van de gemeenteraad of provinciale staten zitting hebben, ondersteund door de griffier en de voorzitter. In dit gremium wordt in overstijgende zin over integriteit en integriteitsdilemma's gesproken, zonder meldpunt voor vermoedens van integriteitsschendingen te zijn. De betreffende organisaties zien deze integriteitscommissies als een 'best practice' in aanvulling op bestaande procedures en afspraken om meer structurele bekendheid te geven en aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid.

Trainingen om het 'grijze gebied' bespreekbaar te maken
De wet en gedragscode gaan vooral over zaken die helder en eenduidig zijn. In de praktijk doen zich echter ook veel gevallen voor waarin op voorhand niet duidelijk is wat de juiste manier van handelen is. Dit is het zogenaamde 'grijze gebied'. Organisaties zien het bespreekbaar maken van dilemma's in het grijze gebied aan de hand van (voorbeeld)casuïstiek in trainingen, workshops of één-op-één-gesprekken als succesfactor. Dit helpt bij de (gezamenlijke) bewustwording van integriteit en verlaagt de drempel om over integriteit te spreken.

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 15
1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek 15
1.2 Uitvoering van het onderzoek 16
1.2.1 Enquête onder politieke ambtsdragers 16
1.2.2 Enquête onder organisaties in het decentraal bestuur 17
1.2.3 Verdiepende interviews met organisaties in het decentraal bestuur 18
1.3 Leeswijzer 18

Deel 1: Veiligheid 19

2 Ervaringen politieke ambtsdragers 20
2.1 Incidentie van agressie en geweld 20
2.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten 24
2.3 Bespreken, aangifte en registratie 28
2.4 Nadelige gevolgen 32
2.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie 33
2.6 Typologie van incidenten 37
2.7 Invloed op besluitvorming 39
2.8 Intern ongewenst gedrag 40

3 Beleid organisaties 43
3.1 Rechtspositie politieke ambtsdragers 43
3.2 Wettelijk kader 43
3.3 Beleid t.a.v. agressie en geweld 44
3.4 Aandacht voor agressie en geweld 47
3.5 Melding, registratie en opvolging van incidenten 49
3.6 Aandachtspunten, risico's en veranderingen 51

Deel 2: Integriteit 53

4 Ervaringen politieke ambtsdragers 54
4.1 Incidentie integriteitsincidenten 54
4.2 Werkhouding en moreel bewustzijn 55
4.3 Bekendheid met integriteitsbeleid 57
4.4 Aandacht voor integriteit binnen de organisatie 59
4.5 Desinformatie 62

5 Integriteitsbeleid 65
5.1 Wettelijk kader 65
5.2 Integriteitsbeleid 66
5.3 Aandacht voor integriteit 70
5.4 Melding, registratie en opvolging van incidenten 77
5.5 Aandachtspunten, risico's en veranderingen 79

6 Conclusies en slotbeschouwing 83
6.1 Veiligheid 83
6.2 Integriteit 86
6.3 Slotbeschouwing 89

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 91

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Aanleiding

Het ministerie van BZK streeft naar een integer en stabiel bestuur dat in staat is om de diensten te leveren waar inwoners recht op hebben. Het is onacceptabel wanneer besluitvorming wordt beïnvloed doordat politieke ambtsdragers in het vervullen van hun publieke taak te maken krijgen met bedreigingen, intimidatie of fysiek geweld. Net zo min als het acceptabel is dat de integriteit van het bestuur wordt geschonden of ter discussie staat. Het ministerie van BZK ondersteunt het lokaal bestuur om schendingen van integriteit en veiligheid te voorkomen en op te treden in situaties waarin het wel voorkomt.

Een belangrijke voorwaarde voor de aanpak van agressie, geweld en integriteitschendingen is dat de omvang en ontwikkeling van het probleem bekend zijn. Hiervoor laat het ministerie van BZK sinds 2010 periodiek onderzoek uitvoeren onder politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur. De Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur wordt elke twee jaar uitgevoerd en de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur eens in de vier jaar. Aan de hand van de uitkomsten worden trends en ontwikkelingen in kaart gebracht. Dit inzicht is van belang met het oog op de verdere beleidsontwikkeling en voor de aanpak van agressie en geweld en integriteitschendingen.

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken omtrent agressie en geweld en integriteit in het openbaar bestuur. Verder dient het onderzoek inzichten op te leveren, waarmee de effectiviteit van de aanpak van agressie en geweld en het bevorderen van integriteit in het openbaar bestuur kan worden vergroot. De monitor dient de stand van zaken rondom integriteit en veiligheid te laten zien, met name richting de Tweede Kamer.

Onderzoeksvragen

1 Wat is de aard en omvang van slachtofferschap van agressie en geweld, integriteitsincidenten en moreel besef bij politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur?
2 In hoeverre is integriteitsbeleid en het beleid gericht op voorkomen en tegengaan van agressie en geweld geïmplementeerd?

Bij de beantwoording van deze vragen zal onder meer het volgende aan de orde komen:
- aard, omvang en ernst van integriteitsschendingen (beter zicht op de ontwikkeling integriteit);
- aard, omvang en ernst van incidenten van agressie, intimidatie en geweld (beter zicht op de ontwikkeling veiligheid);
- gevolgen van incidenten en schendingen op personen, organisatie en besluitvorming;
- reactie van de organisatie op incidenten richting daders en begeleiding en nazorg aan slachtoffers;
- het al dan niet uitvoeren van risicoanalyses;
- aandacht voor kwetsbare functies, handelingen en processen;
- systematisch beeld wat voor elementen in de gedragscodes zijn opgenomen.

Doelgroepen

Het onderzoek richt zich op twee doelgroepen:

1 **Politieke ambtsdragers** in het decentraal bestuur

Dat zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeenten, provincies en waterschappen:

- Gemeenten: burgemeesters, wethouders, raadsleden;
- Provincies: commissarissen van de Koning, gedeputeerden, statenleden;
- Waterschappen: dijkgraaf, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur.

2 **Organisaties** in het decentraal bestuur

Specifiek gaat het om functionarissen die ambtelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid gericht op veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers.

- Hiervoor zijn de volgende functiegroepen benaderd: griffiers en secretarissen bij provincies en gemeenten en secretarissen-directeur bij de waterschappen.

Uit bovenstaande volgt dat de sector Rijk en groep 'overheidsmedewerkers' geen deel uitmaken van het onderzoek.

1.2 Uitvoering van het onderzoek

1.2.1 Enquête onder politieke ambtsdragers

De politieke ambtsdragers zijn door middel van een enquête bevraagd over hun beleving van veiligheid en integriteit in relatie tot hun eigen functioneren. De politieke ambtsdragers hebben vragen beantwoord over hun ervaringen met integriteitsschendingen en incidenten van agressie en geweld bij het uitoefenen van hun publieke taken. Verder konden zij hun mening geven over het beleid van de organisatie waarvan ze deel uitmaken en de wijze waarop de organisatie is omgegaan met eventuele incidenten en nazorg.

Respons

In totaal hebben 3.060 decentrale politieke ambtsdragers de enquête ingevuld[3], een respons van 27 procent. De verdeling van de respons naar bestuurslaag en functie is weergegeven in tabel 1.1.

Tabel 1.1 – Respons naar bestuurslaag en functie

Provincie	Aantal	Waterschap	Aantal	Gemeente	Aantal
CdK	5	Dijkgraaf/Watergraaf	8	Burgemeester	161
Gedeputeerde	19	Lid Dagelijks Bestuur	38	Wethouder	365
Statenlid	152	Lid Algemeen Bestuur	165	Raadslid	2.147
Totaal	**176**	**Totaal**	**211**	**Totaal**	**2.673**

[3] Daarbij is elke invuller meegenomen die tot en met vraag 6 van de vragenlijst is gekomen. In totaal hebben 2.889 ambtsdragers de vragenlijst volledig ingevuld (94% van de totale respons).

Weging

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep politieke ambtsdragers, is er een weging toegepast naar bestuurslaag. Daarmee tellen de drie bestuurslagen (gemeenten, provincies en waterschappen) naar evenredigheid van het aantal ambtsdragers mee in het totaal. Ook in eerdere edities van de monitor is de weging op deze wijze uitgevoerd. Zie de bijlage voor een nadere onderzoeksverantwoording.

1.2.2 Enquête onder organisaties in het decentraal bestuur

De organisaties in het decentraal bestuur zijn via een enquête bevraagd naar een aantal beleidsmatige aspecten. De griffiers en secretarissen zijn geënquêteerd om een meer feitelijk beeld te krijgen van de mate waarin hun organisaties beleid hebben geformuleerd en geïmplementeerd. Tevens zijn vragen voorgelegd over de registratie van incidenten.

Respons

In totaal is de vragenlijst over het organisatiebeleid ingevuld door 194 gemeenten, 11 provincies en 12 waterschappen, een respons van 56 procent (tabel 1.2). Er is geen weging toegepast op de uitkomsten van de organisatievragenlijst.

Tabel 1.2 – Respons organisatievragenlijst naar bestuurslaag

Bestuurslaag	Benaderd	Deelgenomen	Respons
Gemeenten	355	194	55%
Provincies	12	11	92%
Waterschappen	21	12	57%
Totaal	**388**	**217**	**56%**

De gerealiseerde respons onder gemeenten (n=194) is groot genoeg om algemene uitspraken over deze bestuurslaag te kunnen doen. Bij provincies en waterschappen ligt dat anders. Hoewel 11 van de 12 provincies en 12 van de 21 waterschappen aan de enquête hebben meegedaan, dienen de uitkomsten over deze bestuurslagen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Door het beperkte aantal waarnemingen hebben individuele antwoorden een relatief grote invloed op het totaalcijfer. De uitkomsten voor provincies en waterschappen zijn om die reden indicatief.

Vergelijkbaarheid met eerdere metingen

De enquête onder organisaties is in afstemming met het ministerie van BZK op enkele aspecten op een iets andere wijze opgezet en uitgevoerd dan bij de vorige edities van de monitor. Hierdoor sluit de monitor beter aan bij de actuele informatiebehoefte, maar is een deel van de uitkomsten niet meer volledig vergelijkbaar met eerdere edities. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt:

- **Beleid gericht op agressie en geweld**. In 2018 is gevraagd naar het beleid voor bestuurders en medewerkers gezamenlijk, waar in deze editie medewerkers buiten beschouwing zijn gelaten. Verder is de vragenlijst op onderdelen geactualiseerd en verbeterd.
- **Integriteitsbeleid**. In 2016 is het integriteitsbeleid van organisaties in het decentraal bestuur voor de laatste keer onderzocht. Ook is bij dit onderwerp de vragenlijst van deze meting op onderdelen geactualiseerd en verbeterd.

Voor beide onderwerpen geldt dat de samenstelling van de respons niet exact hetzelfde is als bij de eerdere metingen, zodat daardoor (kleine) afwijkingen kunnen ontstaan.

1.2.3 Verdiepende interviews met organisaties in het decentraal bestuur

In aansluiting op het kwantitatieve onderzoek zijn verdiepende interviews uitgevoerd onder 36 organisaties in het decentraal bestuur (tabel 1.3). Dit deel van het onderzoek bestond uit een analyse van beleidsdocumenten en interviews met de ambtelijke trekkers van het beleid ten aanzien van politieke ambtsdragers. Zie de bijlage voor een nadere onderzoeksverantwoording van het verdiepende onderzoek.

Tabel 1.3 – Respons verdiepingsonderzoek naar bestuurslaag

Aantal geïnterviewde organisaties

Bestuurslaag	Afgerond	Doel
Gemeenten	24	20
Provincies	5	4
Waterschappen	7	8
Totaal	**36**	**32**

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de ervaringen van politieke ambtsdragers met agressie en geweld van burgers. Hierbij wordt onder meer stilgestaan bij de aard en omvang van slachtofferschap, het melden en opvolgen van incidenten inclusief de nazorg en de gevolgen van agressie voor politieke ambtsdragers persoonlijk en hun bestuurlijk handelen. Tevens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan intern ongewenst gedrag. In hoofdstuk 3 staat het beleid van organisaties op het gebied van agressie en geweld jegens politieke ambtsdragers centraal. Na analyse van het wettelijk kader wordt ingezoomd op de verschillende onderdelen van het beleid en de wijze waarop daarmee in de praktijk wordt omgegaan. In hoofdstuk 4 en 5 gaat de aandacht uit naar het thema ‘integriteit’. In hoofdstuk 4 staat de persoonlijke beleving van politieke ambtsdragers centraal, inclusief hun indruk van de naleving van integriteitsregels door collega’s.
In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het beleid dat (meer) bewustzijn van integriteit en naleving van integriteitsregels moet borgen. Hoofdstuk 6 sluit af met de conclusies en slotbeschouwing.

Deel 1: Veiligheid

2 Ervaringen politieke ambtsdragers

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de mate waarin politieke ambtsdragers in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek[4] te maken hebben gehad met agressie en geweld en hoe zij dat hebben beleefd. Hierbij gaat het om bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeenten, provincies en waterschappen. De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn ontleend aan de enquête onder 3.060 politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Naast totaalcijfers worden uitkomsten per bestuurslaag gepresenteerd.

2.1 Incidentie van agressie en geweld

Steeds meer politieke ambtsdragers hebben te maken met vormen van agressie of geweld; vooral minder ernstige incidenten nemen in aantal toe

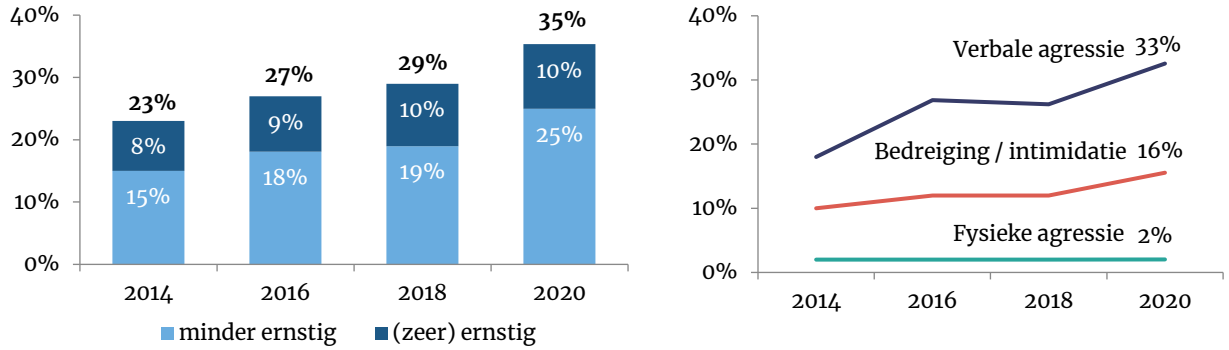
Sinds 2014 is sprake van een toename van het aantal politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur dat te maken heeft met een of meerdere vormen van agressie of geweld door externen, zoals burgers of ondernemers. De ervaren agressie loopt uiteen van verbale agressie zoals schelden, kwetsen, kleinerende of discriminerende opmerkingen tot bedreiging en intimidatie en in enkele gevallen tot fysiek geweld.

Het percentage politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen dat uit hoofde van hun functie met een vorm van agressie of geweld te maken had, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 35 procent in 2020. Met name verbale agressie komt steeds meer voor. Het afgelopen jaar had een derde (33%) van de politieke ambtsdragers hiermee te maken. Er is ook een toename van het aantal bedreigingen en intimidaties, naar 16 procent in het afgelopen jaar. Twee procent van de politieke ambtsdragers had te maken met fysiek geweld. Dit percentage is sinds 2014 stabiel.

De toename van agressie en geweld hangt vooral samen met een stijging van het aantal ‘minder ernstige’ incidenten, zoals ervaren door de betrokkenen zelf. Ook is een toename te zien van het aantal uitingen van agressie en geweld via sociale media. Zie hierna paragraaf 2.2.

Figuur 2.1 – Ervaring met agressie en geweld in de afgelopen twaalf maanden

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)



[4] *De enquête liep in de maanden februari-maart 2020.*

Vormen van agressie en geweld
Bij **verbale agressie** gaat het voornamelijk om schelden, schreeuwen, kwetsen of negatieve of discriminerende opmerkingen (online en offline). **Fysieke agressie** heeft betrekking op duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie en gooien met/vernielen van voorwerpen. **Bedreiging** is een concrete uiting om iemand, of diens naasten, wat aan te doen. **Intimidatie** is vaak minder concreet en/of indirect en roept vooral een gevoel van onveiligheid bij de getroffene op. Bedreiging en intimidatie kunnen verschillende vormen aannemen: onder druk zetten, provoceren, chanteren, vernielen van persoonlijke bezittingen, stalken, seksuele intimidatie, versturen van een dreigbrief of e-mail, uitingen via sociale media of het op andere wijze afgeven van een 'signaal'.

Vrouwen vaker te maken met agressie en geweld dan mannen

Vrouwelijke politieke ambtsdragers (41%) hebben vaker te maken met agressie en geweld dan hun mannelijke collega's (33%). Deze verschillen betreffen vooral verbale agressie en bedreiging en intimidatie. Er is geen verschil tussen mannen en vrouwen in de mate waarin ze geconfronteerd worden met fysieke agressie (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 – Ervaring met agressie en geweld naar geslacht

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)

	Totaal	Verbale agressie	Bedreiging / intimidatie	Fysieke agressie
Mannen	33%	30%	14%	2%
Vrouwen	41%	39%	20%	2%
Totaal	**35%**	**33%**	**16%**	**2%**

Bij frequenter contact kans op agressie en geweld groter

Bij politieke ambtsdragers die dagelijks contact hebben met burgers is de kans op incidenten het grootst (tabel 2.2). Bijna de helft van de politieke ambtsdragers met dagelijkse burgercontacten had in het afgelopen jaar te maken met agressie of geweld. In vergelijking met eerdere jaren hebben zowel politieke ambtsdragers met dagelijkse als minder frequente burgercontacten te maken met een toename van agressie en geweld.

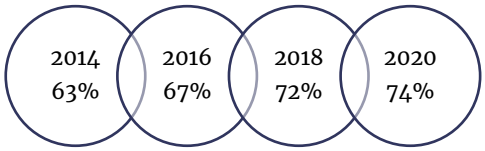
Tabel 2.2 – Ervaring met agressie en geweld naar intensiteit burgercontacten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)

	2014	2016	2018	2020
Dagelijks	32%	40%	41%	46%
Enkele keren per week	20%	27%	27%	33%
Minder dan eenmaal per week	12%	12%	11%	17%

Percentage dat met ‘meerdere incidenten’ te maken had, neemt toe

Drie op de vier betrokkenen geven aan dat ze in de afgelopen twaalf maanden meerdere incidenten van agressie en geweld hebben meegemaakt. In de overige gevallen gaat het om een eenmalig incident. Sinds 2014 is sprake van een toenemend aandeel politieke ambtsdragers dat met meerdere incidenten te maken heeft gekregen.



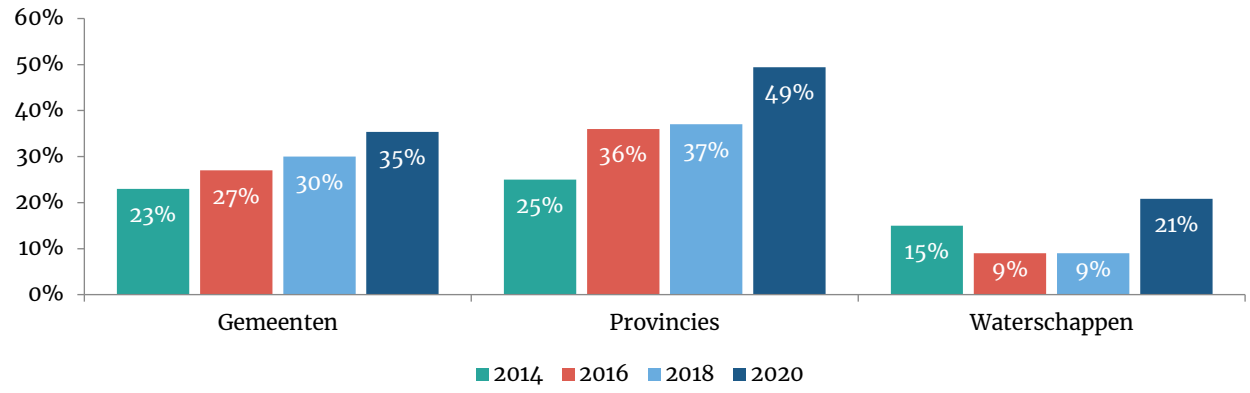
Toename van agressie en geweld naar bestuurslaag

De stijging in het aandeel dat te maken kreeg met agressie en geweld is zichtbaar bij alle drie bestuurslagen binnen het decentraal bestuur. Er zijn wel duidelijke verschillen tussen de drie bestuurslagen. Politieke ambtsdragers bij provincies (49%) en gemeenten (35%) worden vaker geconfronteerd met agressie en geweld dan hun collega’s bij waterschappen (21%). Sinds 2018 is het aandeel dat te maken kreeg met agressie en geweld bij provincies met 12 procentpunt gestegen, bij waterschappen eveneens met 12 procentpunt en bij gemeenten met 5 procentpunt.

Dagelijks bestuurders, zoals burgemeesters en wethouders, leden van gedeputeerde staten van provincies en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen, worden vaker geconfronteerd met vormen van agressie dan volksvertegenwoordigers. In stedelijke gemeenten hebben politieke ambtsdragers verhoudingsgewijs vaker te maken heeft met agressie en geweld dan in landelijke gemeenten.

Figuur 2.2 – Ervaring met agressie en geweld naar bestuurslaag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)

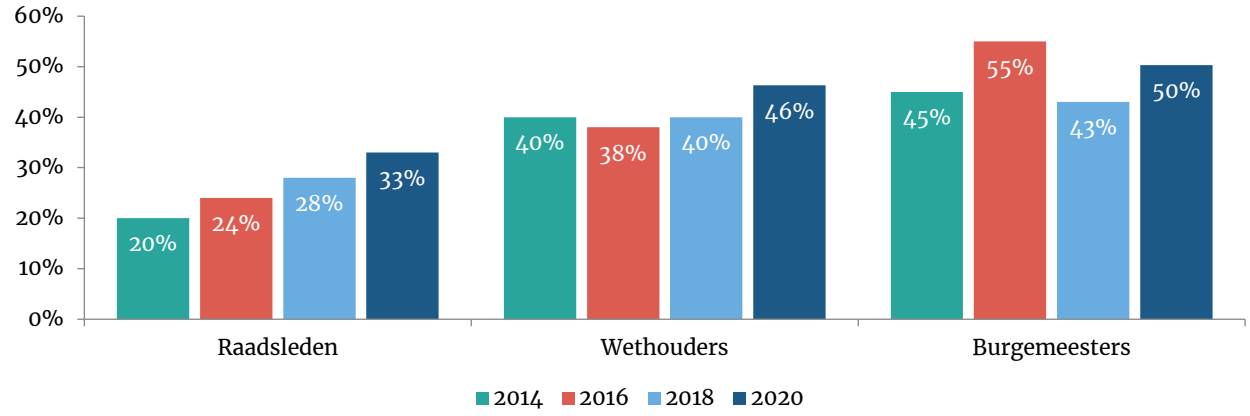


Meer agressie richting raadsleden, wethouders en burgemeesters dan in 2018

Het aandeel politieke ambtsdragers dat te maken kreeg met agressie en geweld is toegenomen onder alle politieke functies bij gemeenten. Burgemeesters en wethouders (respectievelijk 50% en 46%) hadden het afgelopen jaar meer te maken met agressie en geweld dan raadsleden (33%). Vooral bij wethouders en raadsleden is sinds 2014 sprake van een trendmatige toename. Bij burgemeesters zijn er meer fluctuaties. Burgemeesters werden in vergelijking met 2018 weliswaar vaker geconfronteerd met agressie en geweld, maar het percentage zit nog onder het niveau van 2016. Een van de verklaringen voor de sterke stijging in 2016 was destijds de vluchtelingencrisis en de maatschappelijke spanningen die daarmee samenhingen.

Figuur 2.3 – Ervaring met agressie en geweld naar politieke functie bij gemeenten

Basis: alle gemeentelijke ambtsdragers (n=2.673)

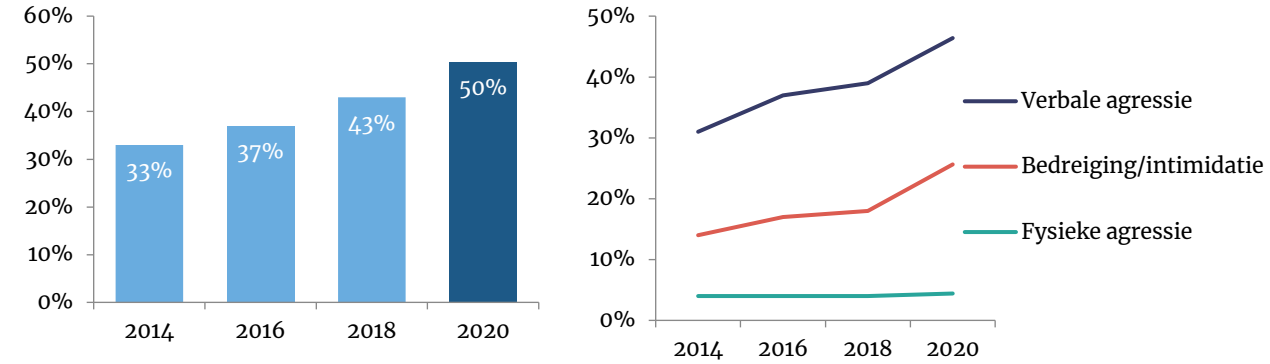


Politieke ambtsdragers vaker getuige van agressie en geweld tegen collega-ambtsdragers

De mate waarin politieke ambtsdragers bij collega-ambtsdragers vormen van agressie en geweld waarnemen, neemt sinds 2014 gestaag toe (figuur 2.4). Inmiddels is de helft van de politieke ambtsdragers in het afgelopen jaar getuige geweest van een vorm van agressie of geweld tegenover een collega-ambtsdrager. Deze stijging doet zich vooral voor rond incidenten van verbale agressie en in mindere mate bij bedreiging of intimidatie. Fysieke agressie tegenover collega-ambtsdragers wordt in ongeveer gelijke mate waargenomen als bij de vorige metingen.

Figuur 2.4 – Getuige van agressie en geweld tegen collega-ambtsdragers in de afgelopen twaalf maanden

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)



2.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten

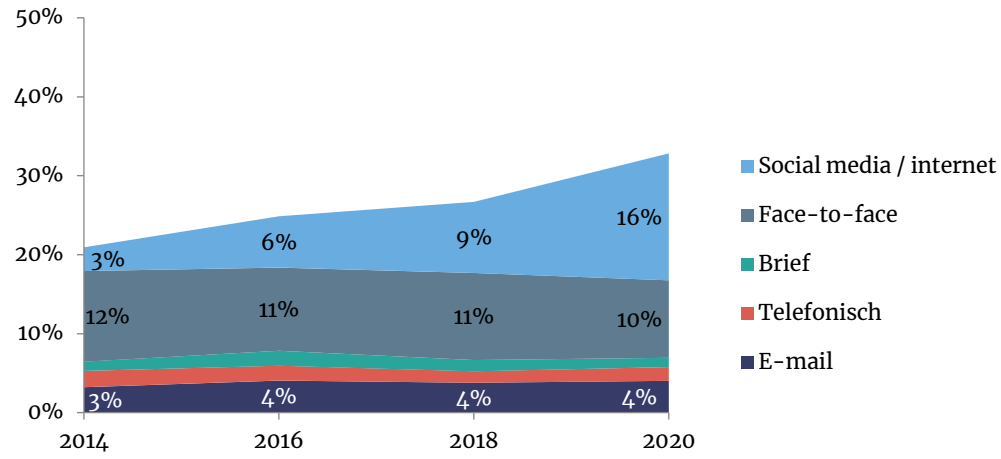
Om inzicht te krijgen in de aard, uitingsvorm en ernst van de incidenten is aan politieke ambtsdragers die het afgelopen jaar te maken hadden met agressie en geweld, een aantal vragen gesteld over het meest recente incident.

Uitingen van agressie en geweld voor het eerst vaker via sociale media dan via persoonlijk contact

Er is een duidelijke trend dat politieke ambtsdragers vaker te maken krijgen met agressie en geweld via sociale media: van 3 procent in 2014 tot 16 procent in 2020 (figuur 2.5). Bijna de helft van de incidenten is via sociale media of internet geuit. Tegelijkertijd zien we dat het aandeel face-to-face licht is gedaald (van 12% naar 10% van alle politieke ambtsdragers). De frequentie van de overige uitingsvormen zoals via een brief, e-mail of telefonisch zijn de afgelopen jaren stabiel gebleven.

Figuur 2.5 – Uitingsvorm (kanaal) van meest recente incident

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.002)[5]



[5] *Het aantal deelnemers is hier lager vanwege item-non-respons. Zie de onderzoeksverantwoording in de bijlage.*

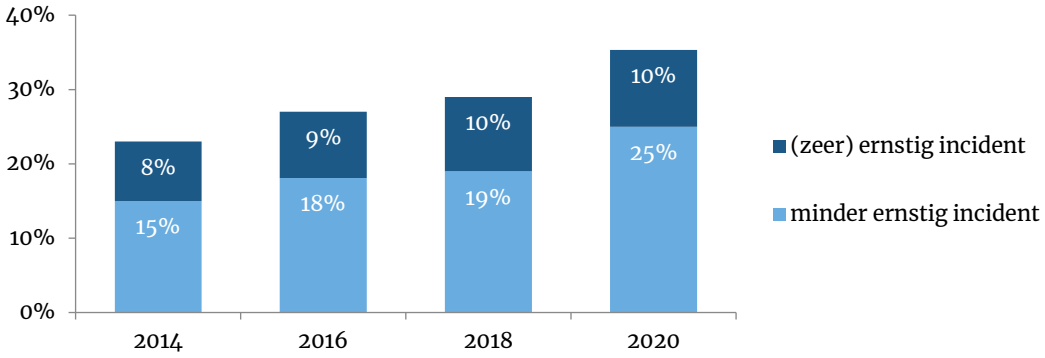
Met name ‘minder ernstige’ incidenten nemen toe

De stijging van het aandeel politieke ambtsdragers dat te maken heeft gehad met agressie of geweld is vooral toe te schrijven aan een toename van het aantal ‘minder ernstige’ incidenten, zoals ervaren door de betrokkenen zelf. Uitgaande van het meest recente incident zijn zeven op de tien incidenten (71%) als ‘minder ernstig’ beoordeeld, dat wil zeggen een score van 1, 2, 3 of 4 op een schaal van niet ernstig (1) tot zeer ernstig (7). Dat is een toename ten opzichte van 2014, toen 67 procent van de incidenten als ‘minder ernstig’ werd gezien.

Omgerekend heeft een kwart van alle politieke ambtsdragers in de afgelopen 12 maanden te maken gehad met een als ‘minder ernstig’ ervaren incident. Een op de tien had te maken met een incident dat als (zeer) ernstig is ervaren (figuur 2.6).

Figuur 2.6 – Ernst van meest recente incident

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.002)



Zeven op de tien politieke ambtsdragers (72%) die werden geconfronteerd met fysieke agressie hebben het incident als (zeer) ernstig ervaren. Bij bedreiging en intimidatie beoordeelt ruim de helft (56%) het voorval als (zeer) ernstig en bij verbale agressie is dit ongeveer een kwart (23%).

Vormen van agressie en geweld die zijn geuit via sociale media worden door de politieke ambtsdragers als het minst ernstig gezien. Van de incidenten die via sociale media hebben plaatsgevonden, is 23 procent als (zeer) ernstig beoordeeld. Van de incidenten die telefonisch hebben plaatsgevonden, is 43 procent als (zeer) ernstig ervaren, het hoogst van alle contactkanalen (afgezien van fysieke agressie, dat zeer weinig voorkomt).

In de helft van de gevallen is de agressie gericht op een politieke ambtsdrager als vertegenwoordiger of onderdeel van de organisatie. Ook komt het relatief vaak voor dat een politieke ambtsdrager agressief of gewelddadig wordt benaderd, omdat hij of zij een specifieke groep vertegenwoordigt, onder meer op grond van geslacht, politieke gezindheid, migratieachtergrond of seksuele voorkeur (tabel 2.3). In de meeste gevallen is de agressie gericht op de politieke ambtsdrager zelf en/of zijn collega-ambtsdragers (tabel 2.4).

Tabel 2.3 – Richtpunt van agressie

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.057)[6]

	Totaal (n=1.057)	**Gemeenten** (n=929)	**Provincies** (n=85)	**Waterschappen** (n=43)
Op mij persoonlijk of mijn familie / vrienden	19%	19%	19%	19%
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van de organisatie	49%	50%	27%	58%
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van een specifieke groep*	28%	26%	48%	23%
Op mijn bezittingen of die van familie / vrienden**	1%	1%	0%	0%
Anders	4%	4%	6%	0%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

* Bijvoorbeeld op basis van geslacht, politieke partij, etniciteit, seksuele voorkeur. ** Denk aan bekladding of vernieling.

Tabel 2.4 – Richtpunt van agressie

Basis: politieke ambtsdragers die te maken hadden met persoonlijke, groepsgerichte of organisatiegerichte agressie (n=1.010)[7]

(meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal (n=1.010)	**Gemeenten** (n=887)	**Provincies** (n=80)	**Waterschappen** (n=43)
Mijzelf	86%	85%	88%	91%
Mijn partner / kinderen	5%	5%	4%	5%
Mijn familie (buiten het gezin)	1%	1%	3%	0%
Mijn vrienden / kennissen	1%	1%	0%	2%
Mijn buren	0%	0%	0%	0%
Mijn collega-ambtsdragers	24%	23%	30%	21%
Iemand anders	6%	6%	4%	5%

[6] *Deze vraag is in 2020 voor het eerst gesteld, waardoor er geen vergelijking met eerdere jaren mogelijk is.*
[7] *Exclusief degenen bij wie de agressie was gericht op bezittingen en de categorie 'anders'.*

Verbale agressie en negatieve of discriminerende opmerkingen zijn veelal een uiting van ongenoegen, frustratie of oplopende emoties, terwijl bedreiging en intimidatie vaker doelbewust (instrumenteel) worden gebruikt (tabel 2.5). In het overgrote deel van de incidenten zijn burgers de agressor. In vijftien procent van de gevallen is de dader onbekend (tabel 2.6).

Tabel 2.5 – Oorsprong van agressie, naar type agressie

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.047)

	Totaal (n=1.047)[8]	**Verbale agressie** (n=574)	**Bedreiging / intimidatie** (n=200)	**Negatieve / discriminerende opmerkingen** (n=255)
vooral een uiting van ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie, zonder specifiek gericht te zijn op u als een persoon	35%	40%	20%	39%
vooral een uiting van oplopende emoties c.q. frustratie	34%	37%	26%	35%
vooral een uiting van ongerichte, onvoorspelbare agressie door personen met verward gedrag en/of verslaafde personen	4%	4%	5%	2%
bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken	20%	15%	40%	17%
anders	4%	3%	7%	5%
weet ik niet	2%	1%	2%	2%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**39%**

Tabel 2.6 – Type dader, naar type agressie

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.046)

(meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal (n=1.046)[9]	**Verbale agressie** (n=573)	**Bedreiging / intimidatie** (n=200)	**Negatieve / discriminerende opmerkingen** (n=255)
Dader is onbekend	15%	13%	19%	15%
Burger (geen ondernemer)	67%	71%	52%	71%
Ondernemer	9%	10%	10%	7%
Persoon (vermoedelijk) betrokken bij georganiseerde misdaad en/of ondermijning	2%	1%	6%	2%
Iemand anders	10%	8%	19%	9%

[8] *Inclusief overige vormen van agressie (niet weergegeven).*
[9] *Idem.*

2.3 Bespreken, aangifte en registratie

Twee derde van de betrokkenen bespreekt incident

Ruim twee op de drie politieke ambtsdragers (68%) die werden geconfronteerd met agressie of geweld hebben het incident met anderen besproken. Door een wijziging in de vraagstelling zijn de resultaten niet een-op-een te vergelijken met eerdere jaren.[10] Provinciale ambtsdragers bespreken incidenten minder vaak dan hun collega's in gemeenten en waterschappen. Binnen gemeenten bespreken burgemeesters incidenten vaker dan wethouders en raadsleden.[11]

Tabel 2.7 – Bespreken van incidenten naar bestuurslaag

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.042)[12]

	2014	2016	2018	2020	Besproken met[13]:
Gemeenten	50%	55%	51%	69%	Fractievoorzitter/fractiegenoten (38%), burgemeester (27%), collega-ambtsdrager(s) (23%), griffier (17%),
Provincies	34%	32%	33%	59%	Fractievoorzitter (39%), collega-ambtsdrager(s) (15%), commissaris van de Koning (11%), griffier (11%)
Waterschappen	38%	50%	35%	71%	Dijkgraaf/watergraaf (36%), collega-ambtsdrager(s) (31%), fractievoorzitter/fractiegenoten (31%), secretaris-directeur (21%), politieke partij/bestuurdersvereniging partij (14%)

Het bespreken hangt samen met de aard van het incident. Ruim zes op de tien politieke ambtsdragers (63%) die te maken hadden met verbale agressie hebben het incident besproken. Incidenten waarbij sprake was van bedreiging/intimidatie of fysieke agressie worden in (bijna) alle gevallen besproken (respectievelijk 91% en 100%). Een vergelijkbaar beeld is te zien in relatie tot de ernst van een incident. Degenen die het voorval als (zeer) ernstig hebben ervaren, bespreken in negen van de tien gevallen het incident. Minder ernstige incidenten worden minder frequent besproken, namelijk in zes op de tien gevallen.

Tabel 2.8 – Top 3 redenen om incident niet te bespreken (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die een incident niet hebben besproken (n=320)

	Belangrijkste reden	Tweede reden	Derde reden
2016	Niet ernstig genoeg (58%)	Hoort bij de functie (44%)	Niet aan gedacht (12%)
2018	Niet ernstig genoeg (57%)	Hoort bij de functie (30%)	Niet aan gedacht (12%)
2020	Niet ernstig genoeg (63%)	Hoort bij de functie (31%)	Wordt niets mee gedaan (11%)

79%

79% van de melders is (zeer) positief over de wijze waarop men het incident met anderen kon bespreken, 16 procent heeft hier geen uitgesproken mening over en 5 procent is ontevreden. In 2018 was 80 procent positief.

[10] *In 2018 was sprake van een getrapte vraagstelling getrapt (Heeft u het meest recente incident besproken dan wel er een melding van gedaan? (ja/nee) Zo ja, bij wie heeft u het incident gemeld of besproken? In 2020 zijn deze vragen ineengeschoven.*
[11] *Van de burgemeesters heeft 92% het incident besproken, van de wethouders 77% en van de raadsleden 66%.*
[12] *Door een wijziging in de vraagstelling zijn de resultaten niet een-op-een te vergelijken met eerdere jaren. Zie voetnoot 10.*
[13] *Alle antwoordcategorieën die door meer dan 10 procent van de respondenten zijn beantwoord, worden in deze tabel genoemd.*

Percentage aangiften hangt samen met het type incident

Bij minder dan één op de tien incidenten (8%) wordt aangifte gedaan; in de meeste gevallen door de betrokkene zelf en anders door de organisatie. Het percentage incidenten waarvan aangifte wordt gedaan, is in de afgelopen jaren gedaald. Dit hangt mede samen met de toename van de relatief minder ernstige incidenten. Het percentage aangiften bij minder ernstige incidenten was al laag, maar is sinds 2014 bijna gehalveerd (van 7% naar 4%).
Van bedreiging of intimidatie wordt in twee op de tien gevallen aangifte gedaan. Het percentage aangiften bij verbale agressie is met 4 procent stabiel (tabel 2.9). Van negatieve of discriminerende opmerkingen wordt in 3 procent van de gevallen aangifte gedaan (niet in tabel).[14]

Tabel 2.9 – Percentage aangiften naar type incident (% aangifte gedaan)[15]

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.037)

	2014	2016	2018	2020
Bedreiging/intimidatie	23%	36%	20%	21%
Verbale agressie	4%	4%	4%	4%
- *Via sociale media*	2%	3%	4%	3%
- *Face-to-face*	2%	2%	2%	3%
- *Overig*	9%	7%	7%	9%
Perceptie van ernst incident				
Ernstig	26%	28%	18%	19%
Minder ernstig	7%	7%	4%	3%
Totaal*	**13%**	**13%**	**9%**	**8%**

* Inclusief fysieke agressie, seksuele intimidatie en negatieve/discriminerende opmerkingen (in 2014 en 2020).

Percentage aangiften bij waterschappen het hoogst

Twaalf procent van de incidenten onder politieke ambtsdragers bij waterschappen leidde in 2020 tot een aangifte. In alle gevallen gebeurde dat door de organisatie (tabel 2.10). Negen procent van de politieke ambtsdragers bij provincies deed aangifte van het incident: bij 2 procent gebeurde dat door de betrokkene zelf en in 7 procent van de gevallen gebeurde dat door de organisatie. Bij gemeenten is de aangiftebereidheid 7 procent. In vier op de tien gevallen deed de organisatie namens de betrokken ambtsdrager aangifte.

Tabel 2.10 – Percentage betrokkenen dat aangifte heeft gedaan (zelf of de organisatie)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.037)

	Totaal				Aangifte door betrokkene				Aangifte door organisatie			
	2014	2016	2018	2020	2014	2016	2018	2020	2014	2016	2018	2020
Gemeenten (n=911)	14%	16%	9%	7%	11%	9%	6%	5%	3%	7%	3%	3%
Provincies (n=85)	6%	5%	5%	9%	3%	4%	3%	2%	3%	1%	3%	7%
Waterschappen (n=41)	7%	0%	0%	12%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%

NB: er kunnen verschillen ontstaan door afronding.

[14] *Deze categorie was niet opgenomen in de vragenlijst van 2016 en 2018. In 2014 betrof het een beperkt aantal waarnemingen (n=21), waardoor er geen vergelijking in de tijd mogelijk is.*
[15] *Cijfer over aangiftebereidheid fysieke agressie en seksuele intimidatie niet weergegeven vanwege het geringe aantal waarnemingen (n<20).*

De belangrijkste reden om geen aangifte te doen, is dat de incidenten in de ogen van de betrokkene niet ernstig genoeg zijn. Andere redenen zijn dat het incident bij de functie hoort of dat er niets mee wordt gedaan. De belangrijkste redenen om wel of geen aangifte te doen verschillen niet of nauwelijks met de eerdere metingen (tabel 2.11).

Tabel 2.11 – Top 3 redenen om geen aangifte te doen (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die geen aangifte hebben gedaan (n=950)

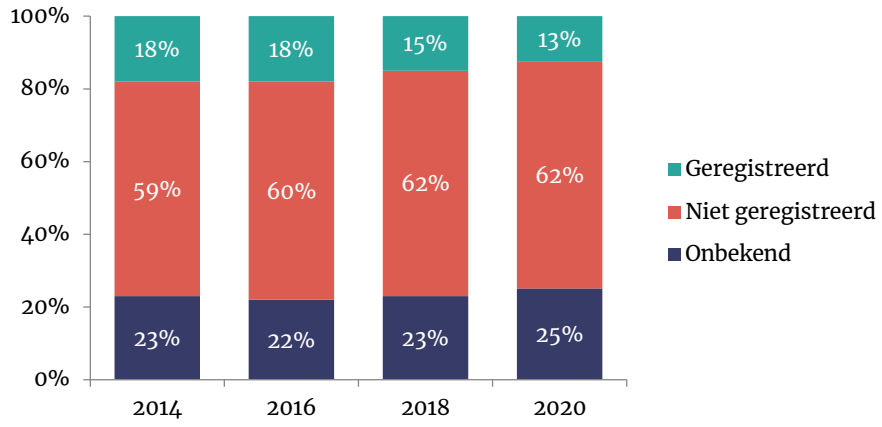
	Belangrijkste reden	Tweede reden	Derde reden
2014	Niet ernstig genoeg (56%)	Hoort bij de functie (24%)	Ter plekke opgelost (10%)
2016	Niet ernstig genoeg (59%)	Hoort bij de functie (28%)	Ter plekke opgelost / wordt niets mee gedaan (9%)
2018	Niet ernstig genoeg (60%)	Hoort bij de functie (22%)	Ter plekke opgelost / wordt niets mee gedaan (8%)
2020	Niet ernstig genoeg (61%)	Hoort bij de functie (24%)	Wordt niets mee gedaan (9%)

Meeste incidenten worden niet geregistreerd

Een beperkt deel van de incidenten wordt geregistreerd door de organisatie: één op de zeven betrokkenen (13%) meent met zekerheid te kunnen zeggen dat dit is gedaan. Het percentage incidenten dat wordt geregistreerd is in de afgelopen jaren licht afgenomen (figuur 2.7).
De verklaring ligt voor een belangrijk deel in de toename van het aantal ‘lichtere’ incidenten waarvan de registratiegraad sinds 2014 is afgenomen (tabel 2.12). Uitgaande van het meest recente incident, geven politieke ambtsdragers die zijn geconfronteerd met bedreiging/intimidatie (24%) vaker aan dat de incidenten door de organisatie geregistreerd worden dan degenen die te maken hadden verbale agressie (9%).

Figuur 2.7 – Registratie incident door organisatie volgens betrokkenen (totaal decentraal bestuur)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.034)



Tabel 2.12 – Registratie incident door organisatie volgens betrokkenen (% geregistreerd)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.034)

	2014	2016	2018	2020
Bedreiging / intimidatie	26%	35%	30%	24%
Verbale agressie	14%	11%	9%	9%
- *Via sociale media*	12%	6%	7%	7%
- *Face-to-face*	2%	9%	6%	7%
- *Overig*	19%	18%	17%	17%
Perceptie van ernst incident				
Ernstig	27%	30%	25%	24%
Minder ernstig	13%	12%	9%	8%
Totaal	**18%**	**18%**	**15%**	**13%**

Ongeveer een op de vijf betrokkenen bij waterschappen geeft aan dat het incident is geregistreerd door de organisatie. Onder politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies ligt dit percentage lager. Bij gemeenten en provincies is sprake van een (licht) dalende registratiegraad, bij waterschappen is er sinds 2018 een duidelijke toename te zien (tabel 2.13).

Tabel 2.13 – Registratie incident door organisatie volgens betrokkenen (% geregistreerd)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.034)

	2014	2016	2018	2020
Gemeenten (n=909)	19%	20%	15%	13%
Provincies (n=85)	14%	12%	9%	9%
Waterschappen (n=40)	10%	7%	5%	20%

2.4 Nadelige gevolgen

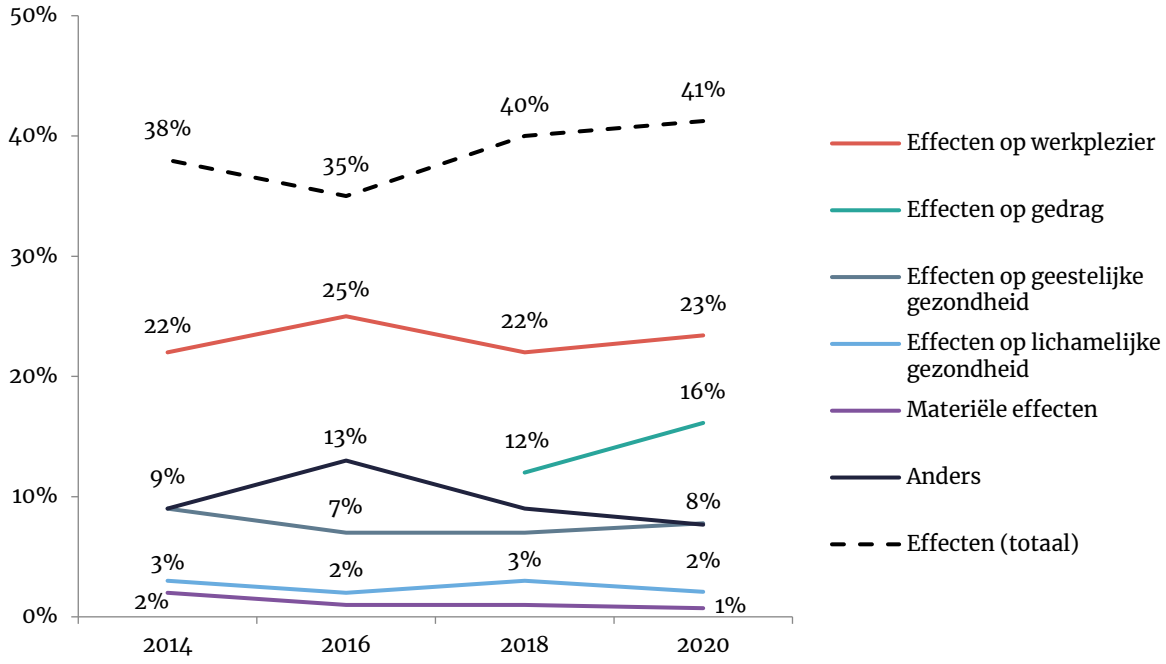
Vier op de tien betrokkenen ervaren nadelige gevolgen

Vier op de tien politieke ambtsdragers die te maken hadden met externe agressie of geweld, hebben hiervan nadelige effecten ervaren. Dit is omgerekend 15 procent van alle politieke ambtsdragers. De mate waarin betrokkenen negatieve gevolgen hebben ondervonden van het incident is sinds 2016 licht toegenomen. De meerderheid (59%) zegt geen effecten te hebben ondervonden.

Het meest genoemde negatieve effect betreft een afname van het werkplezier. Dit geldt voor bijna een kwart van de betrokkenen (23%). Zestien procent geeft aan dat het incident van invloed is geweest op het eigen gedrag (zij zijn bijvoorbeeld voorzichtiger geworden en gaan anders om met burgers), wat is toegenomen in vergelijking met 2018.[16] Acht procent kreeg klachten in relatie tot zijn of haar geestelijke gezondheid. Fysieke klachten en materiële effecten komen minder voor. Afgezien van de impact op het gedrag zijn er geen noemenswaardige verschillen ten opzichte van de eerdere jaren.

Figuur 2.8 – Effecten op betrokkenen (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.043)



[16] *De toename van 12% naar 16% is, rekening houdend met het aantal slachtoffers, significant (z=2,32; P=0,02).*

Aard en ernst incident van invloed op nadelige gevolgen

De ernst van het incident is van invloed op het wel of niet ervaren van negatieve gevolgen. Ruim twee op de drie politieke ambtsdragers die te maken hebben gehad met een ernstig incident, hebben hiervan negatieve gevolgen ondervonden. Binnen deze groep is het incident vooral van invloed op het werkplezier (37%), het eigen gedrag (29%) en de geestelijke gezondheid (19%).

Een vergelijkbaar beeld is te zien in relatie tot de aard van het incident. Uitgaande van het meest recente incident ervaren politieke ambtsdragers die geconfronteerd werden met fysieke agressie of bedreiging/intimidatie relatief vaker negatieve effecten (respectievelijk 52% en 57%) dan collega-ambtsdragers die te maken hadden met verbale agressie (37%).

2.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie

Meerderheid betrokkenen heeft geen behoefte aan nazorg

Bijna driekwart (73%) van de betrokkenen geeft aan naar aanleiding van het incident geen nazorg te hebben ontvangen, maar dat dit ook niet nodig was. Een op de zes betrokkenen zegt dat er voldoende nazorg is geweest. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2018. Volgens acht procent is er niet of nauwelijks op het incident gereageerd. In drie procent van de gevallen was de nazorg niet voldoende (tabel 2.14).

Tabel 2.14 – Nazorg naar aanleiding van meest recent incident[17]

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.027)

	2014	2016	2018	2020
Er is voldoende nazorg geweest	10%	11%	9%	16%
Er is nazorg geweest, maar die was onvoldoende	2%	1%	2%	3%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	10%	8%	10%	8%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	78%	79%	79%	73%

Aard en ernst incident van invloed op behoefte aan nazorg

Of men behoefte aan nazorg heeft, is mede afhankelijk van de aard en ernst van het incident. Degenen die te maken hadden met minder ernstige incidenten geven vaker aan (84%) dat er geen nazorg nodig was dan politieke ambtsdragers die een ernstig incident hebben ondervonden (45%). De groep die het incident als ernstig beoordeelde, geeft vaker aan nazorg te hebben ontvangen (tabel 2.15). Volgens een op de zes politieke ambtsdragers die een ernstig incident hebben meegemaakt, is er niet of nauwelijks op het incident gereageerd.
Een vergelijkbaar beeld is te zien bij de aard van het incident. Politieke ambtsdragers die te maken hadden met verbale agressie geven vaker aan dat er geen nazorg nodig was (81%) dan collega-ambtsdragers die zijn bedreigd of geïntimideerd (49%) of fysiek zijn belaagd (36%).

[17] *De vraag is in 2020 iets breder gesteld dan alleen nazorg: Heeft u begeleiding/nazorg ontvangen of is er op een andere manier aandacht besteed aan het incident?*

Tabel 2.15 – Nazorg naar aanleiding van meest recent incident, naar ernst van incident (schaal van 1-7)

	Minder ernstig (1-4) (n=725)	Ernstig (5-7) (n=302)	Totaal (n=1.027)
Er is voldoende nazorg geweest	11%	30%	16%
Er is nazorg geweest, maar die was onvoldoende	1%	9%	3%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	4%	16%	8%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	84%	45%	73%

Politieke ambtsdragers meer tevreden over nazorg bij incidenten

De meerderheid van de politieke ambtsdragers (79%) vindt dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld. Dit cijfer betreft alle ambtsdragers, ongeacht of zij een incident hebben meegemaakt. De nazorg is volgens zes op de tien ambtsdragers goed geregeld, een stijging in vergelijking met 2018 (tabel 2.16). Bij waterschappen is men het meest tevreden over de nazorg, gevolgd door gemeenten en provincies (tabel 2.17).

Tabel 2.16 – Reactie en nazorg bij incidenten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[18], percentage (helemaal) mee eens met stelling[19]

	2016	2018	2020
De organisatie reageert adequaat op incidenten	76%	73%	79%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	61%	54%	63%

Tabel 2.17 – Reactie en nazorg bij incidenten, naar bestuurslaag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[20], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Totaal		Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
De organisatie reageert adequaat op incidenten	73%	79%	73%	79%	73%	73%	77%	83%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	54%	63%	54%	63%	42%	52%	66%	71%

Van de politieke ambtsdragers die een incident hebben meegemaakt, vindt 60 procent dat de nazorg door de organisatie goed is geregeld. Van degenen die hebben aangegeven daadwerkelijk nazorg/begeleiding te hebben ontvangen na een incident, vindt 68 procent de nazorg goed geregeld.

Wanneer gekeken wordt naar de verschillende functies binnen de gemeente valt op dat raadsleden minder vaak tevreden zijn over de reactie op incidenten en de nazorg dan wethouders en burgemeesters (tabel 2.18).

[18] *Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten.*
[19] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2014.*
[20] *Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten.*

Tabel 2.18 – Reactie en nazorg bij incidenten, naar gemeentefunctie

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt), percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Gemeenten		Burgemeesters		Wethouders		Raadsleden	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
De organisatie reageert adequaat op incidenten	73%	79%	87%	87%	84%	90%	70%	76%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	54%	63%	81%	74%	69%	77%	49%	59%

Meerderheid vindt dat organisatie zich voldoende inzet om incidenten te voorkomen

Ruim zeven op de tien politieke ambtsdragers zijn van mening dat de organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen. Bij waterschappen ligt dit percentage hoger dan bij gemeenten en provincies. Gemiddeld een derde van de politieke ambtsdragers geeft aan dat zij voldoende voorlichting of training hebben gehad over de omgang met agressie en geweld door burgers. Negen op de tien politieke ambtsdragers weten wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is. In acht op de tien gevallen weten zij wanneer ze aangifte of een melding moeten doen van een incident.

Tabel 2.19 – Houding t.a.v. preventie, voorlichting en training

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[21], percentage (helemaal) mee eens met stelling[22]

	2016	2018	2020
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	76%	69%	73%
Heeft voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	33%	29%	33%

Tabel 2.20 – Houding t.a.v. preventie, voorlichting en training

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[23], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	68%	73%	63%	70%	80%	83%
Heeft voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	30%	33%	24%	27%	27%	34%
Weet wanneer gedrag van burgers acceptabele grens overgaat	-	90%	-	91%	-	90%
Weet wanneer aangifte of melding te doen van incident	-	82%	-	81%	-	84%

[21] *Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten.*
[22] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2014.*
[23] *De stellingen 'Ik weet wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is' en 'Ik weet wanneer ik aangifte of een melding moet doen van een incident' zijn nieuw in de vragenlijst van 2020. Een vergelijking met eerdere metingen is daarom niet mogelijk.*

In vergelijking met burgemeesters zijn wethouders en raadsleden aanzienlijk minder te spreken over de mate waarin zij voorlichting en training hebben gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers. Verder zijn raadsleden minder positief over de rol van de gemeente in het voorkomen van agressie en geweld door burgers in vergelijking met burgemeesters en wethouders.

Tabel 2.21 – Houding t.a.v. preventie, voorlichting en training, naar gemeentefunctie

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[24], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Gemeenten		Burgemeesters		Wethouders		Raadsleden	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	68%	73%	83%	83%	75%	87%	73%	70%
Heeft voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	30%	33%	65%	66%	54%	39%	27%	31%
Weet wanneer gedrag van burgers acceptabele grens overgaat	-	90%	-	97%	-	90%	-	90%
Weet wanneer aangifte of melding te doen van incident	-	82%	-	95%	-	77%	-	82%

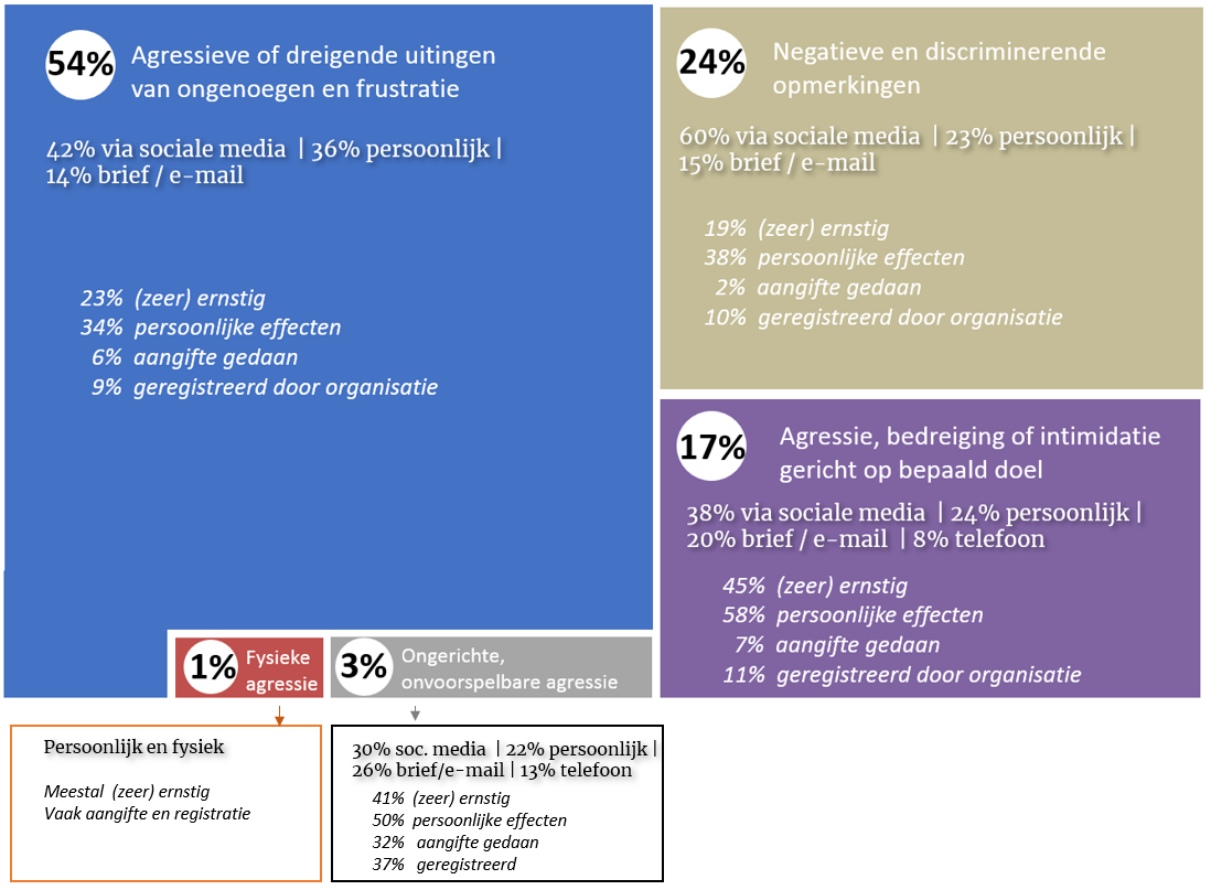
[24] *De stellingen 'Ik weet wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is' en 'Ik weet wanneer ik aangifte of een melding moet doen van een incident' zijn nieuw in de vragenlijst van 2020. Een vergelijking met eerdere metingen is daarom niet mogelijk..*

2.6 Typologie van incidenten

In de voorgaande paragrafen is een indruk gegeven van de diversiteit van externe agressie tegen politieke ambtsdragers aan de hand van uiteenlopende kenmerken van het incident en de gevolgen die het had voor de betrokkenen. Om hiervan een wat compacter overzicht te geven is een typologie van incidenten opgesteld op basis van de aard, de uitingsvorm en ernst (figuur 2.9).

Figuur 2.9 – Typologie van incidenten naar aard, uitingsvorm en ernst

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.083)



Agressieve of dreigende uitingen van ongenoegen en frustratie

Dit is de meest voorkomende vorm van agressie tegenover politieke ambtsdragers. Iets meer dan de helft van alle incidenten (54%) is als een agressieve of dreigende uiting van ongenoegen en frustratie te typeren. De oorsprong van dit type gedrag ligt veelal in een specifieke situatie. Oplopende emoties en eventuele frustraties monden uit in verbale agressie, zoals schelden, maar deze agressie kan ook een dreigende toon aannemen. Het is gericht op de persoon zelf of op de organisatie waarvan de ambtsdrager het gezicht is. Iets minder dan de helft van de uitingen verloopt via sociale media, maar een aanzienlijk deel van de gevallen vindt ook in persoonlijk contact plaats. In het merendeel van de gevallen ervaren betrokkenen het incident als minder ernstig en slechts in een klein deel leidt het tot aangifte of registratie.

Negatieve en discriminerende opmerkingen

Dit type uitingen vormt tezamen bijna een kwart van alle incidenten. Negatieve en discriminerende opmerkingen worden vooral gemaakt via sociale media, maar ook via persoonlijke contacten of door het schrijven van brieven of e-mails. De opmerkingen hebben weliswaar negatieve effecten op de betreffende politieke ambtsdrager, zoals verminderd werkplezier, maar leiden zelden tot een aangifte of registratie. Naar verhouding hebben vrouwelijke ambtsdragers hiermee in iets sterkere mate te maken dan hun mannelijke collega's.

Agressie, bedreiging of intimidatie met een bepaald doel

Het komt voor dat agressie, bedreiging of intimidatie wordt ingezet als middel met een bepaald doel. Deze zogeheten instrumentele agressie is bijvoorbeeld bedoeld om iets voor elkaar te krijgen of de besluitvorming te beïnvloeden. Dat wordt geprobeerd met algemene dreigende taal, maar ook als concrete uiting om de bestuurder of diens naasten wat aan te doen. We zien hier relatief veel gebruik van telefoon, brieven en e-mail. Meer dan bij de andere vormen van agressie en geweld heeft de (vermoedelijke) dader banden met het criminele circuit. Deze vorm van agressie en intimidatie wordt relatief vaak - zeker als er een expliciete dreiging wordt uitgesproken - als (zeer) ernstig ervaren. Toch wordt in deel van de gevallen geen aangifte gedaan, omdat de intimidatie zo subtiel is, dat het lastig is een strafbaar feit te kunnen benoemen.

Fysieke agressie

Gevallen van fysiek geweld komen slechts in zeer beperkte mate voor. Het kan gaan om slaan, duwen, spugen, vastgrijpen, verwonden of het gooien met of vernielen van voorwerpen. De ambtsdragers die dit overkomt, beoordelen het incident meestal als (zeer) ernstig. In de enkele gevallen dat het voorkomt, wordt hiervan vrijwel altijd aangifte gedaan.

Ongerichte onvoorspelbare agressie

Deze ongerichte, onvoorspelbare vorm van agressie is veelal afkomstig van personen met verward gedrag en/of specifieke problematiek. De agressie kan vele vormen aannemen, van schelden en beledigen tot dreigend of intimiderend gedrag en fysieke bedreiging. Ook de uitingsvormen zijn uiteenlopend, maar in vergelijking met de andere vormen gebeurt het relatief vaak per brief, e-mail of telefoon. Dergelijke incidenten hebben doorgaans nadelige gevolgen voor de politieke ambtsdrager die het doelwit is en leiden in veel gevallen tot registratie en aangifte.

2.7 Invloed op besluitvorming

Politieke ambtsdragers hebben er in vergelijking met 2018 minder vertrouwen in dat collega's hun standpunten niet laten beïnvloeden door agressie en geweld (tabel 2.22). Met name bij provincies en waterschappen is een afname van het vertrouwen te zien, ook als dat over een langere periode wordt bezien (tabel 2.23).
Acht procent van de politieke ambtsdragers zegt dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de eigen beslissingen beïnvloedt. Ruim zeven op de tien ambtsdragers zeggen dat het bestuur de rug recht houdt bij bestuurlijke beslissingen rond handhaving, ook als dat een risico op bedreigingen met zich meebrengt. Dit is volgens politieke ambtsdragers bij gemeenten en waterschappen vaker het geval dan bij provincies. Zes procent van de politieke ambtsdragers geeft aan wel eens te hebben overwogen om te stoppen met het uitvoeren van zijn of haar functie doordat hij of zij te maken had met agressie en geweld.

Tabel 2.22 – Perceptie van invloed agressie en geweld op besluiten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[25], percentage (helemaal) mee eens met stelling[26]

	2016	2018	2020
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen	6%	6%	8%
Bij beslissingen over handhaving houdt bestuur rug recht, ook als risico op bedreigingen meebrengt	75%	74%	72%
Het komt voor dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld	24%	14%	22%
Ik heb wel eens overwogen om te stoppen als politieke ambtsdrager doordat ik te maken had met agressie en geweld*	-	-	6%

* Stelling nieuw in 2020.

Tabel 2.23 – Perceptie van invloed agressie en geweld op besluiten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[27], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Gemeenten			Provincies			Waterschappen		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020	2016	2018	2020
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen	6%	6%	8%	5%	3%	5%	6%	6%	7%
Bij beslissingen over handhaving houdt bestuur rug recht, ook als risico op bedreigingen meebrengt	76%	74%	73%	69%	76%	64%	69%	80%	76%
Het komt voor dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld	24%	15%	21%	36%	14%	44%	11%	8%	20%
Ik heb wel eens overwogen om te stoppen als politieke ambtsdrager doordat ik te maken had met agressie en geweld*	-	-	6%	-	-	8%	-	-	3%

* Stelling nieuw in 2020.

[25] *Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten. De stelling 'Ik heb wel eens overwogen om te stoppen als politieke ambtsdrager doordat ik te maken had met agressie en geweld' is voor het eerst gesteld in de vragenlijst van 2020. Een vergelijking met eerdere metingen is daarom niet mogelijk.*
[26] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn data van 2014 niet beschikbaar.*
[27] *Zie voetnoot 25.*

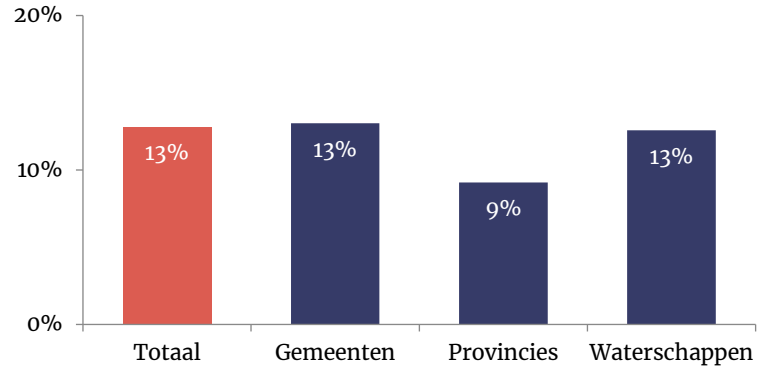
2.8 Intern ongewenst gedrag

Naast uitingen van agressie en geweld van burgers, ondernemers en andere personen van buiten de organisatie, kunnen politieke ambtsdragers ook te maken krijgen met ongewenst gedrag vanuit de eigen organisatie en/of het bestuur. Het gaat hier om kwetsende of kleinerende opmerkingen, schelden, roddelen, iemand buitensluiten of ongelijk behandelen, bedreiging, (seksuele) intimidatie, fysieke agressie of vernieling van voorwerpen.[28]

Dertien procent van de politieke ambtsdragers heeft in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek te maken gehad met een of meer incidenten van intern ongewenst gedrag (figuur 2.10).[29] Vrouwen (20%) hebben hier twee keer zo veel mee te maken als mannen (10%). Van de raadsleden is 14 procent hiermee geconfronteerd, bij burgemeesters en wethouders is dit respectievelijk 11 en 10 procent. Omdat het aantal incidenten bij provincies en waterschappen in absolute zin laag is, wordt in deze paragraaf verder geen onderscheid gemaakt tussen de decentrale overheden.

Figuur 2.10 – Ervaringen met intern ongewenst gedrag, naar bestuurslaag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.972)[30]



Vrouwen (20%) hebben in het afgelopen jaar twee keer zo vaak te maken gehad met intern ongewenst gedrag als mannen (10%).

Incidenten

Uitgaande van het meest recente incident van intern ongewenst gedrag, was in 58 procent van de gevallen één persoon betrokken en in 37 procent meerdere personen.[31] Over het algemeen was degene die zich ongewenst gedroeg een man (81%) en in de meeste gevallen (77%) ging het om iemand in een gelijkwaardige positie ten opzichte van de politieke ambtsdrager (in hiërarchische of informele zin).
Ook bij incidenten waar meerdere personen bij betrokken waren, was in driekwart van de gevallen geen sprake van een hiërarchische relatie.

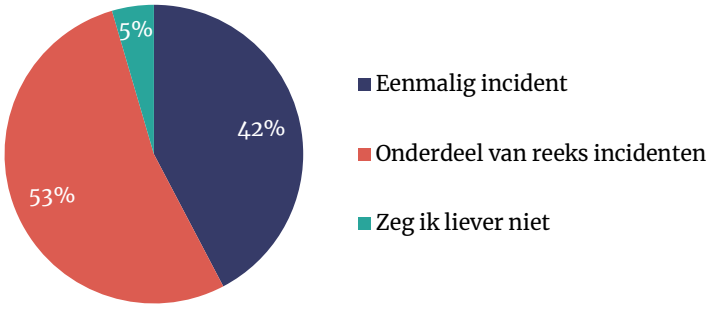
---

[28] *Deze inleiding is ook aan respondenten getoond, voordat zij de vraag over intern ongewenst gedrag kregen voorgelegd.*
[29] *Deze vragen zijn nieuw, waardoor een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk is.*
[30] *De letterlijke vraag luidde: Hoe vaak heeft u zelf in de afgelopen twaalf maanden te maken gehad met intern ongewenst gedrag?*
[31] *De overige vijf procent wist dit niet (meer) of wilde dit niet zeggen.*

Ruim de helft van de politieke ambtsdragers die te maken hadden met intern ongewenst gedrag geeft aan dat het incident onderdeel was van een reeks incidenten. Ruim vier op de tien betrokkenen hadden te maken met een eenmalig incident (figuur 2.11).

Figuur 2.11 – Frequentie incidenten van intern ongewenst gedrag

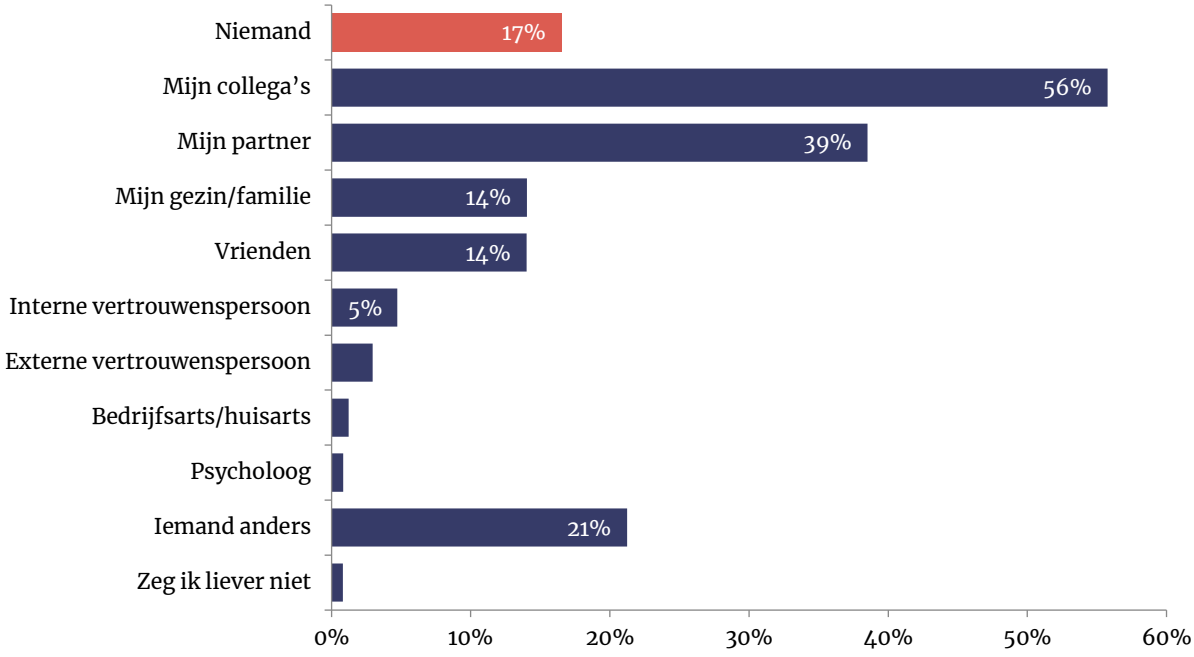
Basis: politieke ambtsdragers die intern ongewenst gedrag hebben meegemaakt (n=376)



In de meeste gevallen is er met iemand gesproken over het incident (83%). Dit betrof het vaakst de eigen collega's (56%). De incidenten worden ook in de persoonlijke levenssfeer besproken, met de partner (39%), het gezin of de familie (14%) en vrienden (14%).

Figuur 2.12 – Bespreken incidenten van intern ongewenst gedrag (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die intern ongewenst gedrag hebben meegemaakt (n=375)

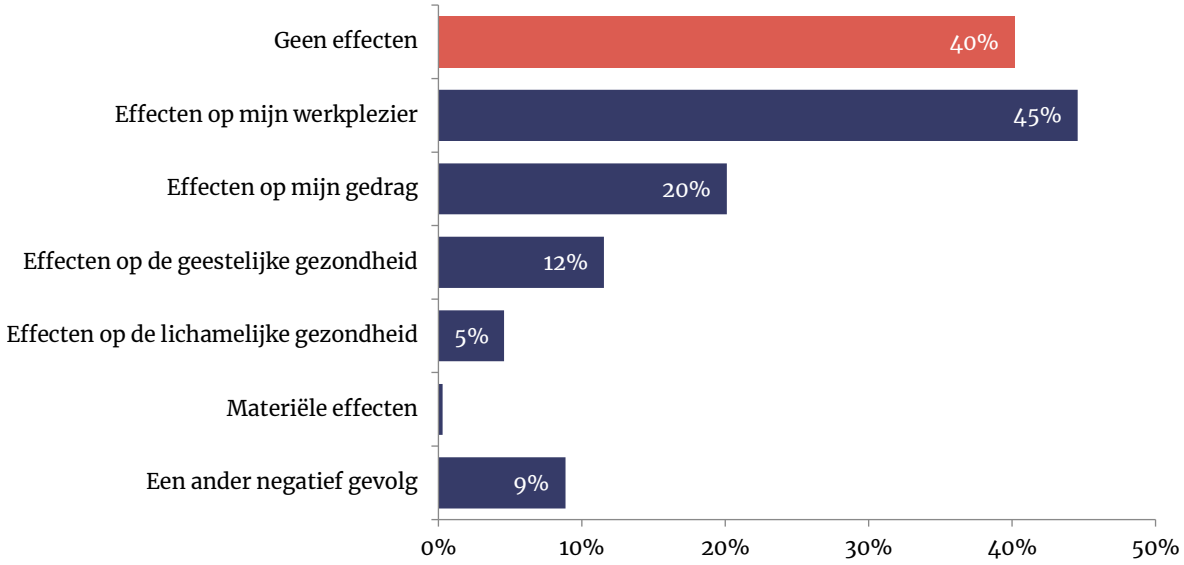


Zes op de tien betrokkenen hebben na het incident van intern ongewenst gedrag te maken gehad met nadelige gevolgen. Dit is meer dan bij de incidenten die door mensen van buiten de organisatie worden veroorzaakt (daar hadden vier op de tien betrokkenen last van nadelige effecten, zie paragraaf 2.4). Ruim vier op de tien betrokkenen (45%) zeggen dat hun werkplezier is afgenomen als gevolg van het incident. Eén op de vijf personen geeft aan dat het incident van invloed is geweest op het eigen gedrag (zij zijn bijvoorbeeld voorzichtiger geworden).

Twaalf procent kreeg klachten met betrekking tot de geestelijke gezondheid. Fysieke klachten en materiële effecten (zoals schade aan eigendom) komen in mindere mate voor (figuur 2.13).

Figuur 2.13 – Invloed van intern ongewenst gedrag (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die intern ongewenst gedrag hebben meegemaakt (n=373)



3 Beleid organisaties

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de wijze waarop organisaties in het decentraal bestuur omgaan met agressie en geweld. De uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête onder 217 organisaties in het decentraal bestuur en interviews met 36 organisaties (zie bijlage voor de onderzoeks-verantwoording).

Voordat we de resultaten van de enquête beschrijven, gaan we eerst kort in op de rechtspositie van politieke ambtsdragers en het wettelijk kader.

3.1 Rechtspositie politieke ambtsdragers

Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers kunnen een belemmering vormen voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. De Arbeidsomstandighedenwet schrijft voor dat overheidsorganisaties een veiligheidsbeleid voor hun medewerkers ontwikkelen, vaststellen en zich jaarlijks over de uitvoering daarvan verantwoorden.

Voor politieke ambtsdragers is dit minder eenduidig, aangezien zij een andere rechtspositie hebben. Dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 (zie artikel 3 AW).[32] De rechtspositie van politieke ambtsdragers is vastgelegd in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet en gedelegeerde regelgeving. In het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers zijn bepalingen opgenomen over onder meer het salaris, onkostenvergoedingen, neveninkomsten, ziekte en ontslag, scholing en bewaken en beveiligen.

3.2 Wettelijk kader

Hoewel politieke ambtsdragers geen ambtenaar zijn, maken zij net als medewerkers gebruik van de faciliteiten van hun organisatie. In die zin zijn de bepalingen ten aanzien van medewerkers ook relevant voor politieke ambtsdragers. De inspectie SZW toetst in de praktijk of (overheids-)organisaties voldoen aan de wettelijke (Arbo-) verplichtingen op het terrein van agressie en geweld. Dat doet zij aan de hand van 11 criteria die een afgeleide zijn van de richtlijnen van het programma Veilige Publieke Taak (VPT):

1 Risico-inventarisatie
2 Procedure om incidenten te melden, te registreren en te analyseren
3 Voorlichting, instructie en training over agressie en geweld aan medewerkers
4 Aanwezigheid protocol voorkomen agressie en geweld
5 Huisregels voor bezoekers en cliënten
6 Organisatorische en personele maatregelen
7 Bouwkundige en/of technische voorzieningen voor tegengaan agressie en geweld
8 Alarmsysteem met een adequate alarmprocedure
9 Regeling voor opvang, ondersteuning en nazorg na een incident
10 Regeling gericht op het aanpakken van de dader of daders
11 Periodieke evaluatie van beleid en maatregelen tegen agressie en geweld

[32] *Zie ook de (gewijzigde) Memorie van Toelichting op de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Kamerstukken II 2010-2011, 32550, nr. 6).*

3.3 Beleid t.a.v. agressie en geweld

De voorzitter van het dagelijks bestuur (DB) wordt in verreweg de meeste organisaties als eindverantwoordelijke beschouwd voor het agressie- en geweldbeleid, zowel voor het algemeen bestuur (de raad) als het dagelijks bestuur (het college).[33] Bij ruim zeven op de tien gemeenten en provincies is het beleid voor volksvertegenwoordigers en bestuurders identiek (tabel 3.1).
Bij alle geënquêteerde waterschappen is het beleid voor dagelijks en algemeen bestuur identiek.
Uit de documentanalyse komt naar voren dat het agressie- en geweldbeleid vaak niet specifiek is voor ambtsdragers, maar aansluit bij dat voor medewerkers.

Tabel 3.1 – Eindverantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van agressie en geweld

Indicator	Gemeenten (n=194)	Provincies (n=11)	Waterschappen (n=12)
Eindverantwoordelijk voor beleid t.a.v.			
Medewerkers	Gemeentesecretaris (75%), burgemeester (14%)	Provinciesecretaris (73%), gedeputeerde (18%)	Dagelijks bestuur (42%), secretaris-directeur (42%)
Leden college van B&W (GS/dagelijks bestuur)	Burgemeester (86%), gemeentesecretaris (10%)	Commissaris van de Koning (82%)	Dijkgraaf (58%), dagelijks bestuur (25%)
Leden gemeenteraad (PS/algemeen bestuur)	Burgemeester (76%), griffier (19%)	Commissaris van de Koning (73%), anders (18%)	Dijkgraaf (67%), dagelijks bestuur (17%)
Beleid			
% raad en college identiek	78%	73%	100%
% college en medewerkers identiek	47%	36%	67%

NB: Alleen bestuursorganen of functionarissen weergegeven die in minimaal 10 procent van de gevallen zijn genoemd.

Aanwezigheid organisatienorm

Gemeenten, provincies en waterschappen besteden op verschillende manieren aandacht aan de omgang met agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. De meeste gemeenten hebben een agressieprotocol of huisregels opgesteld voor de omgang met agressie en geweld door burgers. Als er specifiek beleid voor raadsleden is, is in een derde van de gemeenten een duidelijke norm voor volksvertegenwoordigers geformuleerd. Dit beeld komt overeen met eerdere jaren.[34]

Toch hebben vier op de tien gemeenten en meer dan de helft van de provincies en waterschappen geen duidelijke norm vastgelegd in een agressieprotocol of ander beleidsdocument, op basis waarvan politieke ambtsdragers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden (tabel 3.2). Als belangrijke reden voor het ontbreken van een organisatienorm, noemen organisaties dat er geen incidenten zijn voorgevallen binnen de organisatie, waardoor de aanpak van agressie en geweld geen prioriteit heeft. Een andere verklaring voor het ontbreken van specifieke beleidsstukken voor agressie en geweld, is dat organisaties dit thema hebben ondergebracht bij het integriteitsbeleid.

[33] *Vanwege de leesbaarheid is gekozen voor de terminologie van gemeenten.*
[34] *In 2016 was dit 33 procent en in 2018 31 procent.*

Tabel 3.2 – Acht onderdelen van het agressie- en geweldbeleid

Organisaties waarin betreffende maatregel is getroffen (% ja)

	Gemeenten			Provincies	Waterschappen
Maatregel	Beleid identiek (n=100)	College specifiek (n=20)	Raad specifiek (n=28)	Beleid identiek[35] (n=7)	Beleid identiek[36] (n=10)
Duidelijke norm voor PA[37]	65%	55%	29%	29%	40%
Huisregels voor burgers en andere externen	64%	50%	33%	29%	10%
Communicatie dat agressie tegen PA nooit wordt getolereerd	58%	55%	41%	14%	50%
Interne meldingsprocedure	71%	60%	52%	57%	60%
Afspraken/voorzieningen voor opvang na incident	51%	50%	41%	43%	30%
PA afgelopen 2 jaar getraind in omgang met agressie en geweld	20%	30%	15%	14%	10%
Standaard voorlichting agressie voor nieuwe PA	23%	30%	15%	29%	10%
Regels voor omgang met agressie via sociale media	19%	20%	11%	29%	10%

Normstelling

Uit de interviews blijkt dat een aantal organisaties in hun beleid (agressieprotocol, veiligheidsbeleid of geïntegreerd in het integriteitsbeleid) een norm stelt voor gedragingen of uitingen die wel of niet geaccepteerd worden. In de regel komt dit neer op een zero tolerance-beleid voor zowel verbale als fysieke agressie. Bij fysieke agressie is het zero tolerance-beleid helder: bij elke vorm van fysieke agressie tegen politieke ambtsdragers is de norm dat er aangifte gedaan. De duidelijkheid van deze norm wordt in de praktijk ook zo ervaren. Voor verbale agressie, zowel in persoon als online, kan er op papier ook zero tolerance-beleid zijn, maar blijkt dit in de praktijk volgens de geïnterviewden minder goed te handhaven. In de praktijk zien wij daarom dat met verbaal geweld pragmatischer wordt omgegaan. Bij sommige organisaties is de persoonlijke tolerantiegrens van de politieke ambtsdrager leidend: wil hij of zij dat er aangifte wordt gedaan, dan wordt er aangifte gedaan, waarbij er geen toetsing door anderen (bijv. de burgemeester) plaatsvindt aan de hand van de ernst van het incident. Bij andere organisaties hebben de voorzitter van het dagelijks bestuur, griffier en/of secretaris een grotere rol in het (mogelijke) aangiftetraject. Voor zover dat mogelijk is, houden zij rekening met de objectieve ernst van het incident en de persoonlijke achtergrond van de dader(s). In sommige gevallen gaat het om kwetsbare personen van wie de persoonlijke problemen bij de organisatie bekend zijn. In plaats van aangifte wordt gezocht naar andere manieren om het incident af te handelen,

[35] Vanwege het kleine aantal provincies dat specifiek beleid heeft voor provinciale en gedeputeerde staten zijn deze cijfers niet als percentages weergegeven.
[36] Twee waterschappen hebben dit blok niet ingevuld.
[37] In 2018 was dit voor medewerkers en bestuurders gezamenlijk 90 procent. Hieruit kan worden afgeleid dat het beleid voor bestuurders minder ver is ontwikkeld.

bijvoorbeeld een persoonlijk gesprek (een 'stopgesprek') of een formele waarschuwing. Niettemin is het voor een bestuurder of volksvertegenwoordiger die slachtoffer is geworden van een incident – juridisch gezien – altijd mogelijk om zelf aangifte te doen, ongeacht het organisatiebeleid.

Agressie en geweld via sociale media

Bij de meeste organisaties is er niet in het beleid opgenomen hoe politieke ambtsdragers met online agressie en geweld om moeten gaan en hoe zij zich op sociale media behoren te gedragen. Wel wordt bij een aantal organisaties benadrukt dat debatten op sociale media een verlengstuk zijn van debatten uit de raadszaal. Op deze wijze geven organisaties aan dat dezelfde regels op sociale platforms gelden en raadsleden niet op persoonlijke titel uitspraken via sociale media kunnen doen zonder dat zij zich aan de regels houden die binnen de raadszaal gelden.

Er is meestal geen normstelling binnen deze organisaties wanneer de grens is bereikt. Het wordt aan de persoonlijke tolerantiegrens van de individuele politieke ambtsdragers overgelaten hoe men op (verbale) agressie via sociale media wil reageren en hoe ernstig zij dit vinden. Als het naar hun eigen mening ernstig genoeg is, dan kunnen zij daar melding van maken. Een deel van de politieke ambtsdragers ziet het als onderdeel van hun ambt dat zij te maken krijgen met uitingen van (verbale) agressie, al dan niet via sociale media. Dit is voor hen de op en-een-na belangrijkste reden om geen melding en aangifte te doen van agressie (zie paragraaf 2.3).

Een complicerende factor die door een aantal organisaties is genoemd, betreft de anonimiteit van uitingen die via sociale media worden gedaan. Het is dan lastig te achterhalen wie de bron is.

3.4 Aandacht voor agressie en geweld

Veiligheidsbeleving

Organisaties in het decentraal bestuur voeren sporadisch onderzoek uit naar de veiligheidsbeleving onder politieke ambtsdragers. Sinds 2017 heeft gemiddeld een op de acht gemeenten en provincies een dergelijk onderzoek uitgevoerd. Bij geen van de onderzochte waterschappen is een onderzoek naar de veiligheidsbeleving verricht of is dit althans bekend (tabel 3.3).

Tabel 3.3 – Onderzoek naar veiligheidsbeleving politieke ambtsdragers

Wanneer is voor het laatst een onderzoek uitgevoerd onder politieke ambtsdragers naar de beleving van de veiligheid in uw organisatie? (%)

	Gemeenten			Provincies	Waterschappen
	Beleid identiek (n=97)	College specifiek (n=20)	Raad specifiek (n=27)	(n=8)[38]	Beleid identiek[39] (n=10)
2020	2%	0%	0%	0%	0%
2019	6%	10%	0%	0%	0%
2018	4%	0%	7%	13%	0%
2017	0%	5%	4%	0%	0%
2016 of eerder	4%	5%	11%	13%	0%
Geen onderzoek uitgevoerd	43%	60%	52%	50%	60%
Weet ik niet	40%	20%	26%	25%	40%

Bekendheid geven aan beleid agressie en geweld

Het merendeel van de geïnterviewde organisaties geeft aan dat er weinig aandacht wordt besteed aan het agressie- en geweldsbeleid voor politieke ambtsdragers. Bij installatie van nieuwe politieke ambtsdragers is er in het inwerkprogramma wel aandacht voor de omgang met agressie en geweld. Dit gebeurt door het verstrekken van het agressieprotocol (mits aanwezig) of door middel van een gesprek met de dijkgraaf, commissaris van de Koning of de burgemeester.
In een enkele organisatie is er daarnaast een (half)jaarlijkse training om politieke ambtsdragers weerbaarder te maken tegen uitingen van agressie en geweld. Een voorbeeld hiervan is een bijeenkomst met raadsleden met een speciaal team vanuit de politie dat zich bezighoudt met bedreigde politici. Raadsleden kregen in deze bijeenkomst tips over wat zij moeten doen als zij vervelende of bedreigende berichten krijgen, mede om de politie zo goed mogelijk in staat te stellen hier onderzoek naar te doen.

Uit de interviews blijkt dat bij waterschappen en provincies minder noodzaak wordt gevoeld om aandacht te besteden aan het agressie- en geweldsbeleid. De afstand tot de burgers wordt als voornaamste reden gegeven. Recentelijk maatschappelijke ontwikkelingen rondom het stikstofdebat en de boerenacties hebben echter wel gezorgd voor meer (landelijke) aandacht voor vormen van agressie jegens politieke ambtsdragers, waardoor het ook voor waterschappen en provincies meer aandacht kreeg (zie casus).

[38] *Vanwege het kleine aantal provincies dat specifiek beleid heeft voor provinciale en gedeputeerde staten zijn deze cijfers hierin meegeteld. De provincie die zowel het deel voor GS als voor PS heeft ingevuld, is één keer meegeteld.*
[39] *Twee waterschappen hebben dit blok niet ingevuld.*

Casus agressie richting waterschap
Vorig jaar had een waterschap te maken met stevige boerenprotesten. De aanleiding was een forse verhoging van de waterschapsbelasting, tegen de achtergrond van het stikstofprobleem. Hoewel het overgrote deel van de agrariërs zich volgens het waterschap correct heeft gedragen, was er ook sprake van agressie en bedreigende situaties. Bestuurders en ambtenaren ontvingen vervelende mails, er werd op hen gescholden en er zijn dreigementen geuit, ook op sociale media. Circa 300 agrariërs kwamen met tractoren naar de vergadering van het waterschap. Toen de maximale capaciteit was bereikt, wilde een deel van de boeren alsnog het gebouw binnenkomen. Dit zorgde voor een grimmige sfeer. Met enig duw- en trekwerk zijn ze door personeel van het waterschap, de beveiliging en politie buiten de deur gehouden. Voor de politie was de situatie moeilijk beheersbaar. Zij heeft toen geadviseerd om de volgende besluitvormende vergadering niet meer in eigen huis te houden. Mede naar aanleiding van het advies van de politie en ook om de boeren die niet konden deelnemen een gastvrije ontvangst te bieden, is het waterschap uitgeweken naar een andere locatie. De protesten waren voor het waterschap ingrijpend. Op last van de politie hebben enkele functionarissen persoonsbescherming gekregen. Ambtenaren kwamen de boeren weer in het veld tegen. Voor het overgrote deel ging dat goed, maar dit laat onverlet dat er ook situaties waren waarin men behoedzaam moest optreden. ‘Veilig zijn’ betekende niet noodzakelijk dat men zich ook ‘veilig voelde’. Ondanks de protesten heeft het algemeen bestuur ingestemd met de tariefsverhoging.

De tariefsverhoging was in het coalitieakkoord reeds aangekondigd en het voorgenomen besluit is door bestuurders ook gedeeld met de (agrarische) achterban. Dit leidde niet tot oproer. De stikstofcrisis is vermoedelijk de druppel geweest die de emmer deed overlopen. Toen zijn de boeren ‘in de actiestand gekomen’. Een les die het waterschap heeft getrokken, is dat het heel belangrijk is om de communicatie met alle stakeholders open te houden, ook in een vroeg stadium, zodat mensen zich gehoord voelen. Desalniettemin had het waterschap niet verwacht dat de boerenprotesten zo heftig zouden zijn. Het is standaardbeleid om bij ernstige incidenten aangifte te doen bij de politie, hetgeen ook bekend is bij de medewerkers. Het waterschap houdt het veiligheidsbeleid opnieuw tegen het licht. Er zal meer aandacht zijn voor agressie en geweld en het omgaan met maatschappelijke druk, waarschijnlijk in de vorm van workshops en trainingen voor nieuwe bestuurders. Voor het personeel is dit al standaard.

Door eigen ervaringen of naar aanleiding van gebeurtenissen elders, is er bij verschillende organisaties meer aandacht gekomen voor de veiligheid voor de politieke ambtsdragers. In sommige gevallen heeft dat geleid tot extra maatregelen. Zo zijn bijvoorbeeld de toegangsregels tot enkele gemeentehuizen aangescherpt. Verder is naar aanleiding van de bedreiging van een aantal staten- en raadsleden besloten dat zij persoonlijke beveiliging nodig hadden om hun fysieke veiligheid te waarborgen. Op het moment dat de persoonlijke beveiliging niet meer nodig bleek, geven organisaties aan dat zij goed voorbereid moeten zijn op een mogelijk incident en dat zij lering uit de voorgevallen situatie moeten trekken. Een mogelijke succesfactor is dat er structureel maatregelen worden getroffen om de kans op een incident met fysieke agressie te verkleinen, bijvoorbeeld door een ambtenaar aanwezig te laten zijn op een spreekuur van de wethouder.

De inschatting van de geïnterviewden is dat binnen hun eigen organisatie de meeste politieke ambtsdragers niet goed bekend zijn met het agressieprotocol. Het agressieprotocol gaat meer leven wanneer er zich incidenten voordoen. Een aantal organisaties geeft aan de benaming agressieprotocol misleidend te vinden, omdat een protocol de schijn wekt dat het volledig doorlopen moet worden. Zij geven aan dat er bij elke casus geëvalueerd dient te worden op welk onderdeel van het agressieprotocol de casus betrekking heeft, waardoor het protocol meer de functie krijgt van een handreiking in plaats van een stappenplan. Dit heeft recentelijk geresulteerd in een verandering van de naam 'agressieprotocol' bij sommige organisaties. De inhoud van dit beleidsstuk is vervolgens per onderdeel gecategoriseerd, zoals 'aangifte' of 'preventieve maatregelen', waardoor politieke ambtsdragers het deel van document dat zij nodig hebben, gemakkelijker toe kunnen passen op casussen uit de praktijk. Deze verbetering heeft ervoor gezorgd dat er meer bekendheid is gekomen voor dit beleidsstuk.

Bespreken grijs gebied

Ondanks de beperkte aandacht voor het beleid ten aanzien van agressie en geweld, geven veel organisaties wel aan dat zij het bespreekbaar maken van (mogelijke) agressie- en geweldsincidenten als zeer belangrijk beschouwen. Het merendeel van de geïnterviewden beschouwt de eigen organisatiecultuur als transparant of zegt in ieder geval daarnaar te streven. Een transparante cultuur wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor het omgaan met het grijze gebied van gevallen die al dan niet acceptabel worden geacht. Overtreding van de wet zijn de duidelijke gevallen, maar er zijn ook vormen die zich in het grijze gebied bevinden. Bijvoorbeeld als er sprake is van een kwetsbare persoon in moeilijke omstandigheden. Een aantal organisaties streeft ernaar om het grijze gebied zoveel mogelijk af te kaderen en in beleidsstukken vast te leggen. Andere organisaties geven aan dat dit moeilijk is vast te leggen en het veel belangrijker is om naar aanleiding van incidenten het gesprek met elkaar aan te gaan. De geïnterviewden konden echter maar weinig voorbeelden geven waarbij agressie- en geweldszaken in raads- of collegevergaderingen zijn besproken. Wanneer dit gebeurt, is het vanwege een incident en niet omdat het een vast agendapunt is. Politieke ambtsdragers vinden het belangrijk om het grijze gebied te bespreken wanneer een incident plaatsvindt en niet om preventief informatie te ontvangen uit beleidsstukken of trainingen over te volgen.

3.5 Melding, registratie en opvolging van incidenten

Melden en bespreken

Naar de indruk van de geïnterviewden weten politieke ambtsdragers goed wat zij moeten doen wanneer zij geconfronteerd worden met agressie of geweld. Als hiervan sprake is, weet men over het algemeen dat zij het voorval kunnen melden bij of bespreken met de voorzitter van het dagelijks bestuur (respectievelijk de burgemeester, commissaris van de Koning en de dijkgraaf). Zij zijn hiervoor zowel formeel als informeel benaderbaar. Een derde van de politieke ambtsdragers heeft het meest recente incident van agressie of geweld dat zij hebben meegemaakt, niet besproken (zie paragraaf 2.3). Evenals de politieke ambtsdragers zelf geven organisaties aan dat ambtsdragers het in meer of mindere mate bij hun functie vinden horen dat zij te maken hebben met (verbale) agressie. Een andere reden die in de interviews werd genoemd, is dat politieke ambtsdragers de casus zonder tussenkomst van een officiële melding willen oplossen. Hieruit blijkt dat de term 'melden' een meer formeel karakter draagt, terwijl 'bespreken' als een informele vorm van afdoening wordt gezien. Uit het feit dat sommige organisaties geen meldingen hebben geregistreerd, kan dus niet worden geconcludeerd dat er

geen incidenten zijn geweest of dat deze niet zijn afgehandeld. Zo gaat men bijvoorbeeld zelf via sociale media de confrontatie aan met een agressieve persoon alvorens het tot een melding komt. Daarbij kent menig organisatie geen formele meldingsprocedure voor agressie en geweld. In deze gevallen kan er ad hoc een meldingsproces worden opgetuigd.

Registratie

Zoals ook uit de enquête onder politieke ambtsdragers naar voren kwam (zie paragraaf 2.3) worden incidenten van agressie en geweld in beperkte mate door organisaties geregistreerd. Circa de helft van de gemeenten zegt incidenten 'altijd' te registeren. Bij waterschappen lijkt de registratiegraad hoger te liggen en bij provincies is deze lager dan bij gemeenten (tabel 3.4).

Tabel 3.4 – Registratie van meldingen van agressie en geweld

In hoeverre worden meldingen van incidenten van agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers door uw organisatie geregistreerd?

	Gemeenten			Provincies	Waterschappen
	Beleid identiek (n=97)	College specifiek (n=20)	Raad specifiek (n=28)	(n=8)[40]	Beleid identiek[41] (n=9)
Altijd	53%	35%	42%	25%	67%
Vaak	12%	15%	0%	25%	11%
Soms	11%	0%	8%	13%	0%
Nooit	7%	25%	12%	0%	0%
Onbekend	16%	25%	38%	38%	22%

Uit de interviews bleek dat er in enkele organisaties een centrale incidentenregistratie voor politieke ambtsdragers is, vergelijkbaar met die voor medewerkers. Een belangrijke reden om incidenten niet te registreren, is het beperkte aantal incidenten, waardoor de meerwaarde van registratie beperkt zou zijn. Ook is er soms twijfel over de betekenis en duiding van cijfers, omdat deze ook worden beïnvloed door de meldingsbereidheid van politieke ambtsdragers.

Opvolging

De opvolging van gevallen van agressie en geweld verschilt per organisatie. Soms wordt er geen actie ondernomen en in andere gevallen wordt er aangifte gedaan bij de politie. De aangiftebereidheid hangt onder meer samen met het type incident (zie ook paragraaf 2.3). Verschillende overwegingen spelen een rol bij organisaties om aangifte te doen bij een agressie- of geweldsincident tegenover politieke ambtsdragers. Doorgaans wordt er aangifte gedaan wanneer in de ogen van de aangever sprake is van overtreding van de wet (zoals mishandeling). Hierin wordt meegewogen in hoeverre politieke ambtsdragers of hun naaste omgeving persoonlijk zijn geraakt door het incident. Het overschrijden van de organisatienorm is eveneens een indicator om aangifte te doen. In een aantal organisaties is mededogen voor de persoon die de overtreding had begaan genoemd als reden om geen aangifte te doen, bijvoorbeeld vanwege persoonlijke omstandigheden. Ook wordt binnen sommige organisaties geprobeerd om op een

[40] *Vanwege het kleine aantal provincies dat specifiek beleid heeft voor provinciale en gedeputeerde staten zijn deze cijfers hierin meegeteld. De provincie die zowel het deel voor GS als voor PS heeft ingevuld, is één keer meegeteld.*
[41] *Drie waterschappen hebben dit blok niet ingevuld.*

andere manier maatregelen te treffen, zoals het bij elkaar brengen van slachtoffer en dader voor excuses of het opleggen van een gebiedsverbod aan de dader.

3.6 Aandachtspunten, risico's en veranderingen

Aandachtspunten

De organisaties in het decentraal bestuur lopen tegen een aantal knelpunten aan bij het formuleren en uitvoeren van een gerichte aanpak van agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers.

Hoewel er in veel organisaties een cultuur bestaat waarbij incidenten bespreekbaar zijn, blijkt dat in de praktijk niet altijd te gebeuren. Politieke ambtsdragers proberen het zelf op te lossen en/of menen dat de incidenten bij het vak horen. Verder vormt de twijfel of het incident wel ernstig genoeg is, een barrière om het te melden of te bespreken. Niet alle politieke ambtsdragers zijn even weerbaar en in staat om met incidenten van agressie en geweld om te gaan. Zo wordt de emotionele impact van een incident nog wel eens onderschat. Handvatten om met verschillende vormen van (verbale) agressie en geweld om te gaan en met de emotionele impact te dealen, zijn niet overal beschikbaar.

Het blijkt daarnaast lastig het onderwerp agressie en geweld onder de aandacht te houden, vooral omdat het aantal incidenten ondanks alles toch beperkt is en bovendien deze niet altijd met anderen c.q. de organisatie gedeeld worden.

Er wordt soms terughoudend gereageerd op uitingen van verbale agressie, met name via sociale media. Een formele reactie van de gemeente kan in bepaalde gevallen de onvrede of frustratie verder 'voeden'. Ook is er soms begrip voor de moeilijke situatie waarin burgers zich bevinden. Men begrijpt dat burgers uit frustratie dingen kunnen zeggen die los van de context als agressief of intimiderend worden ervaren. De grens die wordt getrokken tussen acceptabel en niet-acceptabel gedrag is voor een belangrijk deel persoonsafhankelijk. Hoewel de norm van persoon tot persoon kan verschillen, zijn er wel enkele gemeenschappelijke opvattingen over wanneer de grens wordt overschreden. Dit is het geval als burgers zich bij herhaling agressief en/of bedreigend uiten, als zij zich richten tot de naaste omgeving van de ambtsdragers of als ambtsdragers in sterke mate worden aangetast in hun gevoel van veiligheid.

Risico's

Politieke ambtsdragers zijn volgens de geïnterviewden het meest kwetsbaar voor situaties van agressie en geweld wanneer er een persoonlijk beroep op hen wordt gedaan om de belangen van burgers te dienen. Dit geldt voor zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers.

Politieke gevoeligheid kan ook bij politieke ambtsdragers onderling optreden. Een aantal gemeenten geeft aan dat raadsleden elkaar onderling bestrijden op politiek gevoelige dossiers, zowel verbaal als via sociale media. Hoe hoger de politieke gevoeligheid van een dossier, hoe groter de kans op uitingen van verbale agressie en geweld door raadsleden, aldus enkele organisaties.

Veranderingen

Een aantal organisaties geeft dat zij, mede dankzij de Monitor, het beleid tegen het licht te willen houden, bijvoorbeeld door het opstellen of actualiseren van een agressieprotocol. Andere organisaties geven aan hun huidige beleidsstukken kritisch te willen evalueren.

Sommige organisaties geven aan dat zij een soort veiligheidscoördinator missen die het overzicht houdt op alle zaken die zich op het gebied van agressie en geweld afspelen. Deze organisaties geven aan geïnspireerd te zijn door andere organisaties die deze functie hebben gecreëerd en zij verwachten deze verandering de komende tijd in hun beleid te zullen doorvoeren.

Uit de interviews komt naar voren dat ondermijning recentelijk meer aandacht heeft gekregen. Het herkennen van verschillende vormen van ondermijning zien organisaties als een eerste stap in het weerbaarder maken van bestuurders en ambtenaren. Ook wordt ingezet op het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen overheden onderling en met andere netwerkpartners. Bij een aantal organisaties is het thema ‘ondermijning’ in provinciaal verband opgepakt. Hoewel dit niet uitputtend is onderzocht, is onze indruk dat organisaties veelal nog bezig zijn om ondermijning een plek te geven in het eigen beleid.

Deel 2: Integriteit

4 Ervaringen politieke ambtsdragers

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de mate waarin politieke ambtsdragers in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek[42] zijn geconfronteerd met integriteitsincidenten of vermoedens daarvan hadden. Verder wordt ingegaan op het moreel bewustzijn van politieke ambtsdragers en hun mening over het beleid en de aanpak door hun organisatie.
De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn ontleend aan de enquête onder 3.060 politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Naast totaalcijfers worden uitkomsten per bestuurslaag gepresenteerd.

4.1 Incidentie integriteitsincidenten

Vermoedens van niet-naleven van regels door collega ambtsdragers nauwelijks veranderd in afgelopen vier jaar

Aan politieke ambtsdragers is gevraagd of ze in het afgelopen jaar niet-integere gedragingen bij collega-ambtsdragers hebben gezien of vermoed.[43] In het algemeen is het beeld van het niet-naleven van regels in lijn met de uitkomsten van 2016 (zie tabel 4.1).
De meest waargenomen vorm van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers (menen te) zien, betreft verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's, het misbruik maken of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie en meestemmen over zaken met persoonlijk belang. De minst waargenomen vormen van het niet-naleven van integriteitsregels zijn het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode en het ingaan op uitnodigingen voor reizen, diners, evenementen et cetera.

Tabel 4.1 – Vermoeden van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega-ambtsdragers gezien? (% minimaal eenmaal)

Gedraging	2016	2020
Overige verstrengeling met belangen familie / vrienden / collega's	34%	35%
Misbruik maken / niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	35%	34%
Meestemmen over zaken met persoonlijk belang	30%	33%
Optreden als adviseur / gemachtigde geschil burgers / bestuur	29%	29%
Oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren	23%	25%
Het niet melden van alle (neven)functies	17%	20%
Niet correct gebruik (fractie)vergoedingen / (onkosten)declaraties	17%	14%
Ingaan op uitnodigingen / reizen / congressen / evenementen / diners	11%	9%
Aannemen geschenken / diensten in strijd met regels / gedragscode	5%	5%

[42] *De enquête liep in de maanden februari-maart 2020.*
[43] *Bij de uitkomsten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats kan één gedraging door meerdere personen worden waargenomen. Dit betekent dat goed zichtbare gedragingen hoger scoren dan zaken die minder goed waarneembaar zijn voor derden. De uitkomsten zeggen dus (ook) iets over de zichtbaarheid van de gedraging. Verder gaat het om vermoedens van het niet-naleven van regels door collega's, waarbij het niet zeker is of het vermoeden van de respondent gegrond is.*

De typen integriteitsincidenten verschillen tussen de bestuurslagen

Tussen de bestuurslagen zijn er enkele opvallende verschillen te zien. Bij gemeenten hebben politieke ambtsdragers vaker vermoedens van niet-integer gedrag van collega's waar het gaat om het optreden als adviseur of gemachtigde bij geschillen. Hoewel het probleem van belangenverstrengeling bij waterschappen wat lijkt toe te nemen, ligt het percentage van de politieke ambtsdragers dat vermoedens hiervan heeft lager dan bij provincies en gemeenten. Bij provincies is het aandeel vermoedens van niet-correct gebruik van diverse vergoedingen en declaraties flink gedaald sinds de vorige meting, maar in vergelijking met de andere bestuurslagen nog steeds relatief hoog (tabel 4.2).

Tabel 4.2 – Vermoeden van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega-ambtsdragers gezien? (% minimaal eenmaal)

	Gemeenten (n=2.546)		Provincies (n=170)		Waterschappen (n=204)	
	2016	2020	2016	2020	2016	2020
Overige verstrengeling met belangen familie/vrienden/collega's	35%	36%	29%	31%	17%	22%
Misbruik maken / niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	37%	35%	37%	30%	9%	13%
Meestemmen over zaken met persoonlijk belang	32%	33%	26%	30%	11%	21%
Optreden als adviseur/gemachtigde geschil burgers/bestuur	31%	31%	20%	19%	12%	19%
Oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren	24%	26%	20%	21%	9%	17%
Het niet melden van alle (neven)functies	16%	20%	24%	22%	21%	13%
Niet correct gebruik (fractie)vergoedingen/(onkosten)declaraties	16%	13%	47%	32%	6%	11%
Ingaan op uitnodigingen/reizen/congressen/evenementen/diners	11%	9%	18%	17%	2%	7%
Aannemen geschenken/diensten in strijd met regels/gedragscode	5%	5%	9%	2%	2%	2%

4.2 Werkhouding en moreel bewustzijn

Twee derde oordeelt positief over aspecten van moreel bewustzijn bij collega-ambtsdragers

De meerderheid van de politieke ambtsdragers is van mening dat hun collega-ambtsdragers bewust omgaan met integriteit en dit laten meewegen in hun handelen (tabel 4.3). Ongeveer een op de tien ambtsdragers is het oneens met deze stellingen. Bij waterschappen zijn politieke ambtsdragers over de gehele linie positiever over hun collega's dan bij provincies en gemeenten. Door alle bestuurslagen heen hebben volksvertegenwoordigers een minder positief oordeel over hun collega-ambtsdragers in vergelijking met dagelijks bestuurders (figuur 4.1).

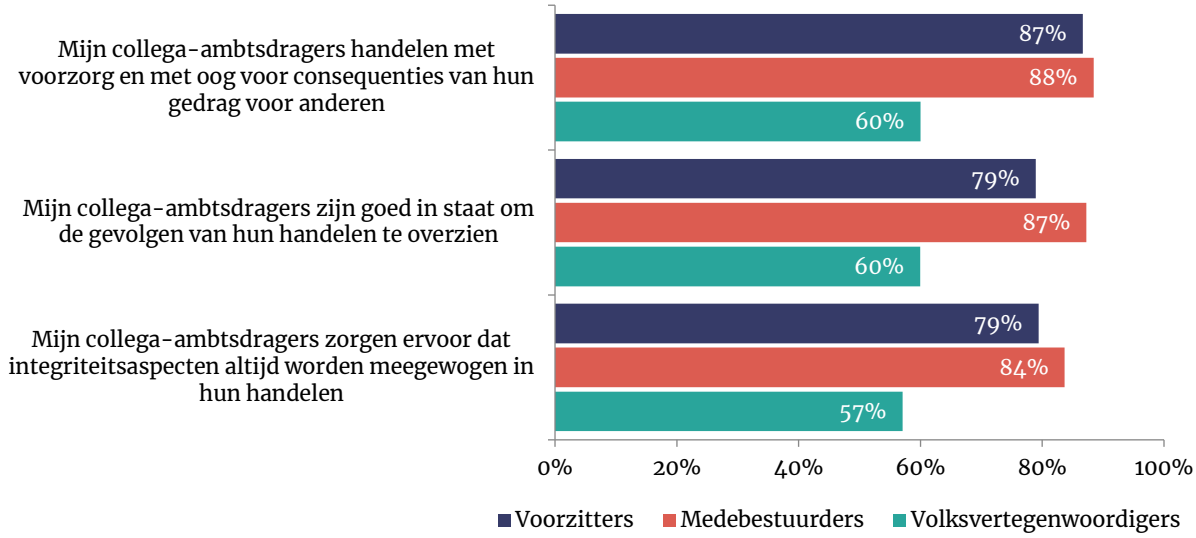
Tabel 4.3 – Moreel bewustzijn

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.943), percentage (helemaal) mee eens

	Gemeenten (n=2.566)		Provincies (n=172)		Waterschappen (n=205)	
	2016	2020	2016	2020	2016	2020
Collega-ambtsdragers handelen met voorzorg en met oog voor consequenties van hun gedrag voor anderen	64%	64%	62%	60%	78%	78%
Collega-ambtsdragers zijn goed in staat om de gevolgen van hun handelen te overzien	66%	64%	64%	64%	81%	77%
Collega-ambtsdragers zorgen ervoor dat integriteitsaspecten altijd worden meegewogen in hun handelen	61%	61%	54%	58%	71%	71%

Figuur 4.1 – Moreel bewustzijn, naar functie

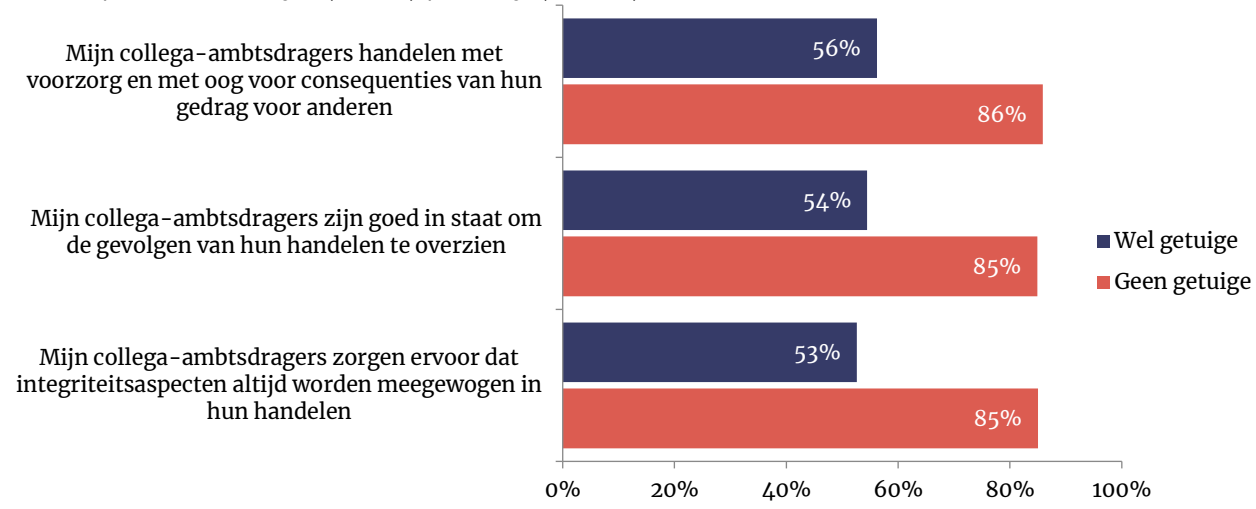
Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.943), percentage (helemaal) mee eens



Politieke ambtsdragers die overtredingen van regels bij collega's hebben gezien of menen te hebben gezien, zijn minder positief over het moreel bewustzijn dan politieke ambtsdragers die geen getuige hiervan zijn geweest (figuur 4.2). Dit patroon was ook in 2016 te zien.

Figuur 4.2 – Moreel bewustzijn, naar getuigenis van niet-integer gedrag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.943), percentage (helemaal) mee eens



4.3 Bekendheid met integriteitsbeleid

Negen op de tien ambtsdragers bekend met integriteitsbeleid

Negen op de tien politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur zeggen bekend te zijn met regelingen, gedragscodes en maatregelen van hun eigen organisatie en deze ook toe te passen in het werk. Een iets kleiner deel (73% tot 84%) schat in dat dat ook geldt voor hun collega-ambtsdragers (tabel 4.4). Politieke ambtsdragers bij waterschappen hebben het meest positieve beeld over hun collega's. Verder zijn er weinig verschillen tussen de bestuurslagen.
In het algemeen zijn volksvertegenwoordigers het minst positief over de bekendheid van onderdelen van het integriteitsbeleid bij hun collega-raadsleden (figuur 4.3).

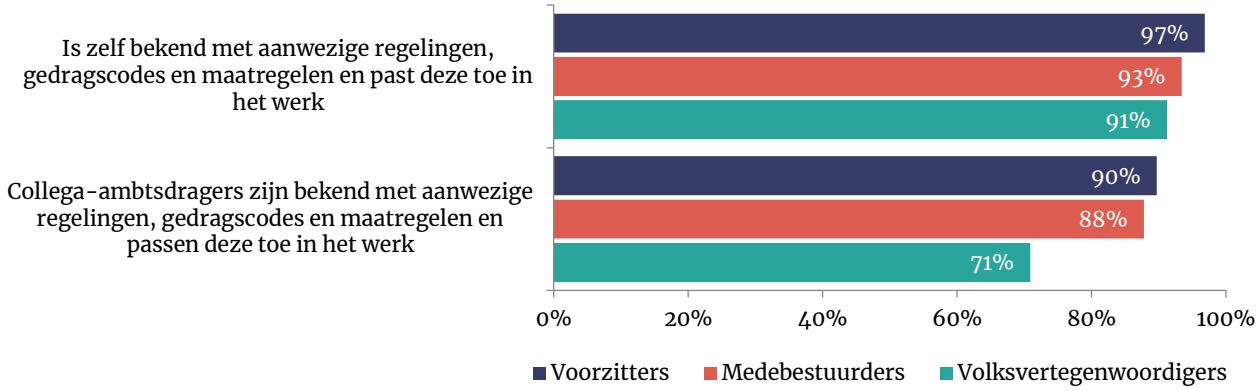
Tabel 4.4 – Bekendheid met integriteitsbeleid

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.916), percentage (helemaal) mee eens

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	2016	2020	2016	2020	2016	2020
Is zelf bekend met aanwezige regelingen, gedragscodes en maatregelen en past deze toe in het werk	92%	91%	92%	95%	92%	93%
Collega-ambtsdragers zijn bekend met aanwezige regelingen, gedragscodes en maatregelen en passen deze toe in het werk	73%	73%	75%	80%	86%	84%

Figuur 4.3 – Bekendheid met integriteitsbeleid, naar functie

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.916), percentage (helemaal) mee eens



Bekendheid met steunpunten

Er zijn verschillende instanties waar politieke ambtsdragers terechtkunnen voor advies of ondersteuning bij integriteitskwesties en/of het melden van misstanden. Bijna 60 procent van de politieke ambtsdragers kent het Huis voor Klokkenluiders. Dat is in de meeste gevallen alleen van naam. Het Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers (SIPA) en het Contactpunt Rijksrecherche zijn bij ongeveer vier op de tien politieke ambtsdragers bekend. Ook bij deze steunpunten gaat het vooral om naamsbekendheid (tabel 4.5).

Tabel 4.5 – Bekendheid met steunpunten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.901)

Organisatie	Bekendheid	Totaal	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers (SIPA)	Ja	15%	15%	13%	17%
	Ja, alleen van naam	25%	25%	23%	24%
	Nee	59%	59%	64%	59%
Contactpunt Rijksrecherche	Ja,	13%	13%	13%	9%
	Ja, alleen van naam	25%	25%	24%	27%
	Nee	62%	62%	63%	63%
Huis voor Klokkenluiders	Ja	24%	23%	30%	31%
	Ja, alleen van naam	34%	34%	33%	38%
	Nee	42%	43%	38%	32%

Op het moment dat politieke ambtsdragers te maken krijgen met een morele kwestie zouden zij op zoek gaan naar advies, bijvoorbeeld bij een collega of een steunpunt (tabel 4.6). De overgrote meerderheid voelt zich vrij om een dilemma of kwestie met een collega-ambtsdrager te bespreken (figuur 4.4).

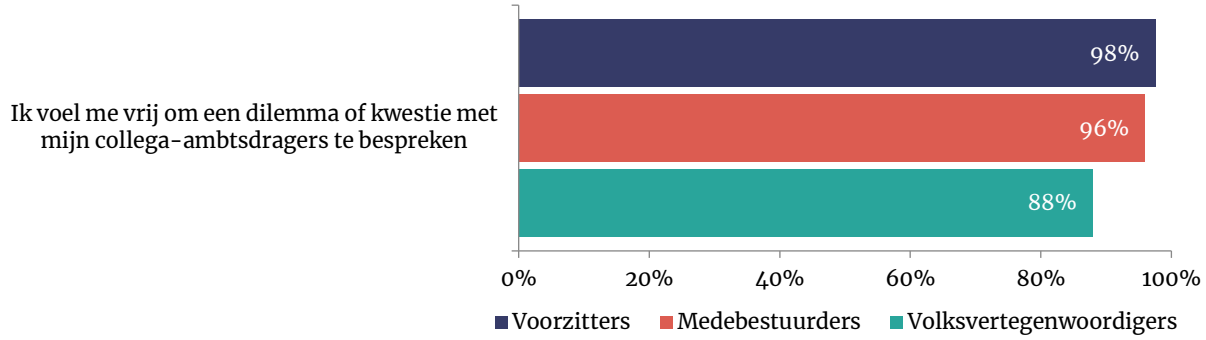
Tabel 4.6 – Inwinnen advies

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.909), percentage (helemaal) mee eens

	Gemeenten (n=2.541)		Provincies (n=167)		Waterschappen (n=201)	
	2016	**2020**	**2016**	**2020**	**2016**	**2020**
Op het moment dat ik te maken krijg met een morele kwestie ga ik op zoek naar advies (bv. bij collega-ambtsdragers of een steunpunt)	90%	91%	89%	86%	88%	90%

Figuur 4.4 – Bespreken dilemma of kwestie, naar functie

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.929), percentage (helemaal) mee eens[44]



[44] *Deze stelling is nieuw in 2020, waardoor een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk is.*

4.4 Aandacht voor integriteit binnen de organisatie

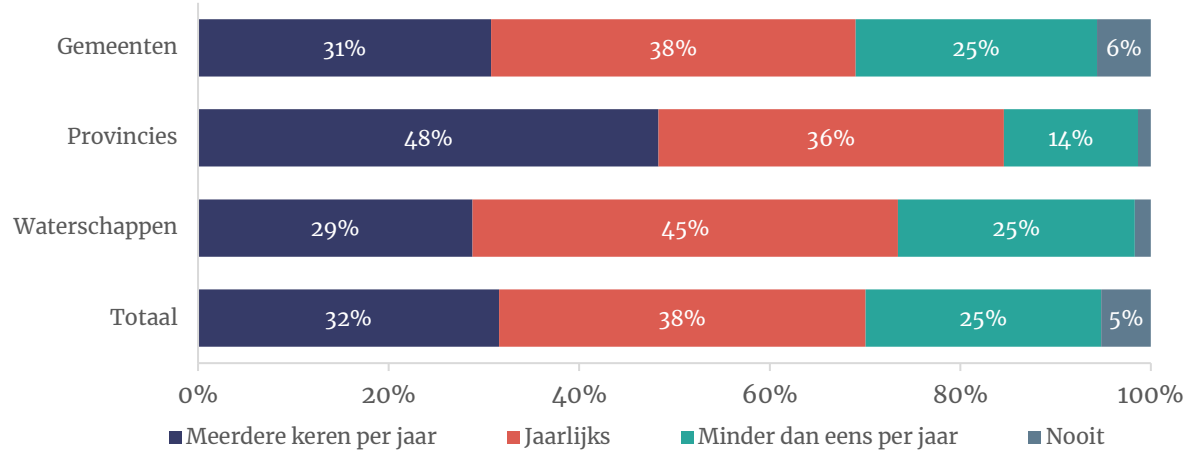
Bestuurlijke integriteit staat volgens meerderheid minimaal een keer per jaar op agenda

Volgens zeven op de tien politieke ambtsdragers staat bestuurlijke integriteit minstens eens per jaar op de agenda. Hiervan geeft iets minder dan de helft aan dat dit meerdere keren per jaar gebeurt (figuur 4.5).

Figuur 4.5 – Bespreken dilemma's bestuurlijke integriteit[45]

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.901)

Hoe vaak worden in uw organisatie dilemma's rond de bestuurlijke integriteit besproken?



Voorzitters geven op uiteenlopende wijze invulling aan hun taak om integriteit te bevorderen

De voorzitter van het dagelijks bestuur (burgemeester, commissaris van de Koning en dijkgraaf) is verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid en het integriteitsbewust handelen van politieke ambtsdragers. Dit kan op verschillende manieren vorm krijgen. De meest genoemde vormen zijn het initiëren van bijeenkomsten of het maken van afspraken met de volksvertegenwoordiging, het opnemen van integriteit als onderwerp in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers, het opstellen of actualiseren van een gedragscode of protocol en het agenderen van relevante acties en/of beleidsstukken (tabel 4.7).
Medebestuurders (wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur) en volksvertegenwoordigers (raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur) hebben minder goed zicht op de wijze waarop aandacht wordt gegeven aan integriteit. Wel noemen ze dezelfde zaken als de voorzitters van het dagelijks bestuur.

[45] *Door een wijziging van de vraagstelling is geen vergelijking met eerdere jaren mogelijk.*

Tabel 4.7 – Optreden voorzitter als bewaker van integriteit

Hoe geeft de voorzitter van het dagelijks bestuur uiting aan het integriteitsbeleid en het integriteitsbewust handelen van politieke ambtsdragers? (n=2.901, meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal	**Voorzitters** (n=173)	**Mede-bestuurders** (n=421)	**Volksvertegen-woordigers** (n=2.460)
Door het initiëren van bijeenkomsten met de volksvertegenwoordiging*	56%	82%	52%	56%
Door afspraken te maken met de volksvertegenwoordiging*	56%	73%	60%	55%
Door het op te nemen in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers	51%	76%	56%	50%
Door het opstellen of actualiseren van een gedragscode of protocol	49%	76%	47%	48%
Door het agenderen van relevante acties en/of beleidsstukken	49%	81%	60%	46%
Als opdrachtgever van de (externe) risicoanalyse/ screening van kandidaat-bestuurders	28%	73%	55%	23%
Door de inzet van scholings- en trainings-instrumenten (incl. e-learning, dilemmakaarten)	23%	43%	20%	23%
Door het inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk	23%	54%	28%	21%
Door de jaarlijkse verantwoording en rapportage	18%	24%	19%	18%
Als opdrachtgever van een integriteitsonderzoek naar zittende bestuurders	17%	18%	26%	16%
Op een andere manier	6%	12%	6%	5%
Weet niet / geen zicht op	9%	0%	7%	10%

* de gemeenteraad, de provinciale staten of het algemeen bestuur.

Politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen noemen vaker dan politieke ambtsdragers bij gemeenten dat integriteit is opgenomen als onderwerp in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers (tabel 4.8).

Tabel 4.8 – Optreden voorzitter als bewaker van integriteit

Hoe geeft de voorzitter van het dagelijks bestuur uiting aan het integriteitsbeleid en het integriteitsbewust handelen van politieke ambtsdragers? (n=2.901, meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal	**Gemeenten** (n=2.530)	**Provincies** (n=169)	**Waterschappen** (n=202)
Door het initiëren van bijeenkomsten met de volksvertegenwoordiging*	56%	56%	62%	60%
Door afspraken te maken met de volksvertegenwoordiging*	56%	56%	55%	63%
Door het op te nemen in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers	51%	49%	74%	71%
Door het opstellen of actualiseren van een gedragscode of protocol	49%	48%	54%	52%
Door het agenderen van relevante acties en/of beleidsstukken	49%	48%	48%	64%
Als opdrachtgever van de (externe) risicoanalyse/screening van kandidaat-bestuurders	28%	27%	38%	40%
Door de inzet van scholings- en trainingsinstrumenten (incl. e-learning, dilemmakaarten)	23%	23%	27%	26%
Door het inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk	23%	23%	22%	27%
Door de jaarlijkse verantwoording en rapportage	18%	18%	26%	19%
Als opdrachtgever van een integriteitsonderzoek naar zittende bestuurders	17%	17%	19%	23%
Op een andere manier	6%	5%	8%	7%
Weet niet / geen zicht op	9%	10%	9%	5%

* De gemeenteraad, de provinciale staten of het algemeen bestuur.

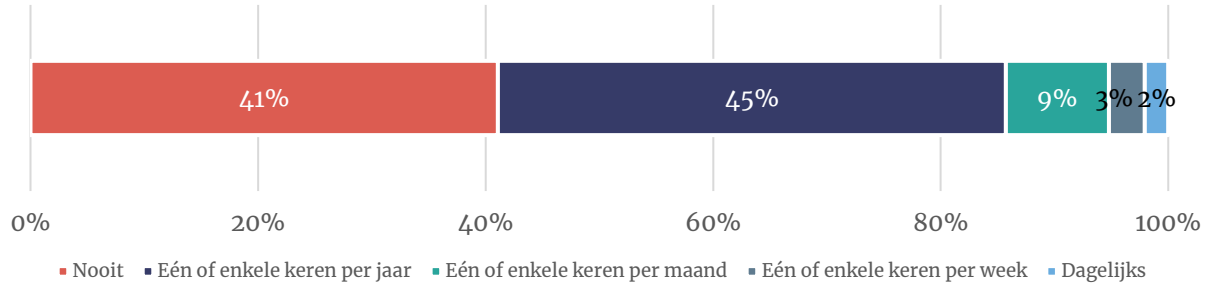
4.5 Desinformatie

Desinformatie betreft het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met het doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid.[46]

Zes op de tien politieke ambtsdragers hebben weleens te maken met desinformatie. In de meeste gevallen gaat het daarbij om één of enkele keren per jaar. Vijf procent heeft hier minimaal wekelijks mee te maken (figuur 4.6). Met name provinciebestuurders en in mindere mate statenleden hebben hier op wekelijkse basis mee te maken (zie tabel 4.9).

Figuur 4.6 – Frequentie van desinformatie

Hoe vaak heeft u in de uitoefening van uw functie te maken met desinformatie? (n=2.894)[47]



Tabel 4.9 – Frequentie van desinformatie, naar bestuurslaag

Hoe vaak heeft u in de uitoefening van uw functie te maken met desinformatie? (n=2.894)

Frequentie desinformatie	Totaal (n=2.894)	Gemeenten (n=2.523)	Provincies (n=169)	Waterschappen (n=202)
Nooit	41%	41%	29%	52%
Eén of enkele keren per jaar	45%	45%	37%	39%
Eén of enkele keren per maand	9%	9%	16%	6%
Eén of enkele keren per week	3%	3%	11%	1%
Dagelijks	2%	2%	7%	1%

Tabel 4.10 – Frequentie van desinformatie, naar functie

Hoe vaak heeft u in de uitoefening van uw functie te maken met desinformatie? (n=2.894)

Frequentie desinformatie	Totaal (n=2.894)	Voorzitters (n=152)	Mede-bestuurders (n=394)	Volksvertegen-woordigers (n=2.348)
Nooit	41%	35%	35%	42%
Eén of enkele keren per jaar	45%	50%	46%	44%
Eén of enkele keren per maand	9%	10%	14%	8%
Eén of enkele keren per week	3%	4%	4%	3%
Dagelijks	2%	2%	1%	2%

[46] *Deze inleiding is ook aan respondenten getoond, voordat zij de vraag naar de frequentie van desinformatie kregen voorgelegd.*
[47] *De vragen over desinformatie zijn nieuw, waardoor een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk is.*

Uit de open antwoorden (18% van het totaal) komt naar voren dat het begrip 'desinformatie' op verschillende manieren wordt ingevuld:

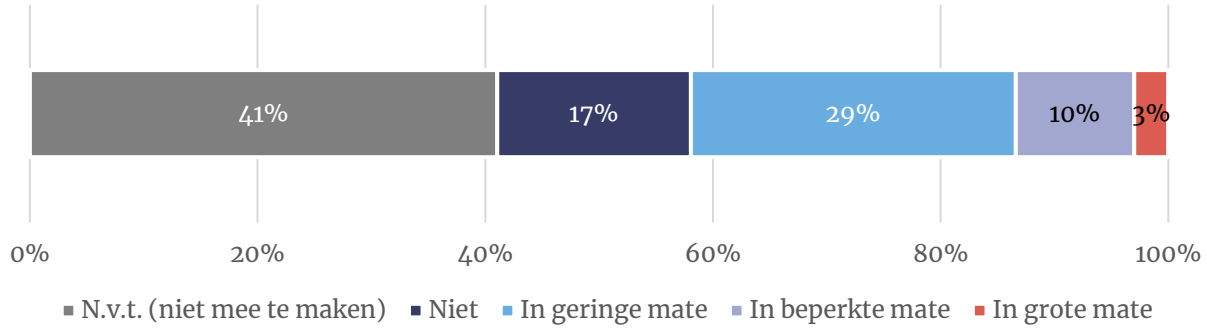
- Sommige politieke ambtsdragers verwijzen naar het geven van eenzijdige of gekleurde informatie door bijvoorbeeld actiegroepen, advocaten, lobbyisten of burgers. Dit betreft druk van buiten. Anderen spreken in dit verband over het bagatelliseren of 'wegpraten' van onwelgevallige informatie door bestuurders, het niet (tijdig) of onvolledig informeren van de volksvertegenwoordiging of het te frequent opleggen van de geheimhoudingsplicht. Bestuurders zien dat raadsleden soms weinig kritisch omgaan met informatie uit de pers. Dit raakt aan de interne politieke verhoudingen.
- Verder wordt regelmatig gewezen op de achteruitgang van de lokale pers. Journalisten zouden te weinig kritisch zijn, onvoldoende hoor en wederhoor toepassen of te sensatiebelust zijn. In kleine gemeenten speelt het probleem dat er geen lokale pers meer is.
- Sociale media worden regelmatig genoemd als platform waarop desinformatie zich makkelijk kan verspreiden.
- Als specifieke dossiers waarin desinformatie een rol speelt, worden enkele keren genoemd: stikstof, klimaat/CO_2 en de energietransitie.
- Velen zien het als een belangrijke taak voor volksvertegenwoordigers om informatie te checken, meerdere bronnen te gebruiken en kritisch door te vragen.

Belemmeringen door desinformatie

Vier op de tien politieke ambtsdragers worden in enige mate belemmerd in de uitoefening van hun functie, doordat anderen desinformatie verspreiden. Drie procent wordt hierdoor in grote mate belemmerd (figuur 4.7).

Figuur 4.7 – Belemmeringen door desinformatie

In hoeverre wordt u in de uitoefening van uw functie belemmerd, doordat anderen desinformatie verspreiden? (n=2.894)[48]



Provinciale ambtsdragers worden het meest belemmerd door desinformatie, politieke ambtsdragers van waterschappen het minst (tabel 4.11).

[48] *Deze vraag is alleen gesteld aan ambtsdragers die weleens te maken hebben met desinformatie (59%). Om een totaalbeeld te geven van alle ambtsdragers is de groep die nooit met desinformatie te maken heeft (41%) eveneens opgenomen.*

Tabel 4.11 – Belemmeringen door desinformatie, naar bestuurslaag

In hoeverre wordt u in de uitoefening van uw functie belemmerd, doordat anderen desinformatie verspreiden? (n=2.894)

	Totaal (n=2.894)	**Gemeenten** (n=2.523)	**Provincies** (n=169)	**Waterschappen** (n=202)
N.v.t. (niet mee te maken)	41%	41%	29%	52%
Niet	17%	16%	24%	22%
In geringe mate	29%	29%	28%	18%
In beperkte mate	10%	11%	15%	5%
In grote mate	3%	3%	4%	3%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Tabel 4.12 – Belemmeringen door desinformatie, naar functie

In hoeverre wordt u in de uitoefening van uw functie belemmerd, doordat anderen desinformatie verspreiden? (n=2.894)

	Totaal (n=2.894)	**Voorzitters** (n=152)	**Mede-bestuurders** (n=394)	**Volksvertegen-woordigers** (n=2.348)
N.v.t. (niet mee te maken)	41%	35%	35%	42%
Niet	17%	20%	15%	17%
In geringe mate	29%	33%	33%	28%
In beperkte mate	10%	8%	15%	10%
In grote mate	3%	4%	2%	3%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

5 Integriteitsbeleid

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de wijze waarop organisaties in het decentraal bestuur omgaan met integriteitskwesties. De uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête onder 217 organisaties in het decentraal bestuur en interviews met 36 organisaties (zie bijlage voor de onderzoeks-verantwoording).

Voordat de resultaten van de enquête worden beschreven, gaan wij eerst kort in op het wettelijk kader van het integriteitsbeleid. In het vervolg van dit hoofdstuk komen onderdelen van het beleid aan de orde en stellen wij vast wat wel of niet aanwezig c.q. recent geactualiseerd is. Daar waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid ten aanzien van dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers. Hetzelfde geldt voor de bestuurslagen. Alleen wanneer er duidelijke verschillen zijn, gaan wij op dat onderscheid in.

5.1 Wettelijk kader

De wet schrijft voor dat overheidsorganisaties integriteitsbeleid ontwikkelen, vaststellen en zich jaarlijks over de uitvoering daarvan verantwoorden. Voor ambtenaren vormt de Ambtenarenwet 2017 het nieuwe wettelijke kader per 1 januari 2020.[49] Hierin is onder meer bepaald dat een overheidswerkgever verplicht is een integriteitsbeleid te voeren en daarover verantwoording af te leggen (artikel 4 AW). Dit betreft onder meer het afleggen van de eed of belofte bij indiensttreding, de registratie van nevenwerkzaamheden, het aanwijzen van kwetsbare financiële functies en het opstellen van een procedure voor meldingen bij vermoedens van een misstand (artikel 5 AW).

Politieke ambtsdragers zijn, zoals reeds in hoofdstuk 3 opgemerkt, geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. De volksvertegenwoordiging (gemeenteraad, provinciale staten en algemeen bestuur) is wettelijk verplicht om een gedragscode vast te stellen, niet alleen voor haarzelf, maar ook voor dagelijks bestuurders (college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, dagelijks bestuur).[50] In de Handreiking integriteit[51] zijn daarvoor onder andere modelgedragscodes opgenomen, waarin wordt ingegaan op:

- het voorkomen van belangenverstrengeling (onder meer door openbaarmaking van nevenfuncties en een afkoelperiode na uitdiensttreding);
- geheimhouding van informatie;
- omgang met geschenken en uitnodigingen;
- gebruik van voorzieningen;
- uitvoering van de gedragscode (periodieke bespreking van het onderwerp ‘integriteit’, aanwijzing van contactpersonen integriteit en processtappen bij vermoeden van een misstand waarbij een politieke ambtsdrager betrokken is).

[49] *Met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) op 1 januari 2020.*
[50] *Dit is vastgelegd in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet (diverse bepalingen, afhankelijk van het bestuursorgaan).*
[51] *VNG, IPO, UvW, Ministerie van BZK (2016), Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Derde gewijzigde druk, maart 2016.*

In de Handreiking integriteit wordt ook verwezen naar relevante wettelijke bepalingen met betrekking tot integriteit, zoals verboden functies (incompatibiliteiten) en verboden handelingen.

5.2 Integriteitsbeleid

De voorzitter van het dagelijks bestuur (dijkgraaf bij een waterschap, de commissaris van de Koning bij een provincie en de burgemeester bij een gemeente) heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit in de organisatie te bevorderen.[52] Naar deze rol wordt meermaals in de interviews verwezen. Uit de enquête komt naar voren dat de voorzitter als formeel eindverantwoordelijke wordt gezien voor het integriteitsbeleid ten aanzien van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur (tabel 5.1). In een aantal gevallen wordt ook het orgaan zelf (provinciale staten of algemeen bestuur) of diens ambtelijke ondersteuning (griffier) als eindverantwoordelijke beschouwd.

Tabel 5.1 – Eindverantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid

Indicator	Gemeenten (n=194)	Provincies (n=11)	Waterschappen (n=12)
Eindverantwoordelijk voor beleid t.a.v.			
Medewerkers	Gemeentesecretaris (71%), burgemeester (15%)	Provinciesecretaris (82%)	Secretaris-directeur (58%), dagelijks bestuur (33%)
Leden college van B&W (GS/dagelijks bestuur)	Burgemeester (89%)	Commissaris van de Koning (82%)	Dijkgraaf (75%), algemeen bestuur (17%)
Leden gemeenteraad (PS/algemeen bestuur)	Burgemeester (80%), griffier (13%)	Commissaris van de Koning (64%), provinciale staten (18%), anders (18%)	Dijkgraaf (67%), algemeen bestuur (17%)
Beleid			
% raad en college identiek	58%	46%	58%
% college en medewerkers identiek	22%	9%	8%

NB: Alleen bestuursorganen of functionarissen weergegeven die in minimaal 10 procent van de gevallen zijn genoemd.

Iets meer dan de helft van de gemeenten en waterschappen heeft een identiek integriteitsbeleid voor raad en college. Bij provincies is dit iets minder vaak het geval. De organisaties die specifiek beleid voeren, hebben bijvoorbeeld twee aparte gedragscodes, één voor de volksvertegenwoordigers en één voor de dagelijks bestuurders. Hoewel waterschappen een monistisch stelsel kennen, hebben enkele waterschappen een aparte gedragscode voor dagelijks en algemeen bestuurders, die inhoudelijk niettemin grote overlap vertonen. De vraag of er een aparte gedragscode is, is in een aantal gevallen dus ook deels een vormkwestie.

[52] *Voor gemeenten is dit vastgelegd in artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet, voor provincies en waterschappen in respectievelijk artikel 175 lid 2 van de Provinciewet en artikel 94 lid 2 van de Waterschapswet.*

Gedragscode

De gedragscode van organisaties is voornamelijk gebaseerd op de modelgedragscode die als onderdeel van de Handreiking integriteit voor politieke ambtsdragers beschikbaar is gesteld door het ministerie BZK in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).[53] Soms vult een organisatie de modelgedragscode aan naar aanleiding van een incident binnen de gemeente. Het komt ook voor dat organisaties ervoor kiezen preventief hun gedragscode aan te vullen met specifieke rolbeschrijvingen, voorbeeldvragen en -antwoorden, zodat voor de politieke ambtsdragers duidelijker wordt wat van hen verwacht wordt binnen de soms wat juridisch geformuleerde bepalingen in de gedragscode.

De wet schrijft voor dat de gedragscode voor zowel bestuur als volksvertegenwoordiging wordt vastgesteld door de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten en het algemeen bestuur.[54] De verdere uitwerking van het beleid wordt vaak gelegd bij de griffie of de secretaris-directeur (in het geval van een waterschap).

Er is een wisselend beeld te zien als het gaat om het actualiseren van de gedragscode. Circa vier op de tien gemeenten hebben sinds 2018 de gedragscode voor het college en de raad geactualiseerd. Bijna de helft van de gemeenten heeft de gedragscode voor de raad in 2016 of eerder gewijzigd. De gedragscode voor het college van B&W is in vier op de tien gemeenten voor het laatst in 2016 geactualiseerd. Ook bij provincies en waterschappen is een wisselend beeld te zien, hoewel het aantal recente aanpassingen wat groter is (tabel 5.2).
In de interviews zijn verschillende aanleidingen genoemd voor het actualiseren van een gedragscode, zoals de verkiezingen of incidenten binnen de eigen organisatie of in de regio, waardoor het thema ineens actueel werd. Als aanvulling op de gedragscode hebben sommige organisaties een overkoepelend beleidsdocument voor integriteit. In dit document wordt aandacht besteed aan de achterliggende ideeën voor de integriteitsaanpak, de wettelijke voorschriften en de organisatorische maatregelen om risico's ten aanzien van kwetsbare processen te verminderen.

[53] *VNG, IPO, UvW, Ministerie van BZK (2016), Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Derde gewijzigde druk, maart 2016.*
[54] *Zie art. 15, 41c en 69 van de Gemeentewet. In de Provinciewet en Waterschapswet zijn gelijksoortige bepalingen opgenomen.*

Tabel 5.2 – Actualisatie van gedragscode

Wanneer is de gedragscode integriteit voor het laatst geactualiseerd? (%)[55]

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	College (n=112)	Raad (n=144)	GS (n=7)	PS (n=9)	DB (n=11)	AB (n=10)
2020	3%	5%	14%	11%	0%	0%
2019	14%	13%	14%	22%	18%	10%
2018	24%	20%	0%	11%	18%	10%
2017	11%	13%	29%	22%	27%	40%
2016 of eerder	38%	48%	43%	33%	36%	30%
Weet niet wanneer	10%	1%	0%	0%	0%	10%
Er is geen gedragscode	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Weet niet of gedragscode geldt	0%	0%	0%	0%	0%	0%

In de gedragscodes van de organisaties die geïnterviewd zijn, zien wij (bijna) geen bepalingen die betrekking hebben op de omgang met sociale media door politieke ambtsdragers. Een uitzondering is de gedragscode voor raadsleden van een grote gemeente in het zuiden van Nederland (zie casus in kader). Ook hebben wij geen andere beleidsdocumenten gezien die daar betrekking op hebben. Een aantal geïnterviewde gemeenten heeft wel aangegeven dat politieke ambtsdragers het lastig vinden om te acteren en te reageren op sociale media. Dit speelt vooral wanneer zij privéuitingen doen op sociale media en hun uitingen geassocieerd worden met hun functie. Bij gemeenten speelt dit meer dan bij de provincies of waterschappen, omdat raads- en collegeleden doorgaans dichter bij de burger staan.

[55] Het aantal respondenten (n) wisselt per doelgroep, afhankelijk van de routing in de vragenlijst. Zie voor meer informatie de onderzoeksverantwoording in de bijlage.

Nevenwerkzaamheden

Vrijwel alle organisaties in het decentraal bestuur maken nevenwerkzaamheden van hun bestuurders en volksvertegenwoordigers openbaar. Veelal gebeurt dit via de website.

Casus: gedragscode en protocol bij vermoedens van misstanden in een grote gemeente

Een voorbeeld van een gedragscode waarin praktijkvoorbeelden zijn opgenomen, is de gedragscode voor raadsleden van een grote gemeente. Hierin zijn bij wijze van voorbeeld 'vingeroefeningen' opgenomen over hoe een raadslid in verschillende praktijksituaties moet handelen. Bijvoorbeeld: een raadslid is voorzitter van een voetbalvereniging. Mag hij meestemmen over de sportnota of de uitbreiding van voetbalvelden? Een ander voorbeeld betreft de situatie dat een raadslid als zzp'er een training verzorgt voor medewerkers van de afdeling Burgerzaken. Mag hij deze training verzorgen, ook als daar geen vergoeding tegenover staat? Ook zijn er voorbeelden opgenomen van ongewenste omgangsvormen tussen raadsleden onderling en in contacten met derden, bijvoorbeeld via sociale media. Dit kan raken aan de omgang met vertrouwelijke informatie, zoals blijkt uit deze voorbeeldvraag uit de gedragscode: "Een raadslid stuurt het volgende twitterbericht: '@lokalevereniging. Ik zit hier in een besloten vergadering over de toekenning van subsidies. Het is spannend. #bezuinigenaltijdmoeilijk'. Mag het raadslid dit doen?"

In aanvulling op de gedragscode beschikt deze gemeente over een uitgebreid protocol voor de omgang met mogelijke integriteitsschendingen door een college- of raadslid. Dit protocol beschrijft de processtappen die volgen op een melding van een (vermoedelijke) misstand: het doen van een melding, de beoordeling van de noodzaak tot een vooronderzoek en/of vervolgonderzoek, de uitvoering van het (voor-)onderzoek en de rapportage, de positie van het raads- of collegelid gedurende het onderzoekstraject, het opleggen van eventuele maatregelen en de evaluatie. Hiertoe zijn zeven rollen gedefinieerd van functionarissen die bij de afhandeling van een melding betrokken zijn, zoals de burgemeester, fractievoorzitter, griffier en kabinetschef. Tevens zijn communicatierichtlijnen opgenomen die gelden voor de verschillende stadia van het meldings- en onderzoekstraject.

5.3 Aandacht voor integriteit

Vormen van aandacht voor integriteit

Uit de interviews en de enquête blijkt dat alle organisaties aandacht hebben voor integriteit en dat deze het grootst is rond de verkiezingen en het aantreden van nieuwe politieke ambtsdragers. In vrijwel alle organisaties is het gebruikelijk om bij kandidaat-bestuurders een risicoanalyse af te nemen om mogelijke integriteitsrisico's in kaart te brengen (tabel 5.4). In het geval van volksvertegenwoordigers ligt deze verantwoordelijkheid primair bij de politieke partijen die de kandidatenlijst opstellen. Een integriteitstoets voor deze categorie ambtsdragers is minder gangbaar (tabel 5.5). Een enkele gemeente vergoedt het aanvragen van een Verklaring omtrent gedrag (VOG) door kandidaat-raadsleden.

Bij installatie leggen alle politieke ambtsdragers de eed of belofte af. De gedragscode wordt vaak als onderdeel van een informatiemap op papier uitgereikt of digitaal beschikbaar gesteld. De organisaties geven aan dat de meeste politieke ambtsdragers op hoofdlijnen bekend zijn met de gedragscode, wat overeenkomt met de ervaring van politieke ambtsdragers zelf (zie paragraaf 4.3). Nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers doorlopen een inwerkprogramma, waarin meestal een dagdeel is gereserveerd voor het thema 'integriteit'. Hierin wordt door middel van casuïstiek stilgestaan bij dilemma's die de politieke ambtsdragers in hun praktijk kunnen tegenkomen. In sommige organisaties voert de voorzitter een één-op-één-gesprek met elke volksvertegenwoordiger. Binnen het dagelijks bestuur is het constituerend beraad veelal het moment waarop integriteit (ook) aan de orde komt.

Tabel 5.3 – Aandacht voor integriteit

Op welke wijze wordt aandacht besteed aan integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording? (meerdere antwoorden mogelijk)[56]

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	College (n=111)	Raad (n=142)	GS (n=7)	PS (n=9)	DB (n=11)	AB (n=10)
Bij het afleggen van de eed, belofte of verklaring	86%	75%	100%	89%	91%	90%
Bij een dilemmatraining, workshop of voorlichting	62%	85%	100%	89%	91%	70%
Door het verspreiden van de gedragscode	72%	83%	100%	100%	55%	70%
Door het verspreiden van handreikingen en brochures	33%	35%	86%	56%	36%	40%
Informatie in nieuwsbrieven of internet	9%	17%	0%	33%	18%	0%
In rapportages over het bestuur	13%	7%	29%	11%	9%	10%
Anders	24%	23%	14%	22%	27%	0%

[56] *Het aantal respondenten (n) wisselt per doelgroep, afhankelijk van de routing in de vragenlijst. Zie voor meer informatie de onderzoeksverantwoording in de bijlage.*

Tabel 5.4 – Screening kandidaat-bestuurders

Zijn er afspraken of regels over het expliciet bespreken van mogelijke integriteitsrisico's en het beperken hiervan voor aantreding van leden van het dagelijks bestuur? (bijvoorbeeld t.a.v. nevenfuncties, persoonlijke belangen, eerdere functies e.d.) (%)

	Gemeenten (n=112)	Provincies (n=7)	Waterschappen (n=11)
Ja, d.m.v. integriteitstoets / risicoanalyse	80%	100%	82%
Ja, op een andere manier	11%	0%	9%
Nee, geen onderwerp	4%	0%	0%
Weet niet	5%	0%	9%

Tabel 5.5 – Screening kandidaat-volksvertegenwoordigers

Zijn er afspraken of regels over het expliciet bespreken van mogelijke integriteitsrisico's en het beperken hiervan voor aantreding van leden van het algemeen bestuur? (bijvoorbeeld t.a.v. nevenfuncties, persoonlijke belangen, eerdere functies e.d.) (%)

	Gemeenten (n=142)	Provincies (n=9)	Waterschappen (n=10)
Ja, d.m.v. externe integriteitstoets / risicoanalyse	6%	0%	0%
Ja, d.m.v. interne integriteitstoets / risicoanalyse	18%	11%	50%
Ja, zowel d.m.v. externe als interne integriteitstoets / risicoanalyse	1%	0%	0%
Ja, op een andere manier	57%	78%	30%
Nee, geen onderwerp	15%	11%	0%
Weet niet	4%	0%	20%

Eenmalige of terugkerende aandacht?

De mate waarin er tijdens de ambtsperiode aandacht is voor integriteit, is wisselend. Hoewel uit de enquête blijkt dat er in de meeste organisaties terugkerende aandacht is voor integriteit en morele bewustwording (tabel 5.6), komt uit de interviews naar voren dat de organisaties sterk van elkaar verschillen wat betreft het aantal en type concrete acties op dit gebied. Integriteits- of dilemmatrainingen worden in een deel van de organisaties niet met vaste regelmaat aangeboden. In een aantal organisaties wordt de noodzaak of urgentie niet gevoeld om integriteit periodiek te bespreken, omdat er zich geen incidenten zouden voordoen. In de woorden van een geïnterviewde: *'Integriteit is belangrijk, maar niet urgent'*. Als er binnen deze organisaties een incident plaatsvindt, heeft men er vertrouwen in dat de kwestie op de juiste manier wordt afgehandeld.

Aan de andere kant zijn er organisaties waar men juist wel periodiek (één keer per jaar) trainingen over integriteit laat verzorgen. Dit doet men vanuit een preventief oogpunt, juist om te voorkomen dat problemen zich voordoen, dan wel om politieke ambtsdragers te informeren hoe zij moeten handelen als er zich een (vermoeden van een) integriteitsincident voordoet. Ook is er een voorbeeld van een kleine gemeente waar de griffier maandelijks een 'coachingsgesprek' voert met alle raadsleden waarin ook integriteit aan de orde kan komen.

Tabel 5.6 – Frequentie van aandacht voor integriteit

In welke mate wordt aandacht besteed aan integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording? (%)

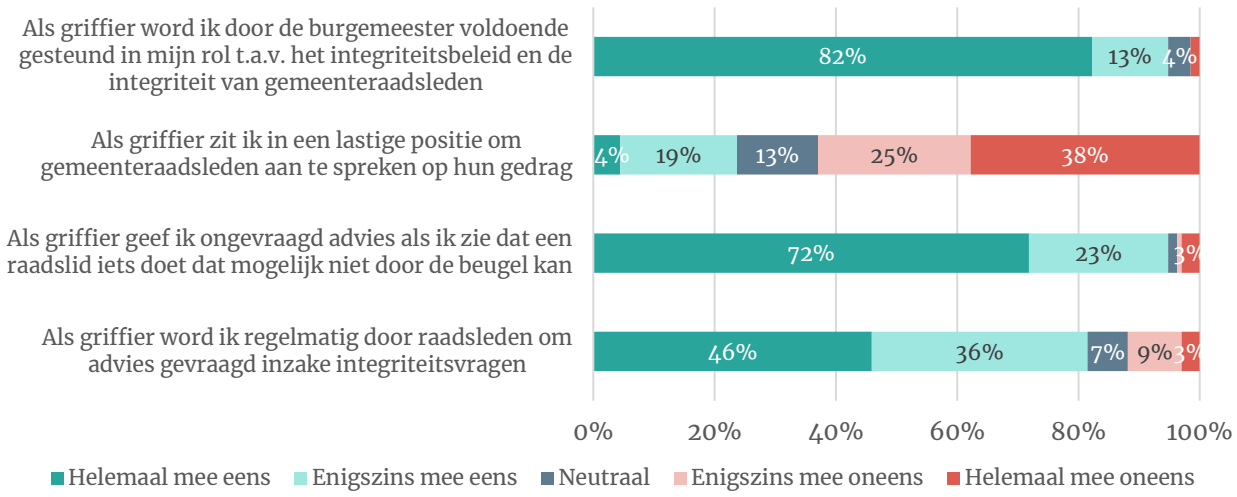
	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	College (n=109)	Raad (n=141)	GS (n=7)	PS (n=9)	DB (n=11)	AB (n=10)
Eenmalig	12%	6%	0%	0%	9%	30%
Terugkerend	79%	83%	100%	100%	91%	70%
Anders	6%	10%	0%	0%	0%	0%
Weet niet	4%	1%	0%	0%	0%	0%

Gesprekken

De gesprekken over integriteit kunnen gaan over het handelen van andere politieke ambtsdragers, maar blijken in veel gevallen juist te gaan over hoe men zelf dient te handelen. Griffiers fungeren als vraagbaak en sparringpartner voor volksvertegenwoordigers en stappen ook uit eigen beweging op raadsleden af als zij een integriteitsrisico signaleren (zie figuur 5.1). Wel benadrukken griffiers dat volksvertegenwoordigers een eigen kiezersmandaat hebben en uit dien hoofde zelf aanspreekbaar zijn op een (mogelijke) integriteitskwestie. Bij twijfel wendt de griffier zich tot de burgemeester. Voor dagelijks bestuurders is de wekelijkse collegevergadering een belangrijk moment waarop men elkaar in vertrouwen kan informeren en adviseren over integriteitskwesties. Dit kan ertoe leiden dat een bepaald dossier wordt overgedragen aan een ander bestuurslid om de (schijn van) belangenverstrengeling te vermijden. Ook kunnen dagelijks bestuurders advies vragen aan de gemeentesecretaris, hoewel dit minder frequent gebeurt dan bij de griffier als adviseur voor raadsleden (zie figuur 5.1 en 5.2).

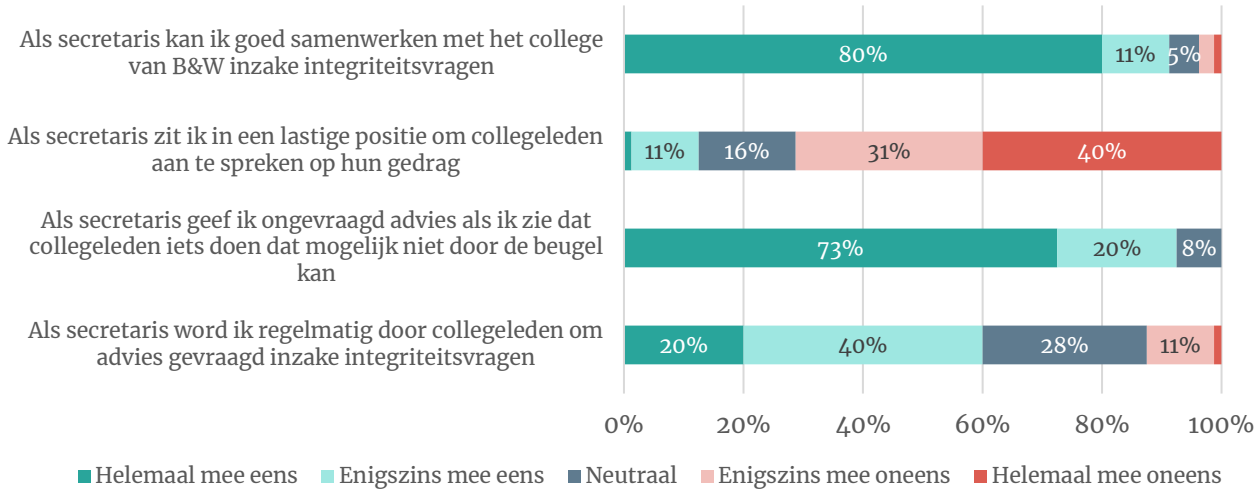
Figuur 5.1 – Stellingen rol griffier

Basis: raadsgriffiers (n=135)



Figuur 5.2 – Stellingen rol gemeentesecretaris

Basis: gemeentesecretarissen (n=80)



Trainingen

De wet en gedragscode gaan volgens de geïnterviewde organisaties vooral over zaken die helder en eenduidig zijn. In de praktijk doen zich echter ook veel gevallen voor waarin op voorhand niet duidelijk is wat de juiste manier van handelen is. Dit is het zogenaamde ‘grijze gebied’. Een succesfactor binnen het integriteitsbeleid is het bespreekbaar maken van dilemma’s in het grijze gebied aan de hand van casuïstiek. Dit kan in de vorm van trainingen, workshops of een-op-een-gesprekken plaatsvinden. Het merendeel van de organisaties in het decentraal bestuur biedt trainingen of workshops aan op het gebied van integriteit, integriteitsrisico’s en morele bewustwording (zie tabel 5.7), al verschilt de frequentie waarmee dit gebeurt. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, worden integriteits- of dilemmatrainingen in een deel van de organisaties niet op periodieke basis aangeboden. Dergelijke trainingen helpen bij de (gezamenlijke) bewustwording van integriteit en verlagen de drempel om over integriteit te spreken. Er kan samen worden gesproken over de grenzen van het ‘grijze gebied’. Ook kan de inzet van een onafhankelijke, externe trainer helpen om het gesprek tussen volksvertegenwoordigers op gang te brengen. Bij een gemeente was de ervaring dat raadsleden eerder geneigd zijn naar een training te komen als een externe deskundige optreedt als begeleider van de bijeenkomst.

Tabel 5.7 – Trainingen

Wanneer zijn voor het laatst trainingen, workshops of andere vormen van voorlichting georganiseerd op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording? (%)

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	College (n=111)	Raad (n=142)	GS (n=7)	PS (n=9)	DB (n=11)	AB (n=10)
2020	10%	18%	29%	22%	9%	10%
2019	33%	32%	57%	67%	55%	50%
2018	29%	39%	0%	11%	18%	20%
2017	1%	1%	14%	0%	0%	0%
2016 of eerder	4%	4%	0%	0%	0%	0%
Geen trainingen	8%	2%	0%	0%	0%	0%
Weet niet	15%	4%	0%	0%	18%	20%

Audits

Een audit of risicoanalyse is een andere manier waarop het integriteitsbeleid kan worden geborgd. Dit is een onderzoek naar kwetsbare processen, handelingen en functies binnen de organisatie. In alle onderzochte provincies is een dergelijk onderzoek in 2017 of later uitgevoerd. In gemeenten en waterschappen is er meer onduidelijkheid of een audit is uitgevoerd, maar lijkt dit minder gangbaar te zijn. Het aantreden van een nieuw bestuur na de verkiezingen is voor provincies en waterschappen een moment waarop een risicoanalyse vaker in beeld komt (tabel 5.8).

Tabel 5.8 – Audits integriteitsbeleid

Wanneer is voor het laatst onderzoek uitgevoerd binnen uw organisatie of binnen onderdelen daarvan (in de vorm van een audit of risicoanalyse) naar handelingen, functies en processen die vanuit integriteitsoogpunt kwetsbaar zijn? (%)

Wanneer is voor het laatst in uw organisatie nog op andere manieren de werking van het integriteitsbeleid bewaakt en/of geëvalueerd? (%) – alleen secretarissen

	Gemeenten (n=109)		Provincies (n=7)		Waterschappen (n=11)	
	Audit / risico-analyse	Andere evaluatie	Audit / risico-analyse	Andere evaluatie	Audit / risico-analyse	Andere evaluatie
2020	6%	12%	29%	57%	9%	18%
2019	27%	33%	43%	29%	27%	45%
2018	14%	16%	0%	0%	0%	18%
2017	2%	3%	29%	14%	0%	9%
2016 of eerder	6%	6%	0%	0%	9%	0%
Nooit	15%	10%	0%	0%	18%	0%
Weet niet	31%	20%	0%	0%	36%	9%

Integriteitscommissies

In één gemeente en een aantal provincies is een integriteitscommissie ingesteld, waarin leden van de gemeenteraad of provinciale staten zitting hebben, ondersteund door de griffier en de voorzitter. In dit gremium wordt in overstijgende zin over integriteit en integriteitsdilemma's gesproken, zonder meldpunt voor vermoedens van integriteitsschendingen te zijn. De betreffende organisaties zien deze integriteitscommissies als een 'best practice' in aanvulling op bestaande procedures en afspraken. Een integriteitscommissie komt gemiddeld vier tot zes keer

per jaar bijeen om te bespreken op welke wijze integriteit onder de aandacht wordt gehouden binnen de organisatie. Op deze wijze vervullen integriteitscommissies een ambassadeursrol voor het thema integriteit richting politieke ambtsdragers. Daarnaast proberen integriteitscommissies binnen gemeenten en provincies in te zetten op het bespreken van concrete dilemma's uit het werkveld van politieke ambtsdragers.

Cultuur

De omgang met het grijze gebied is lastig, maar de inschatting van de meeste geïnterviewden is echter wel dat politieke ambtsdragers weten waar de grens tussen integer en niet-integer handelen ligt, voornamelijk met het oog op (mogelijke) verstrengeling van belangen. Hier komen in de praktijk twee soorten reacties terug. Enerzijds handelen met name raadsleden soms uit voorzorg om de (schijn) van belangenverstrengeling te voorkomen. Zij onthouden zich van stemming of dragen hun taken aan een fractiegenoot over. Volgens onze gesprekspartners is dit niet altijd nodig en is er binnen de wettelijke kaders vaak meer mogelijk dan de individuele raadsleden zelf denken. Anderzijds zijn er organisaties die juist het preventieve handelen van (dagelijks) bestuurders roemen en van mening zijn dat het goed is om alle schijn van belangenverstrengeling zoveel mogelijk te vermijden.

Een andere kanttekening die wordt gemaakt, is dat politieke ambtsdragers zich in algemene zin wel bewust zijn van integriteit, maar in concrete gevallen soms pas in een laat stadium inzien welke integriteitsrisico's zij lopen. Zij moeten hier soms actief door de griffie(r) op gewezen worden.

De meeste organisaties zijn tevreden over de transparante cultuur die er binnen hun organisatie heerst (voor zover zij dat kunnen beoordelen) en zij geven aan dat er in vergelijking met eerdere jaren grote stappen zijn gezet om een open cultuur te bevorderen. De wijze waarop integriteit bespreekbaar wordt gemaakt, kan verschillen tussen het algemeen en het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur (zoals het college van B&W in het geval van een gemeente) komt frequenter bijeen dan het algemeen bestuur (de gemeenteraad). Verder is er binnen het dagelijks bestuur doorgaans sprake van een meer harmonieuze samenwerkingsrelatie. Dit maakt het voor dagelijks bestuurders gemakkelijker is om integriteitskwesties op collegiale wijze met elkaar te delen. Binnen het algemeen bestuur is dit doorgaans moeilijker. Zeker wanneer coalitie en oppositie fel tegenover elkaar staan en (vermeende) integriteitskwesties zelfs onderdeel kunnen vormen van het politieke spel.

Rolverdeling ten aanzien van integriteit

De voorzitter van het dagelijks bestuur (burgemeester, dijkgraaf of commissaris van de Koning) heeft een centrale rol in het integriteitsbeleid. Dit blijkt zowel uit de enquête (zie tabel 5.9), als uit de interviews. De voorzitter heeft een belangrijke agenderende en signalerende rol richting medebestuursleden en volksvertegenwoordigers. Daarnaast is de voorzitter aanspreekpunt bij vragen of dilemma's en speelt hij of zij een belangrijke rol in de afhandeling van vermoedens van integriteitsschendingen. Vanuit de organisaties wordt de burgemeester als spil in het web vaak geroemd vanwege diens toewijding aan het bevorderen van integriteit. Een succesfactor voor het integriteitsbeleid binnen de organisaties is dus een betrokken voorzitter.

Verder vervult de griffier bij de volksvertegenwoordiging en de secretaris bij het college een belangrijke rol als sparringpartner. Ook ondersteunen zij de voorzitter bij de afhandeling van incidenten.

Tabel 5.9 – Aanspreekpunt, procedureafspraken en verantwoording[57]

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
Duidelijk aanspreekpunt voor vragen over integriteit?	College (n=112)	Raad (n=142)	GS (n=7)	PS (n=9)	DB (n=11)	AB (n=10)
Ja	91%	97%	100%	100%	100%	100%
Nee	3%	1%	0%	0%	0%	0%
Weet niet	6%	2%	0%	0%	0%	0%
Procedureafspraken bij vermoedens van (ernstige) integriteitsinbreuken?						
Ja	71%	77%	71%	78%	64%	70%
Nee	20%	19%	29%	11%	36%	30%
Weet niet	9%	4%	0%	11%	0%	0%
Jaarlijkse verantwoording integriteitsbeleid via jaarstukken?	Organisatieniveau (n=109)		Organisatieniveau (n=7)		Organisatieniveau (n=11)	
Ja	40%		100%		18%	
Nee	45%		0%		64%	
Weet niet	15%		0%		18%	

Uit de interviews blijkt dat voornamelijk (mogelijke) vormen van belangenverstrengeling van volksvertegenwoordigers kan leiden tot vragen waarmee zij zich tot de griffier wenden. Het ambt van volksvertegenwoordiger is een deeltijdbaan. Raadsleden worden, zoals een geïnterviewde het omschreef, geacht "in de maatschappelijke klei te staan", dat wil zeggen maatschappelijk actief te zijn. Hierdoor kunnen zich situaties voordoen waarin belangen van het raadslid vanuit zijn maatschappelijke rollen in conflict kunnen komen met de taak als raadslid om het algemeen belang te vertegenwoordigen. Een voorbeeld waarin (de schijn van) belangenverstrengeling kan optreden, is het vervullen van een nevenfunctie bij een organisatie die een subsidierelatie onderhoudt met de gemeente of voor regelgeving van de overheid afhankelijk is. Ook kan (de schijn van) belangenverstrengeling via familie of vrienden optreden, bijvoorbeeld in de situatie dat een dagelijks bestuurder verantwoordelijk is voor een project in een buurt waar familie of vrienden wonen.

Preventief communiceren over persoonlijke belangen om (de schijn van) belangenverstrengeling te vermijden, wordt gezien als succesfactor. Openheid vooraf is beter dan dat mogelijke persoonlijke belangen pas kenbaar worden, wanneer een kwestie politiek gevoelig ligt of wanneer de belangen via een andere weg (bijvoorbeeld via de media) bekend worden.

[57] *Het aantal respondenten (n) wisselt per doelgroep, afhankelijk van de routing in de vragenlijst. Zie voor meer informatie de onderzoeksverantwoording in de bijlage.*

5.4 Melding, registratie en opvolging van incidenten

Melding van incidenten

De voorzitter van het dagelijks bestuur komt volgens de modelgedragscode met een voorstel aan de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten en het algemeen bestuur, om 'aanspreekpunten of contactpersonen integriteit' aan te wijzen en processtappen vast te stellen bij vermoedens van een misstand waarbij een politieke ambtsdrager is betrokken. Deze afspraken maken deel uit van de gedragscode. Overheidsorganisaties gaan hier in de praktijk verschillend mee om. Meerdere organisaties stellen dat er procedureafspraken zijn gemaakt hoe er wordt gehandeld bij vermoedens van niet-integer gedrag (zie tabel 5.9). Er zijn ook organisaties die aangeven dat het in informele zin bekend is bij wie men terecht kan bij een vermoeden van een misstand. Vaak is de burgemeester of de griffier het aanspreekpunt. Er zijn in deze organisaties geen formele afspraken gemaakt over de processtappen die worden gevolgd.

Hieronder zijn twee voorbeelden uitgewerkt van gemeenten die een protocol hebben gevolgd bij de afhandeling van een mogelijke integriteitsschending door raadsleden.

Casus 1: mogelijk niet-integer handelen door raadslid
In een gemeente was er sprake van een mogelijke integriteitsschending door een raadslid. Een ambtenaar heeft deze mogelijke schending gemeld bij de gemeentesecretaris. Omdat het een raadslid betrof, heeft de gemeentesecretaris het direct besproken met de burgemeester. De burgemeester heeft vervolgens op basis van het onderzoeksprotocol een onderzoek laten uitvoeren door een extern onderzoeksbureau. Het externe onderzoeksbureau heeft gerapporteerd aan de burgemeester en het onderzoeksrapport is in de gemeenteraad besproken. Hieruit bleek dat het raadslid volgens het onderzoek de gedragscode had geschonden. Uiteindelijk is het raadslid op eigen initiatief vertrokken, al was er wel sprake van druk vanuit de gemeenteraad om op te stappen.

Casus 2: mogelijk niet-integer handelen door raadsleden
In een andere gemeente hadden burgers verschillende meldingen van mogelijk niet-integer gedrag gedaan bij de burgemeester over het gedrag van twee raadsleden. Deze gemeente heeft een protocol hoe om te gaan met vermoedens van integriteitsschendingen door politieke ambtsdragers. De burgemeester heeft conform dit protocol met advies van het Steunpunt Integriteit eerst gekeken naar de ernst en concreetheid van de meldingen om te kunnen beoordelen of een feitenonderzoek kon worden gestart. De burgemeester heeft besloten dat er voldoende aanleiding was voor een feitenonderzoek. De burgemeester heeft daarom conform het protocol opdracht verstrekt aan een extern onderzoeksbureau voor het feitenonderzoek. Het externe onderzoeksbureau heeft het onderzoek uitgevoerd en gerapporteerd aan de burgemeester. Na oplevering van de rapportage zijn eerst het presidium en het college geïnformeerd, evenals de melders en de betreffende raadsleden. Daarna is de volledige raad per brief geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek. Naar aanleiding van het onderzoek is besloten geen aangifte toen en/of een andere maatregel te nemen op basis van de Gemeentewet. Wel heeft de burgemeester besloten de gemeenteraadsleden aan te spreken op hun gedrag vanwege schending van de gedragscode.

Een ander verschil is de omgang met het begrip ‘melding’. In sommige organisaties worden incidenten sneller als ‘melding’ gezien dan in andere organisaties. Uit de interviews is gebleken dat een melding veelal als een officiële stap wordt beschouwd. Voordat men daartoe overgaat, is het gebruikelijk om te proberen incidenten in informele zin af te handelen. Bij conflicten tussen politieke ambtsdragers onderling worden bijvoorbeeld mediators ingezet om te bemiddelen.

Registratie meldingen

Afgezien van de meldingsroute zijn er ook grote verschillen te zien in de registratie van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Vier op de tien gemeenten zeggen dat zij meldingen door medewerkers of politieke ambtsdragers ‘altijd’ registreren. Een derde van de gemeenten registreert meldingen betreffende raadsleden in alle gevallen. Bij waterschappen en met name provincies is de registratiegraad hoger (tabel 5.10).
Gevraagd naar redenen om meldingen niet te registreren, zeggen organisaties het doel van registreren niet in te zien, vaak omdat er weinig tot geen meldingen zijn. Als er een melding is binnen deze organisaties, dan is deze altijd bekend bij de personen die daarvan op de hoogte zouden moeten zijn.

Tabel 5.10 – Registratie van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen

In hoeverre worden meldingen van integriteitsschendingen door medewerkers en politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers) in uw organisatie geregistreerd?

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	College (n=109)	Raad (n=142)	GS (n=7)	PS (n=9)	DB (n=11)	AB (n=10)
Altijd	42%	33%	71%	67%	45%	50%
Vaak	14%	13%	14%	0%	18%	10%
Soms	6%	12%	14%	0%	9%	0%
Nooit	7%	18%	0%	11%	0%	0%
Onbekend	30%	25%	0%	22%	27%	40%

Niet alleen gaan organisaties verschillend om met de vraag of zij meldingen registeren, ook de wijze waarop dit gebeurt, varieert in de praktijk. In de meeste organisaties maakt de griffier of gemeentesecretaris notities of aantekeningen van een incident, zonder dat van een (formeel) register sprake is. Bij één gemeente wordt het aantal integriteitsmeldingen bij de burgemeester in het jaarverslag van de vertrouwenspersonen opgenomen.

Politiek gemotiveerde aangiftes

In 2019 is in achttien van de geënquêteerde gemeenten aangifte gedaan tegen het gemeentebestuur of ambtelijk apparaat. Bij provincies en waterschappen is er vorig jaar geen aangifte gedaan tegen het bestuur of ambtenaren. Eén gemeente had in 2019 met 2 aangiftes te maken, de rest met één aangifte. In de helft van de gevallen was er volgens de gemeente ‘regelmatig’ of ‘vaak’ sprake van een mogelijk politiek gemotiveerde aangifte, bedoeld om het gemeentebestuur of ambtelijk apparaat te beschadigen, te vertragen of te intimideren (tabel 5.11). Omgerekend heeft circa vijf procent van alle gemeenten in 2019 te maken gehad met een mogelijk politiek gemotiveerde aangifte.

Tabel 5.11 – Politieke gemotiveerde aangiftes

In hoeverre zijn deze aangiften mogelijk politiek gemotiveerd en/of bedoeld om het bestuur of ambtelijk apparaat te beschadigen, te vertragen of te intimideren?

Basis: gemeenten waartegen aangifte is gedaan (n=18)

	Gemeenten	
	Aantal	%
Zelden of nooit	1	6%
Een enkele keer	4	22%
Regelmatig	2	11%
Vaak	7	39%
Weet niet	4	22%
Totaal	**18**	**100%**

5.5 Aandachtspunten, risico's en veranderingen

Aandachtspunten

Er is uit de interviews een aantal knelpunten in de uitvoering van het integriteitsbeleid naar voren gekomen. Ten eerste is het voor het creëren van bewustwording niet toereikend om integriteit alleen op een theoretische manier te behandelen. Integriteit is niet (alleen) te leren uit de boeken; organisaties benadrukken dat een dilemmatraining waarin wordt ingegaan op specifieke dilemma's voor politieke ambtsdragers een beter middel is om bewustwording van integriteit te creëren. Toch vindt een aantal organisaties dat misbruik van het begrip integriteit (het zogenaamde 'integritisme')[58] op de loer ligt, waardoor het voor politieke ambtsdragers minder duidelijk is wat er wel en niet onder wordt verstaan. Zij vinden het om die reden belangrijk om het begrip 'integriteit' in een dilemmatraining te verkennen en af te bakenen.

Ten tweede hebben organisaties soms te maken met weerstand onder politieke ambtsdragers als zij worden benaderd voor deelname aan een integriteitstraining. De reactie is dat zij al integer zijn en geen belang hebben bij een training. Een oplossing voor organisaties is het begrip integriteit terugbrengen tot gedragskwesties om de bewustwording te vergroten en de weerstand tegen integriteitstrainingen te verminderen. Dit helpt ten dele, hoewel sommige politieke ambtsdragers niet overtuigd zijn van het nut van een integriteitstraining.

Ten derde is een eenmalige integriteitstoets bij het aantreden van een politieke ambtsdrager geen garantie voor de gehele zittingstermijn. Aan het begin van de ambtsperiode is er relatief veel aandacht voor integriteit, maar dit ebt weg gedurende de ambtsperiode. Een aantal organisaties noemt als mogelijke oplossing het op meerdere momenten toetsen van de integriteit op bijvoorbeeld belangenverstrengeling en nevenfuncties. Een aandachtspunt daarbij is dat er op dit moment geen onafhankelijk toezichthoudend orgaan is dat een integriteitstoets kan uitvoeren.

[58] *Huberts, L.W.J.C. (2005) Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past.... . Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam.*

Risico's

In algemene zin zijn processen waarbij de belangen van burgers of bedrijven geraakt kunnen worden door beslissingen van de overheid potentieel kwetsbaar. De drie meest genoemde kwetsbare processen met het oog op integriteitsrisico's zijn in gemeenten het verlenen of intrekken van vergunningen, inkoop en aanbestedingen en de beveiliging van vertrouwelijke en/of privacygevoelige informatie (tabel 5.12). Bij waterschappen en provincies zijn dit eveneens kwetsbare processen, maar daar spelen ook nog andere risico's sterker dan bij gemeenten. Bij provincies wordt de verlening of intrekking van subsidies relatief vaak als kwetsbaar proces geïdentificeerd. Bij waterschappen gaat het om contacten met bedrijven in de omgeving en het handhaven van regels en/of voorschriften. Met name wanneer de banden met bedrijven in de omgeving het karakter hebben van een 'ons kent ons-cultuur', dan brengt dit – zo stelde een geïnterviewde - een verhoogd risico op belangenverstrengeling met zich mee.

Tabel 5.12 – Kwetsbare processen met het oog op integriteitsrisico's

Welke drie processen in uw organisatie zijn het meest kwetsbaar voor aantasting van de integriteit door misbruik, belangenverstrengeling en/of oneigenlijke beïnvloeding?[59] Basis: alleen secretarissen(-directeur)

Proces	Gemeenten (n=110)	Provincies (n=7)	Waterschappen (n=11)
Verlenen of intrekken van vergunningen	29%	57%	36%
Inkoop en aanbestedingen	28%	57%	55%
Beveiliging van vertrouwelijke en/of privacygevoelige informatie	27%	29%	27%
Handhaven van regels/en of voorschriften (bv. bestemmingsplannen, bouwvergunningen)	25%	0%	36%
Verlenen of intrekken van subsidies	20%	86%	18%
Contacten met bedrijven in de omgeving	17%	0%	36%
Handhaven van veiligheid en openbare orde (bv. sluiting coffeeshops, drugspanden of hennepkwekerijen)*	11%	-	-
Bepalen van regels en voorschriften (bv. vaststellen bestemmingsplannen)	10%	14%	0%
Werken met klanten/cliënten sociaal domein*	9%	-	-
Uitvoeren van een Bibob-procedure	4%	0%	0%
Verstrekken identificatiemiddelen*	3%	-	-
Wijzigingen doorvoeren in de BRP*	2%	-	-
Bepalen van veranderingen in de infrastructuur	1%	0%	9%
(Plannen voor) het openen van maatschappelijke voorzieningen met mogelijke overlast	1%	0%	0%
Anders	8%	0%	9%
Weet ik niet	19%	14%	18%
Geen van deze	5%	0%	0%

* Alleen gemeenten.

[59] *Hierbij is als toelichting gegeven dat deze integriteitsinbreuken kunnen plaatsvinden door medewerkers, het bestuur, volksvertegenwoordiging of externe belanghebbenden.*

Veranderingen

Voor het ministerie van BZK is in de ogen van geïnterviewden vooral een faciliterende rol weggelegd. Nieuwe wetgeving wordt niet spontaan genoemd als wenselijke verandering in het integriteitsbeleid. Een paar gemeenten, waterschappen en provincies geven aan dat zij behoefte hebben aan meer handvatten voor de omgang met het 'grijze gebied', zoals het voorkomen van de (schijn) van belangenverstrengeling. Zij zouden geholpen zijn met een handreiking waarin situaties worden geschetst waarin een volksvertegenwoordiger geacht wordt niet deel te nemen aan een vergadering of stemming. De behoefte aan een richtsnoer speelt ook in relatie tot de opvolging van incidenten. Nu is er veel vrijheid om te kiezen wanneer er aangifte wordt gedaan. Sommige organisaties hebben behoefte aan duidelijkere criteria voor het doen van aangifte. Zeker wanneer het afbreukrisico voor de betrokken politicus groot is, is een zorgvuldige omgang met vermoedens van integriteitsschendingen van groot belang. Een afwegingskader kan daarbij helpen.

Een ander terrein waarop een faciliterende rol voor het ministerie is weggelegd, is het stimuleren van organisaties om kennis en ervaringen op het gebied van integriteit uit te wisselen. Uit de interviews komt naar voren dat organisaties dit zeer beperkt en vooral informeel doen. Decentrale overheden zien een faciliterende rol voor het ministerie van BZK in het (structureel) samenbrengen van organisaties voor het delen van praktijkervaringen en kennis. Hierin zou het ministerie samen kunnen optrekken met de koepelorganisaties van decentrale overheden (VNG, IPO en UvW) en de beroepsverenigingen.

Deel 3: Conclusies en slotbeschouwing

6 Conclusies en slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk worden per thema de belangrijkste conclusies uit het onderzoek gepresenteerd, gevolgd door een reflectie daarop door de onderzoekers. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing over de verwevenheid van beide thema's.

6.1 Veiligheid

Steeds meer politieke ambtsdragers hebben te maken met agressief of intimiderend gedrag

Er is een verdere toename van het aantal politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur dat te maken krijgt met een vorm van agressie of geweld door burgers, ondernemers en andere personen van buiten de eigen organisatie.
De toename zit niet zozeer in het aantal ernstige gevallen van fysiek geweld, maar vooral in verbale agressie zoals schelden, kwetsen, kleinerende of discriminerende opmerkingen en in mindere mate in bedreigingen en intimidatie. De verbale vormen van agressie vinden in toenemende mate hun weg via sociale media. Het merendeel van de incidenten komt voort uit ongenoegen en frustratie over bepaalde situaties of besluiten. In een beperkt deel van de gevallen wordt de agressie bewust ingezet als dreigmiddel om de besluitvorming te beïnvloeden. Verder is er ongericht agressief gedrag van verwarde personen.

Reflectie
Een mogelijke achtergrond van de toename van de verbale agressie is dat de drempel voor burgers om zich dreigend of agressief te uiten richting bestuurders lager is geworden. In de eerste plaats lenen sociale media zich goed voor impulsieve uitingen waarbij de afzender anoniem kan blijven. Behalve dit fenomeen van sociale media signaleren betrokkenen ook een algemene verruwing van de omgangsvormen in de maatschappij en ook in de politiek. Als andere verklaring voor de recente stijging wijzen met name waterschappen en provincies op de boerenprotesten tijdens de stikstofcrisis.
De trend van toenemende agressie maakt duidelijk dat een agressieve bejegening door burgers voor steeds meer politieke ambtsdragers een gegeven is geworden. Een gevolg hiervan kan zijn dat agressie en geweld meer en meer beschouwd wordt als iets 'dat nu eenmaal bij de functie hoort'.

Ervaringen met agressie en geweld zijn van invloed op persoonlijk en organisatieniveau

Incidenten van agressie en geweld kunnen van invloed zijn op het persoonlijk leven van politieke ambtsdragers en de manier waarop ze hun werk kunnen doen. Zo neemt het werkplezier af en politieke ambtsdragers worden voorzichtiger in hun omgang met burgers en ondernemers. Politieke ambtsdragers ervaren dat het risico van agressie en geweld de besluitvorming soms kan beïnvloeden. Een beperkt deel van politieke ambtsdragers heeft vanwege de agressie van burgers weleens overwogen te stoppen met het ambt dat ze vervullen.

Reflectie
Hoewel er in veel organisaties wel een cultuur bestaat waarbij incidenten bespreekbaar zijn te maken, blijkt dat in de praktijk niet altijd te gebeuren. Politieke ambtsdragers proberen het zelf op te lossen en/of menen dat de incidenten bij het vak horen. Verder vormt de twijfel of het incident wel ernstig genoeg is, een barrière om het te melden of te bespreken. Niet alle politieke

ambtsdragers zijn even weerbaar en in staat om met incidenten van agressie en geweld om te gaan. Zo wordt de emotionele impact van een incident nog wel eens onderschat. Handvatten om met verschillende vormen van (verbale) agressie en geweld om te gaan en met de emotionele impact te dealen, zijn belangrijk maar niet overal beschikbaar.
Behalve aandacht voor degenen die met agressie en geweld worden geconfronteerd, is het ook van belang waakzaam te zijn in relatie tot de gevolgen op organisatorisch niveau. Het komt voor, zo blijkt uit dit onderzoek, dat politieke ambtsdragers vanwege persoonlijke ervaringen met agressie en geweld zich voorzichtiger gaan gedragen of zich op andere manieren laten beïnvloeden. Hiermee is er mogelijk sprake van een onwenselijke beïnvloeding van de wijze waarop besluiten tot stand komen. Een ander gevaar van de toenemende agressie is dat het ambt van bestuurder of volksvertegenwoordiger in het decentraal bestuur minder aantrekkelijk wordt.

Veiligheidsbeleid doorgaans gericht op zwaardere incidenten en er is niet altijd specifieke aandacht voor politieke ambtsdragers

Gemeenten, provincies en waterschappen besteden op verschillende manieren aandacht aan de omgang met agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. Het beleid is in het algemeen met name gericht op het voorkomen, registreren en opvolgen van (zwaardere) incidenten. Dat onderdeel van de aanpak is bij het merendeel van de organisaties goed geregeld. De meeste organisaties hebben een agressieprotocol of huisregels voor de omgang met burgers en een meldingsprocedures wanneer men wordt belaagd of bedreigd. Ook de nazorg bij incidenten functioneert naar tevredenheid van degenen die er gebruik van maken.
Er is veel minder beleidsmatig aandacht voor de omgang met de lichtere vormen van agressie en geweld zoals de toenemende verbale agressie. Veelal is er geen duidelijke norm vastgelegd op basis waarvan politieke ambtsdragers weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden. Slechts een beperkt deel van de organisaties geeft trainingen gericht op weerbaarheid en de omgang met verbale agressie via sociale media.
In organisaties waar zelden (ernstige) incidenten zijn, heeft de aanpak van agressie en geweld weinig prioriteit. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben er moeite mee om het onderwerp agressie en geweld structureel op de agenda te houden. Bij de installatie van nieuwe politieke ambtsdragers kort na de verkiezingen is het doorgaans onderdeel van het introductieprogramma, maar daarna zakt de belangstelling weg, zeker wanneer er maar weinig (zware) incidenten zijn. Daarbij is er relatief weinig beleidsmatige aandacht voor de veiligheid voor volksvertegenwoordigers in vergelijking met dagelijks bestuurders.

Reflectie
Uit het onderzoek blijkt dat organisaties in het decentraal bestuur in beperkte mate inspelen op de trend dat steeds meer politieke ambtsdragers te maken hebben met verbale agressie vooral via sociale media. Een deel van de agressieve uitingen is duidelijk grensoverschrijdend, maar veel andere bevinden zich in een grijs gebied. We zien een worsteling van organisaties in het decentraal bestuur hoe zij het beste met dit ‘grijze gebied’ kunnen omgaan. Waar de ene organisatie kiest voor het proactief uitdragen van een acceptatienorm en het belang van melding en registratie benadrukt, laten andere organisaties de reactie op een incident afhangen van de persoonlijke tolerantiegrens van politieke ambtsdragers. Het loslaten van een centrale norm draagt als risico in zich dat dit kan leiden tot normvervaging. Bepaalde vormen van agressie worden dan, nog meer dan nu al het geval is, beschouwd als iets dat ‘er nu eenmaal bij hoort’. Het dalende percentage aangiften van zowel ernstige als minder ernstige incidenten zou hier al op kunnen wijzen.

Verder zien we dat organisaties verschillend reageren op concrete uitingen van verbale agressie via sociale media. Er zijn organisaties die een duidelijke grens stellen en burgers aanspreken wanneer deze wordt overschreden. Er zijn daarentegen ook terughoudende reacties. Een formele reactie vanuit de organisatie kan in bepaalde gevallen de onvrede of frustratie verder 'voeden'. Ook is er soms begrip voor de moeilijke situatie waarin burgers zich bevinden. Men begrijpt dat burgers uit frustratie dingen kunnen zeggen die los van de context als agressief of intimiderend worden ervaren.

Een klein deel van incidenten leidt tot registratie of aangifte

Hoewel de meeste politieke ambtsdragers incidenten wel bespreken met anderen, zijn deze in de meeste gevallen niet ernstig genoeg om aangifte van te doen en ook wordt slechts een beperkt deel geregistreerd door de eigen organisatie. Aangifte of registratie gebeurt doorgaans alleen bij ernstige incidenten van bijvoorbeeld fysiek geweld of bedreiging. De registraties bieden daardoor, voor zover ze al bijgehouden worden, geen dekkend overzicht van de aard en omvang van agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers. Dit geldt met name voor de toenemende stroom van verbale agressie via sociale media.
In de afgelopen jaren is er een dalende trend van het percentage incidenten waarvan aangifte wordt gedaan. De achtergrond hiervan is dat in veel gevallen geen sprake is van een duidelijk strafbaar feit. Dat geldt zeker voor de minder ernstige incidenten. De daling van het percentage aangiften is echter niet alleen zichtbaar bij minder ernstige incidenten, maar ook bij incidenten die door betrokkenen als ernstig worden ervaren is het percentages aangiftes dalende.

Reflectie
Wanneer de registratie van incidenten zich beperkt tot de ernstige gevallen, bestaat het risico dat organisaties geen goed zicht hebben op de aard en omvang van agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers. Met name de toenemende stroom van verbale agressie via sociale media blijft dan buiten beeld. Een geheel dekkende registratie bijhouden is voor veel organisaties niet doenlijk en waarschijnlijk ook niet nodig. Wel is het van belang om de incidenten zoveel mogelijk te blijven bespreken en op basis van een analyse van de incidenten het veiligheidsbeleid bij te sturen.
De daling van het percentage aangiften bij zowel ernstige als minder ernstige gevallen kan mogelijk duiden op een verschuiving van de norm van wat acceptabel is. De grens tussen acceptabel en niet-acceptabel gedrag is voor een belangrijk deel persoonsafhankelijk, maar er zijn wel degelijk enkele gemeenschappelijke opvattingen over een tolerantiegrens. Dit is het geval als burgers zich bij herhaling agressief en/of bedreigend uiten, als zij zich richten tot de naaste omgeving van de ambtsdragers of als ambtsdragers in sterke mate worden aangetast in hun gevoel van veiligheid.

6.2 Integriteit

Integriteitsbeleid staat

Het integriteitsbeleid staat goed binnen de organisaties in het decentraal bestuur. De uitkomsten geven geen aanleiding te veronderstellen dat de integriteit van het decentraal bestuur achteruitgaat. Enkele gemeenten en provincies hebben een zogeheten 'integriteitscommissie' ingesteld in aanvulling op bestaande procedures en afspraken. Hierin wordt in overstijgende zin over integriteit en integriteitsdilemma's gesproken met als doel structurele aandacht voor het integriteitsbeleid.

Er is in vergelijking met vier jaar geleden in de perceptie van politieke ambtsdragers geen stijging, maar ook geen daling te zien in het aantal waargenomen niet integere gedragingen. Een betrouwbaar en meer op feiten gebaseerd landelijk beeld is echter niet te geven, omdat niet alle organisaties in het decentraal bestuur een systematische en volledige registratie van het aantal incidenten bijhouden. Nut en noodzaak van systematische registratie van integriteitsincidenten wordt slechts in beperkte mate gezien door de organisaties in het decentraal bestuur.

Reflectie
Wij zien in de onderzoeksresultaten dat de inspanningen vanuit het ministerie van BZK en de verschillende koepelorganisaties (VNG, IPO en UvW), samen met de aandacht voor de integriteit van het openbaar bestuur, vruchten afwerpen: de aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid is aanwezig binnen het decentraal bestuur. Wij zien ook dat de aandacht niet altijd structureel is. Het genoemde voorbeeld van de integriteitscommissies zou wellicht een oplossing kunnen bieden voor het op de agenda houden van het onderwerp integriteit. De ervaring van de gemeente en provincies die een dergelijke commissie hebben ingesteld, is in ieder geval positief.

Wat achterblijft, is de systematische registratie van integriteitsincidenten. Om aard en omvang van integriteitsincidenten meer feitelijk in beeld te krijgen, is een dergelijke registratie nodig. Voor organisaties in het decentraal bestuur ligt daar echter niet de focus: als de juiste personen op de hoogte zijn van de (mogelijke) schending om deze af te handelen, is dat voor hen voldoende.

Er is aandacht voor integriteitsrisico's bij bestuurders

Volgens zeven op de tien politieke ambtsdragers staat bestuurlijke integriteit minstens eens per jaar op de agenda, maar uit de interviews blijkt dat de aandacht voornamelijk geconcentreerd is rondom de verkiezingen. In bijna alle organisaties is het gebruikelijk om bij kandidaat-bestuurders een integriteitstoets of risicoanalyse uit te voeren om mogelijke integriteitsrisico's te bespreken en te beperken. Bij kandidaat-volksvertegenwoordigers is dit vanuit de organisaties minder het geval.

Reflectie
De aandacht voor integriteitsrisico's bij bestuurders is onzes inziens positief. Bestuurders liggen onder een vergrootglas en hen bewust maken van de – bijna inherente – risico's die zij kunnen lopen, draagt bij aan een integer openbaar bestuur. Het past ook bij zowel de landelijke als regionale wens om bestuurders te onderwerpen aan een integriteitstoets en de aandacht die daarvoor is geweest, onder andere door de 'Handreiking integriteitstoetsing kandidaten voor

decentrale politieke partijen' en de 'Handleiding bassiscan integriteit voor kandidaat-bestuurders'. Dat er vanuit organisaties nog weinig afspraken zijn gemaakt over het bespreken van mogelijke integriteitsrisico's en het beperken daarvan bij kandidaat-volksvertegenwoordigers is wat ons betreft niet vreemd. De verantwoordelijkheid en uitvoering daarvan ligt blijkens dit onderzoek en andere onderzoeken bij de politieke partijen.

Verschil tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur in bespreekbaar maken integriteit

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop integriteit bespreekbaar wordt gemaakt, kan verschillen tussen het algemeen en het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur komt frequenter bijeen dan het algemeen bestuur. Verder is er binnen het dagelijks bestuur doorgaans sprake van een meer harmonieuze samenwerkingsrelatie, waardoor het gemakkelijker kan zijn om integriteitskwesties op collegiale wijze met elkaar te delen. Binnen het algemeen bestuur is dit doorgaans lastiger, zeker wanneer coalitie en oppositie fel tegenover elkaar staan en (vermeende) integriteitskwesties onderdeel kunnen vormen van het politieke spel.

Reflectie

Het verschil tussen dagelijks en algemeen bestuur in het bespreekbaar maken van integriteit onderschrijft in onze ogen het belang om het integriteitsbeleid af te stemmen op de (formele) positie van politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur en de lokale politieke verhoudingen. Als er sprake is van een conflictueuze situatie kan het begrip 'integriteit' onderdeel worden van het politieke spel, waarbij er wellicht gemakkelijk of ten onrechte gekeken en geoordeeld wordt in termen van integriteit (het zogenaamde 'integritisme').[60] Dit brengt het risico met zich mee dat de gehele organisatie in een kwaad daglicht komt te staan. In een dergelijke situatie is het van groot belang om te werken aan een gezonde politieke cultuur waarin op een transparante wijze over integriteit kan worden gesproken. De voorzitter kan gelet op zijn wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen hierin nadrukkelijk een rol vervullen.

Politieke ambtsdragers positief over moreel besef bij collega's

Twee derde van de politieke ambtsdragers is van mening dat hun collega-ambtsdragers bewust omgaan met integriteit en dit laten meewegen in hun handelen. Het onderzoek laat daarnaast zien dat politieke ambtsdragers doorgaans voorzichtig zijn en niet deelnemen aan stemmingen of beraadslaging over kwesties waarin zij een persoonlijk belang *kunnen* hebben. De onduidelijkheid over de regelgeving op dit gebied speelt daarin mee, evenals de angst om in diskrediet gebracht te worden door de media of door andere politieke ambtsdragers als er wel gestemd zou worden. De politieke ambtsdragers lijken zich bewust van het – vanwege hun maatschappelijke betrokkenheid vaak inherente – risico, van mogelijke vermenging van persoonlijke belangen met het algemene belang dat zij als politieke ambtsdragers behoren te dienen. Uit het onderzoek blijkt dat politieke ambtsdragers hun twijfel bespreekbaar maken met de voorzitter en de griffie(r).

---

[60] *Huberts, L.W.J.C. (2005) Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past.... . Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam.*

Reflectie
Wij zien dat de terughoudendheid bij politieke ambtsdragers met name speelt binnen gemeenten. Deze uitkomst is op zich niet vreemd, aangezien de afstand tot de burger binnen gemeenten kleiner is, de raadsleden in de gemeente wonen en vaak maatschappelijk actief zijn binnen hun gemeente. De voorzichtige benadering laat zien dat politieke ambtsdragers zich bewust zijn van de risico's, maar draagt wel het risico in zich dat een raadslid wellicht te snel ervoor kiest zijn democratisch gelegitimeerde stem niet uit te brengen. Wellicht kan het conceptwetsvoorstel 'bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur' enige duidelijkheid creëren door de aanpassing van de redactie van artikel 28 Gemeentewet. Wanneer iemand echter een persoonlijk belang heeft, zal per casus bepaald moeten worden. Het is daarom – in onze ogen – goed dat politieke ambtsdragers hun twijfel bespreekbaar maken en transparant zijn over hun belangen.

Integriteitstrainingen succesfactor voor bewustwording politieke ambtsdragers

Uit het onderzoek blijkt dat (dilemma)trainingen over integriteit als succesfactor worden gezien voor bewustwording bij politieke ambtsdragers. Het bespreekbaar maken van dilemma's in trainingen of workshops helpt bij de (gezamenlijke) bewustwording van integriteit en verlaagt de drempel om over integriteit te spreken volgens de gesprekspartners. Dergelijke trainingen kunnen het zogenaamde 'grijze' gebied bespreekbaar maken en daarmee integriteitsincidenten voorkomen, omdat politieke ambtsdragers beter zicht krijgen op wat wel en niet integer gedrag is. Verder komt uit het onderzoek naar voren dat integriteits- of dilemmatrainingen in een deel van de organisaties niet periodiek plaatsvinden. Ook is door de gesprekspartners genoemd dat er weerstand kan zijn onder politieke ambtsdragers om deel te nemen aan een integriteitstraining. Politieke ambtsdragers vinden zichzelf integer en zien het belang van een training niet in. Een aantal organisaties brengt het begrip integriteit terug tot gedragskwesties om de bewustwording te vergroten en de weerstand te verminderen.

Reflectie
In de praktijk doen zich gevallen voor waarin op voorhand niet duidelijk is wat de juiste manier van handelen is op basis van wet- en regelgeving. Vanwege de complexiteit van integriteitskwesties volstaat het in onze ogen daarom ook niet om integriteit alleen op een beleidsmatige of theoretische manier te benaderen. Het bespreekbaar maken van de dilemma's in trainingen is daarom een goede manier om daaraan tegemoet te komen. Dat organisaties het als een succesfactor ervaren is daarmee een positieve bevinding. Naast het bespreekbaar maken van dilemma's kan aandacht besteed worden aan de afbakening van het begrip integriteit om te voorkomen dat er te gemakkelijk geoordeeld wordt in termen van integriteit (zie het hiervoor aangehaalde begrip 'integritisme').

6.3 Slotbeschouwing

Dit onderzoek heeft onder meer duidelijk gemaakt dat de thema's integriteit en veiligheid met elkaar verwant zijn, maar onderling ook verschillen. Ze hebben met elkaar gemeen dat beide betrekking hebben op potentiële bedreigingen voor een goed functionerend decentraal bestuur. Zowel niet-integer gedrag als (de dreiging van) agressie of geweld kunnen van invloed zijn op de wijze waarop besluiten worden genomen. Wanneer er veel incidenten zijn, bestaat verder het risico dat het ambt van politieke ambtsdrager minder aantrekkelijk wordt voor zowel huidige bestuurders en volksvertegenwoordigers als voor nieuwkomers.
Beide dreigingen vragen weerbaarheid van de organisaties in het decentraal bestuur en de politieke ambtsdragers die daar een functie vervullen. Hoewel de omvang en impact vanuit dit onderzoek vooralsnog beperkt lijkt, geldt dat ook voor het fenomeen desinformatie.

De aanpak van decentrale overheden van deze potentiële bedreigingen van het democratisch bestuur is nogal verschillend. We zien bij het integriteitsbeleid bijvoorbeeld expliciete aandacht voor de specifieke positie van zowel dagelijks bestuurders als volksvertegenwoordigers. Bij de aanpak van agressie en geweld blijft de beleidsmatige aandacht voor volksvertegenwoordigers wat achter. Een ander verschil is dat het integriteitsbeleid veel meer op structurele basis aandacht krijgt van de gemeenten, provincies en waterschappen. De aandacht voor agressie en geweld is in sterkere mate incidentgerelateerd en dus minder structureel van aard.

Met name de aanpak van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers lijkt een nieuwe impuls te kunnen gebruiken. Zowel inhoudelijk om de actuele uitdagingen aan te kunnen, maar ook om het thema structureel op de agenda te houden van gemeenten, provincies en waterschappen. Het is dan ook een positieve ontwikkeling dat een aantal organisaties het thema agressie en geweld heeft ondergebracht bij het integriteitsbeleid. Omdat het integriteitsbeleid minder wordt bepaald door incidenten is hiermee een meer structurele aandacht voor agressie en geweld beter geborgd. Wellicht dat het Netwerk Weerbaar Bestuur hierin richting het decentraal bestuur een verdere stimulerende en faciliterende rol kan vervullen.

Bijlage

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Doelgroepen

De Monitor Integriteit en Veiligheid richt zich op twee doelgroepen:

1 **Politieke ambtsdragers** in het decentraal bestuur

Dat zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeente, provincies en waterschappen:

- Gemeenten: burgemeesters, wethouders, raadsleden;
- Provincies: commissarissen van de Koning, gedeputeerden, statenleden;
- Waterschappen: dijkgraaf, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur.

2 **Organisaties** in het decentraal bestuur

Specifiek gaat het om functionarissen die ambtelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid gericht op veiligheid en integriteit.

- Hiervoor zijn de volgende functiegroepen benaderd: griffiers en secretarissen bij provincies en gemeenten en secretarissen-directeur bij de waterschappen.

Uit bovenstaande volgt dat de sector Rijk en groep 'overheidsmedewerkers' geen deel uitmaken van het onderzoek.

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek richtte zich op gemeenten, provincies en waterschappen (het decentraal bestuur) en bestond uit de volgende onderdelen:

1 Een enquête onder politieke ambtsdragers, gericht op hun persoonlijke ervaring met agressie en geweld en het integriteitsbewustzijn;
2 Een enquête onder secretarissen en griffiers over het beleid om agressie en geweld te voorkomen en tegen te gaan, en de integriteit binnen de organisatie te bevorderen;
3 Interviews met 36 organisaties in het decentraal bestuur om de bevindingen uit de enquête te toetsen en praktijkervaringen op te halen.

Op elk deelonderzoek wordt hieronder ingegaan.

Deel 1 Enquête onder politieke ambtsdragers

Vragenlijst

De enquête onder politieke ambtsdragers is gebaseerd op de vragenlijsten van de monitor Agressie en Geweld van 2018 en de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur van 2016.
Het uitgangspunt was om de vragen op dezelfde manier aan de orde te stellen, waardoor een goede vergelijking met de voorgaande metingen zoveel mogelijk is gewaarborgd. Op een aantal punten zijn in overleg met de begeleidingscommissie wijzigingen doorgevoerd. Dit betreft onder meer een verduidelijking van de begrippen 'burgers' en 'organisatie' in de enquête, enkele aanpassingen in de routing zodat een logischer volgorde van vragen ontstond en het updaten van de lijst met contactpersonen en organisaties. Verder zijn vragenblokken over intern ongewenst gedrag en desinformatie toegevoegd. De vragen over intern ongewenst gedrag zijn gesteld, nadat alle vragen over extern ongewenst gedrag waren beantwoord, om verwarring bij de respondent te voorkomen.

Steekproef en veldwerk

Voor het benaderen van de doelgroepen is samengewerkt met het bureau 'Overheid in Nederland'. Het onderzoek is vooraf door het ministerie van BZK per brief aangekondigd bij elke organisatie. Daarnaast heeft het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) een aankondiging per mail naar alle burgemeesters gestuurd, mede vanwege samenloop met een WODC-onderzoek naar bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, waarvan I&O Research eveneens uitvoerder was.

De online vragenlijst voor de politieke ambtsdragers is per bestuurslaag op dezelfde wijze uitgezet. Medio februari ontvingen alle politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen een e-mail met het verzoek om deel te nemen aan de vragenlijst. Elke vragenlijst was gekoppeld aan een unieke inlogcode, zodat iedere respondent deze maximaal één keer kon invullen. Na anderhalve week kregen degenen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld een herinneringsmail. Na drie weken is een tweede herinneringsmail gestuurd. Tevens is een deel van de politieke ambtsdragers van wie het telefoonnummer bekend was persoonlijk nagebeld. Indien zij niet wilden meedoen, is gevraagd om hun medewerking aan een kort, telefonisch non-responsonderzoek. De enquête voor politieke ambtsdragers is afgesloten op 31 maart 2020.

Respons

In totaal zijn ruim tienduizend politieke ambtsdragers bij gemeenten benaderd en hebben er 2.673 deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 26 procent (zie tabel 1). Bij de provincies hebben 176 van de 619 deelnemers de vragenlijst ingevuld (28%). Bij de waterschappen ligt de respons op 211 deelnemers (35%). De totale respons bedraagt 27 procent (2018: 29%).

Tabel 1 – Respons naar bestuurslaag en functiegroep

Absolute aantallen en percentages

Bestuurslaag	Benaderd	Deelgenomen	Respons
Provincie			
Commissaris van de Koning	12	5	42%
Gedeputeerde	63	19	30%
Statenlid	544	152	28%
Subtotaal	619	176	28%
Waterschap			
Dijkgraaf/Watergraaf*	20	8	40%
Lid DB	93	38	41%
Lid AB	496	165	33%
Subtotaal	609	211	35%
Gemeente			
Burgemeester	355	161	45%
Wethouder	1.320	365	28%
Raadslid	8.493	2.147	25%
Subtotaal	10.168	2.673	26%
Totaal	**11.396**	**3.060**	**27%**

* Dijkgraaf Friesland niet benaderd vanwege bestuurswisseling.

Elke invuller is meegenomen die tot en met vraag 6 (slachtofferschap van agressie en geweld) is gekomen. In totaal hebben 2.889 ambtsdragers de vragenlijst volledig ingevuld, circa 94 procent van de totale respons. Bij elke tabel is aangegeven wat de percentagebasis en het aantal respondenten is.

Weging

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep politieke ambtsdragers, is er een weging toegepast naar bestuurslaag. Voor gemeenten is tevens een weging uitgevoerd naar functiegroep (tabel 2). Ook in eerdere edities van de Monitor is de weging op deze wijze uitgevoerd.

Tabel 2– Respons belevingsvragenlijst naar bestuurslaag en functiegroep

Verdeling naar bestuurslaag/functiegroep in respons en populatie

	Verdeling populatie	Verdeling respons	Wegingsfactoren
Burgemeester	3%	5%	**0,59**
Wethouder	12%	12%	**0,97**
Raadslid	75%	70%	**1,06**
Provincie	5%	6%	**0,94**
Waterschap	5%	7%	**0,78**
Totaal	**100%**	**100%**	

Analyse

Waar mogelijk worden de resultaten vergeleken met de eerdere metingen. De vergelijkingen worden gemaakt om de ontwikkeling in de tijd te kunnen volgen.

- De antwoordcategorieën 'weet niet/n.v.t.' zijn (mits aangegeven) buiten de analyse gehouden.
- Indien de percentages niet optellen tot 100 procent, is dit (tenzij anders aangegeven) het gevolg van afrondingsverschillen.

Non-responsonderzoek

De politieke ambtsdragers die niet wilden deelnemen aan de online vragenlijst is gevraagd om telefonisch een korte vraag te beantwoorden:

'Heeft u zelf of uw familie/vrienden de afgelopen twaalf maanden uit hoofde van uw functie te maken gehad met bedreiging, intimidatie, verbale of fysieke agressie door burgers?'

- Ja, één keer
- Ja, meerdere keren
- Nee, geen enkele keer

In totaal hebben 102 politieke ambtsdragers meegedaan aan het telefonische non-responsonderzoek. Uit dit non-responsonderzoek blijkt dat 14 procent van hen een of meerdere keren met agressie en geweld te maken heeft gehad. Dit cijfer is lager dan in het hoofdonderzoek. In 2018 was een vergelijkbaar verschil ten opzichte van de respons te zien.

Een verklaring kan zijn dat slachtoffers eerder geneigd zijn een enquête over dit onderwerp in te vullen, maar het is ook niet uit te sluiten dat de lagere uitkomst in het non-responsonderzoek het gevolg is van de andere bevragingsmethode (telefonisch in plaats van online). Aan de

uitkomsten van het non-responsonderzoek zijn dan ook geen vergaande conclusies te verbinden. Wel is duidelijk dat er geen sterke selectiviteit is geweest in de zin dat onevenredig veel slachtoffers van agressie en geweld de vragenlijst van het hoofdonderzoek hebben ingevuld.

Omdat het non-responsonderzoek hetzelfde verschil laat zien als in 2018 is er een grote mate van zekerheid omtrent de geconstateerde trends in slachtofferschap.

Deel 2 Enquête onder griffiers en secretarissen

Vragenlijst
De vragenlijst bestond uit de volgende onderdelen:

A. Algemene vragen
B. Aanpak en beleid t.a.v. agressie en geweld
  - Beleid t.a.v. dagelijks bestuurders
  - Beleid t.a.v. volksvertegenwoordigers
C. Integriteitsbeleid
  - Integriteitsbeleid t.a.v. dagelijks bestuurders
  - Integriteitsbeleid t.a.v. volksvertegenwoordigers
D. Afsluiting

Na het invullen van blok A volgde een overzichtsscherm, waarin bleek welke onderdelen van de vragenlijst ingevuld moesten worden en door welke functionaris. Daarbij werd aangegeven dat het voor de hand lag dat de vragen over het beleid voor dagelijks bestuurders werden ingevuld door de secretaris of een nader te bepalen functionaris vanuit de ambtelijke organisatie. Het invullen van de vragenblokken over volksvertegenwoordigers bij gemeenten en provincies lag eerder op het pad van de griffie. Niettemin was het aan de organisatie zelf om te bepalen welk deel van de vragenlijst door wie werd ingevuld.

De vragenlijst was modulair opgebouwd. Bij elk vragenblok had de invuller de mogelijkheid om de betreffende vragen over te slaan. Ook was het mogelijk om tussentijds te stoppen met de vragenlijst en op een later moment verder te gaan. Indien hetzelfde vragenblok door meerdere invullers was ingevuld (omdat zij gebruikmaakten van hun eigen link), zijn de antwoorden vergeleken en waar nodig ontdubbeld. Daarbij zijn de volgende criteria gehanteerd:
- Functie invuller in relatie tot beleidsterrein;
- Ervaring van invuller (aantal jaar in functie);
- Aantal keer dat ‘weet niet’ of ‘geen antwoord’ is ingevuld;
- Invulduur;
- Plausibiliteit van antwoord.

Indien beide invullers van mening verschilden of een bepaald onderdeel van het beleid aanwezig was, is gekozen voor het antwoord ‘ja’. Waar mogelijk zijn (open) antwoorden gecombineerd tot ‘Anders, namelijk’. In totaal hadden 30 gemeenten en 4 provincies de vragenlijst (op onderdelen) dubbel ingevuld.

Steekproef en veldwerk

De selectie en benadering van griffiers en secretarissen heeft op dezelfde manier plaatsgevonden als van politieke ambtsdragers, met dien verstande dat het onderzoek een week later is gestart en afgerond. Een ander verschil is dat in plaats van een non-responsonderzoek is ingezet op het telefonisch motiveren van deze doelgroep om de vragenlijst in te vullen.

Zowel de griffier als secretaris[61] van elke organisatie is persoonlijk per e-mail benaderd om de vragenlijst in te vullen. In de uitnodigingsmail stond vermeld dat de collega-griffier of -secretaris eveneens was benaderd. Indien gewenst konden zij de vragenlijst samen invullen of ieder afzonderlijk hun deel van de vragenlijst invullen.

Respons

De vragenlijst over het organisatiebeleid is – na het ontdubbelen – ingevuld door 194 gemeenten, 11 provincies en 12 waterschappen, een overall respons van 56 procent (tabel 3).[62] De respons van gemeenten is vergelijkbaar met eerdere jaren. Bij provincies en waterschappen zijn er wat meer fluctuaties in de tijd vanwege de lagere aantallen. Gelet op het beperkte aantal (deelnemende) provincies en waterschappen zijn uitspraken over deze bestuurslagen indicatief. Er is geen weging toegepast op de uitkomsten van de organisatievragenlijst.

Tabel 3 – Respons organisatievragenlijst naar bestuurslaag

Bestuurslaag	Benaderd	Deelgenomen	Respons
Gemeenten	355	194	55%
Provincies	12	11	92%
Waterschappen	21	12	57%
Totaal	**388**	**217**	**56%**

Deel 3 Verdiepende interviews

In aansluiting op het kwantitatieve onderzoek is een verdiepend onderzoek uitgevoerd onder 36 organisaties in het decentraal bestuur (zie tabel 4), met voldoende spreiding naar organisatiegrootte en regio. Dit onderzoek bestond uit een analyse van beleidsdocumenten en een of meer interviews met de ambtelijke trekkers van het beleid ten aanzien van politieke ambtsdragers.

Tabel 4 – Respons verdiepingsonderzoek naar bestuurslaag

Aantal organisaties

Bestuurslaag	Afgerond	Doel
Gemeenten	24	20
Provincies	5	4
Waterschappen	7	8
Totaal	**36**	**32**

[61] *In het geval van waterschappen zijn alleen de secretarissen-directeur benaderd.*
[62] *Hierbij zijn alle enquêtes meegenomen waarbij blok A (algemene vragen) is beantwoord.*

Er is gesproken met 54 ambtenaren, onder wie (gemeente)secretarissen, griffiers, coördinatoren integriteit of weerbaarheid en HR-adviseurs (tabel 5).

Tabel 5 – Samenstelling respons verdiepingsonderzoek naar functiegroepen

Aantal geïnterviewde personen

Bestuurslaag	Secretaris / directeur	Griffier	Cor. A&G (weerb.)	Cor. integriteit	HR-/ arbo-adviseur	Overig	Totaal
Gemeente	6	12	6	5	5	2	**36**
Provincie		1	1	4	1	1	**8**
Waterschap	4	1		1	1	3	**10**
Totaal	**10**	**14**	**7**	**10**	**7**	**6**	**54**

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KvK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl