Rapport

MONITOR INTEGRITEIT EN VEILIGHEID OPENBAAR BESTUUR 2016

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

November 2016

www.ioresearch.nl

COLOFON

Uitgave
I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020-333 0670

Rapportnummer
2016/196

Datum
november 2016

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteur(s)
Drs. Jaap Bouwmeester (I&O Research)
Drs. Marion Holzmann (I&O Research)
Nora Löb, MSc. (I&O Research)
Drs. Manja Abraham (DSP-groep)
Dr. Oberon Nauta (DSP-groep)

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting **6**

1. Inleiding **16**

DEEL 1 Agressie en geweld **20**

2. Slachtofferschap onder medewerkers **22**
2.1 Incidentie van agressie en geweld 22
2.2 Slachtofferschap onder medewerkers met dagelijkse burgercontacten 23
2.3 Aard en ernst van het meest recente incident 26
2.4 Intern melden, aangifte en registratie 28
2.5 Nadelige gevolgen van incident 30
2.6 Reactie van de organisatie: nazorg en preventie 30
2.7 Invloed op besluitvorming 32
2.8 Samenvatting 33

3. Slachtofferschap onder politieke ambtsdragers **36**
3.1 Incidentie van agressie en geweld 36
3.2 Aard en ernst van het meest recente incident 39
3.3 Intern melden, aangifte en registratie 41
3.4 Nadelige gevolgen 44
3.5 Reactie van de organisatie 44
3.6 Invloed op besluitvorming 46
3.7 Samenvatting 47

4. Beleid gericht op ambtelijke organisatie en bestuur **50**
4.1 Beleid t.a.v. agressie en geweld 51
4.2 Registratie van incidenten 57
4.3 Opvolging van incidenten 58
4.4 Samenvatting 60

5. Beleid gericht op volksvertegenwoordigers bij provincies en gemeenten **62**
5.1 Beleid t.a.v. agressie en geweld 62
5.2 Registratie van incidenten 65
5.3 Samenvatting 66

6. Succes- en faalfactoren van beleid **68**

DEEL 2 Integriteit **69**

7. Beleving overheidsmedewerkers **71**
7.1 Incidentie integriteitsschendingen 71
7.2 Werkhouding, moreel bewustzijn 76
7.3 Samenvatting 80

8. Beleving integriteit politieke ambtsdragers **82**
8.1 Incidentie integriteitsschendingen 82
8.2 Werkhouding en moreel bewustzijn 85
8.3 Aandacht voor integriteit binnen de organisatie 87
8.4 Samenvatting 90

9. Integriteitsbeleid ambtelijke organisatie en bestuur **92**
9.1 Inleiding 92
9.2 Borging van het beleid 92
9.3 Risicoanalyse en handhaving 105
9.4 Audit en rapportage 111
9.5 Registratie integriteitsschendingen 112
9.6 Samenvatting 113

10. Integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan **116**
10.1 Borging van het beleid 116
10.2 Regels en procedures 117
10.3 Aandacht voor integriteit 118
10.4 Handhaving 119
10.5 Registratie integriteitsschendingen 120
10.6 Samenvatting 121

11. Succes- en faalfactoren voor beleid **123**
11.1 Succesfactoren 123
11.2 Faalfactoren voor beleid 124

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording **127**

HOOFDSTUK

Samenvatting

Samenvatting

Deel 1. Agressie en geweld in het openbaar bestuur

INCIDENTIE EN SLACHTOFFERSCHAP

Daling van slachtofferschap van agressie en geweld zet zich door bij medewerkers, maar bij politieke ambtsdragers is sprake van een stijging

Eén op de vijf medewerkers in het openbaar bestuur is in de afgelopen twaalf maanden geconfronteerd met geweldsincidenten door burgers. De daling die sinds 2012 zichtbaar was, zet zich daarmee verder voort. Niet alleen het aantal slachtoffers is kleiner, ook het gemiddeld aantal keren dat een slachtoffer een incident meemaakte is in de afgelopen twee jaar afgenomen. Voornamelijk incidenten met verbale agressie nemen af.

Bij politieke ambtsdragers zien we een ander beeld dan bij medewerkers. Onder bestuurders en volksvertegenwoordigers in het openbaar bestuur is na een daling tussen 2012 en 2014, in de afgelopen twee jaar een stijging van het slachtofferschap zichtbaar. Ruim een kwart heeft uit hoofde van de functie in de afgelopen 12 maanden te maken gehad met agressie of geweld. Vooral bij provincies en gemeenten is het slachtofferschap gestegen. Bij gemeenten doet de stijging zich voornamelijk voor bij burgemeesters en in mindere mate bij raadsleden. Het grootste deel van de incidenten tegenover politieke ambtsdragers vinden plaats tijdens face to face contacten met burgers. Daarnaast blijkt dat agressieve en intimiderende uitingen via sociale media toenemen: het aantal (lokale) bestuurders en volksvertegenwoordigers dat hier mee te maken had is verdubbeld in de afgelopen twee jaar.

Afname slachtofferschap bij medewerkers mede gevolg van organisatorische veranderingen, maar ook de VPT-aanpak lijkt te werken

De mate waarin slachtofferschap voorkomt, verschilt per bestuurslaag. Voor alle bestuurslagen geldt dat met name medewerkers met dagelijkse burgercontacten relatief vaak met agressie en geweld te maken hebben. Hier ligt ook een deel van de verklaring voor de daling van het slachtofferschap. Het aandeel overheidsmedewerkers met dagelijkse burgercontacten neemt in de afgelopen jaren mede als gevolg van digitalisering van de dienstverlening steeds verder af. Ook spelen organisatorische veranderingen een rol. Burgercontacten worden meer en meer belegd bij specifieke en gespecialiseerde onderdelen van de organisatie. Daarnaast is er sprake van een autonome ontwikkeling, want ook ambtenaren met frequente burgercontacten worden in mindere mate slachtoffer van agressie en geweld. Het is dus aannemelijk dat de gedane inspanningen van de afgelopen jaren in de vorm van het stellen van regels, verzorgen van trainingen en bieden van ondersteuning zijn vruchten afwerpt.

Ontwikkeling van aantal incidenten tegenover politieke ambtsdragers wisselt per organisatie en is niet altijd goed in beeld

Op organisatieniveau bestaat overigens een grote onderlinge variatie wat betreft de ontwikkeling van agressie en geweldsincidenten tegen politieke ambtsdragers. Sommige organisaties constateren een toename van het aantal incidenten, terwijl er elders geen verschil is. Portefeuillehouders van het VPT beleid geven daarbij te kennen dat zij niet altijd goed zicht hebben over de incidenten tegenover politieke ambtsdragers. Dit komt mede door het feit dat incidenten niet altijd worden gemeld. Het beeld kan zo ontstaan dat zich geen incidenten voordoen. Het niet melden wordt door portefeuillehouders als zorgelijk beschouwd omdat politieke ambtsdragers een voorbeeldrol hebben en dus ook waar het gaat om het zichtbaar maken van het probleem. De organisaties proberen de meldingsbereidheid te vergroten, ook voor de incidenten die wat minder ernstig zijn.

Betrokkenen schrijven toename toe aan intensiteit van openbare debat over gevoelige kwesties en aan algemene verruwing van omgangsvormen
Vanuit het onderzoek komt een aantal verklaringen naar voren voor de toename van vormen van agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers. De achtergrond van incidenten van agressie en geweld zoeken organisaties in het openbaar bestuur veelal buiten de organisatie en worden in veel minder mate gekoppeld aan het eigen optreden. Zo wijst men op besluitvorming over politiek actuele thema's die van grote invloed zijn op levens van burgers. Deze thema's wisselen. In het afgelopen jaar spelen de instroom van asielzoekers, maar ook bijvoorbeeld de beslissingen rond infrastructurele projecten. Dit zijn concrete dossiers die veel mensen raken - en daarmee van invloed zijn op de incidentie van agressie en geweld. Voorts wordt in het openbaar bestuur een verruwing van de samenleving ervaren die (ook) zijn weerslag vindt in de verruwing van omgang met politieke ambtsdragers.

MELDING EN REGISTRATIE

Incidenten van agressie of geweld meestal wel intern gemeld of besproken, maar in veel gevallen niet geregistreerd
Ruim de helft van de *overheidsmedewerkers* die geconfronteerd worden met agressie of geweld, bespreekt dit of doet hier melding van. Dit gebeurt met name bij de leidinggevende of een collega. De meeste melders zijn tevreden over de manier waarop hier is gereageerd op de melding. Een vergelijkbaar beeld zien we bij *politieke ambtsdragers*. Lang niet alle incidenten worden geregistreerd door de organisatie: twee op de tien slachtoffers meent met zekerheid te kunnen zeggen dat dit is gedaan. Van zwaardere incidenten wordt vaker melding gedaan. Dit beeld komt overeen met de voorgaande metingen in 2012 en 2014. De meldingsbereidheid hangt samen met het type incident. Van zwaardere vormen van incidenten zoals bedreiging/intimidatie en fysieke agressie wordt vaker melding gedaan. Bij het al dan niet melden van een incident is altijd een subjectief element aanwezig. Het slachtoffer maakt uiteindelijk binnen de context van de organisatie de afweging een incident te melden. De wijze waarop de organisatie omgaat met agressie en geweld door burgers is dus mede bepalend voor de meldingsbereidheid. Over fysiek geweld of doodsbedreigingen bestaat weinig discussie. Maar tussen grof taalgebruik en verbaal geweld zit een grijs gebied. In zijn algemeenheid kan echter worden geconcludeerd dat er een normaanscherping plaatsvind van wat onder acceptabel en niet acceptabel gedrag wordt verstaan.

Niet alle incidenten worden gemeld. Het aantal geregistreerde incidenten zegt daarom niet altijd even veel over het werkelijke aantal incidenten. De onvolledige registratie maakt het soms lastig voor een organisatie het veiligheidsbeleid te monitoren.

GEVOLGEN

Een derde van de slachtoffers ervaart negatieve gevolgen en bij een op de zes heeft het incident invloed op beslissingen
Bijna twee derde van de slachtoffers, zegt geen nadelige gevolgen te hebben ondervonden van het incident. Degenen die wel nadelig effecten ervaren, noemen in dit verband vooral effecten op het werkplezier. Fysieke of psychische effecten spelen veel minder een rol. Vijftien procent van de medewerkers die slachtoffer was geeft aan dat het risico op incidenten van invloed is op hun eigen beslissingen. Bij politieke ambtsdragers ligt dit iets lager, namelijk ongeveer één op de tien.

Medewerkers vertrouwen erop dat bestuur de rug recht houdt bij agressie en geweld, maar denken dat collega's wel worden beïnvloed
Slechts een beperkt deel van de medewerkers zegt dat hun eigen beslissingen worden beïnvloed door agressief of gewelddadig optreden van burgers. Daar staat tegenover dat een derde van de medewerkers meent dat standpunten van collega's hierdoor wel worden beïnvloed. Net als in 2014 meent de helft van de overheidsmedewerkers dat het bestuur de rug recht houdt bij beslissingen over handhaving, ook als er zich daarbij veiligheidsrisico's voordoen. In die zin hebben zij vertrouwen in de integriteit van hun bestuurders.

ONDERSTEUNING

Meerderheid is positief over beleid eigen organisatie en ervaren meer ondersteuning vanuit organisatie

Zowel medewerkers als politieke ambtsdragers zijn in meerderheid positief over de inzet van de organisatie om incidenten van agressie en geweld door burgers te voorkomen. Er wordt volgens hen een duidelijke norm gehanteerd. Een derde van de politieke ambtsdragers heeft zelf voorlichting of een training gehad over hoe om te gaan met geweldsincidenten en onder medewerkers met dagelijkse burgercontacten ligt dit op bijna de helft. *Politieke ambtsdragers* ervaren in vergelijking met 2014 meer ondersteuning vanuit hun organisatie. Zo is men positiever over wat de organisatie doet om agressie en geweld door burgers te voorkomen en over de geformuleerde normen en grenzen voor acceptabel gedrag.

Hoewel nazorg soms beperkt is, zijn maar weinig slachtoffers hierover ontevreden

Ruim twee op de tien slachtoffers geeft aan behoefte te hebben gehad aan nazorg. Van medewerkers die behoefte hadden aan nazorg, beoordeelde iets minder dan de helft deze als voldoende. Net als in voorgaande jaren ervaart de helft van de slachtoffers dat hun werkgever nauwelijks reageerde op het incident. Desondanks is slechts een zeer beperkte groep (2%) ontevreden over de nazorg.

BELEIDSANALYSE

Groeiende beleidsmatige aandacht voor terugdringen agressie en geweld tegenover ambtenaren en bestuurders

Gemeenten, provincies, waterschappen en departementen/uitvoeringsorganisaties zijn in toenemende mate bezig met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid om agressie en geweld tegenover overheidsmedewerkers en bestuurders terug te dringen. In vergelijking met 2014 hebben meer overheidsorganisaties concrete maatregelen genomen en/of richtlijnen opgesteld voor de omgang met agressie en geweld tegen medewerkers en bestuurders. Training van bestuurders komt relatief weinig voor, maar er is op dit punt wel sprake van een duidelijke stijging in de afgelopen twee jaar. Bij gemeenten worden (net als in voorgaande metingen) het meest gedaan aan al deze aspecten. Drie op de tien organisaties heeft regels geformuleerd hoe om te gaan met agressieve uitingen in de sociale media.

Nog nauwelijks sprake van beleid voor volksvertegenwoordigers

Gemeenten en provincies besteden in beperkte mate aandacht aan maatregelen en regels voor de omgang met agressie en geweld tegen volksvertegenwoordigers. Zes op de tien gemeenten en vrijwel alle provincies hebben een interne meldingsprocedure voor volksvertegenwoordigers. Dit is wel een stijging ten opzichte van 2014. Het percentage gemeenten dat huisregels hanteert voor de omgang met agressie en geweld is al jaren stabiel. Opvallend is dat er nog nauwelijks maatregelen zijn geformuleerd voor agressieve uitingen via sociale media. Ook het aantal volksvertegenwoordigers dat een training krijgt om agressie te voorkomen blijft laag.

Grote verschillen tussen organisaties wat betreft organisatie, agendering en prioritering van het veiligheidsbeleid

Tussen de organisaties bestaan grote verschillen in de wijze waarop het veiligheidsbeleid is vastgelegd en uitgewerkt. Dit zijn zeker niet alleen verschillen tussen de verschillende bestuurslagen maar ook, juist, binnen de bestuurslagen. Dit vindt zijn weerslag in onder andere de organisatie, agendering en prioritering van het veiligheidsbeleid. Het komt veel voor dat het veiligheidsbeleid wordt gecoördineerd door de afdeling personeel/HRM, maar er zijn ook voorbeelden van organisaties die het thema meer vanuit het (integrale) veiligheidsbeleid oppakken. In enkele specifieke (rijks)organisaties is veiligheid de rode draad door de hele organisatie, waarin alles draait om veiligheid. De organisaties die beschikken over een schriftelijk veiligheidsbeleid hebben dit beleid doorgaans vastgelegd in een zogenaamd protocol. De protocollen richten zich in de meeste gevallen op agressie en geweld van burgers naar ambtenaren en bestuurders.

Ook zijn er soms aparte protocollen gericht op college- en raadsleden maar deze lijken minder gangbaar. In de protocollen staan de verschillende stappen beschreven die medewerkers (of politieke ambtsdragers) dienen te doorlopen bij agressie en geweld. De protocollen agressie en geweld variëren onderling in omvang en onderwerpen. In enkele organisaties is er überhaupt geen schriftelijk beleid vastgelegd omdat, zo luidt de toelichting, agressie en geweld zo weinig voorkomen dat het niet nodig wordt geacht om het veiligheidsbeleid in een apart document vast te leggen.

Succes- en faalfactoren van VPT-beleid

Wat maakt nu dat veiligheidsbeleid effectief is? Uit het onderzoek komt een aantal factoren naar voren:

- *Bewustzijn.* Een succesvol veiligheidsbeleid kan alleen plaatsvinden als medewerkers zich bewust zijn en blijven van ongewenst gedrag als agressie en geweld. Het zijn de medewerkers die hiernaar zullen moeten handelen wil het beleid effect hebben. Een belangrijke voorwaarde is dat medewerkers maar ook bestuurders en volksvertegenwoordigers agressie en geweld moeten labelen als ongewenst gedrag. Zij zullen dus een norm moeten stellen. Tegelijkertijd is het vasthouden van bewustzijn niet vanzelfsprekend. Het is een uitdaging voor de organisaties om het onderwerp continu onder de aandacht te blijven houden.
- *Trainingen.* Een belangrijke succesfactor voor het veiligheidsbeleid is dat medewerkers weten hoe te handelen in (aankomende) situaties van agressie en geweld. Met trainingen krijgen medewerkers handvatten om hun handelen te verbeteren. Trainingen dragen daarmee bij aan het voorkomen van incidenten en zorgen er voor dat de incidenten die zich voordoen kleiner en meer beheersbaar zijn.
- *Melden makkelijk en aantrekkelijk maken.* Alle organisaties hebben procedures voor het doen van een melding. Deze worden ook benoemd als succesfactor van het beleid. Aan de hand van meldingen kan het probleem (beter) in kaart worden gebracht en kunnen maatregelen voor het slachtoffer, de dader en de organisatie worden ingezet en zo nodig bijgesteld. Tegelijkertijd wordt door de gesproken portefeuillehouders aangegeven dat de meldingsbereidheid nog wel dient toe te nemen, vooral bij de politieke ambtsdragers (en met name bij de volksvertegenwoordigers) is dit het geval.
- *Steunende organisatie.* De cultuur in de organisatie maakt of breekt de effectiviteit van veiligheidsbeleid. Een belangrijk onderdeel van een geslaagd veiligheidsbeleid is dat medewerkers zich gesteund voelen door de organisatie. Daarin is de direct leidinggevende maar ook de hoogst verantwoordelijke (ambtelijk) functionaris binnen die organisatie van groot belang. Deze moeten er voor open staan dat slachtoffers van agressie en geweld hun verhaal kunnen doen zonder dat zij worden beschuldigd dat zij het incident hebben 'uitgelokt'. De volksvertegenwoordigers kunnen hierin een rol spelen door het beleid meer dan nu het geval is uit te dragen. Dit doen ze onder andere door zelf deel te nemen aan trainingen en zelf melding te doen van agressie en geweldincidenten.
- *Fysieke maatregelen.* Het toepassen van maatregelen als ID, registratie, poortjes en sluizen en brede balies waardoor de toegang van ruimten wordt beperkt en meer gecontroleerd is naar de mening van respondenten succesvol.
- *Goede opvolging van aangiften*. Vanuit het openbaar bestuur zijner geluiden dat de politie beter zou kunnen reageren op aangiften van agressie en geweld. Ondanks eenduidige landelijke afspraken geeft de politie in de ogen van respondenten niet altijd consequent opvolging op een melding.

Deel 2. Integriteit in het openbaar bestuur

NIET-NALEVEN REGELS ONDER OVERHEIDSMEDEWERKERS

Afname van aantal overheidsmedewerkers dat integriteitsschendingen bij collega's ziet of vermoedt

Ongeveer één op de vijf ambtenaren in het openbaar bestuur zegt wel eens te zien of te vermoeden dat een collega regels schendt. De meest genoemde vorm van niet-integer gedrag die men wel eens zegt te zien betreft de wijze van omgang met gevoelige informatie, kort daarop gevolgd door het oneerlijk gebruik van personeelsregelingen en/of vormen van belangenverstrengeling. Minder genoemd zijn het aannemen van geschenken, uitnodigingen in strijd met de gedragscode en dubieuze, informele contacten met derden. Alle genoemde vormen van niet-naleven van regels door collega's worden minder vaak genoemd dan 2012.

Feitelijke geregistreerde incidenten is laag

Bij deze cijfers over vermoedens van incidenten, dient een aantal nuanceringen te worden geplaatst. Het gaat om percepties van medewerkers over het gedrag van hun collega en het feitelijke aantal geregistreerde schendingen was en is laag. In een deel van de gevallen is het vermoeden onjuist. Soms blijkt uit nader onderzoek na een melding dat de vermeende integriteitsschending gewoon oorbaar was. Niet iedere onderzochte melding mondt uit in (disciplinaire) maatregelen. Niet iedereen verstaat overigens hetzelfde onder het begrip integriteit. Verder is de zichtbaarheid van de vermeende schending van grote invloed op de cijfers. Een integriteitsschending die bij (vrijwel) de gehele organisatie bekend is telt zwaar mee in de uitkomsten, terwijl er andere schendingen zijn die in het geheel niet worden gezien en uiteraard ook in de cijfers buiten beeld blijven.

Normen voor acceptabel gedrag zijn de afgelopen jaren aangescherpt

Het begrip integriteit is voor meerdere interpretaties vatbaar. En niet alle vermeende integriteitsschendingen worden gemeld. Wel wordt over de volle breedte van het openbaar bestuur ervaren dat sprake is van aanscherping van de normen voor acceptabel gedrag. Aangelegenheden die vroeger niet tot ophef leidden kunnen tegenwoordig vaak niet meer door de beugel. Het gaat daarbij onder andere om wat iemand doet in de privésfeer (lidmaatschap outlaw motorclubs, partner met belangen op het werkterrein van de ambtenaar of bestuurder), declaratiegedrag of het aannemen van geschenken.

Inkoop en aanbesteding en het omgaan met vertrouwelijke informatie worden gezien als meest kwetsbaar proces

De organisatieprocessen die als het meest kwetsbaar worden gezien zijn inkoop en aanbesteding en het omgaan met vertrouwelijke informatie. Overigens vindt men in het algemeen dat de collega's en de leidinggevende zich bewust zijn van integer gedrag en daar naar handelen. De kwetsbaarheid van inkoop en aanbesteding betekent overigens niet dat zich daar de meeste incidenten voordoen. Integendeel lijkt het haast. Praktisch in iedere overheidsorganisatie zijn juist deze organisatieprocessen met extra waarborgen omkleed, zoals vier (of meer) ogen principes en externe controles.

NIET-NALEVEN REGELS ONDER POLITIEKE AMBTSDRAGERS

Politieke ambtsdragers zien een toename van belangenverstrengeling; overige integriteitsschendingen min of meer stabiel

Ongeveer één op de drie politieke ambtsdragers ziet of vermoedt dat collega-ambtsdragers bepaalde regels rond integriteit niet altijd naleven. In dit verband noemt men de omgang met gevoelige informatie, belangenverstrengeling, meestemmen over zaken waarin men een persoonlijk belang heeft en/of het optreden als adviseur/gemachtigde bij een geschil. Het punt van vermeende belangenverstrengeling wordt opvallend vaker genoemd dan in 2012.

Als nuancering op deze perceptie is het van belang te melden dat het feitelijke aantal schendingen door politieke ambtsdragers laag was en nog steeds is. Wel wordt in gemeenteland soms een toenemende druk vanuit de onderwereld ervaren.

Meerderheid wint advies in
Als men een (mogelijke) integriteitsbreuk waarneemt wint de ruime meerderheid advies in. Over het algemeen vindt men dat de collega's-ambtsdragers zich bewust zijn van integer gedrag en daar naar handelen. Aan de andere kant ervaart een vijfde van de collega-ambtsdragers dat ze de waarheid wel eens verdraaien om zichzelf in te dekken.

Schijn van belangenverstrengeling moeilijk te voorkomen
Het is soms moeilijk om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. In kleine gemeenten heeft bijna iedereen wel een keer belang bij onderwerpen waarover de gemeenteraad zich moet uitspreken (wijziging bestemmingsplan, verlenen subsidie aan organisatie X). Vanuit die optiek wordt ook steun gevonden in het de recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in zaken die speelden in Graft-De Rijp en Middelburg. Op grond van deze uitspraken mag geconcludeerd worden dat raadsleden bij een persoonlijk belang gewoon mogen stemmen. Dat is hun fundamenteel democratisch recht. Een besluit van de gemeenteraad wordt pas onrechtmatig als aannemelijk is dat een raadslid dat besluit aanmerkelijk heeft beïnvloed.

BELEIDSANALYSE

Vrijwel alle organisaties in openbaar bestuur beschikken over actueel integriteitsbeleid
Bijna alle organisaties in het openbaar bestuur hebben een integriteitsbeleid. Bij de helft is dit in 2015 of 2016 geactualiseerd. De trekker van het bestuurlijk en ambtelijk integriteitsbeleid is meestal de secretaris. De zorg voor de integriteit van volksvertegenwoordigers ligt doorgaans in handen van de griffier. Driekwart heeft ook concrete doelstellingen geformuleerd (dit was in 2012 nog 69 procent). In ruim de helft van de organisaties is recent (afgelopen twee jaar) nog de werking van het integriteitsbeleid geëvalueerd. Voor een kwart is het langer geleden. Ook is er veelal een ambtelijke en bestuurlijke gedragscode aanwezig en een regeling voor melding van nevenfuncties binnen de organisatie.

Accent binnen het beleid verschuift
Er lijkt binnen de organisatie een verschuiving voor de aandacht voor integriteit plaats te vinden. Het blijkt dat men hier meer bij stilstaat bij de eed/belofte en trainingen bij bestuurders. Ook worden de gedragscode en handreikingen meer verspreid dan in 2012. Bij het aannemen van personeel is de mate waarin diploma's worden gecontroleerd toegenomen, evenals de integriteitstoets bij bestuurders. Zeven op de tien organisaties zeggen altijd aandacht te besteden aan integriteit in een introductiecursus voor nieuwe medewerkers. Dat is onveranderd sinds 2012. Ook het aantal organisaties dat functies heeft aangewezen waar een VOG gevraagd kan worden is stabiel (77 procent), evenals functiescheiding (76 procent), vermijden solistische functie-uitoefening (37 procent, was in 2012 40 procent) en functieroulatie (8 procent). In functionerings- en beoordelingsgesprekken, werkoverleggen en exitgesprekken is er minder aandacht voor integriteit gekomen.

Variatie in borging en uitwerking van beleid
Tussen de organisaties bestaan grote verschillen in de wijze waarop het integriteitsbeleid is vastgelegd en uitgewerkt, zo blijkt uit de aanvullende interviews en de bestudering van schriftelijke documentatie. Wat de vastlegging betreft werd geconstateerd dat in de ene organisatie het integriteitsbeleid in één centraal document is opgeschreven, terwijl in een andere organisatie sprake is van een groot aantal documenten dat deelaspecten van het beleid omvat. Ook de vorm en inhoud verschilt sterk. Zo blijkt in de ene gemeente integriteit als deelportefeuille bij een P&O-functionaris ondergebracht terwijl in een andere gemeente of rijksdienst voor integriteit een apart intern bureau ingericht te zijn.

Qua inhoud zijn de verschillen ook groot. In sommige organisaties is bijvoorbeeld het privégebruik van internet en sociale media verboden, terwijl het (beperkt) gebruik hiervan in andere organisaties als vanzelfsprekend wordt gevonden. Soms heeft de organisatie überhaupt geen (integriteits)beleid op het gebruik van social media. Voorts bestaan verschillen tegen hoe wordt aangekeken tegen nevenwerkzaamheden. In de ene organisatie wordt bijvoorbeeld een ontmoedigingsbeleid gevoerd, terwijl de andere organisatie juist meerwaarde ziet in deze vorm van maatschappelijke participatie.

Het belang van screening varieert net als instrumentarium dat wordt ingezet

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan screening van medewerkers loopt voor gemeenten, provincies en waterschappen niet sterk uiteen. De onderzochte organisaties volstaan – voor wat betreft ambtenaren - vaak met een VOG en als daar gevoelsmatig aanleiding toe is navraag bij de vorige werkgever(s). Over de waarde van een VOG wordt genuanceerd gedacht. Het biedt in ieder geval geen garanties over de integriteit van medewerkers. Zo blijven politiecontacten die niet tot een veroordeling hebben geleid helemaal buiten beschouwing. Er worden dan ook aanvullende instrumenten ingezet, zoals het natrekken van vermeldingen op het internet, opvragen van de originele diploma's en controle op functie-incompatibiliteiten. Bij specifieke rijksdiensten waar de veiligheid onderdeel is van de kerntaak, is de screening het strengste en meest uitgebreid.

Succesfactoren voor effectief integriteitsbeleid

Wat maakt nu dat integriteitsbeleid effectief is? Uit de interviews met beleidsverantwoordelijken bij organisaties in het openbaar bestuur komt een aantal factoren naar voren:

- *Levend houden van beleid.* Het formuleren en vaststellen van formeel beleid is te beschouwen als een noodzakelijke randvoorwaarde. Maar zonder dat het beleid actief uitgedragen en het onderwerp besproken wordt binnen de organisatie zou het weinig betekenis hebben. Effectief integriteitsbeleid is daarom in de eerste plaats beleid dat actief wordt uitgedragen.
- *Veilige gespreksomgeving.* In het verlengde van de vorige succes factor wordt in verschillende interviews verteld dat een veilige gespreksomgeving bijdraagt aan de effectiviteit van het veiligheidsbeleid. Reden hiervoor is dat integriteit als onderwerp voortdurend besproken moet worden. Maar dat dat alleen op een zinvolle manier kan gebeuren als medewerkers zich ook kwetsbaar kunnen opstellen hoeft weinig betoog. Alleen dan is het mogelijk om ook fouten te bespreken en te leren daarvan, benadrukken respondenten uit verschillende organisaties.
- *Commitment van de top van de organisatie.* In de interviews wordt vaak benadrukt dat commitment vanuit de top (zowel ambtelijk als politiek) van de organisatie een noodzakelijk voorwaarde is voor effectief integriteitsbeleid. Alleen als vanuit het bestuur van de organisatie de noodzaak van integriteit wordt onderstreept en voor het beleid de nodige middelen en ambtelijke capaciteit worden vrijgemaakt valt tenslotte pas echt te investeren op het onderwerp.
- *Voorbeeldgedrag.* Maar alleen commitment van de top is onvoldoende voor succesvol integriteitsbeleid. Daarom wordt in de interviews ook gewezen op het grote belang van de direct leidinggevende. Deze moet niet alleen het goede voorbeeld geven maar ook proactief het gesprek met de werkvloer aangaan, de werkprocessen onder de loep nemen, de verhalen ophalen.

faalfactoren voor integriteitsbeleid

Uit het onderzoek is een aantal factoren naar voren gekomen die de effectiviteit van integriteitsbeleid nadelig beïnvloeden. De belangrijkste zijn:

- *Organisatiecultuur.* In sommige organisaties zijn waarden en normen dominant die niet (meer) overeenstemmen met wat in de maatschappij als acceptabel/integer gedrag wordt aangemerkt. In dat kader is het van belang op te merken dat ten aanzien van het denken over integriteit in de afgelopen decennia een paradigma verschuiving heeft opgetreden. Werd vroeger het onderwerp primair (negatief) uitgelegd als een samenhangend geheel van ver- en gebodsbepalingen, zo wordt thans integriteit gezien als het richten van een innerlijk kompas.

Daarbij is niet langer de vraag relevant of het hetgeen gedaan wordt wettelijk toegestaan is, maar moet de vraag worden beantwoord of hetgeen gedaan wordt toelaatbaar is binnen de context van de functie en de geest van de regel waaraan de handeling is ontleend. De beleidsinspanningen zijn daarom steeds meer - naast het stellen van regels (gedragsprotocol) – gericht op het stimuleren van het eigen oordeelsvermogen.
- *Reorganisaties* kunnen een belemmerende factor zijn. Dergelijke veranderingen zorgen voor verlies van focus op het onderwerp omdat andere zaken voorrang krijgen. Vaak is er dan minder aandacht voor zaken als integriteitsbeleid.

Slotbeschouwing

In deze paragraaf geven wij een beschouwing op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek**.**

Veiligheid en veiligheidsbeleid
- De mate waarin medewerkers in het openbaar bestuur te maken hebben gehad met incidenten van agressie en geweld door burgers neemt af, zo blijkt uit het onderzoek. Er zijn redenen om aan te nemen dat dit mede te maken heeft met de aandacht die hiervoor is binnen de organisatie door middel van trainingen en andere inspanningen gericht op het tegengaan van deze vormen van ongewenst gedrag. Daarnaast spelen veranderingen in de werkwijze en de organisatie van de dienstverlening een rol. In dit verband kan men denken aan digitalisering van de dienstverlening, verandering in het dienstverleningsproces waarbij de front-office een groot deel van de burgercontacten afhandelt en ook samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld regiogemeenten. Een vast gegeven is hoe dan ook dat de meest kwetsbare groep overheidsmedewerkers, dat zijn degenen met dagelijkse burgercontacten, de afgelopen jaren procentueel gezien een steeds kleinere groep vormt binnen de geënquêteerde overheidsmedewerkers. Dat kan een weerslag zijn van een feitelijke afname van deze deelpopulatie, maar het kan ook zijn dat (een deel van) hun taken inmiddels is overgenomen door tijdelijke krachten. Wanneer dat daadwerkelijk het geval is, zou een volgende meting van deze monitor zich meer op de tijdelijke inhuur kunnen richten om vast te stellen in hoeverre deze groep substantieel van omvang is en te maken heeft met agressie en geweld door burgers.
- Bij politieke ambtsdragers zien we de trend van afnemende burgercontacten zeker niet. Daar is eerder het omgekeerde het geval. Mede door de sociale media is de zichtbaarheid en benaderbaarheid van politici toegenomen. De drempel voor agressieve uitingen jegens politieke ambtsdrager is hiermee wellicht lager geworden. We zien in ieder geval een verdubbeling van de verbale agressie via twitter, facebook en andere sociale media.
- Het beleid gericht op het tegengaan van agressie en geweld maakt in de meeste organisaties onderdeel uit van de reguliere beleidscycli. Het relatieve belang dat daarmee toegekend wordt aan het onderwerp en de daarvoor ingezette middelen hebben vermoedelijk bijgedragen aan het terugdringen van het aantal incidenten in de afgelopen jaren. Het formeel vastgelegde beleid verschilt qua vorm en inhoud per organisatie. Verschillen doen zich voor in de uitgebreidheid van het beleid, de behandelde onderwerpen, en qua plek in de organisatie waar het beleid is ondergebracht. Voor politieke ambtsdragers is het veiligheidsbeleid veel minder ver uitgewerkt dan voor overheidsmedewerkers. In enkele organisaties is er helemaal geen schriftelijk beleid vastgelegd omdat agressie en geweld naar eigen zeggen zo weinig voorkomen dat het niet nodig wordt geacht.

Integriteit en integriteitsbeleid

- Er is in vergelijking met 2012 sprake van een afname van de mate dat medewerkers zeggen waar te nemen dat collega's regels niet-naleven. Dit lijkt erop te duiden dat het aantal integriteitsschendingen afneemt. Binnen het openbaar bestuur bestaat echter geen eenduidige landelijke definitie wat precies onder een integriteitsschending moet worden verstaan.
  Organisaties hanteren ook verschillende normen: wat in de ene organisatie is toegestaan is in de andere organisatie expliciet verboden. Mede vanwege definitieproblemen verschilt de mate waarin incidenten worden gemeld tussen organisaties. De onvolledige registratie van incidenten maakt het lastig voor een organisatie het integriteitsbeleid te monitoren. Dat belemmert de mogelijkheden om het beleid te verbeteren.
- Over de volle breedte van het openbaar bestuur wordt een aanscherping geconstateerd voor wat integer en niet-integer gedrag is: handelingen die vroeger vanzelfsprekend werden gevonden kunnen tegenwoordig als onwenselijk worden aangemerkt. De meest kwetsbare processen blijken in de praktijk ook het meest met waarborgen omkleed. Kwetsbare processen zijn om die reden niet persé de processen waar de meeste integriteitsschendingen optreden.
- De vorm en inhoud van gedragscodes verschilt sterk. Dit komt niet alleen tot uitdrukking doordat verschillende normen worden gehanteerd voor acceptabel en niet acceptabel gedrag maar ook door het aantal onderwerpen waarover de organisatie zich uitspreekt. Ook de mate waarin de gedragscode voor het voetlicht wordt gebracht verschilt sterk. Het commitment van de top voor het onderwerp lijkt daarbij van groot belang. Het beleid gericht op politieke ambtsdragers is in de regel veel minder uitwerkt dan voor ambtenaren. Het integriteitsbeleid kent vaak geen concrete doelstellingen.
- De regelingen voor het melden van nevenfuncties is meestal uniform, zowel voor ambtenaren als politieke ambtsdragers. Dat geldt niet voor de regeling voor kwetsbare functies waarvoor de financiële belangen gemeld moeten worden. Vaak ontbreekt het aan formeel beleid op dit vlak en blijken organisaties veel moeite te hebben met vaststellen welke functie kwetsbaar is en welke niet.
- Voor verschillende organisaties is het niet duidelijk hoe een integriteitstoets mag worden uitgevoerd bij (kandidaat) bestuurders. Soms worden daarom kandidaten onderworpen aan een diepgravend extern onderzoek naar nevenactiviteiten, eerdere werkzaamheden en financiële belangen. Terwijl in een ander geval voor een verglijkbare functie volstaan wordt met een VOG en een sollicitatiegesprek.

Paralellen tussen veiligheids- en integriteitsbeleid

- Zowel op het terrein van Agressie en Geweld als op het terrein van Integriteit vindt een aanscherping van de norm voor acceptabel gedrag plaats. Wat vroeger kon kan tegenwoordig als grensoverschrijdend worden aangemerkt.
- Het ontbreekt aan heldere definities voor wat een agressie- of integriteitsincident is en wat niet. Dat is een van de redenen waarom niet alle incidenten worden gemeld.
- Vrijwel alle organisaties in het openbaar bestuur geven aan dat meldingen doorgaans worden geregistreerd in een systeem, maar het blijkt echter lastig om deze gegevens te verkrijgen. Dit geldt voor zowel incidenten van agressie en geweld als voor schendingen van de integriteit. Dit maakt het lastig om beleid te voeren op basis van geconstateerde inbreuken en schendingen.
- Het beleid gericht op politieke ambtsdragers is in de regel veel minder uitgewerkt dan voor ambtenaren
- Het succes van zowel het anti-agressiebeleid als het integriteitsbeleid wordt positief beïnvloed door commitment van de top van de organisatie. Als deze zich hard maakt voor het onderwerp, mensen en middelen vrij maakt, en binnen de organisatie ambtenaren opdraagt het beleid uit te werken en uit te voeren mag een positief resultaat worden verwacht.
- De effectiviteit van zowel het anti-agressiebeleid als het integriteitsbeleid is gebaat bij een levendige dialoog. Zowel op de werkvloer als op het niveau van leidinggevende en kaderfuncties. Daarbij gaat het erom dat het onderwerp niet vanuit de regels wordt besproken maar vanuit de concrete dilemma's die zich voordoen in het werk.

1

HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

Inleiding van het onderzoek

Het kabinet streeft naar een veilig en integer openbaar bestuur. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarvoor verantwoordelijk. Een belangrijke voorwaarde voor de aanpak van agressie en geweld en integriteitschending is dat de omvang en ontwikkeling van het probleem bekend zijn. Hiervoor laat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) monitoronderzoek uitvoeren onder medewerkers en politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur. De monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur werd tot dusver elke twee jaar uitgevoerd en de monitor Integriteit Openbaar Bestuur kent een cyclus van vier jaar. Beide monitors bestaan uit een belevingsonderzoek naar agressie en geweld en integriteit onder ambtenaren en politieke ambtsdragers en een enquête onder griffiers en secretarissen/directeuren over het aantal meldingen en het organisatiebeleid.

Met ingang van 2016 zijn beide monitors samengevoegd tot de monitor Veiligheid en Integriteit openbaar bestuur. De nieuwe monitor dient de stand van zaken rondom integriteit en veiligheid inzichtelijk te maken, met name richting de Tweede Kamer. De monitor brengt trends en ontwikkelingen in kaart. Dit inzicht is van belang met het oog op de verdere beleidsontwikkeling en voor de aanpak van agressie en geweld en integriteitsbeleid. I&O Research voerde samen met DSP-groep dit onderzoek uit.

Doel- en vraagstelling

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. Het tweede doel is het verkrijgen van inzichten waarmee de effectiviteit van de aanpak van agressie en integriteit in het openbaar bestuur verder versterkt kan worden.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal

Agressie en geweld

1. Wat is de aard en omvang van slachtofferschap onder werknemers en politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur?
   - In hoeverre zijn er verschillen in aard en frequentie naar bestuurslaag?
   - In hoeverre zijn er veranderingen in aard en de omvang van het slachtofferschap in vergelijking met de vorige metingen?
2. In welke mate hebben incidenten van agressie en geweld effecten op de slachtoffers?
   - In hoeverre hebben medewerkers die deze effecten ondervinden, ondersteuning ontvangen?
   - In hoeverre zijn er veranderingen in ondersteuning in vergelijking met de vorige metingen?
3. In hoeverre is het beleid gericht op terugdringen van agressie en geweld geïmplementeerd?
   - Welke (preventieve) maatregelen hebben organisaties genomen om agressie en geweld te voorkomen?
   - Wat zijn de succes- en faalfactoren van het beleid?

Integriteit

4. In welke mate doen zich binnen het openbaar bestuur integriteitsschendingen voor?
   - Wat is de aard en omvang van deze schendingen?
   - In hoeverre zijn er verschillen in aard en frequentie naar bestuurslaag?
   - Wat is de mate van moreel besef bij werknemers en politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur?
   - In hoeverre zijn er veranderingen in vergelijking met de vorige metingen?

5. In hoeverre is het integriteitsbeleid geïmplementeerd?
   - In welke mate hebben overheidsorganisaties aandacht voor risicoanalyses van kwetsbare functies, handelingen en processen?
   - Welke elementen zijn opgenomen in de gedragscodes voor bestuurders
   - Wat zijn de succes- en faalfactoren van het beleid?

Doelgroepen van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de volgende doelgroepen binnen het openbaar bestuur.

1. Ambtenaren bij de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen.
   Hierbij gaat het om medewerkers in dienst bij ministeries, gemeenten, provincies, waterschappen en uitvoeringsorganisaties. In het onderzoek is er speciale aandacht voor medewerkers met frequente (dagelijkse) burgercontacten.
2. Politieke ambtsdragers
   Hierbij gaat het om bestuurders en volksvertegenwoordigers bij waterschappen, provincies en gemeenten. Dit zijn:
   - Commissaris van de Koning, Gedeputeerde Staten, Statenleden (provincie);
   - Dijkgraaf, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur (waterschap);
   - Burgemeesters, wethouders en raadsleden (gemeente).

   Politieke ambtsdragers op rijksniveau (leden van het kabinet en de leden van de Eerste en Tweede Kamer) behoren niet tot de doelgroep van dit onderzoek.
3. Griffiers en secretarissen
   Hierbij gaat het om:
   - Secretarissen-generaal bij departementen/directeuren van uitvoeringsorganisaties (Rijk);
   - Statengriffiers en provinciesecretarissen (provincie);
   - Secretarissen-directeur (waterschappen);
   - Raadsgriffiers, gemeentesecretarissen (gemeente).

Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een enquête die is uitgezet onder de genoemde doelgroepen en daarnaast een verdiepend onderzoek door middel van 24 interviews met portefeuillehouders veiligheid en integriteit.

Enquête onder doelgroepen

Voor elke doelgroep is er een aparte vragenlijst ontwikkeld. De basis voor de vragenlijsten vormden de vragenlijsten die bij de meting van 2012 (integriteit) en 2014 (agressie en geweld) zijn gebruikt. Op deze manier is de vergelijking met de voorgaande meting zoveel mogelijk gewaarborgd. Wel is er in nauw overleg met de begeleidingscommissie voor gekozen de vragenlijst op onderdelen in te korten. Iedere vragenlijst is gekoppeld aan een unieke inlogcode zodat iedere respondent de vragenlijst maximaal 1 keer kon invullen.

De twee eerstgenoemde doelgroepen (ambtenaren en politieke ambtsdragers) zijn gevraagd naar hun ervaringen en beleving met integriteitsschendingen en vormen van agressie en geweld bij het uitoefenen van hun publieke taken. Naast deze vragen over persoonlijke ervaringen en beleving hebben zij tevens hun mening kunnen geven over de wijze waarop de eigen organisatie omgaat met (inbreuken op) de veiligheid en de integriteit. De directeuren, griffiers en secretarissen zijn geënquêteerd om een meer feitelijk beeld te verkrijgen van de mate waarin hun organisatie beleid hebben geformuleerd en geïmplementeerd. Tevens zijn zij bevraagd over de geregistreerde incidenten.

Hieronder wordt per doelgroep beschreven hoe de dataverzameling plaatsvond en wat de respons is.

1. Ambtenaren bij de Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen.
   - De vragenlijst voor de overheidsmedewerkers is uitgezet onder de panelleden van het Flitspanel. Dit is een internetpanel waarmee periodiek peilingen worden gedaan naar de mening van overheidsmedewerkers over uiteenlopende onderwerpen. Na twee weken ontvingen degenen die nog niet hadden deelgenomen aan het onderzoek een herinneringsmail. In totaal hebben 1.184 medewerkers de vragenlijst volledig ingevuld, dit betekent een respons van 34 procent.
2. Politieke ambtsdragers
   - De vragenlijst voor de burgemeesters wethouders en raadsleden is in aparte mails naar de griffiers gestuurd met het verzoek deze door te zetten naar de politieke ambtsdragers binnen de gemeente. Men kon de vragenlijst online invullen. Naast de vragenlijst van de Monitor Integriteit en Veiligheid vulden zij ook de vragenlijst van de Staat van het Bestuur[1] in. In totaal zijn ruim tienduizend politieke ambtsdragers bij gemeenten benaderd en hebben er 4.014 deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 37 procent.
   - Aan de statenleden, Commissaris van de Koning en GS-leden van de provincies is een persoonlijke mail gestuurd. In deze vragenlijst waren ook vragen meegenomen voor de Staat van het Bestuur. Bij de provincies hebben 248 van de 641 deelnemers de vragenlijst ingevuld (39 procent).
   - Bij de waterschappen zijn de uitnodigingsmails naar de secretarissen-directeuren gestuurd. Zij hebben de mails naar de dijkgraaf, leden van het dagelijks bestuur en van het algemeen bestuur doorgezet. Bij de waterschappen ligt de respons op 156 (24 procent). Dit is vergelijkbaar met 2012 (25 procent).
3. Griffiers en secretarissen
   - De secretarissen en griffiers van de verschillende bestuurslagen hebben een inventarisatievragenlijst ontvangen op hun eigen emailadres met het verzoek deze online in te vullen.
     - Bij de secretarissen ligt de totale respons op 221.
     - Bij de griffiers ligt de totale respons op 209.

BESTUURSLAAG	RESPONS
Gemeentesecretaris	45%
Provinciesecretaris	75%
Secretaris-directeur	82%
Secretaris-generaal	63%

BESTUURSLAAG	RESPONS
Raadsgriffier	52%
Statengriffier	50%

[1] *Tweejaarlijkse trendrapportage waarin feiten en cijfers over bestuurlijke, financiële en maatschappelijke ontwikkelingen in het decentrale bestuur centraal staan. Door deze ontwikkelingen systematisch en langdurig te volgen worden trends in het decentrale bestuur zichtbaar.*

Interviews met portefeuillehouders
Naast de afname van een enquête is ook een verdiepend onderzoek verricht om de trends en ontwikkelingen die in het kwantitatieve deel van het onderzoek zijn vastgesteld te duiden en van context te voorzien. Daarnaast wordt met het verdiepende onderzoek beoogd een beeld te krijgen van de factoren die bijdragen aan het succesvol op de werkvloer krijgen van het veiligheidsbeleid en integriteitsbeleid zodat handvatten voor verbetering kunnen worden gedestilleerd. Het aanvullend onderzoek is gedaan door de afname van semigestructureerde interviews met portefeuillehouders veiligheid en integriteit en de analyse van (beleids)stukken die door de respondenten ter illustratie van hun verhaal werden overlegd. Het verdiepende onderzoek vond plaats binnen een selectie van 24 organisaties.

Begeleidingscommissie
Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft voorafgaand aan het onderzoek een begeleidingscommissie vastgesteld. De begeleidingscommissie heeft toegezien op de kwaliteit en onafhankelijkheid van het onderzoek en dat de uitvoering van het onderzoek overeenkomt met de offerte en de startnotitie. De begeleidingscommissie bestond uit:

- Michel Amoureus (senior beleidsmedewerker programma Bestuur en Veiligheid, ministerie van BZK).
- Hans Jetten (senior onderzoeker ministerie van BZK).
- Anne Jet Plat (senior beleidsmedewerker Professionaliteit en Samenspel van Politieke Ambtsdragers, ministerie van BZK).
- Carla Sizoo (beleidsadviseur integriteit openbaar bestuur, ministerie van BZK).
- Hella van de Velde (coördinerend beleidsmedewerker / strategisch kennisadviseur, ministerie van BZK).
- Sil Vrielink (partner/onderzoeker bij MOOZ Onderzoek).

Leeswijzer
Het rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel 'Agressie en geweld' wordt in de hoofdstukken 2 t/m 5 besproken. In deze hoofstukken worden respectievelijk besproken slachtofferschap onder overheidsmedewerkers, slachtofferschap onder politieke ambtsdragers, beleid t.a.v. agressie en geweld in de ambtelijke organisatie en beleid gericht op volksvertegenwoordigers.

In het tweede deel komt het onderwerp integriteit aan bod. In hoofdstuk 6 wordt de beleving integriteit van overheidsmedewerkers toegelicht. Gevolgd door beleving van integriteit politieke ambtsdragers, integriteitsbeleid ambtelijk organisatie en bestuur en integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan. Deel twee wordt afgesloten met succes- en faalfactoren voor beleid.

De hoofdstukken zijn verrijkt met de uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek (interviews). In het rapport is duidelijk aangegeven of de uitkomsten van het kwantitatieve of kwalitatieve onderzoek komen. In de bijlage staat een onderzoeksverantwoording.

DEEL 1 Agressie en geweld

In het eerste deel van het rapport staan de ervaren agressie en geweld en het daartegen gevoerde beleid centraal. Hierbij is er speciale aandacht voor de factoren die het beleid tot een succes maken of juist belemmeren. De uitkomsten zijn gebaseerd op zowel enquêtes onder ambtenaren, politieke ambtsdragers en secretarissen en griffiers, als een verdiepend kwalitatief onderzoek onder een selectie van 24 organisaties binnen het openbaar bestuur. Binnen het verdiepende onderzoek is in de eerste plaats ingegaan op de meest opvallende uitkomsten van de enquêtes, met als doel deze nader te duiden. Verder is er aandacht besteed aan specifieke onderwerpen zoals het registreren van meldingen of de inhoud van de agressieprotocollen.

In de tekst is door middel van lay-out en verwijzing steeds duidelijk een onderscheid gemaakt tussen de herkomst van de bevindingen.

Een groot deel van de uitkomsten is afkomstig uit de verschillende enquêtes. De cijfermatige uitkomsten geven een representatief beeld voor de afzonderlijke sectoren van het openbaar bestuur en zijn weergegeven door middel van tabellen en figuren. Bij deze figuren en tabellen is weergegeven aan hoeveel respondenten de betreffende enquêtevraag is voorgelegd.

De uitkomsten van de verdiepende interviews met portefeuillehouders VPT en griffiers van de volksvertegenwoordigende organen zijn opgenomen in kaders en aangeduid met het hiernaast weergegeven symbool. De verdiepende analyses zijn kwalitatief van aard en zijn uitgevoerd op een aantal specifieke thema's. Het doel van deze interviews is om het algehele beeld aan te vullen en te verdiepen met praktijkvoorbeelden over incidenten van agressie en geweld, gevolgen daarvan en/of toegepast beleid. Op deze wijze krijgt de lezer een beter beeld bij de cijfers. Vanwege het kwalitatieve karakter en om redenen van leesbaarheid is in de tekst niet aangegeven op hoeveel interviews de betreffende uitkomsten van het verdiepende onderzoek gebaseerd zijn.

2

HOOFDSTUK

Slachtofferschap onder medewerkers

2. Slachtofferschap onder medewerkers

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de aard en omvang van de problematiek die speelt rondom agressie en geweld tegenover medewerkers in het openbaar bestuur en hoe dit door medewerkers wordt beleefd. Naast totaalcijfers worden ook uitkomsten per bestuurslaag gepresenteerd. De kwantitatieve uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête onder medewerkers. De verdiepende analyses zijn gebaseerd op de uitkomsten van interviews met portefeuillehouders veiligheid (en integriteit) bij 24 overheidsorganisaties en bestudering van beleidsstukken.

2.1 Incidentie van agressie en geweld

Overheidsmedewerkers afname slachtofferschap geweldsincidenten

Eén op de vijf overheidsmedewerkers zegt in de afgelopen twaalf maanden tijdens het uitoefenen van hun functie geconfronteerd te zijn met een of meerdere vormen van agressie en geweld door burgers. In de meeste gevallen gaat het om verbale agressie zoals schelden, schreeuwen en beledigen. De afname die zich tussen 2012 en 2014 voordeed, heeft zich in de afgelopen twee jaar verder doorgezet. De daling is het sterkst bij 'verbale agressie', maar doet zich ook bij 'fysieke agressie' voor. Bij 'bedreiging en intimidatie' zien we een redelijk stabiel beeld. Dit wordt echter mede veroorzaakt door het samenvoegen van deze categorie met seksuele intimidatie.

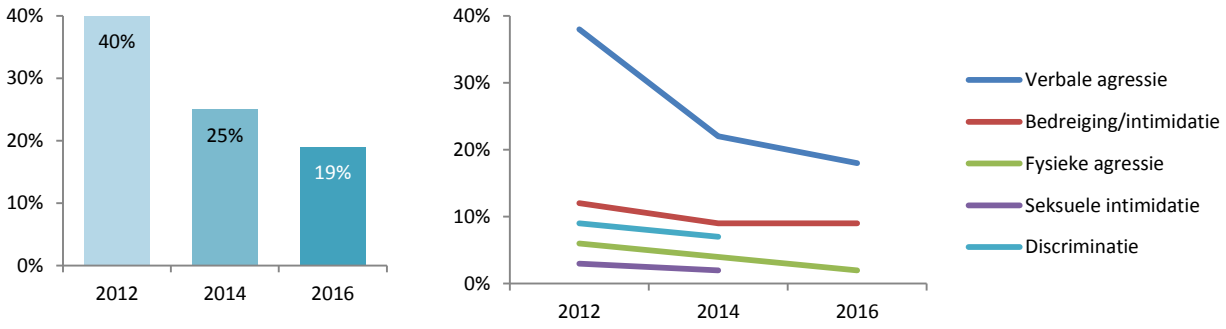
Verbale agressie: schelden, schreeuwen, kwetsen, negatieve of discriminerende opmerkingen

Bedreiging of intimidatie: bedreigen, stalken, chanteren, onder druk zetten, dreigbrief, bedreigen gezinsleden, seksuele intimidatie

Fysieke agressie: duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie, gooien met/vernielen van voorwerpen

Figuur 2.1

Slachtofferschap van agressie en geweld in de afgelopen twaalf maanden[2] (n=2.756)



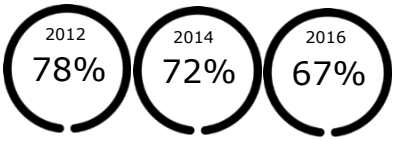
Gemiddeld minder incidenten onder slachtoffers

Niet alleen het aantal slachtoffers is gedaald, ook het gemiddeld aantal keer dat een slachtoffer een incident meemaakt per jaar is in de afgelopen vier jaar afgenomen.

[2] *In de metingen van 2012 en 2014 werden vijf vormen van agressie en geweld onderscheiden. De categorieën 'discriminatie' en 'seksuele intimidatie' zijn bij de meting van 2016 samengevoegd met respectievelijk 'verbale agressie' en 'bedreiging/intimidatie'. Het slachtofferschap van deze twee vormen van agressie en geweld zijn daardoor niet geheel vergelijkbaar met voorgaande metingen.*

Minder slachtoffers te maken met herhaald slachtofferschap

Een derde van de slachtoffers heeft één keer een geweldsincident meegemaakt. Bij de rest (67 procent) was sprake van herhaald slachtofferschap. Dit was in 2012 nog 78 procent.



Verdieping: herkenbaarheid van de trend

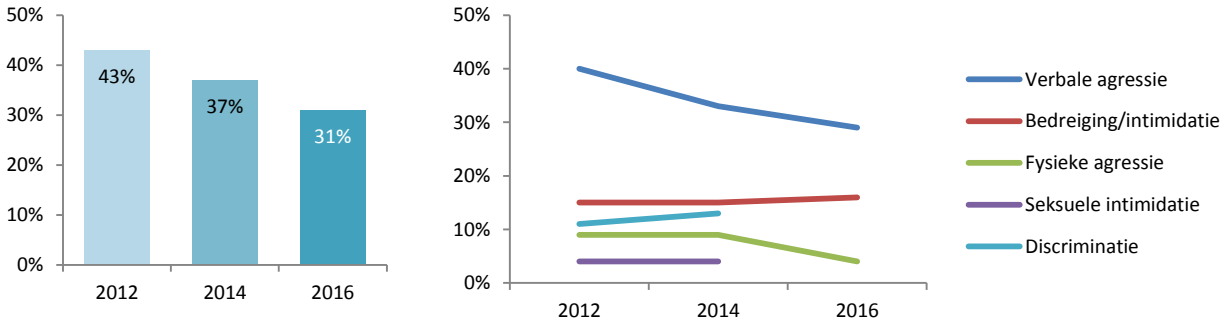
De landelijk waarneembare dalende trend doet zich niet bij alle organisaties in het openbaar bestuur even duidelijk voor. Een deel van de geïnterviewde portefeuillehouders VPT zien wel de afnemende trend terug in hun eigen organisatie. Dit geldt zeker waar het gaat om het aantal incidenten van fysiek geweld. Er zijn echter ook organisaties waar deze trend niet zo duidelijk is of zelfs van een lichte toename sprake is. Over het algemeen baseert men zich op het aantal gemelde en geregistreerde incidenten. Dit is echter – zo realiseert men zich –niet altijd een goede graadmeter voor de werkelijke ontwikkelingen. Het is slechts het topje van de ijsberg en wordt beïnvloed door de meldingsbereidheid. Zo kan de oproep vanuit de organisatie om agressie en geweld niet te tolereren, leiden tot een toename van het aantal gemelde incidenten.

Overheidsmedewerkers minder vaak getuige van agressie en geweld tegenover collega's

De mate waarin overheidsmedewerkers bij collega's vormen van agressie en geweld denken waar te nemen, is sinds 2014 verder gedaald. Deze afname is vooral zichtbaar bij verbale agressie. Bij bedreiging/intimidatie is sprake van een lichte stijging, die mogelijk te maken heeft met een gewijzigde categorie-indeling.

Figuur 2.2

Getuige van agressie en geweld in de afgelopen twaalf maanden[3] (n=2.756)



2.2 Slachtofferschap onder medewerkers met dagelijkse burgercontacten

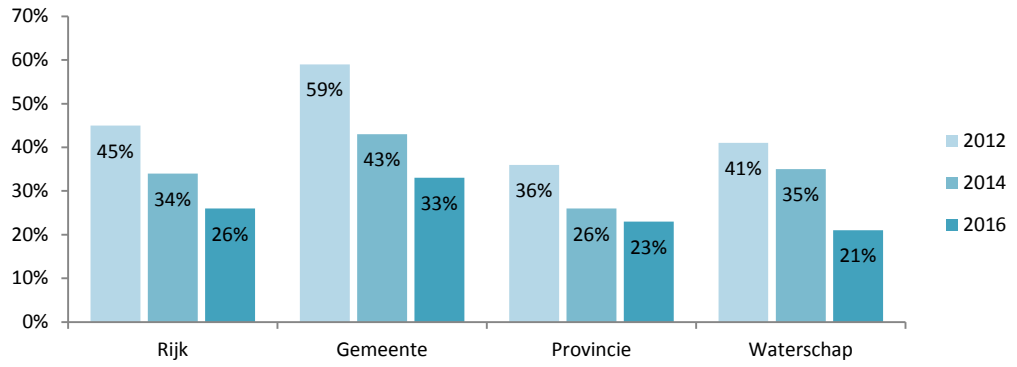
Medewerkers met dagelijkse burgercontacten hebben meer met agressie en geweld te maken (30 procent) dan hun collega's met weinig of geen contacten (5 procent). In 2012 en 2014 was dit respectievelijk 50 en 38 procent en vijf en zes procent.[4] Net als bij de voorgaande metingen van de monitor is daarom bij de nadere analyses gefocust op deze groep medewerkers. Dit geldt voor alle onderzoeksuitkomsten die in deze paragraaf en paragraaf 2.3 worden gepresenteerd.

[3] *Zie noot 1.*

[4] *Overigens neemt het percentage overheidsmedewerkers met dagelijkse burgercontacten gestaag af. In 2012 had 77 procent van de respondenten dagelijkse contacten met burgers, dat is afgenomen tot 60 procent in 2014 en 52 procent in 2016.*

Figuur 2.3

Slachtofferschap van agressie en geweld naar bestuurslaag – medewerkers met burgercontacten (n=1.446)



Aantal slachtoffers onder medewerkers met burgercontacten in alle bestuurslagen afgenomen

In alle lagen van het openbaar bestuur is het slachtofferschap afgenomen. Gemeenteambtenaren hebben net als bij eerdere metingen het meest te maken met agressie en geweld, maar binnen deze groep is tevens de sterkste daling zichtbaar (ten opzichte van 2014 met 10 procentpunten[5]). Voor alle bestuurslagen geldt dat de afname zich met name bij verbale agressie voordoet.

Tabel 2.1

Slachtofferschap naar type agressie en naar bestuurslaag – medewerkers met burgercontacten[6]

		RIJK (N=507)	GEMEENTEN (N=682)	PROVINCIES (139)	WATERSCHAPPEN (118)
Verbale agressie	2012	41%	56%	34%	38%
	2014	30%	39%	22%	34%
	2016	12%	23%	12%	11%
Bedreiging/intimidatie	2012	13%	18%	9%	10%
	2014	12%	16%	9%	8%
	2016	8%	10%	7%	5%
Fysieke agressie	2012	7%	9%	4%	5%
	2014	6%	8%	4%	3%
	2016	2%	2%	2%	1%
Seksuele intimidatie	2012	4%	4%	2%	3%
	2014	5%	3%	1%	2%
	2016	-	-	-	-
Discriminatie	2012	10%	14%	5%	6%
	2014	9%	12%	5%	4%
	2016	-	-	-	-

[5] *Procentpunt (of %-punt) is het absolute verschil tussen twee waarden uitgedrukt in procenten.*

[6] *In 2012 en 2014 waren vijf vormen van agressie en geweld voorgelegd. De categorieën 'discriminatie' en 'seksuele intimidatie' zijn samengevoegd met respectievelijk 'verbale agressie' en 'bedreiging/intimidatie'. De uitkomsten van voorgaande jaren kunnen we echter niet zomaar optellen tot de drie nieuwe categorieën.*

Verdieping: Trends slachtofferschap nader verklaard

Wat zijn nu de mogelijke verklaringen voor de landelijke trend van afnemend slachtofferschap? Is dit het gevolg van het beleid of zijn er andere verklaringen voor, zoals bijvoorbeeld organisatorische veranderingen of algemeen maatschappelijke ontwikkelingen?

Veranderingen in werkwijze en organisatie

Een belangrijk deel van de verklaring ligt in de veranderende samenstelling van de medewerkers in het openbaar bestuur in de afgelopen jaren. Uit de enquêtes die in het kader van deze monitor zijn uitgevoerd, laat sinds 2012 een afname zien van het aandeel medewerkers dat dagelijks contact met burgers heeft. Onder de groep met dagelijkse burgercontacten ligt het slachtofferschap hoger. Een afnemende omvang van de groep leidt dus tot een kleiner aantal potentiële slachtoffers.
Het dalende percentage medewerkers met dagelijkse burgercontacten kent een aantal achtergronden. In de eerste plaats verlopen steeds meer contacten tussen burger en overheid digitaal en/of via de telefoon in plaats van face-to-face. Verder werken er steeds meer gemeenten en ook andere overheids-organisaties met een front office die vragen van burgers zoveel mogelijk direct laten afhandelen door daarin gespecialiseerde medewerkers. In de interviews kwam een voorbeeld naar voren van een provincie die geen baliefunctie meer had en daarmee geen fysieke plek waar burgers zich kunnen beklagen. Een ander voorbeeld is een gemeente waar de balie van de sociale dienst is verhuisd naar de naburige gemeente waarmee intensief wordt samengewerkt. Ook wordt er meer geïnvesteerd in de kwaliteit van dienstverlening. Tal van organisaties zijn behalve met digitalisering van de dienstverlening, ook bezig met het opbouwen en intensiveren van klantcontacten. Dit draagt mogelijk bij aan een verdere afname van incidenten.

Effect van het beleid

Uit de interviews met portefeuillehouders VPT blijkt dat het op organisatieniveau vaak moeilijk te zeggen is of het gevoerde beleid effect heeft. Zo is er geen duidelijk zicht op het werkelijke aantal incidenten. Uit het aantal geregistreerde incidenten is dat in ieder geval niet af te leiden. De meldingen vormen het topje van de ijsberg en wordt behalve door het werkelijke aantal incidenten op de werkvloer mede bepaald door veranderingen in de meldingsbereidheid. Als er geen zicht is op de resultaten is dus ook niet met zekerheid te zeggen in hoeverre de landelijk geconstateerde daling een gevolg is van het gevoerde beleid.
Wel wordt er door verschillende geïnterviewden gewezen op het feit dat VPT een steeds belangrijker onderdeel is geworden van de beleidscycli van de organisaties en dat in het afgelopen decennium door de organisaties veel gedaan is aan het terugdringen van incidenten. Enerzijds door intern duidelijke afspraken te maken over hoe te handelen in geval van incidenten en door de medewerkers weerbaarder te maken. Daarbij hoort ook het onderscheid kunnen maken tussen burgers die emotioneel zijn en burgers die grensoverschrijdend gedrag vertonen dat niet getolereerd mag worden. Anderzijds wordt extern gewerkt met de-escalerende maatregelen zoals een betere dienstverlening, meer transparantie en in voorkomende gevallen schadevergoedingen in geval de overheid iets te verwijten valt.

2.3 Aard en ernst van het meest recente incident

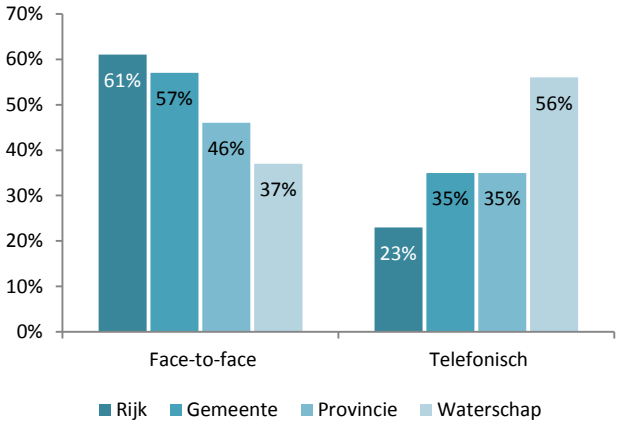
Uitingen van agressie en geweld vooral in persoonlijk contact

Om zicht te krijgen op de aard en impact van incidenten is slachtoffers een aantal vervolgvragen gesteld over het meest recente incident. Het blijkt dat het grootste deel van de incidenten zich voordoet tijdens face to face contacten met burgers. Bij een derde van de medewerkers vond het incident tijdens telefonisch contact plaats. Slechts 1 procent van de medewerkers die slachtoffer werd geeft aan dat de bedreiging/agressie via sociale media plaatsvond.

Tabel 2.2
Uiting van meest recente incident - medewerkers met dagelijkse burgercontacten (meerdere antwoorden mogelijk) (n=396)

	2012	2014	2016
Face to face	58%	62%	57%
Telefonisch	33%	37%	32%
Per e-mail	3%	8%	5%
Per brief	2%	5%	3%
Social media[7]	-	1%	1%
Anders	6%	5%	1%

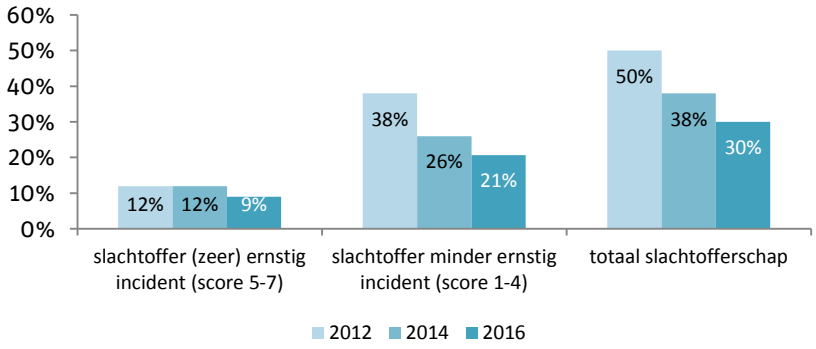
Figuur 2.4
Uiting van meest recente incident - medewerkers met dagelijkse burgercontacten (naar bestuurslaag). (n=396)



Afname voor zowel minder ernstige als ernstige incidenten

De eerder geconstateerde daling van het slachtofferschap onder medewerkers met dagelijkse burgercontacten doet zich vooral voor bij de minder ernstige incidenten (score 1-4). Maar ook bij de ernstige incidenten (score 5, 6 of 7) is een afname te zien (drie procentpunten). In 2014 was nog 12 procent slachtoffer van een 'ernstig' incident en in 2016 is dit gedaald naar 9 procent van alle medewerkers met burgercontacten.

Figuur 2.5
Slachtofferschap naar ervaren ernst van incident (scores op een schaal van 1 'niet ernstig' tot 7 'zeer ernstig') – medewerkers met burgercontacten (n=396)



[7] *In 2012 was er geen antwoordcategorie social media'. De antwoordcategorie 'internet' is in 2012, 2014 en 2016 niet ingevuld (0%).*

Verbale agressie

Bij verbale agressie gaat het voornamelijk om uitschelden, pesten, schreeuwen of negatieve discriminerende opmerkingen.

- *"Hij zei dat hij me zou weten te vinden als mijn beslissing van invloed zou zijn op zijn persoonlijke omstandigheden."*
- *"Ik werd uitgescholden en aangesproken als schuldige van persoonlijk leed. Uitspraken zoals: als u niet toegeeft, dan spring ik voor de trein of door u is mijn ziekte teruggekomen."*
- *"Tijdens een telefoongesprek werd de huid vol gescholden. De persoon was nauwelijks voor rede vatbaar."*
- *"Telefonisch werd gedreigd een klacht in te dienen omdat ik niet soepel schijn te zijn."*
- *"Stemverheffing en proberen om zo af te dwingen dat ik een handeling deed."*
- *"Grove uitlatingen als 'hoer - ik weet je wel te vinden'."*
- *"Naar aanleiding van een burgermail is de desbetreffende persoon door mij gebeld met de bedoeling uitleg te geven over het beleid. Tijdens het telefoongesprek werd hij steeds bozer, omdat hij niet door mij in het gelijk werd gesteld en riep dat hij wist hoe ik heette en waar ik werkte. Klopt, want dat had ik hem aan de telefoon verteld. Ik had er een naar gevoel over. Maar het heeft uiteindelijk verder geen gevolgen gehad."*

Fysieke agressie

Fysieke agressie varieert van duwen, slaan en schoppen tot het vernielen van voorwerpen.

- *"Tijdens een huisbezoek werd er plotseling met voorwerpen geprobeerd om op mijn hoofd te slaan. Ik ben direct naar buiten gegaan en ben daar met tuingereedschap achterna gezeten. Een familielid van de cliënt zag mij als een bedreiging en reageerde dit fysiek op mij af."*
- *"Ik kreeg een paar stompen."*
- *"Er werd iets naar mij gegooid omdat ik een waarschuwing onder de ruitenwisser had gedaan. Dat kon ik ontwijken, de man kwam naar mij toe. Dat was een grote man. Ik liet het de-escaleren door te zeggen dat het alleen maar een waarschuwing was. Daarna liep hij scheldend weer weg."*

Bedreiging of intimidatie

Bedreiging of intimidatie heeft te maken met verbale intimidatie, stalken, doodsbedreigingen en seksuele intimidate.

- *"Ik ben bedreigd met een mes en werd gedwongen geld af te staan."*
- *"Ik werd bedreigd met een wapen tijdens het uitoefenen van mijn werk."*
- *"Ik doe onderzoek naar uitkeringsfraude. Bij een terugvordering bedreigde een klant mij met 'ik weet jou te vinden', 'jij moet om vijf uur ook naar huis' en nog meer van dit soort."*
- *"Een ondernemer ging op te korte afstand staan en vroeg 'alles gaat toch goedkomen?'."*
- *"Dreigen met de volgende tekst: 'door wie word jij beschermd? Door de burgemeester?'. Dit tot een paar maal toe en dit door een (waarschijnlijk) zware crimineel."*
- *"Doodsbedreiging per post gekregen."*
- *"Aan de telefoon was de cliënt zeer racistisch en hij zou mij komen opwachten na werk."*

2.4 Intern melden, aangifte en registratie

Meerderheid bespreekt incident

Ruim de helft van de medewerkers in het openbaar bestuur die werden geconfronteerd met agressie of geweld heeft hiervan melding gedaan of dit met anderen besproken. Deze bereidheid is het grootst onder medewerkers bij provincies en gemeenten.
De meldingsbereidheid hangt samen met het type incident. Van zwaardere vormen van incidenten zoals bedreiging/intimidatie en fysieke agressie wordt vaker melding gedaan.[8]

Tachtig procent van de melders is (zeer) positief over de wijze waarop men het incident met anderen kon bespreken, 14 procent heeft hier geen uitgesproken mening over en 6 procent is ontevreden.

Top 3 redenen om incident niet te bespreken/melden:
- incident niet ernstig genoeg (55%);
- hoort bij de functie (33%);
- ter plekke opgelost/wordt niets mee gedaan (13%).

Tabel 2.3

Percentage slachtoffers dat het incident heeft besproken of gemeld[9]

	BESPROKEN/ GEMELD	BIJ: LEIDING-GEVENDE	COLLEGA	POLITIE	VERTROUWENS-PERSOON	ANDERS
Rijk (n=154)	45%	63%	55%	8%	11%	18%
Gemeente (n=243)	64%	81%	56%	12%	7%	9%
Provincie (n=38)	68%	77%	59%	10%	13%	5%
Waterschap (n=33)	55%	74%	64%	10%	10%	15%
TOTAAL (N=468)	**58%**	**77%**	**56%**	**11%**	**8%**	**11%**

Percentage dat aangifte doet neemt licht toe

Dertien procent heeft aangifte van het incident gedaan, waarvan in acht procent van de gevallen het slachtoffer dit zelf deed. De aangiftebereidheid is in alle sectoren toegenomen. Verhoudingsgewijs doen medewerkers van provincies minder aangifte dan slachtoffers van agressie en geweld in andere overheidssectoren.

Aangiftebereidheid naar type incident:
- Fysieke agressie (57%)
- Bedreiging/intimidatie (15%)
- Verbale agressie (8%)

Tabel 2.4

Percentage slachtoffers dat aangifte heeft gedaan (zelf of de organisatie)

	AANGIFTE TOTAAL			AANGIFTE DOOR SLACHTOFFER			AANGIFTE DOOR ORGANISATIE		
	2012	2014	2016	2012	2014	2016	2012	2014	2016
Rijk (n=154)	3%	7%	14%	1%	5%	9%	2%	2%	5%
Gemeente (n=243)	11%	9%	12%	6%	6%	7%	4%	3%	5%
Provincie (n=38)	2%	4%	9%	2%	2%	6%	0%	2%	3%
Waterschap (n=33)	7%	8%	15%	5%	5%	10%	2%	3%	5%
TOTAAL (N=468)	**8%**	**8%**	**13%**	**4%**	**5%**	**8%**	**4%**	**3%**	**5%**

[8] *De uitkomsten uitgesplitst naar type incident zijn opgenomen in het tabellenboek.*
[9] *In verband met een gewijzigde vraagstelling zijn deze uitkomsten niet vergelijkbaar met 2012 en 2014.*

Ruime meerderheid doet géén aangifte. Incident niet ernstig genoeg.

In totaal deed 87 procent van de slachtoffers geen aangifte. De reden hiervoor is meestal dat het incident in de ogen van het slachtoffer niet ernstig genoeg was. Een derde vindt dat het bij de functie hoort en bij een kleiner deel was het ter plekke al opgelost. In de voorgaande jaren zag de top drie er hetzelfde uit.

Tabel 2.5

Top 3 redenen om geen aangifte te doen[10] (meerdere antwoorden mogelijk) (n=407)

	2012	2014	2016
1.	Incident niet ernstig genoeg (51%)	Incident niet ernstig genoeg (57%)	Incident niet ernstig genoeg (50%)
2.	Hoort bij de functie (34%)	Hoort bij de functie (31%)	Hoort bij de functie (32%)
3.	Ter plekke opgelost (30%)	Ter plekke opgelost (27%)	Ter plekke opgelost (19%)

Merendeel incidenten wordt niet geregistreerd

Twee op de tien medewerkers geven aan dat incidenten geregistreerd zijn door de werkgever. De rest van de incidenten is niet geregistreerd of de medewerker weet niet of dit daadwerkelijk gedaan is. Bij gemeenten ligt het percentage geregistreerde incidenten het hoogst en bij het Rijk het laagst. Provincies zijn wat betreft de registratie bezig met een inhaalslag, inmiddels wordt 20 procent van de voorvallen geregistreerd.

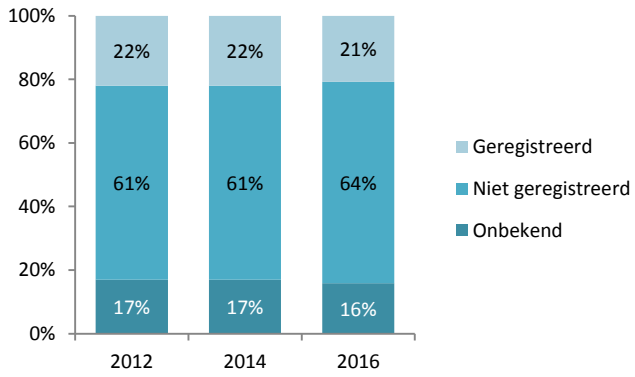
Tabel 2.6

Registratie incident door organisatie volgens slachtoffers

	2012	2014	2016
Rijk (n=154)	19%	18%	15%
Gemeente (n=243)	24%	24%	23%
Provincie (n=38)	11%	15%	20%
Waterschap (n=33)	20%	20%	19%
TOTAAL (N=468)	**22%**	**22%**	**21%**

Figuur 2.6

Registratie incidenten door organisatie (n=468)



Verdieping: meldingsbereidheid afhankelijk van organisatiecultuur, maar ook van perceptie van slachtoffer

Uit de interviews blijkt dat er verschillende opvattingen zijn over wel en wat niet gemeld moet worden. Er is tussen organisaties veel variatie in de mate waarin de organisatie medewerkers motiveert om incidenten te melden. In veel gevallen laat de organisatie het aan de professionele ruimte van de ambtenaren over om - afgezien van fysiek geweld - te bepalen of een incident meldenswaardig is. Of er nu wel of geen richtlijnen vanuit de organisatie zijn, elke medewerker bepaalt uiteindelijk zelf wanneer iets bij hem/haar over de schreef gaat en of dit een melding waard is. Daar zit dus een subjectief element in. In de praktijk blijkt dan dat met name de zwaardere gevallen worden gemeld en de lichtere gevallen veel minder.

[10] *Zie tabellenboek voor alle uitkomsten.*

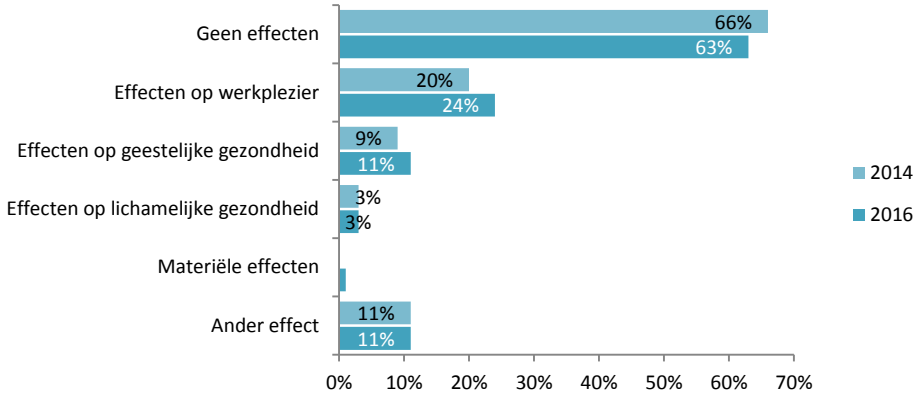
2.5 Nadelige gevolgen van incident

Ruim één op de drie slachtoffers zegt nadelige gevolgen te ondervinden van incident

Van alle medewerkers die in het afgelopen jaar geconfronteerd werden met agressie of geweld door burgers, zegt 37 procent hiervan negatieve effecten te hebben ondervonden. Dit is geen noemenswaardig verschil met 2014. Het meest genoemd is een negatief effect op het werkplezier: dit geldt voor 24 procent van de slachtoffers. Iets meer dan één op de tien ondervond gevolgen op zijn of haar geestelijke gezondheid. Een kleine groep heeft last van fysieke klachten. Elf procent noemt iets anders, zoals bijvoorbeeld: slecht slapen, situaties vermijden en een toegenomen bewustzijn van risico's tijdens de uitoefening van de functie.

Figuur 2.7

Effecten op het slachtoffer[11] (meerdere antwoorden mogelijk) (n=468)



2.6 Reactie van de organisatie: nazorg en preventie

Ruim twee op de tien slachtoffers heeft behoefte aan nazorg

Ruim twee op de tien slachtoffers (22 procent) van de medewerkers in het openbaar bestuur die in de afgelopen 12 maanden werden geconfronteerd met agressie of geweld door burgers, geeft aan behoefte te hebben gehad aan nazorg. Dit is lager dan in 2014, en vrijwel gelijk aan 2012.

Iets minder dan de helft is tevreden over de geboden nazorg

Van medewerkers die behoefte hadden aan nazorg, beoordeelde iets minder dan de helft deze als voldoende (47 procent). Twee procent heeft naar eigen zeggen onvoldoende nazorg ontvangen en de overige slachtoffers geven aan dat nauwelijks op hun hulpvraag is gereageerd. We zien op dit punt geen duidelijke verschillen met de vorig meting in 2014.

Slachtoffers die aangeven nadelige gevolgen te hebben ondervonden van een incident, zijn veel minder positief over de geboden nazorg: niet meer dan 35 procent beoordeelt deze als voldoende, 3 procent als onvoldoende en volgens 62 procent is er nauwelijks op hun behoefte gereageerd.

[11] *Door een verandering in de vraagstelling is vergelijking met de uitkomsten van 2012 niet mogelijk.*

Tabel 2.7

Beoordeling nazorg door slachtoffers die daar behoefte aan hadden (n=99)

	2012	2014	2016
Voldoende nazorg	53%	44%	47%
Onvoldoende nazorg	5%	8%	2%
Nauwelijks op gereageerd	41%	48%	51%

Voorbeelden van nazorg

- *"Nazorg bestond uit gesprekken met leidinggevende en bedrijfsmaatschappelijk werk."*
- *"Ze hebben mij de tijd gegeven om het voorval te verwerken. Er is (geestelijk) hulp geboden indien nodig. Tijdens intervisie is het voorval besproken."*
- *"Afreageren, regelmatig navraag doen hoe het met je gaat en altijd de vraag of je nog hulp of wat anders nodig hebt."*
- *"Contact met leidinggevende, politiechef en collegiale opvang."*
- *"Ik heb het besproken met collega's en het incident tijdens een training nagespeeld."*

Meerderheid slachtoffers vindt dat organisatie adequaat reageert op incidenten

Zes op de tien overheidsmedewerkers vinden dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld. Onder slachtoffers is de tevredenheid hierover wat lager dan onder de medewerkers die geen incident hebben meegemaakt. Hetzelfde beeld is zichtbaar bij de mening van medewerkers over de wijze waarop de nazorg door die organisatie is geregeld.

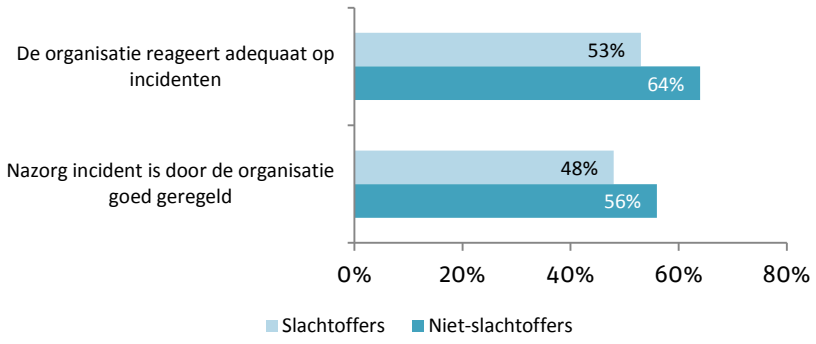
Tabel 2.8

Reactie op incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens)[12]

	RIJK (N=1.184)	GEMEENTE (N=1.052)	PROVINCIE (N=278)	WATERSCHAP (N=242)	TOTAAL (N=2.756)
de organisatie reageert adequaat op incidenten	59%	64%	58%	59%	**62%**
nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	56%	54%	48%	54%	**54%**

Figuur 2.8

Reactie op incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens) naar slachtofferschap (n=2.756)



[12] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2012 en 2014.*

Meerderheid vindt dat organisatie zich voldoende inzet om incidenten te voorkomen

De meerderheid van de medewerkers vindt dat de organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen. Ook is er een duidelijke norm geformuleerd zodat medewerkers weten wanneer ze moeten optreden. Een minderheid van de medewerkers heeft training of voorlichting gehad over de omgang met agressie en geweld door burgers. Onder medewerkers met dagelijkse burgercontacten is dit hoger (45%) dan onder medewerkers met minder burgercontacten.

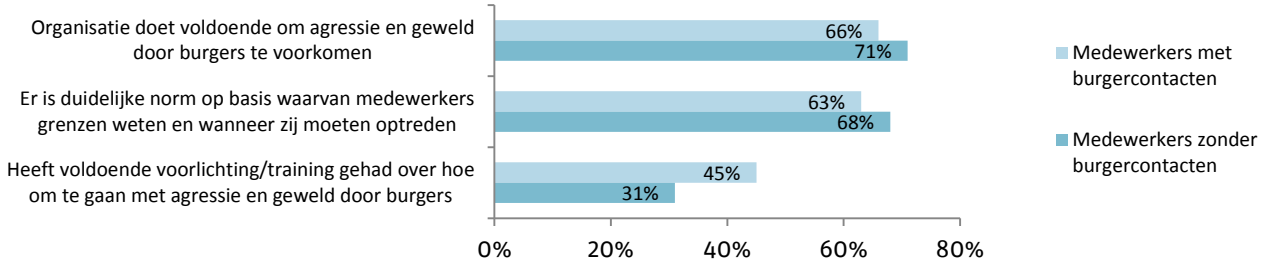
Tabel 2.9

Inzet organisatie op voorkomen van incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens)[13]

	RIJK (N=1.184)	GEMEENTE (N=1.052)	PROVINCIE (N=278)	WATERSCHAP (N=242)	TOTAAL (N=2.756)
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	66%	70%	65%	70%	**68%**
Er is duidelijke norm op basis waarvan medewerkers grenzen weten en wanneer zij moeten optreden	67%	65%	52%	64%	**65%**
Heeft voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	36%	43%	31%	41%	**39%**

Figuur 2.9

Inzet organisatie op voorkomen van incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens) naar slachtofferschap (n=2.756)



2.7 Invloed op besluitvorming

Kans op agressie en geweld beïnvloedt bij één op de tien medewerkers beslissingen

Elf procent van de overheidsmedewerkers schat dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de eigen beslissingen beïnvloedt. Dit percentage is vergelijkbaar met voorgaande jaren. Onder slachtoffers ligt dit percentage iets hoger, namelijk op vijftien procent. Men schat de invloed bij collega's wat hoger in. Net als in 2014 ziet ongeveer één op de drie overheidsmedewerkers dat collega's hun standpunten laten beïnvloeden door (de kans op) op agressie en geweld door burgers. Dit geldt in sterkere mate voor medewerkers die frequent contact hebben met burgers en voor slachtoffers van agressie en geweld. De helft van de medewerkers zegt dat het risico op agressie geen effect heeft bij bestuurlijke beslissingen over handhaving. Daar staat tegenover dat twee op de tien het hiermee oneens is en dat de dreiging van vormen van agressie en geweld wel van invloed is op bepaalde bestuurlijke beslissingen. Op dit punt zijn geen grote veranderingen zichtbaar ten opzichte van voorgaande jaren.

[13] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2012 en 2014.*

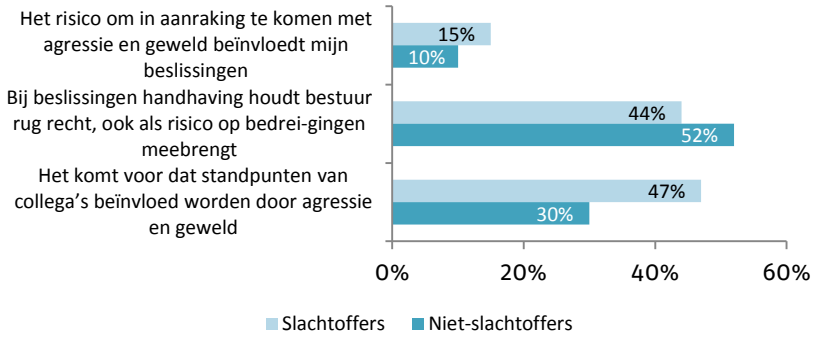
Tabel 2.10

Invloed agressie en geweld op besluiten (% (helemaal) mee eens)

	MEDEWERKERS MET DAGELIJKSE BURGERCONTACTEN (N=1.446)			MEDEWERKERS ZONDER DAGELIJKSE BURGERCONTACTEN (N=1.310)			TOTAAL (N=2.756)
	2012	2014	2016	2012	2014	2016	2016
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen	10%	9%	11%	9%	9%	10%	11%
Bij beslissingen over handhaving houdt bestuur rug recht, ook als risico op bedreigingen meebrengt	39%	45%	48%	32%	54%	54%	50%
Het komt voor dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld	30%	37%	37%	16%	28%	28%	34%

Figuur 2.10

Invloed agressie en geweld op besluiten (% (helemaal) mee eens) naar slachtofferschap (n=2.756)



2.8 Samenvatting

Incidentie van slachtofferschap

Eén op de vijf overheidsmedewerkers in het openbaar bestuur geeft aan in de afgelopen twaalf maanden geconfronteerd te zijn met geweldsincidenten door burgers. De daling die sinds 2012 zichtbaar was, zet zich daarmee verder voort. Niet alleen het aantal slachtoffers is kleiner, ook het gemiddeld aantal keren dat een slachtoffer een incident meemaakte is in de afgelopen twee jaar afgenomen. Voornamelijk incidenten met verbale agressie nemen af. Het aantal ernstige en zeer ernstige incidenten is van 12 naar 9 procent gegaan. Ook minder ernstige incidenten daalden 5 procentpunten.

De mate waarin slachtofferschap voorkomt, verschilt per bestuurslaag. Het slachtofferschap is het hoogste onder gemeenteambtenaren. De kans om slachtoffer te worden hangt (uiteraard) samen met de mate waarin medewerkers contacten hebben met burgers. Voor alle bestuurslagen geldt dat met name medewerkers met dagelijkse burgercontacten meer met agressie en geweld te maken hebben dan colleges die minder burgercontacten hebben. Een deel van de daling is hiermee te verklaren. Sinds 2012 neemt het aandeel medewerkers met dagelijkse burgercontacten gestaag af. Dit is echter niet de enige verklaring, want ook onder medewerkers met frequente burgercontacten is een dalend slachtofferschap zichtbaar.

De portefeuillehouders noemen enkele mogelijke verklaringen voor de afname van het aantal medewerkers dat aangeeft een incident van agressie of geweld te hebben meegemaakt. Ze wijzen enerzijds op enkele organisatorische veranderingen: steeds meer contacten verlopen digitaal en het werken met een front- en backoffice (en in sommige gevallen helemaal geen fysieke balie meer) waardoor minder medewerkers risico lopen slachtoffer te worden van agressie en geweld. Daarnaast is er binnen de organisaties veel aandacht voor het voorkomen van incidenten door verbeteringen in de dienstverlening, intensiveren van klantcontacten en training van medewerkers in het de-escalerend optreden.

Opvolging van geweldsincidenten

Iets meer dan de helft van de overheidsmedewerkers die geconfronteerd wordt met agressie of geweld, bespreekt dit of doet hier melding van. Dit gebeurt met name bij de leidinggevende of een collega. Lang niet alle incidenten worden geregistreerd door de organisatie: twee op de tien slachtoffers kunnen met zekerheid zeggen dat dit is gedaan.

Bij bijna twee derde van de slachtoffers waren er geen nadelige gevolgen. Als er wel sprake is van een nadelig effect, was dit vooral op het werkplezier. Fysieke of psychische effecten spelen veel minder een rol. Vijftien procent van de slachtoffers geeft aan dat het risico op incidenten van invloed is op hun eigen beslissingen.

Ruim twee op de tien slachtoffers geeft aan behoefte te hebben gehad aan nazorg. Van medewerkers die behoefte hadden aan nazorg, beoordeelde 47 procent deze als voldoende. Twee procent heeft naar eigen zeggen onvoldoende nazorg ontvangen, dit neemt af ten opzichte van voorgaande jaren.

Voorkomen van geweldsincidenten

De meeste overheidsmedewerkers zijn te spreken over de inspanningen van de organisatie om geweldsincidenten te voorkomen. Bij twee derde is er een duidelijke norm geformuleerd waar burgers aan moeten voldoen zodat medewerkers weten wanneer ze kunnen optreden. Vier op de tien medewerkers krijgen training of voorlichting.

3

HOOFDSTUK

Slachtofferschap onder politieke ambtsdragers

3. Slachtofferschap onder politieke ambtsdragers

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de mate waarin politieke ambtsdragers in de afgelopen twaalf maanden slachtoffer waren van agressie en geweld en hoe zij dat hebben beleefd. Naast totaalcijfers worden uitkomsten per bestuurslaag gepresenteerd. De kwantitatieve uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête onder bestuurders en volksvertegenwoordigers bij provincies, waterschappen en gemeenten. In de één na laatste alinea van dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen geduid op basis van de uitkomsten van interviews in 24 overheidsorganisaties.

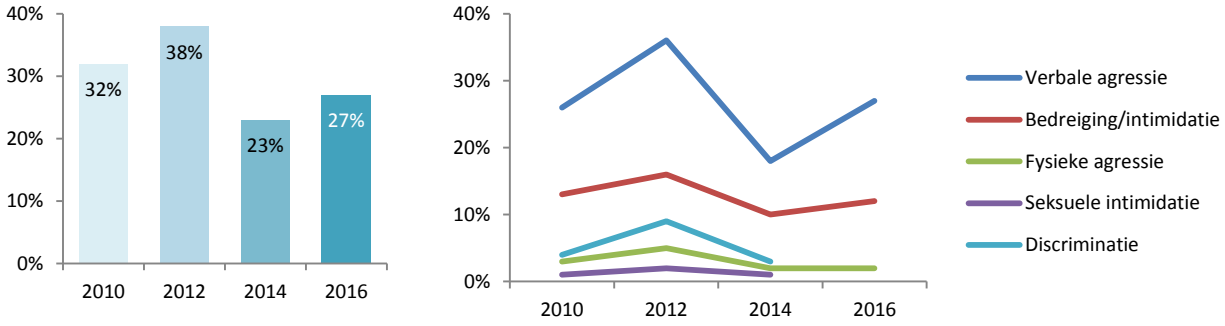
3.1 Incidentie van agressie en geweld

Slachtofferschap van agressie en geweld onder politieke ambtsdragers fluctueert; in vergelijking met 2014 is er sprake van een stijging

In totaal 27 procent van de politieke ambtsdragers zegt in de afgelopen twaalf maanden tijdens het uitoefenen van hun functie geconfronteerd te zijn met een of meerdere vormen van agressie en geweld door burgers. Na een daling in 2014 is het percentage slachtofferschap vier procentpunten[14] gestegen. Hiermee is het huidige niveau vergelijkbaar met de situatie in 2010 en lager dan in 2012.
Evenals voorgaande jaren komt verbale agressie verreweg het vaakst voor.

Figuur 3.1

Slachtofferschap van agressie en geweld in de afgelopen twaalf maanden[15] (n=4.423)



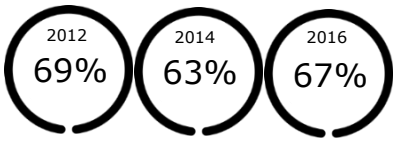
Toename aantal incidenten per slachtoffer

In vergelijking met 2014 neemt niet alleen het percentage slachtoffers toe, ook het gemiddeld aantal keer dat zij te maken hadden met een incident stijgt sinds 2014. Een slachtoffer overkomt per jaar gemiddeld 5,2 geweldssituaties.

[14] *Procentpunt (of %-punt) is het absolute verschil tussen twee waarden uitgedrukt in procenten.*
[15] *In 2012 en 2014 waren vijf vormen van agressie en geweld voorgelegd. De categorieën 'discriminatie' en 'seksuele intimidatie' zijn in 2016 samengevoegd met respectievelijk 'verbale agressie' en 'bedreiging/intimidatie'. Deze verandering in indeling heeft echter een zeer beperkt effect op de totalen per categorie en zijn zeker niet de verklaring voor de geconstateerde verschillen.*

Herhaald slachtofferschap neemt licht toe

Twee derde van de slachtoffers geeft aan dat ze in de afgelopen twaalf maanden meerdere incidenten van agressie en geweld meemaakten. Ook hier was eerst een afname in het herhaald slachtofferschap, die zich in 2016 heeft omgezet in een stijging.



Tabel 3.1
Slachtofferschap naar burgercontacten (n=4.423)

	2014	2016
Dagelijks	32%	40%
Enkele keren per week	20%	27%
Minder vaak	12%	12%

Bij frequenter contact kans op agressie en geweld groter

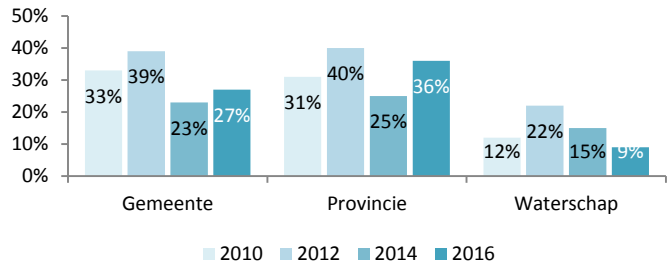
Bij politieke ambtsdragers die veel contact hebben met burgers is de kans op incidenten het grootst. De toename van slachtofferschap doet zich juist onder deze doelgroep voor.

Aantal slachtoffers bij provincies en gemeenten licht gestegen; daling bij waterschappen

Politieke ambtsdragers bij provincies en gemeenten worden vaker geconfronteerd met agressie en geweld dan hun collega's bij de waterschappen. Bij waterschappen zien we in tegenstelling tot provincies en gemeenten geen stijging van het slachtofferschap. De gemeente is met 4 procentpunt[16] gestegen. Bij de waterschappen blijft het slachtofferschap sinds 2012 verder dalen.

Wanneer we kijken naar de verschillende functies binnen de gemeente valt op dat nog steeds vooral burgemeesters en wethouders (resp. 55 procent en 38 procent) slachtoffer zijn van agressie en geweld. Het cijfer ligt onder raadsleden veel lager.

Figuur 3.2
Slachtofferschap naar bestuurslaag (n=4.423)



Tabel 3.2
Slachtofferschap naar politieke functie (gemeenten)

	2010	2012	2014	2016
Raadsleden (n=3.245)	29%	36%	20%	24%
Wethouders (n=615)	51%	53%	40%	38%
Burgemeesters (n=154)	50%	61%	45%	55%

[16] *Procentpunt (of %-punt) is het absolute verschil tussen twee waarden uitgedrukt in procenten.*

Verdieping: mogelijke achtergronden van fluctuaties in slachtofferschap

Binnen het verdiepende onderzoek is met de portefeuillehouders VPT gesproken over de agressie en geweldsincidenten jegens politieke ambtsdragers en welke factoren hierop van invloed zijn.

Om te beginnen blijkt net als bij medewerkers dat voor politieke ambtsdragers niet bekend is wat het werkelijke aantal incidenten van agressie en geweld is op het niveau van de eigen organisatie. De geïnterviewden geven aan dat men is aangewezen op de registraties, waarvan onduidelijk is in hoeverre de aantallen corresponderen met de werkelijke ontwikkeling. Op organisatieniveau bestaat overigens grote onderlinge variatie. Op basis van deze registraties constateren sommige organisaties een toename van het aantal incidenten, terwijl er elders nauwelijks of geen incidenten bekend zijn.
Op de vraag wat mogelijke oorzaken kunnen zijn van stijging of daling van het aantal incidenten, wijzen geïnterviewde organisaties vrijwel zonder uitzondering op factoren buiten hun eigen organisatie. Men wijst op maatschappelijke ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de incidentie van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. Het betreft een veelheid van maatschappij brede factoren, die niet altijd eenduidig zijn. De volgende factoren komen uit de interviews naar voren:

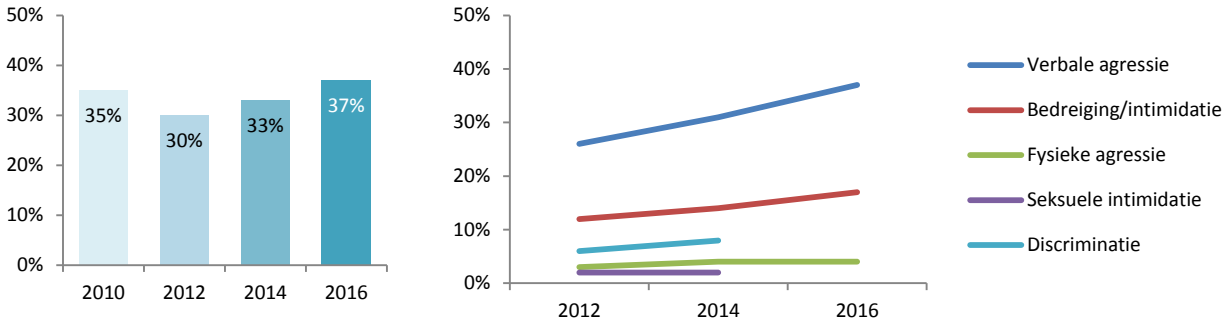
- Agressie en geweldsincidenten tegenover politieke ambtsdragers hangen samen met besluitvorming over politiek actuele thema's die van invloed zijn op levens van burgers en/of gevoelig liggen. Maatschappelijke onrust heeft op verschillende plekken geleid tot bedreigingen en andere vormen van agressie tegenover politieke ambtsdragers. In het afgelopen jaar spelen de instroom van asielzoekers, maar ook bijvoorbeeld de beslissingen rond infrastructurele projecten, plaatsing van windmolens, aardbevingen en grote herindelingstrajecten. Dit zijn concrete dossiers die veel mensen raken - en daarmee veel emoties en woede kunnen oproepen. Zo meldt één van de geïnterviewde gemeenten dat het tijdens een grote demonstratie tegen asielzoekers "echt grimmig richting de raad" werd en dat er eigendommen van raadsleden zijn vernield.
- Meer in het algemeen lijkt er volgens de geïnterviewden sprake te zijn van een verruwing van de samenleving. Dat betekent meer "ongepolijst gedrag" van de burgers in het algemeen en ook in de omgang met politieke ambtsdragers. Een geïnterviewde bestuurder ziet in de toename van het aantal incidenten ook een teken voor afkalvend draagvlak en legitimiteit voor de overheid. Daarbij worden politieke ambtsdragers steeds bereikbaarder mede door het toenemend gebruik van internet en social media.

Politieke ambtsdragers vaker getuige van agressie en geweld tegenover collega ambtsdragers

De mate waarin politieke ambtsdragers bij collega- ambtsdragers vormen van agressie en geweld zeggen waar te nemen, neemt sinds 2012 toe. Deze stijging is vooral zichtbaar bij verbale agressie, maar ook bij bedreiging/intimidatie is een lichte stijging. Fysieke agressie tegenover collega ambtsdragers wordt in ongeveer gelijke mate waargenomen als bij de vorige twee metingen.

Figuur 3.3

Getuige van agressie en geweld in de afgelopen twaalf maanden[17] (n=4.423)



3.2 Aard en ernst van het meest recente incident

Uitingen van agressie en geweld vooral in persoonlijk contact; snelle groei agressieve uitingen via social media

Het meest recente incident heeft grootste deel betrekking op face to face incidenten, hoewel dit afneemt (van 50 naar 39 procent). Deze daling is zichtbaar bij gemeenten. Bij provincies en waterschappen neemt het juist toe. Een andere ontwikkeling is de toenemende agressie via sociale media; dit is verdubbeld in de afgelopen twee jaar.

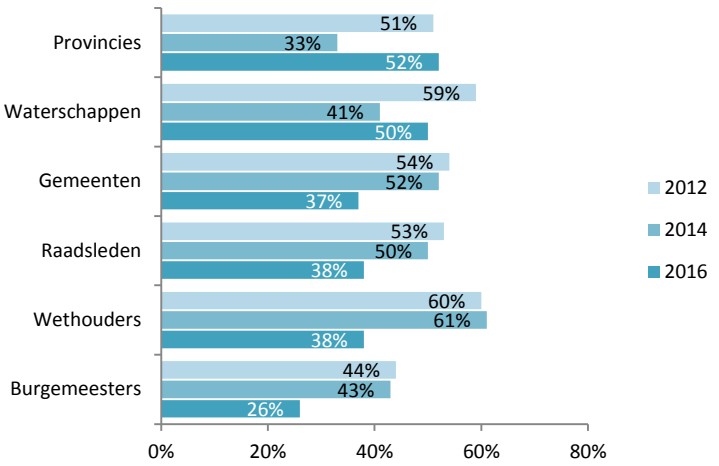
Tabel 3.3

Uiting van meest recente incident (meerdere antwoorden mogelijk) (n=1.194)

	2012	2014	2016
Face to face	54%	50%	39%
Social media	-	11%	23%
Per e-mail	15%	14%	15%
Telefonisch	11%	9%	7%
Per brief	6%	5%	7%
Internet[18]	6%	2%	1%
Onbekend	1%	1%	1%
Anders	7%	9%	7%

Figuur 3.4

Uiting van meest recente incident (face to face) naar bestuurslaag (n=1.194)



[17] In 2012 en 2014 waren vijf vormen van agressie en geweld voorgelegd. De categorieën 'discriminatie' en 'seksuele intimidatie' zijn samengevoegd met respectievelijk 'verbale agressie' en 'bedreiging/intimidatie'. De uitkomsten van voorgaande jaren kunnen we echter niet zomaar optellen tot de drie nieuwe categorieën.

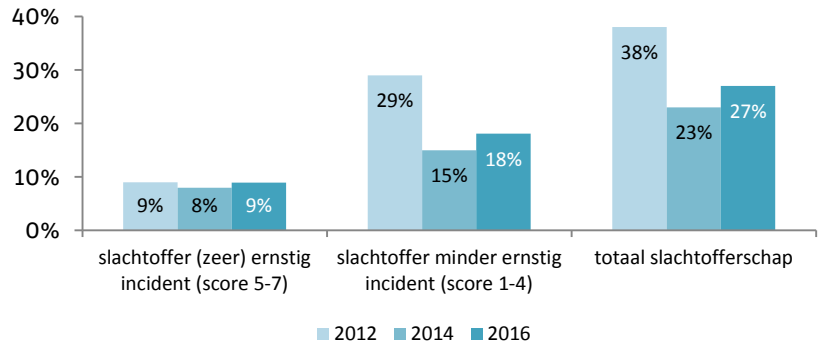
[18] In 2012 was er geen antwoordcategorie 'social media'.

Vooral toename van 'minder ernstige' incidenten

In totaal 27 procent van de politieke ambtsdragers is slachtoffer geworden van een of meerdere geweldsincidenten. Negen procent van de slachtoffers beoordeelt het incident zelf als (zeer) ernstig en bij 18 procent gaat het om minder ernstige gevallen (score 1-4).

Figuur 3.5

Incidenten naar ervaren ernst (scores op een schaal van 1 'niet ernstig' tot 7 'zeer ernstig') (n=1.194)



Verbale agressie

Bij verbale agressie gaat het voornamelijk om schelden, schreeuwen, kwetsen of negatieve of discriminerende opmerkingen.

- *"Ik werd bij de kassa van de supermarkt uitgemaakt voor mongool vanwege een politieke keuze."*
- *"Via Twitter kreeg ik negatieve, insinuerende opmerkingen."*
- *"Vervelende e-mails van een boze burger die een denkbeeldige schandpaal gebruikt om politici aan op te hangen. De teksten in de e-mails zijn soms kwetsend."*
- *"Verbale agressie in de vorm van een op de persoon gerichte opmerking met een discriminerende ondertoon."*
- *"Ik werd uitgescholden en gewaarschuwd."*
- *"Tijdens een inloopavond over de mogelijke vestiging van een noodopvang voor vluchtelingen liepen de gemoederen hoog op en werd ik meermaals uitgescholden en werd er tegen me geschreeuwd."*
- *"Ik ben telefonisch lastiggevallen op mijn privételefoon."*
- *"Ik kreeg een scheldpartij aan de deur thuis naar aanleiding van vluchtelingenhulp."*

Fysieke agressie

Fysieke agressie heeft betrekking op duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen en obstructie.

- *"Ik werd opgewacht bij de kerk (op zondagochtend) en werd aangevallen."*
- *"Ze gingen eieren tegen mijn ramen gooien, autobanden kapot snijden en schelden."*
- *"Bij een demonstratie voor de komst van vluchtelingen is geduwd, geslagen en ben ik met eieren bekogeld. Ook werd op internet opgeroepen mij dood te schoppen."*
- *"Een verwarde vrouw die ik ken uit een vorige baan heeft mij (en mijn man) eerst via haar blog zwartgemaakt (dit betrof mijn raadswerk), en vervolgens kwam ik haar op straat tegen met mijn zoon van 9. Zij heeft hem op een bedreigende manier aangesproken en mij vastgegrepen en geslagen. Vervolgens probeerde zij binnen te dringen op de plek waar wij naar binnen gingen. De politie is gekomen en heeft haar later die avond gearresteerd."*

Bedreiging of intimidatie

Bij bedreiging of intimidatie gaat het om dreigen, stalken, chanteren, onder druk zetten, dreigbrieven, en het bedreigen van gezinsleden.

- *"Mijn zoon werd in zijn huis bedreigd door een buurman omdat de buurman boos was op mij."*
- *"De wethouder sociale zaken en ik worden gestalkt en er is sprake van laster en beledigingen."*
- *"Persoonlijk bericht door een mij totaal onbekend persoon over de eventuele komst van vluchtelingen (waar nog helemaal geen sprake van was in onze gemeente). Dat ik maar heel goed moest luisteren en tegen moest stemmen omdat er anders Harense taferelen zouden ontstaan."*
- *"Via social media van extreem rechtse lieden dreigbericht gehad dat men mij 'wist te wonen' met een foto van mijn woning."*
- *"Mondelinge doodsbedreiging tijdens een bewonersavond over een nieuw aan te leggen weg."*
- *"Ik kreeg een dreigbrief dat mij en mijn familie geweld aangedaan zou worden."*
- *"Bedreigingen met het sturen van criminelen als ik geen actie ondernam om een inwoner uit een woonomgeving te halen."*

3.3 Intern melden, aangifte en registratie

Ruim de helft van politieke ambtsdragers bespreekt incident

Iets meer dan de helft van de politieke ambtsdragers die te maken kreeg met een incident, heeft dit besproken of gemeld. Ambtsdragers bij gemeenten doen dit vaker dan hun collega's bij andere bestuurslagen. Binnen gemeenten komt het meer voor onder wethouders en burgemeesters dan bij raadsleden.
Het doen van een melding hangt samen met het type incident.

In totaal 83 procent van de melders is (zeer) positief over de wijze waarop men het incident met anderen kon bespreken, 10 procent heeft hier geen uitgesproken mening over en 7 procent is ontevreden.

Drie belangrijkste redenen om incident niet te bespreken/melden:

- (incidenten) horen bij de functie (98%);
- incident niet ernstig genoeg (97%);
- niet aan gedacht (81%).

Van zwaardere vormen van incidenten zoals bedreiging/intimidatie en fysieke agressie wordt vaker melding gedaan.[19]

Tabel 3.4

Bespreken/melden van incidenten naar bestuurslaag

	BESPROKEN/ GEMELD	MET/BIJ:
Gemeenten (n=1.087)	55%	Collega-ambtsdrager(s) (43%), fractievoorzitter (34%), griffier (30%), politie (27%), secretaris (20%), burgemeester (18%), politieke partij/bestuurdersvereniging partij (13%), vertrouwenspersoon (2%), Contactpunt Rijksrecherche (1%), ministerie BZK (1%)
Provincies (n=84)	32%	Politieke partij/bestuurdersvereniging partij (28%), Commissaris van de Koning (25%), griffier (25%), fractievoorzitter (25%), collega-ambtsdrager(s) (22%), politie (19%), vertrouwenspersoon (9%), secretaris (6%)
Waterschappen (n=23)	50%	collega-ambtsdrager(s) (73%), secretaris-directeur (27%), dijkgraaf/watergraaf (18%), fractievoorzitter (18%), vertrouwenspersoon (18%)
Raadsleden (n=881)	47%	Fractievoorzitter (41%), griffier (38%), collega-ambtsdrager(s) (36%), politie (20%), politieke partij/bestuurdersvereniging partij (16%), secretaris (4%), vertrouwenspersoon (1%), Contactpunt Rijksrecherche (1%), ministerie BZK (1%)
Wethouders (n=163)	73%	Burgemeester (75%), collega-ambtsdrager(s) (59%), secretaris (39%), politie (29%), fractievoorzitter (25%), politieke partij/bestuurdersvereniging partij (10%), griffier (5%), vertrouwenspersoon (4%), beroepsorganisatie (1%)
Burgemeester (n=43)	85%	Secretaris (72%), politie (58%), collega-ambtsdrager(s) (49%), griffier (37%), fractievoorzitter (14%), vertrouwenspersoon (2%)

Percentage aangiften stijgt licht bij gemeenten en daalt bij provincies en waterschappen

Zestien procent van de politieke ambtsdragers bij gemeenten deed aangifte van het incident: bij negen procent was dat het slachtoffer zelf en in zeven procent van de gevallen gebeurt dat door de organisatie. De aangiftebereidheid is bij waterschappen niet alleen het laagst maar daalt bovendien.[20]

Aangiftebereidheid naar type incident:
- Fysieke agressie (36%)
- Bedreiging/intimidatie (25%)
- Verbale agressie (12%)

Tabel 3.5

Percentage slachtoffers dat aangifte heeft gedaan (zelf of de organisatie)

	TOTAAL			AANGIFTE DOOR SLACHTOFFER			AANGIFTE DOOR ORGANISATIE		
	2012	2014	2016	2012	2014	2016	2012	2014	2016
Gemeenten (n=1.087)	11%	14%	16%	7%	11%	9%	4%	3%	7%
Provincies (n=84)	10%	6%	5%	10%	3%	4%	0%	3%	1%
Waterschappen (n=23)	5%	7%	0%	5%	7%	0%	0%	0%	0%

[19] *De uitkomsten uitgesplitst naar type incident zijn opgenomen in het tabellenboek.*
[20] *Vanwege de kleine aantallen dienen deze uitkomsten voorzichtig te worden geïnterpreteerd.*

De belangrijkste redenen om geen aangifte te doen zijn, dat de incidenten niet ernstig genoeg zijn, het bij de functie hoort of het al ter plekke opgelost is. De belangrijkste redenen om wel of geen aangifte te doen verschilt niet met 2012 of 2014.

Tabel 3.6

Top 3 redenen om geen aangifte te doen[21] (meerdere antwoorden mogelijk) (n = 167)

	2012	2014	2016
1.	Incident niet ernstig genoeg (61%)	Incident niet ernstig genoeg (56%)	Incident niet ernstig genoeg (59%)
2.	Hoort bij de functie (24%)	Hoort bij de functie (24%)	Hoort bij de functie (28%)
3.	Ter plekke opgelost (10%)	Ter plekke opgelost (10%)	Ter plekke opgelost/wordt niets mee gedaan (9%)

Verdieping: incidenten soms ten onrechte niet gemeld

Het is niet voor alle politieke ambtsdragers vanzelfsprekend om incidenten te melden, zo blijkt uit de verdiepende interviews. Een portefeuillehouder VPT vertelt dat hem bij toeval een incident tegenover een politieke ambtsdrager ter ore kwam. De betreffende collega had het voorval echter niet gemeld. De portefeuillehouder VPT beschouwt dit als onwenselijk: door incidenten niet te melden wordt mogelijk het signaal afgegeven dat dergelijke gebeurtenissen acceptabel zijn. Een ander voorbeeld uit de interviews betreft een burgemeester die een raadslid 'voor het blok' stelde: of zelf aangifte doen of de burgemeester zou het voor hem doen. Dit raadslid die aanvankelijk niet van plan was naar aanleiding van het incident iets te doen, heeft toen toch melding gedaan.

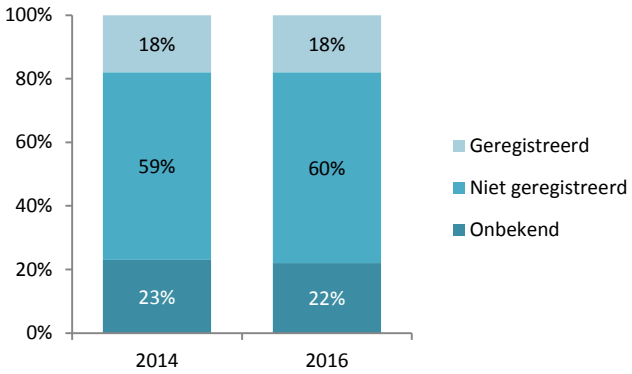
Minder dan twee op de tien politieke ambtsdragers is er zeker van dat melding wordt geregistreerd

Achttien procent van de slachtoffers geeft aan dat het incident is geregistreerd door de organisatie. Onder politieke ambtsdragers bij waterschappen en provincies ligt dit percentage wat lager.
Een meerderheid van de ambtsdragers zegt dat het laatste incidenten niet is geregistreerd of ze weten niet of dit is gebeurd.

Tabel 3.7

Registratie incident door organisatie volgens slachtoffers

	2012	2014	2016
Gemeente (n=1.087)	13%	19%	20%
Provincie (n=84)	3%	14%	12%
Waterschap (n=23)	6%	10%	7%



[21] *Zie tabellenboek voor alle uitkomsten.*

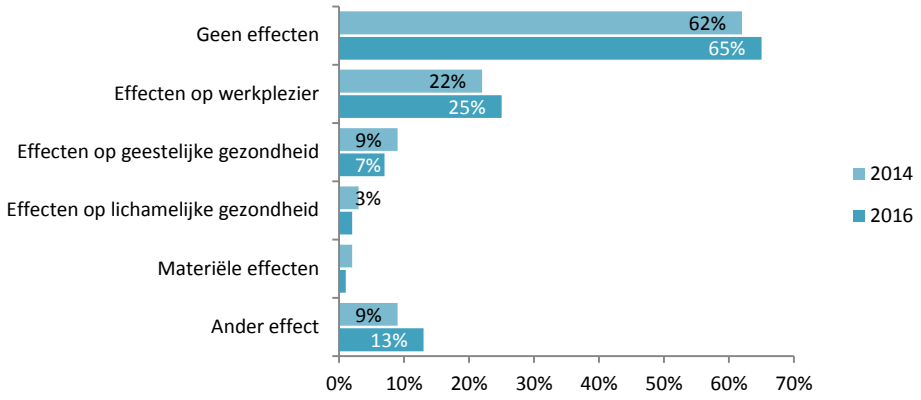
3.4 Nadelige gevolgen

Eén op de drie slachtoffers ervaart nadelige gevolgen

Een derde van de slachtoffers zegt na het incident te maken hebben gehad met nadelige gevolgen. Dit was in 2014 62 procent. Het meest ervaart men een negatief effect op het werkplezier. Zeven procent kreeg klachten van zijn of haar geestelijke gezondheid. Fysieke klachten komen minder voor. Elf procent noemt iets anders, zoals bijvoorbeeld: verdriet, gevoel van machteloosheid, overleg (wat ten koste gaat van werk), slapeloosheid, verminderd vertrouwen in medemens.

Figuur 3.6

Effecten op het slachtoffer[22] (meerdere antwoorden mogelijk) (n= 1.194)



Twee op de tien slachtoffers heeft behoefte aan nazorg

Ruim twee op de tien van de politieke ambtsdragers die slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld hadden behoefte aan nazorg. Dit is ongeveer gelijk aan 2014, maar hoger dan in 2012.

3.5 Reactie van de organisatie

Ruim de helft is tevreden over de geboden nazorg

Van de politieke ambtsdragers die behoefte hadden aan nazorg, beoordeelde 56 procent deze als voldoende. Zeven procent heeft naar eigen zeggen onvoldoende nazorg ontvangen en de overige slachtoffers geven aan dat nauwelijks op hun hulpvraag is gereageerd. De tevredenheid hierover en de mate waarin wordt gereageerd neemt toe.

Slachtoffers die aangeven nadelige gevolgen te hebben ondervonden van een incident, zijn minder tevreden over de geboden nazorg: 45 procent beoordeelt deze als voldoende, 9 procent als onvoldoende en volgens 46 procent is er nauwelijks op het incident gereageerd.

Tabel 3.8

Beoordeling nazorg door slachtoffers die daar behoefte aan hadden (n= 251)

	2012	2014	2016
Voldoende nazorg	40%	46%	56%
Onvoldoende nazorg	13%	7%	7%
Nauwelijks op gereageerd	47%	46%	38%

[22] *Door een verandering in de vraagstelling is vergelijking met de uitkomsten van 2012 niet mogelijk.*

Voorbeelden van nazorg

- *"We hebben het via het centrale meldsysteem vastgelegd en besproken met de wijkagent."*
- *"Nog even informeren en belangstelling, toen was het ook goed."*
- *"Meerdere gesprekken met de betreffende wethouder en een aanbod om aangifte te doen."*
- *"Gesprekken met elkaar en benoemend wat het met je doet en hoe je elkaar daar in kunt helpen, ondersteunen. Kortom zeer collegiale betrokkenheid en steun."*
- *"Bijeenkomst voor bedreigde raadsleden met politie en een landelijke werkgroep."*
- *"Bemoedigende opmerkingen en interesse tonen; niet echt professioneel begeleiden."*

Meerderheid positief reactie door organisatie en de organisatie van de nazorg

De meerderheid van de politieke ambtsdragers uit de verschillende bestuurslagen vindt dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld. De nazorg is volgens de meerderheid van de ambtsdragers 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.

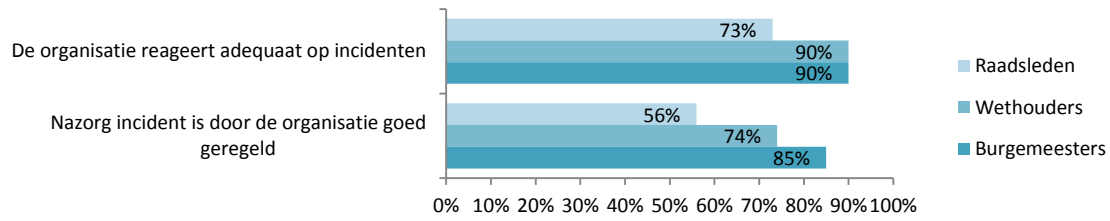
Tabel 3.9

Reactie op incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens)– alle politieke ambtsdragers [23]

	WATERSCHAP (N=161)	PROVINCIE (N=248)	GEMEENTE (N=4.014)
De organisatie reageert adequaat op incidenten	84%	63%	77%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	75%	53%	61%

Figuur 3.7

Reactie op incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens) (n=4.423)



[23] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2012 en 2014. Deze vraag is niet van toepassing voor po*

Meerderheid vindt dat organisatie zich voldoende inzet om incidenten te voorkomen

De meerderheid van de politieke ambtsdragers is van mening dat de organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen. Ook is er in de meeste gevallen een norm geformuleerd zodat men weet wanneer ze moeten optreden. Training of voorlichting komt aanzienlijk minder voor. Vooral onder de waterschappen is men positief over deze drie aspecten. Wanneer wordt gekeken naar de verschillende functies binnen de gemeente is zichtbaar dat burgemeesters het meest tevreden zijn over de aspecten en raadsleden het minst tevreden.

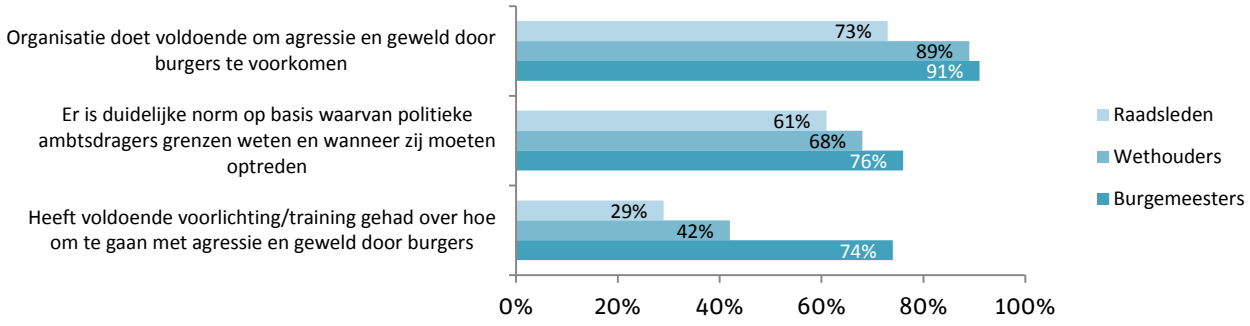
Tabel 3.10

Inzet organisatie op voorkomen van incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens)– alle politieke ambtsdragers[24]

	WATERSCHAP (N=161)	PROVINCIE (N=248)	GEMEENTE (N=4.014)
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	85%	70%	76%
Er is duidelijke norm op basis waarvan politieke ambtsdragers grenzen weten en wanneer zij moeten optreden	76%	54%	63%
Heeft voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	38%	30%	33%

Figuur 3.8

Inzet organisatie op voorkomen van incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens)– alle politieke ambtsdragers naar functie (n=4.4.23)



3.6 Invloed op besluitvorming

Kans op agressie en geweld beïnvloedt volgens een kwart van de politieke ambtsdragers beslissingen

De meeste politieke ambtsdragers hebben het gevoel dat risico's op agressie en geweld van geringe invloed zijn op de besluitvorming. Dit percentage ligt onder degenen die wel eens een incident hebben meegemaakt iets hoger. Ruim driekwart (76%) van de politieke ambtsdragers bij gemeenten zegt dat het bestuur de rug recht houdt bij bestuurlijke beslissingen rond handhaving en dat het risico van agressie en geweld daar geen invloed op heeft. Een kwart ziet dat standpunten van collega-ambtsdragers wél beïnvloed worden door de (dreiging van) agressie en geweld. Dit geldt met name voor ambtsdragers die zelf wel eens een incident hebben meegemaakt.

[24] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2012 en 2014*

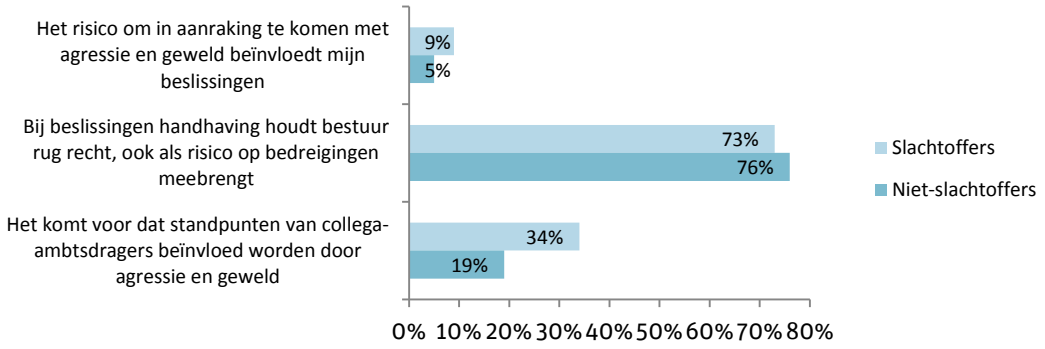
Tabel 3.11

Invloed agressie en geweld op besluiten (% (helemaal) mee eens)– alle politieke ambtsdragers[25]

	WATERSCHAP (N=161)	PROVINCIE (N=248)	GEMEENTE (N=4.014)
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen	6%	5%	6%
Bij beslissingen handhaving houdt bestuur rug recht, ook als risico op bedreigingen meebrengt	69%	69%	76%
Het komt voor dat standpunten van collega-ambtsdragers beïnvloed worden door agressie en geweld	11%	36%	24%

Figuur 3.9

Invloed agressie en geweld op besluiten (% (helemaal) mee een naar slachtofferschap (n=4.423)



Verdieping: weinig voorbeelden van beïnvloeding besluitvorming door agressie en geweld

In de verdiepende interviews is nagevraagd of er voorbeelden zijn van situaties waarin bestuurders zich in de besluitvorming laten beïnvloeden door (de dreiging van) agressie of geweld. De meeste geïnterviewden gaven aan dergelijke voorbeelden niet te kennen binnen hun eigen organisatie. De voorbeelden die werden aangehaald hadden betrekking op gemeenteraadsleden die zich tijdens het debat rond de mogelijke komst van asielzoekerscentra onder druk gezet voelden door ordeverstoringen en agressieve uitingen van burgers.

3.7 Samenvatting

Slachtofferschap

Ruim een kwart van de politieke ambtsdragers zegt dat ze (uit hoofde van de functie) in de afgelopen 12 maanden te maken hebben gehad met agressie of geweld door burgers. Hiermee ligt het percentage slachtoffers iets hoger dan in 2014, maar lager dan 2012. Ook het gemiddeld aantal incidenten per slachtoffer ligt hoger dan in 2014. De stijging van het slachtofferschap doet zich met name voor bij provincies en gemeenten. Face to face incidenten komen (ondanks een afname) nog steeds het meest voor. Opvallend is de toename van agressieve uitingen via sociale media; dit is verdubbeld in de afgelopen twee jaar.

Uit de verdiepende interviews komt een aantal verklaringen voor de recente stijging van incidenten naar voren. In de eerste plaats hebben er recent een aantal gevoelige onderwerpen gespeeld die voor maatschappelijke onrust hebben gezorgd. Hierbij wordt onder meer gedoeld op de vluchtelingendiscussie. Meer in het algemeen zien politieke ambtsdragers een verruwing van de maatschappij.

[25] *Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2012 en 2014.*

Melding en nazorg

Iets meer dan de helft van de politieke ambtsdragers die slachtoffer werd, heeft dit besproken of een melding gedaan. Van zwaardere incidenten wordt vaker melding gedaan. De meeste melders zijn tevreden over de wijze waarop is gereageerd. Bijna twee op de tien slachtoffers weet met zekerheid dat het incident is geregistreerd.

Een derde van de slachtoffers had te maken met één of meer nadelige gevolgen van het incident. Dit betreft vooral verminderd werkplezier. Negen procent zegt dat de mogelijkheid van geweldsincidenten invloed heeft op hun eigen besluitvorming. Van de slachtoffers die behoefte hadden aan nazorg (22 procent), was iets meer dan de helft hierover tevreden. Dit neemt toe sinds 2014. Zeven procent was niet positief over de ontvangen nazorg.

Inspanningen door organisatie

Driekwart van de politieke ambtsdragers is positief over de inzet van de organisatie om incidenten van agressie en geweld door burgers te voorkomen. Zes op de tien vindt dat er een duidelijke norm wordt gehanteerd. Een derde van de politieke ambtsdragers heeft zelf voorlichting of een training gehad over hoe om te gaan met geweldsincidenten.

4

HOOFDSTUK

Beleid gericht op medewerkers en bestuurders

4. Beleid gericht op ambtelijke organisatie en bestuur

Agressie en geweld tegen ambtenaren en bestuurders is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de werkgever. Dit is vastgelegd in ARBO-regelgeving. De wet schrijft voor dat overheidsorganisaties een veiligheidsbeleid voor hun medewerkers ontwikkelen, vaststellen en zich jaarlijks over de uitvoering daarvan verantwoorden. Veiligheidsbeleid omvat meerdere elementen. De elementen die vaak gezien worden als een noodzakelijk onderdeel van volwaardig veiligheidsbeleid zijn:

a. Risico-inventarisatie
b. Procedure om incidenten te melden, te registreren en te analyseren
c. Voorlichting, instructie en training over agressie en geweld aan medewerkers
d. Aanwezigheid protocol voorkomen agressie en geweld
e. Huisregels voor bezoekers en cliënten
f. Organisatorische en personele maatregelen
g. Bouwkundige en/of technische voorzieningen voor tegengaan agressie en geweld
h. Alarmsysteem met een adequate alarmprocedure
i. Regeling voor opvang, ondersteuning en nazorg na een incident
j. Regeling gericht op het aanpakken van de dader of daders
k. Periodieke evaluatie van beleid en maatregelen tegen agressie en geweld

In dit hoofdstuk wordt voor een aantal van deze elementen vastgesteld of ze aanwezig zijn. Het gaat om het algemene beleid gericht op medewerkers en – indien van toepassing – bestuurders.[26] De uitkomsten zijn afkomstig uit een enquête onder de secretarissen[27] van de vier bestuurslagen: gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk (departementen en uitvoeringsorganisaties) en verdiepende interviews met overheidsorganisaties. Het gaat bij provincies, de waterschappen en het Rijk om de volgende aantallen ingevulde vragenlijsten:

- Provinciesecretarissen (9 van de 12);
- Secretarissen-directeur waterschappen (18 van de 22);
- Secretarissen-generaal bij departementen/directeuren van uitvoeringsorganisaties (17 van de 27 uitgenodigde).

Hoewel de meerderheid aan de enquête heeft meegedaan, dienen de uitkomsten over deze bestuurslagen met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Door het beperkte aantal respondenten hebben individuele antwoorden een relatief grote invloed op het totaalcijfer. Daarbij komt dat de responsgroep niet exact hetzelfde is als bij de meting van 2012 en 2014, zodat ook daardoor afwijkingen kunnen ontstaan. Bij de gemeenten speelt dit nauwelijks. Het aantal ingevulde vragenlijsten is groot genoeg en kent voldoende spreiding om op basis van de uitkomsten algemene uitspraken te kunnen doen.

[26] *In het volgende hoofdstuk 5 gaan we in op het beleid gericht op volksvertegenwoordigers.*
[27] *Secretarissen-generaal en directeuren van uitvoeringsorganisaties (rijk), secretarissen-directeur (waterschappen), provincie- en gemeentesecretarissen.*

4.1 Beleid t.a.v. agressie en geweld

Secretarissen meestal verantwoordelijk voor de aanpak van agressie en geweld

In de meeste gevallen is de hoogste ambtenaar binnen de organisatie eindverantwoordelijk voor de aanpak van agressie en geweld. Dit geldt voor gemeenten (gemeentesecretaris) en waterschappen (secretaris-directeur) en het Rijk (secretaris-generaal/directeur van de uitvoeringsorganisaties). Bij de provincies ligt de verantwoordelijkheid vooral bij de Commissaris van de Koning (44 procent) en minder bij de provinciesecretaris (22 procent).

Figuur 4.1

Intern eindverantwoordelijk voor aanpak van agressie en geweld

Rijk (n=17) 1. Secretaris-generaal/directeur uitvoeringsorganisaties (41%) 2. Directeur-generaal (12%) 3. Minister/staatssecretaris (6%) 4. Hoofd P&O (6%) 5. Overig (35%)	**Gemeenten (n=177)** 1. Gemeentesecretaris (46%) 2. Burgemeester (36%) 3. Overig (15%) 4. Weet niet (4%)
Provincies (n=9) 1. Commissaris van de Koning (44%) 2. Provinciesecretaris (22%) 3. Overig (22%) 4. Weet niet (11%)	**Waterschappen (n=18)** 1. Secretaris-directeur (44%) 2. Leden dagelijks bestuur (28%) 3. Dijkgraaf/watergraaf (17%) 4. Overig (6%) 5. Weet niet (6%)

Verdiepend onderzoek: beleid wordt gemandateerd

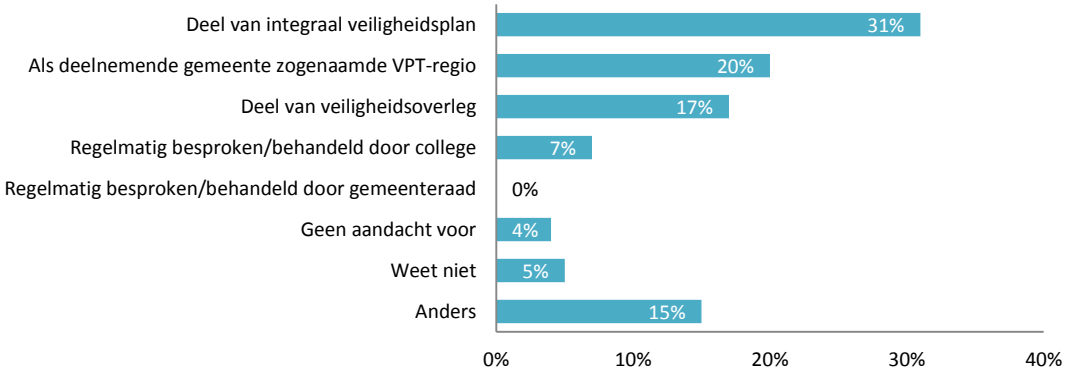
Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat de eindverantwoordelijkheid en de dagelijkse uitvoering van het beleid zijn belegd bij twee verschillende personen. In de meeste gevallen is een portefeuillehouder aangewezen die verantwoordelijk is voor de nadere uitwerking van het beleid en die toezicht houdt op de beleidscyclus en incidentregistratie. In veel gevallen is de portefeuillehouder een P&O-functionaris of een HRM functionaris. Een burgemeester is doorgaans de eindverantwoordelijke.

Drie op tien gemeenten verwerken VPT in integraal veiligheidsplan

Bij het tegengaan of voorkomen van agressie en geweld tegenover medewerkers met een publieke taak kan de gemeente in diverse sectoren een regierol vervullen; zoals in het onderwijs, zorg, openbaar vervoer, sociale zekerheid, politie en hulpdiensten. In bijna een derde van de gevallen maakt dit onderwerp deel uit van het integraal veiligheidsplan. Twee op de tien trekken in regionaal verband op en vijftien procent noemt een andere manier hoe ze dit behandelen, zoals via de directieraad, OR, incidenteel besproken, werkgroep Arbo of RIE.

Figuur 4.2

Wijze waarop gemeenten bezig zijn met Veilige Publieke Taak (% ja) (n=177)



Verdieping: Enkele organisaties leggen veiligheidsbeleid niet vast vanwege geringe omvang problematiek

De meerderheid van de onderzochte organisaties in het openbaar bestuur heeft een vastgesteld veiligheidsbeleid, zo blijkt uit de enquête. Aan de organisaties die geen beleid hebben geformuleerd is in het verdiepende onderzoek gevraagd naar de achtergrond daarvan. De belangrijkste reden om het veiligheidsbeleid niet in een apart document vast te leggen is dat – zo zegt men - agressie en geweld erg weinig voorkomen.

Verdieping: grote variëteit in beleid qua opzet, vorm en inhoud

Organisaties die wel beleid hebben vastgesteld verschillen sterk in de invulling daarvan.

- Om te beginnen is de inbedding van het beleid verschillend. Veiligheidsbeleid is doorgaans belegd bij de afdeling personeel/HRM, maar er zijn ook voorbeelden van organisaties die het thema meer vanuit het (integrale) veiligheidsbeleid oppakken. Zo is in enkele specifieke (rijks)organisaties veiligheid de rode draad door de hele organisatie en zijn speciale functionarissen aangewezen.
- Verder verschillen de beleidstukken - veelal (veiligheids)protocol genoemd - qua doelgroep en reikwijdte. (zie hoofdstuk 5).
- De protocollen stellen normen en beschrijven de verschillende stappen die medewerkers en/of bestuurders dienen te doorlopen bij agressie en geweld.
- De bestudeerde beleidsstukken variëren eveneens qua omvang en behandelde onderwerpen. Zo zijn er voorbeelden van een protocol bestaande uit twee pagina's en documenten van meer dan 40 pagina's. Verschillen zitten hem in de mate van uitgebreidheid waarin het proces is beschreven en de overige onderwerpen die aan bod komen. Zo gaan niet alle documenten in op preventieve maatregelen en ook is nazorg en evaluatie geen standaard onderdeel. In een deel van de beleidsstukken is er aandacht voor en in een ander deel niet.

Bovenstaande verschillen hangen niet altijd samen met de grootte van de organisatie en ook niet met het aantal bezoekers of het aantal publieksfuncties. Zo is er bijvoorbeeld een waterschap, waarvan de portefeuillehouder zelf aangeeft dat de organisatie weinig publieksfuncties heeft, dat veel meer en grondiger maatregelen lijkt te hebben ingezet dan een middelgrote gemeente waar diverse publieksfuncties zijn. Voor de verschillen in inzet kunnen overigens diverse redenen zijn.

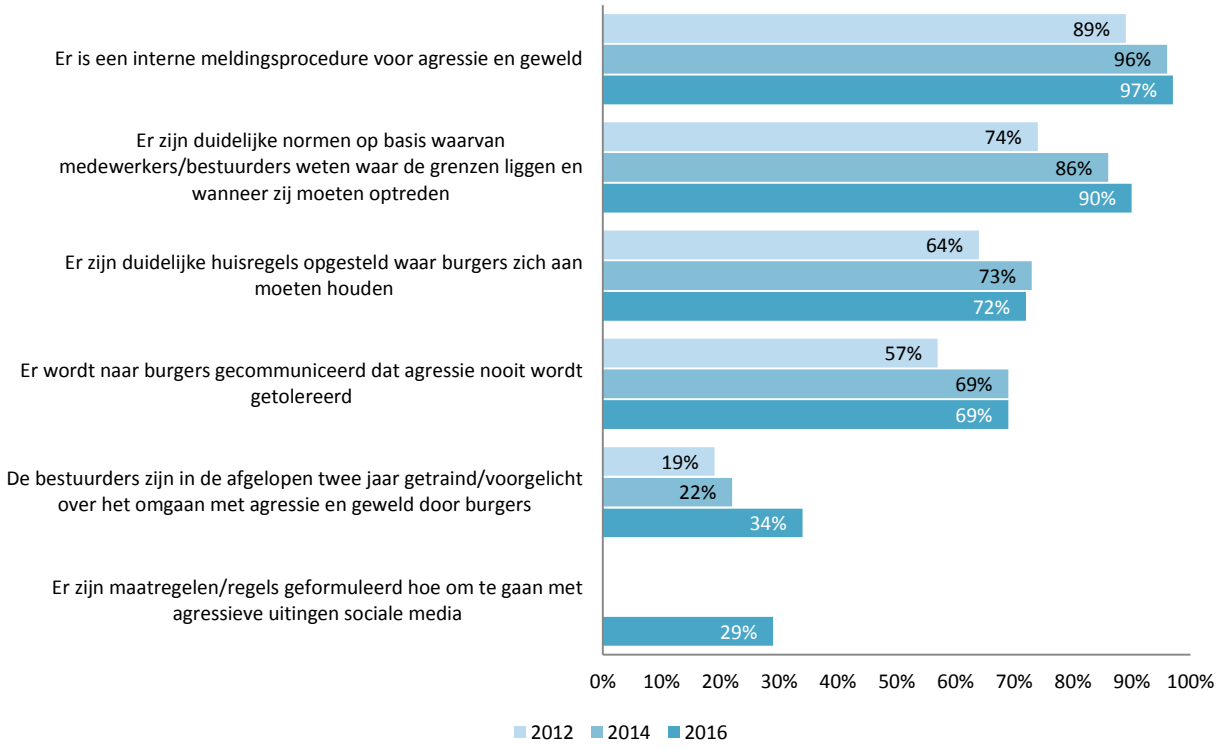
Hierover kunnen we op basis van dit onderzoek niets met zekerheid zeggen maar geïnterviewden wezen als verklaring voor deze verschillen op factoren als het binnen de organisatie beschikbare budget, de politieke en beleidsmatige urgentie en/of de risico's op incidenten.

Aantal inspanningen om agressie en geweld tegen te gaan neemt nog steeds toe

In 2014 was een flinke stijging zichtbaar van het aantal overheidsorganisaties dat concrete maatregelen trof en/of regels opstelden voor de omgang met agressie en geweld tegen medewerkers en bestuurders. Deze ontwikkeling was bij alle bestuurslagen te zien. Ten aanzien van het formuleren van duidelijke normen zet de stijging nog steeds door: anno 2016 heeft 90 procent van de organisaties deze geformuleerd. Net als bij eerdere metingen is de aanwezigheid van een interne meldingsprocedure de meest voorkomende maatregel. Huisregels en het communiceren van deze regels komt onder ongeveer zeven op de tien organisaties voor. Training van bestuurders komt relatief weinig voor, maar er is op dit punt wel sprake van een duidelijke stijging in de afgelopen twee jaar. Bij gemeenten worden (net als in voorgaande metingen) het meest gedaan aan al deze aspecten.

Figuur 4.3

Elementen van de aanpak van agressie en geweld (% ja)[28] (n=221)



Verdieping: elementen van het veiligheidsbeleid

In de verdiepende interviews met portefeuillehouders VPT is nader ingegaan op enkele afzonderlijke elementen die onderdeel uitmaken van het veiligheidsbeleid. De belangrijkste daarvan zijn aan de orde gekomen in de enquête (zie figuur 4.3). Op deze en andere elementen gaan we hieronder dieper in.

[28] *De stelling over sociale media is nieuw. De uitkomsten kunnen dus niet worden vergeleken met 2012 en 2014.*

Interne meldingsprocedures

In een aantal, maar zeker niet alle, protocollen is aandacht voor een meldingsprocedure voor agressie en geweld. Er wordt gewerkt met meldingsformulieren die zijn te vinden op intranet maar daarnaast kan ook telefonisch of per mail gemeld worden. Degene die de meldingen opneemt en behandelt is in veel gevallen een P&O/HRM functionaris. In de geanalyseerde meldingsprocedures was bepaald dat bij melding het incident gelijktijdig wordt gemeld bij de direct leidinggevenden. In een enkele organisatie wordt ook expliciet aan de medewerkers kenbaar gemaakt dat zij in geval van een incident verplicht zijn te melden.
Wel speelt in alle organisaties het probleem dat niet goed af te bakenen valt welk incident meldenswaardig is en welke niet. Over fysiek geweld bestaat geen misverstand. Maar dat ligt anders bij verbaal geweld waar emotionele uitingen soms niet eenvoudig te onderscheiden zijn van bijvoorbeeld schelden.
Zoals al bleek uit paragraaf 2.4 en 3.3 worden echter lang niet alle incidenten gemeld. Bijna alle in het verdiepende onderzoek betrokken organisaties zetten daarom in op het vergroten van de meldingsbereidheid. Dit doen ze door het bewustzijn van de medewerkers te vergroten over wat acceptabel en niet-acceptabel (meldingswaardig) gedrag is. Dit gebeurt door voorlichting en trainingen al dan niet met behulp van rollenspellen.
Een recente ontwikkeling is de opzet en uitrol in alle provincies van het Provinciaal Agressie Registratiesysteem (PAR). Met het PAR-systeem kunnen provinciale ambtenaren digitaal incidenten registreren. Het incident wordt behalve aan de leidinggevende ook doorgegeven aan het cluster Personeel en Organisatie. Zij registreren de incidenten en vervolgstappen, welke ook worden opgeborgen in het personeelsdossier. Als het op langere termijn niet goed gaat met de medewerker, kan mogelijk een link worden gelegd met het incident.

Voorlichting en training

Voorlichting, instructie en training over het omgaan met agressie en geweld wordt met name gegeven aan functionarissen voor wie de risico's op incidenten het grootst worden geacht. Het gaat dan bijvoorbeeld om baliefuncties, handhavers, bodes en huismeesters. Deze instructies en trainingen hebben tot doel de medewerkers weerbaarder te maken en/of zijn gericht op de-escalerend optreden. Een rijksorganisatie schrijft hierover in zijn centrale beleidsdocument:
"De operationele medewerkers en de medewerkers van de meldkamers worden getraind in het zoveel mogelijk voorkomen van agressie en geweld, in het inschatten en hanteren van conflictueuze situaties en in het onderkennen en hanteren van gevolgen van agressie en geweld. Deze training maakt deel uit van de basisopleiding voor genoemde groepen van medewerkers. Voor (zittende) medewerkers die deze training niet hebben gehad, wordt een aparte cursus verzorgd die al de genoemde aspecten omvat. Daarnaast wordt regelmatig aandacht besteed aan het onderhouden van de genoemde vaardigheden. De trainingen worden door de Arbo coördinatoren en de Inspectieacademie opgezet en onderhouden. Zij doen dit mede aan de hand van de uitkomsten van incidentele en periodieke evaluaties. De leidinggevenden zijn verantwoordelijk voor de bewaking van het vaardighedenniveau van hun medewerkers." (uit: Beleid agressie en geweld van een rijksorganisatie)

Tussen de organisaties bestaan wat voorlichting en training betreft soms grote verschillen. Ter illustratie: in een gemeente krijgen alle medewerkers die burgercontacten hebben jaarlijks training (baliemedewerkers, WMO, sociale zaken, handhavers, consulenten huisbezoek). Het ene jaar is dit een opfriscursus, in het andere jaar praktijktraining met voorbeelden en rollenspelen. In een ander voorbeeld van een rijksoverheidsorganisatie worden alle medewerkers getraind. Ter contrast zijn er ook organisaties die vrijwel niets doen aan voorlichting en training omdat agressie en geweld naar hun mening zo weinig voorkomt in de organisatie. Vaak wordt het moment waarop een protocol weer wordt vernieuwd ook aangegrepen om het onderwerp bij medewerkers weer onder de aandacht te brengen.

Risico-inventarisatie

De risico-inventarisatie wordt gezien als een belangrijk element in het veiligheidsbeleid.
De geïnterviewde organisaties die geen risico-inventarisaties uitvoeren geven aan dat dit niet nodig is omdat – zoals zij zeggen - agressie en geweld door burgers niet of nauwelijks aan de orde is binnen de organisatie. Uit de interviews met organisaties die deze risico-inventarisaties wel uitvoeren blijkt dat deze doorgaans deel uitmaakt van het ARBO-beleid. Er zijn ook voorbeelden van organisaties die de inventarisatie ook apart inzetten en specifiek gericht op het tegengaan van agressie en geweld. Zo wordt de inventarisatie in meerdere organisaties gebruikt voor het bepalen van 'kwetsbare functies'.

Bouwkundige en/of technische voorzieningen

De invulling van bouwkundige en technische maatregelen loopt uiteen en is deels organisatie-afhankelijk. Gemeenten hebben tal van publieksfuncties en de inrichting van deze publieke ruimten krijgt daar relatief veel aandacht. Oplossingen zijn bijvoorbeeld verbrede balies of bezoekerspassen die ervoor moeten zorgen dat burgers niet of alleen na autorisatie toegang kunnen krijgen tot de medewerkers. En voor noodgevallen kan soms een alarmering worden geactiveerd. Opvallend is dat vergelijkbare organisaties hele andere bouwkundige en technische voorzieningen treffen voor het tegengaan van agressie en geweld. Zo heeft de ene geen poortjes en een terughoudend beleid richting ID-verplichting en registratie, terwijl de andere vergelijkbare organisatie het gebouw gesloten heeft en bezoek alleen met pasjes naar binnen kan.

Meeste organisaties doen regelmatig onderzoek onder medewerkers over beleving veiligheid

In de meerderheid van de bestuurslagen is er in de afgelopen drie jaar onderzoek uitgevoerd onder de medewerkers naar de beleving van veiligheid (65 procent). Vooral bij het Rijk (65 procent) en bij waterschappen (50 procent) is nog recent (2015 of 2016) een onderzoek uitgevoerd.

Tabel 4.1

Onderzoek uitgevoerd onder medewerkers beleving veiligheid[29]

	RIJK (N=17)	GEMEENTE (N=177)	PROVINCIE (N=9)	WATERSCHAP (N=18)	TOTAAL (N=221)
Dit jaar of vorig jaar	65%	36%	44%	50%	40%
2-3 jaar geleden	18%	25%	33%	28%	25%
2012 of eerder	6%	19%	11%	22%	18%
Langer geleden	12%	12%	11%	0%	11%
Weet niet	0%	8%	0%	0%	6%

4.2 Registratie van incidenten

Meeste organisaties registreren meldingen van agressie en geweld 'altijd' of 'vaak'

Ruim acht op de tien organisaties in het openbaar bestuur registreren de meldingen van agressie en geweld naar eigen zeggen 'altijd' of 'vaak'. Niet meer dan twee procent zegt dat dit nooit gebeurt, tien procent zegt 'soms' en in zeven procent van de gevallen kan de secretaris niet met zekerheid zeggen of dit wel of niet gebeurt. Het percentage dat altijd meldingen registreert is het hoogste bij provincies en waterschappen. Bij provincies is de onduidelijkheid over het bijhouden van een kloppende registratie het grootst. Zes van de negen geënquêteerde provincies registreren altijd en de overige drie nooit, soms of kan het niet aangeven.

Tabel 4.2

Registratie van meldingen in de organisatie[30]

	RIJK (N=17)	GEMEENTEN (N=177)	PROVINCIES (N=9)	WATERSCHAPPEN (N=18)	TOTAAL (N=221)
Altijd	59%	44%	67%	67%	48%
Vaak	35%	36%	0%	11%	33%
Soms	6%	10%	11%	17%	10%
Nooit	0%	2%	11%	0%	2%
Onbekend	0%	8%	11%	6%	7%

[29] *Ten opzichte van 2012 en 2014 is sprake van een gewijzigde vraagstelling. Toen is gevraagd hoe vaak een onderzoek is uitgevoerd: regelmatig, eenmalig, nooit, onbekend.*
[30] *In verband met een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met de resultaten van 2012 en 2014.*

Aandeel 'lichtere' vormen van agressie en geweld in registraties neemt toe

Van de organisaties die meldingen registreren én hiervoor de cijfers konden aanleveren heeft driekwart één of meerdere meldingen van verbale agressie, 54 procent van persoonlijke bedreiging en 22 procent van fysieke agressie. We zien dat in vergelijking met de uitkomsten van de enquête onder medewerkers de zwaardere incidenten sterker vertegenwoordigd zijn in de registratie. Dit is de weerslag van een hogere meldings- en registratiebereidheid bij zwaardere vormen van agressie en geweld.

Tabel 4.3

Geregistreerde incidenten van agressie en geweld naar aard van incident (percentage van organisaties dat incidenten registreert) (n= 122)

	VERBALE AGRESSIE			PERSOONLIJKE BEDREIGING			FYSIEKE AGRESSIE		
	'12	'14	'16	'12	'14	'16	'12	'14	'16
0 incidenten	43%	21%	23%	56%	49%	46%	71%	76%	78%
1-4 incidenten	33%	52%	42%	32%	31%	38%	24%	18%	16%
5-9 incidenten	10%	8%	21%	5%	10%	8%	3%	3%	3%
10-49 incidenten	10%	14%	13%	5%	7%	7%	2%	1%	3%
50 incidenten of meer	3%	4%	2%	2%	3%	2%	0%	1%	0%
TOTAAL	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

4.3 Opvolging van incidenten

Reactie naar dader meest toegepaste opvolging van het incident

De reactie op een geval van agressie of geweld kan onder meer bestaan uit het doen van aangifte bij de politie, het geven van een reactie aan de dader en/of het verhalen van eventuele schade. Zeven op de tien organisaties (die incidenten hebben geregistreerd en cijfers konden aanleveren) hebben minimaal één keer een reactie gegeven aan de dader. Dit is een daling in vergelijking met 2014 maar wel hoger dan in 2012. Voor het doen van aangifte is de frequentie bijna gelijk aan 2014. Ruim de helft van de organisaties heeft een of meerdere keren aangifte gedaan. Het verhalen van schade komt slechts sporadisch voor.

Tabel 4.4

Percentage opvolging van incidenten tegenover medewerkers en bestuurders (n= 122)

	REACTIE DADER			AANGIFTE			SCHADE VERHAALD		
	'12	'14	'16	'12	'14	'16	'12	'14	'16
geen enkele keer	44%	20%	30%	55%	44%	46%	91%	88%	97%
1-4 keer	38%	58%	51%	38%	45%	44%	9%	12%	2%
5-9 keer	9%	7%	8%	4%	8%	6%	0%	0%	2%
10 keer of meer	9%	14%	11%	2%	3%	3%	0%	0%	0%

Verdieping: opvolging door organisatie

Uit de verdiepende interviews blijkt dat organisaties in het openbaar bestuur op verschillende manieren een reactie richting de dader geven. Meest genoemde vormen zijn het versturen van een brief of het terugbellen van de dader door een leidinggevende van het slachtoffer. Ook het uitnodigen voor een persoonlijk gesprek werd genoemd. Een organisatie vermeldt dat in ernstigere gevallen de betreffende dader formeel een toegangsverbod wordt opgelegd. Er zijn organisaties die hiervoor een regeling hebben opgesteld. De organisaties die dat niet doen voeren aan dat er nauwelijks sprake is van incidenten waarbij dat aan de orde kan zijn.

Bij zware (strafbare) incidenten kan aangifte worden gedaan. Uit de interviews blijkt dat dat niet altijd gebeurt, ook niet wanneer er formeel sprake is van een vervolgbaar feit. Dit komt mede door een al dan niet terechte beeldvorming over de effecten van aangifte doen. Ondanks eenduidige landelijke afspraken (ELA[31]) geeft volgens enkele geïnterviewden de politie in de praktijk niet altijd consequent prioriteit aan het opnemen van aangiften en het opsporen van en vervolgen inzake VPT-zaken. Het doen van een aangifte bij de politie en de opvolging zou bovendien soms stroef verlopen. Werkafspraken met de politie worden gezien als een oplossing voor dit probleem. Grote organisaties waarvan het werkterrein meerdere politiedistricten omvatten geven echter aan dat het niet goed mogelijk is die werkafspraken te creëren omdat in principe dan met ieder politiebureau afspraken gemaakt zouden moeten worden. Tegelijkertijd wijzen andere organisaties erop dat ondertussen voor hun organisatie wel al dergelijke afspraken gemaakt zijn en dat dit de aangiftebereidheid positief beïnvloedt.

In een minderheid van de geïnterviewde organisaties wordt door de organisatie namens het slachtoffer aangifte gedaan. Ook zijn er in meerdere organisaties juristen om de medewerker bij te staan in het juridische proces.

Naast een reactie richting de dader wordt in het veiligheidsbeleid doorgaans ook voorzien in een regeling voor opvang, ondersteuning en nazorg. De verschillen tussen organisaties zijn op dit punt groot. Enkele onderzochte organisaties hebben aparte opvangteams. Andere organisaties hebben de nazorg belegd bij BHV-ers, die daarvoor een training nazorg hebben gevolgd. In één geval waren afspraken gemaakt met een instituut voor psychotrauma. Deze partij werd ingezet voor de meest zware incidenten.

[31] De ELA bevatten tal van afspraken voor politie en OM die gericht zijn op een hoge prioriteit van de opsporing en vervolging van VPT-zaken, aandacht voor kwaliteit van de onderzoeken en processen-verbaal, lik-op-stukbeleid (waaronder snelrecht, aanhouden en uitreiken), schadeverhaal, informeren van slachtoffers en een actief communicatiebeleid.

4.4 Samenvatting

De meeste organisaties in het openbaar bestuur zijn actief in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid om agressie en geweld tegenover overheidsmedewerkers en bestuurders te voorkomen. Zo heeft 97 procent van de gemeenten, provincies, waterschappen, departementen en uitvoeringsorganisaties een interne meldingsprocedure en 90 procent vastgestelde normen waarvan medewerkers of bestuurders weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden. Bij zeven op de tien organisaties zijn huisregels opgesteld en bij een gelijk deel worden deze ook naar de burgers gecommuniceerd. Ook is er volgens de secretarissen steeds meer aandacht voor trainingen en voorlichting. Drie op de tien organisaties hebben regels geformuleerd hoe om te gaan met agressieve uitingen in de sociale media.

De meerderheid van de organisaties in het openbaar bestuur registreert de meldingen over agressie en geweld. Bijna de helft van de organisaties geeft aan dat het 'altijd' wordt gedaan, bij 43 procent gebeurt dit 'vaak' of 'soms' en bij negen procent van de organisaties gebeurt het nooit of is dit niet bekend. Uit de registraties zijn geen incidentie-cijfers af te leiden omdat niet alle incidenten worden gemeld, c.q. geregistreerd.

De belangrijkste reden om het veiligheidsbeleid niet in een apart document vast te leggen is dat – zo zegt men - agressie en geweld erg weinig voorkomen.

Uit de verdiepende interviews kwam ook naar voren dat de meerderheid van de onderzochte organisaties in het openbaar bestuur een vastgesteld veiligheidsbeleid heeft. Deze verschillen sterk in:
inbedding van het beleid, doelgroep en reikwijdte en omvang en behandelde onderwerpen.
Ook uit de interviews blijkt dat niet alle incidenten gemeld worden. Bijna alle in het verdiepende onderzoek betrokken organisaties zetten daarom in op het vergroten van de meldingsbereidheid. Dit doen ze door het bewustzijn van de medewerkers te vergroten over wat acceptabel en niet-acceptabel (meldingswaardig) gedrag is. Dit gebeurt door voorlichting en trainingen al dan niet met behulp van rollenspellen. Een recente ontwikkeling is de opzet en uitrol in alle provincies van het Provinciaal Agressie Registratiesysteem. Met het PAR-systeem kunnen provinciale ambtenaren digitaal incidenten registreren.

5

HOOFDSTUK

Beleid gericht op volksvertegenwoordigers bij provincies en gemeenten

5. Beleid gericht op volksvertegenwoordigers bij provincies en gemeenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop gemeenten en provincies omgaan met agressie en geweld gericht op volksvertegenwoordigers. De informatie is afkomstig uit een enquête onder 209 gemeentegriffiers en zes statengriffiers. Door het geringe aantal geënquêteerde statengriffiers in zowel 2012 en 2016 zijn er voor de provincies slechts indicatieve vergelijkingen met 2012 en 2014 mogelijk.

5.1 Beleid t.a.v. agressie en geweld

Burgemeester en Commissaris van de Koning eindverantwoordelijk

Voor de aanpak van agressie en geweld gericht tegen volksvertegenwoordigers in gemeenten blijkt de burgemeester als eindverantwoordelijke beschouwd te worden. Bij de provincies is dat meestal (net als bij de overheidsmedewerkers) de Commissaris van de Koning.

Figuur 5.1

Intern eindverantwoordelijk voor aanpak van agressie en geweld tegenover volksvertegenwoordigers

Gemeente (n=203)		**Provincie (n=6)**
1. Burgemeester (84%)	3. Weet niet (15%)	1. Commissaris van de Koning (67%)
2. Griffier (3%)	4. Overig (4%)	2. Overig (33%)

Minderheid gemeenten en provincies doet onderzoek onder volksvertegenwoordigers over beleving van veiligheid

Vijftien gemeentegriffiers geven aan dat er eerder onderzoek is gedaan naar de beleving van de veiligheid onder volksvertegenwoordigers. Een kwart weet niet of dit is gedaan en één op de tien zegt dat er nog recent een onderzoek is uitgevoerd.

Tabel 5.1

Onderzoek uitgevoerd onder medewerkers beleving veiligheid[32]

	GEMEENTEN (N=203)	PROVINCIES (N=6)
2015-2016	9%	33%
2013-2014	4%	0%
2012 of eerder	2%	0%
Geen onderzoek	61%	33%
Weet niet	24%	33%

[32] *Ten opzichte van 2012 en 2014 is sprake van een gewijzigde vraagstelling. Toen is gevraagd hoe vaak een onderzoek is uitgevoerd: regelmatig, eenmalig, nooit, onbekend.*

Interne meldingsprocedure meest voorkomend element van de aanpak

Net als voor de overheidsmedewerkers blijkt dat ook voor de volksvertegenwoordigers een interne meldingsprocedure de meest voorkomende maatregel in de aanpak van agressie en geweld is. Alle deelnemende provincies hebben een dergelijke procedure en 61 procent van de gemeenten. Bij de helft van de gemeenten communiceert de organisatie dat agressie en geweld niet wordt getolereerd en vier op de tien gemeenten beschikken over huisregels. Op vrijwel alle aspecten binnen de gemeenten is een toename zichtbaar. Het aantal gemeenten met huisregels is al jaren stabiel. Opvallend is dat er nog nauwelijks maatregelen zijn geformuleerd voor agressieve uitingen via social media.

Tabel 5.2

Elementen van de aanpak van agressie en geweld naar bestuurslaag (% ja)

	GEMEENTE (N=203)			PROVINCIE (N=6)		
	'12	'14	'16	'12	'14	'16
Er is een interne meldingsprocedure voor agressie en geweld	18%	54%	61%	14%	46%	100%
Er zijn duidelijke huisregels opgesteld waar burgers zich aan moeten houden	41%	41%	41%	43%	73%	67%
Er wordt naar burgers gecommuniceerd dat agressie nooit wordt getolereerd	36%	37%	48%	57%	27%	33%
Er zijn duidelijke normen op basis waarvan medewerkers/bestuurders weten waar de grenzen liggen en wanneer zij moeten optreden	14%	21%	33%	14%	27%	50%
Er zijn afspraken gemaakt of voorzieningen ingesteld voor de opvang van medewerkers en bestuurders na een incident van agressie of geweld	13%	20%	31%	29%	36%	33%
Er zijn maatregelen/regels geformuleerd hoe om te gaan met agressieve uitingen sociale media[33]	-	-	7%	-	-	0%

Nog steeds weinig volksvertegenwoordigers krijgen training om agressie te voorkomen

Bij iets meer dan één op de tien gemeenten en een derde van de provincies zijn volksvertegenwoordigers in de afgelopen twee jaar getraind of voorgelicht over de omgang met agressie en geweld door burgers. Bij nieuwe volksvertegenwoordigers is dit ook nauwelijks standaard. Opvallend is de afname bij gemeenten van 21 naar 7 procent.

Tabel 5.3

Stellingen over voorlichtingen en trainingen naar bestuurslaag (% ja).

	GEMEENTEN (N=203)			PROVINCIES (N=6)		
	'12	'14	'16	'12	'14	'16
De volksvertegenwoordigers zijn in de afgelopen twee jaar getraind/voorgelicht over het omgaan met agressie en geweld door burgers	6%	11%	13%	14%	9%	33%
Nieuwe volksvertegenwoordigers krijgen standaard voorlichting of training over het omgaan met agressie en geweld door burgers	5%	21%	7%	0%	0%	0%

[33] *Deze stelling is niet in 2012 en 2014 voorgelegd.*

Verdieping: veiligheidsbeleid gericht op volksvertegenwoordigers kent veel variatie

Er bestaat een variëteit in het veiligheidsbeleid gericht op politieke ambtsdragers. Zo blijkt uit de interviews met portefeuillehouders (veelal griffiers) en de bestudering van de documentatie. Gezien het beperkte aantal interviews (5) zijn de genoemde uitkomsten illustratief.

Uit de gesprekken met raadsgriffiers blijkt dat de onderzochte gemeenten allemaal een vorm van veiligheidsbeleid voor de volksvertegenwoordiging hebben maar dat de wijze waarop dit formeel is vastgelegd varieert. In een gemeente is het beleid schriftelijk vastgelegd en beschikbaar, in een andere gemeente is dit nog in ontwikkeling. In weer een andere gemeente is het beleid doorgenomen met het presidium en verder niet uitgewerkt. De gedachte achter dit laatste is dat de raadsleden de uitgangspunten van het veiligheidsbeleid dienen te beleven en dat dit beter werkt aan de hand van een bespreking dan een formele uitwerking. In het voorbeeld van deze gemeente is de burgemeester een actieve partij: hij zit er bovenop, agendeert agressie en geweld in het presidium, spreekt volksvertegenwoordigers er op aan om een melding te doen, en doet ook – samen met de griffier – in voorkomende gevallen het gesprek over een incident met het raadslid. In weer een andere gemeente is die positie ook formeel vastgelegd:
"De burgemeester is ten overstaan van de gemeenteraad (al dan niet vertrouwelijk) woordvoerder als het gaat om bedreiging van één of meer wethouders of raadsleden. De burgemeester kan zich desgewenst laten bijstaan door de Hoofdofficier van Justitie. Als de burgemeester direct betrokken is, wordt in overleg met de burgemeester, de locoburgemeester en eventueel de Commissaris van de Koning de handelswijze bepaald. Andere politieke ambtsdragers worden met instemming van het slachtoffer op de hoogte gebracht van een incident, tijdens een collegevergadering of besloten presidiumoverleg. Vertrouwelijkheid wordt daarbij zo nodig in acht genomen. In het geval van voortdurende dreiging is het van groot belang dat niemand uitspraken doet die leiden tot verhoging van veiligheidsrisico's. Communicatie en contacten met de pers worden overgelaten aan de voorlichter van de gemeente. De voorlichter van de gemeente stemt een eventuele communicatieboodschap bij een ernstige (be-)dreiging af met de afdeling voorlichting van het Openbaar Ministerie. Getroffen (politionele) maatregelen in de publieke ruimte worden nooit naar de pers gecommuniceerd. Afspraken over woordvoering worden altijd in acht genomen." (uit: Protocol Agressie tegen college- en raadsleden gemeente x)

Bij de provincie is het beleid voor de volksvertegenwoordiging ook wisselend uitgewerkt. In een van de onderzochte provincie is bijvoorbeeld schriftelijk vastgelegd een veiligheidsbeleid voor volksvertegenwoordigers waarin onder andere is uitgewerkt wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit gaat tot een heel praktisch niveau. Zo is er bijvoorbeeld bepaald dat de facilitaire diensten zo onzichtbaar mogelijk maatregelen inzetten. Tegelijkertijd blijkt ook dat in deze provincie bij het provinciehuis geen maatregelen zijn ingezet als poortjes, ID-verplichting et cetera. In een andere provincie is er daarentegen nog niets op papier voor de provinciale staten vastgelegd.

Ter illustratie van hoe verschillend het veiligheidsbeleid voor politieke ambtsdragers er op hoofdlijnen kan uitzien geven we de inhoudsopgave van respectievelijk een beknopt beleid en een uitgebreid beleid.

PROTOCOL AGRESSIE TEGEN COLLEGE- EN RAADSLEDEN GEMEENTE	AGRESSIE EN GEWELD BIJ DE PROVINCIE X, BELEIDSPROTOCOL
1. Basisafspraak 2. Wat is grensoverschrijdend en ontoelaatbaar gedrag? 3. Melden van grensoverschrijdend gedrag 4. Interne maatregelen 5. Melding en aangifte 6. Noodgevallen en alarmering beveiliging 7. Follow-up na melding en/of aangifte bij de politie 8. Communicatie 9. Vertrouwenslijn en contact met beroepsorganisaties 10. Schade, opvang en nazorg na incidenten.	Inleiding 1. Preventie 1.1 Soorten en oorzaken agressie 1.2 Oorzaken van agressie 1.3 Rond het werk 1.3.1 Inventarisatie risicovolle werkzaamheden en tijdstippen 1.3.2 Fysieke inrichting 1.4 Rond het personeel 1.4.1 Personeelsbeleid 1.4.2 Voldoende personeel 1.4.3 Agressie op locatie 1.4.4 Agressieprotocol 1.4.5 Gedragstraining 1.5 Rond de bezoeker 1.5.1 Huisregels 1.5.2 Pandverbod 1.5.3 Klachtenregeling 2. Toepassing protocol 2.1 Toepasselijkheid 2.2 Welke delicten 2.3 Wie *Binnen 48 uur 2.4 Handelen in de eerste 48 uur 2.4.1 Beëindiging situatie 2.4.2 Direct melden aan leidinggevende 2.4.3 Melden arbeidsinspectie 2.4.4 Opvang door leidinggevende 2.4.5 Besmettingsaccidenten 2.4.6 Verzamelen beeldmateriaal 2.4.7 Vaststellen letsel 2.4.8 Aangifte doen 2.4.9 Opvang andere collega's *Na 48 uur 2.5 Handelen na twee dagen 2.5.1 Medewerkergericht bedrijfsopvang 2.5.2Registreren incident 2.5.3Bewaken voortgang door leidinggevende 2.5.4Vaststellen vergoeden en verhalen schade 3. Afhandelen van de schade 3.1 Inleiding 3.2 Recht op schadevergoeding?

5.2 Registratie van incidenten

Incidenten tegenover volksvertegenwoordigers bij een kwart van de gemeenten altijd geregistreerd

Ongeveer de helft van de secretarissen weet niet of (en zo ja hoe frequent) meldingen van geweldsincidenten tegen volksvertegenwoordigers worden geregistreerd. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan dit altijd te doen. Een bijna even groot deel geeft aan dat het minder frequent gebeurt. Bij de provincie geeft een derde van de secretatissen aan incidenten altijd te registreren.

Tabel 5.4

Registratie van meldingen in de organisatie[34]

	GEMEENTE (N=203)	PROVINCIE (N=6)
Altijd	26%	33%
Vaak	9%	0%
Soms	10%	17%
Nooit	11%	0%
Onbekend	44%	50%

Aantal registreerde incidenten tegenover gemeenteraadsleden neemt af

Bij de organisaties die wel registreren is ingezoomd op het aantal registraties. Bij de gemeenteraadsleden is het percentage dat geen enkel incident heeft plaats gevonden iets afgenomen of gelijk gebleven. De provincies die in het onderzoek betrokken zijn, hebben geen enkel incident tegenover Statenleden in hun registratie vastgelegd met betrekking tot verbale agressie en fysieke agressie. Bij persoonlijke bedreiging zijn 1 tot 5 incidenten bekend.

Tabel 5.5

Incidentenregistratie tegenover gemeenteraadsleden (n = 82)[35]

	VERBALE AGRESSIE			PERSOONLIJKE BEDREIGING			FYSIEKE AGRESSIE		
	'12	'14	'16	'12	'14	'16	'12	'14	'16
0 incidenten	82%	79%	73%	76%	90%	82%	93%	98%	98%
1-5 incidenten	15%	19%	24%	20%	10%	18%	7%	2%	2%
6 of meer	3%	2%	2%	5%	0%	0%	0%	0%	0%

[34] *In verband met een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met de resultaten van 2012 en 2014.*
[35] *Vanwege het kleine aantal provincies die registratiegegevens kon aanleveren, geven deze uitkomsten geen betrouwbaar beeld.*

Geregistreerde incidenten krijgen evenveel opvolging door organisatie als 2014

De reactie op een geval van agressie of geweld kan onder meer bestaan uit het doen van aangifte bij de politie, het geven van een reactie aan de dader en/of het verhalen van eventuele schade. Een reactie naar de dader komt het meest voor; twee derde van de gemeenten (die registreren en cijfers konden aanleveren) heeft dit in het afgelopen jaar gedaan na een incident tegenover gemeenteraadsleden.

Tabel 5.6

Opvolging van incidenten tegenover gemeenteraadsleden (% gemeenten) (n=82)[36]

	REACTIE DADER			AANGIFTE			SCHADE VERHAALD		
	'12	'14	'16	'12	'14	'16	'12	'14	'16
geen enkele keer	86%	86%	34%	89%	93%	48%	98%	100%	97%
1-5 keer	12%	14%	57%	11%	7%	46%	0%	0%	2%
6 of meer keer	2%	0%	9%	0%	0%	7%	2%	0%	2%

5.3 Samenvatting

Gemeenten en provincies hebben in toenemende mate aandacht voor het voorkomen van agressie en geweld tegenover volksvertegenwoordigers. Wel blijft dit nog achter bij de inspanningen en de voorzieningen voor medewerkers en bestuurders. Zes op de tien gemeenten en vrijwel alle provincies hebben een interne meldingsprocedure voor volksvertegenwoordigers. Dit is een stijging ten opzichte van 2014. Het percentage gemeenten dat huisregels hanteert voor de omgang met agressie en geweld is al jaren stabiel. Opvallend is dat er nog nauwelijks maatregelen zijn geformuleerd voor agressieve uitingen via social media (7 procent bij gemeenten). Ook het aantal volksvertegenwoordigers dat een training krijgt om agressie te voorkomen blijft laag; 13 en 33 procent van respectievelijk de raadsleden en statenleden deden in de afgelopen twee jaar een dergelijke training.

Ongeveer de helft van de griffiers weet niet of meldingen geregistreerd worden. Onder gemeenten die wel een registratie bijhouden (en cijfers konden aanleveren), neemt het aantal geregistreerde meldingen van gemeenteraadsleden af. De provincies die in het onderzoek betrokken zijn, hebben geen enkel incident tegenover Statenleden vastgelegd. Uit de registraties zijn geen incidentie-cijfers af te leiden omdat niet alle incidenten worden gemeld, c.q. geregistreerd.

[36] *Vanwege het kleine aantal provincies die registratiegegevens kon aanleveren, geven deze uitkomsten geen betrouwbaar beeld.*

6

HOOFDSTUK

Succes- en faalfactoren van beleid

6. Succes- en faalfactoren van beleid

Wat maakt nu dat veiligheidsbeleid effectief is? Welke factoren dragen bij aan het succes dan wel het falen van het veiligheidsbeleid? Deze vraag werd tijdens de verdiepende fase aan alle geïnterviewden voorgelegd. Waarbij effectiviteit werd uitgelegd als de mate waarin het beleid naar verwachting daadwerkelijk leidt tot minder agressie en geweldsincidenten en een betere aanpak en opvang wanneer het toch is gekomen tot een incident. De belangrijkste factoren die door vrijwel alle geïnterviewden zijn aangemerkt als bepalend voor succes of falen van veiligheidsbeleid zijn hieronder beschreven.

Bevorderen bewustzijn voor risico's en voor normoverschrijdend gedrag
Een succesvol veiligheidsbeleid kan alleen plaatsvinden als medewerkers, bestuurders en volksvertegenwoordiging zich bewust zijn en blijven van (de risico's op) agressie en geweld. Een belangrijke voorwaarde is dat betrokkenen een onderscheid leren maken tussen emotionele uitingen en agressie en geweld. Het aanreiken van een heldere norm voor niet-acceptabel gedrag draagt zodoende bij aan de effectiviteit van het beleid.

Levend houden van het beleid
Het is noodzakelijk om het onderwerp continu onder de aandacht te blijven houden en dat gaat niet vanzelf. Succesvolle middelen die genoemd worden om het beleid leven te houden zijn het organiseren van bijeenkomsten, opfriscursussen en herhalingstrainingen. In de trainingen is aandacht voor concrete aan de werkpraktijk van de direct betrokkene ontleende voorbeelden. Zo wordt in het kader van klantcontact geoefend met goed luisteren, het oprechte gesprek aangaan met mensen. Maar ook voor bestuurders wordt erop gewezen dat het noodzakelijk is dat over het onderwerp gesproken wordt. Dat kan in trainingsverband, maar ook door het periodiek te agenderen.

Melden makkelijk en aantrekkelijk maken
Alle organisaties hebben procedures voor het doen van een (interne) melding. Het belang van het doen van een melding wordt groot geacht. Zonder meldingen is er geen inzicht in de aard en omvang van incidenten en kan niet goed worden beoordeeld welke maatregelen voor het slachtoffer, de dader en de organisatie effect hebben en welke nodig zijn. Verschillende organisaties zetten daarom in op het vergroten van de meldingsbereidheid, onder meer door in periodieke voorlichting en trainingen aandacht te vragen voor het onderwerp. Maar ook het namens het slachtoffer door de organisatie doen van een aangifte verlaagt voor het slachtoffer de drempel om een incident te melden.

Commitment van de top van de organisatie
In de interviews wordt benadrukt dat commitment vanuit de top (zowel ambtelijk als politiek) van de organisatie een noodzakelijk voorwaarde is voor de effectiviteit van beleid dat gericht is op het tegengaan van agressie en geweld. Alleen als van daaruit de noodzaak van VPT beleid wordt onderstreept en voor het beleid de nodige middelen en ambtelijke capaciteit worden vrijgemaakt valt tenslotte pas echt te investeren op het onderwerp. Bovendien voelen slachtoffers van agressie en geweld zich met dat commitment ook gesteund, zeker als de organisatie ook zorgt voor professionele nazorg.

Fysieke maatregelen
De fysieke maatregelen worden als effectief beschouwd. Het gaat om het toepassen van maatregelen als ID-plicht, registratieplicht, poortjes en sluizen en brede balies waardoor de toegang van ruimten wordt beperkt en meer gecontroleerd. De maatregelen dragen bij aan het terugdringen van incidenten omdat burgers in bepaalde delen van gebouwen zo niet eenvoudig kunnen komen. Daar waar klantcontacten zich voordoen is dat meer gecontroleerd, is het mogelijk bijtijds in te grijpen en is het eenvoudiger achteraf een reactie richting dader te geven.

DEEL 2 Integriteit

In het tweede deel van het rapport staat de beleving van de integriteit en het op integriteit gerichte beleid centraal. Hierbij is er speciale aandacht voor de factoren die het beleid tot een succes maken of juist belemmeren. De uitkomsten zijn gebaseerd op zowel enquêtes onder ambtenaren, politieke ambtsdragers en secretarissen en griffiers, als een verdiepend kwalitatief onderzoek onder een selectie van 24 organisaties binnen het openbaar bestuur. Binnen het verdiepende onderzoek is in de eerste plaats ingegaan op de meest opvallende uitkomsten van de enquêtes, met als doel deze nader te duiden. Verder is er aandacht besteed aan specifieke onderwerpen zoals registratie van meldingen, de inhoud van het gedragsprotocol of de screening van medewerkers.

In de tekst is door middel van lay-out en verwijzing steeds duidelijk een onderscheid gemaakt tussen de herkomst van de bevindingen. Een groot deel van de uitkomsten is afkomstig uit de verschillende enquêtes. De cijfermatige uitkomsten geven een representatief beeld voor de afzonderlijke sectoren van het openbaar bestuur en zijn weergegeven door middel tabellen en figuren. Bij deze figuren en tabellen is weergeven aan hoeveel respondenten de betreffende enquêtevraag is voorgelegd.

De uitkomsten van de verdiepende interviews met portefeuillehouders integriteit en griffiers van de volksvertegenwoordigende organen zijn opgenomen in kaders en aangeduid met het hiernaast weergegeven symbool. De verdiepende analyses zijn kwalitatief van aard en zijn uitgevoerd op een aantal specifieke thema's. Het doel van deze interviews is om het algehele beeld aan te vullen en te verdiepen met praktijkvoorbeelden over incidenten van agressie en geweld, gevolgen daarvan en/of toegepast beleid. Op deze wijze krijgt de lezer een beter beeld krijgt bij de cijfers. Vanwege het kwalitatieve karakter en om redenen van leesbaarheid is in de tekst niet aangegeven op hoeveel interviews de betreffende uitkomsten van het verdiepende onderzoek gebaseerd zijn.

7

HOOFDSTUK

Beleving overheidsmedewerkers

7. Beleving overheidsmedewerkers

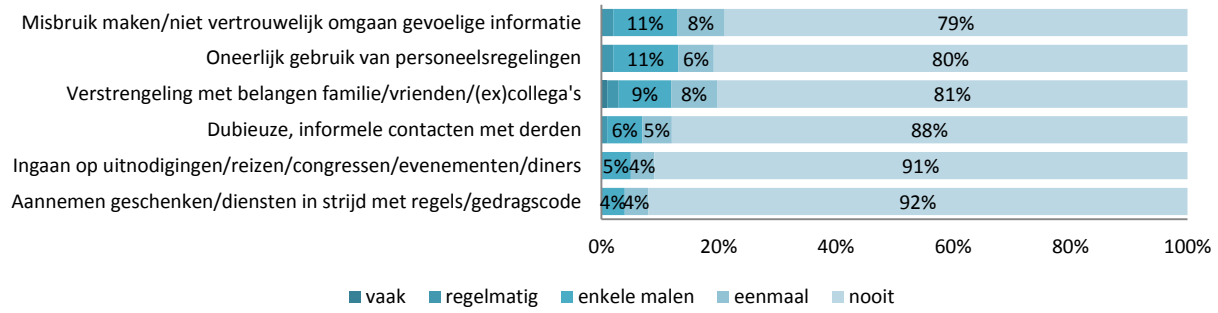
7.1 Incidentie integriteitsschendingen

Meest genoemde integriteitsschendingen hebben betrekking op omgang met vertrouwelijke informatie, het gebruik van personeelsregelingen en belangenverstrengeling

Aan de medewerkers is gevraagd of ze in het afgelopen jaar bij collega's hebben waargenomen dat bepaalde regels niet nageleefd werden (zie figuur 7.1). Voor alle gedragingen geldt dat slechts een minderheid deze gedragingen heeft gezien of meent ze te hebben gezien. Ongeveer twee op de tien overheidsmedewerkers zegt wel eens te hebben gezien dat collega's misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie of oneerlijk gebruik maken van personeelsregelingen, zoals bijvoorbeeld kinderopvang/verlofregelingen en verstrengeling van belangen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat meerdere personen één schending kunnen waarnemen. De minst waargenomen vormen van niet-naleven van (integriteits)regels zijn ingaan op uitnodigingen voor reizen, diners, evenementen etc., het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode en dubieuze informele contacten met derden.

Figuur 7.1

Frequentie van vermoedens van niet-naleven van regels door collega's (n=2.756) [37]



[37] *Bij de uitkomsten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats kan één schending door meerdere personen worden waargenomen. Dit bekent dat goed zichtbare incidenten 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.*

Voorbeelden van integriteitsschendingen

- *"Ze had gesmokkeld met haar verlofuren omdat ze in het bestand van personeelszaken kon. Ze is ontslagen."*
- *"Werkgerelateerde opdracht verstrekt aan haar echtgenoot die een bedrijfje heeft."*
- *"Er werd een beetje gesjoemeld met zogenaamd overwerken waardoor extra vrije dagen werden opgespaard."*
- *"Vertrouwelijke informatie werd aan een collega in de regio verteld."*
- *"Training ingekocht bij familie (niet via aanbesteding)."*
- *"Telefonisch (in contact met klant) gegevens noemen uit een register waarvan afgesproken is dat ze niet actief gemeld mogen worden."*
- *"Ongeoorloofd gebruik van de dienstauto. Minder uren werken dan verantwoord wordt. Werken voor het eigen bedrijf in de baas zijn tijd. Het niet opgeven van nevenwerkzaamheden."*
- *"Misbruik van systemen met privacygevoelige informatie ter verrijking van zichzelf."*
- *"Inhuur van externe 'vrienden' en deze langdurig inhuren zonder naar interne vervanging te kijken. Deze externen huren dan vervolgens ook weer vrienden in."*

Verdieping: organisaties hanteren geen eenduidige definitie van integriteit

Uit de verdiepende interviews blijkt dat binnen het openbaar bestuur geen overeenstemming bestaat over wat integriteit precies is en wanneer van een inbreuk of schending daarvan sprake is. Hoewel alle geïnterviewden een onrechtmatigheid zoals diefstal of verduistering zonder meer tot een integriteitsbreuk rekenen ligt dat anders bij bijvoorbeeld ongewenst gedrag. In de ene organisatie wordt seksuele intimidatie eveneens gezien als integriteitsschending en telt daar ook mee in de jaarlijkse cijfers. Terwijl in een andere organisaties dergelijk gedrag wordt aangemerkt als (verbaal) geweld. Bovendien zijn in de ene organisatie handelingen toegestaan die in andere organisaties worden aangemerkt als een integriteitsbreuk. Grote verschillen bestaan bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van internet en social media onder werktijd, of het hebben van (privé)schulden. In de ene organisatie toegestaan, terwijl dat in de andere organisatie uitdrukkelijk verboden is (zie verder paragraaf 9.2 voor een toelichting op deze verschillen).

Tussen de bestuurslagen zijn er weinig verschillen in het soort schendingen dat men bij collega's ziet of meent te zien. Wel liggen de percentages bij medewerkers van gemeenten wat hoger.

Tabel 7.1

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega's gezien? (% minimaal eenmaal)[38]

	RIJK (N=1.184)	GEMEENTEN (N=1.052)	PROVINCIES (N=278)	WATERSCHAPPEN (N=242)	TOTAAL (N=2.756)
Misbruik maken/niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	17%	24%	21%	19%	21%
Oneerlijk gebruik van personeelsregelingen	22%	18%	21%	23%	20%
Verstrengeling met belangen familie/vrienden/(ex)collega's	16%	22%	20%	17%	19%
Dubieuze, informele contacten met derden	11%	14%	12%	12%	12%
Ingaan op uitnodigingen/reizen/ congressen/evenementen/diners	8%	9%	15%	10%	9%
Aannemen geschenken/diensten in strijd met regels/gedragscode	6%	10%	7%	13%	8%

[38] *In vergelijking met de meting van 2012 zijn de percentages aanmerkelijk gedaald. Er is echter voor gekozen deze niet in het rapport weer te geven vanwege een verandering in de vraagstelling, waardoor een zuivere vergelijking niet mogelijk is.*

Verdieping: geen duidelijke trend in aantal integriteitsschendingen maar wel een aantal risico's

Het blijkt voor de geïnterviewde portefeuillehouders lastig een trend te herkennen in het aantal schendingen van de integriteit. Men baseert zich op het aantal geregistreerde incidenten en dat aantal is eigenlijk altijd erg laag geweest. Hierdoor zijn er geen trends aan zijn te ontlenen.
"Er zijn weinig integriteitsschendingen. In de organisatie werken 1.800 mensen, er zijn enkele meldingen per jaar. Alle meldingen worden onderzocht, soms door een externe onderzoeker die uitpluist wat is gebeurt. Uit weinig onderzoeken blijkt overigens dat er daadwerkelijk een schending van integriteit was."

De geïnterviewden zien wel trends die duiden op grotere risico's:

- Zo wordt erop gewezen dat de mogelijkheid voor het ongezien schenden van de integriteit in de afgelopen decennia zijn toegenomen. Reden die hiervoor genoemd werden zijn de digitalisering van informatie en (daarmee samenhangend) de mogelijkheid voor thuiswerken. Een geïnterviewde merkt hier over op: "*Vroeger was er veel sociale controle. Nu werken ambtenaren vaak in afzondering thuis of op andere werktijden. In dergelijke situaties zijn niet zo zeer de regelingen belangrijk, maar gaat het om de capaciteit van iemand om in die nieuwe context te werken. Het gaat om de vraag of iemand in staat is het moreel eigen kompas toe te passen."*
- Ook de overheveling van verantwoordelijkheden naar de gemeenten als gevolg van de transities brengt grotere risico's voor misbruik van middelen en bevoegdheden met zich mee: "*Decentralisatie was voor de gemeente een van de belangrijkste redenen om een bureau integriteit op te zetten. Veel nieuwe zorgtaken zijn bij de gemeente terechtgekomen en veel medewerkers van zorgverlenende instanties werken nu onder onze verantwoordelijkheid én bij burgers thuis. Die nieuwe medewerkers brengen ook weer geheel nieuwe integriteitthema's met zich mee. Bijvoorbeeld een persoon die thuis pleegzorg verleent heeft met de gemeente als nieuwe werkgever formeel een botsend belang. Hoe onafhankelijk zijn zij in het beoordelen van aanvragen?"*

Ondanks de hierboven beschreven toegenomen risico's ziet geen van de geïnterviewde organisaties een toename van integriteitschendingen. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd.

- In de eerste plaats wijzen de bevraagde organisaties erop dat er sprake is van een enorme toename van aandacht voor integriteit en dat gelijktijdig – of misschien juist wel door de toegenomen aandacht - een aanscherping van de normen voor acceptabel gedrag in het bewustzijn van medewerkers plaatsvindt. In dat kader wordt ook verteld dat er tegenwoordig veel meer aandacht is gekomen voor wat ambtenaren (en bestuurders) in hun vrije tijd doen. "*Lid zijn van een motorclub (die geassocieerd wordt met criminele activiteiten) kan tegenwoordig echt niet meer. Maar dat vereist wel een verschuiving in mentaliteit op de werkvloer. Het lijkt erop dat mensen soms nog een scheiding maken tussen thuis en werk. Dat is soms echt ter goeder trouw. Maar het gaat ook om wegkijken als je zoon bevriend is met een crimineel."*
- Deze normaanscherping is geen beleidgestuurde ontwikkeling maar een maatschappelijk proces dat net als elders ook binnen het openbaar bestuur zijn neerslag vindt. Ook wordt integriteit steeds minder vaak gezien als een op zichzelf staand thema, maar meer en meer als een afgeleide van een professionele werkomgeving. Vanuit die optiek wordt door één geïnterviewde gemeenteambtenaar schendingen zelfs gezien als handelingsverlegenheid: "*Een handhaver die in zijn eentje naar een woonwagenkamp wordt gestuurd kan zich enorm onder druk gezet voelen worden door de situatie. Mag je dan verwachten dat hij weerbaar genoeg is om zijn taak naar behoren uit te voeren? Het is dus zaak dat je een werkomgeving creëert waarin mensen in staat zijn hun werk zorgvuldig en naar behoren uit te kunnen voeren en weerbaar kunnen zijn. Voor leidinggevenden brengt dat de verantwoordelijkheid met zich mee dat ze de juiste vragen stellen en heel goed weten welke dilemma's zich voordoen. Integriteit is dan een afgeleide van de veilige werkplek."*

Medewerkers zien inkoop en aanbesteding grootste risico integriteitsschendingen

Naast de eigen waarneming van integriteitsschendingen bij collega's (tabel 7.2) is aan de overheidsmedewerkers gevraagd om aan te geven welke processen volgens hen het meest kwetsbaar zijn voor aantasting van integriteit. Hieruit komen 'inkoop en aanbestedingen' als het meest kwetsbaar naar voren, gevolgd door 'beveiliging van vertrouwelijke en/of privacy gevoelige informatie'. De kwetsbaarheid van de inkoop- en aanbestedingsprocedures speelt met name bij provincies en waterschappen. De beveiliging van vertrouwelijke of privacy gevoelige informatie speelt vooral op rijksniveau. Medewerkers van provincies noemen verder relatief vaak het verlenen van subsidies als kwetsbaar proces.

Tabel 7.2

Kwetsbare organisatieprocessen (meerdere antwoorden mogelijk)

	RIJK (N=1.184)	GEMEENTE (N=1.052)	PROVINCIE (N=278)	WATERSCHAP (N=242)	TOTAAL (N=2.756)
Inkoop en aanbestedingen	58%	58%	74%	74%	59%
Beveiliging van vertrouwelijke en/of privacy gevoelige informatie	49%	32%	34%	25%	39%
Verlenen van vergunningen	13%	35%	42%	44%	27%
Contacten met bedrijven in de omgeving	21%	32%	32%	35%	27%
Verlenen van subsidies	14%	34%	57%	16%	26%
Handhaven van regels/en of voorschriften	16%	31%	25%	32%	25%
Handhaven van veiligheid en openbare orde	9%	22%	13%	3%	15%
Bepalen van regels en voorschriften	8%	19%	18%	16%	14%
Bepalen van veranderingen in de infrastructuur	8%	9%	21%	7%	9%
(Plannen voor) het openen van maatschappelijke voorzieningen met mogelijke overlast	2%	10%	8%	3%	6%
Anders	14%	15%	11%	11%	14%

Verdieping: Grote kwetsbaarheid betekent meer maatregelen

Uit de verdiepende interviews blijkt dat bij kwetsbare processen niet automatisch de meeste integriteitsbreuken plaatsvinden. In tegendeel lijkt het haast. Kwetsbare processen worden in de regel juist met veel meer waarborgen omkleed zodat de kans dat het echt misgaat tot een minimum wordt beperkt.

Dit geldt ook voor nieuwe bedreigingen die ontstaan door de digitalisering van informatie en (daarmee samenhangend) de mogelijkheid voor thuiswerken. Ook daar geldt dat voor dergelijke voorzieningen allerhande beveiligingsmaatregelen worden getroffen – bijvoorbeeld speciale wifi routers, versleutelingen, of schermen met beperkte inkijkhoeken - die de risico's inperken.

7.2 Werkhouding, moreel bewustzijn

Overheidsmedewerkers oordelen positief over moreel bewustzijn collega's

De geënquêteerde medewerkers in het openbaar bestuur is gevraagd hun mening te geven over het moreel bewustzijn van hun collega's. Ongeveer zeven op de tien overheidsmedewerkers is van mening dat collega's met oog voor consequenties van hun gedrag voor anderen handelen. Daarnaast geeft driekwart aan dat collega's in staat zijn om de gevolgen van hun handelen te overzien. Ook is men positief over de hulp en ondersteuning die men kan vragen en ontvangt. Over het algemeen zijn getuigen van niet-integer gedrag minder positief over deze aspecten dan niet-getuigen.

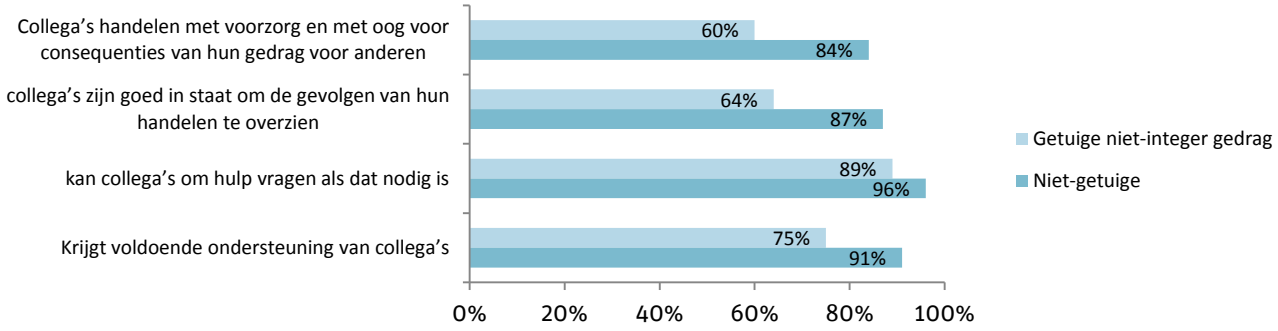
Tabel 7.3

Stellingen over moreel bewustzijn (% (helemaal) mee eens)[39]

	RIJK (N=1.184)	GEMEENTE (N=1.052)	PROVINCIE (N=278)	WATERSCHAP (N=242)	TOTAAL (N=2.756)
Collega's handelen met voorzorg en met oog voor consequenties van hun gedrag voor anderen	74%	69%	74%	71%	72%
Collega's zijn goed in staat om de gevolgen van hun handelen te overzien	80%	73%	76%	72%	76%
Kan collega's om hulp vragen als dat nodig is	94%	92%	93%	93%	93%
Krijgt voldoende ondersteuning van collega's	84%	82%	85%	85%	83%

Figuur 7.2

Moreel bewustzijn (% (helemaal) mee eens) naar getuigenis van niet-integer gedrag (n=2.756)



[39] *Deze stellingen zijn niet in 2012 en 2014 voorgelegd.*

Overheidsmedewerkers positief over inzet en eerlijkheid van collega's, maar zijn minder te spreken over mate waarin deze verantwoordelijkheid nemen voor fouten

De overgrote meerderheid (86 procent) vindt dat collega's zich inzetten om de taken zo goed mogelijk uit te voeren. Ook vertrouwt men erop dat hun collega's de waarheid spreken. Net iets meer dan de helft geeft aan dat collega's hun fouten erkennen en hiervoor de verantwoordelijkheid nemen. Bijna de helft is hier dus niet van overtuigd.

Voor alle drie de bevraagde aspecten geldt dat medewerkers die het niet naleven van regels hebben waargenomen bij collega's minder positief zijn over de werkhouding.

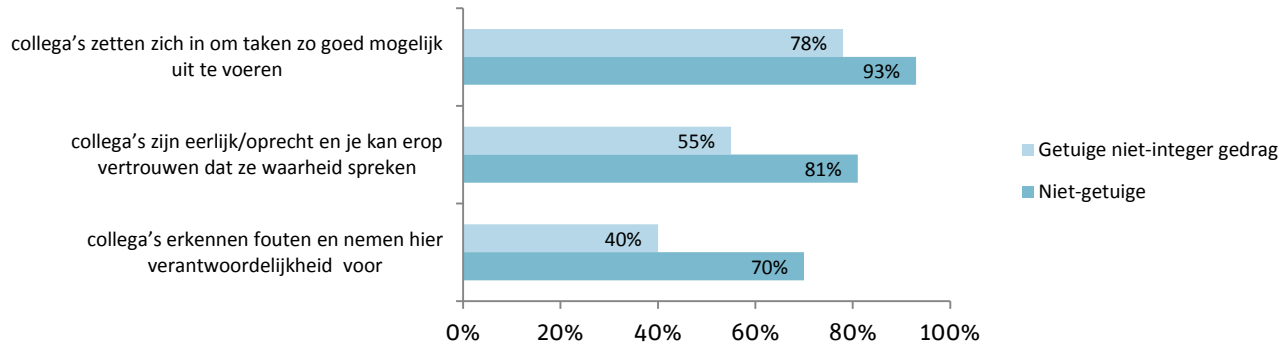
Tabel 7.4

Integere werkhouding (% (helemaal) mee eens)

	RIJK (N=1.184)	GEMEENTE (N=1.052)	PROVINCIE (N=278)	WATERSCHAP (N=242)	TOTAAL (N=2.756)
Collega's zetten zich in om taken zo goed mogelijk uit te voeren	89%	83%	90%	89%	86%
Collega's zijn eerlijk/oprecht en je kan erop vertrouwen dat ze waarheid spreken	73%	65%	70%	67%	69%
Collega's erkennen fouten en nemen hier verantwoordelijkheid voor	61%	53%	52%	49%	56%

Figuur 7.3

Integere werkhouding (% (helemaal) mee eens) (n=2.756)

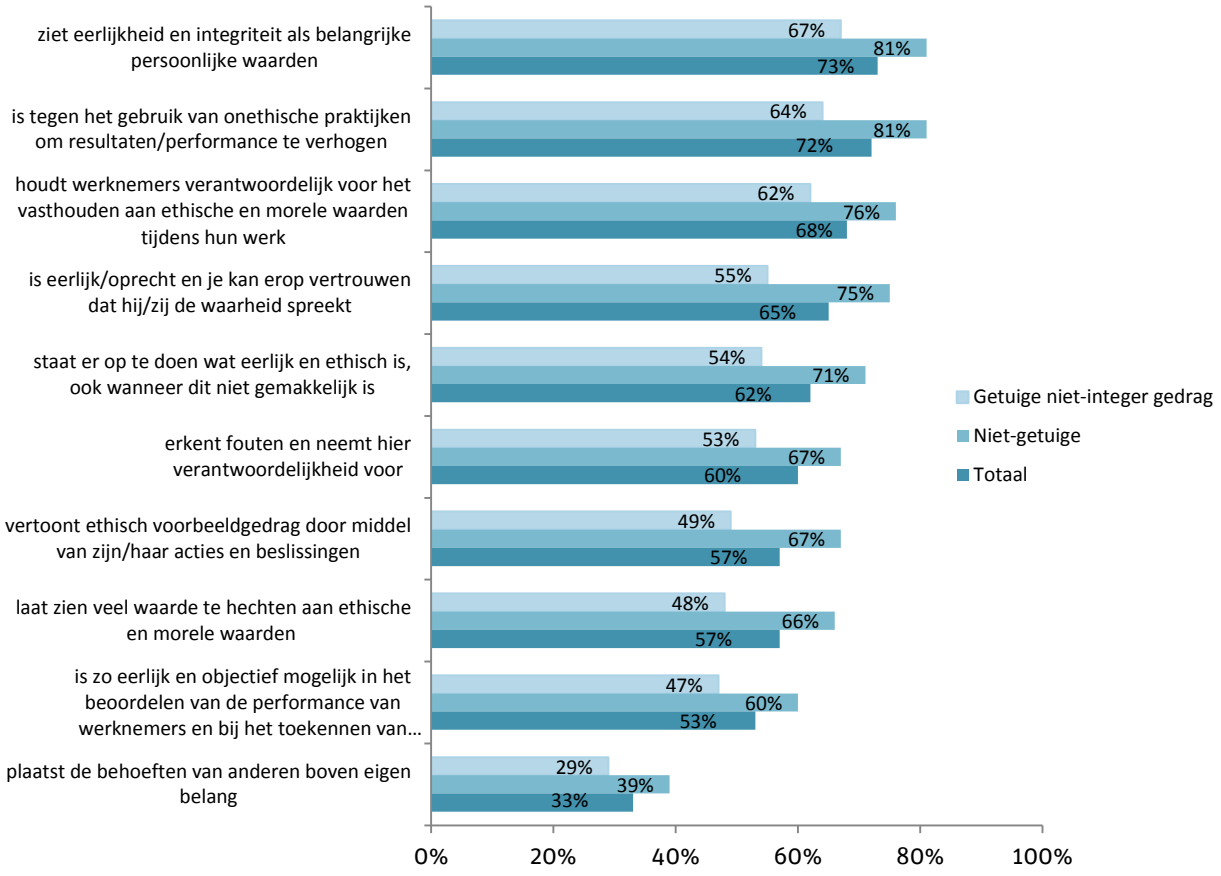


De meerderheid oordeelt positief over aspecten van leiderschap

Over het algemeen zijn medewerkers positief over hun leidinggevende als het gaat om aspecten van leiderschap. Zij geven het vaakst aan dat hun leidinggevende eerlijkheid en integriteit ziet als persoonlijke waarde (73 procent), tegen het gebruik van onethische praktijken om resultaten te verhogen is (72 procent) en medewerkers verantwoordelijk houdt voor ethisch gedrag (68 procent). Slechts een derde van de medewerkers heeft het gevoel dat de leidinggevende de behoeften van anderen boven het eigen belang plaatst. Getuigen van niet-integer gedrag zijn minder positief over de directe leidinggevende dan niet getuigen. Getuigen van niet-integer gedrag ervaren minder ethisch leiderschap.

Figuur 7.4

Cultuur en leiderschap binnen de organisatie (% (helemaal) mee eens) (n=2.756)
Mijn directe leidinggevende...



Volgens medewerkers is er grote bekendheid met integriteitsbeleid

Acht op de tien medewerkers zeggen bekend te zijn met regelingen, gedragscodes en maatregelen en deze ook toe te passen in het werk op het gebied van integriteit. Men schat zichzelf op dit punt beter in dan hun collega's. We zien op dit punt nauwelijks verschillen tussen de bestuurslagen. Wel maakt het uit of iemand getuige is geweest van niet-integer gedrag. Getuigen zijn minder positief over de bekendheid en toepassing van regels door collega's.

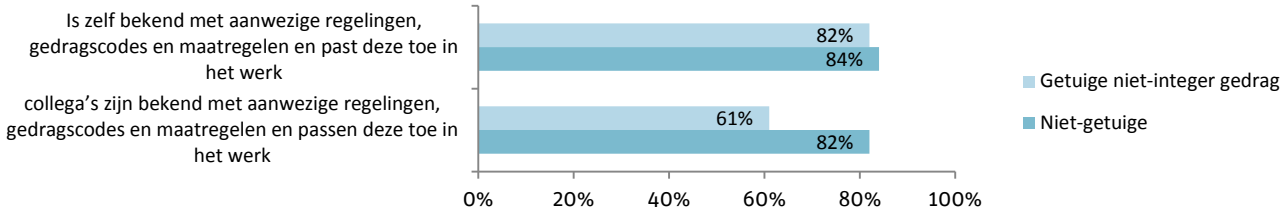
Tabel 7.5

Bekendheid met integriteitsbeleid (% (helemaal) mee eens)

	RIJK (N=1.184)	GEMEENTE (N=1.052)	PROVINCIE (N=278)	WATERSCHAP (N=242)	TOTAAL (N=2.756)
Is zelf bekend met aanwezige regelingen, gedragscodes en maatregelen en past deze toe in het werk	83%	82%	81%	86%	83%
Collega's zijn bekend met aanwezige regelingen, gedragscodes en maatregelen en passen deze toe in het werk	74%	71%	74%	74%	73%

Figuur 7.5

Bekendheid met integriteitsbeleid (% (helemaal) mee eens) (n=2.756)



Verdieping: codes worden heel wisselend uitgedragen in de organisatie

Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat integriteitsbeleid heel wisselend door organisaties wordt uitgedragen. In sommige gevallen heeft het beleid een statisch karakter en houdt het niet veel meer in dat ergens op intranet een (oude) gedragscodes te vinden is. In andere organisaties wordt het integriteitsbeleid proactief uitgedragen onder andere in teamvergaderingen en door middel van aparte communicatiedocumenten. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat met name het commitment van de top van de organisatie van invloed is op de mate waarin het onderwerp wordt uitgedragen.

7.3 Samenvatting

Op de vraag aan medewerkers in het openbaar bestuur of ze wel eens integriteitsschendingen zien bij collega's, antwoordt ongeveer een vijfde dat ze wel eens zien (of menen te zien) dat collega's misbruik van vertrouwelijke informatie en oneerlijk gebruik maken van personeelsregelingen. Een even grote groep meent dat collega's zich wel eens schuldig maken aan belangenverstrengeling. Hoewel een één op één vergelijking met 2012 niet mogelijk is, duiden de cijfers op een afname.

De geïnterviewde portefeuillehouders zien binnen hun eigen organisaties geen duidelijke trend. Ze baseren zich op registraties van incidenten en die aantallen waren en zijn erg laag. Wel zien zij twee ontwikkelingen die het risico op integriteitsschendingen vergroten. Door de groeiende mogelijkheden voor thuiswerken is het makkelijker om integriteit te schenden zonder dat het zichtbaar is voor anderen. En gemeenten krijgen door de decentralisaties met steeds meer (nieuwe) gevoelige processen te maken. Toch zien zij zelf geen afname van het aantal schendingen in hun eigen organisatie. Dit kan verklaard worden doordat zij alleen de meldingen van (mogelijke) schendingen zien. Ook is er de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor het onderwerp (en niet alleen op het werk, ook voor wat de medewerkers thuis doen) en zijn de normen aangescherpt. Daarnaast geven de portefeuillehouders aan dat het aantal schendingen altijd al erg laag was.

De organisatieprocessen die als het meest kwetsbaar worden gezien zijn inkoop en aanbesteding en het omgaan met vertrouwelijke informatie. Dit betekent in de praktijk dat er voor deze processen ook meer (beveiligings)maatregelen worden getroffen om de risico's in te perken.

Over het algemeen vindt men dat de collega's en de leidinggevende zich bewust zijn van integer gedrag en daar naar handelen. Ook is de bekendheid met de regelingen, gedragscodes en maatregelen en de mate waarin men deze ook toepast in het werk op het gebied van integriteit naar eigen zeggen groot.

8

HOOFDSTUK

Beleving integriteit politieke ambtsdragers

8. Beleving integriteit politieke ambtsdragers

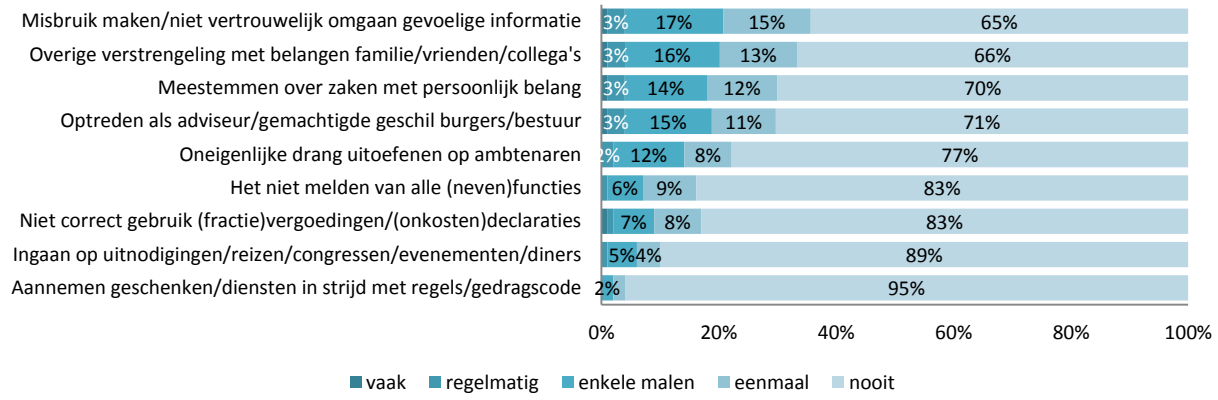
8.1 Incidentie integriteitsschendingen

Meest genoemde integriteitsschendingen hebben betrekking op omgang met vertrouwelijke informatie en belangenverstrengeling

Aan politieke ambtsdragers is gevraagd of ze in het afgelopen jaar integriteitsschendingen bij collega-ambtsdragers waargenomen hebben. Dat is gevraagd aan de hand van een aantal gedragingen die in strijd zijn met de regels (zie figuur 8.1). De meest waargenomen vorm (van niet-integer gedrag) die politieke ambtsdragers zien of menen te zien betreft het misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie en belangenverstrengeling. De minst waargenomen vormen van niet-naleven van (integriteits)regels zijn ingaan op uitnodigingen voor reizen, diners, evenementen etc. en het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode.

Figuur 8.1

Frequentie van vermoedens van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers (n=4.423)[40]



[40] *Bij de uitkomsten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats kan één schending door meerdere personen worden waargenomen. Dit bekent dat goed zichtbare incidenten 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.*

Voorbeelden van integriteitsschendingen

- *"Woordvoerders die belangen (persoonlijk of in de familiesfeer) hebben met betrekking tot het onderwerp."*
- *"Wethouder nam voortijdig kennis van het eindrapport raadsenquête."*
- *"Vriendjespolitiek of gebruik van gemeentegeld voor een ontspanningsactiviteit voor de fractie."*
- *"Wethouder die sprak met raadsleden over een vertrouwelijk onderwerp tussen burgermeester en fractievoorzitters."*
- *"Voor een voorstel tot noodopvang stemmen en vervolgens als ondernemer een onderkomen verhuren aan de gemeente."*
- *"Uitnodigingen voor kostbare activiteiten bij een organisatie die vervolgens een zwaar vergunningentraject door moet."*
- *"Ten voordeel van een partijgenoot proberen een bestemmingsplanwijziging te realiseren."*
- *"Stem uitbrengen over iets waar de eega in betrokken was als bestuurder van die organisatie."*
- *"Statenlid dat bij gebrek aan een fractiemedewerker zichzelf het honorarium voor die werkzaamheden uitkeerde uit het fractiebudget. Statenlid die vertrouwelijke informatie aan de krant heeft doorgegeven. Fractielid die ondanks de belofte informatie niet te delen die wel met derden deelde."*

De typen integriteitsschendingen verschillen tussen de bestuurslagen

Tussen de bestuurslagen zijn er enkele opvallende verschillen. Bij waterschappen is de meest genoemde vorm van niet-integer gedrag het niet melden van (neven)functies. Bij provincies wordt niet correct gebruik van fractie vergoedingen/(onkosten)declaraties het meeste genoemd. Belangenverstrengeling speelt met name bij provincies en gemeenten.

Tabel 8.1

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega-ambtsdragers gezien? (% minimaal eenmaal)[41]

	GEMEENTEN (N=4.014)	PROVINCIES (N=248)	WATERSCHAPPEN (N=161)
Misbruik maken/niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	37%	37%	9%
Overige verstrengeling met belangen familie/vrienden/collega's	35%	29%	17%
Meestemmen over zaken met persoonlijk belang	32%	26%	11%
Optreden als adviseur/gemachtigde geschil burgers/bestuur	31%	20%	12%
Oneigenlijke drang uitoefenen op ambtenaren	24%	20%	9%
Niet correct gebruik (fractie)vergoedingen/(onkosten)declaraties	16%	47%	6%
Het niet melden van alle (neven)functies	16%	24%	21%
Aannemen geschenken/diensten in strijd met regels/gedragscode	5%	9%	2%
Ingaan op uitnodigingen/reizen/congressen/evenementen/diners	11%	18%	2%

[41] *In vergelijking met de meting van 2012 zijn er enkele verschuivingen opgetreden. Het percentage waargenomen schendingen is in en aantal gevallen toegenomen en andere zijn gedaald. Er is echter voor gekozen deze niet in het rapport weer te geven vanwege een verandering in de vraagstelling, waardoor een zuivere vergelijking niet mogelijk is.*

Verdieping: weinig incidenten maar impact is groot

Bij de onderzochte organisaties komen volgens de geïnterviewden echte schendingen maar zelden voor. De geïnterviewde portefeuillehouders benadrukken echter dat ook één enkele vastgestelde integriteitschending veel impact kan hebben op de hele organisatie. De voorbeelden die genoemd werden hadden in alle gevallen betrekking op spraakmakende zaken waarvoor grote publieke belangstelling was. Aangehaalde voorbeelden betroffen voor corruptie vervolgde wethouders. Bij bekend worden van een enkel incident binnen een organisatie is de kans groot dat vrijwel iedereen daarvan weet krijgt. In dat geval is het theoretisch mogelijk dat 100% van de respondenten niet integer gedrag bij collega bestuurders heeft gezien terwijl het feitelijk gaat om de handeling van één persoon. Het beeld dat ontstaat dat 100% van de bestuurders niet-integer zou zijn is in dat geval dan volledig onterecht.

Net als bij de beleving van overheidsmedewerkers speelt hier ook het semantische probleem dat het begrip integriteit of 'integriteitsbreuk' niet duidelijk is afgebakend. De vraag is dus of de geïnterviewden eenzelfde beeld hadden bij het begrip 'integriteitsbreuk' als de respondenten van de enquête. De in de interviews aangehaalde voorbeelden doen vermoeden dat in het verdiepende onderzoek onder integriteitsbreuk de echte onrechtmatigheden begrepen werden terwijl in de enquête ook andere vormen van onoorbaar gedrag werden geteld.

Inkoop en aanbesteding grootste risico integriteitsschendingen volgens politieke ambtsdragers

De politieke ambtsdragers konden in de enquête aangeven welke processen zij denken dat het meest kwetsbaar zijn voor aantasting van integriteit door misbruik, belangenverstrengeling en/of oneigenlijke beïnvloeding door medewerkers, het bestuur, volksvertegenwoordiging of externe belanghebbenden. Hieruit komen 'Inkoop- en aanbestedingen' als het meest kwetsbaar naar voren, gevolgd door 'Verlenen van vergunningen' en 'Verlenen van subsidies'. De kwetsbaarheid van de inkoop- en aanbestedingsprocedures speelt met name bij waterschappen en gemeenten. De beveiliging van vertrouwelijke of privacy gevoelige informatie speelt vooral op rijksniveau. Politieke ambtsdragers van gemeenten noemen vaker 'verlenen van vergunningen' dan provincies.

Tabel 8.2

Kwetsbare organisatieprocessen (meerdere antwoorden mogelijk)

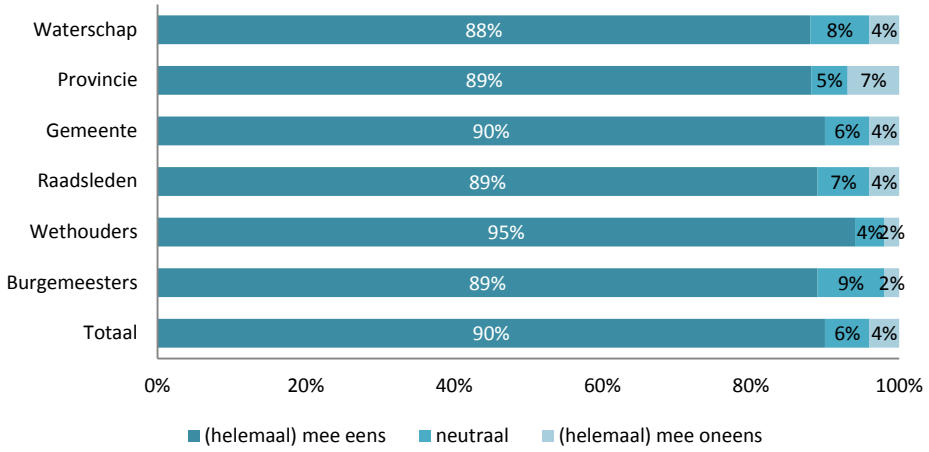
	GEMEENTEN (N=4.014)	PROVINCIES (N=248)	WATERSCHAPPEN (N=161)
Inkoop en aanbestedingen	60%	47%	71%
Verlenen van vergunningen	52%	33%	44%
Verlenen van subsidies	48%	53%	23%
Handhaven van regels/en of voorschriften (bv. bestemmingsplannen, bouwvergunningen)	42%	24%	22%
Bepalen van regels en voorschriften (bv vaststellen bestemmingsplannen, bouwvergunningen)	36%	22%	15%
Beveiliging van vertrouwelijke en/of privacy gevoelige informatie	26%	25%	24%
Contacten met bedrijven in de omgeving	26%	25%	29%
Handhaven van veiligheid en openbare orde (bv. sluiting coffeeshops, drugspanden of hennepkwekerijen)	15%	7%	5%
Bepalen van veranderingen in de infrastructuur	9%	18%	12%
(Plannen voor) Het openen van maatschappelijke voorzieningen met mogelijke overlast	10%	8%	3%

Meeste ambtsdragers denken advies te zoeken bij integriteitsschending

Negen op de tien politieke ambtsdragers verwacht advies in te winnen wanneer zij te maken krijgen met een situatie die betrekking heeft op een mogelijke immorele kwestie. Dit kan bij een collega-ambtsdrager of een steunpunt.

Figuur 8.2

Inwinnen advies op het moment dat men te maken krijgt met een immorele kwestie (% (helemaal) mee eens) (n=4.423)



8.2 Werkhouding en moreel bewustzijn

Twee op de drie ambtsdragers zien moreel bewustzijn bij collega-ambtsdragers

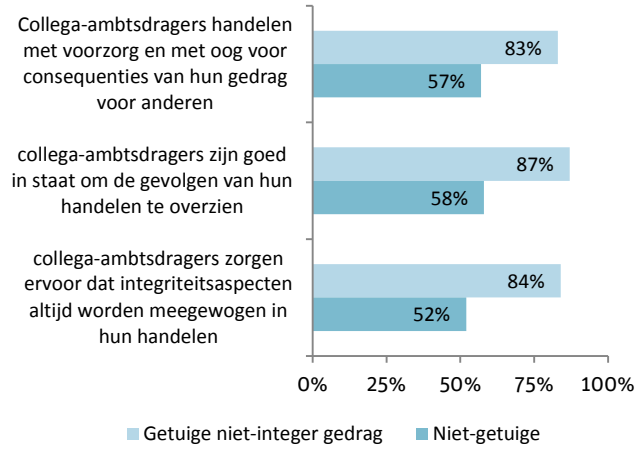
De meerderheid van politieke ambtsdragers is van mening dat hun collega-ambtsdragers bewust omgaan met integriteit en dit mee laten spelen in hun handelen. Bij de waterschappen zijn politieke ambtsdragers over de gehele linie positiever over hun collega's dan bij provincies en gemeenten. Binnen de geledingen van de gemeente zien we dat minder positief wordt gedacht over raadsleden in vergelijking met burgemeesters en wethouders. Ambtsdragers die overtredingen van regels bij collega's hebben gezien of menen te hebben gezien, zijn minder positief over het moreel bewustzijn dan ambtsdragers die geen getuige hiervan zijn geweest.

Tabel 8.3

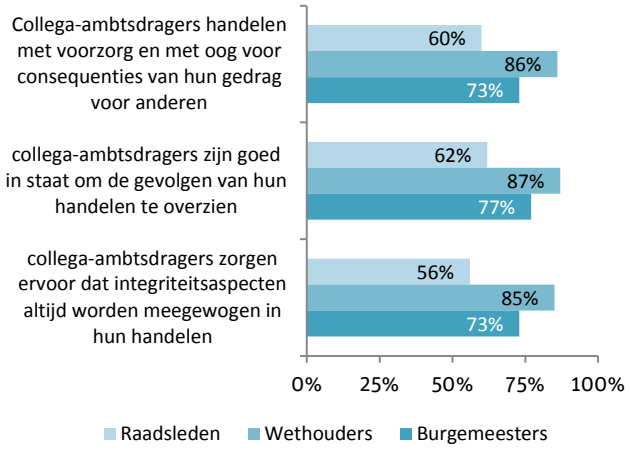
Moreel bewustzijn (% (helemaal) mee eens)

	GEMEENTEN (N=4.014)	PROVINCIES (N=248)	WATERSCHAPPEN (N=161)
Collega-ambtsdragers handelen met voorzorg en met oog voor consequenties van hun gedrag voor anderen	64%	62%	78%
Collega-ambtsdragers zijn goed in staat om de gevolgen van hun handelen te overzien	66%	64%	81%
Collega-ambtsdragers zorgen ervoor dat integriteitsaspecten altijd worden meegewogen in hun handelen	61%	54%	71%

Figuur 8.3
Moreel bewustzijn (% (helemaal) mee eens) naar getuigenis van niet-integer gedrag (n=4.423)



Figuur 8.4
Moreel bewustzijn (% (helemaal) mee eens) bij gemeenten naar functie (n=4.423)



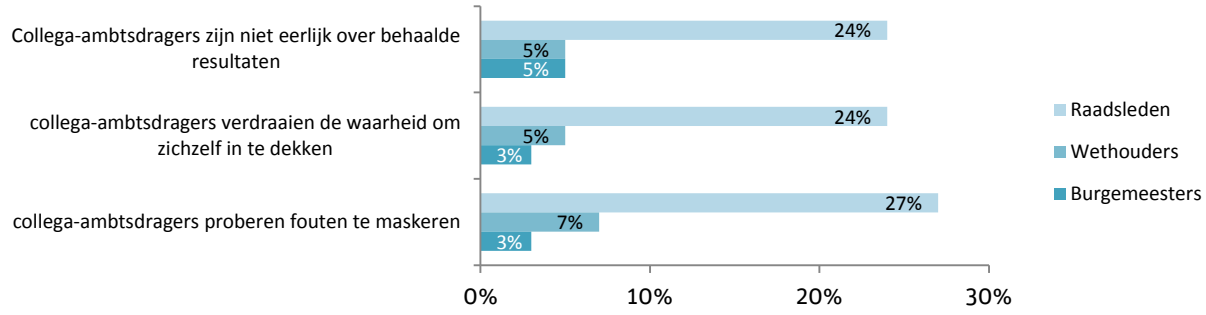
Twee op de tien ambtsdragers bij gemeenten en provincies vinden dat collega-ambtsdragers niet (altijd) integer handelen

Ongeveer twee op de tien politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies hebben het beeld dat collega-ambtsdragers niet altijd eerlijk zijn, wel eens de waarheid verdraaien en fouten proberen te maskeren. Bij waterschappen worden deze vormen van een niet-integere werkhouding veel minder herkend. Binnen gemeenten valt op dat burgemeesters en wethouders positiever zijn dan raadsleden waar het gaat om de integriteit van collega-ambtsdragers.

Tabel 8.4
Integere werkhouding (% (helemaal) mee eens)

	GEMEENTEN (N=4.014)	PROVINCIES (N=248)	WATERSCHAPPPEN (N=161)
Collega-ambtsdragers zijn niet eerlijk over behaalde resultaten	20%	22%	5%
collega-ambtsdragers verdraaien de waarheid om zichzelf in te dekken	21%	19%	6%
collega-ambtsdragers proberen fouten te maskeren	23%	22%	7%

Figuur 8.5
Integere werkhouding (% (helemaal) mee eens) naar functie (n=4.423)



Ambtsdragers zeggen goed op de hoogte te zijn van regelingen, gedragscodes en maatregelen: bekendheid bij collega's wordt lager ingeschat

Meer dan 90 procent van de politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen zegt 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 86%) schat in dat dat ook geldt voor hun collega-ambtsdragers. Politieke ambtsdragers bij waterschappen hebben het meest positieve beeld over hun collega's. Verder zijn er weinig verschillen tussen de bestuurslagen.

Binnen de gemeenten zien we dat raadsleden het minst positief zijn over de bekendheid van onderdelen van het integriteitsbeleid bij hun collega-raadsleden.

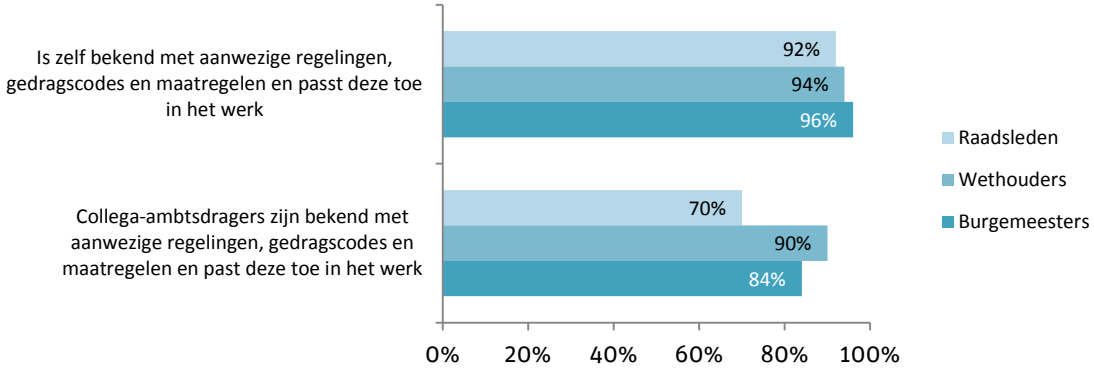
Tabel 8.5

Bekendheid met integriteitsbeleid (% (helemaal) mee eens)

	GEMEENTEN (N=4.014)	PROVINCIES (N=248)	WATERSCHAPPEN (N=161)
Is zelf bekend met aanwezige regelingen, gedragscodes en maatregelen en past deze toe in het werk	92%	92%	92%
Collega-ambtsdragers zijn bekend met aanwezige regelingen, gedragscodes en maatregelen en passen deze toe in het werk	73%	75%	86%

Figuur 8.6

Bekendheid met integriteitsbeleid bij gemeenten naar functie (% (helemaal) mee eens)



8.3 Aandacht voor integriteit binnen de organisatie

Bestuursvoorzitters geven naar eigen zeggen op uiteenlopende wijze invulling aan hun taak om integriteit te bevorderen

Voorzitters van het dagelijks bestuur van gemeenten, provincies en waterschappen hebben de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen binnen hun organisatie. De voorzitters (resp. burgemeesters, Commissarissen van de Koning en dijk-/watergraven) geven aan dat hieraan in de praktijk aandacht wordt besteed bij hun organisatie. Dit gebeurt volgens hen vooral door het agenderen van relevante acties of beleidsstukken of het opnemen in het inwerkprogramma voor nieuwe politieke ambtsdragers. Overigens zijn er tal van andere manieren waarop inhoud wordt gegeven aan het bevorderen van integriteit. Veertig procent van de voorzitters geeft hiervan voorbeelden. Genoemd worden onder meer trainingen, workshops of themabijeenkomsten, voortdurende aandacht, thema van gesprek bij raadsconferentie, persoonlijke gesprekken en via voorbeeldgedrag.

Medebestuurders (wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur) en volksvertegenwoordigers (raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur) hebben wat minder goed zicht op de wijze waarop aandacht wordt geven aan integriteit. Wel noemen ze dezelfde zaken als de bestuursvoorzitters.

Tabel 8.6

Hoe geeft de voorzitter van het dagelijks bestuur uiting aan het integriteitsbeleid en het normenkader bij de politieke ambtsdragers? (meerdere antwoorden mogelijk)

	VOORZITTERS (N=165)	MEDEBESTUURDERS (N=656)	VOLKSVERTEGEN-WOORDIGERS (N=3.594)
Agenderen relevante acties/beleidsstukken	89%	72%	51%
Opnemen in inwerkprogramma nieuwe politieke ambtsdragers	83%	56%	51%
Jaarlijkse verantwoording en rapportage	26%	26%	24%
Anders	40%	18%	17%
Weet niet	1%	12%	22%

Volksvertegenwoordigers minder goed op de hoogte van manieren waarop bestuursvoorzitters integriteitsbewust gedrag proberen te bevorderen

Overheidsorganisaties kunnen op verschillende manieren aandacht schenken aan integriteitsbewust handelen. De bestuursvoorzitters geven aan dat het initiëren van bijeenkomsten het meest voorkomt. Vrijwel alle organisaties maken daarvan gebruik. Verder zegt men aandacht te geven aan integriteitsbewust handelen door middel van het opstellen van protocollen en de inzet van scholingsinstrumenten. Achttien procent noemt het maken van afspraken met het volksvertegenwoordigend orgaan en zestien procent het 'inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk'. Medebestuurders en volksvertegenwoordigers zijn minder goed op de hoogte van de manieren waarop aandacht wordt gegeven aan integriteit. Zo blijkt dat 22 procent van de volksvertegenwoordigers niet weet wat de rol van de voorzitter hierin is.

Tabel 8.7

Hoe bevordert de voorzitter van het dagelijks bestuur het integriteitsbewust handelen van politieke ambtsdragers? (meerdere antwoorden mogelijk)

	VOORZITTERS (N=165)	MEDEBESTUURDERS (N=656)	VOLKSVERTEGEN-WOORDIGERS (N=3.594)
Initiëren bijeenkomsten raad/staten/algemeen bestuur	91%	65%	54%
Opstellen protocol	69%	43%	40%
Inzet scholings- en trainingsinstrumenten	65%	37%	36%
Afspraken met vertegenwoordigend orgaan	33%	25%	17%
Inrichten zorgvuldige handhavingspraktijk	37%	25%	14%
Anders	12%	8%	5%
Weet niet	0%	14%	22%

Bestuursvoorzitter primair gericht op procesmatige kant van risicoanalyses kandidaat-bestuurders

Acht op de tien voorzitters geven aan dat zij bij het selecteren van nieuwe bestuurders toezien op een zorgvuldig proces. Vier op de tien zijn zelf opdrachtgever van een (externe) risicoanalyse en iets minder dan de helft bespreekt de uitkomsten van een analyse met de kandidaat-bestuurder. De zichtbaarheid van deze activiteiten is met name bij volksvertegenwoordigers aanzienlijk lager. Ongeveer een zesde van hen is op de hoogte van de uitvoering en bespreking van risicoanalyses. Een kwart van de medebestuurders en bijna de helft van de volksvertegenwoordigers weet niet hoe voorzitters in hun eigen organisatie hiermee omgaan.

Tabel 8.8

Hoe faciliteert de voorzitter van het dagelijks bestuur het proces van risicoanalyse voor kandidaat-bestuurders? (meerdere antwoorden mogelijk)

	VOORZITTERS (N=165)	MEDEBESTUURDERS (N=656)	VOLKSVERTEGEN-WOORDIGERS (N=3.594)
Door toe te zien op een zorgvuldig proces	81%	62%	46%
Als opdrachtgever van een (externe) risicoanalyse/screening	43%	38%	17%
Bespreken uitkomsten risicoanalyse met kandidaat	47%	38%	16%
Anders	22%	4%	3%
Weet niet	3%	24%	49%

In zeven op de tien organisaties staat volgens voorzitters de ambtelijke en bestuurlijke integriteit minstens eens per jaar op agenda

Volgens de voorzitter wordt in iets minder dan de helft van de organisaties de ambtelijke en bestuurlijke integriteit jaarlijks besproken. Bijna een kwart geeft aan dat dit zelfs meerdere keren per jaar gebeurt. Volksvertegenwoordigers en medebestuurders krijgen dit niet in alle gevallen mee. Een kwart van hen zegt niet te weten of het onderwerp wel eens op de agenda staat.

Tabel 8.9

Frequentie bespreken ambtelijke en bestuurlijke integriteit door volksvertegenwoordigers

	VOORZITTER (N=165)	MEDEBESTUURDER (N=656)	VOLKSVERTEGEN-WOORDIGER (N=3.594)
Meerdere keren per jaar	23%	28%	17%
Jaarlijks	47%	42%	34%
Minder dan eens per jaar	28%	5%	18%
Nooit	1%	0%	7%
Weet niet	1%	25%	24%

Verdieping: rol voorzitter van belang

Uit de verdiepende interviews blijkt dat het belang dat de voorzitter van het betreffende bestuurscollege (B&W, DB of College GS) hecht aan integriteit van cruciaal belang is voor de mate waarin het onderwerp geagendeerd wordt. Dat belang wordt soms groter geacht dan in andere gevallen. Enerzijds omdat er zich meer incidenten voordoen anderzijds ook omdat de betreffende bestuurder meer affiniteit heeft met het onderwerp. Soms komt integriteit pas op de agenda nadat zich een incident heeft voorgedaan of wanneer de nieuwe gedragscode moet worden vastgesteld.

8.4 Samenvatting

Gevraagd naar het niet-naleven van gedragsregels door collega-ambtsdragers, blijkt dat politieke ambtsdragers vooral zaken zien of menen te zien die betrekking hebben op de omgang met vertrouwelijke informatie en belangenverstrengeling. De minst waargenomen vormen van niet-naleven van (integriteits)regels zijn ingaan op uitnodigingen voor reizen, diners, evenementen etc. en het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode. Politieke ambtsdragers vinden dat de collega-ambtsdragers zich bewust zijn van integer gedrag en daar naar handelen. Toch meent 20 procent dat collega-ambtsdragers de waarheid wel eens verdraaien om zichzelf in te dekken.

Negen op de tien zegt advies te zullen inwinnen wanneer zij te maken krijgen met een situatie die betrekking heeft op een mogelijke inbreuk op de integriteit.

De mate waarin een organisatie aandacht heeft voor het onderwerp integriteit valt en staat met de bevlogenheid van de voorzitter over dit onderwerp. Ze hebben de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen binnen hun organisatie. Dit gebeurt volgens de voorzitters vooral door bijeenkomsten voor de volksvertegenwoordigers te initiëren (91%), relevante acties of beleidsstukken te agenderen (89 procent) en door het te verwerken in het inwerkprogramma voor nieuwe politieke ambtsdragers (83 procent). In zeven op de tien organisaties staat ambtelijke en bestuurlijke integriteit volgens de voorzitters minstens eens per jaar op agenda. Medebestuurders (wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur) en met name volksvertegenwoordigers (raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur) hebben wat minder goed zicht op de wijze waarop aandacht wordt geven aan integriteit dan de voorzitters.

9

HOOFDSTUK

Integriteitsbeleid ambtelijke organisatie en bestuur

9. Integriteitsbeleid ambtelijke organisatie en bestuur

9.1 Inleiding

De wet schrijft voor dat overheidsorganisaties integriteitsbeleid ontwikkelen, vaststellen en zich jaarlijks over de uitvoering daarvan verantwoorden. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar dat beleid voor zo ver het betrekking heeft op de ambtenaren en - voor wat betreft gemeenten, waterschappen en provincies - de bestuurders die invulling geven aan het dagelijks bestuur van het betreffende bestuursorgaan. Het veiligheidsbeleid voor de volksvertegenwoordiging wordt in hoofdstuk 10 besproken.

De uitkomsten zijn afkomstig uit een enquête onder de secretarissen[42] van de vier bestuurslagen: gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk (departementen en uitvoeringsorganisaties). Daarnaast is een verdiepend onderzoek uitgevoerd door middel van interviews en analyses van beleidsstukken.

In het vervolg van dit hoofdstuk komen onderdelen van het beleid aan de orde en stellen we vast wat wel of niet aanwezig c.q. recent geactualiseerd is. Daar waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid ten aanzien van ambtenaren en voor bestuurders. Hetzelfde geldt voor de bestuurslagen. Alleen wanneer er duidelijke verschillen zijn gaan we op dat onderscheid in.

Onderdelen integriteitsbeleid

Integriteitsbeleid omvat meerdere elementen. Naast gedragsregels zijn dit diverse activiteiten en maatregelen als het bevorderen van bewustwording van integriteitrisico's, het vaststellen van kwetsbare plekken binnen de organisatie en het kunnen omgaan met integriteitschendingen. De elementen die vaak gezien worden als een noodzakelijk onderdeel van volwaardig integriteitsbeleid zijn:

Integriteitsbeleid (aandacht voor integriteit)
- Gedragscode
- Integriteit bij werving en selectie
- Kwetsbare functies, handelingen en processen
- Afleggen eed of belofte
- Nevenwerkzaamheden
- Melding financiële belangen
- Maatregelen gericht op informatiebescherming
- Geschenken, giften en diensten
- Inkoop- en aanbestedingsprocedure
- Vertrouwenspersonen
- Meldingsprocedure ongewenst gedrag
- Meldingsprocedure bij het (vermoeden van) een integriteitschending

9.2 Borging van het beleid

Vrijwel alle organisaties beschikken over integriteitsbeleid

De meeste ambtelijke organisaties hebben een schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid, dat in de meeste gevallen in de afgelopen drie jaar geactualiseerd is. Dat geldt voor zowel gemeenten en provincies als voor waterschappen. Bij provincies valt wel op dat een tweetal organisaties niet over integriteitsbeleid beschikt dan wel waar het onbekend is of er beleid is. Bij alle drie bestuurslagen zien we dat er een toename is van het percentage organisaties dat beschikt over een specifieke functionaris of eenheid die verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid. Op de vraag of er concrete doelstellingen zijn geformuleerd zien we dat gemeenten in vergelijking met 2012 enige vooruitgang hebben geboekt. Over het geheel genomen zegt inmiddels ongeveer driekwart dat het integriteitsbeleid voorzien is van concrete doelen. Bij een kwart is dat niet het geval of onbekend.

[42] *Secretarissen-generaal en directeuren van uitvoeringsorganisaties (rijk), secretarissen-directeur (waterschappen), provincie- en gemeentesecretarissen.*

Tabel 9.1

Actualisatie schriftelijke vastgelegde integriteitsbeleid ambtenaren en bestuur

	GEMEENTEN (N=177)		PROVINCIES (N=9)		WATERSCHAPPEN (N=18)	
	'12	'16	'12	'16	'12	'16
Actualisatie schriftelijke vastgelegde integriteitsbeleid						
Dit jaar of vorig jaar	40%	47%	71%	22%	47%	39%
2-3 jaar geleden	28%	17%	14%	33%	27%	33%
Langer geleden	25%	33%	14%	22%	20%	28%
Niet aanwezig/ onbekend	8%	41%	0%	22%	7%	0%
Specifieke functionaris/eenheid verantwoordelijk voor integriteitsbeleid						
Ja	72%	81%	67%	78%	60%	89%
Nee	25%	16%	33%	22%	27%	11%
Onbekend	3%	3%	0%	0%	13%	0%
Concrete doelstellingen geformuleerd op het gebied van integriteit						
Ja	67%	73%	83%	78%	73%	72%
Nee / onbekend	33%	27%	17%	22%	27%	28%

Verdieping: Doelstellingen van integriteitsbeleid vaak weinig concreet

Van de 24 organisaties die in het verdiepende deel van het onderzoek bevraagd werden en die niet beschikten over actueel beleid (3 jaar of jonger), gaf bijna iedere organisatie aan bezig te zijn met actualisatie. In verschillende gevallen lag het concept beleid al voor vaststelling voor aan het bestuur. Uit het verdiepend onderzoek blijkt verder dat met het hebben van actueel schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid geenszins sprake is van vergelijkbare situaties: juist de verschillen tussen het beleid springen in het oog. Zowel qua vorm als inhoud (zie hierover verder de volgende paragraaf 9.3 die handelt over de gedragscode. Daarin wordt ingegaan op de verschillen).

In de enquête onder secretarissen in het openbaar bestuur zegt een meerderheid van de geënquêteerden dat er binnen de organisatie concrete doelstellingen zijn geformuleerd. Dit beeld wordt niet geheel bevestigd vanuit het verdiepende onderzoek. Analyse van de beleidsdocumenten leert dat in geen van de gevallen sprake is van concrete doelstellingen in de zin van dat deze doelen SMART geformuleerde zijn. Wel is sprake van algemene richtinggevende doelen. Als voorbeeld van hoe doorgaans doelstellingen worden omschreven de relevante passage uit het integriteitsbeleid van een middelgrote gemeente:

"*De burger ervaart dat onze organisatie betrouwbaar, objectief en onafhankelijk is. Door integriteit onder de aandacht te houden werken we aan de bedrijfscultuur: transparant en open gebaseerd op vertrouwen. De kaders en verwachtingen zijn helder. Er is ruimte voor dialoog. Medewerkers zijn zich bewust van hun bijzondere rol als ambtenaar en hun handelingen zijn verantwoord en integer.*
De organisatie is bekend en handelt vanuit het algemeen belang. Als ambtenaar voer je taken uit in het algemeen belang. De taken worden bekostigd door belastinggeld. Dat maakt dat ons werk onder een vergrootglas ligt van de publieke opinie. Het vertrouwen in de overheid staat en valt met integriteit. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat ambtenaren en politieke ambtsdragers integer handelen."

Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat integriteit verschillend ondergebracht wordt in de organisaties. In het ene geval is bijvoorbeeld sprake van een eigenstandig organisatieonderdeel met een permanente bemensing. Terwijl in de andere organisatie integriteit een deelportefeuille is van bijvoorbeeld een personeelsfunctionaris.

9.3 Gedragscode Integriteit

Overheidsorganisaties dienen zich te houden aan bepaalde basisnormen. In de basisnormen staat onder meer dat de organisatie een eigen gedragscode Integriteit moet hebben. Dat is een leidraad voor integer en zorgvuldig handelen.

Gedragscode wel aanwezig, waarvan ruim een derde recent vastgesteld

Het blijkt dat vrijwel alle organisaties daadwerkelijk een gedragscode hebben voor medewerkers. Wel valt op dat de meesten niet geheel actueel zijn; vier op de tien secretarissen geven aan dat deze vier jaar of ouder is.

Tabel 9.2

Actualisatie ambtelijke gedragscode

	RIJK (N=17)		GEMEENTEN (N=177)		PROVINCIES (N=9)		WATERSCHAPPEN (N=18)		TOTAAL (N=221)	
	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16
Dit jaar of vorig jaar	47%	65%	29%	32%	71%	22%	43%	39%	33%	35%
2-3 jaar geleden	24%	24%	31%	17%	14%	44%	29%	17%	30%	19%
Langer geleden	29%	12%	30%	46%	14%	22%	21%	44%	29%	42%
Niet aanwezig	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	8%	0%
Weet niet	0%	0%	9%	1%	0%	0%	7%	0%	1%	1%

Tabel 9.3

Actualisatie gedragscode voor het bestuur[43]

	GEMEENTEN (N=177)		PROVINCIES (N=9)		WATERSCHAPPEN (N=18)	
	'12	'16	'12	'12	'12	'16
Dit jaar of vorig jaar	35%	40%	43%	31%	31%	78%
2-3 jaar geleden	23%	22%	29%	38%	38%	6%
Langer geleden	28%	27%	29%	23%	23%	11%
Niet aanwezig	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Weet niet	14%	11%	0%	8%	8%	6%

[43] *De politieke ambtsdragers op rijksniveau (kabinet en Eerste en Tweede Kamer) maken geen deel uit van dit onderzoek. Om die reden is in deze tabel geen informatie over het Rijk opgenomen. Om dezelfde reden kan gen totaal worden gepresenteerd.*

Verdieping: **gedragscodes voor medewerkers verschillen in uitwerking, toonzetting en inhoud**

De gedragscode wordt door de beleidsverantwoordelijken als het centrale document van het integriteitsbeleid gezien. In de verdiepende interviews en de analyse van de beleidsstukken is hieraan om die reden specifieke aandacht besteed. Uit de interviews en de bestudering van de gedragscodes blijkt dat – voor wat betreft het ambtelijk apparaat - de opzet en de inhoud vaak flink verschilt.

- Zo wordt bijvoorbeeld in het ene organisatie integriteit aan de hand van een beperkt aantal thema's in een communicatiedocument van nog geen vijf pagina's uitgelegd. Terwijl elders een gedragscode beschikbaar is van meer dan 40 pagina's. Dit hang mede samen met de functie van het document. De gedragscode kan fungeren als centraal beleidsdocument waarin alle elementen van het integriteitsbeleid zijn opgenomen, maar elders heeft de code uitsluitend tot doel om de boodschap naar de medewerkers over te brengen. In dat laatste geval heeft de gedragscode meer de vorm van een brochure dan van een beleidsdocument. In andere documenten worden dan de overige onderdelen van het integriteitsbeleid (bijvoorbeeld het melden van incidenten, regels rondom screening of de planningscyclus van het integriteitsbeleid zelf) uitgewerkt. Wel wordt in de brochure doorgaans naar die regels verwezen.
- Ook in toonzetting lopen de stukken sterk uiteen. Ter illustratie van deze verschillen staan hieronder twee passages over het privégebruik van een werkcomputer uit gedragscodes van twee verschillende gemeentelijke organisaties.

Voorbeeld: gedragscodes gebruik 'electronische communicatiemiddelen'
"Het is niet toegestaan om Elektronische Communicatiemiddelen te gebruiken voor doeleinden welke in strijd zijn met het ICT - Protocol. Lid 3: Elektronische Communicatiemiddelen mogen in beperkte mate voor privédoeleinden worden gebruikt, mits dit gebruik in overeenstemming is met dit protocol en dit gebruik niet storend is voor dan wel ten koste gaat van de dagelijkse werkzaamheden."

Voorbeeld: internetgebruik tijdens het werk
"Het privégebruik in werktijd van de computer, het internet en de e-mail is in beperkte mate toegestaan. In de pauze even een kwartiertje op internet zoeken naar privé-informatie is geen probleem. Maar urenlang onder werktijd surfen naar vakantiewebsites kan niet."

- Niet alleen de vorm waarin gedragsrichtlijnen worden gecommuniceerd verschilt maar ook de strekking van de regels (integriteitsnormen). In een gedragscode van een onderzochte provincie wordt het privégebruik van computers volledig uitgesloten terwijl in de meeste gevallen het wel toegestaan is (in beperkte mate) internet en e-mail privé te gebruiken.
- Daarnaast loopt het aantal onderwerpen dat in de codes aan de orde komt uiteen. Zaken als aannemen van geschenken, nevenwerkzaamheden, klokkenluidersregeling en kernwaardes komen in alle codes wel terug. Maar het gebruik van kortingsregelingen of de rol en positie van ambtenaren tijdens verkiezingen is niet standaard. Organisaties verschillen van elkaar in hun definitie van integriteit en inbreuken daarop. Wat de ene organisaties als potentiële integriteitsbreuken ziet, laat een andere organisatie volledig onbenoemd. Zo hebben sommige organisaties in hun gedragscode - vanwege het vermeende risico - de plicht aan hun medewerkers opgelegd liefdesrelaties op het werk te melden. In één organisatie wordt om dezelfde reden het melden van schulden verplicht gesteld.

Voorbeeld: bepaling over financiële problemen "Heb je financiële problemen? Als de schulden oplopen, kan dat ertoe leiden dat er beslag wordt gelegd op je loon. Meerdere loonbeslagen leiden zelfs tot een disciplinaire maatregel. Wij zien een loonbeslag namelijk als een integriteitsrisico, omdat je kwetsbaarder bent voor fraude en chantage. Daarnaast kun je last krijgen van stress en schaamte; dat kan leiden tot verzuim. Beperk dan de problemen door zo vroeg mogelijk hulp in te schakelen. Ga daarvoor in gesprek met je leidinggevende of met iemand van het bedrijfsmaatschappelijk werk. Is het loonbeslag het gevolg van het niet tijdig betalen van belastingschulden? Dan ziet de organisatie dit als ernstig plichtsverzuim waar direct een straf op volgt."

- Dergelijke normverschillen worden ook teruggevonden voor wat betreft de toelaatbaarheid van nevenfuncties. Zo meldt de ene (rijks)organisatie "Ga je werken in een (beveiligings)functie buiten [de organisatie] en loop je daarbij een verhoogd risico met strafbare feiten in aanraking te komen, dan heb je de plicht deze functie vooraf bij je leidinggevende te melden." Een gemeente voert meer ontmoedigend beleid en stelt: "Het beleid van [de gemeente] is om zo terughoudend mogelijk te zijn ten aanzien van het toestaan van nevenwerkzaamheden." Terwijl een andere organisatie juist voordelen ziet: "Nevenactiviteiten kunnen positieve gevolgen hebben voor de functie-uitoefening. Het schrijven van artikelen in een vakblad kan gunstig zijn voor de professionele uitstraling van de gemeente en voor de kennisverdieping van de ambtenaar."

9.4 Nevenfuncties en financiële belangen

Zeven op de tien organisaties hebben regeling voor kenbaar maken nevenactiviteiten

Vrijwel alle organisaties hebben een regeling voor de melding van nevenwerkzaamheden. Een kleiner deel (71 procent) heeft een centraal overzicht van deze nevenwerkzaamheden. Bij twee derde van de organisaties zijn functies aangewezen waarvan de gemelde nevenfuncties openbaar gemaakt dienen te worden. Dit betreffen met name secretarissen en bestuurders. Als andere categorieën worden genoemd: alle ambtenaren met een salarisschaal 14 en hoger, financiële medewerkers, managers en inkopers. De nevenactiviteiten worden voornamelijk gepubliceerd op de website van de organisatie. Bij een kleiner deel van de organisaties zijn deze (ook) op te vragen. Twee procent geeft aan dat deze functies niet openbaar worden gemaakt.

Wijze van openbaar maken nevenfuncties:
- Op de website (49%)
- Ter inzage/opvraagbaar (22%)
- Beide (21%)
- Anders (6%)
- Worden niet openbaar gemaakt (2%)

Tabel 9.4

Regels en procedures op het gebied van nevenwerkzaamheden

	RIJK (N=17)		GEMEENTE (N=177)		PROVINCIE (N=9)		WATERSCHAP (N=18)		TOTAAL (N=221)	
	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16
Een regeling voor melding nevenwerkzaamheden										
Ja	100%	100%	97%	97%	100%	100%	100%	89%	92%	96%
Nee	0%	0%	2%	3%	0%	0%	0%	11%	2%	3%
Onbekend	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Centraal overzicht van gemelde nevenwerkzaamheden										
Ja	71%	76%	69%	72%	71%	33%	79%	78%	70%	71%
Nee	29%	18%	28%	21%	29%	44%	21%	22%	28%	22%
Onbekend	0%	6%	3%	7%	0%	22%	0%	0%	2%	7%
Functies aangewezen waarvan de gemelde nevenfuncties openbaar gemaakt moeten worden										
Ja		35%		70%		56%		56%		66%
Nog geen besluit over welke functies daaronder vallen		18%		23%		33%		39%		24%
Geen functies waar dat nodig is		47%		7%		11%		6%		10%

Verdieping: eenduidigheid bij regeling melding nevenwerkzaamheden

Uit de enquête blijkt dat de meeste organisaties een regeling melding nevenwerkzaamheden hebben. Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat deze regelingen sterk op elkaar lijken. In de praktijk omvat de regeling voor ambtenaren de volgende set aan bepalingen:

- De ambtenaar meldt bij indiensttreding eventuele nevenwerkzaamheden.
- Wijzigingen naderhand worden gemeld en de werkzaamheden worden door de werkgever vastgelegd.
- Zoals al bleek uit enquête is in de regeling ook bepaald dat vanaf een bepaalde salarisschaal (of een lijst met vast omschreven functies) de nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt.

Het ontbreekt aan een uitgewerkte procedure voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van de nevenwerkzaamheid. Vaak zijn nog wel criteria genoemd waaraan nevenwerkzaamheden in ieder geval niet mogen voldoen, maar over het algemeen luidt het devies: bij twijfel contact opnemen met de leidinggevende. In de meeste gevallen bepaalt deze vervolgens op basis van 'gezond verstand' of het wel of niet toelaatbaar is, zo blijkt uit het verdiepende onderzoek. Het uitputtend omschrijven van wat wel en niet mag wordt onmogelijk én onwenselijk gevonden. Een geïnterviewde vertelt: *'We hebben medewerkers bij automatisering die naast hun werk voor ons een eigen bedrijfje hebben. Dat kan soms zo veel tijd vergen dat ze niet goed meer kunnen doen wat ze moeten doen voor de organisatie. Dit is nu typisch zo'n situatie die je niet via regels kunt aanvliegen maar waarover je in gesprek moet met elkaar."*

Een aantal geïnterviewde organisaties heeft speciale commissies aan wie advies kan worden gevraagd over de toelaatbaarheid van nevenwerkzaamheden. Deze commissies zouden als voordeel hebben dat ze veel eenduidiger te werk kunnen gaan dan wanneer de besluitvorming wordt neergelegd bij een grote groep leidinggevenden. Door uitspraken van de commissies breed via de organisatie te verspreiden ontstaat ook naar het personeel een duidelijk herkenbare lijn.

Voor bestuurders is de regeling voor nevenwerkzaamheden overeenkomstig qua opzet. Met dat verschil dat nevenwerkzaamheden altijd openbaar moeten worden gemaakt.

Bijna vier op de tien organisaties onderscheidt functies met melden financiële belangen

In totaal 36 procent van de secretarissen geeft aan dat er binnen de organisatie bepaalde functies zijn aangewezen die hun financiële belangen moeten melden (voor zover het de uitoefening van de functie schaadt). Uit de toelichting blijkt dat het vooral geldt voor politieke ambtsdragers, leden van het managementteam, controllers en de gemeentesecretaris. In 2012 was dit nog 49 procent. In het Rijk komt het meer voor dan bij de andere drie sectoren. Bij de gemeenten, provincies en waterschappen geeft 21 tot 29 procent aan dat er nog geen besluit is genomen welke functies daaronder vallen, men lijkt dus wel bezig met de voorbereiding van de regeling. Twee op de tien organisaties heeft geen functies in huis waar naar eigen zeggen een dergelijke regeling noodzakelijk is.

Tabel 9.5

Functies aangewezen waarvan de financiële belangen moeten gemeld

	RIJK (N=17)	GEMEENTEN (N=177)	PROVINCIES (N=9)	WATERSCHAPPEN (N=18)	TOTAAL (N=221)
Functies aangewezen en financiële belangen worden gemeld	47%	32%	11%	17%	31%
Functies aangewezen maar financiële belangen worden nog niet gemeld	12%	3%	11%	6%	5%
Nog geen besluit over welke functies daaronder vallen	12%	44%	56%	50%	42%
Geen functies waar dat nodig is	29%	21%	22%	28%	22%

Verdieping: geen eenduidig beleid ten aanzien van financiële belangen

Naast het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling vanwege nevenwerkzaamheden worden overheden geacht maatregelen te treffen die (de schijn van) financiële belangenverstrengeling moeten voorkomen. De Ambtenarenwet (artikel 125, lid 2) bepaalt dat in de rechtspositie geregeld moet worden dat ambtenaren in risicovolle functies verplicht worden hun financiële belangen te melden.

Zoals uit de enquête bleek heeft deze wettelijke plicht in lang niet alle organisaties geleid tot concreet beleid. In veel van de gemeenten is weliswaar formeel van kracht hetgeen bepaald is in de CAR-UWO (artikel 15:1f)[44] maar in de praktijk wordt lang niet altijd overgegaan tot het aanwijzen van de functies. Een van de genoemde redenen is dat het aanwijzen niet eenvoudig is, ze hebben hier moeite mee. Een geïnterviewde verzucht:

"We hebben veel discussie gehad over wat nu een kwetsbare functie is. Iedere inspecteur kan bijvoorbeeld bij alle gevoelige informatie en dat maakt dat je zou kunnen zeggen dat vrijwel iedereen op de lijst moet. Uiteindelijk heeft BIOS geadviseerd om maar alle afdelingshoofden en financiële functies aan te merken. Dat is misschien maar beter ook omdat het ook best wel impact zou hebben gehad op onze medewerkers."

Voor zover wel functies zijn aangewezen betreft het overigens in de meeste gevallen de hogere salarisschalen. Bestuurders worden wel geacht altijd hun financiële belangen voorafgaand aan het aanvaarden van het ambt kenbaar te maken.

Regeling tegengaan draaideurconstructies met name bij gemeenten nog niet overal aanwezig

In totaal 43 procent van de secretarissen geeft aan dat er binnen de organisatie een regeling bestaat gericht op het tegengaan van draaideurconstructies. Binnen de rijksoverheid is hier de meeste aandacht voor en bij gemeenten het minst.

Tabel 9.6

Regeling tegengaan draaideurconstructies

	RIJK (N=17)	GEMEENTEN (N=177)	PROVINCIES (N=9)	WATERSCHAPPEN (N=18)	TOTAAL (N=221)
Ja	71%	38%	67%	61%	43%
Nee	24%	51%	33%	39%	47%
Onbekend	6%	11%	0%	0%	10%

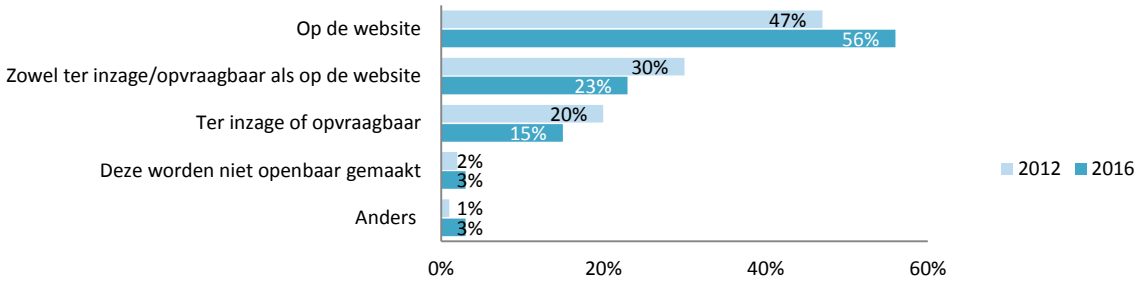
[44] *Artikel 15:1f luidt: " 1. Het college wijst ambtenaren aan die zijn aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is. - 2. De ambtenaar bedoeld in het eerste lid meldt aan het college, op een door dit orgaan te bepalen wijze, zijn financiële belangen respectievelijk bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken. - 3. Er wordt een registratie gevoerd van de meldingen bedoeld in het tweede lid. - 4. Het is de ambtenaar verboden financiële belangen te hebben, effecten te bezitten en transacties in effecten te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Omtrent dit verbod kunnen nadere regels worden gesteld.*

Nevenactiviteiten van bestuurders vrijwel altijd openbaar

Vrijwel alle organisaties maken nevenactiviteiten van bestuursleden openbaar. Vooral op de website vindt dit plaats; 56 procent plaatst dit alleen online en bij 23 procent is het daarnaast ter inzage of opvraagbaar bij de betreffende organisatie.

Figuur 9.1

Wijze van openbaar maken nevenfuncties bestuurders (n=221)



Vrijwel alle organisaties hebben afspraken om integriteitsrisico's bij aantreden bestuurders te bespreken

Vooral de waterschappen doen een integriteitstoets bij de aantreding van bestuurders (die geen voorzitter zijn). Dit is flink gestegen ten opzichte van 2012. Bij de gemeenten is ook een toename te zien. Bij de provincies is het iets gedaald. In totaal heeft 42 procent van de gemeenten en 50 procent van de provincies andere vastgelegde afspraken of regels om integriteitsrisico's (en de mogelijkheden om deze te beperken) te bespreken.

Tabel 9.7

Afspraken/regels expliciet bespreken integriteitsrisico's en beperken hiervan voor aantreding bestuurders[45]

	GEMEENTEN (N=177)		PROVINCIES (N=9)		WATERSCHAPPEN (N=18)	
	'12	'16	'12	'12	'12	'16
Door integriteitstoets	16%	36%	57%	50%	15%	61%
Op andere wijze	54%	42%	43%	50%	54%	28%
Is geen onderwerp	19%	5%	0%	0%	23%	6%
Weet niet	11%	18%	0%	0%	8%	6%

Verdieping: onduidelijkheid over invulling integriteitstoets

Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat er binnen het openbaar bestuur onduidelijkheid bestaat over waaruit een integriteitstoets mag bestaan. Om die reden wordt opgeroepen om vanuit het rijk heldere richtlijnen te maken en verduidelijking te geven van de bevoegdheden rondom screening. Deze onduidelijkheid lijkt zich overigens ook door te vertalen in de wijze waarop integriteitstoetsen van bestuurders in de praktijk worden uitgevoerd. Soms gebeurt er niet veel meer dan een sollicitatiegesprek terwijl in andere gevallen met de inzet van een extern gespecialiseerde partij – bijvoorbeeld BING - de kandidaat bestuurder stevig aan de tand gevoeld wordt over neven- en eerdere activiteiten en financiële belangen.

[45] *De politieke ambtsdragers op rijksniveau (kabinet en Eerste en Tweede Kamer) maken geen deel uit van dit onderzoek. Om die reden is in deze tabel geen informatie over het Rijk opgenomen. Om dezelfde reden kan gen totaal worden gepresenteerd.*

Bijna alle organisaties hebben vertrouwensfuncties

In vrijwel alle overheidsorganisaties zijn een of meerdere vertrouwensfuncties aangewezen. De organisaties die dat niet hebben geven aan daar in de meeste gevallen ook geen behoefte aan te hebben.

Tabel 9.8

Vertrouwensfuncties aangewezen[46]

	RIJK (N=17)	GEMEENTEN (N=177)	PROVINCIES (N=9)	WATERSCHAPPEN (N=18)	TOTAAL (N=221)
Ja	88%	93%	100%	89%	92%
Nee, wel behoefte aan	6%	1%	0%	0%	1%
Nee, geen behoefte aan	6%	7%	0%	11%	7%

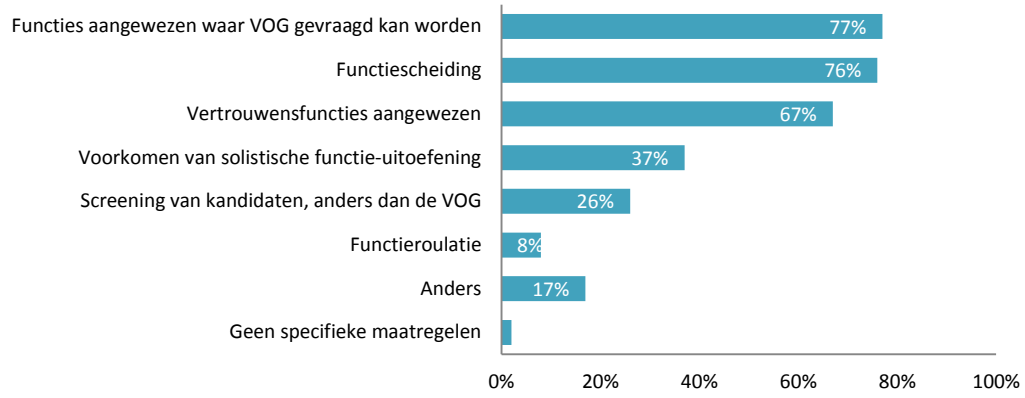
8.5 Personeelsbeleid

Driekwart past functiescheiding en verplichte VOG-verklaring toe voor specifieke functies

Organisaties hebben de mogelijkheden om op verschillende manieren integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies te voorkomen. Volgens de secretarissen is er vooral aandacht voor het onderwerp tijdens de screening van nieuwe kandidaten (VOG laten opvragen of screening op een andere wijze).

Figuur 9.2

Preventieve maatregelen bij kwetsbare functies (meerdere antwoorden mogelijk) (n=221)[47]



[46] *Deze vraag is in 2016 voor het eerst voorgelegd. De uitkomsten zijn dan ook niet vergelijkbaar met 2012 en 2014.*

[47] *Politieke ambtsdragers bij het Rijk vallen buiten de doelgroep van dit onderzoek.*

Vertrouwensfuncties zijn functies bij organisaties (aangewezen door de vakminister), waarin wordt gewerkt met geheime informatie of bevoegdheden die door verkeerd gebruik de nationale veiligheid kunnen schaden. Men ondergaat voorafgaand aan het uitoefenen van de functie een veiligheids-onderzoek van de AIVD.

procent van de organisaties past functiescheiding toe. Dit is vergelijkbaar met 2012 (75 procent)

procent van de organisaties vermijdt zoveel mogelijk solistische functie-uitoefening. Dit was in 2012 40 procent

procent doet aan functieroulatie. Dit is vrijwel gelijk aan 2012 (9 procent)

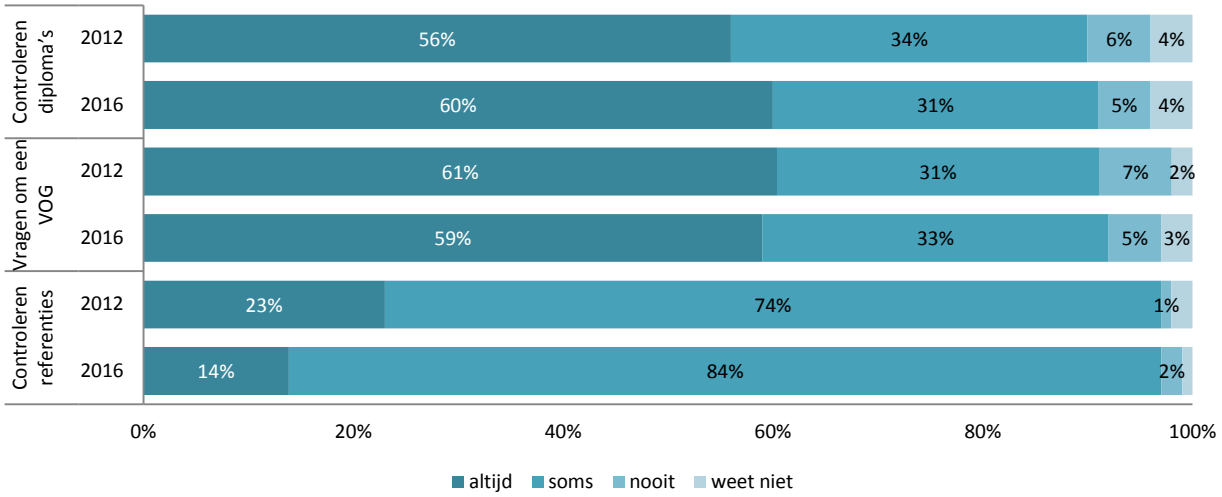
Het inzetten van een vertrouwensfunctie leidt ertoe dat zeer vertrouwelijke informatie bij één persoon ligt, die eerst een heel uitgebreid onderzoek heeft ondergaan voor aanvaarding van de functie. In totaal 67% van de organisaties heeft deze maatregel getroffen om integriteitsschendingen te voorkomen.
Ook hebben de organisaties maatregelen die betrekking hebben op de taakomschrijving. Zo doet driekwart van de organisaties aan functiescheiding; het splitsen van taken en bevoegdheden, zodat altijd meerdere personen betrokken zijn bij het proces. Hiermee wordt voorkomen dat een medewerker in de gelegenheid komt tot frauduleus gedrag. Vier op de tien organisaties voeren bepaalde processen met meerdere collega's uit om collegiale controle mogelijk te maken (voorkomen van solistische functie-uitoefening). Functieroulatie (voorkomen dat men rekening gaat houden met bepaalde relaties die ze lang kennen) komt minder vaak voor.

Aandacht voor integriteit tijdens sollicitatieprocedure door controleren diploma's en VOG
Tijdens de selectieprocedure is aandacht voor het onderwerp integriteit. Ongeveer zes op de tien controleert altijd diploma's en/of vraagt een VOG. Daarnaast doet ongeveer een derde dit in sommige gevallen. Een check van de opgegeven referenties komt steeds minder vaak voor.

Bij vier op de tien gemeenten worden niet altijd de diploma's, referenties gecheckt of gevraagd om een VOG. Uit de toelichting blijkt dat dit vooral samenhangt met het type functie. Andere overwegingen zijn: als er aanleiding voor is (twijfel), als er uit het assessment vragen komen of er een extern selectiebureau betrokken is, als de werknemer voor de eerste keer bij de overheid komt werken of bij een gat in het arbeidsverleden.

Figuur 9.3

Wijze waarop aandacht voor integriteit is bij selectie nieuwe personeelsleden (n=221)



Verdieping: Screening

Zoals uit de enquête blijkt voor nieuw personeel met verschillende instrumenten gescreend op integriteit. Hoewel het opvragen van de VOG – ook voor tijdelijk en extern personeel - vaak standaard beleid is, wordt de noodzaak voor de inzet van middelen als referenties nabellen of het controleren van diploma's van geval tot geval bezien. In een van de onderzochte organisaties is het standaard beleid in de vacaturetekst te vermelden dat van de medewerker een hoge mate van integriteit wordt verwacht. Deze functievereisten zouden bepaalde ongeschikte kandidaten afschrikken.

Voor vertrouwensfuncties wordt vaak de hulp ingeroepen van externe gespecialiseerde bureaus. Deze doen – op vergelijkbare wijze als bij politieke ambtsdragers –uitgebreid onderzoek naar zaken als nevenfuncties en financiële belangen.

Enkele geïnterviewden verzuchten dat het beschikbare screeningsinstrumentarium geen garantie biedt dat het personeel altijd integer is. Voor wat de VOG betreft controleert Justitie alleen of er zich functie-incompatibiliteiten voordoen maar informeert niet over of er andere veroordelingen hebben plaatsgevonden. Bovendien blijven politiecontacten die niet tot een veroordeling hebben geleid helemaal buiten beschouwing. Terwijl dat wel het nodige zou zeggen over de betrouwbaarheid van een medewerker

Uit het verdiepende onderzoek blijkt verder dat rijksdiensten soms een intensievere vorm van screenen toepassen. Soms wordt daar– samenhangend met het risicoprofiel van de organisatie– meer justitiële en politionele informatie in de screening betrokken dan bij gemeenten, provincies en waterschappen. Bovendien wordt soms bij zittende personeel periodiek in de justitiële documentatie gecontroleerd of er nieuwe antecedenten bijgekomen zijn.
In één geval werd verteld over een pilot waarbij kandidaat-ambtenaren tijdens de sollicitatieprocedure filmpjes met morele dilemma's krijgen voorgelegd. Vastgesteld wordt of op basis van de reacties op deze filmpjes inzicht kan worden gekregen over de geschiktheid van de kandidaat voor de functie.

In contract extern personeel integriteit vaak opgenomen

Bij zeven op de tien organisaties worden in het contract van extern ingehuurd personeel altijd het onderwerp integriteit opgenomen. Het Rijk scoort daarin het hoogst. Functies waar dit geldt zijn met name beleidsfuncties en payrollkrachten.

Tabel 9.9

Aandacht integriteit in contract bij inhuren extern personeel

	RIJK (N=17)	GEMEENTEN (N=177)	PROVINCIES (N=9)	WATERSCHAPPEN (N=18)	TOTAAL (N=221)
Altijd	82%	69%	56%	61%	69%
Soms	12%	10%	22%	17%	11%
Niet	0%	9%	22%	17%	10%
Weet niet	6%	12%	0%	6%	11%

2016
79

procent van de organisaties zorgt altijd voor een introductiegesprek waarbij met nieuwe personeelsleden wordt gesproken over integriteit. Vijftien procent doet dit soms

2016
68

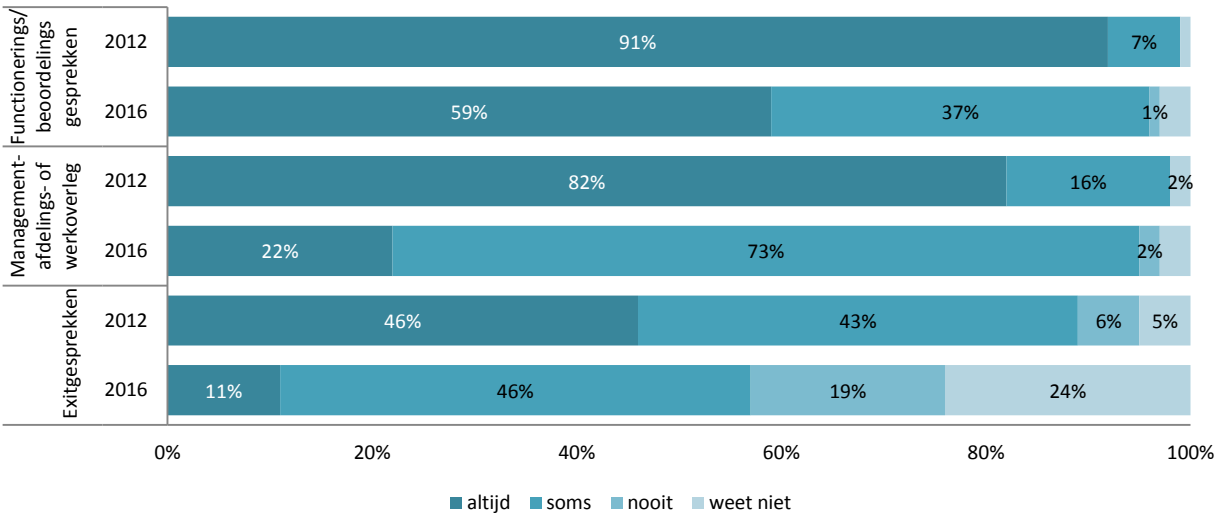
procent van de organisaties besteedt altijd aandacht aan integriteit in een introductiecursus voor nieuwe medewerkers en 13 procent soms. In 2012 was dit respectievelijk 67 en 15 procent

Integriteit staat minder vaak op de agenda van overleggen dan in 2012

Bij bestaande personeelsleden wordt aandacht besteed aan het onderwerp integriteit. Met name tijdens functionerings- of beoordelingsgesprekken. Ruim negen op de tien organisaties bespreekt dit bij werkoverleggen. In exitgesprekken komt het minder aan de orde. Wel valt op dat integriteit minder frequent expliciet wordt besproken dan in 2012.

Figuur 9.4

Wijze waarop aandacht voor integriteit is tijdens uitoefening functie (n=221)



Helft organisaties heeft recente training of voorlichting gegeven aan medewerkers

In de meerderheid van de overheidsorganisaties was er in 2015 of 2016 voor het laatst een training, workshop of voorlichting voor medewerkers over integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording en voor drie op de tien is het langer geleden. Bij 12 procent is helemaal niets georganiseerd.

Tabel 9.10

Training, workshop of voorlichtingen voor medewerkers georganiseerd op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording

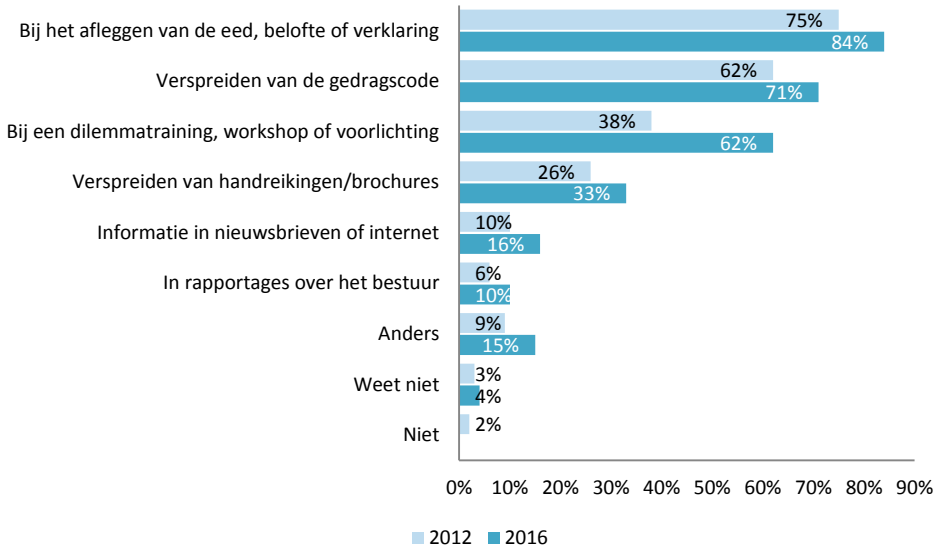
	RIJK (N=17)	GEMEENTEN (N=177)	PROVINCIES (N=9)	WATERSCHAPPEN (N=18)	TOTAAL (N=221)
Dit jaar of vorig jaar	65%	49%	67%	61%	52%
2-3 jaar geleden	6%	14%	22%	11%	13%
Langer geleden	12%	19%	11%	11%	18%
Zijn niet georganiseerd	0%	14%	0%	11%	12%
Weet niet	18%	4%	0%	6%	5%

Ruim acht op de tien organisaties nemen integriteit op bij de eed of belofte van bestuurders

De meeste aandacht besteden organisaties aan het onderwerp integriteit bij het afleggen van de eed of belofte. Zeven op de tien organisaties verspreiden de gedragscode en bij zes op de tien worden er trainingen of workshops georganiseerd. Opvallend is dat alle manieren meer gebruikt worden; dit impliceert dat er meer aandacht voor het onderwerp is.

Figuur 9.5

Wijze waarop integriteit onder de aandacht komt bij bestuurders (meerdere antwoorden mogelijk) (n=221)



Steeds meer organisaties organiseren training of workshop voor bestuurders

Bij de waterschappen geven acht van de tien aan dat ze dit of vorig jaar nog een training, workshop of voorlichting gehad voor bestuurders over integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording. Dit is ten opzichte van 2012 flink toegenomen. Bij de gemeente is ook een toename te zien. Bij de provincies hebben dit of vorig jaar minder trainingen, workshops of voorlichtingen plaats gevonden.

Tabel 9.11
Training, workshop of voorlichtingen voor bestuurders georganiseerd op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording[48]

	GEMEENTEN (N=177)		PROVINCIES (N=9)		WATERSCHAPPEN (N=18)	
	'12	'16	'12	'12	'12	'16
Dit jaar of vorig jaar	39%	50%	71%	17%	17%	78%
2-3 jaar geleden	9%	20%	0%	25%	25%	0%
Langer geleden	6%	14%	14%	0%	0%	6%
Niet aanwezig	31%	8%	14%	58%	58%	11%
Weet niet	14%	8%	0%	0%	0%	6%

9.3 Risicoanalyse en handhaving

Inkoop en aanbesteding grootste risico integriteitsschendingen

De secretarissen konden in de enquête aangeven welke processen volgens hen het meest kwetsbaar zijn voor aantasting van integriteit. Hieruit komen 'inkoop- en aanbestedingen' als het meest kwetsbaar naar voren.

Daarnaast noemt ongeveer 40 procent de volgende kwetsbare processen: 'Beveiliging van vertrouwelijke en/of privacy gevoelige informatie', 'verlening van vergunningen' en het 'handhaven van regels/en of voorschriften'. Bij provincies wordt subsidieverlening relatief vaak genoemd en bij waterschappen vergunningverlening.

Tabel 9.12
Kwetsbare organisatieprocessen (meerdere antwoorden mogelijk)

	RIJK (N=17)	GEMEENTEN (N=177)	PROVINCIES (N=9)	WATER-SCHAPPEN (N=18)	TOTAAL (N=221)
Inkoop en aanbestedingen	76%	72%	78%	94%	74%
Beveiliging van vertrouwelijke en/of privacy gevoelige informatie	76%	44%	44%	33%	46%
Verlenen van vergunningen	24%	49%	11%	50%	45%
Verlenen van subsidies	24%	41%	56%	33%	40%
Handhaven van regels/en of voorschriften	24%	44%	11%	28%	40%
Contacten met bedrijven in de omgeving	18%	31%	11%	44%	30%
Handhaven van veiligheid en openbare orde	18%	30%	0%	6%	26%
Bepalen van regels en voorschriften	0%	19%	11%	11%	17%
(Plannen voor) het openen van maatschappelijke voorzieningen met mogelijke overlast	0%	14%	11%	6%	12%
Bepalen van veranderingen in de infrastructuur	0%	8%	22%	6%	8%
Anders	29%	12%	22%	6%	14%

[48] *De politieke ambtsdragers op rijksniveau (kabinet en Eerste en Tweede Kamer) maken geen deel uit van dit onderzoek. Om die reden is in deze tabel geen informatie over het Rijk opgenomen. Om dezelfde reden kan gen totaal worden gepresenteerd.*

Verdieping: steeds meer aandacht voor omgang met sociale media

Sociale media nemen steeds vaker een eigen plek in binnen het integriteitsbeleid van het openbaar bestuur. Veelal in de vorm van richtlijnen. Deze richtlijnen hebben veel overeenkomsten maar ook een aantal verschillen. Wat de overeenkomsten betreft, wordt de ambtenaar ten allen tijde opgeroepen:

- alert en terughoudend te zijn met het geven of publiceren van persoonlijke gegevens (of gegevens die met het werk te maken hebben)
- geen informatie over collega's te verstrekken
- er zich terdege van bewust te zijn dat er verschil is tussen uitlatingen als privépersoon en als ambtenaar in functie
- er zich bewust van te zijn dat wat op internet geplaatst wordt lange tijd beschikbaar blijft en makkelijk door anderen kan worden gebruikt
- er zich er van bewust te zijn dat het gebruik van sociale media feitelijk niets nieuws onder de zon is en dat de bepalingen in de gedragscodes en andere relevante regelingen en wetten onverkort van kracht zijn op (uitingen op) internet. In het algemeen geldt: doe online niets wat je offline ook niet zou doen
- officiële reacties namens de organisatie alleen zijn toegestaan na consultatie van de afdeling communicatie

Net als bij de gedragscodes verschilt het detailniveau van de richtlijnen. Zo laat een rijksdienst optekenen: *"Pas op met het verspreiden van persoonlijke gegevens en informatie over wanneer je van huis bent. Laat bijvoorbeeld via Facebook of Twitter nooit weten dat je een weekendje weg gaat, of heerlijk met vakantie. Ook inbrekers maken gebruik van sociale media!".*
Een waterschap wijst erop dat 'ironie' niet werkt op internet en een gemeente ziet zelfs een proactieve houding op social media voor zijn medewerkers weggelegd*: "Je signaleert bij je leidinggevende wanneer discussies of berichten op sociale media over de gemeente, jouw persoon, collega's of het bestuur het imago van de gemeente kunnen schaden."* Een waterschap staat expliciet toe dat medewerkers onder werktijd (beperkt) voor privédoeleinden actief mogen zijn op sociale media.

Verschillende geïnterviewden beleven een spanning tussen vrijheid van meningsuiting op sociale media en het naar behoren functioneren van een ambtenaar of politieke ambtsdrager in zijn functie. Een onderzochte rijksdienst geeft aan dat iedereen het recht op vrijheid van meningsuiting geniet, en dat een medewerker als privépersoon een andere mening kan hebben dan wanneer hij als ambtenaar in functie is. Tegelijkertijd wijst deze dienst er echter op dat de Ambtenarenwet in artikel 125a bepaalt dat een ambtenaar zich dient te onthouden van 'het openbaren van gedachten of gevoelens [..], indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.' Waarbij geldt: 'hoe dichter het onderwerp waarover je schrijft of spreekt bij je eigen beleidsterrein ligt, des te groter de maatschappelijke impact van je uitlatingen kan zijn'. Een waterschap laat weten dat in de praktijk medewerkers en politieke ambtsdragers meestal goed aanvoelen waar de grens ligt in hoe ze zich kunnen uitlaten. En als dat toch niet duidelijk is dan hanteert het waterschap een aantal criteria waarmee - ook achteraf - gekeken wordt of de normen zijn overschreden:

- de afstand tussen je functie en het beleidsterrein waarover je de uitlatingen hebt gedaan
- de politieke gevoeligheid van het onderwerp
- het tijdstip van de uitspraken
- de manier waarop je de uitspraken hebt gedaan
- of eventuele schadelijkheid ten tijde van je uitspraken te voorzien was geweest
- de ernst en duur van de problemen voor jouw dienstvervulling of het hoogheemraadschap
-

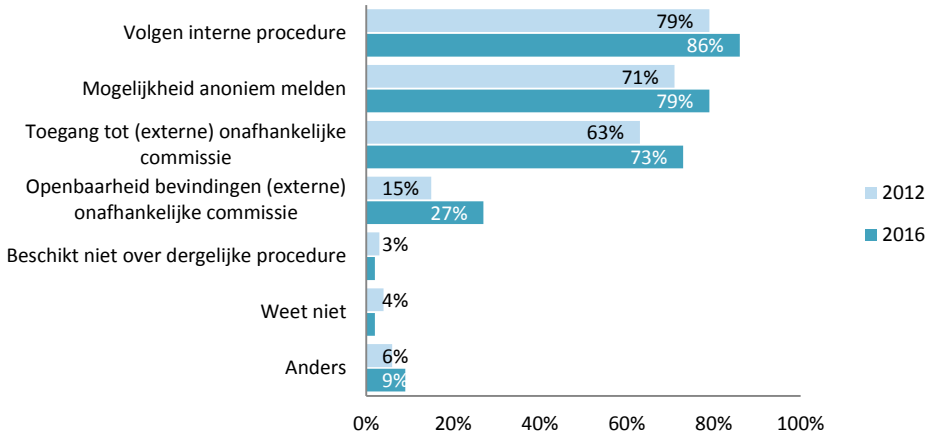
In zijn algemeenheid geldt voor dit waterschap dat als je je als ambtenaar over het beleid van het hoogheemraadschap uitspreekt, maar daarmee in je functie geen of weinig bemoeienis hebt, je recht op vrijheid van meningsuiting nagenoeg gelijk is aan die van andere burgers. Voorts blijkt uit het verdiepende onderzoek dat ten aanzien van bestuurders de richtlijnen voor het gebruik van sociale media minder specifiek zijn dan voor ambtenaren. Ter illustratie de enige relevante passage uit de richtlijn voor het gebruik van sociale media van een waterschap: "Een politiek ambtsdrager gaat verantwoord om met de e-mail- en internetfaciliteiten alsmede met de sociale media van het waterschap."

Klokkenluidersregeling aanwezig en bestaat meestal uit meerdere elementen

Vrijwel alle organisaties hebben een procedure voor het melden van vermoedens van integriteitsschendingen (klokkenluidersregeling). Twee procent geeft aan niet over een dergelijke procedure te beschikken. In de meeste gevallen bestaat de meldprocedure uit meerdere elementen: met name het volgen van een interne procedure (86 procent), de mogelijkheid om de vermoedens anoniem te melden (79 procent) en gebruik kunnen maken van een externe commissie (73 procent) worden genoemd. Alle elementen komen meer voor dan in 2012.

Figuur 9.6

Elementen meldprocedure (meerdere antwoorden mogelijk) (n=221)

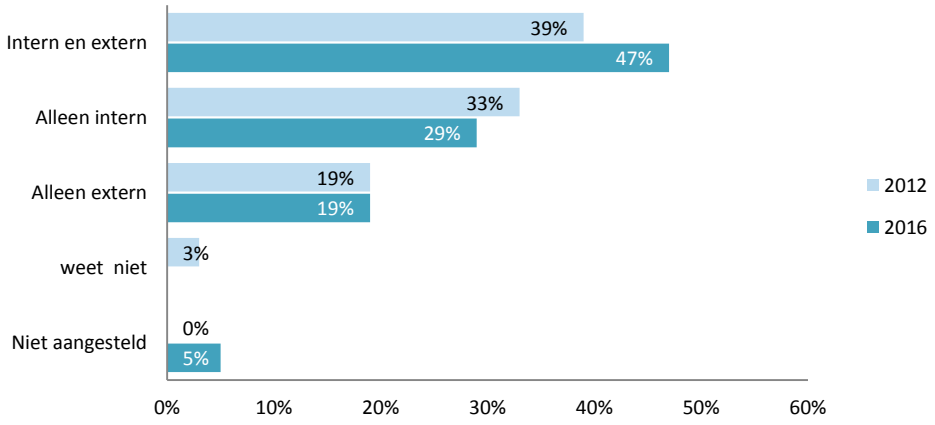


Vertrouwenspersoon steeds vaker zowel intern als extern

Bij een vertrouwenspersoon Integriteit kan een medewerker terecht om vermoedens van misstanden te bespreken. Vrijwel alle organisaties hebben een vertrouwenspersoon, 5 procent zegt dat deze niet aanwezig is in de organisatie. Voor 29 procent is dit alleen een interne functie en bij 47 procent zowel intern als extern. Deze combinatie komt steeds meer voor.

Figuur 9.7

Vertrouwenspersoon aangesteld (n=221)

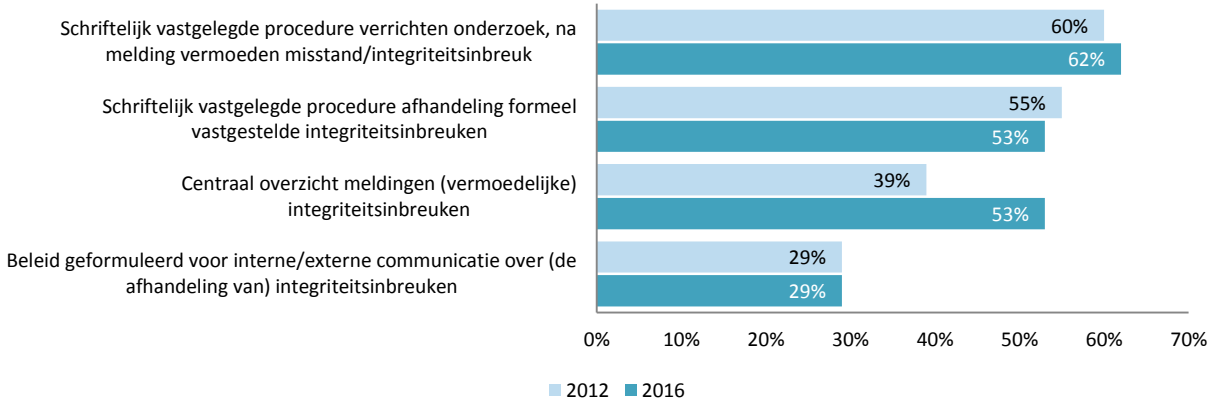


Beleid ten aanzien van integriteitsschendingen

Er worden verschillende procedures ingezet bij het vermoeden van integriteitsschendingen. De meerderheid van de organisaties heeft procedures voor het verrichten van onderzoek na een melding of een vermoeden van een misstand of integriteitsinbreuk. De helft van de organisaties heeft een schriftelijk vastgelegde procedure voor de afhandeling van formeel vastgestelde schendingen en een centraal overzicht van meldingen. Beleid ten aanzien van interne of externe communicatie komt minder voor.

Figuur 9.8

Beleid/procedures bij (vermoeden van) integriteitsschendingen (meerdere antwoorden mogelijk) (n=221)



Ruim de helft van de organisaties heeft een procedure 'vermoedens integriteitsinbreuken bestuur'

De meerderheid van de organisaties hebben afspraken gemaakt over hoe om te gaan met mogelijke integriteitsschendingen van bestuurders. Bij de gemeenten en provincies is een afname zichtbaar in deze afspraken, bij waterschappen namen ze juist toe.

Tabel 9.13

Afspraken gemaakt over procedure bij vermoedens integriteitsschendingen bestuur[49]

	GEMEENTEN (N=177)		PROVINCIES (N=9)		WATERSCHAPPEN (N=18)	
	'12	'16	'12	'12	'12	'16
Ja	74%	58%	86%	54%	54%	67%
Nee	16%	29%	14%	38%	38%	28%
Weet niet	9%	14%	0%	8%	8%	6%

2016
82

procent van de organisaties heeft voor bestuurders een duidelijk aanspreekpunt binnen de organisatie voor vragen over integriteit. Dit was in 2012 nog 73 procent

[49] *De politieke ambtsdragers op rijksniveau (kabinet en Eerste en Tweede Kamer) maken geen deel uit van dit onderzoek. Om die reden is in deze tabel geen informatie over het Rijk opgenomen. Om dezelfde reden kan gen totaal worden gepresenteerd.*

Verdieping: onderzoek naar aanleiding van melding is lastig en kwetsbaar

Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat het doen van onderzoek naar aanleiding van een melding heel lastig kan zijn. In kleine organisaties waar meldingen nauwelijks voorkomen ontbreekt het aan routine. Dat brengt het risico met zich mee dat vermeende dader(s) onnodig beschadigd raken, zeker in die gevallen dat sprake blijkt van onschuld. Aan het uitbesteden van het onderzoek aan een gespecialiseerde partij kleven eveneens nadelen: externe bureaus hebben de financiële prikkel een onderzoek volledig af te ronden, ook dan wanneer al vrij snel blijkt dat de aantijgingen ten onrechte zijn. Grotere organisaties melden in het verdiepende onderzoek dat zij verschillen signaleren tussen de wijze waarop op de diverse afdelingen dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd. Zodat er sprake is van ongelijke behandeling. Een aantal organisaties beschikt over een vaste pool medewerkers die iedere keer opnieuw gevraagd worden dergelijk onderzoek uit te voeren. Voordeel daarvan zou zijn dat de kennis en expertise in de hand van slechts een beperkte groep geconcentreerd wordt en routine kan worden opgebouwd.

Helft van secretarissen wordt ingeschakeld door bestuurders voor integriteitsvragen

Ruim acht op de tien geeft ongevraagd advies als een bestuurslid iets doet dat mogelijk niet door de beugel kan. Bijna een kwart (gemeente en waterschap) vindt zichzelf wel in een lastige positie om bestuursleden aan te spreken op gedrag. Bij de provincies ligt dit nog iets hoger. Dit was in 2012 nog minder. De samenwerking met het bestuur is over het algemeen goed; de meerderheid is hierover te spreken. Secretarissen worden minder vaak om advies gevraagd door bestuurders dan in 2012.

Tabel 9.14

Rol van de secretaris[50]

	GEMEENTEN (N=177)		PROVINCIES (N=9)		WATERSCHAPPEN (N=18)	
	'12	'16	'12	'16	'12	'16
Bestuurders vragen secretaris regelmatig om advies inzake integriteitsvragen	55%	49%	57%	33%	41%	39%
Secretaris geeft ongevraagd advies bij zien ongewenst gedrag bestuurslid	92%	86%	100%	89%	69%	83%
Als secretaris lastige positie om bestuursleden aan te spreken op gedrag	19%	23%	14%	33%	8%	23%
Als secretaris goed samenwerken met bestuur inzake integriteitsvragen	-	84%	-	89%	-	73%

Over algemeen voldoende kennis/expertise voor volledige afhandeling

De meerderheid van de organisaties vindt dat er voldoende capaciteit en/of kennis is over de afhandeling van vermoedelijke integriteitsschendingen (in huis of dat extern wordt ingehuurd). Velen hebben iemand aangesteld die hiervoor verantwoordelijk is. Veertien procent geeft aan dat er meer kennis/expertise binnen de organisatie moet komen. Voor de afhandeling van formeel vastgestelde integriteitsincidenten is een zelfde beeld zichtbaar.

procent van de organisaties heeft een functionaris/eenheid aangesteld voor het (laten) verrichten van onderzoek indien er sprake is van (vermoedelijke) integriteitsschendingen

[50] *De politieke ambtsdragers op rijksniveau (kabinet en Eerste en Tweede Kamer) maken geen deel uit van dit onderzoek. Om die reden is in deze tabel geen informatie over het Rijk opgenomen. Om dezelfde reden kan gen totaal worden gepresenteerd.*

Tabel 9.15
Aanwezigheid expertise/capaciteit

	EXPERTISE/CAPACITEIT ONDERZOEK VERMOEDELIJKE INTEGRITEITSBREUK	EXPERTISE AFHANDELING FORMEEL VASTGESTELDE INTEGRITEISBREUK
Onvoldoende expertise/capaciteit	14%	10%
Intern is voldoende expertise/capaciteit	26%	38%
Expertise/capaciteit wordt ingehuurd	36%	31%
Er is geen expertise/capaciteit en ook niet nodig	5%	4%
Anders	16%	13%
Weet niet	3%	5%

Veel organisaties doen onderzoek kwetsbare handelingen, functies en processen
Zes op de tien organisaties doet onderzoeken naar kwetsbare handelingen, functies of processen. Dit is een toename ten opzichte van 2012.

Tabel 9.16
Uitgevoerde onderzoeken en evaluaties

	RIJK (N=17)		GEMEENTE (N=177)		PROVINCIE (N=9)		WATERSCHAP (N=18)		TOTAAL (N=221)	
	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16
Onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen										
Dit jaar of vorig jaar	65%	59%	23%	28%	29%	33%	23%	39%	27%	31%
2-3 jaar geleden	18%	18%	8%	12%	14%	22%	15%	22%	10%	14%
Langer geleden	6%	18%	4%	15%	0%	0%	23%	11%	6%	14%
Is niet uitgevoerd	12%	6%	44%	26%	43%	22%	8%	17%	39%	24%
Weet niet	0%	0%	20%	20%	14%	22%	31%	11%	18%	18%

Verdieping: start onderzoek naar kwetsbare handelingen, functies en processen vaak volgend op concrete aanleiding
Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat het besluit om de kwetsbare handelingen, functies en processen door te lichten vaak een concrete aanleiding kent. Vaak zijn dat organisatorische veranderingen en reorganisaties. Een geïnterviewde van een rijksdienst vertelt bijvoorbeeld dat onlangs de organisatie door BIOS is doorgelicht omdat het primaire proces - dat geaccrediteerd was - zijn keurmerk zou verliezen wanneer geen doorlichting plaatsvond. Bij een andere rijksdienst was een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer de directe aanleiding.

Niet alle onderzochte organisaties hebben echter recent een dergelijke doorlichting laten uitvoeren. Een geïnterviewde geeft aan dat het wat hun betreft ook niet nodig is om standaard risicoanalyses te verrichten:
"Bij de inrichting van onze huidige organisatie is expliciet gekeken naar de kwetsbare processen en functies. Zo lang dat niet verandert is er geen noodzaak alles opnieuw door te lichten. Wel kijken we naar aanleiding van incidenten of processen of functies kwetsbaar zijn. Door het toestaan van thuiswerken kwam het vier ogen principe bijvoorbeeld onder druk te staan. Toen dat leidde tot een incident is voor bepaalde functies het thuiswerken als mogelijkheid ingetrokken."

Andere organisaties vertellen überhaupt geen behoefte te hebben aan een onderzoek naar kwetsbare functies en processen:
"We doen het niet. Als je het goed wilt doen moet je een bureau inhuren. Dat is te duur. Bovendien geef je mensen het gevoel dat ze nu niet integer zijn. De kosten en tijd hebben ons doen besluiten dat, mede gezien de korte waarde van de scan door de continue wijzigingen van de structuur, geen risicoanalyses te laten uitvoeren."

9.4 Audit en rapportage

Veel organisaties doen onderzoek naar beleving integriteit

Driekwart van de organisaties heeft in het verleden wel eens een onderzoek gedaan onder medewerkers naar de beleving van integriteit. Voor een derde was dit in het afgelopen jaar.

Tabel 9.17

Onderzoek onder medewerkers naar beleving van integriteit[51]

	RIJK (N=17)	GEMEENTE (N=177)	PROVINCIE (N=9)	WATERSCHAP (N=18)	TOTAAL (N=221)
Dit jaar of vorig jaar	71%	28%	56%	39%	33%
2-3 jaar geleden	18%	22%	33%	28%	23%
Langer geleden	0%	23%	0%	22%	20%
Is niet uitgevoerd	12%	20%	0%	11%	18%
Weet niet	0%	7%	11%	0%	6%

Ruim drie kwart heeft beleid geëvalueerd

In ruim de helft van de organisaties is recent nog de werking van het integriteitsbeleid geëvalueerd. Voor een kwart is het twee jaar of nog langer uitgevoerd. Tien procent geeft aan dat dit nog ooit is gedaan en 12 procent weet het niet.

van de organisaties legt verantwoording over het gevoerde integriteitsbeleid af via de jaarstukken. In 2012 was dit nog maar 38 procent

Tabel 9.18

Evaluatie werking eigen integriteitsbeleid

	RIJK (N=17)		GEMEENTE (N=177)		PROVINCIE (N=9)		WATERSCHAP (N=18)		TOTAAL (N=221)	
	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16	'12	'16
Dit jaar of vorig jaar	94%	76%	50%	52%	86%	44%	31%	50%	54%	53%
2-3 jaar geleden	6%	6%	15%	14%	0%	0%	8%	33%	13%	14%
Langer geleden	0%	0%	7%	13%	14%	0%	8%	6%	7%	11%
Is niet uitgevoerd	0%	6%	16%	9%	0%	33%	15%	11%	14%	10%
Weet niet	0%	12%	12%	12%	0%	22%	38%	0%	12%	12%

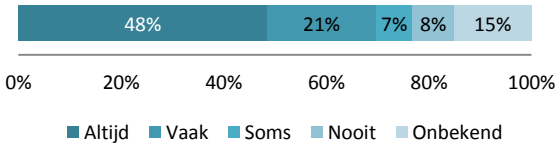
[51] *Deze vraag is niet in 2012 en 2014 voorgelegd. De uitkomsten zijn dan ook niet vergelijkbaar.*

9.5 Registratie integriteitsschendingen

Acht procent organisaties registreert melding van integriteitsschendingen niet

In bijna de helft van de organisaties in het openbaar bestuur worden meldingen van integriteitsschendingen altijd geregistreerd. Drie op de tien doen dit niet in alle gevallen en bij acht procent gebeurt het niet. Voor vijftien procent van de secretarissen is het niet bekend wat de organisatie doet.

Figuur 9.9
Frequentie registratie meldingen integriteitsschendingen door de organisatie



Werkelijk aantal integriteitsschendingen niet goed uit registraties af te leiden

2016
28
procent van de organisaties registreerde in 2015 een of meer integriteitsschendingen

Bijna drie op de tien organisaties in het openbaar bestuur hebben in het afgelopen jaar een of meerdere integriteitsschendingen geregistreerd. Hierbij valt op dat ongeveer vier op de tien organisaties niet kunnen aangeven of bepaalde schendingen al dan niet hebben plaatsgevonden. De geënquêteerde organisaties beschouwen – zo blijkt uit de registratie - ongewenst gedrag (zoals discriminatie, seksuele intimidatie en verbale of fysieke agressie) als een schending van de integriteit. .

Tabel 9.19

Geregistreerde integriteitsschendingen (n=221)

	1 OF MEER	GEEN	ONBEKEND
Ongewenst gedrag	17%	43%	40%
Misbruik bedrijfsmiddelen en overtreding interne regels	14%	45%	41%
Lekken en misbruik informatie	11%	48%	41%
Misdragingen in privésfeer	10%	48%	43%
Misbruik positie en belangverstrengeling	9%	49%	42%
Financiële schendingen	7%	53%	40%
Misbruik bevoegdheden	5%	53%	41%
Misstanden volgens de klokkenluidersregeling	2%	58%	39%
Misbruik geweldsbevoegdheden	1%	57%	41%

Verdieping: meldingsdiscipline verschilt en lang niet altijd duidelijk wat gemeld moet worden

Het verdiepend onderzoek bevestigt dat bij de meeste portefeuillehouders het beeld bestaat dat lang niet alle incidenten worden gemeld. Maar welk deel buiten beeld blijft valt niet goed in te schatten. Wel bestaat consensus over het feit dat toegenomen aandacht voor het onderwerp tot meer meldingen leidt. *"We hebben geen richtlijnen [voor het melden van incidenten]. Er zijn dan ook enorme verschillen. Bij ons werd op [locatie X] een integriteitsfunctionaris aangesteld. Het aantal meldingen steeg tot 70 per jaar, 50 daarvan werden door de integriteits-functionaris gedaan op basis van eigen observaties. Van het veel grotere [locatie y] kregen we in datzelfde jaar 5 meldingen. Dat verschil valt niet te verklaren door het incidentieniveau."*

Probleem blijft echter dat het vaak aan een heldere definitie ontbreekt van wat verstaan moet worden onder integriteitsbreuken en – in het verlengde daarvan – geen richtlijnen aanwezig zijn voor welke incidenten wel en welke niet gemeld hoeven te worden. Het aantal geregistreerde meldingen zegt zodoende vaak weinig over het feitelijke incidentieniveau van de betreffende organisatie. Voor de beleidsmakers is die situatie vervelend omdat niet eenvoudig kan worden vastgesteld of het gevoerde integriteitsbeleid werkt of niet.

Doen van onderzoek en onvoorwaardelijk strafontslag meest genoemde vormen van opvolging
Geregistreerde meldingen leiden slechts in een beperkt deel van de gevallen tot een vervolgactie. Een op de zes keer komt er een onderzoek en één op de zeven meldingen leidt tot een strafontslag. Overige disciplinaire maatregelen en aangiften zijn in een tiende van de gevallen aan de orde.

Tabel 9.20

Opvolging geregistreerde integriteitsschendingen(n=221)

	1 OF MEER	GEEN	ONBEKEND
Onderzoeken	17%	43%	40%
Onvoorwaardelijke strafontslagen	14%	45%	41%
Overige disciplinaire maatregelen	11%	48%	41%
Aangiften	10%	48%	43%

9.6 Samenvatting

Bijna alle ambtelijke organisaties hebben een integriteitsbeleid (96 procent), bij de helft is deze in 2015 of 2016 geactualiseerd. Driekwart zegt ook concrete doelstellingen te geformuleerd (dit was in 2012 nog 69 procent). In ruim de helft van de organisaties is recent (afgelopen twee jaar) nog de werking van het integriteitsbeleid geëvalueerd. Voor een kwart is het langer geleden. Bij een vergelijking van de vorm en inhoud van het beleid blijkt dat er naast een gemeenschappelijke basis veel variatie bestaat in de gehanteerde gedragscodes. Uit de interviews met beleidsverantwoordelijken blijkt dat de doelstelling in de beleidsplannen maar zelden SMART geformuleerd zijn.

De meeste organisaties in het openbaar bestuur beschikken over een ambtelijke en bestuurlijke gedragscode aanwezig (respectievelijk 99 en 86 procent). Deze gedragscodes verschillen sterk per organisatie, door de keuze in welke en hoeveel normen zijn opgenomen, wat er wel en niet geaccepteerd wordt binnen de normen en de toonzetting. Het onderwerp sociale media krijgt steeds meer een plek in het integriteitsbeleid, voornamelijk in de vorm van richtlijnen.

Vrijwel alle organisaties (96 procent voor ambtelijke organisatie, 97 procent voor bestuurders) geven aan een regeling voor melding van nevenfuncties te hebben. Gevraagd naar een centraal overzicht zegt ruim zeven op de tien organisaties daarover te beschikken.

Er lijkt binnen de organisaties een verschuiving voor de aandacht voor integriteit plaats te vinden. Er is meer aandacht voor de eed/belofte en training van bestuurders. Ook worden de gedragscode en handreikingen meer verspreid dan in 2012. Bij het aannemen van personeel is de mate waarin diploma's worden gecontroleerd toegenomen, evenals de integriteitstoets bij bestuurders. Zeven op de tien organisaties besteedt altijd aandacht aan integriteit in een introductiecursus voor nieuwe medewerkers, dit is onveranderd.

Ook het aantal organisaties dat functies heeft aangewezen waar een VOG gevraagd kan worden is stabiel (77 procent), evenals functiescheiding (76 procent), vermijden solistische functie-uitoefening (37 procent, was in 2012 40 procent) en functieroulatie (8 procent). In de functionerings- en beoordelingsgesprekken, werkoverleggen en exitgesprekken komt het onderwerp integriteit in iets mindere mate aan de orden in vergelijking met 2012.

De secretarissen konden in de enquête aangeven welke processen volgens hen het meest kwetsbaar zijn voor aantasting van integriteit. Dit zijn met name de inkoop- en aanbestedingsfase, gevolgd door beveiliging van vertrouwelijke informatie, vergunningverlening en handhaving van regels of voorschriften. Bijna de helft van de organisaties registreert altijd meldingen van integriteitsschendingen, 18 procent doet dit nooit en 15 procent van de secretarissen weet niet of meldingen worden geregistreerd.

10

HOOFDSTUK

Integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan

10. Integriteitsbeleid volksvertegenwoordigend orgaan

Dit hoofdstuk gaat in op het integriteitsbeleid gericht op de leden van volksvertegenwoordigende organen: gemeenteraadsleden, leden Provinciale Staten en leden van het algemeen bestuur van waterschappen. De uitkomsten zijn afkomstig uit een enquête onder de griffiers uit de sectoren gemeenten en waterschappen.

10.1 Borging van het beleid

Vrijwel alle gemeenten en provincies hebben gedragscode integriteit volksvertegenwoordigers

Nagenoeg alle organisaties beschikken over een gedragscode voor de raad of provinciale staten. Bij een derde van de gemeenten en de helft van de provincies is deze actueel (in 2015 of 2016 geactualiseerd). Voor respectievelijk 22 procent en 33 procent is dit twee tot drie jaar geleden.

In gedragscode opgenomen:

- Afspraken over aannemen van uitnodigingen voor buitenlandse reizen (90 procent, dit was in 2012 86 procent)
- Afspraken over gebruik van fractievergoeding en doen van declaraties (81 procent, dit was in 2012 80 procent

Tabel 10.1

Actualisatie gedragscode volksvertegenwoordigers (n=209)

	GEMEENTEN (N=203)		PROVINCIES (N=6)	
	'12	'16	'12	'16
Dit jaar of vorig jaar	34%	34%	43%	50%
2-3 jaar geleden	9%	22%	14%	33%
Langer geleden	45%	41%	29%	17%
Niet aanwezig	2%	0%	0%	0%
Weet niet	9%	2%	14%	0%

procent van de gemeenteraden en provinciale staten delen de gedragscode met bestuurders. De rest (40 procent) geeft aan dat de volksvertegenwoordigers een eigen gedragscode hebben. Dit was in 2012 nog 29 procent

Verdieping: Gedragscodes politieke ambtsdragers

Voor de gemeenten, provincies en waterschappen is in het verdiepende onderzoek gekeken naar de gedragscodes voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. De verschillen ten aanzien van de codes tussen de organisaties zijn echter veel minder groot dan tussen de codes voor ambtenaren. In de meeste gevallen zijn ze zeer beknopt en volgen ze het stramien van de Modelaanpak Basisnormen Integriteit Openbaar Bestuur. Dat wil zeggen dat in alle codes de volgende onderwerpen aan bod worden gesteld:

- Kernwaarden van bestuurders (vaak genoemd: dienstbaarheid, functionaliteit, onafhankelijkheid, openheid, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid)
- Nevenwerkzaamheden
- Financiële belangen
- Maatregelen gericht op informatiebescherming
- Relatiegeschenken

Verder zijn er tal van vorbeelden van aanvullenden bepalingen:

- Een bepaling dat oud-politieke ambtsdragers het eerste jaar (of de eerste twee jaar) na de beëindiging van hun ambtstermijn uitgesloten zijn van het tegen beloning verrichten van werkzaamheden voor het bestuursorgaan waarvoor zij het politieke ambt vervulden.
- Om belangenverstrengeling tegen te gaan een bepaling dat de bestuurder bij besluitvorming over een onderwerp waarin zijn belang in het geding kan zijn hij/zij aan moet geven in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat.
- Expliciete aandacht voor persoonlijke relaties. De gedragscode voor bestuurders in een waterschap vermeldt bijvoorbeeld: "*Een politiek ambtsdrager die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan het waterschap, onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht.*"
- *Extra* bepalingen op het terrein van meningsuiting. In een gemeente wordt vermeld: "*Een bestuurder onthoudt zich van beledigingen, laster, leugens en andere persoonlijk grievende uitspraken in woord en geschrift. Een bestuurder tast de persoonlijke integriteit van een andere bestuurder niet aan zonder een gedegen onderbouwing. Een bestuurder tast de persoonlijke integriteit van een medewerker uit de ambtelijke organisatie niet aan zonder een gedegen onderbouwing, maar respecteert zijn positie.*"
- Het normeren van het het gebruik van de creditcards, voorzieningen (waaronder auto met chauffeur) en het maken van buitenlandse reizen.

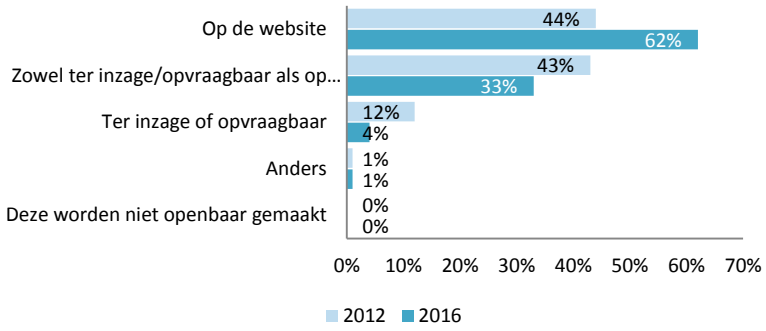
10.2 Regels en procedures

Nevenactiviteiten online

Alle organisaties maken nevenactiviteiten van raadsleden en statenleden openbaar. Bij de wijze waarop dat gebeurt is een duidelijke verschuiving zichtbaar naar online publicatie. In 2012 was 87 procent (ook) online, dit is gestegen naar 95 procent. De combinatie met online en opvraagbaar is ook afgenomen.

Figuur 10.1

Wijze van openbaar maken nevenfuncties (n=209)



Meer aandacht voor bespreken integriteitsrisico's voor aantreding

Bij 43 procent van de gemeenten en 33 procent bij de provincies bestaan er afspraken over het bespreken van integriteitsrisico's en het beperken hiervan voordat raadsleden of statenleden aantreden in de vorm van een integriteitstoets. Het aantal organisaties dat een integriteitstoets uitvoert is aanzienlijk toegenomen.

Tabel 10.2

Afspraken/regels expliciet bespreken integriteitsrisico's en beperken hiervan voor aantreding raadsleden/statenleden (n=209)

	GEMEENTE(N=203)		PROVINCIE(N=6)	
	'12	'16	'12	'16
Door middel van integriteitstoets	16%	43%	43%	33%
Op andere wijze	48%	41%	57%	67%
Is geen onderwerp	25%	10%	0%	0%
Weet niet	11%	6%	0%	0%

10.3 Aandacht voor integriteit

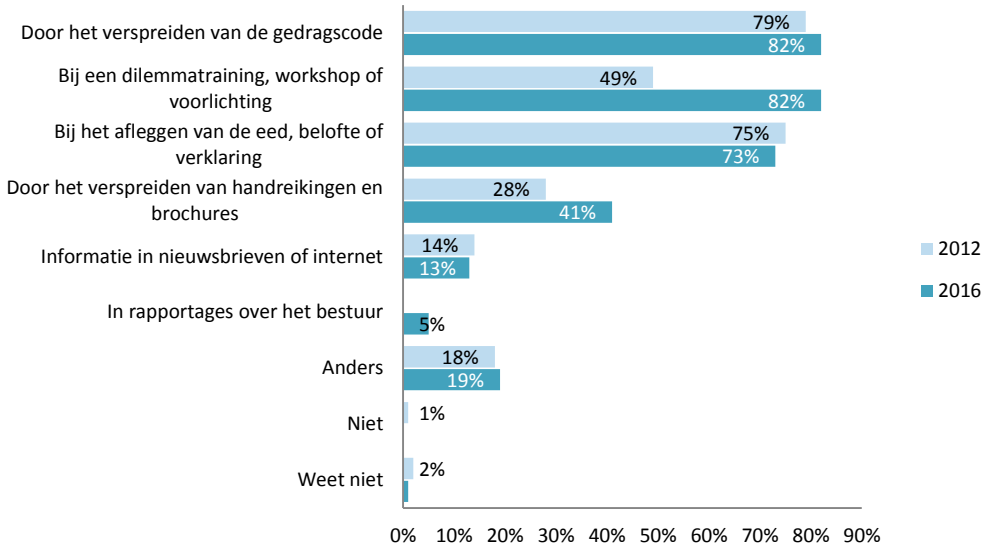
Steeds meer organisaties zetten (dilemma)training in voor aandacht integriteit

Bij acht op de tien organisaties wordt bij raadsleden en statenleden door het verspreiden van de gedragscode en bij een dilemmatraining, workshop of voorlichting aandacht besteed aan het onderwerp integriteit. Driekwart verwerkt het onderwerp in de eed of belofte. Er is een toename zichtbaar van trainingen en handreiking/brochures over integriteit.

procent van de griffiers geeft aan dat integriteit een terugkerend thema is onder raadsleden en statenleden. Dit was in 2012 nog 64 procent

Figuur 10.2

Wijze waarop integriteit onder de aandacht komt bij raadsleden, statenleden (meerdere antwoorden mogelijk) (n=209)



Inzet trainingen neemt toe

Het aantal organisaties dat trainingen organiseert op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording bij gemeenten is flink toegenomen van 69 naar 91 procent. De meeste trainingen zijn in de afgelopen twee jaar aan de orde geweest.

Tabel 10.3

Training, workshop of voorlichtingen voor volksvertegenwoordigers georganiseerd op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording (n=209)

	GEMEENTE (N=203)		PROVINCIE (N=6)	
	'12	'16	'12	'16
Dit jaar of vorig jaar	59%	58%	59%	83%
2-3 jaar geleden	6%	29%	0%	0%
Langer geleden	4%	3%	0%	0%
Er zijn geen trainingen georganiseerd	28%	6%	43%	17%
Weet niet	3%	3%	0%	0%

10.4 Handhaving

Meer griffiers worden om advies integriteitskwesties gevraagd

De rol van de griffiers op het gebied van integriteit lijkt groter te worden. Zo geeft 81 procent van de griffiers aan dat ze regelmatig om advies worden gevraagd. Dit was in 2012 nog 68 procent. Ook geeft ruim negen op de tien ongevraagd advies als ze gedrag zien bij volksvertegenwoordigers dat mogelijk niet gepast is. Een kwart vindt het wel lastig om hen aan te spreken op gedrag. Een groot deel voelt zich gesteund door de dagelijkse voorzitter.

Tabel 10.4

Rol van de griffier (n=209)

	GEMEENTE (N=203)	PROVINCIE (N=6)
Volksvertegenwoordigers vragen griffier regelmatig om advies inzake integriteitsvragen	81%	67%
Griffier geeft ongevraagd advies bij zien ongewenst gedrag volksvertegenwoordigers	95%	100%
Als griffier lastige positie om volksvertegenwoordigers aan te spreken op gedrag	27%	-
Als griffier voldoende gesteund door voorzitters dagelijks bestuur inzake integriteit(sbeleid)	90%	83%

Voorzitter meest geschikt aanspreken volksvertegenwoordigers, rol griffiers wordt wel groter

Griffiers achten de positie van de voorzitters van het dagelijks bestuur (burgemeester en Commissaris van de Koning) het meeste geschikt om raadsleden en statenleden aan te spreken. Formeel gezien (95 procent) nog meer dan in de praktijk (75 procent). In de praktijk ligt er ook een rol weggelegd voor de griffier, die ook iets toeneemt ten opzichte van 2012. De plaatsvervangend voorzitter is met betrekking tot dit onderwerp nauwelijks van belang.

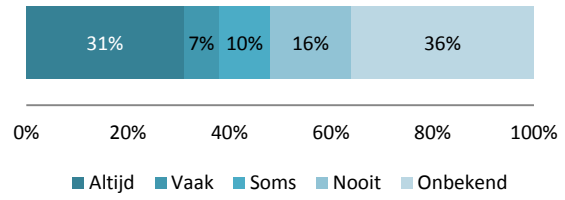
Tabel 10.5

Functionaris die meest geschikt is om volksvertegenwoordigers aan te spreken (n=209)

	VOORZITTER		PLAATSVERVANGD VOORZITTER		GRIFFIER	
	'12	'16	'12	'16	'12	'16
In praktijk geschikt om volksvertegenwoordigers aan te spreken						
Meest geschikt	81%	75%	2%	2%	20%	23%
Minder geschikt	17%	22%	13%	9%	69%	70%
Minst geschikt	2%	3%	85%	90%	11%	7%
Formeel geschikt om volksvertegenwoordigers aan te spreken						
Meest geschikt	91%	95%	3%	2%	10%	2%
Minder geschikt	6%	2%	36%	31%	54%	67%
Minst geschikt	3%	2%	61%	68%	36%	30%

10.5 Registratie integriteitsschendingen

Figuur 10.3
Frequentie registratie meldingen integriteitsschendingen volksvertegenwoordigers door de organisatie (n=209)



Zestien procent van de organisaties registreert integriteitsschendingen nooit en meer dan een derde weet niet of er wordt geregistreerd

Bijna een derde van de organisaties registreert altijd meldingen van integriteitsschendingen door volksvertegenwoordigers. Zestien procent doet dit nooit. Opvallend groot is de groep griffiers die niet weet of meldingen worden geregistreerd.

Integriteitsschendingen met name te maken met misbruik positie en lekken van informatie

Bij de integriteitsschendingen die wel zijn geregistreerd gaat het met name om misbruik van positie en lekken en misbruik van informatie. Verder komen misdragingen in de privésfeer, ongewenst gedrag en financiële schendingen voor.

Tabel 10.6
Geregistreerde integriteitsschendingen (n=209)

	1 OF MEER	GEEN	ONBEKEND
misbruik positie	8%	34%	59%
lekken en misbruik van info	8%	34%	58%
misdragingen in privésfeer	2%	35%	63%
ongewenst gedrag	2%	37%	61%
financiële schendingen	1%	40%	16%
misbruik bevoegdheden	0%	41%	59%
misbruik geweldsbevoegdheden	0%	41%	60%
misbruik bedrijfsmiddelen	0%	41%	59%

Het vaakst werden onderzoeken uitgevoerd als maatregel gevolgd door aangifte en onvoorwaardelijke strafontslagen.

Tabel 10.7
Opvolging geregistreerde integriteitsschendingen (n=209)

	1 OF MEER	GEEN	ONBEKEND
aantal onderzoeken	9%	31%	61%
aantal onvoorwaardelijke strafontslagen	3%	38%	59%
aantal overige disciplinaire maatregelen	0%	38%	62%
aantal aangiften	3%	35%	61%

10.6 Samenvatting

Vrijwel alle gemeenten en provincies (98 procent en 100%) hebben een gedragscode voor volksvertegenwoordigers, waarvan 34 en 50 procent in 2015 of 2016 is geactualiseerd. Zestig procent van de gemeenteraden en provinciale staten delen de gedragscode met bestuurders. De rest (40 procent) geeft aan dat de volksvertegenwoordigers een eigen gedragscode hebben. Dit is toegenomen ten opzichte van 2012.

Alle organisaties maken nevenactiviteiten van volksvertegenwoordigers van gemeenten en provincies openbaar. Bij de wijze waarop dat gebeurt is een duidelijke verschuiving zichtbaar naar online publicatie.

Ook bij volksvertegenwoordigers lijkt de aandacht voor integriteit toe te nemen.

- In totaal 87 procent van de griffiers geeft aan dat integriteit een terugkerend thema is onder raadsleden en statenleden. Dit was in 2012 nog 64 procent.
- Dilemmatrainingen of workshops nemen toe (van 49 naar82 procent).
- Het deel van de organisaties dat een integriteitstoets uitvoert is aanzienlijk toegenomen.

Bijna een derde van de organisaties registreert altijd meldingen van integriteitsschendingen door volksvertegenwoordigers. Zestien procent doet dit nooit en 36 procent van de griffiers weet niet of meldingen worden geregistreerd. Bij de integriteitsschendingen die zijn geregistreerd gaat het vooral om misbruik van positie en lekken en misbruik van informatie.

11

HOOFDSTUK

Succes- en faalfactoren voor beleid

11. Succes- en faalfactoren voor beleid

Wat maakt nu dat integriteitsbeleid effectief is? Deze vraag werd tijdens het verdiepende onderzoek voorgelegd aan vertegenwoordigers van 24 organisaties binnen het openbaar bestuur. Waarbij effectiviteit werd uitgelegd als de mate waarin het beleid daadwerkelijk op de werkvloer leidt tot meer integer gedrag en het voorkomen van integriteitsschendingen. Hoewel tussen de antwoorden verschillen bestonden waren er overduidelijk enkele sterke overeenkomsten. De belangrijkste factoren die door vrijwel alle respondenten werden aangemerkt als bepalend voor succes integriteitsbeleid worden eerst besproken. Vervolgens wordt ingegaan op factoren die succesvol integriteitsbeleid belemmeren.

11.1 Succesfactoren

Levend houden van het onderwerp

Op de vraag aan de geïnterviewde beleidsverantwoordelijken wat de bepalende factoren zijn voor succesvol integriteitsbeleid is een terugkerend antwoord 'het levend houden' van het onderwerp. Het vaststellen van formeel beleid wordt gezien als een noodzakelijke randvoorwaarde maar zonder dat het beleid actief uitgedragen wordt heeft het weinig betekenis.

Over hoe het onderwerp uitgedragen moet worden lopen de meningen uiteen. Volgens sommigen gaat het om de actualisering en het vindbaar maken voor de medewerkers van de beleidsdocumenten. De meesten benadrukken echter dat het er vooral op aankomt dat de dialoog aangegaan wordt over het onderwerp. Zowel op managementniveau als op de werkvloer als bij bestuurders.

Voor het aangaan van de dialoog worden verschillende werkvormen genoemd met als gemeenschappelijke deler het bespreken van dilemma's. Essentieel daarbij is dat integriteit niet vanuit de regels en het beleid wordt uitgelegd maar dat wordt aangesloten bij concrete thema's die spelen in het dagelijkse werk van de direct betrokkenen. Ook online leermodules, themadagen en groepssessies worden genoemd als effectieve middelen om het thema levend te houden.

In de praktijk blijkt echter dat van nature de aandacht voor dit onderwerp snel verzwakt. Zeker in organisaties waar relatief weinig gebeurt of waarvan de beleidsverantwoordelijken weinig meldingen krijgen blijkt het moeilijk de aandacht voor het onderwerp vast te houden. In dat kader wordt ook gewaarschuwd voor te veel aandacht voor het onderwerp wat tot negatieve associaties bij integriteit kan leiden.

Veilige gespreksomgeving

In het verlengde van de vorige succes factor wordt een veilige gespreksomgeving aangehaald. Reden hiervoor is dat integriteitskwesties voortdurend besproken moet worden. Of zoals in een gedragscode van een van de geïnterviewde organisaties te lezen valt:
"Deze gedragscode stimuleert je om na te denken over waarom je dingen doet en om zaken te durven bespreken. En, bij [ons] sta je er niet alleen voor. Praat daarom met je collega, met je leidinggevende en in het teamoverleg over je dilemma's. Dit bevordert integer werken. Niet alleen van jezelf, maar van je hele team."

Dat bespreken van dilemma's kan echter alleen op een zinvolle manier wanneer medewerkers zich ook kwetsbaar kunnen opstellen. Alleen dan is het tenslotte mogelijk om ook fouten toe te geven en daarvan te leren. Het bevorderen van een veilige gespreksomgeving is niet eenvoudig. Soms blijkt de instroom van nieuwe (vrouwelijke) medewerkers een effectieve methode om de veiligheid van de gespreksomgeving te vergroten.

Commitment van de top van de organisatie
Een veel genoemde succesfactor betreft commitment vanuit de top (zowel ambtelijk als politiek). Alleen wanneer de hoogste leiding de noodzaak van integriteit onderkent en voor het beleid de nodige middelen en ambtelijke capaciteit vrijmaakt valt tenslotte pas echt te investeren op het onderwerp. Het ontbreken van dergelijk commitment werkt omgekeerd belemmerend. Bij sommige organisaties is duidelijk sprake van een 'moetje'. Dat wil zeggen er is wel het nodige op papier gezet, maar het beleid is statisch, er is nauwelijks toezicht op de risico's en de bestuurlijke interesse voor het onderwerp ontbreekt grotendeels. Laat staan dat jaarlijks teruggeblikt wordt op het aantal schendingen en trends. In andere gevallen wordt vanuit de leiding integriteit juist gezien als kenmerk van het primaire proces en wordt met de inzet van een breed scala aan instrumenten het onderwerp levend gemaakt.

In één adem met commitment wordt ook het hebben van een visie genoemd. Integriteit blijkt namelijk een rekbaar begrip dat nadere inkadering behoeft. Alleen dan ontstaat een helder toetsingskader waarlangs het nader uit te werken beleid gelegd kan worden. Het daarentegen niet hebben van een visie werkt complicerend: *"Ons beleid is redelijk versnipperd. We hebben geen helder zicht op wat er speelt. Er is nog geen vastomlijnd idee bij de directie bij wat moreel leiderschap is. Wat zijn onze waardes? Het ontbreekt daardoor aan een heldere lijn."*

Het belang van commitment van de top en een heldere visie wordt helder geïllustreerd door een rijksdienst waar heel wisselend gedacht wordt over declaraties. Leidinggevenden op middenkader niveau die werknemers aanspreken op in hun ogen oneigenlijk gebruik van vergoedingen krijgen soms wel maar soms ook niet bijval van hun eigen leidinggevenden. Dat leidt er volgens de direct betrokkenen toe dat er in de praktijk heel wisselend wordt gedeclareerd.

Voorbeeldgedrag
Naast commitment en visie wordt vaak ook gewezen op het grote belang van de rol van de direct leidinggevende. En dat gaat volgens de meeste geïnterviewden verder dan uitsluitend het geven van goed voorbeeldgedrag. Een gemeentelijke portefeuillehouder vertelt:
"Sommige leidinggevenden denken dat ze door goed te declareren het juiste voorbeeld geven. Maar dat is beslist onvoldoende. Als leidinggevende moet je proactief het gesprek met de werkvloer aangaan, de werkprocessen onder de loep nemen, de verhalen ophalen."

Vanuit die optiek is integriteit ook niet een op zich zelf staand onderwerp maar een afgeleide van een veilige werkplek. De leidinggevende is ervoor verantwoordelijk dat de medewerker een werkplek heeft waarbinnen de kwetsbaarheden van de processen tot een minimum zijn beperkt en de medewerkers weerbaar zijn. Dat kan wanneer de leidinggevende goed zicht heeft op de integriteitsdilemma's die zich voordoen op de werkvloer.

Daarnaast wordt ook gewezen op het risico dat met voorbeeldgedrag onbedoeld verkeerde signalen kunnen worden afgegeven. Bijvoorbeeld wanneer politieke ambtsdragers expliciet zo min mogelijk declareren. Daarmee wordt (met de beste intenties) de boodschap verkondigd dat declareren eigenlijk niet mag.

11.2 Faalfactoren voor beleid
Net als bij succesfactoren werd binnen de verdiepende fase van het onderzoek een aantal factoren genoemd dat bij verschillende organisaties de effectiviteit van integriteitsbeleid nadelig beïnvloedde. In de eerste plaats waren dit natuurlijk het ontbreken van de bovengenoemde succesfactoren. Dat wil zeggen dat wanneer beleid niet levend wordt gehouden door permanent te investeren in het gaande houden van dialoog het beleid wegzakt.

Of wanneer het ontbreekt aan bestuurlijke commitment de effectiviteit van het beleid onder druk komt te staan. Daarnaast werden echter ook twee aanvullende factoren benoemd.

Organisatiecultuur

Gedeelde waarden en normen maken een wezenlijk aspect uit van de organisatiecultuur. In sommige organisaties zouden waarden en normen dominant zijn die niet (meer) overeenstemmen met wat in de maatschappij als acceptabel/integer wordt aangemerkt. In dat kader is het van belang op te merken dat ten aanzien van het denken over integriteit in de afgelopen decennia een paradigma verschuiving heeft opgetreden. Werd vroeger het onderwerp primair (negatief) uitgelegd als een samenhangend geheel van ver- en gebodsbepalingen, zo wordt thans integriteit gezien als het richten van een innerlijk kompas. Daarbij is niet langer de vraag relevant of wat gedaan wordt wettelijk toegestaan is, maar moet de vraag worden beantwoord of wat gedaan wordt toelaatbaar is binnen de context van de functie en de geest van de toepasselijke regelgeving. De beleidsinspanningen zijn daarom steeds meer - naast het stellen van regels (gedragscode) – gericht op het stimuleren van het eigen oordeelsvermogen door middel van het stimuleren van de dialoog. (zie hiervoor onder succesfactoren). En dat blijkt niet eenvoudig. Soms hangt dat samen met het competentieprofiel van de medewerkers. Met name bij de toezichthoudende functies wordt een zekere mate van masculiene geaardheid nodig geacht voor een goede uitoefening van de taken. Tegelijkertijd kan juist die geaardheid weer een belemmering vormen voor het zich kwetsbaar op kunnen stellen in een gesprek.

Het veranderen van oude gedragsnormen wordt soms ook belemmerd door direct financieel nadeel. Tijdens het onderzoek werd een voorbeeld aangehaald van medewerkers die al jaren lang structureel (te) veel declareren voor zaken als lunch- of reiskosten. De landelijke regeling voor de rechtspositie van de rijksambtenaar waarop de medewerkers zich beroepen gaat echter uit van standplaats Den Haag. Omdat bij deze medewerkers permanent sprake is van verblijf buiten de standplaats omdat zij in de buitendienst werkzaam zijn, wordt met het maximaal declareren van alle wettelijk toegestane kosten een flinke verhoging van het netto salaris verkregen. Het gesprek over de vraag of hier sprake is van oneigenlijk gebruik van de regeling blijkt echter zeer moeizaam te voeren.

Cultuurverandering kan bevorderd worden door de instroom van nieuwe medewerkers. Binnen een rijksorganisatie wordt verteld dat de toename van het aandeel vrouwen in die specifieke organisatie heeft bijgedragen aan een veiligere gespreksomgeving. In lijn daarmee wordt verteld dat het vaak de oude garde is die het zwaarst hangt aan verworven rechten. Een geïnterviewde zegt in dat kader: "we hebben een personeelsstop en moeten het doen met het zittende personeel. Dat is geen eenvoudige opgave."

Reorganisaties

Reorganisaties werden ook als een belemmerende factor genoemd. Dergelijke veranderingen zorgen voor verlies van focus omdat andere zaken voorrang krijgen. Integriteitsbeleid loopt onder die omstandigheden het risico een sluitpost te worden, die uitstel kan dulden. Vanuit één organisatie wordt gemeld dat als de baanzekerheid onder druk komt te staan integriteit zelfs de kans loopt strategisch ingezet te worden. Bijvoorbeeld om collega's zwart te maken zodat de eigen positie verbetert of – op een hoger organisatieniveau – door het niet melden van incidenten zodat er zo min mogelijk aanleiding gegeven wordt voor het saneren van de betreffende afdeling.

Daarnaast kunnen reorganisaties ertoe leiden – wanneer deze betrekking hebben op het samenvoegen of splitsen van afdelingen – dat cijfers over het aantal incidenten niet meer met voorgaande jaren vergeleken kunnen worden. Als gevolg daarvan kan monitoring op beleid niet goed worden gedaan waardoor bijsturing van beleid belemmerd wordt.

1

BIJLAGE

Onderzoeksverantwoording

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Doelgroepen van het onderzoek

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt in de volgende doelgroepen:

- overheidsmedewerkers (rijk, gemeenten, provincies, waterschappen)
- politieke ambtsdragers (gemeenten, provincies, waterschappen)
- griffiers (provinciegriffiers, gemeentegriffiers)
- secretarissen (provinciesecretarissen, gemeentesecretarissen, secretarissen-generaal/directeuren van uitvoeringsorganisaties en secretarissen-directeur).

Vragenlijsten

Voor elke doelgroep is er een aparte vragenlijst opgesteld. De basis voor de vragenlijsten vormden de vragenlijsten van de monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur en de monitor Integriteit Openbaar Bestuur. De kernvragen van het onderzoek zijn op dezelfde manier aan de orde gesteld, waardoor een goede vergelijking met de voorgaande metingen zoveel mogelijk is gewaarborgd. In overleg met de begeleidingscommissie zijn de vragenlijsten op onderdelen aangepast. Minder relevante of overbodige vragen zijn geschrapt en in enkele gevallen is de formulering van de vraagtekst aangepast.

Hieronder wordt per doelgroep beschreven hoe de dataverzameling is uitgevoerd en wat de uiteindelijke respons is.

Overheidsmedewerkers

Methode van onderzoek en respons

De vragenlijst voor de overheidsmedewerkers is uitgezet onder de panelleden van het Flitspanel. Dit is een internetpanel waarmee periodiek peilingen worden gedaan naar de mening van overheidsmedewerkers over uiteenlopende onderwerpen. Het panel is opgezet op initiatief van het ministerie van BZK. Na twee weken ontvingen degenen die nog niet hadden deelgenomen aan het onderzoek een herinneringsmail. In totaal hebben 2.756 medewerkers de vragenlijst volledig ingevuld, dit betekent een respons van 34 procent De respons per bestuurslaag is voldoende groot om betrouwbare uitspraken over te doen.

Tabel 1

Respons onder overheidsmedewerkers

	Benaderd	ingevuld	respons	Respons 2014 Monitor Agressie en geweld	Respons 2012 Monitor Agressie en geweld	Respons 2012 Monitor integriteit
Rijk	3.429	1.184	34%	29%	45%	44%
Gemeente	3.037	1.052	35%	29%	48%	39%
Provincie	865	278	32%	21%	12%	42%
Waterschap	661	242	37%	31%	15%	43%
Totaal	7.992	2.756	34%	28%	39%	41%

Verhoudingen bestuurslaag in de respons en de populatie

Het blijkt dat overheidsmedewerkers werkzaam bij gemeenten iets ondervertegenwoordigd zijn in de respons. Bij de provincies en waterschappen is sprake van een lichte oververtegenwoordiging. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep overheidsmedewerkers, is er een weging toegepast naar bestuurslaag en geslacht.

Tabel 2

Verdeling in bestuurslaag in respons en populatie

	verdeling respons	verdeling populatie	wegingsfactoren
Rijk (man)	33%	23%	0,7
Rijk (vrouw)	10%	18%	1,7
Gemeente (man)	24%	27%	1,1
Gemeente (vrouw)	14%	25%	1,8
Provincie (man)	7%	2%	0,3
Provincie (vrouw)	3%	2%	0,5
Waterschap (man)	7%	3%	0,4
Waterschap (vrouw)	2%	1%	0,6
Totaal	100%	100%	

Opvallend is dat sinds 2012 het percentage overheidsmedewerkers met burgercontacten in de respons daalt (bij alle bestuurslagen). In 2012 had 77 procent van de respondenten dagelijks contacten met burgers, dat is afgenomen tot 52 procent. De verhoudingen in de populatie zijn onbekend.

Tabel 3

Verdeling in bestuurslaag in respons en populatie

	% met burgercontact 2012	% met burgercontact 2014	% met burgercontact 2016
Rijk	68%	53%	43%
Gemeente	84%	69%	65%
Provincie	75%	55%	50%
Waterschap	76%	57%	49%
Totaal	77%	60%	52%

Non-respons analyse

De overheidsmedewerkers die niet hebben gereageerd op de uitnodiging om de vragenlijst in te vullen, hebben na afloop van het veldwerk nog een e-mail ontvangen met het verzoek om twee vragen in te vullen, waaronder de hoofdvraag 'Heeft u zelf of uw familie/vrienden de afgelopen twaalf maanden uit hoofde van uw functie te maken gehad met onderstaande vormen van agressie en geweld door burgers?'. In totaal hebben 633 overheidsmedewerkers deelgenomen aan het non-responsonderzoek (12%). Uit dit non-respons onderzoek blijkt dat het slachtofferschap in de non-respons en respons niet van elkaar afwijken wat betreft het voorkomen van deze verschijnselen. De gerealiseerde respons is met andere woorden in hoge mate representatief voor alle overheidsmedewerkers in Nederland.

Politieke ambtsdragers

Methode van onderzoek en respons

De online vragenlijst voor de politieke ambtsdragers is per bestuurslaag op een andere wijze uitgezet.

Gemeente: De uitnodigingsmail voor de burgemeesters, wethouders en raadsleden is via de griffiers verstuurd, met het verzoek om deze uit te zetten onder de politieke ambtsdragers. BMC heeft de beschikking over deze e-mailadressen. De vragenlijst begon met enkele vragen voor de Staat van het Bestuur. Er zijn twee herinneringsmails verstuurd aan degenen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld.

Waterschap: Het ministerie van BZK heeft eerst een aankondigingsbrief gestuurd naar de secretarissen-directeuren gestuurd. Vervolgens stuurde I&O Research een mail naar dezelfde secretarissen-directeuren met het verzoek een uitnodigingsmail door te sturen naar de dijkgraaf, leden van het dagelijks bestuur en van het algemeen bestuur. De Unie van Waterschappen heeft de emailadressen van de secretarissen-directeuren aangeleverd.

Provincie: Stichting Decentraalbestuur.nl faciliteerde de inventarisatie onder de politieke ambtsdragers van de provincie. Zij heeft voorafgaand aan het onderzoek met de griffies en bestuurssecretariaten van de provincies afgestemd dat zij het onderzoek eerst introduceren bij de statenleden en GS-leden. Vervolgens mailden Decentraalbestuur.nl een persoonlijke uitnodigingsmail aan de statenleden en GS-leden. Er zijn nog drie herinneringsmails gestuurd aan degenen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld. In de vragenlijst waren ook vragen meegenomen voor de Staat van het Bestuur.

In totaal zijn ruim tienduizend politieke ambtsdragers bij gemeenten benaderd en hebben er 4.014 deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 37 procent. Bij de provincies hebben 248 van de 641 deelnemers de vragenlijst ingevuld (39 procent). Bij de waterschappen ligt de respons op 140 (21 procent).

Tabel 4

Respons onder politieke ambtsdragers

	Benaderd	ingevuld	respons	Respons 2014 Monitor Agressie en geweld	Respons 2012 Monitor Agressie en geweld	Respons 2012 Monitor integriteit
Gemeente (totaal)	*10.770*	*4.014*	*37%*	*28%*	*29%*	*36%*
Burgemeester	390	154	39%	52%	48%	49%
Wethouder	1.449	615	42%	42%	41%	37%
Raadslid	8.931	3.245	36%	24%	25%	34%
Provincie (totaal)	*641*	*248*	*39%*	*23%*	*30%*	*30%*
Commissaris v/d Koning	12	6	50%	42%	58%	-
Gedeputeerde	60	20	33%	37%	40%	-
Statenlid	569	222	39%	21%	29%	-
Waterschap (totaal)	*670*	*161*	*24%*	*36%*	*31%*	*25%*
Dijkgraaf/watergraaf	22	5	23%	54%	56%	-
Lid Dagelijks/Algemeen bestuur	648	156	24%	35%	30%	-
Totaal	**12.081**	**4.423**	**37%**	**28%**	**28%**	**34%**

Anders dan bij Rijk, provincies en gemeenten (duaal bestel) zijn bij de waterschappen in de regel de leden van het dagelijks bestuur (DB) ook lid van het algemeen bestuur (AB) (monistisch bestuur). De Waterschapswet biedt echter ook ruimte voor duale aspecten: De provincie kan als toezichthouder van de waterschappen de mogelijkheid creëren dat leden van het dagelijks bestuur van buiten het algemeen bestuur worden benoemd. Momenteel is deze mogelijkheid bij één waterschap concreet ingevuld. Er zijn bij de 22 waterschappen momenteel 98 DB-leden. 94 van hen zijn ook lid van het algemeen bestuur. Daarnaast zijn er 528 AB-leden die geen lid van het dagelijks bestuur zijn. Naast de 98 DB-leden, zijn ook de 22 voorzitters lid van het DB.

Weging

Politieke ambtsdragers bij waterschappen zijn iets ondervertegenwoordigd in de respons. De rest van de politieke ambtsdragers zijn evenwichtig verdeeld. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep politieke ambtsdragers, is er een weging toegepast naar bestuurslaag. Ook in 2012 en 2014 is de weging op deze wijze uitgevoerd.

Tabel 5

Verdeling in bestuurslaag in respons en populatie

	verdeling populatie	verdeling respons	wegingsfactoren
Burgemeester	3%	3%	0,9
Wethouder	12%	14%	0,9
Raadslid	74%	74%	1,0
Provincie	5%	6%	0,9
Waterschap	6%	3%	1,5
Totaal	100%	100%	

Griffiers en secretarissen

Methode van onderzoek en respons

De secretarissen en griffiers van de verschillende bestuurslagen hebben een inventarisatievragenlijst ontvangen op hun eigen emailadres. Na enkele weken is een herinneringsmail verstuurd. Voorafgaand aan het onderzoek hebben de griffiers en secretarissen een aankondigingsbrief ontvangen vanuit het ministerie van BZK.

Tabel 6

Respons onder griffiers en secretarissen

	Benaderd	ingevuld	respons	Respons 2014 Monitor Agressie en geweld	Respons 2012 Monitor Agressie en geweld	Respons 2012 Monitor integriteit
Gemeente (totaal)	*780*	*380*	*49%*	*44%*	*45%*	-
Gemeentesecretaris	390	177	45%	43%	36%	34%
Raadsgriffier	390	203	52%	45%	54%	55%
Provincie (totaal)	*24*	*15*	*63%*	*75%*	*71%*	-
Provinciesecretaris	12	9	75%	58%	83%	83%
Statengriffier	12	6	50%	92%	58%	58%
Waterschap						
Secretaris-directeur	*22*	*18*	*82%*	50%	84%	58%
Departement						
Secretaris-generaal[52]	27	17	63%	54%	43%	56%

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.

[52] *En directeuren van uitvoeringsorganisaties.*