Rapport

Monitor Integriteit en Veiligheid 2022

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

i&o research

www.ioresearch.nl

Colofon

Uitgave
I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer
2022/118

Datum
Juni 2022

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Auteurs

Laurens Klein Kranenburg	(I&O Research)
Suzanne Brookman	(I&O Research)
Charlotte van Miltenburg	(I&O Research)
Jaap Bouwmeester	(I&O Research)
Elke Weijkamp	(Bureau BING)
Bart de Jong	(Bureau BING)

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

Samenvatting

Het onderzoek

De Monitor Integriteit en Veiligheid geeft inzicht in de mate waarin politieke ambtsdragers en medewerkers in het openbaar bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en de wijze waarop hier beleidsmatig mee wordt omgegaan. Daarnaast geeft de monitor inzicht in het integriteitsbewustzijn van politieke ambtsdragers en medewerkers en de mate waarin integriteitsregels door hen worden nageleefd. Begin 2022 is een nieuwe meting van de Monitor uitgevoerd.

Het onderzoek richtte zich op decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en het Rijk (ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen) en bestond uit de volgende onderdelen:

- Een **enquête onder decentrale politieke ambtsdragers**, gericht op hun persoonlijke ervaring met agressie en geweld en het integriteitsbewustzijn. In totaal hebben 3.033 politieke ambtsdragers de enquête ingevuld, een respons van 27 procent. Dit is gelijk aan de respons in 2020.
- Een **enquête onder medewerkers** over dezelfde thema's. De enquête is uitgezet in het panel van ICTU. In totaal hebben 1.434 medewerkers de vragenlijst ingevuld, een respons van 41 procent.
- Een **enquête onder secretarissen en griffiers** over het beleid om agressie en geweld te voorkomen en tegen te gaan en de integriteit binnen de organisatie te bevorderen. In totaal is de vragenlijst over het organisatiebeleid ingevuld door 133 gemeenten, 8 provincies en 10 waterschappen, een respons van 40 procent. Daarnaast hebben 29 ministeries, agentschappen en zbo's de vragenlijst ingevuld, een respons van 32 procent.
- In het verlengde van de enquêtes is een **verdiepend onderzoek** uitgevoerd onder 26 overheidsorganisaties verdeeld over verschillende bestuurslagen, van uiteenlopende omvang en verspreid over het land. Dit verdiepende deel van het onderzoek bestond uit een analyse van beleidsdocumenten en interviews met de ambtelijke trekkers van het beleid ten aanzien van integriteit en veiligheid. Er is onder meer gesproken met (gemeente)secretarissen, griffiers, coördinatoren integriteit / weerbaarheid en HR-adviseurs.

Deel 1 – Veiligheid

De belangrijkste bevindingen voor het thema 'agressie en geweld' met betrekking tot **decentrale politieke ambtsdragers** zijn:

- Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken had met agressie of geweld, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 49 procent in 2022. Ook ernstige incidenten nemen in aantal toe. Daarnaast vindt agressie vaker plaats via sociale media.
- Zeven op de tien politieke ambtsdragers bespreken het incident, een lichte toename ten opzichte van 2020.
- De registratie van incidenten is beperkt (11% van de betrokkenen is hier zeker van) en neemt sinds 2014 licht af.
- Het aangiftepercentage daalt: van dertien procent in 2014 naar zeven procent in 2022.

- Bijna de helft (47%) ondervindt nadelige gevolgen van incident. Dit uit zich vooral in een afname van het werkplezier. Het percentage ambtsdragers dat nadelige effecten ervaart, is hoger dan in eerdere jaren (rond de 40 procent).
- Bijna een kwart (23%) van de politieke ambtsdragers die agressie meemaakten, zegt dat zij hun eigen gedrag op sociale media hebben aangepast, bijvoorbeeld door minder berichten te plaatsen of minder op bepaalde platforms te kijken.
- De meerderheid van de betrokkenen heeft geen behoefte aan nazorg en vindt dat organisatie zich voldoende inzet om incidenten te voorkomen.

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot **overheidsmedewerkers** zijn:
- Van de ambtenaren die contact hebben met burgers, heeft 33 procent te maken gehad met een vorm van agressie, bedreiging of intimidatie. Verbale agressie komt het meest voor.
- Bijna acht op de tien medewerkers bespreken het incident met iemand anders. Dit is meestal een collega of de direct leidinggevende. Incidenten die als ernstig zijn ervaren, worden vaker besproken, maar ook minder ernstige incidenten worden door drie op de vier medewerkers met anderen besproken.
- De registratie van incidenten is beperkt: één op de vijf medewerkers (22%) meent met zekerheid te kunnen zeggen dat dit is gedaan.
- Het percentage incidenten waarvan aangifte wordt gedaan, is gedaald van dertien procent in 2016 naar vijf procent in 2022.
- De voornaamste redenen om het incident niet te bespreken zijn: ‘het hoort bij het werk’ (48%) of ‘het is niet ernstig genoeg’ (45%).
- Vier op de tien medewerkers (42%) die te maken hadden met externe agressie of geweld, hebben hiervan nadelige effecten ervaren. In 2016 was dit 37 procent.
- Volgens een derde van de medewerkers komt het weleens voor dat standpunten van collega’s beïnvloed worden door agressie en geweld. Twaalf procent zegt dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de beslissingen van de leidinggevende beïnvloedt. Een bijna even groot percentage (10%) zegt dat het hun eigen beslissingen beïnvloedt.

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot **het beleid gericht op het tegengaan van agressie en geweld** zijn:
- De voorzitters van het dagelijks bestuur zijn doorgaans eindverantwoordelijk voor de aanpak van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. In grote lijnen is de verdeling van verantwoordelijkheden niet veranderd ten opzichte van 2020.
- De verantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van medewerkers ligt volgens betrokken functionarissen in de meeste gevallen bij het hoofd van de ambtelijke organisatie.
- De meeste organisaties beschikken over vastgesteld beleid of een agressieprotocol.
- Er zijn relatief weinig overheden zijn die specifieke regels hebben voor de omgang met agressie op sociale media.
- De helft van de overheidsmedewerkers vindt dat er een duidelijke norm, op basis waarvan zij weten waar de grenzen liggen, aanwezig is.
- Bij het stellen van een duidelijke norm van onacceptabele gedragingen of uitingen wordt doorgaans gekozen voor een zerotolerancebeleid. Bij fysieke agressie is het zerotolerancebeleid helder: bij elke vorm van fysieke agressie is de norm dat er aangifte wordt gedaan. Voor verbale agressie is dit in de praktijk minder goed te handhaven en daarom wordt er doorgaans gekozen voor een pragmatischer aanpak, waarbij de persoonlijke tolerantiegrens van de betrokkene medebepalend is bij het doen van aangifte.

- Organisaties die veel klantcontact hebben, treffen fysieke beveiligingsmaatregelen, zoals beveiligers, camera's, alarmknoppen en beveiligde werkplekken. Sommige organisaties kiezen er – waar dat mogelijk is – bewust voor een vriendelijke en uitnodigende uitstraling van de publieksruimtes, met ontvangst door een gastheer/-vrouw.

Deel 2 – Integriteit

De belangrijkste bevindingen voor het thema 'integriteit' met betrekking tot **decentrale politieke ambtsdragers** zijn:

- Negen op de tien politieke ambtsdragers zijn bekend met gedragscode en de verplichting om nevenfuncties te melden.
- Van de negen vormen van niet-integer gedrag is belangenverstrengeling de meest waargenomen vorm die politieke ambtsdragers (menen te) zien bij hun collega-ambtsdragers, gevolgd door het meestemmen over zaken met persoonlijk belang en het misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie.
- Het niet naleven van (integriteits-)regels rond het aannemen van geschenken en het ingaan op uitnodigingen zien politieke ambtsdragers veel minder gebeuren.
- Bij de uitkomsten over de perceptie van niet-integer gedrag past een aantal kanttekeningen. De uitkomsten hangen mede af van de zichtbaarheid van de gedraging. Daarnaast is het niet zeker of de vermoedens gegrond zijn en kan het bewustzijn van wat (niet-)integer handelen is per persoon en organisatie verschillen.
- Op de vraag hoe men zou handelen in een aantal fictieve situaties, antwoordt een ruime meerderheid van de politieke ambtsdragers dat zij de kwestie in eerste instantie zouden bespreken met de voorzitter van het bestuur, een collega-ambtsdrager en/of de secretaris/griffier.
- Op het moment dat men zelf te maken krijgt met een morele kwestie, zouden vrijwel alle politieke ambtsdragers op zoek gaan naar advies, bijvoorbeeld bij een collega of een steunpunt.
- Er zijn verschillende instanties waar politieke ambtsdragers terechtkunnen voor advies of ondersteuning bij integriteitskwesties en/of het melden van misstanden. Het meest bekend is het Huis voor Klokkenluiders; het Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers (SIPA) en het Contactpunt Rijksrecherche zijn minder bekend, maar de bekendheid is in vergelijking met 2020 wel toegenomen.

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot **overheidsmedewerkers** zijn:

- Medewerkers zijn in meerderheid bekend met onderdelen van het integriteitsbeleid. Dit geldt met name voor de regels over het omgaan met vertrouwelijke informatie en in mindere mate voor de taken van de vertrouwenspersoon, de geldende gedragscode en de regeling voor het melden van misstanden.
- De overgrote meerderheid (90%) vindt dat collega's zich inzetten om de taken zo goed mogelijk uit te voeren. Ook vertrouwt men erop dat collega's de waarheid spreken.
- Drie op de tien medewerkers hebben in het afgelopen jaar weleens het vermoeden gehad dat integriteitsregels niet zijn nageleefd door collega's. Het meest genoemd in dit verband zijn belangenverstrengeling of dat collega's misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie. De minst waargenomen vormen van niet-naleven van (integriteits-)regels zijn ingaan op uitnodigingen en het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode.

- Over het algemeen zijn medewerkers positief over hun leidinggevende als het gaat om aspecten van (ethisch) leiderschap. Ongeveer driekwart meent dat hun leidinggevende eerlijk is. Een ongeveer even grote groep vindt dat hun leidinggevende veel waarde hecht een ethische waarden.

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot **het integriteitsbeleid** zijn:

- Overheidsorganisaties hebben zonder uitzondering aandacht voor integriteit. De wijze waarop en de intensiteit waarin ze hiervoor aandacht vragen bij politieke ambtsdragers en medewerkers kan echter verschillen.
- Vrijwel alle organisaties hebben aandacht voor integriteit tijdens de eed of belofte bij installatie van de politieke ambtsdragers. Verder krijgen nieuw geïnstalleerde politieke ambtsdragers vrijwel altijd een dilemmatraining, workshop of voorlichting over integriteit en wordt aandacht besteed aan de gedragscode. Daarnaast vindt verspreiding plaats van handreikingen, brochures en nieuwsbrieven. In vrijwel alle organisaties is het gebruikelijk om bij kandidaat-bestuurders een risicoanalyse af te nemen om mogelijke integriteitsrisico's in kaart te brengen.
- De aandacht voor het onderwerp integriteit voor overheidsmedewerkers concentreert zich met name in de inwerkperiode. Het merendeel van de organisaties in het openbaar bestuur biedt medewerkers trainingen of workshops aan op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording.
- Er is een grijs gebied tussen integer en niet-integer gedrag. Het bespreken van dilemma's aan de hand van casuïstiek is een manier om hier aandacht aan te geven.
- Een toenemend aantal organisaties maakt gebruik van een protocol voor het onderzoeken van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Er zijn ook organisaties die aangeven dat het in informele zin bekend is bij wie men terecht kan bij een vermoeden van een misstand. Voor politieke ambtsdragers is meestal de burgemeester of de griffier het aanspreekpunt, voor medewerkers is dit in toenemende mate de aangestelde integriteitscoördinator.
- De mate waarin vermoedens van misstanden worden gemeld, is voor betrokken integriteitsfunctionarissen moeilijk in te schatten. Het overheersende gevoel is wel dat niet alles wat wordt waargenomen ook wordt gemeld, ondanks aanmoedigingen om dit altijd te doen. Ook het begrip 'melding' is niet eenduidig. Waar in sommige organisaties een melding als een officiële stap wordt beschouwd, leggen anderen vooral de nadruk op het in gesprek gaan.

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 9
1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek 9
1.2 Uitvoering van het onderzoek 11
1.2.1 Enquête onder politieke ambtsdragers 11
1.2.2 Enquête onder medewerkers 11
1.2.3 Enquête onder organisaties in het openbaar bestuur 12
1.2.4 Verdiepende interviews met organisaties in het openbaar bestuur 14
1.3 Leeswijzer 14

Deel 1: Veiligheid 15

2 Ervaringen politieke ambtsdragers 16
2.1 Prevalentie van agressie en geweld 16
2.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten 20
2.3 Bespreken, aangifte en registratie 24
2.4 Nadelige gevolgen 28
2.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie 30
2.6 Omgang met agressie en geweld door organisatie 31
2.7 Invloed van agressie en geweld 34
2.8 Melden en bespreken van incidenten 36
2.9 Intern ongewenst gedrag 38

3 Ervaringen medewerkers 40
3.1 Prevalentie van agressie en geweld 40
3.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten 43
3.3 Bespreken, aangifte en registratie 45
3.4 Nadelige gevolgen 48
3.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie 50
3.6 Invloed van agressie en geweld 54

4 Beleid organisaties 56
4.1 Rechtspositie 56
4.2 Wettelijk kader 56
4.3 Beleid agressie en geweld 57
4.4 Melding en registratie van incidenten 61
4.5 Aandachtspunten en veranderingen 62

Deel 2: Integriteit 64

5 Ervaringen politieke ambtsdragers 65
5.1 Vermoedens van niet-integer gedrag van collega's 65
5.2 Melden en bespreken van voorvallen 66
5.3 Organisatiecultuur 68
5.4 Bekendheid met integriteitsbeleid 69
5.5 Aandacht voor integriteit binnen de organisatie 72

6 Ervaringen medewerkers 75
6.1 Vermoedens van niet-integer gedrag van collega's 75
6.2 Moreel bewustzijn 77
6.3 Organisatiecultuur 78
6.4 Bekendheid met integriteitsbeleid 81

7 Integriteitsbeleid 82
7.1 Wettelijk kader 82
7.2 Integriteitsbeleid 83
7.3 Personeelsbeleid 88
7.4 Aandacht voor integriteit 89
7.5 Melding, registratie en opvolging van incidenten 95
7.6 Aandachtspunten, risico's en veranderingen 97

8 Conclusies en slotbeschouwing 101
8.1 Veiligheid 101
8.2 Integriteit 102
8.3 Slotbeschouwing 103

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording 106

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van het onderzoek

Aanleiding

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

Een belangrijke voorwaarde voor de aanpak van agressie, geweld en integriteitschendingen is dat de omvang en ontwikkeling van het probleem bekend zijn. Hiervoor laat het ministerie van BZK sinds 2010 periodiek onderzoek uitvoeren onder politieke ambtsdragers in het openbaar bestuur. De Monitor Integriteit en Veiligheid wordt elke twee jaar uitgevoerd. Hierbij is zowel aandacht voor de persoonlijke ervaringen van politieke ambtsdragers als voor het beleid op organisatieniveau. In deze editie behoren ook overheidsmedewerkers tot de doelgroep van het onderzoek. Aan de hand van de uitkomsten worden trends en ontwikkelingen in kaart gebracht. Dit inzicht is van belang met het oog op de verdere beleidsontwikkeling en voor de aanpak van agressie en geweld en integriteitschendingen.

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken omtrent agressie en geweld en integriteit in het openbaar bestuur. Verder dient het onderzoek inzichten op te leveren, waarmee de effectiviteit van de aanpak van agressie en geweld en het bevorderen van integriteit in het openbaar bestuur kan worden vergroot. De monitor dient de stand van zaken rondom integriteit en veiligheid te laten zien en handvatten te bieden voor overheden om het beleid te verbeteren.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen zijn:

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

Bij de beantwoording van deze vragen zal onder meer het volgende aan de orde komen:

- aard, omvang en ernst van integriteitsschendingen (beter zicht op de ontwikkeling van integriteit);
- aard, omvang en ernst van incidenten van agressie, intimidatie en geweld (beter zicht op de ontwikkeling van veiligheid);
- gevolgen van incidenten en schendingen voor personen, organisaties en besluitvorming;
- reactie van de organisatie op incidenten, en begeleiding van en nazorg voor slachtoffers;
- het al dan niet uitvoeren van risicoanalyses/screenings bij kandidaat-bestuurders;

- aandacht voor kwetsbare functies, handelingen en processen;
- systematisch beeld wat voor elementen in de gedragscodes zijn opgenomen.

Doelgroepen

Een vast onderdeel van de Monitor Integriteit en Veiligheid is de enquête onder politieke ambtsdragers en organisaties in het decentraal bestuur (gemeenten, provincies en waterschappen). Onder politieke ambtsdragers verstaan we zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers. In deze editie zijn ook overheidsmedewerkers bevraagd. Overheidsmedewerkers waren voor het laatst in 2016 één van de doelgroepen van het onderzoek. In deze editie is ook aandacht besteed aan het agressie- en integriteitsbeleid van de Rijksoverheid (ministeries en agentschappen) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's).
Zie hiervoor tabel 1.1

Tabel 1.1 – Doelgroepen en focusgebieden van het onderzoek

	Persoonlijke ervaringen		**Organisatiebeleid**	
	Politieke ambtsdragers	Medewerkers	Politieke ambtsdragers	Medewerkers
Decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten)	Ja	Ja	Ja	Ja
Ministeries en agentschappen	Nee	Ja	Nee	Ja
Zelfstandige bestuursorganen	N.v.t.	Ja	N.v.t.	Ja

Het onderzoek richt zich op drie doelgroepen:

1 **Politieke ambtsdragers** in het decentraal bestuur
Dat zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeenten, provincies en waterschappen:
- Gemeenten: burgemeesters, wethouders, raadsleden;
- Provincies: commissarissen van de Koning, gedeputeerden, statenleden;
- Waterschappen: dijkgraaf, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur.

Politieke ambtsdragers op Rijksniveau (ministers, leden Tweede Kamer en Eerste Kamer) behoren niet tot de doelgroep van het onderzoek.

2 **Medewerkers**
Het gaat om medewerkers die werkzaam zijn bij ministeries, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen).

3 **Organisaties** in het openbaar bestuur
Specifiek gaat het om functionarissen die ambtelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid gericht op de veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers en medewerkers. Hiervoor zijn de volgende functiegroepen benaderd: griffiers en secretarissen bij provincies en gemeenten en secretarissen-directeur bij de waterschappen. Bij de ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen is contact gezocht met de agressie-/integriteitscoördinator.

1.2 Uitvoering van het onderzoek

1.2.1 Enquête onder politieke ambtsdragers

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

Respons

In totaal hebben 3.033 decentrale politieke ambtsdragers de enquête ingevuld[1], een respons van 27 procent. Dit is gelijk aan de respons in 2020. De verdeling van de respons naar bestuurslaag en functie is weergegeven in tabel 1.2.

Tabel 1.2 – Respons naar bestuurslaag en functie

Provincie	Aantal	Waterschap	Aantal	Gemeente	Aantal
CdK	5	Dijkgraaf/Watergraaf	7	Burgemeester	146
Gedeputeerde	14	Lid Dagelijks Bestuur	26	Wethouder	392
Statenlid	145	Lid Algemeen Bestuur	162	Raadslid	2.136
Totaal	**164**	**Totaal**	**195**	**Totaal**	**2.674**

Weging

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

1.2.2 Enquête onder medewerkers

Aan medewerkers is eveneens door middel van een enquête gevraagd naar hun persoonlijke ervaringen met agressie, geweld en integriteit en de wijze waarop organisaties hiermee omgaan.

Respons

In totaal hebben 1.434 medewerkers die lid zijn van het Flitspanel (ICTU) de vragenlijst ingevuld. De respons is 41 procent. De samenstelling van de respons naar bestuurslaag en functie is weergegeven in tabel 1.3 en 1.4.

[1] *Daarbij is elke invuller meegenomen die tot en met vraag 5 van de vragenlijst is gekomen. In totaal hebben 2.653 ambtsdragers de vragenlijst volledig ingevuld (88% van de totale respons).*

Tabel 1.3 – Samenstelling respons naar bestuurslaag

Bestuurslaag	Aantal	Percentage
Rijk	777	54%
Gemeenten	426	30%
Provincies	113	8%
Waterschappen	118	8%
Totaal	**1.434**	**100%**

Tabel 1.4 – Samenstelling respons naar functie

Functie	Aantal	Percentage
Beleid / advies / onderzoek	508	35%
Management / leidinggevend / coördinerende werkzaamheden	286	20%
Ondersteuning / personele taken / facilitair / secretarieel	156	11%
Toezicht houden / handhaving / controle	154	11%
Inspectie	43	3%
Dienstverlening aan (publieks-)balie / receptiewerkzaamheden	27	2%
Bestuurlijke taken	24	2%
Maatschappelijke / therapeutische hulpverlening	17	1%
Anders	219	15%
Totaal	**1.434**	**100%**

Weging

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep medewerkers, is een weging toegepast naar bestuurslaag en geslacht. Daarmee tellen de drie bestuurslagen (gemeenten, provincies en waterschappen) naar evenredigheid van het aantal en het geslacht van medewerkers mee in het totaal. Voor de populatiecijfers is gebruik gemaakt van het rapport Trends en Cijfers 2020, werken in de overheid- en onderwijssectoren (ministerie van BZK, 2020). Zie de bijlage voor een nadere onderzoeksverantwoording.

1.2.3 Enquête onder organisaties in het openbaar bestuur

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

Respons

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

Respons

In totaal is de vragenlijst over het organisatiebeleid ingevuld door 133 gemeenten, 8 provincies en 10 waterschappen, een respons van 40 procent (tabel 1.5). De lagere respons onder gemeenten is voor een belangrijk deel het gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen, waardoor griffiers en

secretarissen minder tijd hadden om de vragenlijst in te vullen. Er is geen weging toegepast op de uitkomsten van de organisatievragenlijst.
De gerealiseerde respons onder gemeenten (n=133) is groot genoeg om algemene uitspraken over deze bestuurslaag te kunnen doen. Bij provincies en waterschappen ligt dat anders. Hoewel 8 van de 12 provincies en 10 van de 21 waterschappen aan de enquête hebben meegedaan, dienen de uitkomsten over deze bestuurslagen met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Door het beperkte aantal waarnemingen hebben individuele antwoorden een relatief grote invloed op het totaalcijfer. De uitkomsten voor provincies en waterschappen zijn om die reden indicatief.

De respons onder ministeries, agentschappen en zbo's is 32 procent. Ook voor deze doelgroep geldt dat de uitkomsten, gelet op het beperkte aantal deelnemende organisaties, als indicatief moeten worden beschouwd.

Tabel 1.5 – Respons organisatievragenlijst naar bestuurslaag

Bestuurslaag	Benaderd	Deelgenomen	Respons 2022	Respons 2020
Gemeenten	345	133	39%	55%
Provincies	12	8	67%	92%
Waterschappen	21	10	48%	57%
Subtotaal	**378**	**151**	**40%**	**56%**
Ministeries	12	4	33%	-
Agentschappen	28	7	25%	-
Zbo's	50	18	36%	-
Subtotaal	**90**	**29**	**32%**	**-**
Totaal	**468**	**180**	**38%**	**-**

Vergelijkbaarheid met eerdere metingen

De enquête onder politieke ambtsdragers, medewerkers en organisaties is in afstemming met het ministerie van BZK op een aantal aspecten aangepast. Hierdoor sluit de monitor beter aan bij de actuele informatiebehoefte, maar is een deel van de uitkomsten niet meer volledig vergelijkbaar met eerdere edities. De belangrijkste wijzigingen in de vragenlijst voor politieke ambtsdragers zijn:

- Er is meer aandacht voor de verhouding tussen online en offline agressie en geweld.
- Daarnaast zijn casussen toegevoegd over agressie en geweld en integriteit, om meer zicht te krijgen op de handelwijze van politieke ambtsdragers in de praktijk.
- Het vragenblok over intern ongewenst gedrag is ingekort en de vragen over desinformatie zijn dit keer niet gesteld.
- Er is specifieker gevraagd naar de bekendheid met verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid, zoals de regels voor het melden van nevenwerkzaamheden en het Beleidskader Verboden Handelingen.

De vragenlijst voor medewerkers sluit aan op de geactualiseerde versie voor politieke ambtsdragers en is om die reden beperkt vergelijkbaar met 2016. Waar mogelijk is niettemin een vergelijking gemaakt. In de vragenlijst voor organisaties is ditmaal ook het beleid voor medewerkers opgenomen.

1.2.4 Verdiepende interviews met organisaties in het openbaar bestuur

In aansluiting op het kwantitatieve onderzoek zijn verdiepende interviews uitgevoerd onder 26 organisaties in het decentraal bestuur (tabel 1.6). Dit deel van het onderzoek bestond uit een analyse van beleidsdocumenten en interviews met de ambtelijke trekkers van het beleid ten aanzien van politieke ambtsdragers. Zie de bijlage voor een nadere onderzoeksverantwoording van het verdiepende onderzoek.

Tabel 1.6 – Respons verdiepingsonderzoek naar type organisatie

Aantal geïnterviewde organisaties

Type organisatie	Afgerond
Gemeenten	13
Provincies	3
Waterschappen	3
Ministeries	1
Agentschappen	3
Zbo's	3
Totaal	**26**

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de ervaringen van politieke ambtsdragers met agressie en geweld van burgers. Hierbij wordt onder meer stilgestaan bij de aard en omvang van agressie en geweld, het melden en opvolgen van incidenten inclusief de nazorg en de gevolgen van agressie voor politieke ambtsdragers persoonlijk en hun bestuurlijk handelen. Tevens wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan intern ongewenst gedrag. In hoofdstuk 3 staan de ervaringen van overheidsmedewerkers met agressie en geweld centraal. In hoofdstuk 4 gaan we in op het beleid van organisaties op het gebied van agressie en geweld. Na analyse van het wettelijk kader wordt ingezoomd op de verschillende onderdelen van het beleid en de wijze waarop daarmee in de praktijk wordt omgegaan. In hoofdstuk 5 tot en met 7 gaat de aandacht uit naar het thema 'integriteit'. In hoofdstuk 5 staat de persoonlijke beleving van politieke ambtsdragers centraal, inclusief hun indruk van de naleving van integriteitsregels door collega-ambtsdragers. Hoofdstuk 6 gaat in op de ervaringen van medewerkers. Hoofdstuk 7 richt zich op het beleid dat (meer) bewustzijn van integriteit en naleving van integriteitsregels moet borgen. Hoofdstuk 8 sluit af met de conclusies en slotbeschouwing.

Deel 1: Veiligheid

2 Ervaringen politieke ambtsdragers

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de mate waarin politieke ambtsdragers in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek[2] te maken hebben gehad met agressie en geweld en hoe zij dat hebben beleefd. Hierbij gaat het om bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeenten, provincies en waterschappen. De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn ontleend aan de enquête onder 3.033 politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Naast totaalcijfers worden uitkomsten per bestuurslaag gepresenteerd.

2.1 Prevalentie van agressie en geweld

Steeds meer politieke ambtsdragers hebben te maken met agressie of geweld

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

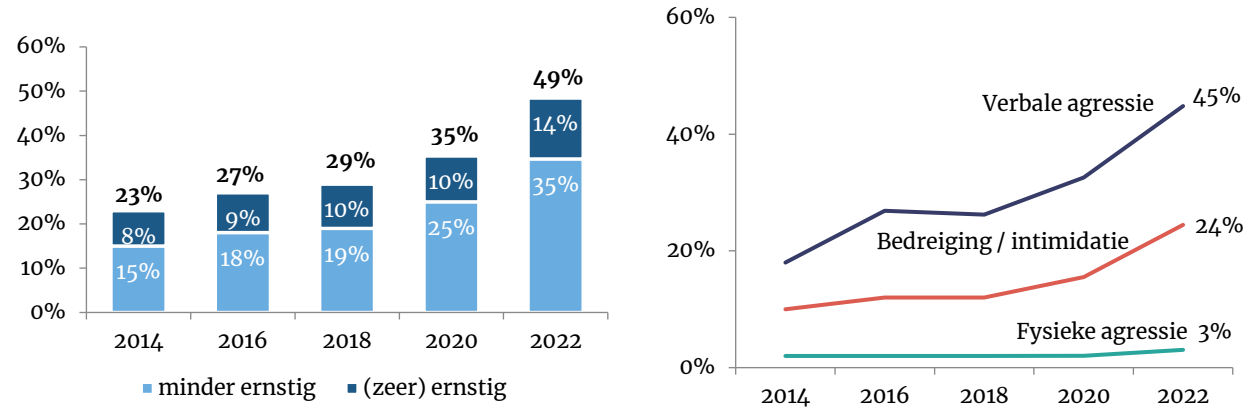
Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken had met agressie of geweld, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 49 procent in 2022 (figuur 2.1). Agressie en geweld is in de afgelopen twee jaar sneller toegenomen dan in de periode daarvoor. Ruim vier op de tien politieke ambtsdragers (45%) hadden te maken met verbale agressie, tegen 27 procent in 2016. Bijna een kwart werd in het afgelopen jaar geconfronteerd met een vorm van bedreiging of intimidatie, eveneens een duidelijke toename ten opzichte van 2016. Drie procent van de politieke ambtsdragers had te maken met fysiek geweld.

In de periode 2018-2020 zagen we vooral een stijging van het aantal ‘minder ernstige’ incidenten, zoals ervaren door de betrokkenen zelf. Tussen 2020 en 2022 is ook een duidelijke stijging te zien van het aantal (zeer) ernstige voorvallen.

[2] *De enquête liep in de maanden februari-maart 2022.*

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

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)



Vormen van agressie en geweld

Bij **verbale agressie** gaat het voornamelijk om schelden, schreeuwen, kwetsen of negatieve of discriminerende opmerkingen (online en offline).

Fysieke agressie heeft betrekking op duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie en gooien met/vernielen van voorwerpen.

Bedreiging is een concrete uiting om iemand, of diens naasten, wat aan te doen.

Intimidatie is vaak minder concreet en/of indirect en roept vooral een gevoel van onveiligheid bij de getroffene op. Bedreiging en intimidatie kunnen verschillende vormen aannemen: onder druk zetten, provoceren, chanteren, vernielen van persoonlijke bezittingen, stalken, seksuele intimidatie, versturen van een dreigbrief of e-mail, uitingen via sociale media of het op andere wijze afgeven van een 'signaal'.

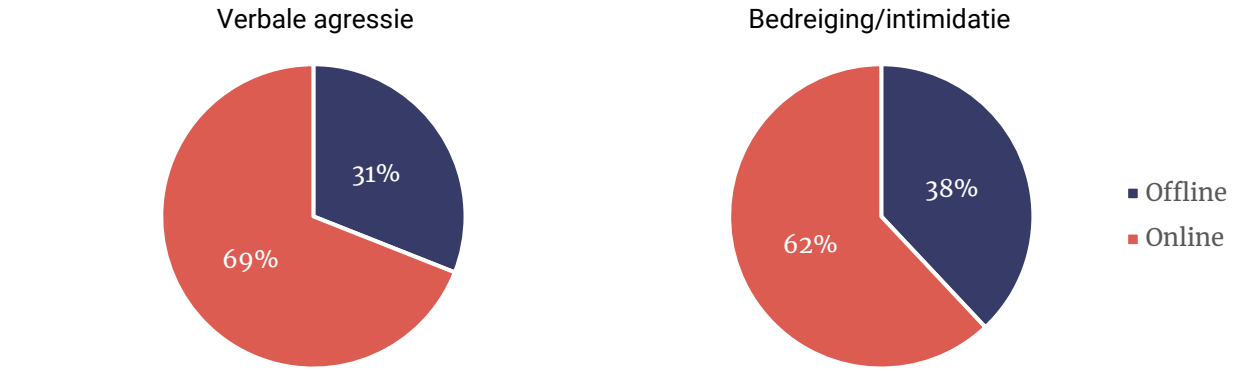
Vooral online agressie, bedreiging en intimidatie

Verbale agressie, bedreigingen en intimidatie worden vooral online geuit. Onder politieke ambtsdragers die te maken hadden met verbale agressie, was in 69 procent van de gevallen sprake van online agressie.[3] In drie op de tien gevallen betrof het verbale agressie die offline (face to face) werd geuit. Bij bedreigingen en intimidatie is een vergelijkbaar beeld te zien: 62 procent werd online geuit, 38 procent face to face (figuur 2.2).

[3] *Aan respondenten is gevraagd om het aantal incidenten van verbale agressie op te splitsen in het aantal offline en online gevallen. Datzelfde is gevraagd voor het aantal gevallen van bedreiging of intimidatie. Per respondent is het percentage online en offline incidenten bepaald en hiervan is het gemiddelde genomen. Er is niet voor gekozen om de verhouding te berekenen op basis van de som van het aantal incidenten van alle politieke ambtsdragers samen, omdat politieke ambtsdragers die veel incidenten hebben meegemaakt dan relatief zwaar meetellen.*

Figuur 2.2 – Verhouding offline en online agressie

Basis: politieke ambtsdragers die te maken hadden met verbale agressie (n=1.345) en bedreiging/intimidatie (n=729)

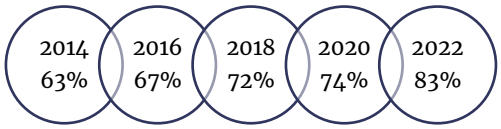


Percentage dat met 'meerdere incidenten' te maken had, neemt toe

Bij ruim vier op de vijf politieke ambtsdragers die in de afgelopen twaalf maanden te maken hadden met agressie en geweld, betreft het meerdere incidenten. In de overige gevallen (17%) gaat het om een eenmalig incident. Sinds 2014 is sprake van een toenemend aandeel politieke ambtsdragers dat met meerdere incidenten te maken heeft gekregen (figuur 2.3).

Figuur 2.3 – Meervoudig slachtofferschap

Basis: politieke ambtsdragers die te maken hadden met agressie of geweld (n=1.491)



Vrouwelijke ambtsdragers vaker te maken met agressie en geweld dan hun mannelijke collega's

Vrouwelijke politieke ambtsdragers (55%) hebben vaker te maken met agressie en geweld dan hun mannelijke collega's (46%). Deze verschillen betreffen vooral verbale agressie en bedreiging en intimidatie. Er is geen verschil tussen mannen en vrouwen in de mate waarin ze geconfronteerd worden met fysieke agressie (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 – Ervaring met agressie en geweld naar geslacht

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)

	Totaal	Verbale agressie	Bedreiging / intimidatie	Fysieke agressie
Mannen	46%	43%	23%	3%
Vrouwen	55%	50%	29%	3%
Totaal	**48%**	**45%**	**24%**	**3%**

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

Tabel 2.2 – Ervaring met agressie en geweld naar intensiteit burgercontacten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)

	2014	2016	2018	2020	2022
Dagelijks	32%	40%	41%	46%	63%
Enkele keren per week	20%	27%	27%	33%	47%
Minder dan eenmaal per week	12%	12%	11%	17%	25%

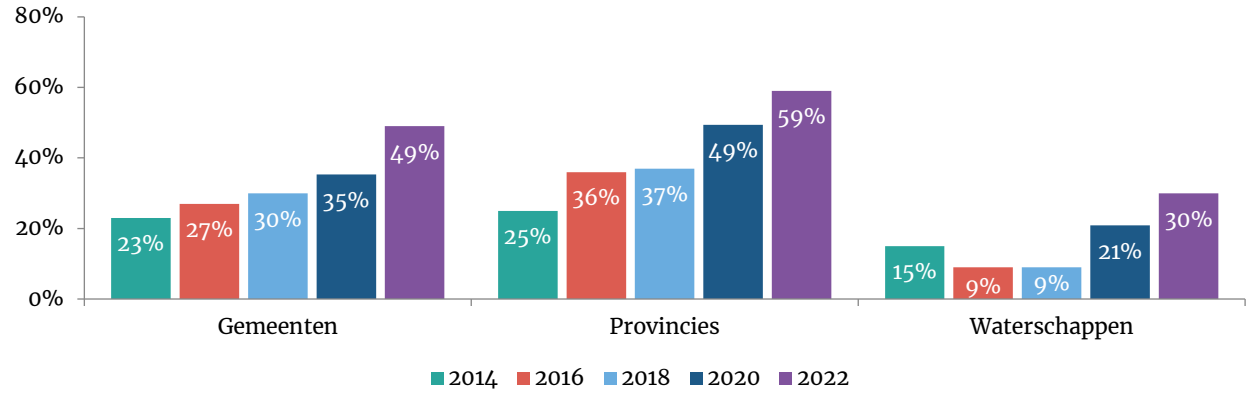
Toename van agressie en geweld bij alle drie bestuurslagen zichtbaar

De toename van agressie en geweld is zichtbaar bij alle decentrale overheden. Er zijn wel duidelijke verschillen in de frequentie van agressie en geweld tussen de drie bestuurslagen. Politieke ambtsdragers bij provincies (59%) en gemeenten (49%) worden vaker geconfronteerd met agressie en geweld dan hun collega's bij waterschappen (30%). Sinds 2020 is het aandeel dat te maken kreeg met agressie en geweld bij gemeenten met 14 procentpunt toegenomen (figuur 2.4). Bij provincies is dit met tien procentpunt gestegen en bij waterschappen met negen procentpunt.

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

Figuur 2.4 – Ervaring met agressie en geweld naar bestuurslaag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)

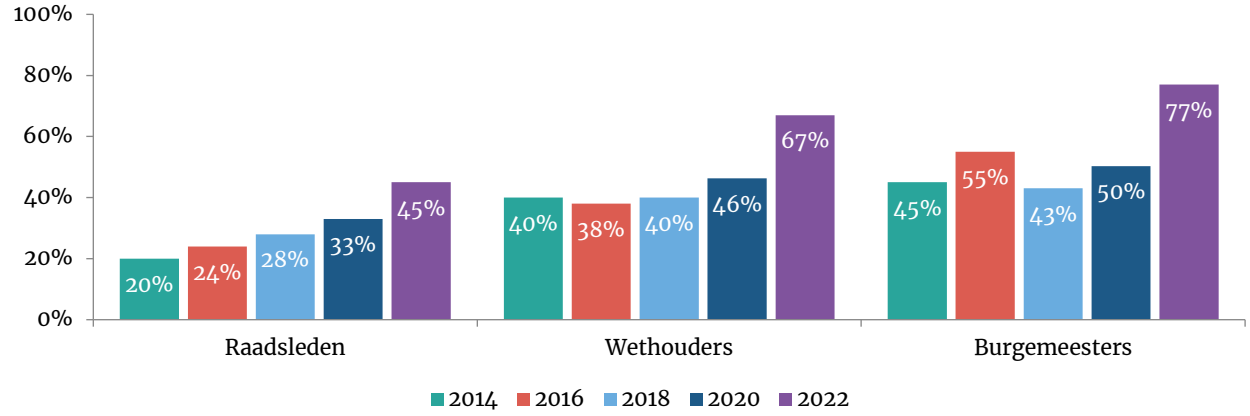


Bij gemeenten krijgen vooral burgemeesters en wethouders met agressie te maken

De stijging van het aandeel politieke ambtsdragers dat te maken kreeg met agressie en geweld, doet zich voor onder alle politieke functies bij gemeenten. Onder burgemeesters en wethouders is de stijging het sterkst. Respectievelijk 77 en 67 procent van hen had het afgelopen jaar hiermee te maken. Onder raadsleden komt het iets minder voor (45%), maar ook bij die groep is sinds 2014 sprake van een trendmatige toename (figuur 2.5).

Figuur 2.5 – Ervaring met agressie en geweld naar politieke functie bij gemeenten

Basis: raadsleden, wethouders en burgemeesters (n=2.136)



2.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten

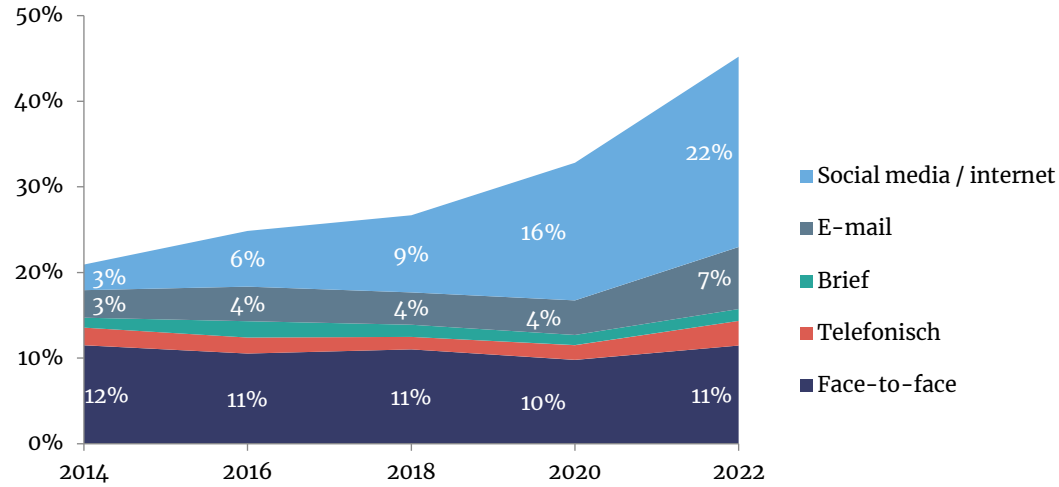
Om inzicht te krijgen in de aard, uitingsvorm en ernst van de incidenten is aan politieke ambtsdragers die het afgelopen jaar te maken hadden met agressie en geweld, een aantal vragen gesteld over het meest recente incident.

Uitingen van agressie en geweld in de meeste gevallen via online media

Er is een duidelijke trend dat agressie en geweld in toenemende mate via online media wordt geuit. Agressieve uitingen via sociale media en andere online platforms namen toe van drie procent in 2014 tot 22 procent in 2022 (figuur 2.6). Uitingen via de e-mail zijn gestegen van drie naar zeven procent. Het aantal politieke ambtsdragers dat face to face te maken krijgt met agressief of gewelddadig gedrag, is de afgelopen jaren nagenoeg gelijk gebleven. Dit geldt ook voor uitingen via brieven of telefonisch.

Figuur 2.6 – Uitingsvorm (kanaal) van meest recente incident

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)

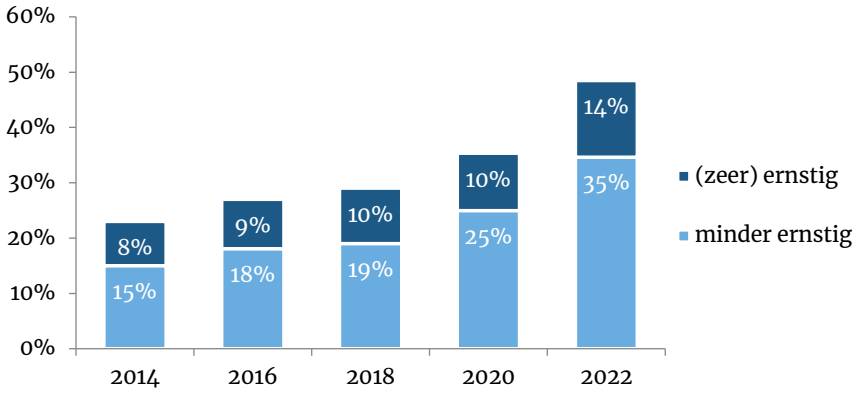


Zowel ernstige als 'minder ernstige' incidenten nemen toe

De stijging van het aantal incidenten betreft zowel ernstige als minder ernstige gevallen. 'Minder ernstig' wil zeggen een score van 1, 2, 3 of 4 op een schaal van niet ernstig (1) tot zeer ernstig (7). Een score van 5, 6 of 7 op deze schaal valt in de categorie '(zeer) ernstig'.
Het aantal als (zeer) ernstig ervaren incidenten steeg met vier procentpunt ten opzichte van 2020 en het aantal 'minder ernstige' incidenten steeg met tien procentpunt (figuur 2.7).
De getalsmatige verhouding tussen het ernstige en minder ernstige incidenten is de afgelopen twee jaar hetzelfde gebleven.

Figuur 2.7 – Ernst van meest recente incident

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)



Zeven op de tien politieke ambtsdragers (72%) die werden geconfronteerd met fysieke agressie hebben het incident als (zeer) ernstig ervaren. Bij bedreiging en intimidatie beoordeelt ruim twee op de drie (68%) het voorval als (zeer) ernstig en bij verbale agressie is dit een op de vijf (20%).
Politieke ambtsdragers ervaren agressie en geweld via sociale media gemiddeld als minder ernstig dan agressie die op andere manieren wordt geuit. Van de agressieve of dreigende uitingen via sociale media, beoordelen politieke ambtsdragers die er mee te maken hadden 21 procent als (zeer) ernstig beoordeeld. Telefonische agressie wordt als aanzienlijk ernstiger ervaren: 40 procent heeft dit als (zeer) ernstig ervaren. Het aantal respondenten dat te maken had met fysieke agressie is te laag om betrouwbare uitsplitsingen te kunnen maken.

Agressie meestal gericht op ambtsdrager als representant van organisatie of specifieke groep

In ruim de helft van de gevallen is de agressie gericht op de politieke ambtsdrager als vertegenwoordiger van de overheidsorganisatie waarvan hij of zij onderdeel is. In 38 procent van de gevallen is de agressie gericht op de specifieke groep die de politieke ambtsdrager vertegenwoordigt (tabel 2.3). Hierbij kan het gaan om het geslacht, politieke gezindheid, migratieachtergrond of seksuele voorkeur. In iets minder dan een kwart van de gevallen hebben de politieke ambtsdragers het meest recente incident ervaren als op de eigen persoon en/of op de persoonlijke omgeving gericht agressie.

Tabel 2.3 – Richtpunt van agressie

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.345)

	Totaal (n=1.345)	**Gemeenten** (n=1.198)	**Provincies** (n=91)	**Waterschappen** (n=56)
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van de organisatie	58%	59%	47%	61%
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van een specifieke groep*	38%	37%	57%	27%
Op mij persoonlijk of mijn familie / vrienden	22%	22%	23%	20%
Anders	4%	4%	4%	4%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

* Bijvoorbeeld op basis van geslacht, politieke partij, etniciteit, seksuele voorkeur.

Achtergrond van agressie en geweld

De politieke ambtsdragers is gevraagd in te schatten wat de achtergrond was van de uitingen van agressie en geweld. Het meest genoemd zijn ‘ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie’ (32%) en ‘uitingen van oplopende emoties’ (33%). Dit geldt met name voor verbale agressie (respectievelijk 37% en 38%) en voor negatieve of discriminerende opmerkingen (respectievelijk 38% en 31%). Bedreigingen en intimidatie kunnen ook te maken hebben met oplopende emoties of frustraties, maar worden ook doelbewust gebruikt (tabel 2.4).

Tabel 2.4 – Oorsprong van agressie, naar type agressie

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.342)

	Totaal (n=1.342)[4]	**Verbale agressie** (n=601)	**Bedreiging** (n=91)	**Intimidatie** (n=253)	**Negatieve / discriminerende opmerkingen** (n=380)
uiting van ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie, zonder specifiek gericht te zijn op u als een persoon	32%	37%	18%	19%	38%
uiting van oplopende emoties c.q. frustratie	33%	38%	30%	28%	31%
uiting van ongerichte, onvoorspelbare agressie door personen met verward gedrag en/of verslaafde personen	5%	4%	15%	4%	3%
bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken	23%	15%	28%	41%	21%
anders	4%	4%	4%	7%	4%
weet ik niet	3%	2%	4%	2%	4%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

In twee derde van de incidenten zijn burgers de agressor en in 15 procent van de gevallen is het niet bekend uit welke hoek de dader komt. In een op de 50 gevallen bestaat onder politieke ambtsdrager de overtuiging of het vermoeden dat iemand uit de georganiseerde misdaad achter de agressie of bedreiging zit. Bij gevallen van intimidatie ligt dit percentage iets hoger (tabel 2.5).

Tabel 2.5 – Type dader, naar type agressie

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.341)

(meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal (n=1.341)[5]	**Verbale agressie** (n=601)	**Bedreiging** (n=91)	**Intimidatie** (n=253)	**Negatieve / discriminerende opmerkingen** (n=379)
Dader is onbekend	15%	14%	21%	14%	15%
Burger (geen ondernemer)	67%	72%	55%	56%	72%
Ondernemer	8%	7%	15%	14%	5%
Persoon (vermoedelijk) betrokken bij georganiseerde misdaad en/of ondermijning	2%	1%	3%	4%	1%
Iemand anders	11%	9%	10%	16%	11%

[4] *Inclusief overige vormen van agressie (niet weergegeven).*
[5] *Idem.*

2.3 Bespreken, aangifte en registratie

Zeven op de tien betrokkenen bespreken incident

Ruim zeven op de tien politieke ambtsdragers (72%) die werden geconfronteerd met agressie of geweld hebben het incident met anderen besproken. In vergelijking met 2020 bespreken iets meer politieke ambtsdragers bij gemeenten het voorval met iemand binnen de eigen organisatie of partij. Bij provincies en waterschappen is dit percentage ten opzichte van 2020 juist afgenomen (tabel 2.6). Net als in 2020 bespreken provinciale ambtsdragers incidenten minder vaak dan hun collega's in gemeenten en waterschappen. Binnen gemeenten bespreken burgemeesters en wethouders incidenten vaker dan raadsleden.[6]

Tabel 2.6 – Bespreken van incidenten naar bestuurslaag

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.336)[7]

	2014	2016	2018	2020	2022	Besproken met[8]:
Gemeenten	50%	55%	51%	69%	73%	Fractievoorzitter/fractiegenoten (44%), burgemeester (28%), collega-ambtsdrager(s) (24%), griffier (16%), gemeentesecretaris (10%)
Provincies	34%	32%	33%	59%	53%	Fractievoorzitter (32%), collega-ambtsdrager(s) (12%), Commissaris van de koning (11%), (bestuurdersvereniging) politieke partij (10%)
Waterschappen	38%	50%	35%	71%	64%	Collega-ambtsdrager(s) (25%), fractievoorzitter/fractiegenoten (25%), dijk/watergraaf (20%), secretaris-directeur (18%), ambtenaren (11%)

Het bespreken hangt samen met de aard van het incident. Ruim zeven op de tien politieke ambtsdragers (72%) die te maken hadden met verbale agressie hebben het incident besproken. Incidenten waarbij sprake was van bedreiging, intimidatie of fysieke agressie worden in ongeveer negen van de tien gevallen besproken (respectievelijk 95%, 88% en 91%). Een vergelijkbaar beeld is te zien in relatie tot de ernst van een incident. Degenen die het voorval als (zeer) ernstig hebben ervaren, bespreken in negen van de tien gevallen het incident. Minder ernstige incidenten worden in twee op de drie gevallen besproken.

Ambtsdragers kunnen verschillende redenen hebben om het voorval niet te bespreken. De voornaamste reden om het niet te bespreken, is dat men het incident niet ernstig genoeg vindt (tabel 2.7). Het percentage ambtsdragers dat incidenten niet meldt of bespreekt omdat het 'bij de functie hoort', neemt in de loop van de jaren af: van 44 procent in 2016 tot 27 procent bij de laatste meting in 2022. Het argument om een incident niet te bespreken omdat 'er niets mee wordt gedaan' is in deze meeste recente meting uit de top drie van redenen verdwenen.

[6] *Van de burgemeesters heeft 86% het incident besproken, van de wethouders 88% en van de raadsleden 71%.*
[7] *Door een wijziging in de vraagstelling zijn de resultaten van 2020 en 2022 niet een-op-een te vergelijken met de resultaten van 2014-2018. In 2018 was sprake van een getrapte vraagstelling getrapt (Heeft u het meest recente incident besproken dan wel er een melding van gedaan? (ja/nee) Zo ja, bij wie heeft u het incident gemeld of besproken? In 2020 zijn deze vragen ineengeschoven.*
[8] *Alle antwoordcategorieën die door minstens 10 procent van de respondenten zijn genoemd, worden in deze tabel getoond.*

Tabel 2.7 – Top 3 redenen om incident niet te bespreken (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die een incident niet hebben besproken (n=371)

	Belangrijkste reden	Tweede reden	Derde reden
2016	Niet ernstig genoeg (58%)	Hoort bij de functie (44%)	Niet aan gedacht (12%)
2018	Niet ernstig genoeg (57%)	Hoort bij de functie (30%)	Niet aan gedacht (12%)
2020	Niet ernstig genoeg (63%)	Hoort bij de functie (31%)	Wordt niets mee gedaan (11%)
2022	Niet ernstig genoeg (61%)	Hoort bij de functie (27%)	Niet aan gedacht (11%)

78%

78% van de melders is (zeer) positief over de wijze waarop men het incident met anderen kon bespreken, 14 procent is hier niet tevreden, maar ook niet ontevreden over. Vijf procent is (zeer) ontevreden. In 2020 was 79 procent positief en in 2018 was dit 80 procent.

Aangiftebereidheid is laag en hangt samen met aard en ernst van het incident

In zeven procent van de incidenten wordt aangifte gedaan. Dat gebeurt in de meeste gevallen door de betrokkene zelf en anders door de organisatie. Bij incidenten die als ernstig worden beschouwd, is in 18 procent van de gevallen aangifte gedaan. Bij minder ernstige gevallen ligt dat veel lager, namelijk op twee procent (tabel 2.8).

De aangiftebereidheid is in de periode 2014-2022 gedaald. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de relatief sterke toename van de minder ernstige incidenten. Deze leiden gemiddeld minder vaak tot een aangifte. Tegelijkertijd is er bij zowel ernstige als minder ernstige incidenten sprake van een algemene trend van afnemende aangiftebereidheid. Bij incidenten die ambtsdragers als ernstig hebben ervaren, daalde het percentage aangiften van 26 naar 18 procent. De aangiftebereidheid bij minder ernstige incidenten daalde sinds 2014 van zeven naar twee procent. De aangiftebereidheid is bij bedreigingen het hoogst. Drie op de tien politieke ambtsdragers die er mee te maken hebben, doen daarvan aangifte. Bij gevallen van intimidatie (6%), negatieve of discriminerende opmerkingen[9] (3%) en verbale agressie (2%) ligt dit veel lager.

[9] *Deze categorie was niet opgenomen in de vragenlijst van 2016 en 2018. In 2014 betrof het een beperkt aantal waarnemingen (n=21).*

Tabel 2.8 – Percentage aangiften naar type incident en ernst incident(% aangifte gedaan)[10]

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.333)

	2014	2016	2018	2020	2022
Bedreiging	23%	36%	20%	21%	30%*
Intimidatie					6%*
Verbale agressie	4%	4%	4%	4%	2%
- *Via sociale media*	2%	3%	4%	3%	2%
- *Face to face*	2%	2%	2%	3%	2%
- *Overig*	9%	7%	7%	9%	6%
Negatieve en/of discriminerende opmerkingen	-	-	-	3%	2%
Perceptie van ernst incident					
Ernstig	26%	28%	18%	19%	18%
Minder ernstig	7%	7%	4%	3%	2%
Totaal	**13%**	**13%**	**9%**	**8%**	**7%**

*Bedreiging en intimidatie zijn in 2022 voor het eerst apart uitgevraagd.

Aangiftepercentage het hoogst onder politieke ambtsdragers bij gemeenten

Zeven procent van de politieke ambtsdragers bij gemeenten deed aangifte van het incident. Bij vijf procent gebeurde dat door de betrokkene zelf en in twee procent van de gevallen deed de organisatie aangifte (tabel 2.9). Van de 55 politieke ambtsdragers bij waterschappen die meededen aan de enquête heeft niemand aangifte gedaan van het incident.

Tabel 2.9 – Percentage betrokkenen dat aangifte heeft gedaan (zelf of de organisatie)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.333)

	Totaal					Aangifte door betrokkene					Aangifte door organisatie				
	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022	2014	2016	2018	2020	2022
Gemeenten (n=1.187)	14%	16%	9%	7%	7%	11%	9%	6%	5%	5%	3%	7%	3%	3%	2%
Provincies (n=91)	6%	5%	5%	9%	6%	3%	4%	3%	2%	5%	3%	1%	3%	7%	1%
Waterschappen (n=55)	7%	0%	0%	12%	0%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	12%	0%

NB: er kunnen verschillen ontstaan door afronding.

De belangrijkste reden om geen aangifte te doen, is dat de incidenten in de ogen van de betrokkene niet ernstig genoeg zijn. Andere redenen zijn dat het incident bij de functie hoort of dat er niets mee wordt gedaan. De belangrijkste redenen om wel of geen aangifte te doen verschillen niet of nauwelijks met de eerdere metingen (tabel 2.10).

[10] *Cijfer over aangiftebereidheid fysieke agressie en seksuele intimidatie niet weergegeven vanwege het geringe aantal waarnemingen (n<20).*

Tabel 2.10 – Top 3 redenen om geen aangifte te doen (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die geen aangifte hebben gedaan (n=1.241)

	Belangrijkste reden	Tweede reden	Derde reden
2014	Niet ernstig genoeg (56%)	Hoort bij de functie (24%)	Ter plekke opgelost (10%)
2016	Niet ernstig genoeg (59%)	Hoort bij de functie (28%)	Ter plekke opgelost / wordt niets mee gedaan (9%)
2018	Niet ernstig genoeg (60%)	Hoort bij de functie (22%)	Ter plekke opgelost / wordt niets mee gedaan (8%)
2020	Niet ernstig genoeg (61%)	Hoort bij de functie (24%)	Wordt niets mee gedaan (9%)
2022	Niet ernstig genoeg (64%)	Hoort bij de functie (22%)	Wordt niets mee gedaan (12%)

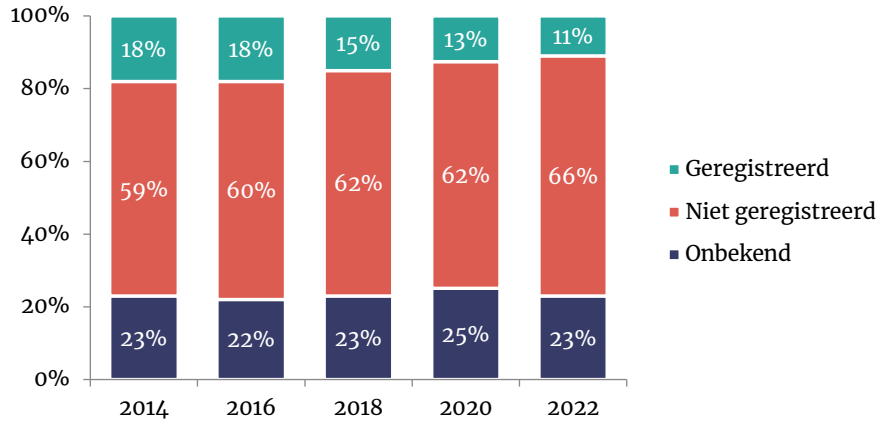
Meeste incidenten worden niet geregistreerd

Een beperkt deel van de incidenten wordt geregistreerd door de organisatie: één op de tien betrokkenen (11%) geeft aan dat dit is gedaan. Het percentage incidenten dat wordt geregistreerd is in de afgelopen jaren licht afgenomen (figuur 2.8).

De verklaring ligt voor een belangrijk deel in de toename van het aantal 'lichtere' incidenten waarvan de registratiegraad sinds 2014 is afgenomen (tabel 2.11). Uitgaande van het meest recente incident, geven politieke ambtsdragers die zijn geconfronteerd met bedreiging (33%) of intimidatie (16%) vaker aan dat de incidenten door de organisatie geregistreerd worden dan degenen die te maken hadden verbale agressie (9%).

Figuur 2.8 – Registratie incident door organisatie volgens betrokkenen

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.332)



Tabel 2.11 – Registratie door organisatie naar type incident (% geregistreerd)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.332)

	2014	2016	2018	2020	2022
Bedreiging	26%	35%	30%	24%	33%*
Intimidatie					16%*
Verbale agressie	14%	11%	9%	9%	9%
- *Via sociale media*	12%	6%	7%	7%	9%
- *Face to face*	2%	9%	6%	7%	7%
- *Overig*	19%	18%	17%	17%	12%
Perceptie van ernst incident					
Ernstig	27%	30%	25%	24%	21%
Minder ernstig	13%	12%	9%	8%	7%
Totaal	**18%**	**18%**	**15%**	**13%**	**11%**

*Bedreiging en intimidatie zijn in 2022 voor het eerst apart uitgevraagd.

De mate waarin incidenten worden geregistreerd, is het laagste bij provincies (tabel 2.12). De registratiegraad bij waterschappen fluctueert, mede door het beperkt aantal waarnemingen in de enquête (n=55 in 2022).

Tabel 2.12 – Registratie door organisatie naar bestuurslaag (% geregistreerd)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.332)

	2014	2016	2018	2020	2022
Gemeenten (n=1.186)	19%	20%	15%	13%	12%
Provincies (n=91)	14%	12%	9%	9%	8%
Waterschappen (n=55)	10%	7%	5%	20%	15%

2.4 Nadelige gevolgen

Helft betrokkenen ervaart nadelige gevolgen

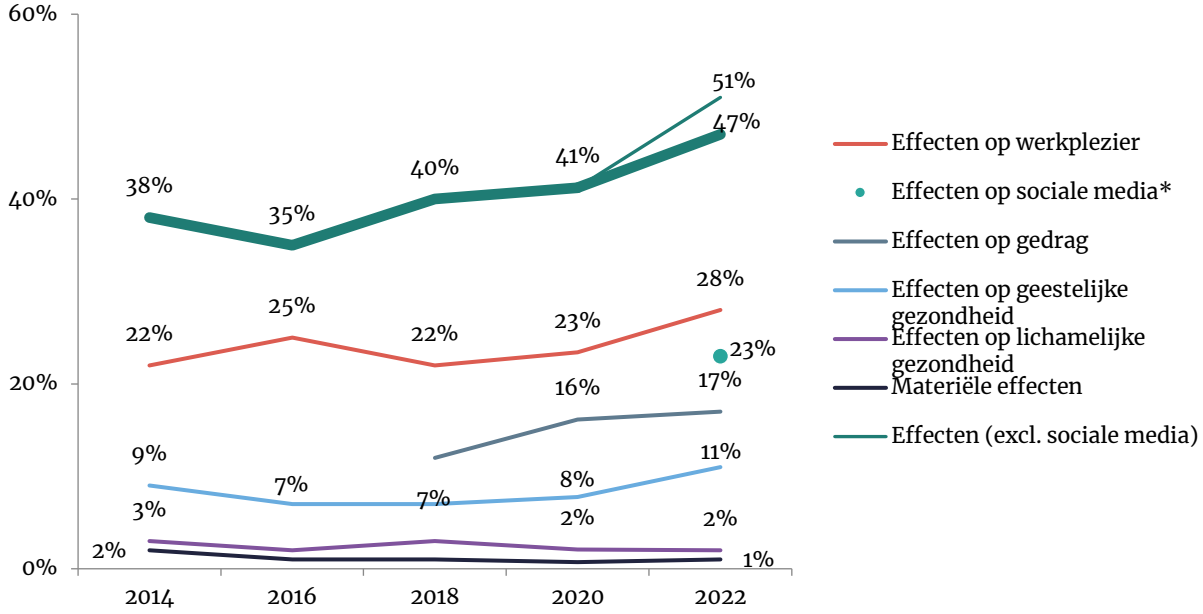
Bijna de helft (47%) van de politieke ambtsdragers die te maken hadden met agressie of geweld, ondervindt hiervan nadelige effecten.[11] Dit is aanzienlijk hoger dan in de eerdere jaren, toen dit percentage rond de 40 procent schommelde. Als ook de effecten op het gebruik van sociale media worden meegenomen (voor het eerst in deze editie gevraagd), heeft 51 procent nadelige effecten ondervonden (figuur 2.9).

Het meest genoemde negatieve effect betreft een afname van het werkplezier. Dit geldt voor ruim een kwart van de betrokkenen (28%). Dit is een verschil van vijf procentpunt ten opzichte van 2020. Daarnaast geeft 17 procent aan dat het incident van invloed is geweest op het eigen gedrag (zij zijn bijvoorbeeld voorzichtiger geworden en gaan anders om met burgers), wat is gelijk gebleven in vergelijking met 2020. Elf procent kreeg klachten in relatie tot zijn of haar geestelijke gezondheid, een stijging van drie procentpunt. Fysieke klachten en materiële effecten komen minder voor. In 2022 is de ambtsdragers voor het eerst gevraagd naar het effect van agressie en geweld op het eigen gedrag op sociale media gedrag. Bijna een kwart (23%) zegt dat externe agressie of geweld hierop van invloed is.

[11] *Dit is omgerekend 23 procent van alle politieke ambtsdragers.*

Figuur 2.9 – Effecten op betrokkenen (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.338)



* Nieuw in 2022.

Aard en ernst incident van invloed op nadelige gevolgen

De ernst van het incident is van invloed op het wel of niet ervaren van negatieve gevolgen. Bijna vier op de vijf politieke ambtsdragers die te maken hebben gehad met een ernstig incident, hebben hiervan negatieve gevolgen ondervonden. Binnen deze groep is het incident vooral van invloed op het werkplezier (44%). Daarnaast zegt 32 procent dat er invloed was op het eigen gedrag in het algemeen en 35 procent noemt specifiek de manier waarop zij omgaan met sociale media.

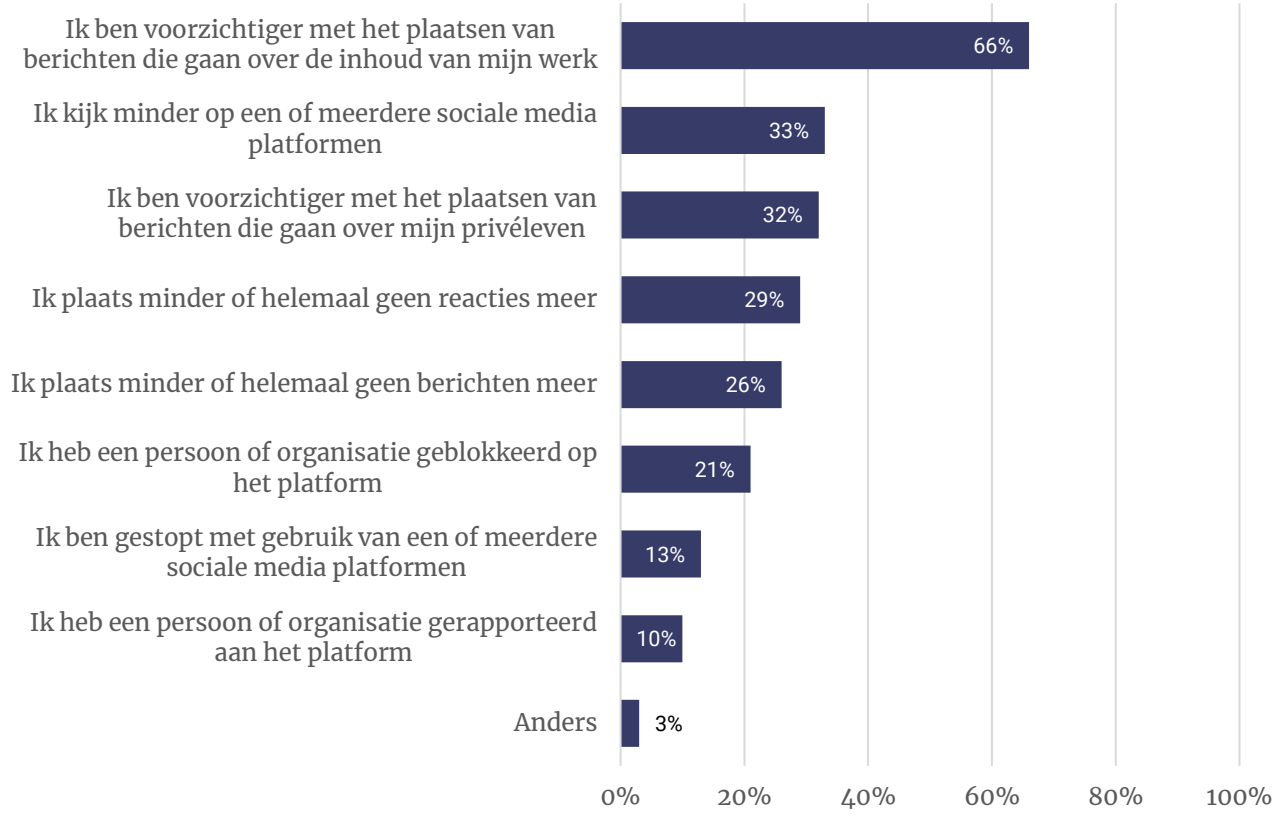
Een vergelijkbaar beeld is te zien in relatie tot de aard van het incident. Politieke ambtsdragers die werden geconfronteerd met bedreiging of intimidatie ondervinden vaker negatieve effecten (respectievelijk 71% en 65%) dan collega-ambtsdragers die te maken hadden met verbale agressie (43%).

Invloed op sociale media-gedrag

Bijna een kwart (23%) van de politieke ambtsdragers die in het afgelopen jaar geconfronteerd werden met agressie of geweld, geeft aan dat het meest recente incident van invloed was op hun gedrag op sociale media. Op de vraag welke effecten dit zijn, blijkt dat twee derde voorzichtiger is geworden met het plaatsen van berichten over de inhoud van hun werk (figuur 2.10). Verder is ongeveer een derde voorzichtiger met het plaatsen van berichten over hun privéleven. Eveneens een derde kijkt minder op sociale media. Een kwart zegt helemaal geen berichten meer te plaatsen een 21 procent heeft besloten bepaalde personen te blokkeren. Voor ongeveer een op de zeven was het aanleiding te stoppen met het gebruik van bepaalde platforms.

Figuur 2.10 – Effecten op gebruik van sociale media (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die als gevolg van een incident van agressie of geweld zich anders zijn gaan gedragen op sociale media (n=302)



2.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie

Meerderheid betrokkenen heeft geen behoefte aan nazorg

Zeven op de tien politieke ambtsdragers geven aan naar aanleiding van het meest recente incident van agressie of geweld geen nazorg te hebben ontvangen, maar dat dit ook niet nodig was. Van de overgebleven 30 procent, noemt net iets meer dan de helft dat er voldoende nazorg is geweest. Dit beeld is vergelijkbaar met 2020. Volgens tien procent is er niet of nauwelijks op het incident gereageerd. In twee procent van de gevallen was de nazorg niet voldoende (tabel 2.13).

Tabel 2.13 – Nazorg naar aanleiding van meest recent incident[12]

Basis: politieke ambtsdragers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=1.329)

	2014	2016	2018	2020	2022
Er is voldoende nazorg geweest	10%	11%	9%	16%	17%
Er is nazorg geweest, maar die was onvoldoende	2%	1%	2%	3%	2%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	10%	8%	10%	8%	10%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	78%	79%	79%	73%	71%

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

Aard en ernst incident van invloed op behoefte aan nazorg

Of men behoefte aan nazorg heeft, is mede afhankelijk van de aard en ernst van het incident. Degenen die te maken hadden met minder ernstige incidenten geven vaker aan (81%) dat er geen nazorg nodig was dan politieke ambtsdragers die een ernstig incident hebben meegemaakt (45%). De groep die het incident als ernstig beoordeelde, geeft vaker aan nazorg te hebben ontvangen (tabel 2.14). Volgens net iets meer dan een op de vijf ambtsdragers die een ernstig incident mee maakte, is er niet of nauwelijks op het incident gereageerd.

Tabel 2.14 – Nazorg naar aanleiding van meest recent incident, naar ernst van incident (schaal van 1-7)

	Minder ernstig (1-4) (n=950)	**Ernstig (5-7)** (n=379)	**Totaal** (n=1.329)
Er is voldoende nazorg geweest	13%	27%	16%
Er is nazorg geweest, maar die was onvoldoende	1%	6%	3%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	6%	23%	8%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	81%	45%	73%

Een vergelijkbaar beeld is te zien bij de aard van het incident. Politieke ambtsdragers die te maken hadden met verbale agressie (76%) of intimidatie (59%) geven vaker aan dat er geen nazorg nodig was dan collega-ambtsdragers die zijn bedreigd (32%) of fysiek zijn belaagd (42%). Acht op de tien ambtsdragers die negatieve of discriminerende opmerkingen hebben meegemaakt geven aan geen nazorg nodig te hebben.

2.6 Omgang met agressie en geweld door organisatie

Politieke ambtsdragers iets minder tevreden over nazorg bij incidenten

De meerderheid van de politieke ambtsdragers (74%) vindt ongeacht of zij zelf een incident hebben meegemaakt, dat de organisatie in het algemeen adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld. Dit is iets lager dan in 2020, maar vergelijkbaar met de periode daarvoor (2016-2018). Ook de tevredenheid over de nazorg die wordt verleend naar aanleiding van incidenten is lager dan in 2020, maar bevindt zich op een vergelijkbaar niveau als 2016 en 2018 (tabel 2.15).

Tabel 2.15 – Reactie en nazorg bij incidenten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)[13], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	2016	**2018**	**2020**	**2022**
De organisatie reageert adequaat op incidenten	76%	73%	79%	74%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	61%	54%	63%	57%

Er zijn geen grote verschillen tussen de bestuurslagen waar het gaat om de reactie van de organisatie op incidenten. Wel zijn er verschillen ten aanzien van de nazorg. Politieke ambtsdragers bij waterschappen zijn hierover het meest te spreken, gevolgd door ambtsdragers bij gemeenten en provincies (tabel 2.16).

[13] *Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten.*

Tabel 2.16 – Reactie en nazorg bij incidenten, naar bestuurslaag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[14], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Totaal			Gemeenten			Provincies			Waterschappen		
	2018	2020	2022	2018	2020	2022	2018	2020	2022	2018	2020	2022
De organisatie reageert adequaat op incidenten	73%	79%	74%	73%	79%	74%	73%	73%	73%	77%	83%	76%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	54%	63%	57%	54%	63%	57%	42%	52%	47%	66%	71%	65%

Van de politieke ambtsdragers die een incident hebben meegemaakt, vindt 54 procent dat de nazorg door de organisatie goed is geregeld. Van degenen die hebben aangegeven daadwerkelijk nazorg/begeleiding te hebben ontvangen na een incident, vindt 64 procent dat de nazorg goed is geregeld.

Wanneer gekeken wordt naar de verschillende functies binnen de gemeente blijkt dat raadsleden minder vaak tevreden zijn over de reactie op incidenten en de nazorg dan wethouders en burgemeesters. Ook vinden ze minder vaak dat de organisatie adequaat reageert op incidenten (tabel 2.17).

Tabel 2.17 – Reactie en nazorg bij incidenten, naar functie

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[15], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Gemeenten			Burgemeesters			Wethouders			Raadsleden		
	2018	2020	2022	2018	2020	2022	2018	2020	2022	2018	2020	2022
De organisatie reageert adequaat op incidenten	73%	79%	74%	87%	87%	86%	84%	90%	85%	70%	76%	71%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	54%	63%	57%	81%	74%	70%	69%	77%	73%	49%	59%	53%

Twee derde vindt dat organisatie zich voldoende inzet om incidenten te voorkomen

Twee op de drie politieke ambtsdragers zijn van mening dat de organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen. Dit cijfer is in de periode 2016-2022 met enige schommelingen afgenomen (tabel 2.18). Gemiddeld vindt een op de drie ambtsdragers dat zij voldoende voorlichting of training hebben gehad over de omgang met agressie en geweld door burgers. Vrijwel alle politieke ambtsdragers zeggen te weten wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is. Ze weten vervolgens in iets mindere mate wat ze in deze situatie kunnen doen. Provinciale bestuurders en Statenleden zijn minder tevreden over wat de organisatie doet aan preventie van agressie en geweld in vergelijking met bestuurders van waterschappen. Ook hebben zij minder vaak training gehad en weten zij minder goed wat zij kunnen doen als burgers onacceptabel gedrag vertonen (tabel 2.19).

[14] *Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten.*
[15] *Idem.*

Tabel 2.18 – Houding t.a.v. preventie, voorlichting en training

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[16], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	2016	2018	2020	2022
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	76%	69%	73%	67%
Ik heb voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	33%	29%	33%	33%
Ik weet wanneer gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is	-	-	89%	92%
Ik weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is	-	-	-	73%

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

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)[17], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Gemeenten			Provincies			Waterschappen		
	2018	2020	2022	2018	2020	2022	2018	2020	2022
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	68%	73%	67%	63%	70%	64%	80%	83%	76%
Ik heb voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	30%	33%	33%	24%	27%	27%	27%	34%	33%
Ik weet wanneer gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is	-	90%	91%	-	91%	95%	-	90%	92%
Ik weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is	-	-	73%	-	-	61%	-	-	68%

In vergelijking met burgemeesters en wethouders vinden raadsleden minder vaak dat de organisatie voldoende doet om agressie en geweld door burgers te voorkomen (tabel 2.20). Daarnaast zijn zowel wethouders als raadsleden minder te spreken over de mate waarin zij voorlichting en training hebben gehad over de omgang met agressie en geweld.

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

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)[18], percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Burgemeesters	Wethouders	Raadsleden
Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	84%	79%	64%
Ik heb voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	65%	37%	31%
Ik weet wanneer gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is	97%	92%	91%
Ik weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is	88%	75%	73%

[16] Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten.
[17] De stelling 'Ik weet wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is' is nieuw in de vragenlijst van 2020. De stelling 'Weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is' is nieuw in de vragenlijst van 2022. Een vergelijking met eerdere metingen is daarom niet mogelijk. De categorie 'weet niet' is buiten beschouwing gelaten.
[18] Bij de berekening van de percentages is de categorie 'weet niet' buiten beschouwing gelaten.

2.7 Invloed van agressie en geweld

Het risico om in aanraking te komen met agressie of geweld kan van invloed zijn op de wijze waarop politieke ambtsdragers hun werk doen en besluiten worden genomen.
Zo zegt ruim een kwart van de politieke ambtsdragers dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld, de beslissingen van het bestuur beïnvloedt. Een veel lager percentage (7%) zegt dat het hun eigen beslissingen beïnvloedt (tabel 2.21). Eveneens een kwart zegt dat het risico om in aanraking te komen met agressie van invloed is op het persoonlijke leven en bij iets minder dan de helft heeft de mogelijke confrontatie met agressie invloed heeft op hun omgang met sociale media. Negen procent heeft naar eigen zeggen wel eens overwogen om te stoppen als politieke ambtsdrager vanwege ervaringen met agressie en geweld. Met name onder politieke ambtsdragers bij provincies heeft het risico in aanraking te komen met agressie en geweld invloed op het eigen gedrag en dat van collega's.

Tabel 2.21 – Invloed van agressie en geweld op gedrag van politieke ambtsdragers

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

	Gemeenten	Provincies	Water-schappen	Totaal
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt de beslissingen van het bestuur	27%	37%	23%	27%
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen	8%	8%	4%	7%
Het komt wel voor dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld	19%	26%	11%	19%
Ik heb wel eens overwogen om te stoppen als politieke ambtsdrager doordat ik te maken had met agressie en geweld	9%	12%	6%	9%
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn persoonlijke leven	25%	24%	16%	24%
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn sociale-mediagebruik	45%	52%	34%	45%

[19] *De stelling 'Ik weet wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is' is nieuw in de vragenlijst van 2020. De stelling 'Weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is' is nieuw in de vragenlijst van 2022. Een vergelijking met eerdere metingen is daarom niet mogelijk. De categorie 'weet niet' is buiten beschouwing gelaten.*

Zoals hiervoor opgemerkt, heeft negen procent van de politieke ambtsdragers wel eens overwogen om te stoppen met hun werk doordat zij te maken hadden met agressie en geweld. Dit aandeel is gegroeid sinds 2020, toen zes procent wel eens overwoog om te stoppen. Bij de overige stellingen is het beeld in lijn met dat van eerdere jaren (tabel 2.22).

Tabel 2.22 – Invloed van agressie en geweld op gedrag van politieke ambtsdragers

Basis: alle politieke ambtsdragers (n wisselt)[20], percentage (helemaal) mee eens met stelling[21]

	2016	2018	2020	2022
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt mijn beslissingen	6%	6%	8%	7%
Het komt voor dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld	24%	14%	22%	19%
Ik heb wel eens overwogen om te stoppen als politieke ambtsdrager doordat ik te maken had met agressie en geweld	-	-	6%	9%

[20] *De stelling 'Ik weet wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is' is nieuw in de vragenlijst van 2020. De stelling 'Weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is' is nieuw in de vragenlijst van 2022. Een vergelijking met eerdere metingen is daarom niet mogelijk. De categorie 'weet niet' is buiten beschouwing gelaten.*

[21] *Deze tabel betreft alleen de stellingen die in eerdere jaren zijn uitgevraagd.*

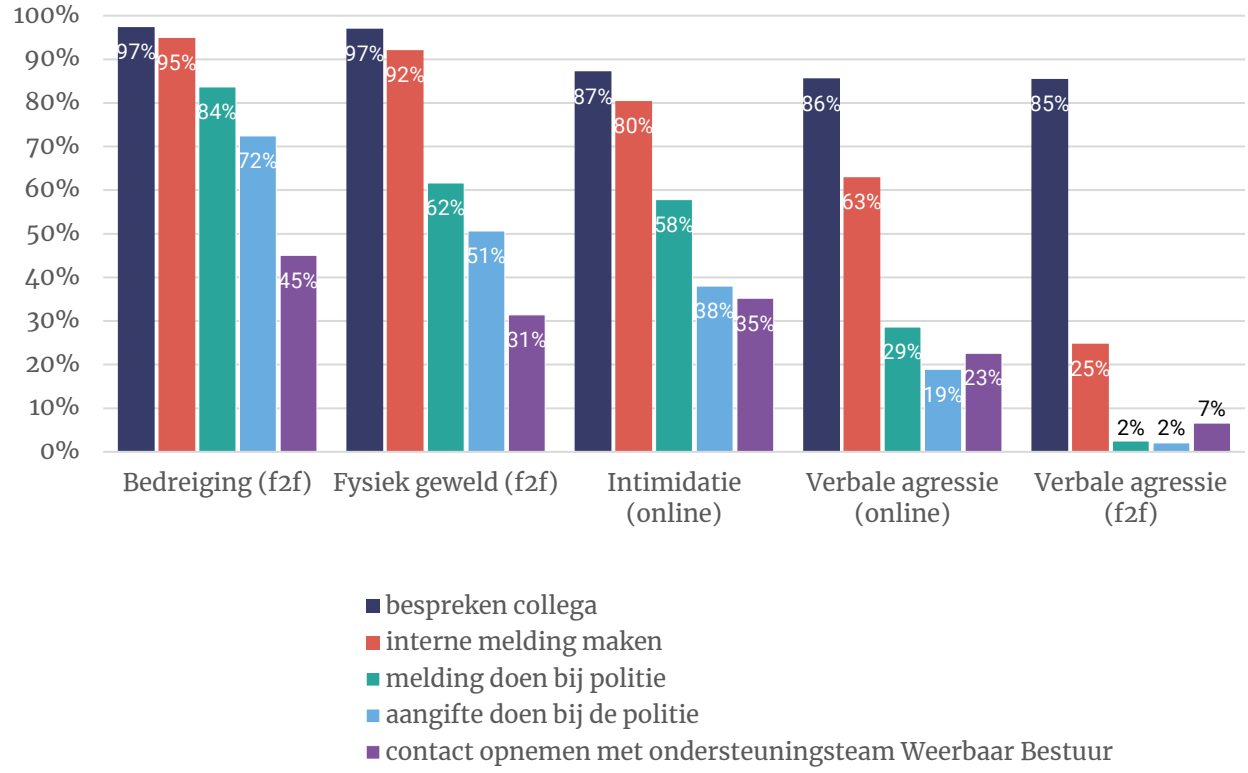
2.8 Melden en bespreken van incidenten

Om meer zicht te krijgen op de reactie van politieke ambtsdragers op agressie en geweld in de praktijk hebben we vijf mogelijke voorvallen beschreven. Iedere politieke ambtsdager kreeg willekeurig drie van de vijf voorvallen van agressief of gewelddadig gedrag voorgelegd met de vraag of ze deze incidenten zouden bespreken met anderen. Dat kan variëren van het bespreken met collega's tot het opnemen van contact met het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur of het melden van het incident bij de politie.

Bij alle voorvallen bespreekt het overgrote deel van de politieke ambtsdragers (85% of meer) de kwestie met collega's (figuur 2.11). Uit de casussen blijkt dat er een samenhang is tussen de ernst van het incident en de bereidheid om het te melden of aangifte te doen. Relatief ernstige incidenten zoals dreigen met geweld, het spugen in het gezicht en het openbaar maken van het huisadres ('doxing'), zijn vaker redenen voor politieke ambtsdragers om een interne melding te doen of contact te zoeken met de politie. Als de situatie is opgelost, zoals het voorval bij de inspraakbijeenkomst laat zien (casus verbale agressie face to face), wordt hiervan minder vaak een interne melding gedaan. Verbale agressie (zowel online als offline) wordt in vergelijking met de andere incidenten minder vaak gemeld of aangegeven bij de politie.

Figuur 2.11 – Reacties van politieke ambtsdragers naar aanleiding van de bedreigende situaties (% zeker/waarschijnlijk melden/bespreken
Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.033)[22]

Casus 1	**Bedreiging (face to face).** Buiten bij uw werkplek wacht iemand u op. Deze persoon dreigt met geweld.
Casus 2	**Fysiek geweld (face to face).** Tijdens een afspraak wordt een man zo boos dat hij u in uw gezicht spuugt.
Casus 3	**Intimidatie (online).** Iemand stuurt u via Facebook een bericht waarbij hij dreigt uw huisadres openbaar te maken.
Casus 4	**Verbale agressie (online).** Onder een van uw berichten op Twitter reageert een anonieme burger dat u een oplichter bent en dat u ontslagen zou moeten worden. Dit is de derde keer dat u deze reactie krijgt van deze persoon.
Casus 5	**Verbale agressie (face to face).** Tijdens een inspraakbijeenkomst verheft een vrouw haar toon, en zegt "jullie moeten je schamen!" en "jullie geven niets om mij!". De persoon ziet er emotioneel uit. U gaat een gesprek met haar aan, waarna zij weer enigszins kalmeert.



[22] *Alle politieke ambtsdragers kregen willekeurig drie van de vijf situaties voorgelegd.*

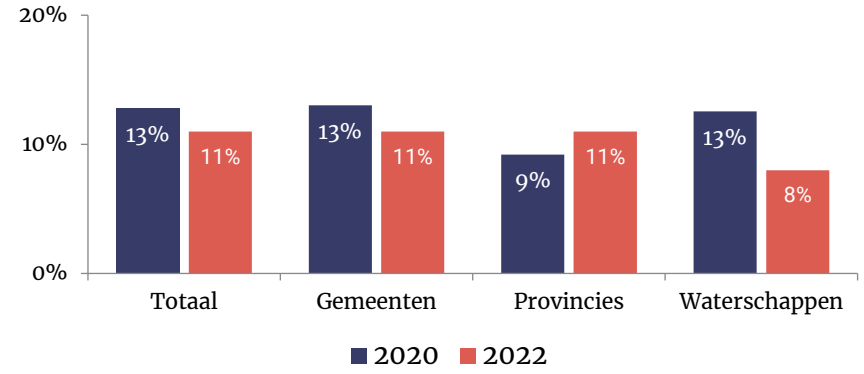
2.9 Intern ongewenst gedrag

Naast uitingen van agressie en geweld van burgers, ondernemers en andere personen van buiten de organisatie (externe agressie), kunnen politieke ambtsdragers ook te maken krijgen met ongewenst gedrag vanuit de eigen organisatie. Het kan hierbij gaan hier om kwetsende of kleinerende opmerkingen, schelden, roddelen, iemand buitensluiten of ongelijk behandelen, bedreiging, (seksuele) intimidatie, fysieke agressie of vernieling van voorwerpen.[23]

Elf procent van de politieke ambtsdragers heeft in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek te maken gehad met een of meer gevallen van intern ongewenst gedrag (figuur 2.12).[24] In 2020 was dit 13 procent. Deze lichte daling kan te maken hebben met het vele thuiswerken tijdens de coronapandemie, waardoor er mogelijk minder incidenten op de werkvloer waren. De vraag is of deze daling zich in de toekomst voortzet, nu er weer vaker op kantoor wordt gewerkt. Vrouwelijke politieke ambtsdragers hebben bijna drie keer zo vaak te maken met intern ongewenst gedrag (20%) dan hun mannelijke collega's (7%). Van de raadsleden is twaalf procent hiermee geconfronteerd, bij burgemeesters en wethouders is dit respectievelijk elf en zeven procent, nagenoeg gelijk aan het beeld van 2020. Omdat het aantal incidenten bij provincies en waterschappen in absolute zin laag is, wordt in deze paragraaf verder geen onderscheid gemaakt tussen de decentrale overheden.

Figuur 2.12 – Ervaringen met intern ongewenst gedrag, naar bestuurslaag

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.765)[25]



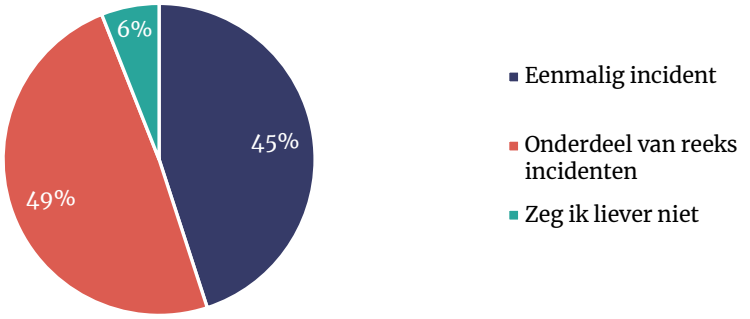
Incidenten

Ongeveer de helft van de politieke ambtsdragers die te maken hadden met intern ongewenst gedrag geeft aan dat het incident onderdeel was van een reeks incidenten. Net iets minder dan de helft van de betrokkenen had te maken met een eenmalig incident (figuur 2.13).

[23] *Deze inleiding is ook aan respondenten getoond, voordat zij de vraag over intern ongewenst gedrag kregen voorgelegd.*
[24] *Deze vragen zijn voor het eerst gesteld in 2020.*
[25] *De letterlijke vraag luidde: Hoe vaak heeft u zelf in de afgelopen twaalf maanden te maken gehad met intern ongewenst gedrag?*

Figuur 2.13 – Frequentie incidenten van intern ongewenst gedrag

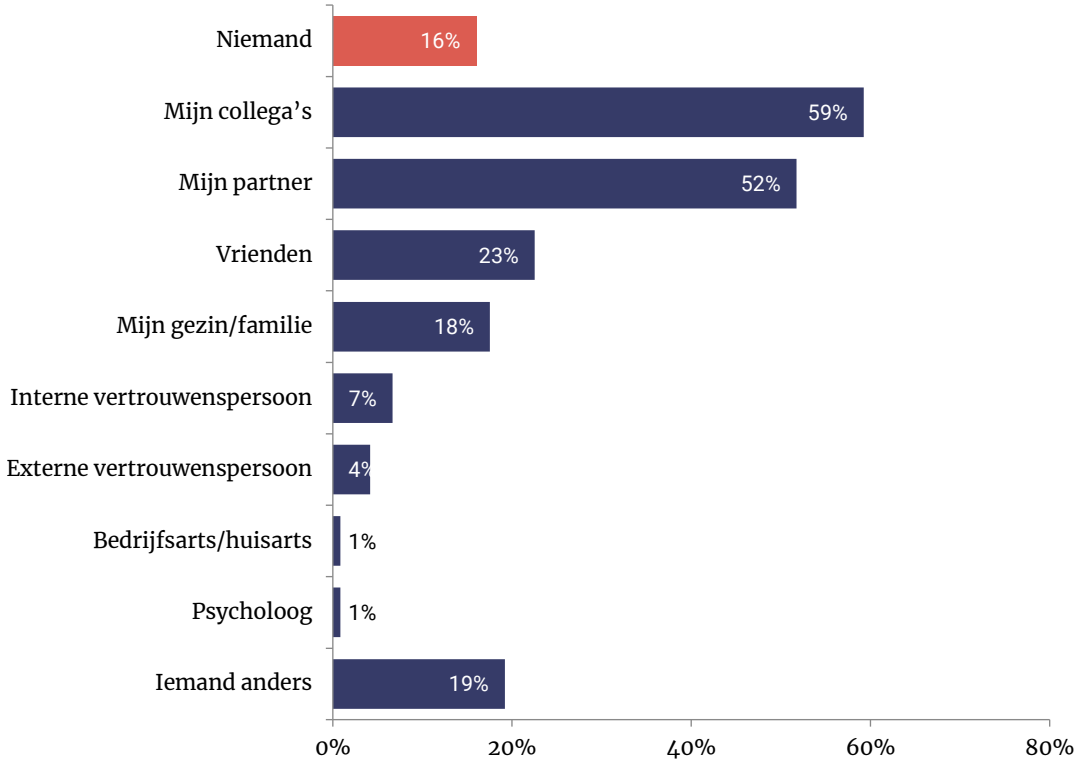
Basis: politieke ambtsdragers die intern ongewenst gedrag hebben meegemaakt (n=296)



In de meeste gevallen is er met iemand gesproken over het incident (84%). Dit betrof meestal collega's (59%), partner (52%), vrienden (23%) en het gezin of de familie (18%) (figuur 2.14).

Figuur 2.14 – Bespreken incidenten van intern ongewenst gedrag (meerdere antwoorden mogelijk)

Basis: politieke ambtsdragers die intern ongewenst gedrag hebben meegemaakt (n=296)



Zes op de tien betrokkenen hebben na het incident van intern ongewenst gedrag te maken gehad met nadelige gevolgen. Dit is meer dan bij de incidenten die door mensen van buiten de organisatie worden veroorzaakt. In die gevallen ondervindt de helft van de betrokkenen nadelige effecten (zie paragraaf 2.4).

3 Ervaringen medewerkers

Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin medewerkers van de Rijksoverheid (inclusief uitvoeringsorganisaties, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen), gemeenten, provincies en waterschappen in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek[26] te maken hebben gehad met agressie en geweld en hoe zij dat hebben beleefd. De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn ontleend aan een enquête onder 1.434 medewerkers uit het panel van ICTU. Naast totaalcijfers worden uitkomsten per bestuurslaag gepresenteerd. In 2016 is er ook een meting gedaan onder medewerkers. Waar mogelijk worden de resultaten vergeleken met 2016. Vanwege veranderingen in de vraagstelling was dit niet altijd mogelijk.

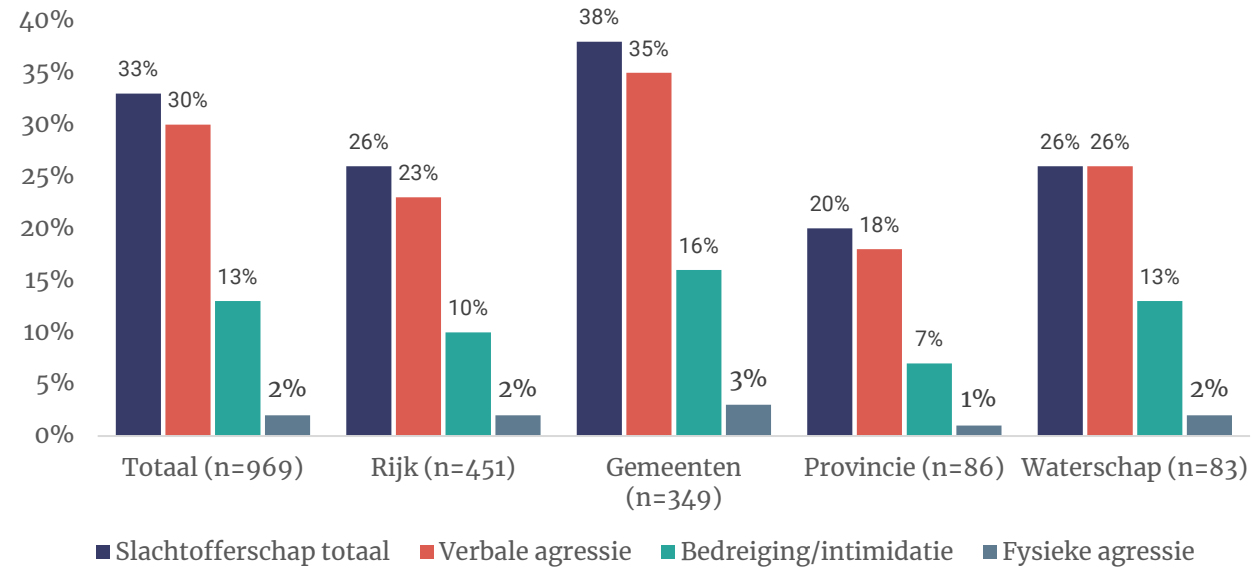
3.1 Prevalentie van agressie en geweld

Een op drie medewerkers geconfronteerd met agressie

Van de medewerkers *die aangeven wel eens contact te hebben met burgers*[27], is in het jaar voorafgaand aan de vragenlijst 33 procent minimaal één keer slachtoffer geworden van agressie, bedreiging of intimidatie (figuur 3.1). Verbale agressie kwam het meest voor, 30 procent heeft hier mee te maken gehad. Bedreiging/intimidatie (13%) en fysieke agressie (2%) kwam beduidend minder voor. Medewerkers van gemeenten hadden het meest te maken met agressie en geweld, dat geldt voor zowel verbale agressie, bedreiging en fysieke agressie.

Figuur 3.1 – Ervaring met agressie en geweld naar bestuurslaag

Basis: alle medewerkers met burgercontacten (n=971)



Driekwart van de medewerkers die in de afgelopen 12 maanden te maken hebben gehad met agressie en geweld, geeft aan meerdere incidenten van agressie en geweld hebben meegemaakt. In de overige gevallen gaat het om een eenmalig incident (26%).

[26] *De enquête liep in maart 2022.*

[27] *Aan medewerkers die nooit contact hebben met burgers is de vraag niet gesteld.*

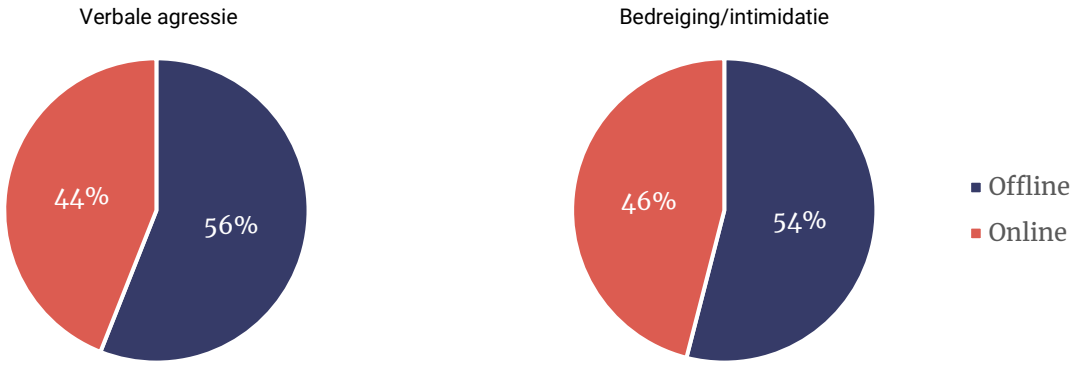
Vormen van agressie en geweld
Bij **verbale agressie** gaat het voornamelijk om schelden, schreeuwen, kwetsen of negatieve of discriminerende opmerkingen (online en offline). **Fysieke agressie** heeft betrekking op duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie en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

Zowel online als offline agressie

Verbale agressie, bedreiging en intimidatie tegenover overheidsmedewerkers wordt zowel online als offline geuit. Onder medewerkers die te maken hadden met verbale agressie, was in 56 procent van de gevallen sprake van offline (face to face) agressie.[28] In ruim vier op de tien gevallen betrof het verbale agressie die online werd geuit. Bij bedreigingen en intimidatie is de verhouding tussen online en offline vormen vergelijkbaar (figuur 3.2).

Figuur 3.2 – Verhouding offline en online agressie

Basis: medewerkers die te maken hadden met verbale agressie (n=260) en bedreiging/intimidatie (n=116)



Vrouwelijke medewerkers vaker te maken met verbale agressie dan mannelijke collega's

Vrouwelijke medewerkers hebben vaker te maken met verbale agressie dan hun mannelijke collega's Mannen worden vaker geconfronteerd met fysieke agressie. Met bedreiging/intimidatie hebben mannen en vrouwen ongeveer even vaak te maken (zie tabel 3.1).

[28] *Aan respondenten is gevraagd om het aantal incidenten van verbale agressie op te splitsen in het aantal offline en online gevallen. Datzelfde is gevraagd voor het aantal gevallen van bedreiging of intimidatie. Per respondent is het percentage online en offline incidenten bepaald en hiervan is het gemiddelde genomen. Er is niet voor gekozen om de verhouding te berekenen op basis van de som van het aantal incidenten van alle medewerkers samen, omdat medewerkers die veel incidenten hebben meegemaakt dan relatief zwaar meetellen.*

Tabel 3.1– Ervaring met agressie en geweld naar geslacht

Basis: alle medewerkers met burgercontacten (n=971)

	Totaal	Verbale agressie	Bedreiging / intimidatie	Fysieke agressie
Mannen	29%	27%	13%	4%
Vrouwen	37%	33%	14%	1%
Totaal	**33%**	**30%**	**13%**	**2%**

Bij frequenter contact kans op agressie en geweld groter

Bij medewerkers die dagelijks contact hebben met burgers is de kans op incidenten het grootst (tabel 3.2). Meer dan de helft van de medewerkers met dagelijkse burgercontacten had in het afgelopen jaar te maken met agressie of geweld (54%), tegenover een op de vijf (19%) die minder dan eenmaal per week in contact zijn met burgers.

Tabel 3.2– Ervaring met agressie en geweld naar intensiteit burgercontacten

Basis: medewerkers met burgercontacten (n=971)

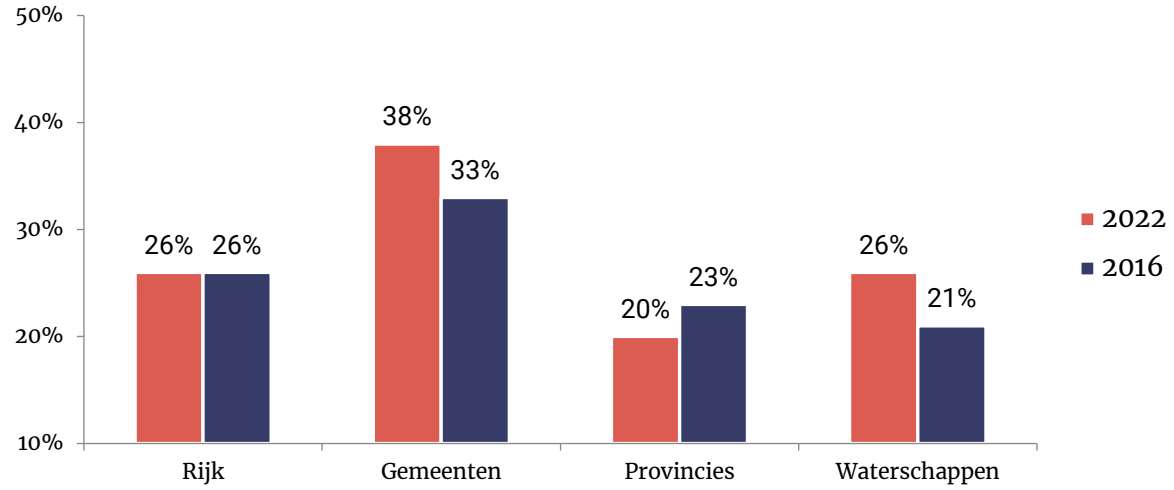
	%
Dagelijks	54%
Enkele keren per week	28%
Minder dan eenmaal per week	19%
Geen burgercontacten	Niet gevraagd

Vergelijking met agressie en geweld in 2016

In 2016 is er voor het laatst een meting gedaan naar het voorkomen van agressie en geweld onder overheidsmedewerkers. In verband met een kleine verandering in de vraagstelling, is het maken van een zuivere vergelijking in de prevalentie niet mogelijk.
In 2016 vroegen we aan medewerkers of zij wel of niet in hun dagelijks werk contact hebben met burgers. Vervolgens onderzochten we in de groep die ‘ja’ antwoordde op deze vraag hoe vaak incidenten van agressie voorkwamen. Omdat we inzicht wilden krijgen in de invloed van de frequentie van burgercontacten, hebben we in 2022 de vraag uitgebreid met een frequentieschaal van burgercontacten, namelijk: ‘dagelijks’, ‘enkele keren per week’, ‘minder dan eenmaal per week’ en ‘nooit’. Zoals te lezen is in tabel 3.2 is het voorkomen van agressie en geweld afhankelijk van de frequentie van burgercontacten.

In 2016 had in totaal 30 procent van de medewerkers met burgercontacten in het dagelijkse werk te maken met een incident van agressie en geweld, in 2022 is het in de gehele groep die bij het uitvoeren van hun werk wel eens burgercontacten heeft 33 procent. Dat betekent dat er sprake is van een lichte stijging, die is toe te schrijven aan een toename bij medewerkers van de gemeenten en waterschappen (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 – Ervaring met agressie en geweld, naar bestuurslaag.
Vergelijking 2016 (dagelijkse burgercontacten) en 2022 (wel eens burgercontacten)



3.2 Uitingsvorm en ernst van incidenten

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

Agressie met name via telefoon en in persoon

In 2022 werden uitingen van agressie en geweld vooral gedaan via de telefoon (34%) en face to face (33%). Wel is er ten opzichte van 2016 sprake van een afname van het aandeel incidenten dat face to face wordt geuit, en neemt het aandeel via de e-mail juist toe. Anders dan bij politieke ambtsdragers, waar sinds 2014 agressie via sociale media flink is toegenomen, blijft dit aandeel bij overheidsmedewerkers beperkt tot 6 procent (tabel 3.3).

Tabel 3.3 – Uitingsvorm van het meest recente incident, per jaar

Basis: medewerkers die een incident hebben meegemaakt, n=285 (2022)

	2016	2022
Telefonisch	32%	34%
Face to face	57%	33%
E-mail	5%	19%
Sociale media/ internet	1%	6%
Brief	3%	2%
Anders	2%	6%

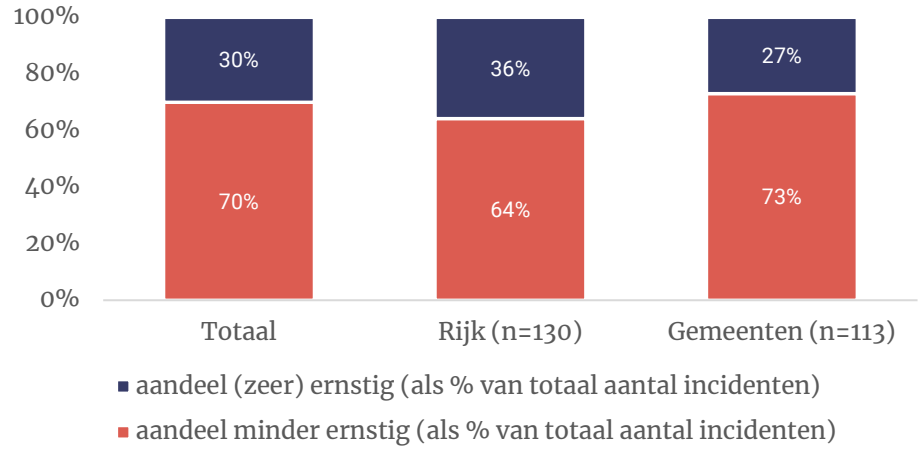
Negatieve/discriminerende opmerkingen worden relatief vaak per e-mail geuit (29%), en juist minder vaak telefonisch (25%). Verbale agressie wordt met name face to face geuit (42%, ten opzichte van 22% en 19% voor respectievelijk intimidatie en negatieve opmerkingen).

Bijna driekwart incidenten 'minder ernstig'

Uitgaande van het meest recente incident zijn zeven op de tien incidenten (70%) als 'minder ernstig' beoordeeld, dat wil zeggen een score van 1, 2, 3 of 4 op een schaal van niet ernstig (1) tot zeer ernstig (7) (figuur 3.4). In 2016 waren deze percentages exact gelijk.

Figuur 3.4 – Ervaren ernst van incidenten per bestuurslaag*

Basis: medewerkers die een incident hebben meegemaakt (n totaal=285)



* Het aantal respondenten werkzaam bij een provincie (20) of een waterschap (22) dat te maken heeft gehad met agressie en geweld in het afgelopen jaar is te klein om nader uit te splitsen. Zij tellen wel mee in het totaalcijfer.

Omgerekend naar alle medewerkers met burgercontacten heeft 23 procent in de afgelopen 12 maanden te maken gehad met een als 'minder ernstig' ervaren incident. Tien procent had te maken met een incident dat als (zeer) ernstig is ervaren. In 2016 ging het in totaal om negen procent dat te maken had met een (zeer) ernstig incident.[29]

Richtpunt van agressie met name op de organisatie

In het overgrote deel van de gevallen is de geuite agressie gericht op een medewerker als vertegenwoordiger of onderdeel van zijn organisatie. Daarnaast komt het bij ongeveer een op de vijf medewerkers voor dat de agressie (ook) gericht is op hem of haar persoonlijk (tabel 3.4).

Tabel 3.4 – Richtpunt van agressie (meerdere antwoorden mogelijk), naar bestuurslaag*

Basis: medewerkers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt

	Totaal (n=285)	**Rijk** (n=113)	**Gemeente** (n=130)
Op mij persoonlijk of mijn familie / vrienden	19%	21%	18%
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van de organisatie	84%	80%	85%
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van een specifieke groep**	2%	3%	2%
Anders	6%	8%	4%

* Het aantal respondenten werkzaam bij een provincie (20) of een waterschap (22) dat te maken heeft gehad met agressie en geweld in het afgelopen jaar is te klein om nader uit te splitsen. ** Bijvoorbeeld op basis van geslacht, politieke partij, etniciteit, seksuele voorkeur.

Bij zowel verbale agressie, intimidatie en negatieve/discriminerende opmerkingen (de drie meest voorkomende vormen van agressie richting overheidsmedewerkers) was de dader in de meeste gevallen een burger. Intimidatie door een ondernemer kwam daarna het meest voor (tabel 3.5).

[29] *Onder medewerkers met burgercontacten.*

Tabel 3.5 – Type dader, naar type agressie

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

(meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal (n=285)	**Verbale agressie** (n=156)	**Intimidatie** (n=67)	**Negatieve / discriminerende opmerkingen** (n=48)
Dader is onbekend	2%	2%	1%	4%
Burger (geen ondernemer)	72%	80%	55%	66%
Ondernemer	17%	13%	27%	20%
Persoon (vermoedelijk) betrokken bij georganiseerde misdaad en/of ondermijning	3%	3%	2%	3%
Iemand anders	12%	5%	21%	21%

3.3 Bespreken, aangifte en registratie

Bijna acht op de tien overheidsmedewerkers (79%) die werden geconfronteerd met agressie of geweld hebben het incident met ten minste één ander besproken (tabel 3.6). Dit is meestal een collega of de direct leidinggevende. Het contactpunt Rijksrecherche (niet opgenomen in tabel) werd slechts één keer genoemd, het Huis voor Klokkenluiders geen enkele keer (ook niet opgenomen in tabel). In 2016 besprak 58 procent het incident, wat betekent dat een toenemend aantal medewerkers ervoor kiest om een incident te bespreken.

Tabel 3.6 – Bespreken van incidenten naar bestuurslaag*

Basis: medewerkers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=285)

	Totaal	**Rijk (n=130)**	**Gemeenten (n=113)**
Nee, incident niet besproken	21%	29%	19%
Ja, met collega	53%	50%	54%
Ja, met leidinggevende	44%	46%	43%
Ja, met de politie (maar niet om aangifte te doen)	4%	4%	4%
Ja, met vertrouwenspersoon binnen mijn organisatie	2%	4%	2%
Anders	8%	10%	8%

*Het aantal respondenten werkzaam bij een provincie (20) of een waterschap (22) dat te maken heeft gehad met agressie en geweld in het afgelopen jaar is te klein om nader uit te splitsen.

Of medewerkers het incident bespreken, hangt mede af van de ernst van een incident. Degenen die het voorval als (zeer) ernstig hebben ervaren, bespreken het incident in 85 procent van de gevallen. Minder ernstige incidenten worden minder frequent besproken, namelijk in 73 procent van de gevallen.

56% 56% van de melders is (zeer) positief over de wijze waarop de melding/bespreking van het incident is opgepakt, 34 procent heeft hier geen uitgesproken mening over en 10 procent is (zeer) ontevreden.

Aangifte bij vijf procent incidenten

Bij vijf procent van de incidenten wordt aangifte gedaan; in de helft van de gevallen door de betrokkene zelf en anders door de organisatie. Aangiftes worden met name gedaan bij ernstige incidenten (9%, ten opzichte van 1% voor niet-ernstige incidenten). Van bedreiging werd in geen van de negen gevallen aangifte gedaan, bij intimidatie ging het om vier procent van de gevallen. Het percentage aangiften bij verbale agressie is zes procent. Van negatieve of discriminerende opmerkingen wordt in één procent van de gevallen aangifte gedaan (tabel 3.7).

Het percentage incidenten waarvan aangifte wordt gedaan, is in vergelijking met 2016 gedaald: toen deed 13 procent aangifte. Met name de aangiftebereidheid bij bedreiging en intimidatie lijkt afgenomen. De aangiftebereidheid is bij minder ernstige incidenten harder gedaald dan bij ernstige incidenten. Niettemin is bij ernstige incidenten sprake van een halvering van het aangiftepercentage.

Tabel 3.7 – Percentage aangiften naar type en ernst incident (% aangifte gedaan)

Basis: medewerkers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=285)

	2016	2022
Type incident		
Bedreiging	17%	0 van de 9 incidenten*
Intimidatie		4%*
Verbale agressie	12%	6%
Fysieke agressie	35%	3 van de 4 incidenten
Negatieve en/of discriminerende opmerkingen	-	1%
Seksuele intimidatie of andere ongewenste omgangsvormen	-	0 van 1 incident
Perceptie van ernst incident		
Ernstig	19%	9%
Minder ernstig	9%	1%
Totaal	**13%**	**5%**

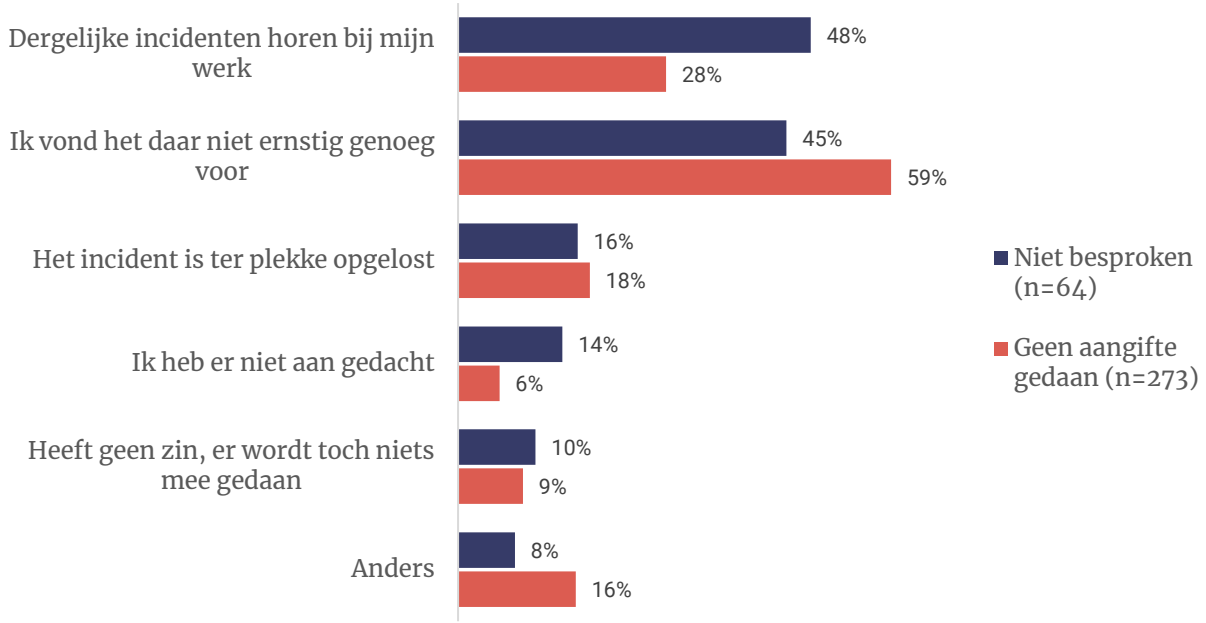
*Bedreiging en intimidatie zijn in voor het eerst 2022 apart uitgevraagd. Negatieve en/of discriminerende opmerkingen en seksuele intimidatie of andere ongewenste omgangsvormen waren niet opgenomen in de vragenlijst van 2016.

Reden om niet te bespreken: agressie hoort bij het werk

Medewerkers hebben verschillende redenen om het voorval niet te bespreken, maar geven voornamelijk aan dat dergelijke incidenten bij het werk horen (48%, figuur 3.5) of dat men het incident niet ernstig genoeg vond (45%). Dit geldt oók voor medewerkers die het incident als ernstig hebben ervaren: 39 procent geeft aan dat zij het niet ernstig genoeg vonden om te bespreken. Dezelfde twee redenen worden het vaakst genoemd als verklaring waarom men geen aangifte heeft gedaan, maar de ernst van het incident weegt hier zwaarder in de overweging.

Figuur 3.5– Redenen om incident niet te bespreken en om geen aangifte te doen

Basis: medewerkers die een incident niet hebben besproken, medewerkers die geen aangifte hebben gedaan



Meeste incidenten worden niet geregistreerd

Een beperkt deel van de incidenten wordt geregistreerd door de organisatie: één op de vijf betrokkenen (22%) meent met zekerheid te kunnen zeggen dat dit is gedaan (tabel 3.8). Sommige respondenten weten het niet (16%). In de overige gevallen is er geen registratie (62%). In 2016 was een even groot deel (21%) van de betrokkenen er zeker van dat er een registratie had plaatsgevonden. Bij gemeenten ligt de registratiegraad hoger dan bij het Rijk, maar deze is sinds 2016 niet verder toegenomen.

Tabel 3.8 – Registratie incident door organisatie volgens betrokkenen (% geregistreerd)

Basis: medewerkers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=285)

	Zeker wel	Zeker niet	Weet niet
Totaal	22%	62%	16%
Rijk (n=113)	16%	61%	22%
Gemeenten (n=130)	25%	62%	13%

*Het aantal respondenten werkzaam bij een provincie (20) of een waterschap (22) dat te maken heeft gehad met agressie en geweld in het afgelopen jaar is te klein om nader uit te splitsen.

Ernstige incidenten worden volgens betrokkenen weliswaar iets vaker geregistreerd dan minder ernstige incidenten, maar in beide gevallen wordt meer dan de helft *niet* geregistreerd (tabel 3.9).

Tabel 3.9 – Registratie incident door organisatie volgens betrokkenen (% geregistreerd)

Basis: medewerkers die zelf een incident van agressie of geweld hebben meegemaakt (n=285)

	Zeker wel	Zeker niet	Weet niet
Type incident			
Verbale agressie (n=156)	19%	68%	14%
Intimidatie (n=67)	23%	54%	23%
Negatieve/discriminerende opmerkingen (n=48)	27%	63%	10%
Perceptie van ernst incident			
Ernstig (n=134)	24%	57%	19%
Minder ernstig (n=150)	19%	67%	13%
Totaal	**22%**	**62%**	**16%**

3.4 Nadelige gevolgen

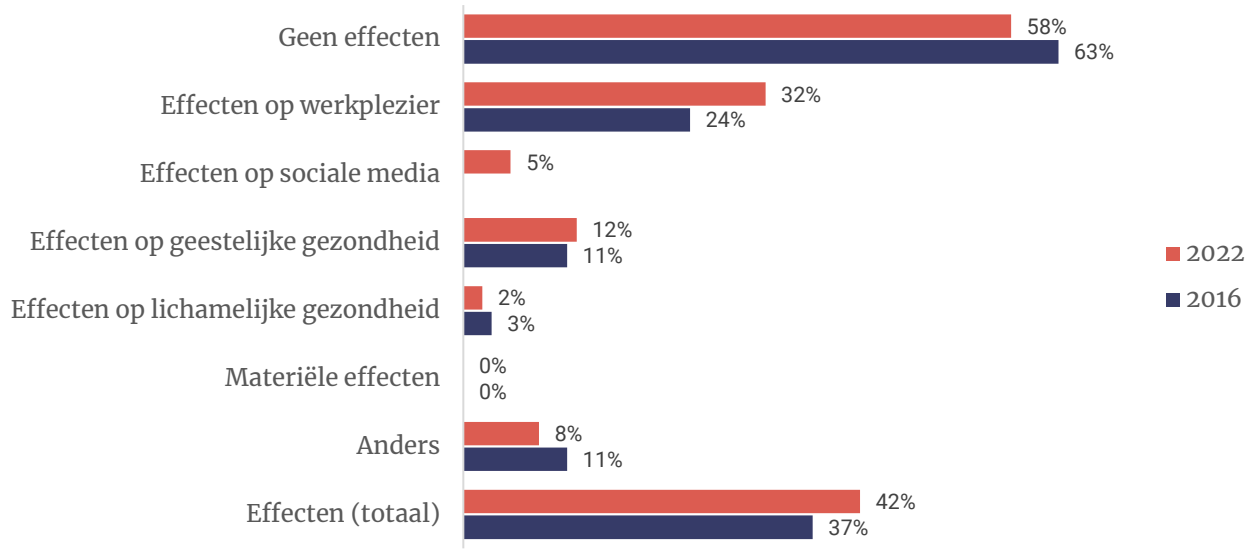
Vier op tien medewerkers ervaren nadelige gevolgen na incident

Vier op de tien medewerkers die te maken hadden met externe agressie of geweld, hebben hiervan nadelige effecten ervaren (42%). In 2016 lag dit percentage iets lager, namelijk op 37 procent.

Het meest genoemde negatieve effect betreft een afname van het werkplezier. Dit geldt voor een derde van de betrokkenen (32%). Dit is een verschil van zes procent ten opzichte van 2016 (figuur 3.6). Daarna volgen effecten op de geestelijke gezondheid (12%). In 2022 is er ook gevraagd naar het effect op het socialemediagedrag van de medewerkers. Vijf procent noemt dat externe agressie of geweld hier van invloed op is. Dat is een groot verschil met de politieke ambtsdragers, van hen geeft een kwart aan dat er effecten zijn op het gebruik van sociale media.

Figuur 3.6 – Ervaren effecten na incident, per jaar

Basis: overheidsmedewerkers die een incident hebben meegemaakt



Sociale media: met name minder of geen reacties meer plaatsen

Vijf procent van de medewerkers gaf aan dat het incident effecten had op het sociale mediagebruik. We vroegen aan hen welke specifieke effecten dat waren. De drie meest genoemde hebben te maken met het plaatsen en reageren op berichten, namelijk: minder of geen reacties meer plaatsen (55%), zelf minder of geen berichten meer plaatsen (44%) en voorzichtiger worden met het plaatsen van berichten over het werk (37%) en het privéleven (35%). Het minder gebruiken of helemaal stoppen met een platform in het algemeen komt ook voor, maar wordt minder vaak genoemd, door ongeveer een kwart. Als laatste benoemt ook iets meer dan een kwart dat zij een persoon hebben geblokkeerd op sociale media.

Aard en ernst incident van invloed op nadelige gevolgen

De ernst van het incident is van invloed op de mate waarin medewerkers negatieve gevolgen ervaren. Zes op de tien medewerkers die te maken hebben gehad met een ernstig incident, hebben hiervan negatieve gevolgen ondervonden, tegenover een kwart bij minder ernstige incidenten. Binnen deze groep is het incident vooral van invloed op het werkplezier (43%) en geestelijke gezondheid (22%).

Een vergelijkbaar beeld is te zien in relatie tot de aard van het incident. Uitgaande van het meest recente incident ervaren medewerkers die geconfronteerd werden met intimidatie vaker negatieve effecten (60%) dan collega's die te maken hadden met verbale agressie (33%).

3.5 Nazorg, reactie en optreden organisatie

Meerderheid betrokkenen heeft geen behoefte aan nazorg

Zeven op de tien (73%) geven aan naar aanleiding van het incident geen nazorg te hebben ontvangen, maar dat dit ook niet nodig was. Veertien procent van de betrokkenen zegt dat er voldoende nazorg is geweest. Volgens twaalf procent is er niet of nauwelijks op het incident gereageerd. In een enkel geval was de nazorg niet voldoende (tabel 3.10). Er zijn geen significante verschillen in de tevredenheid over de nazorg bij de verschillende bestuurslagen. Wel is ten opzichte van 2016 de behoefte aan nazorg toegenomen, van 22 procent naar 27 procent van de slachtoffers.

Tabel 3.10 – Reactie en nazorg bij incidenten, naar bestuurslaag

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

	Totaal	Rijk	Gemeente
Er is voldoende nazorg geweest	14%	12%	15%
Er is nazorg geweest, maar die was onvoldoende	0%	1%	0%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	12%	14%	12%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	73%	73%	73%

*Het aantal respondenten werkzaam bij een provincie (20) of een waterschap (22) dat te maken heeft gehad met agressie en geweld in het afgelopen jaar is te klein om nader uit te splitsen.

Ernst incident van invloed op behoefte aan nazorg

Of men behoefte aan nazorg heeft, is onder andere afhankelijk van de ernst van het incident. Degenen die te maken hadden met minder ernstige incidenten geven vaker aan (85%) dat er geen nazorg nodig was dan medewerkers die een ernstig incident hebben ondervonden (63%). De groep die het incident als ernstig beoordeelde, geeft vaker aan nazorg te hebben ontvangen (tabel 3.11). Volgens een op de vijf medewerkers die een ernstig incident meemaakten, is er niet of nauwelijks op het incident gereageerd.

Tabel 3.11 – Nazorg naar aanleiding van meest recent incident, naar ernst van incident (schaal van 1-7)

	Minder ernstig (1-4)	Ernstig (5-7)	Totaal
Er is voldoende nazorg geweest	10%	18%	14%
Er is nazorg geweest, maar die was onvoldoende	0%	1%	0%
Er is niet of nauwelijks op het incident gereageerd	5%	19%	12%
Er was geen nazorg, maar dat was ook niet nodig	85%	63%	73%

Twee derde tevreden over reactie organisatie bij incidenten

De meerderheid van de medewerkers (68%) vindt dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld (tabel 3.12). Degenen die een incident hebben meegemaakt, zijn hierover iets minder tevreden (63%). De nazorg is volgens zes op de tien ambtenaren goed geregeld.

Tabel 3.12 – Reactie en nazorg bij incidenten, naar meemaken incident in afgelopen 12 maanden

Basis: alle medewerkers, percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Totaal (n=823)	Heeft incident meegemaakt (n=283)	Heeft nazorg ontvangen (n=39)
De organisatie reageert adequaat op incidenten	68%	63%	83%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	63%	60%	85%



Van de medewerkers die een incident hebben meegemaakt, vindt 60 procent dat de nazorg door de organisatie goed is geregeld. Van degenen die hebben aangegeven daadwerkelijk nazorg/begeleiding te hebben ontvangen na een incident, vindt 85 procent de nazorg goed geregeld.

Leidinggevenden positiever over reactie organisatie op incidenten

Er is een groot verschil in de inschatting over de nazorg tussen medewerkers die een leidinggevende functie hebben en medewerkers in een niet-leidinggevende positie. De leidinggevenden zijn ruimschoots positiever ingesteld daarover. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de organisatie reageert op incidenten (tabel 3.13).

Tabel 3.13 – Reactie en nazorg bij incidenten, naar het hebben van een leidinggevende functie

Basis: alle medewerkers, percentage (helemaal) mee eens met stelling

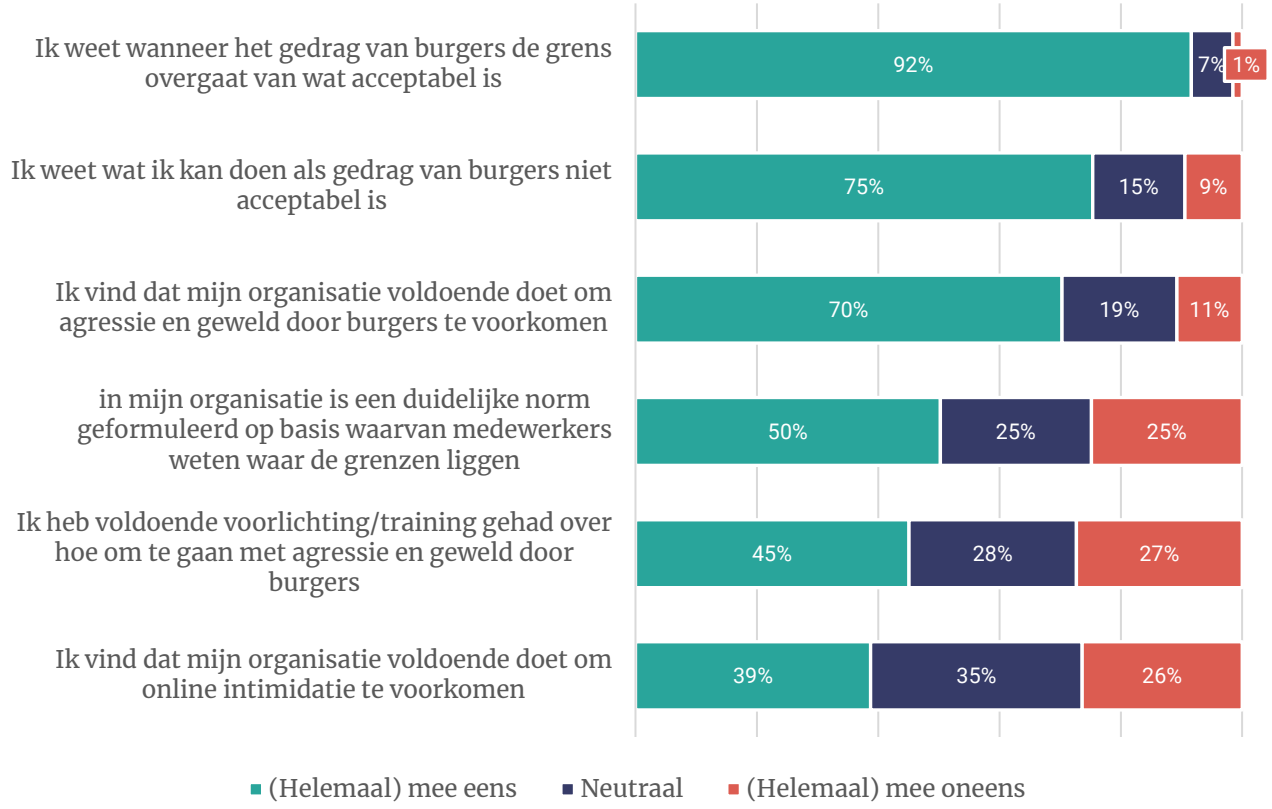
	Leidinggevend (n=118)	Niet-leidinggevend (n=695)
De organisatie reageert adequaat op incidenten	73%	68%
Nazorg incident is door de organisatie goed geregeld	75%	61%

Meerderheid vindt dat organisatie zich voldoende inzet om incidenten te voorkomen

Zeven op de tien overheidsmedewerkers zijn van mening dat hun organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen (figuur 3.7). Er zijn daarin geen verschillen tussen de vier verschillende bestuurslagen. Minder dan de helft vindt echter dat zij voldoende voorlichting of training hebben gehad over de omgang met agressie en geweld door burgers, en online intimidatie.
De helft vindt dat er in zijn organisatie een duidelijke norm is geformuleerd op basis waarvan medewerkers weten waar de grenzen liggen, de andere helft weet dit dus niet. Toch geven negen op de tien medewerkers aan dat zij weten wanneer het gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is en driekwart weet ook wat hij of zij kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is.

Figuur 3.7 – Houding t.a.v. preventie, voorlichting en training

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



Medewerkers die een incident hebben meegemaakt voelen zich over het algemeen sterker in hun kennis over en handelingsmogelijkheden bij agressie en geweld. Zo weet 83 procent van de medewerkers die agressie hebben meegemaakt wat zij kunnen doen als gedrag van burgers niet acceptabel is, tegenover 71 procent van de medewerkers die geen incident hebben meegemaakt (tabel 3.14). Opmerkelijk is ook het verschil in de tevredenheid met voorlichting en training over hoe om te gaan met agressie: degenen die ervaring hebben met agressie en geweld zijn hierover meer tevreden dan de rest.

Tabel 3.14– Houding t.a.v. preventie, voorlichting en training

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

	Totaal	Heeft incident meegemaakt	Heeft geen incident meegemaakt
Ik weet wanneer gedrag van burgers de grens overgaat van wat acceptabel is	92%	95%	90%
Ik weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is	75%	83%	71%
Mijn organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	70%	67%	72%
In mijn organisatie is een duidelijke norm geformuleerd op basis waarvan medewerkers weten waar de grenzen liggen	50%	51%	49%
Ik heb voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	45%	54%	40%
Ik vind dat mijn organisatie voldoende doet om online intimidatie te voorkomen	39%	35%	41%

Bij de provincies is het aandeel dat vindt voldoende voorlichting en training te hebben gehad opvallend lager (27%) dan bij de overige bestuurslagen (tussen 41% en 50%). Ook blijven de provincies iets achter als het gaat om het uitdragen van een duidelijke norm over de grenzen van wat niet meer acceptabel is (tabel 3.15).

Tabel 3.15 – Houding t.a.v. preventie, voorlichting en training

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

	Rijk	Gemeente	Provincie	Waterschap
Mijn organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	66%	73%	65%	68%
Ik heb voldoende voorlichting/training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers	41%	48%	27%	50%
Ik vind dat mijn organisatie voldoende doet om online intimidatie te voorkomen	37%	40%	35%	43%
Ik weet wanneer gedrag van burgers acceptabele grens overgaat	90%	93%	95%	87%
Ik weet wat ik kan doen als gedrag van burgers niet acceptabel is	69%	79%	68%	79%
In mijn organisatie is een duidelijke norm geformuleerd op basis waarvan medewerkers weten waar de grenzen liggen	44%	54%	38%	49%

Medewerkers in een leidinggevende functie zijn positiever over de organisatie dan niet-leidinggevenden: 81% vindt dat zijn organisatie voldoende doet om agressie en geweld door burgers te voorkomen, onder niet-leidinggevenden is dit 69%. Hetzelfde geldt voor het aanwezig zijn van een duidelijke norm over de grenzen van wat niet meer acceptabel is: 59% van de leidinggevenden, en 49% van de niet-leidinggevenden is het daar mee eens. Dit beeld zagen we ook bij de reactie van de organisatie op incidenten.

3.6 Invloed van agressie en geweld

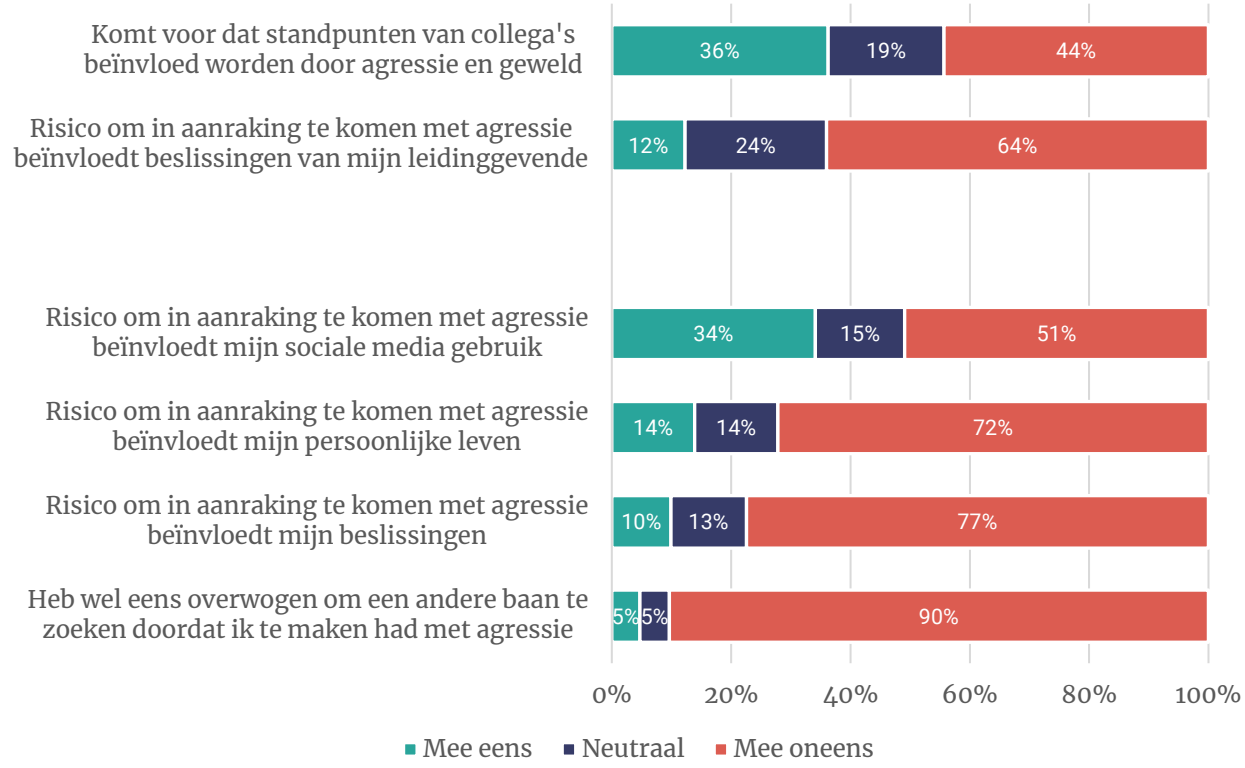
Het risico om in aanraking te komen met agressie of geweld kan van invloed zijn op de wijze waarop overheidsmedewerkers hun werk doen en besluiten worden genomen.

Zo zegt een derde van de medewerkers dat het voorkomt dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld (figuur 3.8). Twaalf procent zegt dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de beslissingen van de leidinggevende beïnvloedt. Een bijna even groot percentage (10%) zegt dat het hun eigen beslissingen beïnvloedt. De invloed op het persoonlijke leven is iets groter, 14 procent geeft aan dat hier sprake van is.

Eveneens een kwart zegt dat het risico om in aanraking te komen met agressie van invloed is op hun omgang met sociale media. Ongeveer een op de twintig geeft aan wel eens te hebben overwogen om een andere baan te zoeken vanwege ervaringen met agressie en geweld.

Figuur 3.8 – Perceptie van invloed agressie en geweld op besluiten

Basis: medewerkers met burgercontacten (n min=921*), percentage (helemaal) mee eens met stelling



In vergelijking met 2016 is het percentage medewerkers dat van mening is dat de eigen standpunten worden beïnvloed door het risico op agressie en geweld niet veranderd (11 procent in 2016). Hetzelfde geldt voor de standpunten van collega's (37% in 2016)[30].

[30] *De overige stellingen in figuur 3.8 zijn in 2016 niet gevraagd.*

De medewerkers van provincies zeggen het minst vaak, in verhouding tot de andere bestuursorganen, dat standpunten van collega's beïnvloed worden door agressie en geweld (tabel 3.16). Daarentegen denken zij juist vaker dan gemiddeld dat de beslissingen van leidinggevenden worden beïnvloed door het risico op agressie. Bij de waterschappen beïnvloed het risico op agressie en geweld het sociale media gebruik van de medewerkers het minst.

Tabel 3.16 – Perceptie van invloed agressie en geweld op besluiten

Basis: medewerkers met burgercontacten (n min=921*), percentage (helemaal) mee eens met stelling

	Totaal	Rijk (n=426)	Gemeenten (n=333)	Provincies (n=82)	Waterschap (n=80)
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld beïnvloedt de beslissingen van mijn direct leidinggevende	12%	12%	12%	18%	17%
Het komt wel voor dat standpunten van collega's binnen mijn organisatie beïnvloed worden door agressie en geweld	36%	33%	39%	27%	40%
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld op het werk beïnvloedt mijn beslissingen	10%	10%	10%	13%	7%
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld op het werk beïnvloedt mijn persoonlijke leven	14%	16%	13%	14%	5%
Het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld op het werk beïnvloedt mijn sociale media gebruik	34%	37%	33%	37%	22%
Ik heb wel eens overwogen om een andere baan of functie te zoeken doordat ik (of mijn familie/vrienden) te maken had …	4%	6%	4%	6%	3%

*de n weergeven bij rijk, gemeenten, provincie en waterschappen betreft de minimale n.

4 Beleid organisaties

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de wijze waarop organisaties in het openbaar bestuur omgaan met agressie en geweld. De uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête onder 180 organisaties in het openbaar bestuur en interviews met 26 organisaties (zie bijlage voor de onderzoeksverantwoording). Voordat we de resultaten van de enquête beschrijven, gaan we eerst kort in op de rechtspositie van politieke ambtsdragers en medewerkers en het wettelijk kader.

4.1 Rechtspositie

Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers vormen een belemmering voor het goed functioneren van het openbaar bestuur.
De Arbeidsomstandighedenwet schrijft voor dat overheidsorganisaties als werkgever zorgen voor de veiligheid en gezondheid van hun medewerkers en hiervoor beleid ontwikkelen.[31] Het is wettelijk verplicht om de risico's voor werknemers te inventariseren en maatregelen te nemen om de risico's zo veel mogelijk te beperken.[32]

Voor politieke ambtsdragers is dit minder eenduidig, aangezien zij een andere rechtspositie hebben. Dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 (zie artikel 3 AW).[33] De rechtspositie van politieke ambtsdragers is vastgelegd in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet en gedelegeerde regelgeving. In het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers zijn bepalingen opgenomen over onder meer het salaris, onkostenvergoedingen, neveninkomsten, ziekte en ontslag, scholing en bewaken en beveiligen.

4.2 Wettelijk kader

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

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

[31] *Artikel 3 Arbowet.*
[32] *Artikel 5 Arbowet.*
[33] *Zie ook de (gewijzigde) Memorie van Toelichting op de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Kamerstukken II 2010-2011, 32550, nr. 6).*

10 Regeling gericht op het aanpakken van de dader(s)
11 Periodieke evaluatie van beleid en maatregelen tegen agressie en geweld

Op Rijksniveau zijn de meeste onderwerpen uitgewerkt in de Arbocatalogus Rijk.[34] Voor de omgang met agressie en geweld is een onderverdeling gemaakt in het voorkomen, beperken en afhandelen van incidenten. Bovenop de minimumafspraken worden eventueel zwaardere maatregelen genomen als de risico's voor werknemers groter zijn. Er worden vier risicocategorieën onderscheiden, oplopend van categorie A (situaties waarin nauwelijks risico op agressie en geweld bestaat) tot categorie D (het is eigen aan de functie dat de werknemer van tijd tot tijd gepast geweld moet gebruiken). Vanaf risiconiveau B worden medewerkers getraind om de-escalerend op te treden en is er minimaal jaarlijks in het team een gesprek over de afspraken en maatregelen op het gebied van agressie en geweld. Ongeacht het risiconiveau worden alle incidenten geregistreerd in het Agressie Registratiesysteem Overheid (ARO).[35]

4.3 Beleid agressie en geweld

De voorzitter van het dagelijks bestuur (DB) wordt bij verreweg de meeste decentrale overheden als eindverantwoordelijke beschouwd voor het agressie- en geweldbeleid, zowel voor het algemeen bestuur (de raad) als het dagelijks bestuur (het college).[36] Bij het Rijk worden voornamelijk de (hoofd)directeur en de secretaris-generaal als eindverantwoordelijke gezien door de betrokken functionarissen (tabel 4.1).

Tabel 4.1 – Eindverantwoordelijkheid voor beleid ten aanzien van agressie en geweld (aantallen)

Indicator	Gemeenten (n=133)	Provincies (n=8)	Waterschappen (n=10)	Rijk[37] (n=29)
Eindverantwoordelijk voor beleid t.a.v.				
Medewerkers	Gemeentesecretaris (98), burgemeester (19)	Provinciesecretaris (6), Commissaris van de Koning (1), gedeputeerde (1)	Secretaris-directeur (10)	(Hoofd)directeur (15), Secretaris-generaal (4), anders (4)
Leden college van B&W (GS/dagelijks bestuur)	Burgemeester (113), gemeentesecretaris (13)	Commissaris van de Koning (7), anders (1)	Dijkgraaf (9), dagelijks bestuur (10)	-
Leden gemeenteraad (PS/algemeen bestuur)	Burgemeester (100), griffier (22)	Commissaris van de Koning (6), Statengriffier (1) anders (1)	Dijkgraaf (8), dagelijks bestuur (2)	-

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

[34] *https://www.aofondsrijk.nl/arbocatalogus-rijk/*
[35] *https://www.aofondsrijk.nl/arbocatalogus-rijk/arbocatalogus-agressie-en-geweld/risicocategorieen/*
[36] *Vanwege de leesbaarheid is gekozen voor de terminologie van gemeenten.*
[37] *Voor de leesbaarheid is gekozen voor de term 'Rijk'. Deze categorie omvat ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Strikt genomen vallen zbo's niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid en kunnen zij om die reden niet zonder meer tot het Rijk worden gerekend. In de praktijk zien we wel dat met name kleinere zbo's aansluiten bij het agressie- en integriteitsbeleid van het ministerie waar zij onder vallen en hierin hun eigen accenten zetten.*

Aanwezigheid organisatienorm

Gemeenten, provincies en waterschappen besteden op verschillende manieren aandacht aan de omgang met agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers en medewerkers. De meeste (decentrale) overheden beschikken over een interne meldingsprocedure voor medewerkers en voorzieningen voor de opvang van de betreffende medewerker na een incident. Bij politieke ambtsdragers van de gemeente zijn deze voorzieningen minder vaak getroffen. Ook zijn medewerkers vaker getraind in de omgang met agressie en geweld dan politieke ambtsdragers. Dat beeld wordt bevestigd vanuit de enquête: 33 procent van de politieke ambtsdragers vindt dat zij voldoende zijn getraind om met agressie en geweld om te gaan, onder medewerkers ligt dit percentage hoger (45%) (zie hoofdstuk 3). Uit tabel 4.2 komt naar voren dat het beleid voor medewerkers doorgaans verder is ontwikkeld dan voor bestuurders en volksvertegenwoordigers. Verder valt op dat er nog relatief weinig overheden zijn die specifieke regels hebben voor de omgang met agressie op sociale media. Dit wordt onderstreept door medewerkers in de enquête. Het valt ook op dat de aanwezigheid van een norm voor onacceptabel gedrag positiever wordt ingeschat door organisaties (tussen 64% en 84%) dan door medewerkers zelf (tussen 44% en 54%, zie paragraaf 3.6).

Tabel 4.2 – Tien onderdelen van het agressie- en geweldbeleid, per bestuurslaag en doelgroep

Organisaties waarin het onderdeel is van het beleid (aantallen)

	Gemeenten			Provincies en waterschappen[38]	Rijk
	beleid voor college	beleid voor raad	beleid voor medewerkers[39]	beleid voor medewerkers	beleid voor medewerkers
	(n=46)	(n=52)	(n=92)	(n=13)	(n=23)
Er is een duidelijke norm voor (on)acceptabel gedrag	31	31	77	9	17
Weten wat zij moeten doen bij niet-acceptabel gedrag	41	41	84	10	17
Onderwerp afgelopen 2 jaar besproken	27	26	74	10	16
Huisregels voor burgers en andere externen	25	25	65	8	9
Communicatie dat agressie nooit wordt getolereerd	22	22	59	6	9
Interne meldingsprocedure voor agressie en geweld	33	34	89	12	19
Afspraken/voorzieningen voor opvang na incident	28	31	81	10	19
Afgelopen 2 jaar getraind in omgang met agressie en geweld	12	9	61	8	7
Standaard voorlichting agressie voor nieuwe collega's	32	35	52	5	8
Regels voor omgang met agressie via sociale media	9	9	22	2	3

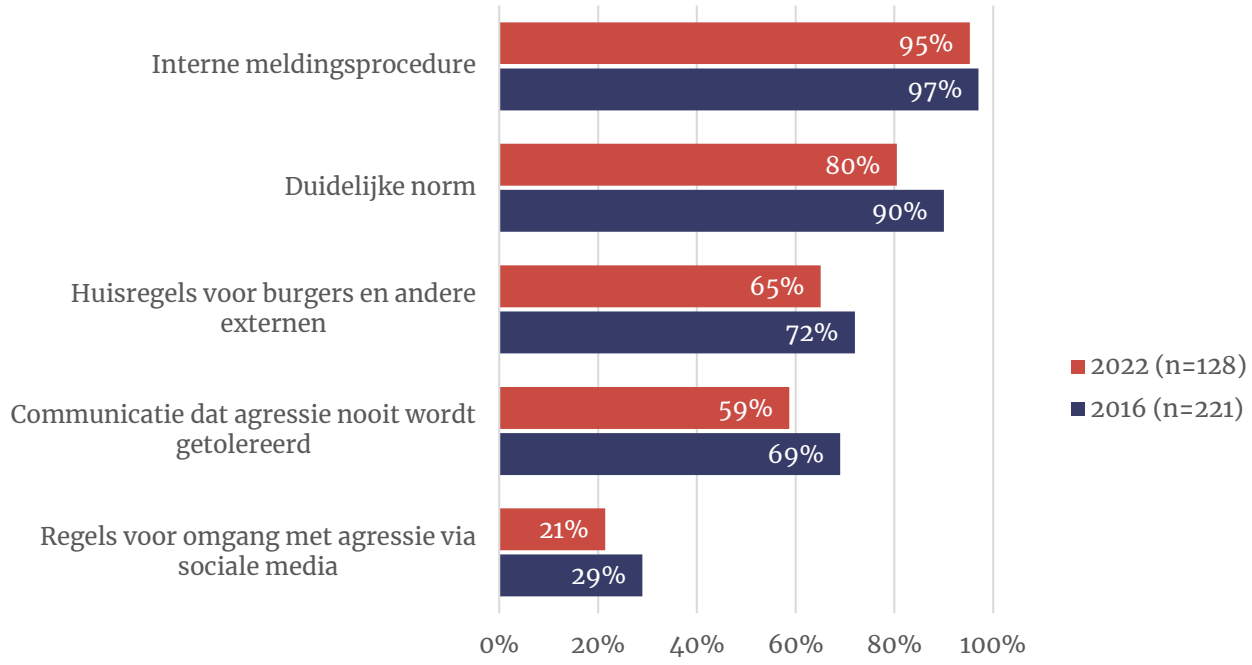
[38] *Vanwege de lage aantallen ingevulde enquêtes zijn waterschappen en provincies samengenomen.*
[39] *Dit betreft een optelling van de categorie specifiek beleid medewerkers (n=52), identiek beleid medewerkers en dagelijks bestuur (n=5, waarbij verondersteld wordt dat het beleid voor DB dat van medewerkers volgt) en identiek beleid voor medewerkers en politieke ambtsdragers (n=35, waarbij verondersteld wordt dat het beleid voor politieke ambtsdragers dat van medewerkers volgt).*

Vergelijking met beleid voor medewerkers in 2016

Wat betreft het beleid ten aanzien van medewerkers kunnen we de uitkomsten op vijf onderdelen vergelijken met 2016 (figuur 4.1). Hierbij geldt de kanttekening dat de samenstelling van de respons door de jaren heen is veranderd. In de eerste plaats zijn gemeenten (ambtelijk) gefuseerd, waardoor de gemiddelde organisatieomvang is toegenomen. In de tweede plaats zijn er verschillen in de functies van de respondenten die de vragenlijst namens hun organisatie hebben ingevuld. Om die reden is de vergelijking indicatief voor veranderingen in het organisatiebeleid.

Vrijwel alle organisaties beschikken, net als in 2016, over een interne meldprocedure met betrekking tot agressie en geweld voor medewerkers (figuur 4.2). Ook hebben vier op de vijf organisaties een duidelijke norm van wat als acceptabel gedrag wordt beschouwd; dit is licht gedaald ten opzichte van 2016. Voor een aantal andere voorzieningen, zoals de aanwezigheid van huisregels en de communicatie dat agressie nooit wordt getolereerd, is een lichte daling te zien in het aantal organisaties dat deze maatregel toepast. Veel minder vaak nog hebben organisaties regels voor omgang met agressie via sociale media.

Figuur 4.1 – Voorzieningen voor medewerkers, 2016-2021



Verdieping uit interviews

Normstelling

Uit de interviews blijkt het belang van het stellen van een norm voor gedragingen of uitingen die wel of niet geaccepteerd worden. In de regel komt dit neer op een zerotolerancebeleid voor zowel verbale als fysieke agressie. Bij fysieke agressie is het zerotolerancebeleid helder: bij elke vorm van fysieke agressie tegen politieke ambtsdragers of medewerkers is de norm dat er aangifte wordt gedaan. De duidelijkheid van deze norm wordt in de praktijk ook zo ervaren. Voor verbale agressie, zowel in persoon als online, is er op papier ook een zerotolerancebeleid. De geïnterviewden geven echter aan dat praktijk anders is. In de praktijk zien wij daarom dat met

verbaal geweld pragmatischer wordt omgegaan. Bij sommige organisaties is de persoonlijke tolerantiegrens van de betrokkene leidend: wil hij of zij dat er aangifte wordt gedaan, dan wordt er aangifte gedaan, waarbij er geen toetsing door anderen (bijv. de burgemeester) plaatsvindt aan de hand van de ernst van het incident. Bij andere organisaties hebben leidinggevenden of ondersteunende medewerkers, zoals de griffier, een grotere rol in het (mogelijke) aangiftetraject. Voor zover dat mogelijk is, houden zij rekening met de objectieve ernst van het incident en de persoonlijke achtergrond van de dader(s). In sommige gevallen gaat het om kwetsbare personen van wie de persoonlijke problemen bij de organisatie bekend zijn.

In plaats van aangifte wordt gezocht naar andere manieren om het incident af te handelen, bijvoorbeeld een persoonlijk gesprek (een 'stopgesprek') of een formele waarschuwing. Uit de praktijk blijkt dat (vermoedelijke) daders op twee manieren reageren: zij staan ofwel open voor een gesprek en bieden excuses aan, ofwel zij gaan niet op de uitnodiging in om in gesprek te gaan en lijken geen verantwoording te willen afleggen voor hun gedrag. In het tweede scenario volgt een formele waarschuwingsbrief of in het uiterste geval een pandverbod.

Agressie en geweld via sociale media

De meeste organisaties zijn nog in beperkte mate bezig om in het beleid vast te leggen hoe medewerkers en politieke ambtsdragers moeten omgaan met online agressie en hoe zij zich op sociale media behoren te gedragen (tabel 4.2). Bij navraag horen wij van enkele organisaties dat zij de omgang met sociale media in hun beleid hebben opgenomen. Een voorbeeld hiervan is een training gericht op bewustwording van medewerkers hoe makkelijk zij op internet te vinden zijn. Voor veel medewerkers is deze training "een eyeopener", zo laat een geïnterviewde weten. Een andere organisatie zegt dat het beleid op papier nog niet is veranderd, maar dat sociale media wel een thema is: Daar waar (sociale) media een rol kunnen spelen, anticiperen zij op de vragen die kunnen volgen.

Invloed van maatschappelijke ontwikkelingen

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het stikstofdebat, hebben organisaties die voorheen wat meer op afstand stonden van de burger – provincies en waterschappen – meer in de schijnwerpers geplaatst en gezorgd voor meer agressie richting politieke ambtsdragers en medewerkers. Dit heeft ook de beleidsmatige aandacht voor een veilige taakuitoefening door medewerkers versterkt. De verwachting bij de gesprekspartners is dat deze agressie in de komende jaren niet zal luwen.

Trainingen

Zoals uit tabel 4.2 naar voren komt, bieden organisaties trainingen aan hun medewerkers aan in het (leren) omgaan met agressie en geweld. In deze trainingen leren medewerkers hoe zij agressie kunnen voorkomen (onder andere door houding en communicatie), wat zij kunnen doen na een incident en welke voorzieningen er in dit geval beschikbaar zijn, zoals een bedrijfsopvangteam. Als men in een bepaalde functie meer risico loopt om in aanraking te komen met agressie, zien we dat 'agressie en geweld' vaker een onderdeel is van het inwerkprogramma. Binnen een grote organisatie die we hebben geïnterviewd, is een speciaal team Veiligheid ingericht die onder meer veiligheidspresentaties geeft aan afdelingen. Door corona zijn deze presentaties niet doorgegaan. Daardoor is de aandacht voor dit thema verslapt. "Alleen info op intranet is niet voldoende". Daarnaast wordt onderkend dat het hybride werken om een nieuwe

aanpak vraagt, waarin ook aandacht is voor de risico's op online bedreigingen en de zichtbaarheid van medewerkers op sociale media (zie hiervoor).

Fysieke preventiemaatregelen

Organisaties die veel klantcontact hebben, treffen fysieke beveiligingsmaatregelen. De keuze voor fysieke beveiligingsmaatregelen hangt onder meer af van de doelgroep en de aard van de contacten (zoals slechtnieuwsgesprekken) die een verhoogd risico op agressie geven. Voorbeelden van dit type maatregelen zijn beveiligers, camera's, alarmknoppen en veilige werkplekken waar je niet snel overheen kunt klimmen. Sommige organisaties kiezen – waar dat mogelijk is – bewust voor een vriendelijke en uitnodigende uitstraling van de publieksruimtes, met ontvangst door een gastheer/-vrouw. De gedachte is dat een prettige omgeving ervoor zorgt dat bezoekers zich op hun gemak voelen en minder snel vervallen in agressie.

4.4 Melding en registratie van incidenten

Melden en bespreken

Er is onderscheid te maken tussen ernstige incidenten, waarbij de grenzen van de wet of het fatsoen duidelijk zijn overschreden en lichtere gevallen die zich in het 'grijze gebied' bevinden. De meeste geïnterviewden geven aan dat ernstige incidenten in de organisatie worden gemeld. Deze worden doorgaans geregistreerd en indien nodig wordt hiervan aangifte gedaan. De omgang met 'lichtere' incidenten is anders. Of deze worden besproken of gemeld hangt samen de persoonlijke tolerantiegrens van de medewerker die het overkomen is en diens behoefte aan begeleiding of nazorg. Voor functionarissen binnen organisaties was in het algemeen lastig in te schatten welk deel van de incidenten wel of niet wordt gemeld.

Registratie

Zoals ook in hoofdstuk 2 en 3 beschreven staat, worden incidenten van agressie en geweld in beperkte mate door organisaties geregistreerd. Circa de helft van de gemeenten zegt incidenten waarbij medewerkers betrokken zijn 'altijd' te registeren (tabel 4.3). In 2020 gaf 53 procent van de gemeenten aan incidenten 'altijd' te registreren (de enquête betrof toen alleen politieke ambtsdragers). Hoewel de vergelijking met eerdere jaren vanwege het toevoegen van medewerkers als doelgroep alleen globaal is te maken, is er geen duidelijke toe- of afname van de registratiebereidheid onder gemeenten.[40]

[40] *Het cijfer van 53 procent in 2020 is gebaseerd op gemeenten met identiek beleid voor politieke ambtsdragers, dat veelal gelijk opliep met dat voor medewerkers. Hoewel de doelgroep niet geheel dezelfde is, kunnen we vanwege de overlap in beleid voor deze groepen wel een globale vergelijking maken.*

Tabel 4.3 – Registratie (volgens organisaties) van meldingen van agressie en geweld

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

	Gemeenten			Provincies en waterschappen[41]	Rijk
Registratie	College (n=46)	Raad (n=52)	Medewerkers (n=92)	Medewerkers (n=13)	Medewerkers (n=21)
Altijd	13	14	47	5	11
Vaak	7	5	17	3	1
Soms	7	11	11	3	3
Nooit	6	8	2	0	2
Onbekend	13	14	15	2	4

De interviews bevestigen het beeld dat organisaties verschillend omgaan met de registratie van incidenten van agressie en geweld. Er zijn organisaties die alle incidenten, of ze nu gericht zijn tegen politieke ambtsdragers of medewerkers, registreren in een centraal incidentensysteem en hieruit rapportages halen. Andere organisaties registreren niet of nauwelijks. De beperkte registratie komt voor een deel doordat er relatief weinig incidenten van agressie en geweld zijn, bijvoorbeeld in kleine gemeenten of organisaties zonder klantcontact. De noodzaak tot een (structurele) registratie van incidenten wordt dan minder gevoeld. Een andere belemmering is een capaciteitsprobleem, met name in kleine gemeenten. Een mogelijke oplossing is dat gemeenten hun krachten bundelen en gezamenlijk een coördinator agressie en geweld aanstellen. Het aanwijzen van een speciale functionaris kan de registratiebereidheid bevorderen, zo bleek uit de interviews. Daarnaast is het belangrijk om als organisatie duidelijk te communiceren dat agressie en geweld altijd moet worden gemeld. Met de gedachte dat agressie nu eenmaal bij het werk hoort, moet je als organisatie geen genoegen nemen. Verder werd uit de gesprekken duidelijk dat leidinggevenden een belangrijke doelgroep van bewustzijnsverandering zijn. Als zij het organisatiebeleid actief uitdragen, heeft dat een positief effect op de meldingsbereidheid en gevoel van veiligheid onder medewerkers.

4.5 Aandachtspunten en veranderingen

Aandachtspunten

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

Het is soms lastig het onderwerp agressie en geweld onder de aandacht te houden, vooral in organisaties waar het aantal incidenten beperkt is en deze niet of nauwelijks worden gemeld. Door de coronapandemie zijn agressie- en weerbaarheidstrainingen veelal niet doorgegaan of in een online vorm aangeboden. Bij online trainingen is het soms lastig om de interactie op gang te brengen en met praktijksituaties te oefenen. Een deel van de organisaties heeft weliswaar het voornemen om de trainingen opnieuw in fysieke vorm aan te bieden, maar hierover zijn nog geen concrete afspraken gemaakt.

[41] *Vanwege de lage aantallen ingevulde enquêtes zijn waterschappen en provincies samengenomen.*

Zoals ook in 2020 is geconstateerd in interviews over politieke ambtsdragers, zijn de meeste organisaties nog in beperkte mate bezig om in het beleid vast te leggen hoe er moet worden omgegaan met online agressie (op sociale media). Dit beeld zien we in 2022 ook voor overheidsmedewerkers. Wat daarbij een rol speelt, is dat de grens voor wat wel of niet acceptabel wordt gezien, per persoon kan verschillen. Wel zien we, net als twee jaar geleden, dat er enkele gemeenschappelijke opvattingen zijn over wanneer de grens wordt overschreden. Dit is het geval als burgers overgaan tot fysieke agressie of vandalisme, als zij zich bij herhaling agressief en/of bedreigend uiten of zich richten tot de naaste omgeving van de betrokkene, of als medewerkers/politieke ambtsdragers in sterke mate worden aangetast in hun gevoel van veiligheid.

Veranderingen: nadruk op preventie

Een aantal organisaties is in preventieve zin bezig om agressie te voorkomen door de manier van communiceren in bijvoorbeeld slechtnieuwsgesprekken en afwijzingsbrieven bij aanvragen voor subsidies en vergunningen. Ook worden medewerkers getraind in het de-escalerend optreden richting burgers.

Relatie met interne omgangsvormen

Een aantal geïnterviewden gaf aan, toen het thema ongewenst (agressief) gedrag door externen ter sprake kwam, dat ook de interne omgangsvormen een punt van aandacht zijn. Zo werd er bijvoorbeeld gewezen op de verruwing van de omgangsvormen tussen volksvertegenwoordigers. In het politieke debat komt het volgens de geïnterviewden in toenemende mate voor dat volksvertegenwoordigers zich laatdunkend of kwetsend uitlaten over politieke tegenstanders en dit soms ook ventileren via (sociale) media. Dit leidt tot een dilemma over hoe een organisatie hiermee om dient te gaan. Enerzijds hebben volksvertegenwoordigers een eigen democratisch mandaat en hebben de vrijheid het geluid van hun achterban te vertolken. Anderzijds voeden zij met hun uitlatingen het wantrouwen richting de politiek. Het is niet eenvoudig om hier een goede weg in te vinden.

Een andere gebeurtenis die in enkele gevallen spontaan werd genoemd, is het seksueel grensoverschrijdend gedrag bij The Voice. Een aantal organisaties heeft deze gebeurtenis aangegrepen om de meldprocedure voor ongewenst gedrag en de aanwezigheid van vertrouwenspersonen opnieuw bij medewerkers onder de aandacht te brengen. Een geïnterviewde gaf aan dat medewerkers het konden waarderen dat het management hier proactief in optrad. Vooralsnog leidde deze actie in deze organisatie niet tot nieuwe meldingen van (seksueel) grensoverschrijdend gedrag.

Deel 2: Integriteit

5 Ervaringen politieke ambtsdragers

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

5.1 Vermoedens van niet-integer gedrag van collega's

Lichte toename vermoedens van enkele vormen van niet-integer gedrag

Aan politieke ambtsdragers is gevraagd of ze in het afgelopen jaar niet-integere gedragingen bij collega-ambtsdragers hebben gezien of vermoed. In totaal zijn negen vormen van niet-integer gedrag voorgelegd. De meest waargenomen vorm van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers (menen te) zien, betreft, net als in 2020, verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's, gevolgd door het meestemmen over zaken met persoonlijk belang en het niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie.

Er is een lichte toename te zien bij een aantal vormen van niet-integer gedrag, zoals verstrengeling met belangen van familie, vrienden en collega's, het meestemmen over zaken met persoonlijk belang, optreden als adviseur in een geschil tussen burgers en het bestuur, oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren en het niet melden van alle (neven)functies (zie tabel 5.1). Er is geen ontwikkeling te zien in het aantal politieke ambtsdragers dat vermoedt dat collega's misbruik maken van gevoelige informatie, ingaan op uitnodigingen voor reizen en diners of geschenken aannemen in strijd met de regels.

Bij de uitkomsten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats kan één gedraging door meerdere personen worden waargenomen. Dit betekent dat goed zichtbare gedragingen hoger scoren dan zaken die minder goed waarneembaar zijn voor derden. De uitkomsten zeggen dus (ook) iets over de zichtbaarheid van de gedraging. Verder gaat het om vermoedens van het niet-naleven van regels door collega's, waarbij het niet zeker is of het vermoeden van de respondent gegrond is. In de derde plaats kan het bewustzijn van wat integer en niet-integer gedrag is door de tijd heen zijn veranderd, waardoor een gedraging sneller als niet-integer wordt gezien.

[42] *De enquête liep in de maanden februari-maart 2022.*

Tabel 5.1 – Vermoeden van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers

Hoe vaak heeft u in de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega-ambtsdragers gezien? (% minimaal eenmaal)[43]

Gedraging	2016	2020	2022
Verstrengeling met belangen familie / vrienden / collega's	34%	35%	40%
Meestemmen over zaken met persoonlijk belang	30%	33%	37%
Misbruik maken / niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	35%	34%	35%
Optreden als adviseur / gemachtigde geschil burgers / bestuur	29%	29%	33%
Oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren	23%	25%	30%
Het niet melden van alle (neven)functies	17%	20%	25%
Niet correct gebruik (fractie)vergoedingen / (onkosten)declaraties	17%	14%	18%
Ingaan op uitnodigingen / reizen / congressen / evenementen / diners	11%	9%	9%
Aannemen geschenken / diensten in strijd met regels / gedragscode	5%	5%	5%

Waargenomen typen niet-integer gedrag verschillen tussen de bestuurslagen

Tussen de bestuurslagen zijn er enkele opvallende verschillen te zien. De top drie van meest waargenomen integriteitsschendingen verschilt op een aantal punten. Bij provincies noemen ambtsdragers relatief vaak het niet melden van (neven)functies en de omgang met vergoedingen en declaraties. Politieke ambtsdragers bij waterschappen noemen eveneens relatief vaak het niet melden alle (neven)functies (tabel 5.2).

Tabel 5.2 – Vermoeden van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers

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

	Gemeenten (n=2.393)	Provincies (n=148)	Waterschappen (n=181)
Verstrengeling met belangen familie/vrienden/collega's	41%	34%	31%
Meestemmen over zaken met persoonlijk belang	37%	37%	32%
Misbruik maken / niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	38%	22%	11%
Optreden als adviseur/gemachtigde geschil burgers/bestuur	35%	18%	20%
Oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren	32%	16%	17%
Het niet melden van alle (neven)functies	24%	36%	34%
Niet correct gebruik (fractie)vergoedingen/(onkosten)declaraties	17%	39%	5%
Ingaan op uitnodigingen/reizen/congressen/evenementen/diners	9%	15%	6%
Aannemen geschenken/diensten in strijd met regels/gedragscode	5%	5%	3%

De top 3 van meest genoemde vormen van niet-integer gedrag zijn blauw gearceerd.

5.2 Melden en bespreken van voorvallen

De mate waarin politieke ambtsdragers vermoedens van niet-integer gedrag bespreken of melden is uitgevraagd via een aantal casussen. In iedere casus is een situatie geschetst met de vraag of en met wie de politieke ambtsdragers dit zouden bespreken. Dit varieerde van hun collega-bestuurders tot het aan de orde stellen van de kwestie in een openbare vergadering.

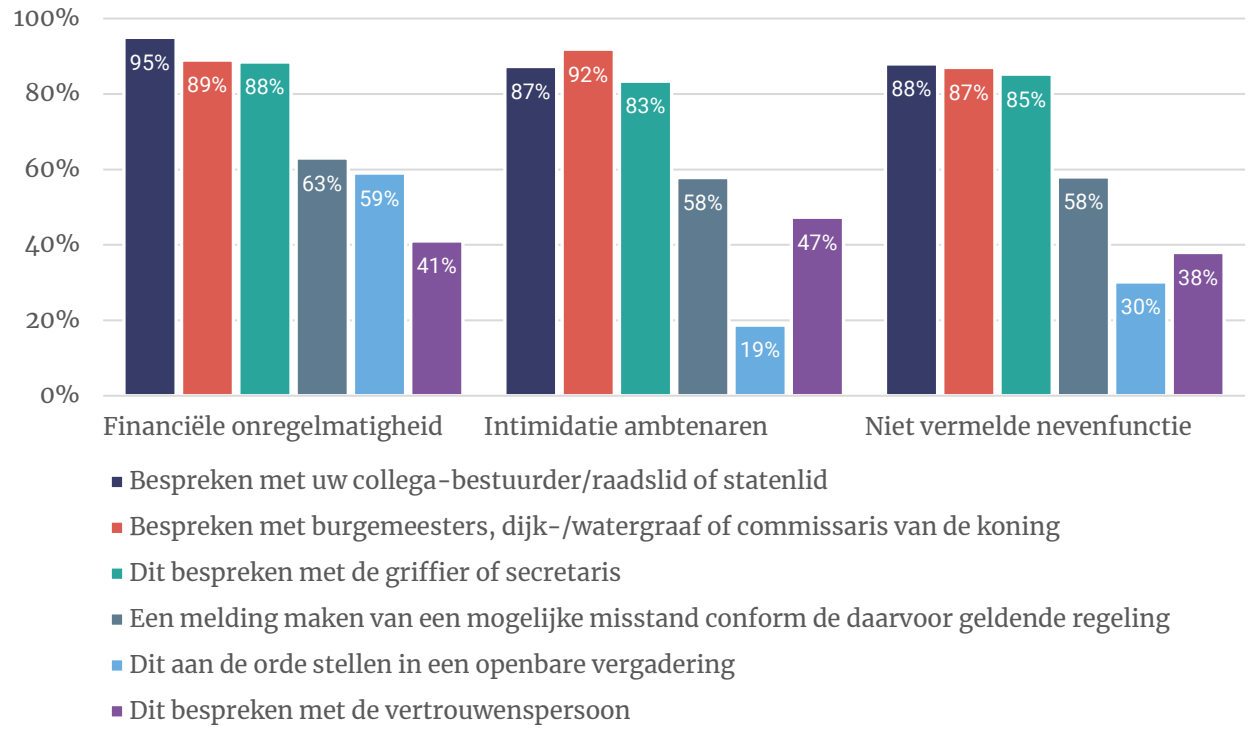
Uit figuur 5.1 blijkt dat in al deze situaties de ruime meerderheid van de ambtsdragers het voorval ‘zeker’ bespreekt met de voorzitter van het bestuur, een collega-ambtsdrager en/of de

[43] *De categorie ‘weet niet’ is net als in eerdere jaren buiten beschouwing gelaten.*

secretaris/griffier. De geschetste voorvallen leiden niet altijd (direct) tot een melding of het bespreken met een vertrouwenspersoon. In de casus waarbij het bestuur een onregelmatigheid van € 15.000 op zijn beloop laat, zou bijna twee derde van de ambtsdragers hier een melding van maken conform de daarvoor geldende regeling. Dat geldt in iet mindere mate ook voor de situatie waarin men in een aanbestedingsdocument de naam van een bestuurder of collega-ambtsdrager tegenkomt in een niet-opgegeven nevenfunctie. Een anonieme melding van intimiderend gedrag door een bestuurder wordt door vrijwel alle ambtsdragers zeker besproken met de voorzitter en/of een collega en afhankelijk van de situatie (ook) met de vertrouwenspersoon.
Het is geen vanzelfsprekendheid dat een vermoeden van een misstand met een vertrouwenspersoon wordt besproken of dat dit aan de orde wordt gesteld in een openbare vergadering. Dat kan uiteindelijk in een deel van de gevallen wel de uitkomst zijn, maar het is niet het eerste waar politieke ambtsdragers in de gegeven casussen aan denken.

Figuur 5.1 – Ambtsdragers die naar aanleiding van de situatie (zeker) wel melden of bespreken (meerdere antwoorden mogelijk)
Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.702)[44]

Casus 1	**Financiële onregelmatigheid:** Nadat u een kostbare onregelmatigheid van €15.000 bij de volksvertegenwoordiging constateerde, heeft u het dagelijks bestuur geïnformeerd. Een half jaar later is er nog niets aan de situatie veranderd en laat ook het dagelijks bestuur het op zijn beloop.
Casus 2	**Intimidatie ambtenaren:** U ontvangt een anonieme brief waarin staat dat ambtenaren geïntimideerd zouden zijn door een van de wethouders, een gedeputeerde of leden van het dagelijks bestuur.
Casus 3	**Niet vermelde nevenfunctie:** In aanbestedingsdocumenten komt u de naam van een bestuurder of collega-ambtsdrager tegen in een nevenfunctie die hij niet heeft opgegeven.



[44] *De optie bespreken met burgemeesters, dijk-/watergraaf of commissaris van de Koning is niet getoond aan deze beroepsgroepen.*

Casus belangenverstrengeling volksvertegenwoordiger

In deze casus is een volksvertegenwoordiger ook voorzitter van een stichting. Deze stichting is voor een belangrijk deel gefinancierd met subsidies, maar dreigt failliet te gaan. De stichting heeft het maximale subsidiebedrag al verkregen, maar kan nog gebruik maken van een noodfonds.
Op de vraag hoe de betreffende volksvertegenwoordiger dient te handelen, zegt de meerderheid dat de aanvraag het beste ingediend kan worden door een ander bestuurslid van de stichting. Net iets minder dan de helft zou contact opnemen met de griffier om de aanvraag te bespreken, maar vier op de tien zouden dit zeker niet doen. Bijna een derde geeft aan de stichting zeker/waarschijnlijk geen gebruik zal laten maken van het noodfonds. Bijna geen enkele ambtsdrager zou zelf de aanvraag voor het noodfonds indienen (tabel 5.3).

Tabel 5.3 – Ambtsdragers die naar aanleiding van de situatie (zeker) wel melden of bespreken (meerdere antwoorden mogelijk)
Basis: alleen volksvertegenwoordigers (n=2.162)

Antwoordoptie	%
De aanvraag laten indienen door een ander bestuurslid van de stichting	67%
Contact opnemen met de griffier om de aanvraag te bespreken	45%
Contact opnemen met ambtenaar die over het noodfonds gaat om de aanvraag te bespreken	28%
De stichting geen gebruik laten maken van het noodfonds	31%
Zelf de aanvraag voor het noodfonds indienen	6%

5.3 Organisatiecultuur

Aan politieke ambtsdragers is gevraagd om hun organisatiecultuur te beoordelen aan de hand van een aantal stellingen. Het overgrote deel voelt zich vrij om een dilemma met een collega-ambtsdrager te bespreken. Bij de provincies is dit gevoel in de afgelopen twee jaar nog iets toegenomen (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Beoordeling van de organisatiecultuur, naar bestuurslaag
(% (helemaal) mee eens[45]

	Totaal (n=2.704)		Gemeenten (n=2.380)		Provincies (n=145)		Waterschappen (n=179)	
Ik voel me vrij om een dilemma of kwestie met	**2020**	**2022**	**2020**	**2022**	**2020**	**2022**	**2020**	**2022**
mijn collega-ambtsdragers te bespreken	89%	90%	89%	89%	84%	91%	93%	94%

Acht op de tien politieke ambtsdragers vinden dat er in de organisatie in het algemeen voldoende gelegenheid is om een dilemma of kwestie te bespreken (tabel 5.5). Daarnaast geven zeven op de tien aan dat moreel handelen centraal staat bij het nemen van besluiten en dat er een open gesprekscultuur heerst. Er zijn in de beoordelingen van de organisatiecultuur geen grote verschillen tussen de bestuurslagen.

[45] *De categorie 'weet niet' is hierbij buiten beschouwing gelaten.*

Tabel 5.5 Beoordeling van de organisatiecultuur, naar bestuurslaag
(% (helemaal) mee eens)[46]

	Totaal (n=2.704)	Gemeenten (n=2.380)	Provincies (n=145)	Waterschappen (n=179)
Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende gelegenheid is om een dilemma of kwestie te bespreken	81%	81%	84%	82%
In onze organisatie staat moreel handelen centraal bij het nemen van besluiten	71%	71%	69%	72%
In onze organisatie is een open gesprekscultuur	70%	70%	73%	74%
In onze organisatie wordt alleen aandacht aan het onderwerp integriteit besteed als er sprake is van integriteitskwestie	30%	31%	20%	26%

Getuigen van (vermoedelijk) niet-integer gedrag zijn op alle vlakken minder positief over de organisatiecultuur dan niet-getuigen. Met name over het bestaan van een open gesprekscultuur en het centraal staan van moreel handelen bij besluiten zijn zij minder te spreken (tabel 5.6).

Tabel 5.6 Beoordeling van de organisatiecultuur, naar getuigenis van niet-integer gedrag
(% (helemaal) mee eens)[47]

	Getuige niet-integer gedrag	Geen getuige
Ik voel me vrij om een dilemma of kwestie met mijn collega-ambtsdragers te bespreken	89%	95%
Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende gelegenheid is om een dilemma of kwestie te bespreken	79%	91%
In onze organisatie staat moreel handelen centraal bij het nemen van besluiten	66%	85%
In onze organisatie is een open gesprekscultuur	65%	85%
In onze organisatie wordt alleen aandacht aan het onderwerp integriteit besteed als er sprake is van integriteitskwestie	33%	24%

5.4 Bekendheid met integriteitsbeleid

Negen op de tien ambtsdragers bekend met gedragscode en verplicht melden nevenfuncties

Bijna alle politieke ambtsdragers zijn bekend met de geldende gedragscodes (92%), de regels en procedures voor het melden van nevenwerkzaamheden (90%) en met de regels en procedures met betrekking tot het declareren van onkosten (85%). Driekwart van de ambtsdragers is volledig of enigszins bekend met de regeling voor het melden van (vermoedens van) misstanden. Politici zijn het minst bekend met de Beleidskader Verboden Handelingen, maar dit beleidskader is dan ook pas vrij recent – in september 2021 – gepubliceerd (tabel 5.7).[48]

[46] *De categorie 'weet niet' is hierbij buiten beschouwing gelaten.*
[47] *Idem.*
[48] *Het modelbeleidskader dateert van juli 2021, maar is in september 2021 gepubliceerd. Ministerie van BZK (2021). Modelbeleidskader verboden handelingen.*

Het blijkt dat met name ambtsdragers van de provincies volledig tot enigszins bekend zijn met de regels en procedures met betrekking tot het declareren van onkosten (95%), vaker dan ambtsdragers van gemeenten (85%) en waterschappen (88%).

Tabel 5.7 – Bekendheid met integriteitsbeleid

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.712), percentage volledig/enigszins bekend met de inhoud

	Totaal (n=2.712)	**Gemeenten** (n=2.385)	**Provincies** (n=147)	**Waterschappen** (n=180)
De voor mij geldende gedragscode	92%	92%	90%	86%
De regels/procedure voor het melden van nevenwerkzaamheden	90%	91%	92%	86%
De regels en procedures m.b.t. het declareren van onkosten	85%	85%	95%	88%
Regeling voor het melden van (vermoedens van) misstanden	74%	75%	69%	66%
De interne en/of externe vertrouwenspersoon	61%	62%	59%	52%
Beleidskader Verboden Handelingen	47%	47%	49%	43%

Toename bekendheid met steunpunten

Er zijn verschillende instanties waar politieke ambtsdragers terechtkunnen voor advies of ondersteuning bij integriteitskwesties en/of het melden van misstanden. De bekendheid van de steunpunten is toegenomen onder de politieke ambtsdragers. Waar in 2020 nog de meerderheid onbekend was met het Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers (SIPA) en het Contactpunt Rijksrecherche, is dit nu ongeveer de helft. De stijging is vooral te zien onder de inhoudelijke bekendheid, meer ambtsdragers kennen de verschillende steunpunten inhoudelijker. Dit is ook terug te zien in de bekendheid van het Huis voor Klokkenluiders (tabel 5.8).

Tabel 5.8 – Bekendheid met steunpunten

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.659)

Organisatie	Bekendheid	Totaal		Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
		2020	2022	2020	2022	2020	2022	2020	2022
Steunpunt integriteitsonderzoek politieke ambtsdragers (SIPA)	Ja	15%	25%	15%	25%	13%	17%	17%	24%
	Ja, alleen van naam	25%	26%	25%	26%	23%	24%	24%	29%
	Nee	59%	49%	59%	48%	64%	59%	59%	47%
Contactpunt Rijksrecherche	Ja,	13%	21%	13%	21%	13%	15%	9%	20%
	Ja, alleen van naam	25%	31%	25%	31%	24%	28%	27%	30%
	Nee	62%	48%	62%	47%	63%	57%	63%	50%
Huis voor Klokkenluiders	Ja	24%	31%	23%	30%	30%	37%	31%	40%
	Ja, alleen van naam	34%	40%	34%	40%	33%	41%	38%	38%
	Nee	42%	29%	43%	29%	38%	23%	32%	21%

Op het moment dat politieke ambtsdragers te maken krijgen met een morele kwestie zouden zij op zoek gaan naar advies, bijvoorbeeld bij een collega of een steunpunt (tabel 5.9). Ook onder voorzitters, medebestuurders en volksvertegenwoordigers voelt de overgrote meerderheid zich vrij om een dilemma of kwestie met een collega-ambtsdrager te bespreken.

Tabel 5.9 – Inwinnen advies

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.659), percentage (helemaal) mee eens

	Gemeenten			Provincies			Waterschappen		
	2016	2020	2022	2016	2020	2022	2016	2020	2022
Op het moment dat ik te maken krijg met een morele kwestie ga ik op zoek naar advies (bv. bij collega-ambtsdragers of een steunpunt)	90%	91%	89%	89%	86%	85%	88%	90%	84%

5.5 Aandacht voor integriteit binnen de organisatie

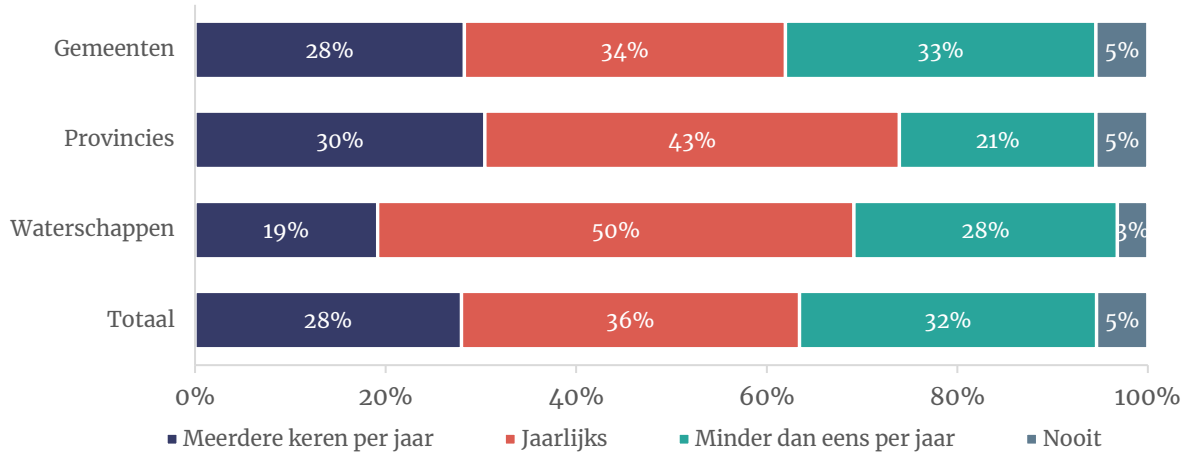
Bestuurlijke integriteit staat volgens meerderheid minimaal een keer per jaar op agenda

Volgens twee derde van de politieke ambtsdragers staat bestuurlijke integriteit minstens eens per jaar op de agenda. Hiervan geven vier op de tien aan dat dit meerdere keren per jaar gebeurt (figuur 5.2).

Figuur 5.2 – Bespreken dilemma's bestuurlijke integriteit[49]

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

Basis: alle politieke ambtsdragers (n=2.659)



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

De voorzitter van het dagelijks bestuur (burgemeester, commissaris van de Koning en dijkgraaf) is verantwoordelijk voor het integriteitsbeleid en het integriteitsbewust handelen van politieke ambtsdragers. Dit kan op verschillende manieren vorm krijgen. De meest genoemde vormen zijn door het opnemen van integriteit als onderwerp in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers, het maken van afspraken met de volksvertegenwoordiging en door het initiëren van bijeenkomsten met de volksvertegenwoordiging (tabel 5.10). Medebestuurders (wethouders, gedeputeerden en leden van het dagelijks bestuur) en volksvertegenwoordigers (raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur) hebben minder goed zicht op de wijze waarop aandacht wordt gegeven aan integriteit. Wel noemen ze dezelfde zaken als de voorzitters van het dagelijks bestuur.

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

Tabel 5.10 – Optreden voorzitter als bewaker van integriteit

Hoe geeft de voorzitter van het dagelijks bestuur uiting aan het integriteitsbeleid en het integriteitsbewust handelen van politieke ambtsdragers? (n=2.662, meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal	**Voorzitters** (n=133)	**Mede-bestuurders** (n=380)	**Volksvertegen-woordigers** (n=2.149)
Door het op te nemen in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers	65%	99%	76%	62%
Door afspraken te maken met de volksvertegenwoordiging*	61%	83%	66%	59%
Door het initiëren van bijeenkomsten met de volksvertegenwoordiging*	58%	92%	58%	56%
Door het opstellen of actualiseren van een gedragscode of protocol	55%	86%	53%	55%
Door het agenderen van relevante acties en/of beleidsstukken	52%	86%	65%	49%
Als opdrachtgever van de (externe) risicoanalyse/ screening van kandidaat-bestuurders	34%	87%	59%	28%
Door de inzet van scholings- en trainings-instrumenten (incl. e-learning, dilemmakaarten)	30%	58%	30%	29%
Door het inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk	24%	51%	30%	21%
Door de jaarlijkse verantwoording en rapportage	23%	32%	30%	21%
Als opdrachtgever van een integriteitsonderzoek naar zittende bestuurders	23%	39%	31%	21%
Op een andere manier	5%	6%	6%	5%
Weet niet / geen zicht op	9%	0%	4%	11%

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

Politieke ambtsdragers bij waterschappen noemen vaker dan politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies dat de voorzitter het integriteitsbeleid hanteert door de inzet van scholings- en trainingsinstrumenten (tabel 5.11).

Tabel 5.11 – Optreden voorzitter als bewaker van integriteit

Hoe geeft de voorzitter van het dagelijks bestuur uiting aan het integriteitsbeleid en het integriteitsbewust handelen van politieke ambtsdragers? (n=2.662, meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal	Gemeenten (n=2.339)	Provincies (n=145)	Waterschappen (n=178)
Door het op te nemen in het inwerkprogramma voor nieuwe bestuurders en volksvertegenwoordigers	65%	65%	61%	65%
Door afspraken te maken met de volksvertegenwoordiging*	61%	61%	56%	56%
Door het initiëren van bijeenkomsten met de volksvertegenwoordiging*	58%	57%	63%	67%
Door het opstellen of actualiseren van een gedragscode of protocol	55%	56%	47%	61%
Door het agenderen van relevante acties en/of beleidsstukken	52%	51%	57%	61%
Als opdrachtgever van de (externe) risicoanalyse/screening van kandidaat-bestuurders	34%	33%	38%	39%
Door de inzet van scholings- en trainingsinstrumenten (incl. e-learning, dilemmakaarten)	30%	29%	44%	26%
Door het inrichten van een zorgvuldige handhavingspraktijk	24%	23%	23%	27%
Door de jaarlijkse verantwoording en rapportage	23%	22%	28%	30%
Als opdrachtgever van een integriteitsonderzoek naar zittende bestuurders	23%	23%	21%	20%
Op een andere manier	5%	5%	9%	4%
Weet niet / geen zicht op	9%	9%	10%	11%

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

6 Ervaringen medewerkers

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de mate waarin overheidsmedewerkers in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek[50] zijn geconfronteerd met integriteitsincidenten of vermoedens daarvan hadden. Verder wordt ingegaan op het moreel bewustzijn van medewerkers en hun mening over het beleid en de aanpak door hun organisatie. De uitkomsten in dit hoofdstuk zijn ontleend aan de enquête onder 1.434 medewerkers bij het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Waar mogelijk worden de uitkomsten vergeleken met de meting uit 2016, maar door veranderingen in vraagstelling was dit niet altijd mogelijk.

6.1 Vermoedens van niet-integer gedrag van collega's

Aan de medewerkers is gevraagd of ze in het afgelopen jaar bij collega's hebben waargenomen dat bepaalde regels niet nageleefd werden.[51] In totaal heeft 31 procent in het afgelopen jaar wel eens het vermoeden gehad van een of meerdere schendingen. Voor alle gedragingen geldt dat slechts een minderheid deze gedragingen heeft gezien of meent ze te hebben gezien. Ongeveer twee op de tien overheidsmedewerkers zeggen wel eens te hebben gezien dat er sprake is van een belangenverstrengeling of dat collega's misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie. 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., en het aannemen van geschenken in strijd met de gedragscode (tabel 6.1).

Tabel 6.1 – Hoe vaak heeft u de afgelopen twaalf maanden de volgende gedragingen bij uw collega's gezien?
(basis: alle overheidsmedewerkers, n min=1.110*)

	Nooit	Eenmaal	Enkele malen	Regelmatig	Vaak
Verstrengeling van belang van het werk met belangen van familie, vrienden en ex-collega's	82%	10%	7%	2%	0%
Misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie	82%	8%	8%	1%	0%
Het oneigenlijk gebruik maken van personeelsregelingen	84%	5%	7%	3%	0%
Dubieuze, informele contacten met derden	91%	4%	4%	1%	0%
Het aannemen van geschenken, beloningen, aanbiedingen en vergoedingen die in strijd zijn met de regels van de organisatie	95%	3%	2%	0%	0%
Ingaan op uitnodigingen voor reizen, congressen, evenementen en diners die niet relevant zijn voor de organisatie	95%	2%	2%	0%	0%

*Respondenten konden ook 'weet niet' antwoorden (tussen 19 en 23 procent deed dit). Deze antwoordcategorie is in verband met de vergelijkbaarheid met de meting uit 2016 niet weergeven in deze tabel.

[50] *De enquête liep in maart 2022.*
[51] *Bij de uitkomsten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats kan één gedraging door meerdere personen worden waargenomen. Dit betekent dat goed zichtbare gedragingen hoger scoren dan zaken die minder goed waarneembaar zijn voor derden. De uitkomsten zeggen dus (ook) iets over de zichtbaarheid van de gedraging. Verder gaat het om vermoedens van het niet-naleven van regels door collega's, waarbij het niet zeker is of het vermoeden van de respondent gegrond is.*

In vergelijking met 2016 zien we een afname van het aantal medewerkers dat vermoedens heeft gehad van het niet naleven van regels, met uitzondering van belangenverstrengeling (figuur 6.1). Relatief de grootste afname zien we bij het aannemen van geschenken in strijd met de regels (-3 procentpunt) en het ingaan op uitnodigingen die niet relevant zijn voor de organisatie (-4 procentpunt, bijna een halvering).

Figuur 6.1 – Vermoedens van niet-naleven van regels door collega's, per jaar
(% wel eens in het afgelopen jaar)



Tussen de bestuurslagen zijn er verschillen. Bij het Rijk wordt belangenverstrengeling minder vaak gezien dan gemiddeld, medewerkers van gemeenten en waterschappen zien dit juist vaker. Medewerkers van waterschappen merken meer dan gemiddeld dubieuze, informele contacten met derden op. Bij de provincies vermoeden medewerkers vaker dan bij de andere bestuurslagen het onjuist aannemen van geschenken (tabel 6.2).

Tabel 6.2 – Vermoedens van niet-naleven van regels door collega's, naar bestuurslaag
(% wel eens in het afgelopen jaar)

	Totaal	**Rijk** (n min=612)	**Gemeenten** (n min=320)	**Provincies** (n min=89)	**Waterschap** (n min=89)
Misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie	18%	17%	18%	16%	20%
Verstrengeling van belang van het werk met belangen van familie, vrienden en ex-collega's	18%	14%	22%	13%	26%
Het oneigenlijk gebruik maken van personeelsregelingen	16%	16%	16%	11%	18%
Dubieuze, informele contacten met derden	9%	8%	10%	11%	16%
Het aannemen van geschenken, beloningen, aanbiedingen en vergoedingen die in strijd zijn met regels	5%	3%	6%	10%	8%
Ingaan op uitnodigingen voor reizen, congressen, evenementen en diners die niet relevant zijn voor de organisatie	5%	5%	4%	7%	7%

6.2 Moreel bewustzijn

Integere werkhouding van collega's

Hoe denken medewerkers in het openbaar bestuur over de mate waarin collega's integer werken? De overgrote meerderheid (90 procent) vindt dat collega's zich inzetten om de taken zo goed mogelijk uit te voeren. Ook vertrouwt men erop dat collega's de waarheid spreken. Net iets meer dan de helft geeft aan dat collega's hun fouten erkennen en hiervoor de verantwoordelijkheid nemen, en een derde oordeelt hier neutraal over (tabel 6.3).

Tabel 6.3 – Integere werkhouding van collega's, totaal en naar bestuurslaag
(% (helemaal) mee eens; basis: alle overheidsmedewerkers, n min = 1.369*)

	Totaal	**Rijk** (n=739)	**Gemeente** (n=407)	**Provincie** (n=110)	**Waterschap** (n=117)
Mijn collega's zetten zich in om hun taken zo goed mogelijk uit te voeren	90%	89%	90%	89%	92%
Mijn collega's zijn eerlijk: je kan erop vertrouwen dat ze de waarheid spreken	69%	69%	69%	69%	66%
Mijn collega's erkennen fouten en nemen hier verantwoordelijkheid voor	56%	58%	54%	55%	50%

*Respondenten die 'weet niet' antwoordden, zijn uitgesloten van de analyse.

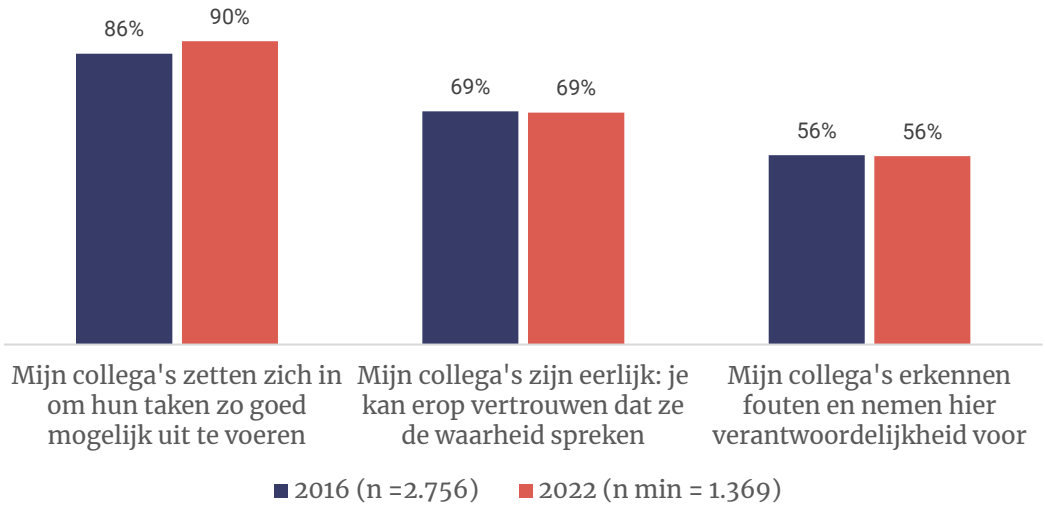
Voor alle drie de bevraagde aspecten geldt dat medewerkers die het niet naleven van regels hebben waargenomen bij collega's minder positief zijn over de werkhouding (tabel 6.4).

Tabel 6.4 – Integere werkhouding van collega's, totaal en naar wel of niet getuige zijn van het niet naleven van regels (% (helemaal) mee eens; basis: alle overheidsmedewerkers (n min = 1.369)

	Getuige niet-integer gedrag (n=437)	**Geen getuige** (n=649)
Mijn collega's zetten zich in om hun taken zo goed mogelijk uit te voeren	85%	95%
Mijn collega's zijn eerlijk: je kan erop vertrouwen dat ze de waarheid spreken	56%	82%
Mijn collega's erkennen fouten en nemen hier verantwoordelijkheid voor	46%	66%

Ten opzichte van 2016 is het percentage dat vindt dat collega's zich inzetten om hun taken zo goed mogelijk uit te voeren, gestegen van 86 naar 90 procent. De overige beoordelingen van collega's (of zij eerlijk zijn, en of zij hun fouten erkennen) zijn gelijk gebleven (figuur 6.2).

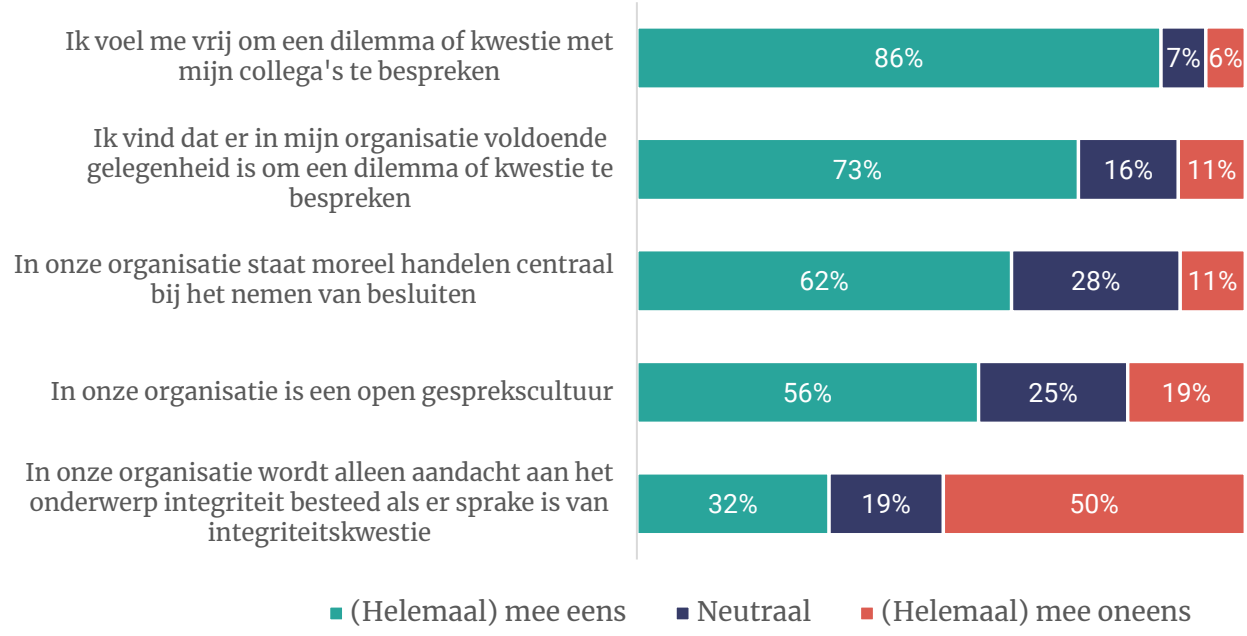
Figuur 6.2 – Integere werkhouding van collega's, per jaar (basis: alle overheidsmedewerkers)



6.3 Organisatiecultuur

In 2022 is aan medewerkers gevraagd om hun organisatiecultuur te beoordelen aan de hand van een aantal stellingen. Het overgrote deel van de medewerkers voelt zich vrij om een dilemma met een collega te bespreken, en driekwart vindt dat er in het algemeen in de organisatie voldoende gelegenheid is om dat te doen. De meningen zijn verdeeld over het bestaan van een open gesprekscultuur in de organisatie. Een kleine meerderheid is het daar mee eens, een kwart is daar neutraal over. Het overige deel (19%) vindt dat er geen open gesprekscultuur is (figuur 6.3).

Figuur 6.3 – Beoordeling van de organisatiecultuur
Basis: alle overheidsmedewerkers, n min = 1.364*



*Respondenten die 'weet niet' antwoordden, zijn niet weergeven in deze figuur.

Er zijn in de beoordelingen van de organisatiecultuur geen grote verschillen tussen de bestuurslagen, hoewel de provinciemedewerkers de verschillende vragen net iets positiever beantwoorden dan de collega's van de andere bestuurslagen (tabel 6.5).

Tabel 6.5 – Beoordeling van de organisatiecultuur, naar bestuurslaag (% (helemaal) mee eens)

	Rijk (n=742)	Gemeente (n=405)	Provincie (n=105)	Waterschap (n=112)
Ik voel me vrij om een dilemma of kwestie met mijn collega's te bespreken	83%	89%	91%	87%
Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende gelegenheid is om een dilemma of kwestie te bespreken	72%	73%	82%	74%
In onze organisatie staat moreel handelen centraal bij het nemen van besluiten	59%	63%	72%	63%
In onze organisatie is een open gesprekscultuur	56%	56%	63%	57%
In onze organisatie wordt alleen aandacht aan het onderwerp integriteit besteed als er sprake is van integriteitskwestie	31%	33%	24%	30%

Getuigen van (vermoedelijk) niet-integer gedrag zijn op alle vlakken minder positief over de organisatiecultuur dan niet-getuigen. Met name over het bestaan van een open gesprekscultuur en het centraal staan van moreel handelen bij besluiten zijn zij minder te spreken (tabel 6.6).

Tabel 6.6 – Beoordeling van de organisatiecultuur, naar getuigenis van niet-integer gedrag
(% (helemaal) mee eens)

	Totaal	Getuige niet-integer gedrag (n=425)	Geen getuige (n=939)
Ik voel me vrij om een dilemma of kwestie met mijn collega's te bespreken	86%	82%	88%
Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende gelegenheid is om een dilemma of kwestie te bespreken	73%	65%	76%
In onze organisatie staat moreel handelen centraal bij het nemen van besluiten	62%	50%	67%
In onze organisatie is een open gesprekscultuur	56%	45%	61%
In onze organisatie wordt alleen aandacht aan het onderwerp integriteit besteed als er sprake is van integriteitskwestie	32%	35%	30%

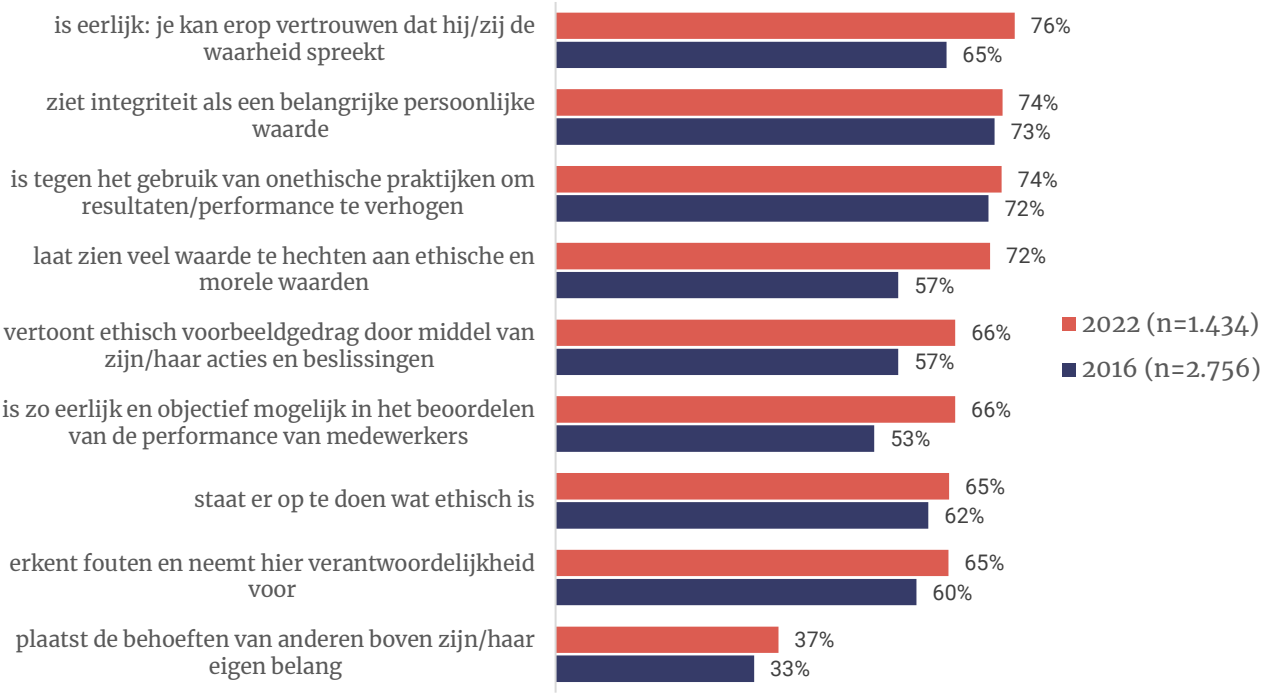
Leidinggevenden

Over het algemeen zijn medewerkers positief over hun leidinggevende als het gaat om aspecten van leiderschap. Zij geven het vaakst aan dat hun leidinggevende eerlijk is (76%), dat hij of zij eerlijkheid en integriteit ziet als persoonlijke waarde (74%), tegen het gebruik is van onethische praktijken om resultaten te verhogen (74%) en veel waarde hecht een ethische waarden (72%).

Net iets meer dan een derde van de medewerkers heeft het gevoel dat de leidinggevende de behoeften van anderen boven het eigen belang plaatst. In vergelijking met 2016 hebben medewerkers in 2022 over het algemeen een positiever beeld over het leiderschap binnen de

organisatie: op de verschillende aspecten blijft de beoordeling ofwel gelijk, of hij is beter geworden (figuur 6.4).

Figuur 6.4 – Leiderschap binnen de organisatie, per jaar (% (helemaal) mee eens)
Mijn leidinggevende …



Getuigen van niet-integer gedrag zijn minder positief over de directe leidinggevende dan niet getuigen. Getuigen van niet-integer gedrag ervaren minder ethisch leiderschap (tabel 6.7).

Tabel 6.7 – Leiderschap binnen de organisatie, naar getuigenis van niet-integer gedrag

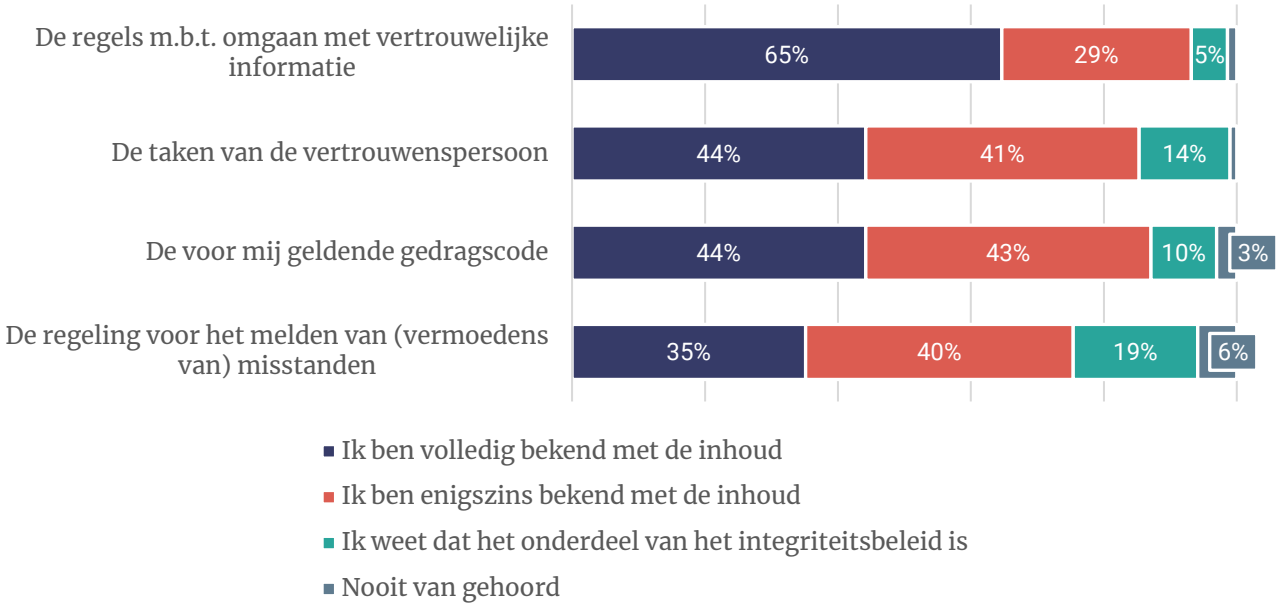
Mijn leidinggevende …	**Getuige niet-integer gedrag** (n=437)	**Geen getuige** (n=665)
..laat zien veel waarde te hechten aan ethische en morele waarden	68%	79%
..vertoont ethisch voorbeeldgedrag door middel van zijn/haar acties en beslissingen	61%	75%
..is eerlijk: je kan erop vertrouwen dat hij/zij de waarheid spreekt	69%	86%
..staat er op te doen wat ethisch is	58%	74%
..erkent fouten en neemt hier verantwoordelijkheid voor	62%	74%
..ziet integriteit als een belangrijke persoonlijke waarde	68%	83%
..is tegen het gebruik van onethische praktijken om resultaten/performance te verhogen	69%	84%
..is zo eerlijk en objectief mogelijk in het beoordelen van de performance van medewerkers	60%	76%
..plaatst de behoeften van anderen boven zijn/haar eigen belang	33%	44%

6.4 Bekendheid met integriteitsbeleid

Wat betreft de verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid zijn medewerkers het meest bekend met de regels over het omgaan met vertrouwelijke informatie. Het minst zijn ze bekend met de regeling voor het melden van misstanden: een kwart heeft er nog nooit van gehoord (6%) of weet slechts dat het onderdeel is van het integriteitsbeleid (19%) (figuur 6.5).

Figuur 6.5 – Bekendheid met onderdelen integriteitsbeleid

Basis: alle overheidsmedewerkers (n=1.434)



De onderdelen van het integriteitsbeleid lijken het meest bekend bij Rijksambtenaren, met name als het gaat om de gedragscode. Gemeentemedewerkers zitten er dicht tegenaan. Op aspecten blijft de bekendheid bij provincies en waterschappen achter (tabel 6.8).

Tabel 6.8 – Bekendheid met het integriteitsbeleid, naar bestuurslaag

	Rijk (n=777)	**Gemeente** (n=426)	**Provincie** (n=113)	**Waterschap** (n=118)
De regels m.b.t. omgaan met vertrouwelijke informatie	66%	65%	57%	58%
De taken van de vertrouwenspersoon	46%	43%	44%	35%
De voor mij geldende gedragscode	47%	43%	37%	41%
De regeling voor het melden van (vermoedens van) misstanden	37%	35%	31%	27%

Desalniettemin geven negen op de tien (87%) medewerkers aan op zoek te gaan naar advies wanneer zij te maken zouden krijgen met een moreel dilemma.

7 Integriteitsbeleid

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de wijze waarop organisaties in het openbaar bestuur omgaan met integriteitskwesties. De uitkomsten zijn gebaseerd op een enquête onder 180 organisaties in het openbaar bestuur en interviews met 26 organisaties (zie bijlage voor de onderzoeks-verantwoording). Voordat de resultaten van de enquête worden beschreven, gaan wij eerst kort in op het wettelijk kader van het integriteitsbeleid. In het vervolg van dit hoofdstuk komen onderdelen van het beleid aan de orde en stellen wij vast wat wel of niet aanwezig c.q. recent geactualiseerd is. Daar waar nodig wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid ten aanzien van medewerkers, dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers. Hetzelfde geldt voor de bestuurslagen. Alleen wanneer er duidelijke verschillen zijn, gaan wij op dat onderscheid in.

7.1 Wettelijk kader

De wet schrijft voor dat overheidsorganisaties integriteitsbeleid ontwikkelen, vaststellen en zich jaarlijks over de uitvoering daarvan verantwoorden. Voor ambtenaren vormt de Ambtenarenwet 2017 het wettelijke kader per 1 januari 2020.[52] Hierin is onder meer bepaald dat een overheidswerkgever verplicht is een integriteitsbeleid te voeren en daarover verantwoording af te leggen (artikel 4 AW). Dit betreft onder meer het afleggen van de eed of belofte bij indiensttreding, de registratie van nevenwerkzaamheden, het aanwijzen van kwetsbare financiële functies en het opstellen van een procedure voor meldingen bij vermoedens van een misstand (artikel 5 AW).

Politieke ambtsdragers zijn, zoals reeds in hoofdstuk 4 opgemerkt, geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017. De volksvertegenwoordiging (gemeenteraad, provinciale staten en algemeen bestuur) is wettelijk verplicht om een gedragscode vast te stellen, niet alleen voor haarzelf, maar ook voor dagelijks bestuurders (college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, dagelijks bestuur).[53] In de Handreiking integriteit[54] zijn daarvoor onder andere modelgedragscodes opgenomen, waarin wordt ingegaan op:

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

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

---

[52] *Met de invoering van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) op 1 januari 2020.*
[53] *Dit is vastgelegd in de Gemeentewet, Provinciewet en Waterschapswet (diverse bepalingen, afhankelijk van het bestuursorgaan).*
[54] *IPO, VNG, UvW, Ministerie van BZK (2021), Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. Vierde gewijzigde druk, 2021.*

7.2 Integriteitsbeleid

De voorzitter van het dagelijks bestuur (dijkgraaf bij een waterschap, de commissaris van de Koning bij een provincie en de burgemeester bij een gemeente) heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit in de organisatie te bevorderen.[55] Uit de enquête komt naar voren dat de voorzitter in de meeste organisaties als formeel eindverantwoordelijke wordt gezien voor het integriteitsbeleid ten aanzien van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur (tabel 7.1). In een aantal gevallen wordt ook het orgaan zelf (provinciale staten of algemeen bestuur) of diens ambtelijke ondersteuning (griffier) als eindverantwoordelijke beschouwd. De verantwoordelijkheid voor medewerkers ligt in de meeste organisaties bij de secretaris, al dan niet samen met de voorzitter (burgemeester of commissaris van de Koning). Binnen de organisaties van het Rijk ligt de eindverantwoordelijkheid voornamelijk bij de (hoofd)directeur, de secretaris-generaal of het raad van bestuur.

Tabel 7.1 – Eindverantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid

Indicator	Gemeenten (n=133)	Provincies (n=8)	Waterschappen (n=10)	Rijk[56] (n=29)
Eindverantwoordelijk voor beleid t.a.v.				
Medewerkers	Gemeentesecretaris (102), burgemeester (19)	Commissaris van de Koning (3), provinciesecretaris (3), anders (2)	Secretaris-directeur (10)	(Hoofd)directeur (13), Secretaris-generaal (5), Raad van bestuur (5)
Leden college van B&W (GS/dagelijks bestuur)	Burgemeester (121)	Commissaris van de Koning (6), provinciale staten (1), anders (1)	Dijkgraaf (10)	-
Leden gemeenteraad (PS/algemeen bestuur)	Burgemeester (108), griffier (19)	Commissaris van de Koning (5), provinciale staten (1), Statengriffier (1) anders (1)	Dijkgraaf (10)	-

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

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

[56] Voor de leesbaarheid is gekozen voor de term 'Rijk'. Deze categorie omvat ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Strikt genomen vallen zbo's niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid en kunnen zij om die reden niet zonder meer tot het Rijk worden gerekend. In de praktijk zien we wel dat met name kleinere zbo's aansluiten bij het agressie- en integriteitsbeleid van het ministerie waar zij onder vallen en hierin hun eigen accenten zetten.

Gedragscode

De gedragscode van organisaties is voornamelijk gebaseerd op de modelgedragscode die als onderdeel van de Handreiking integriteit voor politieke ambtsdragers beschikbaar is gesteld door het ministerie van BZK in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).[57] Voor medewerkers op Rijksniveau is er de Gedragscode Integriteit Rijk.[58] Decentrale overheden stellen een eigen gedragscode voor ambtenaren vast, waarvoor de VNG voorbeeldgedragscodes beschikbaar heeft gesteld.[59] Soms vult een organisatie de modelgedragscode aan naar aanleiding van een incident binnen de organisatie. Het komt ook voor dat organisaties ervoor kiezen preventief hun gedragscode aan te vullen met specifieke rolbeschrijvingen, voorbeeldvragen en -antwoorden, zodat voor de politieke ambtsdragers duidelijker wordt wat van hen verwacht wordt binnen de soms wat juridisch geformuleerde bepalingen in de gedragscode.

De wet schrijft voor dat de gedragscode voor zowel bestuur als volksvertegenwoordiging wordt vastgesteld door de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten en het algemeen bestuur.[60] De verdere uitwerking van het beleid wordt vaak gelegd bij de griffie of de secretaris-directeur (in het geval van een waterschap).

Bij de meeste organisaties in het openbaar bestuur is de gedragscode voor medewerkers in de afgelopen vier jaar nog geactualiseerd. De laatste actualisatie van de gedragscode voor politieke ambtsdragers dateert in meer dan de helft van de gevallen van 2018 of eerder (tabel 7.2). Als we kijken naar het schriftelijk vastgelegde integriteitsbeleid voor medewerkers zien we dat het moment van actualiseren bij decentrale overheden varieert (tabel 7.3). Ministeries en zelfstandige bestuursorganen hebben hun schriftelijke integriteitsbeleid vaker recent geactualiseerd.

In de interviews zijn verschillende aanleidingen genoemd voor het actualiseren van een gedragscode. Als concrete aanleiding worden de verkiezingen genoemd en verder incidenten binnen de eigen organisatie of in de regio, waardoor het thema ineens actueel werd. Als aanvulling op de gedragscode hebben sommige organisaties een overkoepelend beleidsdocument voor integriteit. In dit document wordt aandacht besteed aan de achterliggende ideeën voor de integriteitsaanpak, de wettelijke voorschriften en de organisatorische maatregelen om risico's ten aanzien van kwetsbare processen te verminderen.

[57] *IPO, VNG, UvW, Ministerie van BZK (2021), Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen. Vierde gewijzigde druk, 2021.*
[58] *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). Gedragscode Integriteit Rijk 2020.*
[59] *Zie: https://vng.nl/artikelen/gedragscode-ambtenaren*
[60] *Zie art. 15, 41c en 69 van de Gemeentewet. In de Provinciewet en Waterschapswet zijn gelijksoortige bepalingen opgenomen.*

Tabel 7.2 – Actualisatie van gedragscode voor medewerkers en politieke ambtsdragers

Wanneer is de gedragscode integriteit voor het laatst geactualiseerd? (aantallen)

	Gemeenten			Provincies			Waterschappen			Rijk
	MW (n=82)	Col. (n=57)	Raad (n=90)	MW (n=6)	GS (n=5)	PS (n=4)	MW (n=7)	DB (n=5)	AB (n=5)	MW (n=22)
2022	3	6	14	1	0	0	0	0	0	0
2021	17	6	8	1	0	0	2	1	1	4
2020	13	4	8	3	0	0	1	0	0	10
2019	8	5	8	1	1	0	1	1	1	0
2018 of eerder	30	29	49	0	4	4	1	1	1	2
Er is geen gedragscode	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Weet niet of gedragscode geldt	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1
Weet niet wanneer	10	5	3	0	0	0	2	2	2	0

Tabel 7.3 – Actualisatie van schriftelijk vastgelegd integriteitsbeleid voor medewerkers

Wanneer is het schriftelijke vastgelegde integriteitsbeleid voor het laatst geactualiseerd? (%)

	Gemeenten (n=82)	Provincies (n=6)	Waterschappen (n=7)	Rijk (n=22)
2022	5	0	0	2
2021	17	0	2	10
2020	14	2	1	8
2019	7	1	2	0
2018 of eerder	27	2	1	1
Er is geen beleid	4	1	0	1
Weet niet of er beleid is	1	0	1	0
Weet niet wanneer	7	0	0	0

Het integriteitsbeleid voor medewerkers kan uit verschillende onderdelen bestaan. Bijna alle organisaties nemen de eed of belofte af bij nieuwe medewerkers. Ook een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden is in vrijwel alle organisaties aanwezig. Een regeling voor het tegengaan van draaideurconstructies is het minst in het beleid verankerd: dertig van de 82 bevraagde gemeenten (37%) geven aan dat dit aanwezig is. Zes van de 22 bevraagde organisaties van het Rijk en één waterschap geven aan dat dit is opgenomen in het integriteitsbeleid voor medewerkers. Opvallend is dat alle provincies die aan de enquête hebben deelgenomen een draaideurregeling hebben opgenomen (tabel 7.4).

Tabel 7.4 – Onderdelen integriteitsbeleid voor medewerkers (aantallen)

	Gemeenten (n=82)	Provincies (n=6)	Waterschappen (n=7)	Rijk (n=23)
Concrete doelstellingen integriteitsbeleid	52	5	6	14
Een specifieke functionaris of eenheid verantwoordelijk voor beleid	64	6	7	19
Een regeling voor de melding van nevenwerkzaamheden	76	6	7	22
Een centraal overzicht van de gemelde nevenwerkzaamheden	54	4	4	12
Een regeling voor het tegengaan van draaideurconstructies	30	6	1	6
De eed/belofte afgenomen bij nieuwe medewerkers	81	5	7	18
Een procedure als een medewerker een vermoeden van een misstand meldt	75	6	7	21

Nevenwerkzaamheden en financiële functies

Iets meer dan de helft van de geënquêteerde organisaties in het openbaar bestuur hebben functies aangewezen, waarvan de gemelde nevenwerkzaamheden openbaar gemaakt moeten worden (tabel 7.5). Daarnaast zijn er organisaties die aangeven dat er nog geen besluit genomen is over welke typen functies hieronder zouden moeten vallen. Met name enkele gemeenten en organisaties die onder het Rijk vallen zeggen dat er in hun organisatie geen functies zijn waarvoor dat van toepassing is.

Tabel 7.5 – Zijn er bepaalde functies aangewezen waarvan de gemelde nevenwerkzaamheden openbaar gemaakt moeten worden? (aantallen)

	Gemeenten (n=82)	Provincies (n=6)	Waterschappen (n=8)	Rijk (n=22)
Ja, er zijn functies aangewezen	47	5	5	8
Nee, er is nog geen besluit over de type functies die onder deze regeling zouden moeten vallen	23	1	3	6
Nee, in onze organisatie zijn er geen functies waarvoor dat nodig is	12	0	0	8

De organisaties die de nevenwerkzaamheden van bepaalde functionarissen wel openbaar maken, doen dit veelal via de website (tabel 7.6).

Tabel 7.6 – Hoe worden deze gemelde nevenwerkzaamheden openbaar gemaakt?
Basis: organisaties die nevenwerkzaamheden openbaar maken (n=66)

	Gemeenten (n=47)	Provincies (n=5)	Waterschappen (n=5)	Rijk (n=9)
Ter inzage of opvraagbaar	8	0	1	0
Op de website	24	4	3	5
Zowel ter inzage/opvraagbaar als op de website	10	0	1	0
Anders	0	1	0	2
Deze worden niet openbaar gemaakt	5	0	0	2

Het bijhouden van de nevenfuncties vindt veelal op meerdere manieren plaats. Een deel van de organisaties vraagt actief aan medewerkers om dit te doen. Daarnaast zijn nevenwerkzaamheden in iets minder dan de helft van de organisaties een gespreksonderwerp met de leidinggevende, bijvoorbeeld in het functioneringsgesprek (tabel 7.7).

Tabel 7.7 – Hoe worden wijzigingen in deze (neven)werkzaamheden van medewerkers bijgehouden?
Basis: organisaties die nevenwerkzaamheden openbaar maken (n=66) (meerdere antwoorden mogelijk)

	Gemeenten (n=47)	Provincies (n=5)	Waterschappen (n=5)	Rijk (n=8)
Medewerkers geven wijzigingen zelf door	39	5	3	4
Medewerkers bespreken hun (neven)werkzaamheden regelmatig met hun leidinggevende (bijvoorbeeld in het functioneringsgesprek) en dit wordt verwerkt in het register	18	4	1	3
De organisatie vraagt periodiek aan medewerkers om wijzigingen in hun nevenwerkzaamheden door te geven	15	3	1	4
Wijzigingen worden niet bijgehouden	1	0	1	0
Weet ik niet	0	0	0	1

In de meerderheid van de organisaties is nog geen besluit genomen over de type functies die onder de regeling van melden van nevenwerkzaamheden zouden moeten vallen of geeft men aan dat er in de organisatie geen functies zijn waarvoor dat nodig is (tabel 7.8).

Tabel 7.8 – Zijn er bepaalde functies aangewezen die hun financiële belangen, bezit van effecten en transacties daarin, moeten melden, voor zover het de uitoefening van de functie schaadt?

	Gemeenten (n=82)	Provincies (n=6)	Waterschappen (n=7)	Rijk (n=22)
Ja, er zijn functies aangewezen, en de financiële belangen worden gemeld	14	3	0	4
Ja, er zijn functies aangewezen, maar de financiële belangen worden nog niet gemeld	11	0	0	0
Nee, er is nog geen besluit over de type functies die onder deze regeling zouden moeten vallen	40	3	5	7
Nee, in onze organisatie zijn er geen functies waarvoor dat nodig is	17	0	2	11

7.3 Personeelsbeleid

Aanstellen van nieuwe medewerkers

Bij het aanstellen van nieuwe personeelsleden worden meerdere procedures en werkwijzen ingezet. Meestal controleren organisaties op diploma's en referenties, maar er zijn ook gemeenten die dit naar eigen zeggen nooit doen. Ook het overleggen van een Verklaring omtrent Gedrag (VOG) is een veelgestelde eis bij indiensttreding. Er zijn vrijwel geen organisaties die hier niet om vragen. Aandacht voor integriteit is gemeengoed in het introductiegesprek (tabel 7.9).

Tabel 7.9 – In hoeverre hanteert uw organisatie bij het aanstellen van nieuwe personeelsleden de volgende procedures en werkwijzen?

Basis: gemeenten (82), provincies (6), waterschappen (7), Rijk (22)

Controleren van diploma's

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	42	24	6	10
Provincies	4	0	1	1
Waterschappen	3	2	1	1
Rijk	8	6	5	3

Controleren van referenties

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	8	59	4	11
Provincies	0	6	0	0
Waterschappen	0	5	0	2
Rijk	1	15	3	3

Vragen om een Verklaring omtrent gedrag (VOG)

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	58	20	0	4
Provincies	4	2	0	0
Waterschappen	4	2	1	0
Rijk	17	3	2	0

Aandacht voor integriteit in een introductiegesprek of inwerkprogramma

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	71	5	1	5
Provincies	4	2	0	0
Waterschappen	5	2	0	0
Rijk	19	2	1	0

Sommige organisaties geven aan andere (aanvullende) procedures te volgen, bijvoorbeeld:

- *"Iedere nieuwe medewerker volgt verplicht een interne training integriteit. Ook wordt voor aanvang van het dienstverband al de gedragscode toegezonden waarbij een vinkje gezet moet worden als het document gelezen is."*
- *"Het tekenen van een integriteitsverklaring, ook voor externen"*

Bij inhuur van extern personeel (zoals externe adviseurs, uitzendkrachten en schoonmaakpersoneel) wordt in de meeste gevallen ook aandacht besteed aan integriteit in het contract. Dit geldt voor de gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Een organisatie die zegt dit 'soms' te doen, zegt hierover: *"We doen het niet bij personeel waarbij in de eigen organisatie al afspraken zijn gemaakt over integriteit".*

Vertrouwensfuncties

Een vertrouwensfunctie is een functie waarbij kennis en/of bevoegdheden horen die bij misbruik de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen. Vertrouwensfuncties mogen daarom alleen worden vervuld door personen die een veiligheidsonderzoek hebben ondergaan, waarna voor hen een Verklaring van geen bezwaar (VGB) is afgegeven. Bij meer dan de helft van de organisaties zijn een of meerdere vertrouwensfuncties aangewezen en bij een aantal gemeenten zijn er plannen om dit te gaan doen (tabel 7.10).

Tabel 7.10 – Zijn er in uw organisatie vertrouwensfuncties aangewezen?

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Rijk
Ja	51	4	6	13
Nee, maar er zijn wel plannen om deze aan te wijzen	6	0	0	0
Nee, en er zijn geen plannen om deze aan te wijzen	17	1	0	9
Weet ik niet	8	1	1	0
Totaal	**82**	**6**	**7**	**22**

Preventie van integriteitsbreuken

Organisaties in het openbaar bestuur geven aan dat integriteitsbreuken bij kwetsbare functies op verschillende manieren voorkomen kunnen worden. Het vragen van een VOG, een screening van kandidaten, het controleren van werkzaamheden door andere personen en functiescheiding (het verdelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden over verschillende personen binnen de organisatie) zijn de vaakst genoemde maatregelen (tabel 7.11).

Tabel 7.11 – Op welke wijze beoogt uw organisatie integriteitsinbreuken bij kwetsbare functies te voorkomen?

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Rijk
Functies waarvoor VOG gevraagd kan worden	65	6	4	17
Screening van kandidaten, anders dan de VOG	23	4	3	5
Functieroulatie	5	0	0	0
Functiescheiding	54	3	6	10
Controleren van werkzaamheden door andere personen	66	5	6	13
Iets anders	8	1	1	5
Geen specifieke maatregelen	2	0	0	0
Weet ik niet	3	0	0	0
Totaal	**82**	**6**	**7**	**22**

7.4 Aandacht voor integriteit

Vormen van aandacht voor integriteit bij politieke ambtsdragers

Uit tabel 7.12 blijkt dat alle bevraagde organisaties aandacht hebben voor integriteit. Tijdens de eed of belofte bij installatie van de politieke ambtsdragers is er bij vrijwel alle bevraagde organisaties aandacht voor integriteit. Nieuw geïnstalleerde politieke ambtsdragers bij de ondervraagde organisaties krijgen ook bijna altijd een dilemmatraining, workshop of voorlichting over integriteit, en daarnaast wordt door de organisatie de gedragscode verspreid om meer aandacht te genereren. De aandacht voor integriteit vindt binnen een deel van de gemeenten ook plaats door middel van het verspreiden van handreikingen en brochures of de nieuwsbrieven en het internet. Geen van de bevraagde waterschappen verspreid op deze manier aandacht voor integriteit.

Uit de interviews en de enquête blijkt dat alle organisaties aandacht hebben voor integriteit en dat deze het grootst is rond de verkiezingen en het aantreden van nieuwe politieke ambtsdragers. Organisaties onderstrepen in de interviews het belang aan van het ‘laten leven’ van de gedragscode, meer dan alleen het overhandigen van het papier. Dit wordt getracht te bereiken

door middel van casuïstiek die de politieke ambtsdragers in hun praktijk kunnen tegenkomen. In sommige organisaties voert de voorzitter een één-op-één-gesprek met elke volksvertegenwoordiger.

Tabel 7.12 – Aandacht voor integriteit

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

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
	College (n=57)	Raad (n=90)	GS (n=5)	PS (n=4)	DB (n=5)	AB (n=5)
Bij het afleggen van de eed, belofte of verklaring	49	74	5	4	4	4
Bij een dilemmatraining, workshop of voorlichting	45	78	5	4	3	3
Door het verspreiden van de gedragscode	44	75	4	4	2	3
Door het verspreiden van handreikingen en brochures	18	33	1	1	0	0
Informatie in nieuwsbrieven of internet	8	21	0	1	0	0
In rapportages over het bestuur	7	7	0	0	1	2
Anders	12	15	3	0	1	1
Niet	0	0	0	0	0	0
Weet niet	0	0	0	0	0	0

In vrijwel alle organisaties is het gebruikelijk om bij kandidaat-bestuurders een risicoanalyse af te nemen om mogelijke integriteitsrisico's in kaart te brengen of dat kandidaten op een andere manier gescreend worden (tabel 7.13). In het geval van volksvertegenwoordigers ligt deze verantwoordelijkheid primair bij de politieke partijen die de kandidatenlijst opstellen. Eén gemeente geeft aan dat er geen afspraken of regels zijn omtrent de screening van kandidaat-bestuurders en drie weten het niet. In het geval van volksvertegenwoordigers ligt deze verantwoordelijkheid primair bij de politieke partijen die de kandidatenlijst opstellen. Een integriteitstoets voor deze categorie ambtsdragers is minder gangbaar (tabel 7.14). De meeste organisaties noemen dat er een andere manier is waarop kandidaat-volksvertegenwoordigers gescreend worden.

Tabel 7.13 – Screening kandidaat-bestuurders

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

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
	2022 (n=57)	2022 (n=5)	2022 (n=5)
Ja, d.m.v. integriteitstoets / risicoanalyse	49	5	5
Ja, op een andere manier	4	0	0
Nee	1	0	0
Weet niet	3	0	0

Tabel 7.14 – Screening kandidaat-volksvertegenwoordigers

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

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
	2022 (n=90)	2022 (n=4)	2022 (n=5)
Ja, d.m.v. externe integriteitstoets / risicoanalyse	14	0	0
Ja, d.m.v. interne integriteitstoets / risicoanalyse	24	0	1
Ja, zowel d.m.v. externe als interne integriteitstoets / risicoanalyse	3	0	0
Ja, op een andere manier	70	3	3
Nee	26	1	0
Weet niet	6	0	1

Verdieping: grens tussen integer en niet-integer gedrag

De omgang met het grijze gebied is lastig, maar de inschatting van de meeste geïnterviewden is echter wel dat politieke ambtsdragers weten waar de grens tussen integer en niet-integer handelen ligt, met name als het gaat om de onderdelen uit de gedragscode. Daarmee wordt in verband gebracht dat organisaties ook te streng in de leer kunnen zijn, het zogenaamde integritisme.[61] Dit is een trend die meerdere organisaties benoemen en die voorkomt uit de toenemende kritische opstelling van de maatschappij tegenover volksvertegenwoordigers. Op hun beurt onthouden zij zich vaker van stemming, uit angst voor mogelijke negatieve gevolgen. Bij kleinere gemeenten of bij deeltijdbanen, zo wordt in de interviews opgemerkt, is er al snel sprake van enige mate van belangenverstrengeling. Anderzijds zijn er organisaties die juist het preventieve handelen van (dagelijks) bestuurders roemen en van mening zijn dat het goed is om alle schijn van belangenverstrengeling zoveel mogelijk te vermijden.

Rolverdeling ten aanzien van integriteit

Bijna alle bevraagde organisaties geven aan dat er een aanspreekpunt is waar politieke ambtsdragers terecht kunnen met vragen over integriteit (tabel 7.15). Bij bijna alle bevraagde provincies vindt er jaarlijks verantwoording plaats over het integriteitsbeleid via de jaarstukken. Bij de gemeenten is dit beeld wisselend.

De voorzitter van het dagelijks bestuur (burgemeester, dijkgraaf of commissaris van de Koning) heeft een centrale rol in het integriteitsbeleid. Dit blijkt zowel uit de enquête (zie tabel 7.5), als uit de interviews. De voorzitter heeft een belangrijke agenderende en signalerende rol richting medebestuursleden en volksvertegenwoordigers. Daarnaast is de voorzitter aanspreekpunt bij vragen of dilemma's en speelt hij of zij een belangrijke rol in de afhandeling van vermoedens van integriteitsschendingen.

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

[61] *Huberts, L.W.J.C. (2005) Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past.... (p17) Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam.*

Tabel 7.15 – Aanspreekpunt en verantwoording

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen	
Aanspreekpunt voor vragen over integriteit?	College (n=57)	Raad (n=90)	GS (n=5)	PS (n=4)	DB (n=5)	AB (n=5)
Ja	53	84	5	3	5	5
Nee	2	6	0	1	0	0
Weet niet	2	0	0	0	0	0
Jaarlijkse verantwoording integriteitsbeleid via jaarstukken?	Bestuurders (n=57)		Bestuurders (n=5)		Bestuurders (n=5)	
Ja	32		5		2	
Nee	14		0		3	
Weet niet	11		0		0	

Vormen van aandacht voor integriteit bij medewerkers

De aandacht voor het onderwerp integriteit voor overheidsmedewerkers concentreert zich met name op de introductiecursussen. De meeste organisaties geven aan dat die aandacht er altijd is, hoewel er ook enkele zijn die het onderwerp (nog) niet aan bod laten komen. Het bespreken van integriteit als thema bij werkoverleggen, functionerings-, beoordelings- of exitgesprekken gebeurt vaker 'soms' dan 'altijd' (tabel 7.16).

Tabel 7.16 – In hoeverre is er binnen uw organisatie aandacht voor het onderwerp integriteit in…

Basis: gemeenten (82), provincies (6), waterschappen (7), Rijk (21)

Introductiecursus?

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	71	6	1	4
Provincies	5	0	1	0
Waterschappen	7	0	0	0
Rijk	15	1	3	2

Management-, afdelings- of werkoverleg?

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	21	56	0	5
Provincies	0	6	0	0
Waterschappen	0	6	0	1
Rijk	1	16	2	2

Functionerings- en/of beoordelingsgesprekken?

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	36	34	2	10
Provincies	0	4	0	2
Waterschappen	1	5	0	1
Rijk	8	12	0	1

Exitgesprekken?

	Altijd	Soms	Nooit	Weet niet
Gemeenten	15	30	7	30
Provincies	0	1	1	4
Waterschappen	0	2	0	5
Rijk	1	12	1	7

De wet en gedragscode gaan volgens de geïnterviewde organisaties vooral over zaken die helder en eenduidig zijn. In de praktijk doen zich echter ook veel gevallen voor waarin op voorhand niet duidelijk is wat de juiste manier van handelen is. Een succesfactor binnen het integriteitsbeleid is het bespreekbaar maken van dilemma's in het grijze gebied aan de hand van casuïstiek. Dit kan in de vorm van trainingen, workshops of een-op-een-gesprekken plaatsvinden. Het merendeel van de organisaties in het openbaar bestuur biedt voor medewerkers trainingen of workshops aan op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording (zie tabel 7.17). Vijf van de zes bevraagde provincies geven aan dat er in 2022 nog een training is geweest voor

medewerkers. Ook binnen de meeste gemeenten en bij het Rijk was er in 2022 of 2021 een training voor medewerkers. Echter geeft een klein deel van de bevraagde gemeenten ook aan dat er geen trainingen waren of dat ze het niet weten. Binnen de waterschappen verschilt de frequentie van de trainingen.

Tabel 7.17 – Wanneer zijn voor het laatst trainingen, workshops of voorlichting georganiseerd voor medewerkers op het gebied van integriteit, integriteitsrisico's en morele bewustwording?

	Gemeenten (n=82)	Provincies (n=6)	Waterschappen (n=7)	Rijk (n=21)
2022	28	5	1	6
2021	17	0	1	3
2020	9	0	0	4
2019	1	1	1	1
2018 of eerder	10	0	0	2
Er zijn geen trainingen georganiseerd	6	0	1	3
Ik weet niet of er trainingen zijn geweest	5	0	0	1
Ik weet niet wanneer er trainingen zijn geweest	6	0	3	1

Audits en rapportage

Een audit of risicoanalyse is een andere manier waarop het integriteitsbeleid kan worden geborgd. Dit is een onderzoek naar kwetsbare processen, handelingen en functies binnen de organisatie. De meeste organisaties die ondervraagd zijn, hebben de afgelopen vier jaar een onderzoek naar de werkcultuur uitgevoerd. Daarnaast blijkt uit tabel 7.18 dat alle ondervraagde provincies een audit/risicoanalyse hadden, waarvan de meeste provincies hem de afgelopen twee jaar uitvoerden. De audits zijn binnen de bevraagde waterschappen relatief onbekend. De meeste weten niet of er een audit heeft plaats gevonden. De gemeenten en het Rijk zijn verdeeld over de audits. Een deel heeft er een in 2021 of 2022 uitgevoerd, terwijl een deel niet weet of dit is gebeurd (tabel 7.18).

Tabel 7.18 – Onderzoek werkcultuur en audits integriteitsbeleid

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

	Gemeenten (n=82)		Provincies (n=6)		Waterschappen (n=7)		Rijk (n=20)	
	Werkcultuur	Audit / risico-analyse	Werkcultuur	Audit / risico-analyse	Werkcultuur	Audit / risico-analyse	Werkcultuur	Audit / risico-analyse
2022	5	5	2	2	0	0	4	5
2021	21	30	2	3	6	1	8	3
2020	18	4	0	0	0	0	1	2
2019	12	3	1	0	0	0	0	0
2018 of eerder	11	8	1	1	0	0	3	0
Nooit	7	5	0	0	0	0	2	2
Weet niet	8	27	0	0	1	6	2	8

Bij bijna alle bevraagde provincies vindt er jaarlijks verantwoording plaats over het integriteitsbeleid via de jaarstukken. Bij de deelnemende gemeenten en waterschappen is dit beeld wisselend, of het is niet bekend (tabel 7.19).

Tabel 7.19 – Verantwoording integriteitsbeleid via jaarstukken

Jaarlijkse verantwoording integriteitsbeleid via jaarstukken?	Gemeenten (n=81)	Provincies (n=6)	Waterschappen (n=7)
Ja	44	5	2
Nee	25	1	3
Weet niet	12	0	2

Verdieping uit de interviews: aandacht voor integriteit bij medewerkers en ambtsdragers

Structurele aandacht voor thema integriteit noodzakelijk

De mate waarin er voor medewerkers en politieke ambtsdragers) aandacht is voor integriteit lijkt over het geheel genomen toegenomen. Voor organisaties is het belangrijk om integriteit blijvend onder de aandacht houden, zo werd in de interviews bevestigd. Eenmalige aandacht bij beëdiging of inwerken is niet voldoende. De mate waarin organisaties erin slagen om integriteit structureel op de agenda te houden, wisselt. Sommige organisaties weten het thema structureel onder de aandacht te brengen, andere organisaties lukt dit minder. De coronapandemie heeft er in een aantal gevallen voor gezorgd dat trainingen in fysieke vorm niet doorgingen. Verder viel in de gesprekken op dat sommige organisaties nog wat zoekend zijn in hoe zij het thema integriteit structureel kunnen inbedden. De organisatorische inbedding hangt vooral samen met personele capaciteit en prioriteitstelling. Het aanwijzen van specifieke functionarissen integriteit is een manier om hier invulling aan te geven.

Het gesprek over integriteit aangaan

De wet en gedragscode gaan volgens de geïnterviewde organisaties vooral over zaken die helder en eenduidig zijn. In de praktijk doen zich echter ook veel gevallen voor waarin op voorhand niet duidelijk is wat de juiste manier van handelen is. Dit is het zogenaamde ‘grijze gebied’. Een succesfactor binnen het integriteitsbeleid is het bespreekbaar maken van dilemma’s in het grijze gebied aan de hand van casuïstiek. Dit kan in de vorm van trainingen, workshops of een-op-een-gesprekken plaatsvinden. Andere instrumenten hiervoor zijn onder meer integriteitscommissies en terugkerende evenementen, zoals een week of maand van de integriteit. Ook zijn organisaties zelf creatief in het bedenken van nieuwe manieren om integriteit bespreekbaar te maken, met behulp van gesprekskaarten en filmpjes. Meerdere organisaties zien hierin een faciliterende rol voor de Rijksoverheid: een ‘verzamelplaats’ voor kennis. Dit werd zowel benoemd door een organisatie die al verder was met het ontwikkelen en implementeren van integriteitsbeleid, als door een gemeente waarin er zeer recent een integriteitscoördinator was aangesteld.

7.5 Melding, registratie en opvolging van incidenten

Melding van incidenten

De voorzitter van het dagelijks bestuur komt volgens de modelgedragscode met een voorstel aan de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten en het algemeen bestuur, om 'aanspreekpunten of contactpersonen integriteit' aan te wijzen en processtappen vast te stellen bij vermoedens van een misstand waarbij een politieke ambtsdrager is betrokken. Deze afspraken maken deel uit van de gedragscode. Overheidsorganisaties gaan hier in de praktijk verschillend mee om. De meeste organisaties stellen dat er procedureafspraken zijn gemaakt hoe er wordt gehandeld bij vermoedens van niet-integer gedrag (zie tabel 7.20).

Tabel 7.20 –Procedureafspraken

	Gemeenten		Provincies		Waterschappen		Rijk
Procedureafspraken bij vermoedens van (ernstige) integriteitsinbreuken?	College (n=57)	Raad (n=90)	GS (n=5)	PS (n=4)	DB (n=5)	AB (n=5)	
Ja	43	69	1	1	5	5	-
Nee	7	17	4	2	0	0	-
Weet niet	7	4	0	1	0	0	-

Een procedure als een medewerker een vermoeden van een misstand meldt?	MW (n=82)	MW (n=6)	MW (n=7)	MW (n=22)
Ja	75	6	7	21
Nee	4	0	0	1
Weet niet	3	0	0	0

Er zijn ook organisaties die aangeven dat het in informele zin bekend is bij wie men terecht kan bij een vermoeden van een misstand. Voor politieke ambtsdragers is dit meestal de burgemeester of de griffier het aanspreekpunt, voor medewerkers is dit in toenemende mate de aangestelde integriteitscoördinator. Als voorbeeld wordt er bij een provincie gezegd dat er veel vragenstellers zijn geweest en dat het gevoel er is dat mensen de coördinator weten te vinden om te sparren over het grijze gebied.

De bereidheid om te melden is lastig in te schatten voor de vertegenwoordigers van de organisaties. Het gevoel is wel dat een deel niet wordt gemeld, ondanks aanmoedigingen om dit altijd te doen. Hoe groot dit deel is niet bekend. Er zijn voorbeelden waarbij extra aandacht, bijvoorbeeld door een rondje langs collega's of door een training, meer meldingen naar boven brengt. Organisaties brengen het aantal meldingen dus deels in verband met de aandacht die ze aan het thema geven, naast de mate waarin integriteit bespreekbaar is in de organisatie. In die zin hoeft een stijging van het aantal meldingen niet altijd een slecht teken te zijn. *"Als er iets wordt gemeld, kunnen er wat mee."*

Een toenemend aantal organisaties maakt gebruik van een protocol voor het onderzoeken van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Zo'n protocol wordt gezien als een vorm van professionalisering. Het geeft houvast en duidelijkheid richting alle betrokkenen. Sommige organisaties zijn bezig om het protocol aan te passen.

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

Registratie meldingen

Afgezien van de meldingsroute zijn er ook grote verschillen te zien in de registratie van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen. Onder de bevraagde organisaties, geven de meesten aan altijd tot vaak meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen te registreren. Een deel van de gemeenten en waterschappen geven echter aan dat het onbekend is of de meldingen geregistreerd worden (tabel 7.21). Gevraagd naar redenen om meldingen niet te registreren (in de interviews), zeggen organisaties het doel van registreren niet in te zien, vaak omdat er weinig tot geen meldingen zijn. Als er een melding is binnen deze organisaties, dan is deze altijd bekend bij de personen die daarvan op de hoogte zouden moeten zijn.

Tabel 7.21 – Registratie (volgens organisaties) van meldingen van (vermoedelijke) integriteitsschendingen

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

	Gemeenten			Provincies			Waterschappen			Rijk
Registratie	MW (n=81)	College (n=57)	Raad (n=90)	MW (n=6)	GS (n=5)	PS (n=4)	MW (n=7)	DB (n=5)	AB (n=5)	MW (n=19)
Altijd	49	30	42	3	2	2	2	3	3	13
Vaak	8	8	7	1	1	0	2	0	0	2
Soms	6	3	6	2	1	0	0	0	0	1
Nooit	3	4	13	0	0	0	0	0	0	1
Onbekend	15	12	22	0	1	2	3	2	2	2

Politiek gemotiveerde aangiftes

In 2021 is in elf van de geënquêteerde gemeenten aangifte gedaan tegen het gemeentebestuur of ambtelijk apparaat. Bij provincies ging het om één aangifte, bij de waterschappen is er vorig jaar geen aangifte gedaan tegen het bestuur of ambtenaren. Eén gemeente had met twee aangiftes te maken, de rest met één aangifte. In de helft van de gevallen was er volgens de organisatie ‘regelmatig’ of ‘vaak’ sprake van een mogelijk politiek gemotiveerde aangifte, bedoeld om het gemeentebestuur of ambtelijk apparaat te beschadigen, te vertragen of te intimideren (tabel 7.22).

Tabel 7.22 – Politieke gemotiveerde aangiftes

In hoeverre zijn deze aangiften mogelijk politiek gemotiveerd en/of bedoeld om het bestuur of ambtelijk apparaat te beschadigen, te vertragen of te intimideren? Basis: organisaties waartegen aangifte is gedaan (n=12)

	Aantal
Zelden of nooit	3
Een enkele keer	2
Regelmatig	1
Vaak	2
Weet niet	4
Totaal	**12**

7.6 Aandachtspunten, risico's en veranderingen

Aandachtspunten

Er is uit de interviews een aantal knelpunten in de uitvoering van het integriteitsbeleid naar voren gekomen. Ten eerste is het voor het creëren van bewustwording niet toereikend om integriteit alleen op een theoretische manier te behandelen. Integriteit is niet (alleen) te leren uit de boeken; organisaties benadrukken dat een dilemmatraining waarin wordt ingegaan op specifieke dilemma's voor politieke ambtsdragers een beter middel is om bewustwording van integriteit te creëren. Toch vindt een aantal organisaties dat misbruik van het begrip integriteit (het zogenaamde 'integritisme')[62] op de loer ligt, waardoor het voor politieke ambtsdragers minder duidelijk is wat er wel en niet onder wordt verstaan. Zij vinden het om die reden belangrijk om het begrip 'integriteit' in een dilemmatraining te verkennen en af te bakenen.

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

Organisaties voelen daarnaast het belang van steun van de ambtelijke top of het hoger management bij het uitvoeren van het integriteitsbeleid. Zo zegt een integriteitscoördinator dat het uitvoeren van haar werk veel makkelijker is omdat de secretaris urgentie uitspreekt over het onderwerp. Een andere coördinator moet zich veel meer verantwoorden, en voelt daardoor minder ruimte om invulling te geven aan haar rol.

Risico's

In algemene zin zijn processen waarbij de belangen van burgers of bedrijven geraakt kunnen worden door beslissingen van de overheid potentieel kwetsbaar. De drie meest genoemde kwetsbare processen met het oog op integriteitsrisico's zijn in gemeenten het verlenen of intrekken van vergunningen, inkoop en aanbestedingen en de beveiliging van vertrouwelijke en/of privacygevoelige informatie (tabel 7.23). Bij waterschappen en provincies zijn dit eveneens kwetsbare processen, maar daar spelen ook nog andere risico's sterker dan bij gemeenten. Bij provincies wordt de verlening of intrekking van subsidies relatief vaak als kwetsbaar proces geïdentificeerd. Bij waterschappen gaat het om contacten met bedrijven in de omgeving en het handhaven van regels en/of voorschriften. Met name wanneer de banden met bedrijven in de omgeving het karakter hebben van een 'ons kent ons-cultuur', dan brengt dit – zo stelde een geïnterviewde - een verhoogd risico op belangenverstrengeling met zich mee.

[62] *Huberts, L.W.J.C. (2005) Integriteit en Integritisme in Bestuur en Samenleving. Wie de schoen past.... (p17) Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam.*

Tabel 7.23 – Kwetsbare processen met het oog op integriteitsrisico's

Welke drie processen in uw organisatie zijn het meest kwetsbaar voor aantasting van de integriteit door misbruik, belangenverstrengeling en/of oneigenlijke beïnvloeding?[63] Basis: alleen secretarissen(-directeur)

Proces	Gemeenten (n=110)	Provincies (n=7)	Waterschappen (n=11)
Verlenen of intrekken van vergunningen	32	4	4
Inkoop en aanbestedingen	31	4	6
Beveiliging van vertrouwelijke en/of privacygevoelige informatie	30	2	3
Handhaven van regels/en of voorschriften (bv. bestemmingsplannen, bouwvergunningen)	28	0	4
Verlenen of intrekken van subsidies	22	6	2
Contacten met bedrijven in de omgeving	19	0	4
Handhaven van veiligheid en openbare orde (bv. sluiting coffeeshops, drugspanden of hennepkwekerijen)*	12	-	-
Bepalen van regels en voorschriften (bv. vaststellen bestemmingsplannen)	11	1	0
Werken met klanten/cliënten sociaal domein*	10	-	-
Uitvoeren van een Bibob-procedure	4	0	0
Verstrekken identificatiemiddelen*	3	-	-
Wijzigingen doorvoeren in de BRP*	2	-	-
Bepalen van veranderingen in de infrastructuur	1	0	1
(Plannen voor) het openen van maatschappelijke voorzieningen met mogelijke overlast	1	0	0
Anders	9	0	1
Weet ik niet	21	1	2
Geen van deze	6	0	0

* Alleen gemeenten.

Veranderingen

Voor het ministerie van BZK is in de ogen van geïnterviewden vooral een faciliterende rol weggelegd. Een paar gemeenten, waterschappen en provincies geven aan dat zij behoefte hebben aan meer handvatten voor de omgang met het 'grijze gebied'. Zij benoemen met name het (structureel) samenbrengen van organisaties voor het delen van praktijkervaringen en kennis, bijvoorbeeld middels een kennisbank waar producten in de breedste zin gedeeld kunnen worden. Een gemeente zegt bijvoorbeeld graag hun dilemmakaarten beschikbaar te willen stellen aan andere gemeenten, die nog minder ver zijn met het ontwikkelen van integriteitsbeleid (voor medewerkers). Een andere gemeente heeft juist behoefte aan een plek om naar dit soort 'producten' te zoeken.

Daar nauw aan verbonden zien decentrale overheden een rol voor het ministerie van BZK in het stimuleren van organisaties om kennis en ervaringen op het gebied van integriteit uit te

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

wisselen. Uit de interviews komt naar voren dat organisaties dit zeer beperkt en vooral informeel doen.

De behoefte aan een richtsnoer speelt ook in relatie tot de opvolging van incidenten. Nu is er veel vrijheid om te kiezen wanneer er aangifte wordt gedaan. Sommige organisaties hebben behoefte aan duidelijkere criteria voor het doen van aangifte. Zeker wanneer het afbreukrisico voor de betrokken politicus groot is, is een zorgvuldige omgang met vermoedens van integriteitsschendingen van groot belang. Een afwegingskader kan daarbij helpen.

Deel 3: Conclusies en slotbeschouwing

8 Conclusies en slotbeschouwing

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

8.1 Veiligheid

Forse toename van agressie richting politieke ambtsdragers

Sinds 2014 is sprake van een gestage toename van het aantal politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur dat te maken heeft met een vorm van agressie of geweld door mensen van buiten organisatie. Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken had met agressie of geweld, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 49 procent in 2022. Zowel het aantal ernstige als minder ernstige incidenten, zoals ervaren door betrokkenen, is in de afgelopen twee jaar verder toegenomen. De toename van agressie doet zich voor bij alle bestuurslagen en politieke functies. Verbale agressie komt het meest voor. De agressie vindt in toenemende mate haar weg via sociale media en andere online platforms. De agressie is voornamelijk het gevolg van ongenoegen, oplopende emoties of frustratie. Niettemin is in bijna een kwart van de gevallen volgens politieke ambtsdragers sprake van bewust gebruik van agressie om een bepaald doel te bereiken.

Reflectie

De verdere toename van agressie, intimidatie en geweld jegens politieke ambtsdragers is een zorgelijke ontwikkeling. Inmiddels heeft bijna de helft van de politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur te maken met een vorm van agressie of geweld. De toename van agressie via sociale media laat zien dat de drempel om ongenoegen of frustratie te uiten richting politici lager is geworden. In eerdere edities van de Monitor constateerden we al dat maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de vluchtelingencrisis en de boerenprotesten, een voedingsbodem waren voor agressie en intimidatie. De impact van de coronapandemie heeft vermoedelijk bijgedragen aan een verdere toename van agressie. Tegelijk moeten we constateren dat er al sinds 2014 sprake is van een gestage toename van agressie en geweld richting politieke ambtsdragers. Het gaat met andere woorden om een structurele toename die niet volledig kan worden toegeschreven aan maatschappelijke ontwikkelingen. Een positieve trend is dat politieke ambtsdragers die worden geconfronteerd met agressie vaker contact zoeken met anderen om het incident te bespreken. Het percentage ambtsdragers dat incidenten niet meldt of bespreekt omdat het 'bij de functie hoort' is in de loop der jaren afgenomen. Dit is een aanwijzing dat politieke ambtsdragers zich meer bewust zijn dat agressie ongewenst is en geen onderdeel hoort te zijn van hun werk.

Een op drie medewerkers in het openbaar bestuur heeft te maken met agressie

Een derde van de overheidsmedewerkers die wel eens contact hebben met burgers, heeft in de afgelopen twaalf maanden te maken gehad met een vorm van agressie, bedreiging of intimidatie. Verbale agressie komt het meest voor (30%), gevolgd door bedreiging/intimidatie (13%) en fysieke agressie (2%). Medewerkers van gemeenten werden het vaakst geconfronteerd met agressie en geweld. Vrouwen hebben vaker te maken met verbale agressie dan hun mannelijke collega's, terwijl mannen vaker worden geconfronteerd met fysieke agressie. Net als bij politieke

ambtsdragers zien we ook bij medewerkers dat de agressie in toenemende mate online plaatsvindt (via e-mail en sociale media), hoewel de meerderheid van de incidenten nog telefonisch of face to face plaatsvindt. Bijna acht op de tien medewerkers die werden geconfronteerd met agressie of geweld hebben het incident met iemand besproken, in de meeste gevallen met een collega of direct leidinggevende. In 2016 ging het om bijna zes op de tien medewerkers, wat betekent dat een toenemend aantal ambtenaren ervoor kiest om een incident te bespreken.

Reflectie
Agressie en geweld richting overheidsmedewerkers vindt net als bij politieke ambtsdragers in toenemende mate online plaats. Tegelijkertijd zien dat we dat organisaties beleidsmatig nog weinig aandacht hebben voor de omgang met agressie via sociale media. Hierin ligt nog wel een ontwikkelpunt voor de komende jaren. Een aantal organisaties heeft al stappen gezet om de omgang met sociale media op te nemen in het beleid, bijvoorbeeld door te laten zien hoe makkelijk medewerkers via internet te vinden zijn voor derden of door concrete voorbeelden van online agressie te bespreken. Het is daarbij belangrijk om aandacht te hebben voor de persoonlijke tolerantiegrens van medewerkers. Niet iedereen heeft hetzelfde beeld van wat wel en niet acceptabel is. Er zijn niettemin enkele gemeenschappelijke opvattingen over wanneer de grens wordt overschreden. Dit is het geval als burgers overgaan tot fysieke agressie of vandalisme, als zij zich bij herhaling agressief en/of bedreigend uiten of zich richten tot de naaste omgeving van de betrokkene, of als medewerkers/politieke ambtsdragers in sterke mate worden aangetast in hun gevoel van veiligheid.

8.2 Integriteit

Vermoedens van niet-integer gedrag van collega-ambtsdragers

Aan politieke ambtsdragers is gevraagd of ze in het afgelopen jaar niet-integere gedragingen bij collega-ambtsdragers hebben gezien of vermoed. In totaal zijn negen vormen van niet-integer gedrag voorgelegd. De meest waargenomen vorm van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers (menen te) zien, betreft, net als in 2020, verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's, gevolgd door het meestemmen over zaken met persoonlijk belang en het niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie.

Er is een lichte toename te zien bij een aantal vormen van niet-integer gedrag, zoals verstrengeling met belangen van familie, vrienden en collega's, het meestemmen over zaken met persoonlijk belang, optreden als adviseur in een geschil tussen burgers en het bestuur, oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren en het niet melden van alle (neven)functies. Er is geen ontwikkeling te zien in het aantal politieke ambtsdragers dat vermoedt dat collega's misbruik maken van gevoelige informatie, ingaan op uitnodigingen voor reizen en diners of geschenken aannemen in strijd met de regels.

Reflectie
Hoewel er een lichte toename is bij een aantal (vermoedelijke) vormen van niet-integer gedrag passen hierbij wel enkele kanttekeningen. In de eerste plaats kan één gedraging door meerdere personen worden waargenomen. Dit betekent dat goed zichtbare gedragingen hoger scoren dan zaken die minder goed waarneembaar zijn voor derden. De uitkomsten zeggen dus (ook) iets over de zichtbaarheid van de gedraging. In de tweede plaats gaat het om vermoedens van niet-integer

gedrag, waarbij het niet zeker is of het vermoeden van de respondent gegrond is. In de derde plaats kan het bewustzijn van wat integer en niet-integer gedrag is door de tijd heen zijn veranderd, waardoor een gedraging sneller als niet-integer wordt gezien. Dit is op zichzelf een positief te duiden ontwikkeling. Gelet op deze kanttekeningen kunnen we op basis van de cijfers over de perceptie van niet-integer gedrag geen harde conclusies trekken over de mate waarin politieke ambtsdragers al dan niet integer handelen, noch over de eventuele ontwikkeling hierin. De bevindingen benadrukken niettemin het belang van structurele aandacht voor integriteit.

Meer aandacht voor integriteit, maar structurele inbedding is soms een uitdaging

De mate waarin er voor medewerkers (en politieke ambtsdragers) aandacht is voor integriteit lijkt over het geheel genomen toegenomen. Bijna alle organisaties nemen de eed of belofte af bij nieuwe medewerkers. Ook een regeling voor het melden van nevenwerkzaamheden is in vrijwel alle organisaties aanwezig. Wel zijn enkele onderdelen, zoals een regeling voor het tegengaan van draaideurconstructies, nog minder vaak in het beleid verankerd. De mate waarin organisaties erin slagen om integriteit structureel op de agenda te houden, wisselt. Sommige organisaties weten het thema structureel onder de aandacht te brengen, andere organisaties lukt dit minder. De coronapandemie heeft er in een aantal gevallen voor gezorgd dat trainingen in fysieke vorm niet doorgingen. Verder viel op dat sommige organisaties nog wat zoekend zijn in hoe zij het thema integriteit structureel kunnen inbedden. De organisatorische inbedding hangt vooral samen met personele capaciteit en prioriteitstelling.

Reflectie

Voor organisaties is het belangrijk om structureel aandacht te geven aan integriteit. Eenmalige aandacht bij beëdiging of inwerken is niet voldoende. Dit wordt door betrokken beleidsfunctionarissen ook onderkend. Er zijn verschillende manieren waarop er meer structurele aandacht kan komen voor het thema ‘integriteit’. Sommige organisaties hebben een vaste cyclus van integriteitstrainingen, waarin naast nieuwe medewerkers ook collega’s die langer in dienst zijn aanschuiven. Dit wordt soms gekoppeld aan initiatieven als de “Week van de integriteit”. Een succesfactor is om medewerkers zelf casuïstiek te laten inbrengen. Dit zorgt voor herkenbare dilemma’s waarover het gesprek kan worden gevoerd. Een andere manier waarop integriteit als thema structureel kan worden geborgd in de organisatie is het aanwijzen van een integriteitscoördinator. Deze functionaris kan adviseren over integriteitsvraagstukken en zorgdragen voor voldoende aanbod van trainingen. Voor kleinere organisaties, zoals gemeenten, die moeite hebben om een specifieke functionaris hiervoor aan te stellen, is het een optie om samen met andere organisaties een functionaris te benoemen.

8.3 Slotbeschouwing

In 2020, bij de publicatie van de vorige Monitor Integriteit en Veiligheid, constateerden we reeds een verwantschap tussen de thema’s integriteit en veiligheid. Zowel (de dreiging van) agressie of geweld als niet-integer gedrag kan van invloed zijn op de wijze waarop besluiten worden genomen. Beide vormen van ongewenst gedrag vormen een potentiële bedreiging voor een goed functionerend openbaar bestuur en lenen zich dan ook om in samenhang aangepakt te worden. De overheid heeft een voorbeeldfunctie waar het gaat om integer handelen en passende omgangsvormen. De toename van agressie en geweld richting politieke ambtsdragers, die in de afgelopen twee jaar is versneld, maakt dit vraagstuk nog urgenter. In deze periode kwam ook het handelen van de overheid onder een vergrootglas te liggen door onder meer de toeslagenaffaire. Verder is door de MeToo-beweging (seksueel) grensoverschrijdend gedrag nadrukkelijker op de

maatschappelijke agenda gekomen. Mede door deze ontwikkelingen is er binnen overheidsorganisaties hernieuwde aandacht voor het tegengaan van ongewenst gedrag en het bevorderen van moreel besef en integer handelen.
Een positieve ontwikkeling in dit verband is dat de acceptatie van grensoverschrijdend gedrag lijkt te zijn afgenomen. Dit geldt zowel voor agressief gedrag door burgers als niet-integer gedrag door medewerkers en politieke ambtsdragers. Eén van de tekenen hiervan is het afnemende aantal politieke ambtsdragers dat zegt dat agressief gedrag 'bij de functie hoort' en daarom niet besproken hoeft te worden. Een stijging van het aantal meldingen van ongewenst gedrag kan dan ook samenhangen met een toenemend bewustzijn van wat (on)acceptabel gedrag is ("het is niet oké"). Hoe dit mechanisme zich verhoudt tot andere mogelijke verklaringen, zoals een daadwerkelijke stijging van het aantal gevallen, de groei en de toegenomen bekendheid van het aantal meldpunten of de grotere zichtbaarheid van ongewenst gedrag (onder door sociale media), vereist echter nader onderzoek. In ieder geval is het belangrijk dat er structurele aandacht is én blijft voor de weerbaarheid van politieke ambtsdragers en medewerkers in het openbaar bestuur, waarbij de drempel om iets bespreekbaar te maken zo laag mogelijk wordt gehouden. Niet alleen door trainingen te geven aan nieuwe medewerkers en ambtsdragers, maar ook door hen die langer in dienst zijn hierin te betrekken. Het aanwijzen van een specifieke agressie- of integriteitscoördinator, bij wie medewerkers met vragen terechtkunnen, is één van de mogelijke oplossingsrichtingen, evenals trainingen en workshops waarin morele dilemma's en casuïstiek worden besproken.

Bijlage

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Doelgroepen

De Monitor Integriteit en Veiligheid 2022 richt zich op drie doelgroepen:

1 **Politieke ambtsdragers** in het decentraal bestuur
Dat zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers bij gemeente, provincies en waterschappen:
- Gemeenten: burgemeesters, wethouders, raadsleden;
- Provincies: commissarissen van de Koning, gedeputeerden, statenleden;
- Waterschappen: dijkgraaf, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur.

Politieke ambtsdragers op Rijksniveau (ministers, Tweede en Eerste Kamerleden) behoren niet tot de doelgroep van het onderzoek.

2 **Organisaties** in het openbaar bestuur
Specifiek gaat het om functionarissen die ambtelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid gericht op veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers en medewerkers. Bij gemeenten en provincies zijn de griffiers en secretarissen benaderd en bij de waterschappen zijn de secretarissen-directeur uitgenodigd. Bij drie waterschappen is ook de griffier benaderd. Bij de ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen is contact gezocht met de agressie-/integriteitscoördinator.

3 **Overheidsmedewerkers**
Het gaat hier om medewerkers die werkzaam zijn bij ministeries, uitvoeringsorganisaties, zelfstandige bestuursorganen, agentschappen, gemeenten, provincies en waterschappen.

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:
1 Een enquête onder politieke ambtsdragers, gericht op hun persoonlijke ervaring met agressie en geweld en het integriteitsbewustzijn en de mate van integer handelen;
2 Een enquête onder secretarissen, griffiers en andere ambtelijk verantwoordelijken over het beleid om agressie en geweld te voorkomen en tegen te gaan, en de integriteit binnen de organisatie te bevorderen;
3 Een enquête onder overheidsmedewerkers, eveneens gericht op hun persoonlijke ervaring met agressie en geweld en het integriteitsbewustzijn en de mate van integer handelen;
4 Interviews met 26 organisaties in het openbaar bestuur om de bevindingen uit de enquête te toetsen en praktijkervaringen op te halen.

Op elk deelonderzoek wordt hieronder ingegaan.

Deel 1 Enquête onder politieke ambtsdragers

Vragenlijst

De enquête onder politieke ambtsdragers is gebaseerd op de vragenlijst van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020. Het uitgangspunt was om de vragen op dezelfde manier aan de orde te stellen, waardoor een goede vergelijking met de voorgaande metingen zoveel mogelijk is

gewaarborgd. Op een aantal punten zijn in overleg met het ministerie wijzigingen doorgevoerd. Hierdoor sluit de monitor beter aan bij de actuele informatiebehoefte, maar is een deel van de uitkomsten niet meer volledig vergelijkbaar met eerdere edities. De belangrijkste wijzigingen in de vragenlijst voor politieke ambtsdragers zijn:

- Er is meer aandacht voor de verhouding tussen online en offline agressie en geweld.
- Daarnaast zijn casussen toegevoegd over agressie en geweld en integriteit, om meer zicht te krijgen op de handelwijze van politieke ambtsdragers in de praktijk.
- Het vragenblok over intern ongewenst gedrag is ingekort en de vragen over desinformatie zijn dit keer niet gesteld.
- Er is specifieker gevraagd naar de bekendheid met verschillende onderdelen van het integriteitsbeleid, zoals de regels voor het melden van nevenwerkzaamheden en het Beleidskader Verboden Handelingen.

Steekproef en veldwerk

Voor het benaderen van de doelgroepen is samengewerkt met het bureau 'Overheid in Nederland'. Het onderzoek is vooraf door het ministerie van BZK per brief aangekondigd bij elke organisatie.

De online vragenlijst voor de politieke ambtsdragers is per bestuurslaag op dezelfde wijze uitgezet. Op 9 februari 2022 ontvingen alle politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen een e-mail met het verzoek om deel te nemen aan de vragenlijst. Elke vragenlijst was gekoppeld aan een unieke inlogcode, zodat iedere respondent deze maximaal één keer kon invullen. Na ruim een week kregen degenen die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld een herinneringsmail. Na twee weken is een tweede herinneringsmail gestuurd en na vijf weken een derde herinneringsmail. Tevens is een deel van de politieke ambtsdragers van wie het telefoonnummer bekend was persoonlijk nagebeld. Als zij niet wilden meedoen, is gevraagd om hun medewerking aan een kort, telefonisch non-responsonderzoek. De enquête voor politieke ambtsdragers is afgesloten op 25 maart 2022.

Respons

In totaal zijn ruim tienduizend politieke ambtsdragers bij gemeenten benaderd en hebben er 2.674 deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 26 procent (zie tabel 1). Bij de provincies hebben 164 van de 642 deelnemers de vragenlijst ingevuld (26%). Bij de waterschappen ligt de respons op 195 deelnemers (32%). De totale respons bedraagt evenals in 2020 27 procent.

Tabel 1– Respons naar bestuurslaag en functiegroep

Absolute aantallen en percentages

Bestuurslaag	Benaderd	Deelgenomen	Respons 2022	Respons 2020
Provincie				
Commissaris van de Koning	12	5	42%	42%
Gedeputeerde	63	14	22%	30%
Statenlid	567	145	26%	28%
Subtotaal	642	164	26%	28%
Waterschap				
Dijkgraaf/Watergraaf	21	7	33%	40%
Lid DB	89	26	29%	41%
Lid AB	506	162	32%	33%

Bestuurslaag	Benaderd	Deelgenomen	Respons 2022	Respons 2020
Subtotaal	616	195	32%	35%
Gemeente				
Burgemeester	344	146	42%	45%
Wethouder	1.347	392	29%	28%
Raadslid	8.476	2.136	25%	25%
Subtotaal	10.167	2.674	26%	26%
Totaal	**11.425**	**3.033**	**27%**	**27%**

Elke invuller is meegenomen die tot en met vraag 5 (slachtofferschap van agressie en geweld in afgelopen twaalf maanden) is gekomen. Deze werkwijze is ook in 2020 gehanteerd. In totaal hebben 2.653 ambtsdragers de vragenlijst volledig ingevuld, dat is 88 procent van de totale respons. Bij elke tabel is aangegeven wat de percentagebasis en het aantal respondenten is.

Weging

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

Tabel 2– Respons belevingsvragenlijst naar bestuurslaag en functiegroep

Verdeling naar bestuurslaag/functiegroep in respons en populatie

	Verdeling populatie	Verdeling respons	Gemiddelde wegingsfactor
Burgemeester	3%	5%	**0,63**
Wethouder	12%	13%	**0,91**
Raadslid	74%	70%	**1,05**
Provincie	6%	5%	**1,04**
Waterschap	5%	6%	**0,84**
Totaal	**100%**	**100%**	

Analyse

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

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

Non-responsonderzoek

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

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

- Ja, één keer
- Ja, meerdere keren

- Nee, geen enkele keer

In totaal hebben 203 politieke ambtsdragers meegedaan aan het telefonische non-responsonderzoek.[64] Uit dit non-responsonderzoek blijkt dat 14 procent van hen een of meerdere keren met agressie en geweld te maken heeft gehad. Dit cijfer is lager dan in het hoofdonderzoek. In 2018 en 2020 zagen we eveneens dat het slachtofferpercentage in de non-responsgroep duidelijk lager was dan in de responsgroep.

Een verklaring kan zijn dat slachtoffers eerder geneigd zijn een enquête over dit onderwerp in te vullen, maar het is ook niet uit te sluiten dat de lagere uitkomst in het non-responsonderzoek het gevolg is van de andere bevragingsmethode (telefonisch in plaats van online). Aan de uitkomsten van het non-responsonderzoek zijn dan ook geen vergaande conclusies te verbinden. Wel is duidelijk dat er geen sterke selectiviteit is geweest in de zin dat onevenredig veel slachtoffers van agressie en geweld de vragenlijst van het hoofdonderzoek hebben ingevuld.

Omdat het non-responsonderzoek hetzelfde verschil laat zien als in 2018 en 2020 is er een grote mate van zekerheid omtrent de geconstateerde trends in slachtofferschap.

Deel 2 Enquête onder organisaties

Vragenlijst

De vragenlijst voor organisaties bestond uit de volgende onderdelen:

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

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

De vragenlijst was modulair opgebouwd. Bij elk vragenblok had de invuller de mogelijkheid om de betreffende vragen over te slaan. Ook was het mogelijk om tussentijds te stoppen met de

[64] *Politieke ambtsdragers die op de kernvraag 'weet niet' (n=2), 'geen antwoord' (n=16) of 'niet van toepassing' (n=5) antwoordden, zijn buiten de analyse gelaten.*

vragenlijst en op een later moment verder te gaan. Indien hetzelfde vragenblok door meerdere invullers was ingevuld (omdat zij gebruikmaakten van hun eigen link), zijn de antwoorden vergeleken en waar nodig ontdubbeld. Daarbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Functie invuller in relatie tot beleidsterrein;
- Ervaring van invuller (aantal jaar in functie);
- Aantal keer dat 'weet niet' of 'geen antwoord' is ingevuld;
- Invulduur;
- Plausibiliteit van antwoord.

Indien beide invullers van mening verschilden of een bepaald onderdeel van het beleid aanwezig was, is gekozen voor het antwoord 'ja'. Waar mogelijk zijn (open) antwoorden gecombineerd tot 'Anders, namelijk'. In totaal hadden 21 gemeenten en 2 provincies de vragenlijst (op onderdelen) dubbel ingevuld.

Steekproef en veldwerk

Het onderzoek onder decentrale overheden is begin maart gestart en liep door tot en met eind maart. De dataverzameling onder ministeries, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen liep van 15 maart tot en met 29 mei. In plaats van een non-responsonderzoek is ingezet op het telefonisch motiveren van deze doelgroep om de vragenlijst in te vullen.

De contactgegevens van griffiers en secretarissen zijn geleverd door Overheid in Nederland. Bij gemeenten en provincies zijn de griffiers en secretarissen benaderd en bij de waterschappen zijn de secretarissen-directeur uitgenodigd. Bij drie waterschappen is tevens de griffier benaderd. De ministeries, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen zijn benaderd via de contactgegevens van het Register van Overheidsorganisaties.[65] Als er geen e-mailadres beschikbaar was, is de organisatie benaderd via het contactformulier op de website. Als ondergrens voor de organisatieomvang is gekozen voor minimaal 50 fte.

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

Respons

De vragenlijst over het organisatiebeleid is – na het ontdubbelen – ingevuld door 133 gemeenten, 8 provincies en 10 waterschappen, een overall respons van 40 procent (tabel 3).[66] De respons van gemeenten is lager dan in eerdere jaren. De lagere respons onder gemeenten is voor een belangrijk deel het gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen, waardoor griffiers en secretarissen minder tijd hadden om de vragenlijst in te vullen. Bij provincies en waterschappen zijn er wat meer fluctuaties in de tijd vanwege de lagere aantallen. De respons onder ministeries, agentschappen en zbo's (in het rapport: Rijk) is 32 procent. Gelet op het beperkte aantal (deelnemende) provincies, waterschappen, ministeries, zbo's en agentschappen zijn uitspraken over deze bestuurslagen indicatief. Er is geen weging toegepast op de uitkomsten van de organisatievragenlijst.

---

[65] *Register van Overheidsorganisaties: https://organisaties.overheid.nl/*
[66] *Hierbij zijn alle enquêtes meegenomen waarbij blok A (algemene vragen) is beantwoord.*

Tabel 3 – Respons organisatievragenlijst naar bestuurslaag

Bestuurslaag	Benaderd	Deelgenomen	Respons 2022	Respons 2020
Gemeenten	345	133	39%	55%
Provincies	12	8	67%	92%
Waterschappen	21	10	48%	57%
Subtotaal	**378**	**151**	**40%**	**56%**
Ministeries	12	4	33%	-
Agentschappen	28	7	25%	-
Zbo's	50	18	36%	-
Subtotaal	**90**	**29**	**32%**	**-**
Totaal	**468**	**180**	**38%**	**-**

Deel 3 Enquête onder overheidsmedewerkers

Methode van onderzoek en respons

De vragenlijst voor de overheidsmedewerkers is in maart 2022 uitgezet onder de panelleden van het Flitspanel (ICTU). 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 1.434 medewerkers de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 41 procent. De respons per bestuurslaag staat in tabel 4. Doordat het totaal aantal medewerkers bij provincies en waterschappen kleiner is dan bij het Rijk en de gemeenten, is het netto aantal respondenten bij deze twee bestuursorganen ook kleiner. Hierdoor is het niet in alle gevallen mogelijk om afzonderlijk uitspraken te doen over de provincies en waterschappen.

Tabel 4 – Respons onder overheidsmedewerkers

Bestuurslaag	Aantal	Responspercentage	Percentage van het totaal aantal deelnemers
Rijk (inclusief zbo's)	777	44%	54%
Gemeenten	426	38%	30%
Provincies	113	36%	8%
Waterschappen	118	43%	8%
Totaal	**1.434**	**41%**	**100%**

De deelnemende medewerkers hebben uiteenlopende functies, gepresenteerd in tabel 5. Het is niet bekend hoe deze verhoudingen in de gehele populatie zijn.

Tabel 5 – Samenstelling respons naar functie

Functie	Aantal	Percentage
Beleid / advies / onderzoek	508	35%
Management / leidinggevend / coördinerende werkzaamheden	286	20%
Ondersteuning / personele taken / facilitair / secretarieel	156	11%
Toezicht houden / handhaving / controle	154	11%
Inspectie	43	3%
Dienstverlening aan (publieks-)balie / receptiewerkzaamheden	27	2%
Bestuurlijke taken	24	2%
Maatschappelijke / therapeutische hulpverlening	17	1%
Anders	219	15%
Totaal	**1.134**	**100%**

Weging

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de totale groep medewerkers, is een weging toegepast naar bestuurslaag en geslacht. Daarmee tellen de drie bestuurslagen (gemeenten, provincies en waterschappen) naar evenredigheid van het aantal en het geslacht van medewerkers mee in het totaal. Voor de populatiecijfers is gebruik gemaakt van het rapport Trends en Cijfers 2020, werken in de overheid- en onderwijssectoren (ministerie van BZK, 2020).

Verhoudingen medewerkers naar geslacht en bestuurslaag

Het blijkt dat mannelijke Rijksmedewerkers oververtegenwoordigd zijn in de respons. Hetzelfde geldt voor mannen bij de provincies en waterschappen. Hierdoor krijgen zij een weegfactor lager dan 1. Medewerkers (mannen en vrouwen) van gemeenten zijn juist iets ondervertegenwoordigd en krijgen om die reden een gewicht groter dan 1 (tabel 6).

Tabel 6 – Verhoudingen medewerkers naar geslacht en bestuurslaag in de respons en de populatie

Medewerkers	Verdeling populatie	Verdeling respons	Gemiddelde wegingsfactor
Rijk (mannen)	22%	34%	0,66
Rijk (vrouwen)	20%	20%	0,98
Gemeenten (mannen)	24%	18%	1,38
Gemeenten (vrouwen)	27%	12%	2,19
Provincie (mannen)	2%	5%	0,37
Provincie (vrouwen)	2%	2%	0,69
Waterschappen (mannen)	2%	7%	0,37
Waterschappen (vrouwen)	1%	2%	0,62
Totaal	**100%**	**100%**	

Deel 4 Verdiepende interviews

In aansluiting op het kwantitatieve onderzoek is een verdiepend onderzoek uitgevoerd onder 26 organisaties in het openbaar bestuur (zie tabel 7), met voldoende spreiding naar type organisatie, omvang en regio. Dit onderzoek bestond uit een analyse van beleidsdocumenten en een of meer interviews met de ambtelijke trekkers van het beleid ten aanzien van politieke ambtsdragers en medewerkers.

Tabel 7 – Respons verdiepingsonderzoek naar type organisatie

Aantal organisaties

Type organisatie	Afgerond
Gemeenten	13
Provincies	3
Waterschappen	3
Ministeries	1
Agentschappen	3
Zbo's	3
Totaal	**26**

Er is gesproken met 44 functionarissen, onder wie burgemeesters, (gemeente)secretarissen, griffiers, coördinatoren integriteit of weerbaarheid en HR-adviseurs (tabel 8).

Tabel 8 – Samenstelling respons verdiepingsonderzoek naar functiegroepen

Aantal geïnterviewde personen

Organisatie	Burg.	Secretaris / directeur	Griffier	Cor. A&G (weerb.)	Cor. integriteit	HR-/ arbo-adviseur	Overig	Totaal
Gemeente	2	2	3	4	7	2	1	**21**
Provincie			2		3	1	1	**7**
Waterschap			1	2		1	1	**5**
Agentschap				3	3			**6**
Ministerie						1		**1**
Zbo						3	1	**4**
Totaal	**2**	**2**	**6**	**9**	**13**	**8**	**4**	**44**

I&O Research Enschede

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

I&O Research Amsterdam

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