

Rapport – 5 minutenversie

Monitor Integriteit en Veiligheid 2020

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Juni 2020



www.ioresearch.nl
www.bureauintegriteit.nl

Het onderzoek

Doel

De Monitor Integriteit en Veiligheid geeft inzicht in de mate waarin politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen te maken krijgen met agressie en geweld en de wijze waarop hier beleidsmatig mee wordt omgegaan. Daarnaast geeft de monitor inzicht in het integriteitsbewustzijn van politieke ambtsdragers en het integriteitsbeleid van decentrale overheden.

Uitvoering

In de eerste maanden van 2020 is een nieuwe meting van deze monitor uitgevoerd. Het bestond uit de volgende onderdelen:

- Een enquête onder 3.060 decentrale politieke ambtsdragers.
- 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. Deze is ingevuld door 194 gemeenten, 11 provincies en 12 waterschappen.
- Interviews met 36 organisaties in het decentraal bestuur om de bevindingen uit de enquête te toetsen en praktijkervaringen op te halen.

Politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur

Gemeenten burgemeesters, wethouders, raadsleden

Provincies commissarissen van de Koning, gedeputeerden, statenleden

Waterschappen dijkgraven, leden dagelijks bestuur en leden algemeen bestuur



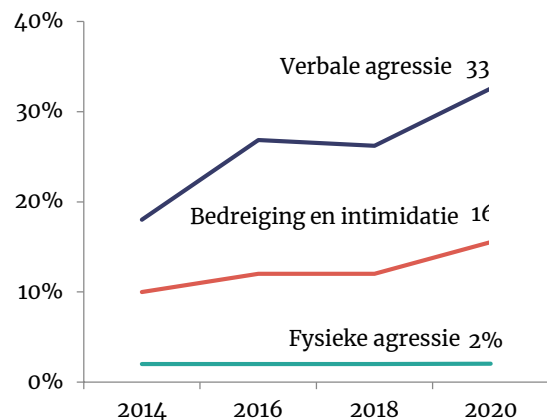
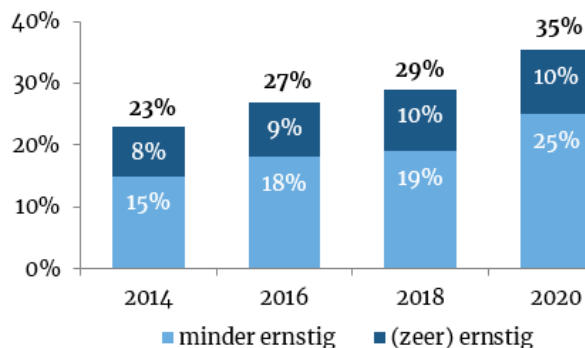


Monitor Integriteit en Veiligheid 2020

Deel 1 Veiligheid

Ervaringen van politieke ambtsdragers

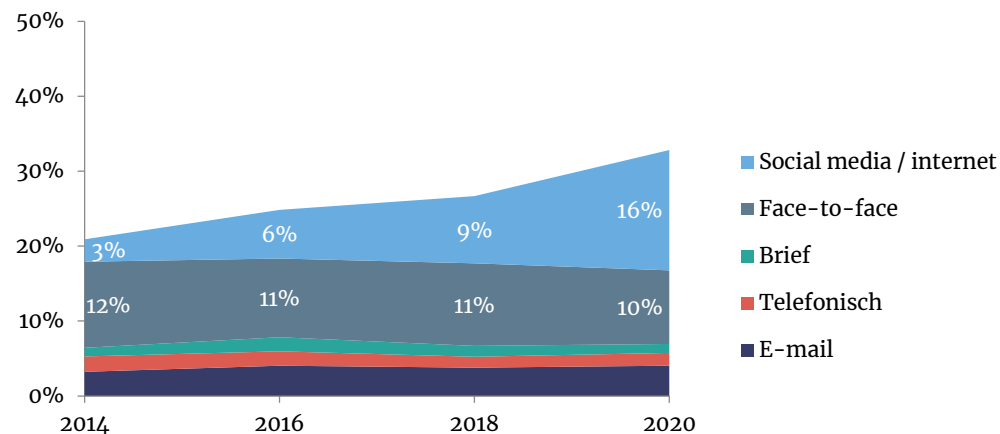
Ervaringen met agressie en geweld
Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.060)



De laatste jaren is sprake van een toename van het aantal politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur dat te maken krijgt met vormen van agressie en geweld door personen van buiten de eigen organisatie zoals burgers of ondernemers. De ervaren agressie loopt uiteen van verbale agressie, zoals schelden, kwetsen, kleinerende of discriminerende opmerkingen, tot bedreiging en intimidatie. In een klein deel van de gevallen gaat het om fysiek geweld. Het percentage dat met een of meerdere van deze vormen van grensoverschrijdend gedrag te maken had, is gestegen van 23 procent in 2014 naar 35 procent in 2020. De stijging is zichtbaar bij alle bestuurslagen; dus zowel bij gemeenten als provincies en waterschappen. Met name verbale agressie – veelal via sociale media – komt steeds meer voor. Er is een lichte stijging van het aantal bedreigingen en intimidaties.

Fysiek geweld en andere als ernstig ervaren incidenten blijven getalsmatig beperkt en stabiel, maar kunnen wel grote impact hebben op het persoonlijk leven van politieke ambtsdragers en de manier waarop ze hun ambt kunnen vervullen.

Uitingsvorm van agressie en geweld
Basis: alle politieke ambtsdragers (n=3.002)



Gevolgen

Persoonlijke gevolgen

Een op de tien politieke ambtsdragers heeft in het afgelopen jaar een naar eigen zeggen ernstig incident meegemaakt. Bij ongeveer een kwart ging het om een minder ernstig incident. Vier op de tien politieke ambtsdragers die een of meerdere incidenten hebben meegemaakt (15% van alle ambtsdragers) ondervinden hiervan nadelige effecten. Hierbij gaat het voornamelijk om effecten op het werkplezier, maar bijvoorbeeld ook om gezondheidsklachten.

Gevolgen voor besluitvorming

Zestien procent is door een incident voorzichtiger geworden in de omgang met burgers en ondernemers. Acht procent van alle politieke ambtsdragers zegt dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de eigen beslissingen beïnvloedt. Zes procent van de politieke ambtsdragers heeft wel eens overwogen om te stoppen met het uitoefenen van zijn of haar ambt vanwege de agressie die men ervaart.

Aangifte en registratie

Vooraf ernstige incidenten worden geregistreerd

Politieke ambtsdragers bespreken in de meeste gevallen hun ervaringen met agressie en geweld, meestal met iemand binnen de eigen organisatie. Doorgaans worden alleen ernstige incidenten, zoals fysiek geweld of gevallen van bedreiging, door de organisatie geregistreerd. In een kwart van de gevallen is er behoefte aan nazorg naar aanleiding van een incident. De nazorg is over het algemeen goed geregeld.

Dalend percentage aangiften, vooral van minder ernstige incidenten

Minder dan één op de tien gevallen leidt tot een aangifte. Dit betreft voornamelijk de meer ernstige gevallen van fysiek geweld en bedreiging. Afgezet tegen het totaal aantal incidenten wordt in de loop van de jaren steeds minder aangifte gedaan. De achtergrond hiervan is tweeledig. In de eerste plaats was er in de laatste jaren vooral een toename van minder ernstige gevallen, zoals verbale agressie via sociale media. Hiervan doen relatief weinig politieke ambtsdragers aangifte en daardoor daalt het totale aangiftepercentage. Daarnaast is er echter ook binnen de categorie minder ernstige incidenten sprake van een afnemende aangiftebereidheid.



Aanpak en beleid (1)

Aanpak agressie en geweld vooral incidentgestuurd

Gemeenten, provincies en waterschappen besteden op verschillende manieren aandacht aan de omgang met agressie en geweld. De meeste gemeenten hebben een agressieprotocol of huisregels opgesteld voor de omgang met agressie en geweld door burgers en andere personen van buiten de organisatie. Dit is echter slechts in een deel van de gevallen specifiek gericht op politieke ambtsdragers. Hierdoor is niet overal een duidelijke norm vastgelegd in een agressieprotocol of ander beleidsdocument, op basis waarvan politieke ambtsdragers weten waar de grenzen liggen en hoe ze dienen te handelen. De aanpak van agressie en geweld is in de praktijk meer gestuurd door incidenten dan dat het structureel op de agenda staat. Zo heeft een op de vijf organisaties in het decentraal bestuur in de afgelopen twee jaar training of voorlichting gegeven aan politieke ambtsdragers over het omgaan met agressie en geweld.

Incidentregistraties zijn onvolledig

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

Weinig zicht op toenemende stroom verbale agressie via sociale media

In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om het onderwerp blijvend onder de aandacht te houden. Bij de meeste organisaties gaat het slechts om een beperkt aantal ernstige incidenten dat gemeld en in de registratie terecht komt. Organisaties hebben vanuit hun eigen waarneming en registratie veelal goed zicht op de ernstige gevallen van agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers, maar een veel minder goed beeld van de aard, omvang en gevolgen van de toenemende stroom van verbale agressie via met name sociale media. De registratie biedt organisaties weinig houvast om het veiligheidsbeleid binnen de organisatie vorm te geven en te monitoren.



Aanpak en beleid (2)

Omgang met 'grijze gebied' verschilt in de praktijk

De organisaties spelen in beperkte mate in op de snelle toename van verbale agressie en intimidaties via sociale media. De huidige aanpak is vooral gericht op het voorkomen, registreren en opvolgen van (zwaardere) incidenten, bijvoorbeeld bedreiging of fysieke agressie. Veel uitingen van (verbale) agressie bevinden zich in een grijs gebied.

Organisaties in het decentraal bestuur zijn nog slechts in beperkte mate bezig met het weerbaar maken van politieke ambtsdragers tegen deze vormen van agressie.

Er zijn organisaties die een centrale acceptatienorm loslaten en de afweging van wat wel of niet acceptabel is overlaten aan individuele politieke ambtsdragers. Aan het loslaten van een centrale norm is het risico verbonden van normvervaging, wat agressie en geweld wellicht maakt tot iets dat 'er nu eenmaal bij hoort'.



...geheel behoort; -3. tot een geheel samenvoeg-
gen; (econ.) geïntegreerd bedrijf, waarin alle productie-
stadia zijn samengevoegd (verticale concentratie); geïn-
tegreerde schakeling, chips.
integriteit' (<Fr.), v., 1. ongeschonden toestand; -2.
(volkenrecht) onschendbaarheid van de soevereiniteit
van een staat m. betr. t. zijn gebied; -3. rechtschape-
integument' (<Lat.), o. (-en), omhulsel, bekleedsel, foe-
draal, b.v. van een kostbaar boek; (anat.) bedekkende en
beschermende laag.
in'tekenaar, m. (-s, ...naren), in'teken-
door inschrijving zich
boek- of pl...

Monitor Integriteit en Veiligheid 2020

Deel 2 Integriteit

Perceptie van integriteit en moreel bewustzijn

Gedrag en moreel bewustzijn nauwelijks veranderd in de afgelopen jaren

In vergelijking met 2016 zijn er nauwelijks verschillen in de mate waarin politieke ambtsdragers zich in de ogen van hun collega's niet integer gedragen. De meest waargenomen vorm van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers bij collega-ambtsdragers (menen te) zien, betreft belangenverstrengeling, het misbruik maken of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie en meestemmen over zaken met persoonlijk belang. Tussen de bestuurslagen zijn er enkele verschillen hierin.

Gedragscodes en regelingen zijn bekend

Meer dan negen op de tien politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur zijn naar eigen zeggen bekend met de regelingen, gedragscodes en maatregelen van hun eigen organisatie en passen deze ook toe in het werk. Twee derde is van mening dat hun collega-ambtsdragers bewust omgaan met integriteit en dit laten meewegen in hun handelen. Ongeveer één op de tien ambtsdragers plaatst hierbij vraagtekens. Door alle bestuurslagen heen hebben volksvertegenwoordigers een minder positief oordeel over hun collega-ambtsdragers in vergelijking met bestuurders.

Vermoedens van niet-naleven van regels door collega-ambtsdragers

	Gemeenten	Provincies	Water schappen
Verstrengeling met belangen familie / vrienden / collega's	36%	31%	22%
Misbruik maken / niet vertrouwelijk omgaan gevoelige informatie	35%	30%	13%
Meestemmen over zaken met persoonlijk belang	33%	30%	21%
Optreden als adviseur/gemachtigde in geschil burgers / bestuur	31%	19%	19%
Oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren	26%	21%	17%
Het niet melden van alle (neven)functies	20%	22%	13%
Niet correct gebruik (fractie)vergoedingen / (onkosten)declaraties	13%	32%	11%
Ingaan op uitnodigingen / reizen / congressen / evenementen / diners	9%	17%	7%
Aannemen geschenken / diensten in strijd met regels / gedragscode	5%	2%	2%



Integriteit in de praktijk

Omgang met 'grijze gebied'

In de praktijk doen zich veel gevallen voor waarin op voorhand niet duidelijk is wat de juiste manier van handelen is. Het bespreekbaar maken van dit 'grijze gebied' is een succesfactor binnen het integriteitsbeleid. Gedragscodes en protocollen alleen zijn niet genoeg voor een integere organisatie, zo wordt diverse keren in de interviews opgemerkt. Dilemmatrainingen over integriteit aan de hand van (voorbeeld)casuïstiek zijn een laagdrempelige manier om over integriteit te spreken en zorgen voor (gezamenlijke) bewustwording op het gebied van integriteit. Verder zijn in een aantal gemeenten en provincies zogeheten 'integriteitscommissies' ingesteld in aanvulling op bestaande procedures en afspraken. In een integriteitscommissie wordt in overstijgende zin over integriteit en integriteitsdilemma's gesproken, zonder meldpunt voor (vermoedens van) integriteitsschendingen te zijn. Hiermee wordt beoogd meer structurele aandacht te besteden aan het integriteitsbeleid.

Omgang met (schijn van) persoonlijke belangenverstrengeling

Politieke ambtsdragers zijn voorzichtig bij kwesties waarin zij een persoonlijk belang kunnen hebben, waardoor zij soms niet deelnemen aan stemming of beraadslaging. De onduidelijkheid over de regelgeving op dit gebied speelt daarin mee, evenals de angst om in diskrediet gebracht te worden door media of anderen als er wel gestemd of deelgenomen zou worden. Deze voorzichtige benadering draagt het risico in zich dat politieke ambtsdragers te snel ervoor kiezen hun democratisch gelegitimeerde stem niet uit te brengen.



Aanpak en beleid

Aandacht voor integriteit concentreert zich rond verkiezingen

Het integriteitsbeleid is doorgaans goed verankerd binnen organisaties in het decentraal bestuur, hoewel de aandacht zich concentreert rond de verkiezingen. Tijdens de ambtsperiode neemt de aandacht voor integriteit en het integriteitsbeleid af. In vrijwel alle organisaties is het gebruikelijk om bij kandidaat-bestuurders een risicoanalyse uit te voeren op mogelijke integriteitsrisico's. In het geval van volksvertegenwoordigers ligt deze verantwoordelijkheid primair bij de politieke partijen die de kandidatenlijst opstellen.

Hoewel de meeste organisaties naar eigen zeggen periodiek aandacht hebben voor integriteit en morele bewustwording, komt uit de interviews naar voren dat de organisaties sterk van elkaar verschillen wat betreft het aantal en type concrete acties op dit gebied.

Vaker dan bij agressie en geweld is er specifiek integriteitsbeleid voor dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers. In vier op de tien organisaties zijn er integriteitsafspraken gemaakt speciaal voor deze groepen ambtsdragers.

Wisselend beeld ten aanzien van actualisatie gedragscode

De gedragscodes zijn voornamelijk gebaseerd op de modelgedragscode die als onderdeel van de Handreiking Integriteit beschikbaar is gesteld door het ministerie van BZK en de koepelorganisaties van het decentraal bestuur (VNG, IPO en UvW). Vier op de tien organisaties beschikken over gedragscodes die al vier jaar of langer niet zijn geactualiseerd. In slechts enkele gedragscodes zijn bepalingen opgenomen over de omgang met sociale media.

