



Centre of Expertise
Veiligheid & Veerkracht

Een initiatief van **avans**



ONDERZOEKSRAPPORT

Een kwetsbaar ambt

OVER ONDERMIJNING EN ONEIGENLIJKE DRUK
OP DECENTRALE VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Dr. Julien van Ostaaijen | Meijze Sweere, MSc | Dr. Diana Marijnissen | Dr. Kim Geurtjens | Dr. Teun van Ruitenburch | Robin van Woensel, MSc | Koen Vossen, MEd

Colofon

September 2024

Dr. Julien van Ostaaijen
Meijze Sweere, MSc
Dr. Diana Marijnissen
Dr. Kim Geurtjens
Dr. Teun van Ruitenburg
Koen Vossen, MEd
Robin van Woensel, MSc

Met medewerking van:

Sven van den Hurk; Barbera Goossens; Lisette Klaassen; Tessa van Hoorn; Destiny van Dijk;
Mariëlle Vinckx – Tuinder, MSc



Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Een kwetsbaar ambt. Over ondermijning en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers'. Wij danken alle respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Daarnaast danken we de opdrachtgever en de begeleidingscommissie voor hun hulp bij de uitvoering.

Het onderzoeksteam

Dr. Julien van Ostaaijen; Meijze Sweere, MSc; Dr. Diana Marijnissen; Dr. Kim Geurtjens; Dr. Teun van Ruitenburg; Koen Vossen, MEd; Robin van Woensel, MSc.

Dit onderzoek is mede tot stand gekomen dankzij: Sven van den Hurk; Barbera Goossens; Lisette Klaassen; Tessa van Hoorn; Destiny van Dijk; Mariëlle Vinckx – Tuinder, MSc.

Samenvatting

Focus en aanpak onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers en het bredere vraagstuk van oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers. Respectievelijk stelden we ons hierbij drie vragen: 1) Wat voor signalen bereiken betrokken personen en organisaties hierover? 2) Welk beeld bestaat er bij deze betrokkenen over de risicofactoren en kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor ondermijning? 3) Welke aanbevelingen hebben de betrokken personen en organisaties voor de aanpak van ondermijning van en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers?

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een beknopte literatuurstudie en 39 interviews met betrokkenen, waaronder burgemeesters, commissarissen van de Koning, dijkgraven/watergraven, griffiers en overige betrokken ambtenaren, medewerkers van RIEC's/LIEC, vertegenwoordigers van politie, het OM en de rijksrecherche, vertegenwoordigers van overkoepelende belangenorganisaties, medewerkers van lokale en landelijke politieke partijen en experts, met name wetenschappers. Door deze groep hebben we een breed overzicht van kwetsbaarheden en risico's kunnen vaststellen, maar het is eveneens goed te benadrukken dat deze groep niet representatief is voor alle decentrale overheden in Nederland.

Signalen van en kwetsbaarheden voor ondermijning en oneigenlijke druk

Als antwoord op de eerste onderzoeksvraag kunnen we stellen dat de signalen rondom mogelijke ondermijning en oneigenlijke druk met name decentraal binnenkomen, bij de burgemeesters, commissarissen, dijkgraven, griffiers en (overige) decentrale ambtenaren. Zij zijn met name alert op wat zij beschouwen als opvallendheden of veranderingen in het gedrag van 'hun' decentrale volksvertegenwoordigers, zoals veel vragen stellen over zeer specifieke onderwerpen of uitingen die afwijken van eerdere uitspraken of partijprogramma's. Daarnaast en in combinatie daarmee zijn ze alert op zaken die samenhangen met het 'verleden, belangen en relaties' van de volksvertegenwoordigers: overtredingen of strafbare feiten, (economische) belangen in de gemeente/provincie/waterschap van henzelf of gezinsleden en relaties met personen die mogelijk verdacht of veroordeeld zijn. Over in hoeverre deze signalen ook duiden op daadwerkelijke vormen van oneigenlijke druk en/of een rol van de georganiseerde criminaliteit, kunnen onze respondenten doorgaans niet veel zeggen of – in het geval van oneigenlijke druk – lopen schattingen daarover teveel uiteen. Respondenten zien opvallend gedrag, maar kunnen dit gedrag door een gebrek aan zicht op de motieven moeilijk duiden. Het is dus zeker niet zo dat deze gedragingen of kenmerken op zichzelf problematisch hoeven te zijn voor het goed functioneren als volksvertegenwoordiger.

De tweede onderzoeksvraag betreft het beeld dat betrokken personen en organisaties hebben van de risicofactoren en kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor pogingen tot ondermijning. Onze respondenten zien de volgende kwetsbaarheden: decentrale volksvertegenwoordigers vormen een ingang naar bestuurders en ambtenaren en kunnen derden daartoe toegang verschaffen; decentrale volksvertegenwoordigers hebben toegang tot informatie die niet voor iedereen toegankelijk is, bijvoorbeeld fractievoorzitters die in het presidium zitten of inzage in stukken waar geheimhouding op zit; en decentrale volksvertegenwoordigers komen op termijn mogelijk op interessante(re) posities terecht, zoals die van lid van het dagelijks bestuur.

Bij het bespreken van deze kwetsbaarheden moeten we wel opmerken dat er binnen onze groep respondenten verschil is in zij die zien dat criminelen ook van deze kwetsbaarheden gebruik zullen maken en zij die dat risico in enige mate nuanceren. De meeste respondenten zien decentrale volksvertegenwoordigers niet als de grootste risicogroep. Zij waarschuwen vooral voor ondermijning van en oneigenlijke druk op ambtenaren en leden van het dagelijks bestuur, zoals wethouders. Deze (doel)groepen zouden over meer (vertrouwelijke) informatie beschikken, zelfstandig of via het dagelijks bestuur op voor criminelen relevante terreinen beslissingen nemen of belangrijk zijn in de 'voorfase' van besluiten. Waakzaamheid is echter

ook voor decentrale volksvertegenwoordigers geboden. Het zijn immers niet alleen criminelen die van de kwetsbaarheden van deze groep voor oneigenlijk belang gebruik kunnen maken.

Het belang van het wegnemen van oneigenlijke druk

Onze respondenten maken zich zorgen over het opkomen voor andere belangen dan het algemeen belang en oneigenlijke druk die op volksvertegenwoordigers wordt uitgeoefend. Deze kwetsbaarheden lijken zich vooral dichtbij huis te uiten. Het beeld van ondermijning valt voor veel mensen vermoedelijk samen met beelden van drugstransporten of omvangrijke criminele netwerken. Het gevaar is dat de risico's in de eigen sociale en professionele netwerken worden onderschat. Het gaat dan om contacten in de wijk, het verenigingsleven of met lokale ondernemers. De oneigenlijke druk die daar plaats kan vinden, is volgens onze respondenten een groot risico. Deze spanning raakt de kern van het zijn van volksvertegenwoordiger. Juist door hun open houding richting de samenleving maken decentrale volksvertegenwoordigers zich kwetsbaar voor oneigenlijke druk en beïnvloeding. Geen enkele respondent heeft aangegeven dat volksvertegenwoordigers daarom minder contact met die samenleving zouden moeten onderhouden, maar ze geven wel aan te waken voor naïviteit in die contacten. Veel volksvertegenwoordigers hebben geen of te weinig oog voor deze risico's, ze halen er voordeel uit (bijvoorbeeld het succes van de plaatselijke voetbalclub) of vinden het lastig deze druk aan te kaarten, omdat dit gevolgen voor hun eigen positie binnen die gemeenschap kan hebben. Ze kunnen ook te maken krijgen met vormen van intimidatie of agressie. Het zijn de verwevenheid met het eigen netwerk en het sluimerende proces waarop beïnvloeding vaak plaatsvindt die een oplossing doorgaans moeilijk maken. Van een bedreiging uit onbekende hoek kan aangifte worden gedaan of het is op een andere manier aan te kaarten, ook binnen de lokale politiek, maar als je eigen achterban die druk zet, is een dergelijke stap vaak veel moeilijker. Toch moet juist het probleem van oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers worden aangepakt en zoveel mogelijk worden weggenomen. Het toegeven daaraan heeft namelijk ernstige gevolgen voor (de kwaliteit van) het decentraal bestuur.

Aanbevelingen vanuit de respondenten

De derde onderzoeksvraag betreft de aanbevelingen die onze respondenten zelf aandragen voor de in dit onderzoek geschetste ontwikkelingen. Het probleem met betrekking tot oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers is niet eenvoudig op te lossen. Uit de interviews volgen de volgende punten van zorg voor een betere aanpak.

1) *Verlaag en verwijder barrières die tot handelingsverlegenheid leiden.* Zorg dat volksvertegenwoordigingen gezamenlijk en volksvertegenwoordigers individueel zich voldoende toegerust voelen om sluimerende processen van oneigenlijke druk in hun omgeving te weerstaan. Protocollen en handreikingen kunnen dat proces en die bereidheid ondersteunen, maar zijn op zichzelf niet voldoende. Organiseer continu het gesprek binnen volksvertegenwoordigingen en richt je daarbij op het slechten van de drempels die de handelingsbereidheid van volksvertegenwoordigers belemmeren. Dat gaat dan met name om de belemmering die decentrale volksvertegenwoordigers bij de aanpak van oneigenlijk druk ervaren doordat deze uit hun eigen persoonlijke of professionele netwerken afkomstig is. Blijf die aandacht en het voeren van gesprekken vasthouden, mede in het besef dat elke vier jaar weer veel nieuwe volksvertegenwoordigers starten.

2) *Ondersteun en stimuleer decentrale actoren.* Ondersteun vanuit de decentrale en landelijke overheid, politie en OM, burgemeester, commissaris en dijkgraaf. Zij zijn spil in het organiseren van bewustwording bij decentrale volksvertegenwoordigers en het signaleren en opvolgen van gevallen van ondermijning van decentrale volksvertegenwoordigers. De minister dient commissarissen en dijkgraven te wijzen op deze rol en ze te ondersteunen in hun aanpak van oneigenlijke druk op volksvertegenwoordigers. De commissaris hoort hetzelfde te doen richting burgemeesters. Zorg decentraal voor voldoende organisatiecapaciteit van ambtenaren en griffie, waaronder tijd maken voor meldingen, onderzoek en het in kaart brengen van risico's. Het is belangrijk om met politieke partijen in gesprek te gaan en blijven over de risico's en het aanbieden van opleidingen, mogelijk in combinatie met hardere eisen, zoals een VOG.

3) *Voer het gesprek over screening en de gevolgen.* Het is verstandig nader onderzoek te doen naar de rol en vorm van screening voor decentrale volksvertegenwoordigers. Het onderwerp wordt in veel interviews genoemd als een kans om de kwetsbaarheid van decentrale volksvertegenwoordigers te verkleinen, al blijkt nog geen eenduidigheid over hoe dat er precies uit zou moeten zien.

Tot besluit: een kwetsbaar ambt

In onze gesprekken hoorden we enkele keren een verwijzing naar 'Italiaanse toestanden'. Een enkeling deed dat als alarmering voor waar het (mogelijk) met Nederland naartoe zou gaan. De meeste gebruikten het echter om ermee aan te geven dat we in Nederland nog ver verwijderd zijn van een vergaande infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in het werk van decentrale volksvertegenwoordigers. Datgene met wat mensen doorgaans bedoelen met 'Italiaanse toestanden' lijkt in Nederland dus (nog) niet het geval. Maar wat is er dan wel aan de hand? Veel van onze respondenten waarschuwen voor gevallen van oneigenlijke druk op volksvertegenwoordigers. De belangen die daarachter zitten, kunnen particulier, privaat, maar ook crimineel zijn. Zij geven aan dat het van belang is om niet (alleen) te kijken naar de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers, maar naar het bredere vraagstuk van oneigenlijke druk en te zorgen dat decentrale volksvertegenwoordigers zonder dergelijke invloed van derden hun werk kunnen doen. We spreken in dit onderzoek over 'een kwetsbaar ambt' en doelen dan op die risico's van oneigenlijke druk en de eerder benoemde kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers daarvoor, maar eveneens over de onduidelijkheid daarvan in termen van omvang en in hoeveel gevallen hier nu ook druk vanuit criminelen achter zit. Als volksvertegenwoordigers onder oneigenlijke druk van derden besluiten nemen, staat het functioneren van de hele lokale democratie onder druk. Het kan leiden tot een daling van de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van het lokaal bestuur, het vertrouwen in het bestuur wordt aangetast met mogelijk een afname om te participeren en een afschrikkende werking om zelf volksvertegenwoordiger te worden tot gevolg. Het belang van de aanpak van oneigenlijke druk en ondermijning is daarom niet te verwaarlozen groot.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding en onderzoeksaanpak	8
1.1 Vraagstelling	8
1.2 Afbakening en definities	9
1.3 Onderzoeksaanpak	10
2 Uit literatuur en media	13
2.1 Eerder onderzoek	13
2.2 Media analyse	15
3 Signalen van ondermijning en oneigenlijke druk	19
3.1 Van ernstige integriteitsschendingen naar vormen van oneigenlijke druk	19
3.2 Opvallend gedrag als mogelijk signaal van ondermijning en oneigenlijke druk	19
3.3 De 'dark numbers' van ondermijning en oneigenlijke druk	21
4 De kwetsbaarheid van volksvertegenwoordigers	23
4.1 'Wat valt er te halen' of 'een voor criminelen interessante groep'?	23
4.2 De aantrekkingskracht van volksvertegenwoordigers	24
4.3 Relaties als kracht en zwakte van volksvertegenwoordigers	24
4.4 De kwetsbaarheid van het systeem	27
5 De weerbaarheid van volksvertegenwoordigers	29
5.1 De omgang met signalen	29
5.2 De huidige preventieve aanpak	32
6 Aanbevelingen van de respondenten	38
6.1 Verlaag en verwijder barrières die tot handelingsverlegenheid leiden	38
6.2 Ondersteun en stimuleer decentrale actoren	39
6.3 Voer het gesprek over screening en de gevolgen	41
7 Conclusies en aanbevelingen	43
7.1 Aandacht voor de kwetsbaarheid van volksvertegenwoordigers	43
7.2 Het belang van het wegnemen van oneigenlijke druk	44
7.3 Aanbevelingen van onze respondenten	44
7.4 Reflectie op basis van eerder onderzoek	45
7.5 Tot besluit: een kwetsbaar ambt	45

8	Referenties	47
8.1	Algemeen	47
8.2	Media analyse	49
Bijlage 1: Respondentenlijst		53
Bijlage 2: Over de auteurs		55

1 Inleiding en onderzoeksaanpak

“Het feit dat een coalitiepartij in Roerdalen is opgestart door een toen in Duitsland gezochte crimineel, wekt amper verbazing in de gemeentelijke politiek. Iedereen wist het, niemand trok aan de bel ... Tegenover De Limburger concluderen integriteitsdeskundigen dat dit lijkt op ondermijning: een criminele poging om de bovenwereld te infiltreren” (De Limburger 2023)

In de krant verschijnen geregeld berichten die een verband tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers suggereren. Het artikel hierboven gaat over een ‘crimineel’ die de lokale politiek in wil. In andere berichten is de redeneertrant andersom. Het gaat dan om een al zittende volksvertegenwoordiger die wordt verdacht van, of is veroordeeld voor, een crimineel feit, zoals het bezit van een hennepkwekerij. Wijzen dergelijke activiteiten op infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de decentrale politiek?

Veel krantenartikelen bieden hierover geen duidelijkheid (zie ook hoofdstuk twee). Achter opvallend of afwijkend gedrag van een (kandidaat-)volksvertegenwoordiger hoeven niet altijd banden met de georganiseerde criminaliteit te zitten. Dat geldt zowel voor toelaatbaar gedrag, zoals het oprichten van een nieuwe politieke partij, als voor niet-integer of strafbaar gedrag, zoals omkoping of corruptie. Zelfs als decentrale volksvertegenwoordigers niet integer zijn of iets doen wat strafbaar is, betekent nog niet dat dit gebeurt in relatie met of onder druk van criminelen.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) doen we onderzoek naar de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers. We brengen risicofactoren en kwetsbaarheden in kaart die maken dat decentrale volksvertegenwoordigers vatbaar kunnen zijn voor pogingen tot ondermijning door criminelen. Dit rapport richt zich (daarnaast) op de verschijningsvormen, ernst en omvang van banden met die (georganiseerde) criminaliteit. Door het raadplegen van vele betrokkenen en experts proberen we een zo compleet mogelijk beeld te schetsen. We sluiten af met een overzicht van aanbevelingen vanuit onze respondenten over hoe overheden en betrokken organisaties met deze risicofactoren en kwetsbaarheden om kunnen gaan.

1.1 Vraagstelling

In dit onderzoek staan drie onderzoeksvragen centraal. Deze vragen zijn door het ministerie van BZK aangedragen en in licht aangepaste vorm door ons overgenomen.

1. Wat voor signalen over pogingen tot ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers bereiken betrokken personen en organisaties?
2. Welk beeld bestaat er bij deze personen en organisaties over de risicofactoren en kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor pogingen tot ondermijning?
3. Welke aanbevelingen hebben de betrokken personen en organisaties voor de aanpak van pogingen tot ondermijning en (ernstige) integriteitsschendingen?

Hoewel we in het onderzoek vooral focussen op de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers was de insteek van dit onderzoek dus breder, namelijk naar ‘ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen’. In het onderzoek zijn we ons, met name door gesprekken met de respondenten en vervolgens in overleg met de begeleidingscommissie, gaandeweg meer gaan richten op de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers als een van de vormen van oneigenlijke druk die er op decentrale volksvertegenwoordigers wordt uitgeoefend. De keuze daarvoor en relatie tussen deze begrippen worden in hoofdstuk drie verder toegelicht.

1.2 Afbakening en definities

In dit rapport en in de onderzoeksvragen worden enkele begrippen genoemd die verdere toelichting of afbakening verdienen. Dat betreft met name 'signalen', 'ondermijning', '(ernstige) integriteitsschendingen', 'oneigenlijke druk', 'decentrale volksvertegenwoordigers' en 'betrokken personen en organisaties'. Deze begrippen worden hieronder verder toegelicht en uitgewerkt.

Signalen

Onder signalen verstaan we alle informatie die bij de desbetreffende instantie/persoon binnenkomt met betrekking tot kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor pogingen tot ondermijning, oneigenlijke druk en/of ernstige integriteitsschendingen.

Ondermijning

Onder ondermijning verstaan we de definitie die door de Rijksoverheid wordt gehanteerd, te weten: "Optredende normvervaging en het gevoel dat veiligheid en leefbaarheid afneemt doordat criminelen gebruik maken van legale bedrijven en diensten voor illegale activiteiten".¹ In dit onderzoek richten we ons specifiek op optredende normvervaging bij decentrale volksvertegenwoordigers, met name doordat criminelen overheidsdiensten – lees hier vooral: decentrale volksvertegenwoordigers - (pogen te) gebruiken voor illegale activiteiten.

(Ernstige) integriteitsschending

Voor de definitie en typologie van integriteitsschendingen sluiten we aan bij de definitie van De Graaf en Huberts (2011: 478-479; zie ook Huberts & Van Montfort 2021: 8-9), te weten: "Integriteitsschendingen doen zich voor wanneer wordt gehandeld in strijd met de daarvoor geldende normen, waarden en regels". Integriteitsschendingen doen zich in vele vormen voor.² In dit onderzoek richten we ons met name op twee zaken: integriteitsschendingen die een relatie hebben met crimineel gedrag of criminelen en integriteitsschendingen die ontstaan door vormen van oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers. Met 'ernstige integriteitsschending' wordt een integriteitsschending bedoeld die strafbaar is.

Oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers

Hiermee wordt bedoeld dat volksvertegenwoordigers niet meer in vrijheid hun keuze kunnen maken doordat ze door (een) derde(n) onder druk worden gezet. Het kan zijn dat achter oneigenlijke druk criminele motieven zitten, maar dat hoeft niet. Het kunnen ook particuliere of private motieven zijn (zie ook: Heres en Bovens (2020)).³

Decentrale volksvertegenwoordigers

Onder decentrale volksvertegenwoordigers verstaan we:

- Gemeenteraadsleden;
- Provinciale Statenleden;
- Leden van het Algemeen Bestuur van de waterschappen (met uitzondering van de dagelijks bestuurders).

¹ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning, geraadpleegd in juni 2024.

² De auteurs maken onderscheid in tien typen integriteitsschendingen: corruptie, fraude (diefstal), dubieuze giften (beloften), onverenigbare (neven)functies of activiteiten, misbruik van de geweldsbevoegdheid, misbruik van andere bevoegdheden, misbruik van de (toegang) tot informatie, ongewenste omgangsvormen of bejegening, verspilling of wanprestatie en wangedrag in de vrije tijd. Aangezien de focus van dit onderzoek ligt op beïnvloeding via ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen, is het type 'ongewenste omgangsvormen of bejegening' minder relevant.

³ Deze auteurs definiëren oneigenlijke druk als datgeen wordt gevraagd zowel qua inhoud (wat er wordt gevraagd) als vorm (de manier waarop) oneigenlijk zijn en niet passen binnen gangbare gedragsnormen, de gedragscode en wet- en regelgeving. Oneigenlijke druk kan zowel zichtbaar en verbaal als subtiel en non-verbaal zijn (Heres & Bovens 2020: factsheet).

Betrokken personen en organisaties

We richten ons op de organisaties en personen waar mogelijke signalen van pogingen tot ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen binnenkomen of op een andere manier een relevante (werk)relatie met de volksvertegenwoordigers hebben:

- De burgemeesters / commissarissen van de Koning / dijkgraven en watergraven (vanaf nu: dijkgraven).
- Griffiers en bij eerdergenoemde bestuurders betrokken ambtenaren, zoals een kabinetschef.
- RIEC's/LIEC.
- Politie, het Openbaar Ministerie en de Rijksrecherche.
- Enkele overkoepelende organisaties of instanties en personen waar mogelijke signalen van pogingen tot ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen binnenkomen. Meer specifiek hebben we gesproken met vertegenwoordigers van: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de vereniging van Griffiers (VvG), de Nederlandse Vereniging voor Gemeenteraadsleden (NVvR), de Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers (SIPA) en het Ministerie van BZK (met daarin onder andere het Netwerk Weerbaar Bestuur).
- Bestuursleden of medewerkers van lokale en landelijke politieke partijen.
- Overige experts op het terrein van integriteit en ondermijning van decentrale volksvertegenwoordigers, zoals wetenschappers en journalisten.

1.3 Onderzoeksaanpak

Vooronderzoek in de vorm van documentenstudie

De kern van het onderzoek en de methodologische aanpak is een groot aantal kwalitatieve interviews. Aangezien het doel van het onderzoek is een beeld te krijgen van signalen met betrekking tot risicofactoren en kwetsbaarheden en de verschijningsvormen, ernst en omvang van ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers vindt voorafgaand ook een korte verkenning in mediaberichtgeving en vakliteratuur plaats. Hiervan doen we in hoofdstuk twee verslag. Daarnaast analyseren we de gevolgen van ondermijning, integriteitsschendingen en oneigenlijke druk voor het decentrale bestuur in het algemeen. Het verslag daarvan komt aan bod in paragraaf 4.4.

Semigestructuurde interviews

De kern van het onderzoek bestaat uit het voeren van semigestructureerde interviews. Gezien de gevoeligheid van het onderzoek hebben we bij het opstellen van het interviewprotocol gebruikgemaakt van zogenaamde *sensitizing concepts* (Boeije 2016; Strauss 1987). Dit zijn concepten die helpen de sensitiviteit van de onderzoeker te vergroten, zodanig dat de onderzoeker bepaalde patronen in het interview en de analyse beter herkent en kan relateren aan eerdere praktische en wetenschappelijke kennis. Denk hierbij aan eerdere significante gebeurtenissen binnen of buiten de werkkring die de perceptie op integriteit van de respondent hebben gekleurd. Respondenten zijn voorafgaand door de onderzoekers en middels een informatieformulier en informed consentformulier geïnformeerd over het doel van het onderzoek. Ook zijn respondenten om toestemming gevraagd voor het opnemen van het interview.

De verdeling van de interviews over de verschillende categorieën betrokkenen, hebben we in overleg met de begeleidingscommissie vastgesteld. Er is vanaf het begin uitgegaan van 39 interviews. We zijn begonnen met ongeveer 15 interviews, verdeeld over de in paragraaf 1.2 vastgestelde categorieën. Mede op basis van de daaruit ontstane inzichten is vervolgens besloten de overige 24 in te vullen. Zo bleek uit de eerste interviews dat veel signalen over ondermijning en integriteitsschendingen binnenkwamen bij de voorzitters van de volksvertegenwoordigingen en zij daarover doorgaans dus ook de meeste informatie bezitten, in tegenstelling bijvoorbeeld tot de politie die niet of pas later in beeld komt (zie ook hoofdstukken

drie en vijf). Daarom is in overleg met de begeleidingscommissie besloten meer respondenten uit die groep te benaderen. Dit resulteerde uiteindelijk in de volgende verdeling:

• Burgemeesters / cvdK / dijkgraven en watergraven:	10
• Griffiers en overige betrokken ambtenaren:	4
• RIEC's/LIEC:	2
• Politie / het Openbaar Ministerie; de Rijksrecherche:	5
• Belangenverenigingen:	6
• Politieke partijen:	7
• Overige experts:	5

In de selectie van gesprekspartners hielden we rekening met enkele factoren, zoals verschillende typen gemeenten, onder andere gemeentegrootte en platteland versus stedelijk, regionale spreiding en politieke achtergrond. We hebben aanvankelijk gezocht naar respondenten die over het brede thema van integriteit en ondermijning van lokale politici kennis bezitten. De respondenten verwezen ons vervolgens weer door naar mogelijke nieuwe gesprekspartners. Enkele respondenten zijn ook door de opdrachtgever en de begeleidingscommissie aangedragen. Om te voorkomen dat we voor dit onderzoek enkel personen spreken die we al kennen óf waarvan we vooraf weten dat deze personen (veel) over het onderwerp te vertellen hebben, hebben we met name in de groep 'burgemeesters/cvdK/dijkgraven' ook minder op basis van voorkennis geselecteerd, bijvoorbeeld door enkele gemeenten/burgemeesters 'koud' aan te schrijven.

Interviews en analyse

We hebben een semigestructureerde vragenlijst opgesteld voor de interviews. In grote lijnen vroegen we respondenten:

- Wat voor signalen over pogingen tot ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers bereikt u? Wat is de aard en omvang van dergelijke signalen?
- Wat zijn volgens u risicofactoren en kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor pogingen tot ondermijning?
- Wat doet u of uw organisatie met dergelijke signalen over pogingen tot ondermijning van decentrale volksvertegenwoordigers?
- Welke aanbevelingen heeft u voor de aanpak van pogingen tot ondermijning en (ernstige) integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers?

Respondenten zijn in het rapport gepseudonimiseerd, waardoor inzichten en citaten niet herleidbaar zijn tot de verschillende betrokkenen. Hoewel sommige respondenten aangaven het geen probleem te vinden om bij naam te worden genoemd in het rapport, hebben we ervoor gekozen om één lijn te trekken door alle respondenten enkel bij functie te noemen. Alle interviews zijn volledig getranscribeerd of samengevat en vervolgens geanalyseerd in het analyseprogramma Atlas.ti, waarvoor gebruik is gemaakt van een uitgebreide codeerlijst. Deze codeerlijst is vooraf opgesteld aan de hand van de thema's in de interviewlijst. De gecodeerde tekstfragmenten zijn geanalyseerd ter beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen. Ter illustratie zijn op sommige plekken in het rapport letterlijke tekstfragmenten opgenomen in de vorm van citaten. In enkele gevallen zijn citaten grammaticaal aangepast, is enkele herhaling uit het citaat verwijderd om de leesbaarheid te vergroten of is deze licht aangepast om te zorgen dat deze niet herleidbaar is tot de respondent.

Begeleidingscommissie

Voor dit onderzoek is door het Ministerie van BZK een begeleidingscommissie samengesteld. Deze bestond uit Bart Knibbe, Cedric van Horssen en Hella van de Velde, allen werkzaam voor het ministerie van BZK.

Beperkingen van de studie

Voor dit onderzoek is een diverse groep respondenten geïnterviewd met waardevolle ervaringen rondom ondermijning en/of ernstige integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers. Toch gaat de onderzoeksopzet gepaard met enkele beperkingen die belangrijk zijn om te benoemen. Het is goed te benadrukken dat deze groep respondenten niet representatief is voor alle decentrale overheden in Nederland. Hoewel bij het benaderen van de respondenten rekening is gehouden met bijvoorbeeld geografische spreiding en gemeentegrootte, is de steekproef deels tot stand gekomen via de snowballing methode, waarbij respondenten zijn benaderd op advies van andere respondenten. Zoals we hiervoor al beschreven, zijn ook respondenten aangedragen door de begeleidingscommissie en zijn mensen benaderd die al bekend waren bij de onderzoekers en waarvan verwacht werd dat deze mogelijk relevante ervaringen hebben met dit onderwerp. Hierdoor is het aannemelijk dat we minder mensen hebben gesproken die geen of weinig directe ervaringen hebben met dit thema, terwijl ook deze groep interessant kan zijn, bijvoorbeeld om een (nog beter) beeld te vormen hoe (kleinere) gemeenten omgaan met signalen van pogingen tot ondermijning van decentrale volksvertegenwoordigers. Als gevolg van de onderzoeksopzet kunnen op basis van deze studie dus geen definitieve uitspraken worden gedaan over bijvoorbeeld de omvang van ondermijning en integriteitsschendingen door decentrale volksvertegenwoordigers in Nederland (zie daarvoor ook paragraaf 3.3).

Verder is het goed te benoemen dat we respondenten zoveel mogelijk hebben gevraagd naar hun eigen ervaringen, maar desondanks kwam het toch voor dat respondenten voorbeelden gaven waarbij ze niet zelf betrokken waren. Deze voorbeelden kunnen relevant zijn, maar dienen met enige terughoudend te worden begrepen, omdat het risico bestaat dat de omstandigheden van het geval in werkelijkheid toch (deels) anders waren, bijvoorbeeld omdat het incident al even geleden heeft plaatsgevonden of simpelweg omdat niet alle omstandigheden van het geval bij de respondent bekend zijn. Hierdoor kunnen beelden ontstaan die misschien niet stroken met de werkelijkheid.

Leeswijzer

In **hoofdstuk twee** doen we verslag van de beknopte verkenning in de vakliteratuur en mediaberichtgeving over ondermijning en (grote) integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers. Hoofdstuk drie tot en met zes vormen vervolgens voornamelijk de verslaglegging van de interviews. In **hoofdstuk drie** bespreken we het soort signalen die op het decentrale niveau worden opgevangen en wat daar (mogelijk) achter zit. In **hoofdstuk vier** bespreken we de kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers, en het lokaal bestuur als geheel, voor oneigenlijke druk en met name voor beïnvloeding vanuit het criminele circuit. In **hoofdstuk vijf** kijken we naar de huidige aanpak van de decentrale overheden met betrekking tot ondermijning, integriteit en oneigenlijke druk. In **hoofdstuk zes** doen we verslag van de aanbevelingen die onze respondenten hebben voor een betere aanpak. En in **hoofdstuk zeven** geven we de antwoorden op de onderzoeksvragen en reflecteren we op de resultaten.

2 Uit literatuur en media

2.1 Eerder onderzoek

Over ondermijning en integriteitsschendingen is het nodige geschreven. Deze begrippen zijn in paragraaf 1.2 beknopt toegelicht en afgebakend. In deze paragraaf gaan we in op wat we, gebaseerd op enkele relevante publicaties, kunnen melden over de ondermijning van decentrale volksvertegenwoordigers en de omvang van hun niet-integer gedrag.

Ondermijning van decentrale volksvertegenwoordigers

In de actuele academische literatuur is weinig bekend over ondermijning van decentrale volksvertegenwoordigers. Een uitzondering daarop is onderzoek van Pro Facto uit 2017 waarin bijna 4000 bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren, waaronder 2445 raadsleden, bevraagd worden over verschillende vormen van beïnvloeding met een crimineel oogmerk (Winter et al. 2017). Het onderzoek richt zich op gemeenten; een soortgelijk onderzoek voor de provincie (statenleden) en het waterschap (AB-leden) is niet gevonden.

Het onderzoek van Pro Facto richt zich op drie vormen van criminele beïnvloeding: bedreiging, omkoping en infiltratie. Van alle respondenten vermoedt twee derde dat de functie van raadslid kwetsbaar is voor bedreigingen of omkoping met een crimineel oogmerk. Hierdoor behoren raadsleden tot de top drie van risicovolle functies. Alleen ambtenaren (78%) en wethouders (83%) worden als risicovoller beschouwd. Burgemeesters worden door 63% van de respondenten als risicovol ingeschat. Opvallend is dat fractievoorzitters apart worden beoordeeld, waarin slechts 25% van de respondenten een risico ziet. Dit betekent dat de rol binnen de fractie volgens de perceptie van de respondenten geen significant verschil maakt. De griffier (3%) en gemeentesecretaris (18%) worden qua risico beduidend lager ingeschat. Ook zien de respondenten weinig risico bij het lokaal bestuur van politieke partijen (12%) en andere aanverwante functies binnen partijen (6%). Er dient opgemerkt te worden dat risico en kwetsbaar door de auteurs van Pro Facto inwisselbaar gebruikt worden en het onderzoek uit 2017 stamt. Daarnaast erkent Pro Facto dat voornamelijk percepties van respondenten worden gemeten. Deze zijn gebaseerd op "hun verwachtingen, oordelen én eigen ervaringen" (Winter et al. 2017: 17). Gezien de relevante focus van het onderzoek is het desalniettemin interessant om dieper op hun bevindingen rondom infiltratie, omkoping en bedreiging van raadsleden in te gaan.

In het onderzoek wordt infiltratie opgevat als "alle manieren ... om te participeren in het lokale openbaar bestuur, waarbij het doel is om met een crimineel oogmerk lokale processen en besluitvorming te kunnen beïnvloeden" (Winter et al. 2017: 15). De respondenten in het onderzoek geven aan dat in bijna een kwart van de gemeenten (95 in aantal) vermoedens bestaan dat in een periode van vijf jaar een of meer gevallen van infiltratie hebben plaatsgevonden; respondenten uit ongeveer 28 gemeenten geven aan dat zelfs zeker te weten. Van alle respondenten weet of vermoedt 39% dat een raadslid is geïnfiltrerd, flink meer dan wethouders (22%) en burgemeesters (6%) en ook meer dan fractievoorzitters en steunfractieleden (gemiddeld 17%). Infiltratie via de ambtelijke organisatie lijkt volgens de respondenten verwaarloosbaar (maximaal 2%). De onderzoekers geven tevens aan dat in grotere gemeenten (>50.000 inwoners) vaker verdenkingen van infiltratie voorkomen. De onderzoekers waarschuwen daarnaast wel dat kleine gemeenschappen een risico vormen voor mogelijke beïnvloeding van raadsleden, ook al hoeft dat niet altijd infiltratie te zijn: "Besturen van lokale organisaties en clubs hebben door familie- en zakelijke banden nauwe contacten met de politiek en het bestuur. Deze zijn daardoor niet altijd in staat om afstand tot de gemeenschap te bewaren en om persoonlijke en politiek-bestuurlijke belangenafwegingen goed en integer te maken ... Strikt genomen is hier geen sprake van infiltratie maar is de sociale structuur in een gemeenschap de oorzaak van ongewenste beïnvloeding met onder meer criminele oogmerken" (Winter et al. 2017: 44-45).

In het onderzoek is vervolgens gekeken naar (pogingen tot) omkoping, oftewel “alle vormen van verleiding waarbij een ... raadslid ... door middel van financiële voordelen of niet-financiële voordelen, verleid wordt om een beslissing te nemen die niet in overeenstemming is met het algemeen belang, maar met het crimineel belang” (Winter et al. 2017: 15). Slechts 0,9% van de aan het onderzoek deelnemende raadsleden geeft aan dat zij te maken heeft gehad met omkoping. De onderzoekers verklaren deze lage cijfers deels doordat respondenten wellicht de vragenlijst niet eerlijk hebben ingevuld. Ook merken politieke ambtsdragers niet altijd dat ze worden omgekocht, omdat dit vaak indirect en sluipend gebeurt.

Als laatste categorie van het Pro Facto onderzoek gaat het om bedreigingen. Hieronder verstaan de onderzoekers “alle vormen van geweld of agressie [en het hiermee dreigen, red.] waarmee criminelen proberen (besluitvormings)processen te beïnvloeden” (Winter et al. 2017: 15). Van alle aan het onderzoek deelnemende raadsleden geeft 8% aan dat zij in hun huidige functie te maken hebben gehad met bedreigingen, de meeste eenmalig. In tegenstelling tot (de vermoedens van) infiltratie zien de respondenten niet dat raadsleden van grotere gemeenten, relatief gezien, vaker worden bedreigd dan raadsleden van kleinere gemeenten. Er is ook gekeken naar de context van de bedreigingen. De respondenten gaven aan dat bedreigingen vaak te maken hadden met politieke beïnvloeding, financiële belangen, de ontruiming van een pand, of bestemmings- en bouwplannen. Bijna een kwart van de bedreigingen hield verband met de handhaving van regels en voorschriften, zoals bestemmingsplannen, bouwvergunningen, en drank- en horecavergunningen. Ook de aanpak van criminele groepen, het verplaatsen van woonwagens, en het functioneren van een raadslid werden regelmatig als redenen genoemd.

De tweejaarlijkse monitor Integriteit & Veiligheid bevat cijfers over agressie en intimidatie (I&O/Ipsos 2024).⁴ Politieke ambtsdragers – bestuurders en volksvertegenwoordigers - van provincie, waterschappen en gemeenten worden daarin onder andere gevraagd naar hun ervaring in het afgelopen jaar. Uit de meest recente monitor komt naar voren dat 45% van de decentrale politieke ambtsdragers te maken heeft gehad met agressie of intimidatie. In 2014 was dit nog 23%. In tegenstelling tot het Pro Facto onderzoek wordt hier echter geen onderscheid gemaakt naar crimineel oogmerk of anderszins. Uitsplitsing per bestuurslaag toont aan dat voornamelijk de gemeentelijke bestuurslaag een groei in agressie en intimidatie tegen politieke ambtsdragers kent. Namelijk van 23% in 2014 naar 47% in 2024. In de provincie zien we een stijging van 22 procentpunt (van 25% naar 47%) en bij het waterschap van 8 procentpunt (van 15% naar 23%). In vergelijking met 2022 is juist een daling te zien. Een verklaring voor de groei, specifiek in 2022, kan volgens de onderzoekers zelf gevonden worden in de coronapandemie.

Integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers

Integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers “doen zich voor wanneer wordt gehandeld in strijd met de daarvoor geldende normen, waarden en regels” (De Graaf & Huberts 2011: 478-479; zie ook Huberts & Van Montfort 2021: 8-9). Deze doen zich in vele vormen voor. In de oratie van Heres (2023) wordt integriteit in navolging van de al genoemde definitie van Huberts, gedefinieerd als “een kwaliteit van besluitvorming en handelen, dat overeenkomt met de morele waarden en normen die geldend en relevant zijn in de context waarin men opereert”. Dit impliceert dat integriteit zichtbare keuzes en gedrag omvat, waarbij morele oordelen afhankelijk zijn van tijd, plaats en het relevante publiek. Heres noemt dit ook wel de ambiguïteit van het concept integriteit en integriteitsschending.

Huberts et al. (2022) geven handen en voeten aan het begrip integriteitsschendingen door een media-analyse te maken van het aantal integriteitsschendingen van 2013 tot en met 2019. Hierbij maken ze onder andere gebruik van de eerdergenoemde tien vormen van integriteitsschendingen (zie hoofdstuk een). Deze analyse bevat overigens ook verdenkingen en kijken niet louter naar volksvertegenwoordigers. Andere partijfunctionarissen, zoals in het lokaal partijbestuur, zijn ook meegenomen. Aangezien dit voorliggend onderzoek vooral focust op de relatie tussen criminele organisaties en integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers presenteren we deze data vooral ter beeldvorming: Uit de analyse blijkt dat van 2013 tot en met 2019 de meeste van de geregistreerde integriteitsschendingen

⁴ In 2022 wordt over ‘agressie en geweld’ gesproken. We beschouwen dat hier als synoniem.

hebben plaatsgevonden op gemeentelijk niveau (de waterschappen zijn niet meegenomen). Er zijn tijdens het onderzoek 250 nationale politici, 642 provinciale en 10.770 gemeentelijke politici in hun ambt benoemd. Het is dus niet zo vreemd dat het lokale niveau qua absolute cijfers hoger ligt. Zij noteren tussen 2013 en 2019 per bestuurslaag de volgende aantallen integriteitsschendingen: internationaal (6), Rijk (42), provincie (25), lokaal (282) (Huberts et al. 2022).⁵ De onderzoekers geven aan dat we op twee manieren kunnen kijken naar deze data. Enerzijds past het in de opvatting dat Nederland het redelijk goed doet, zoals ook vaak de conclusie is vanuit Transparency International's Corruption Perceptions Index en de World Bank's Control of Corruption indicator.⁶ Anderzijds, heeft zeven jaar lang iedere week wel ergens een integriteitsschandaal gespeeld.

Om meer zicht te krijgen op de omvang van integriteitsschendingen biedt de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 verdere handvatten (I&O/Ipsos 2024). Hierin krijgen de politieke ambtsdragers ook vragen over of ze het afgelopen jaar bepaalde gedragingen bij collega-ambtsdragers hebben gezien. Dat gaat dan om zaken als: meestemmen over zaken met persoonlijk belang (36% minimaal eenmaal), verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's (35%), oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren (31%) en misbruik maken van gevoelige informatie (30%). Minder vaak waargenomen zijn het verduisteren, vernielen of onbruikbaar maken van bewijs, het zich laten omkopen en vervalsing van documenten of geschriften (allen 2%). Voor wat betreft belangenverstrengeling van familie, vrienden of collega's nam het percentage ambtenaren die dit minimaal eenmaal heeft geconstateerd ieder jaar toe (van 34% in 2016 tot 40% in 2022), maar neemt juist af in 2024 (35%). Hetzelfde geldt voor het meestemmen over zaken waarbij men een persoonlijk belang heeft (van 30% in 2016 tot 37% in 2022, 36% in 2024).

Bij de cijfers moeten overigens ook enkele kanttekeningen worden geplaatst: Het gaat allereerst om perceptie. Bovendien kan de vraagstelling van de Monitor Integriteit en Veiligheid leiden tot dubbele waarnemingen van hetzelfde gedrag, de definitie van integriteit kan in de loop der jaren zijn veranderd en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders. Ook wordt uit de cijfers niet duidelijk of er sprake is van criminele beïnvloeding.

Tot slot blijkt het dus moeilijk om uitsluitsel te geven over het daadwerkelijke aantal niet integere (lokale) politici en volksvertegenwoordigers. Een al wat oudere analyse van casuïstiek komt tot relatief beperkte aantallen, terwijl de vermoedens van politieke ambtsdragers dat collega's verschillende vormen van niet integer gedrag vertonen vele malen groter zijn.

2.2 Media analyse

Decentrale volksvertegenwoordigers, zoals gemeenteraadsleden, Provinciale Statenleden en leden van het Algemeen Bestuur van de waterschappen, werken in een klimaat van maatschappelijke onrust, toenemende agressie en intimidatie. Zelfs een enkele beschuldiging van mogelijke integriteitsschending kan verstrekkende gevolgen hebben, ongeacht of deze beschuldiging gegrond is. Beschuldigingen kunnen de besluitvorming onder druk zetten en daarmee de integriteit van de overheid in gevaar brengen. Om een eerste beeld te schetsen van de problematiek hebben we een beperkte mediascan uitgevoerd van (kranten)artikelen tussen

⁵ Als we inzoomen op partijniveau, in plaats van op bestuurslaag, constateren de onderzoekers dat de betrokkenheid van politieke partijen bij integriteitsschandalen verklaard kan worden door het aantal actieve politici, vooral op lokaal niveau. De partijen VVD, CDA en PvdA worden vaak genoemd als "koplopers" omdat zij de grootste nationale partijen zijn die lokaal vertegenwoordigd zijn. In de gemeenteraadsverkiezingen van 2016 was de verdeling: 35% lokale partijen, 18% CDA, 12% VVD en 10% PvdA. Het percentage schandalen waarbij lokale partijen betrokken zijn (31%) komt overeen met hun aantal politici.

⁶ Beiden onderzoeken focussen niet alleen op decentrale volksvertegenwoordigers, ze kijken naar corruptie in het gehele openbare bestuur.

2018 en 2024.⁷ Het doel is het vormen van een beeld wat de media haalt, niet een exclusief overzicht van casuïstiek.

Uit de resultaten blijkt dat het in de meeste artikelen om een decentrale volksvertegenwoordiger gaat die een uitspraak doet over integriteitsschending(en) en/of ondermijning en niet zozeer dat hij of zij hiervan verdacht wordt of crimineel heeft gehandeld. Wanneer dit wel het geval is, gaat het vooral om integriteitsschendingen en minder over ondermijning. Hierna volgt een uiteenzetting van de gevonden artikelen tussen 2018 en 2024 waarbij sprake is (geweest) van een raadslid, Statenlid of lid van het Algemeen Bestuur van een waterschap die werd verdacht van het schenden van de integriteit of van crimineel handelen.

In 2018 gaat het om twee verdenkingen, waarvan één belangenverstrengeling voor privé gewin (Eindhovens Dagblad 2018) en één raadslid gearresteerd vanwege verdenkingen van handel in XTC en hennep (Leeuwarder Courant 2018). Na onderzoek bleek het om tien flesjes wietolie te gaan. Het raadslid werd schuldig bevonden, maar de rechtbank heeft door persoonlijke omstandigheden van het raadslid geen straf opgelegd (Leeuwarder Courant 2022).

In 2019 wordt in het Brabants Dagblad de integriteit van meerdere volksvertegenwoordigers aangehaald, maar in geen enkel geval wordt er een officiële melding gedaan (Brabants Dagblad 2019) en in hetzelfde jaar loopt er in Den Haag een groot corruptieonderzoek naar twee wethouders en één raadslid die wordt verdacht van betrokkenheid bij ambtelijke corruptie (de Volkskrant 2019). De twee wethouders en het raadslid zijn in 2023 en (deels) in 2024 vrijgesproken (NOS 2023).

In 2020 ontstaat er bij verschillende politieke partijen het vermoeden van integriteitsschendingen van raadsleden. In ruil voor hun doorslaggevende stem over een omstreden bouwproject had de partij bij een projectontwikkelaar een schadevergoeding van 15.000 euro afgedwongen voor de gedupeerde omwonenden. Er zijn geen regels overtreden, luidt het oordeel van een externe jurist, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het kabinet van de commissaris van de Koning (Eindhovens Dagblad 2020). In Doornspijk werd een raadslid verdacht van belangenverstrengeling, maar overtrad ook in dit geval de wet niet. De burgemeester had een onderzoek uit laten voeren vanwege de betrokkenheid van het raadslid bij het huisvesten van arbeidsmigranten, waar het raadslid als projectleider van een adviesbureau bij betrokken was. Er zijn geen wettelijke overtredingen vastgesteld, maar het raadslid had wel eerder en duidelijker moeten zijn over zijn werkrelatie met de eigenaar van het betrokken pand, aldus het onderzoeksbureau (de Stentor 2020).

In 2021 richt een veroordeelde drugssmokkelaar een politieke partij op in de gemeente Roerdalen. Tegenover De Limburger concluderen integriteitsdeskundigen dat dit lijkt op ondermijning: een criminele poging om de bovenwereld te infiltreren (de Limburger 2021). De burgemeester kondigt onderzoek aan. Ook werd dat jaar een Urker politicus verdacht van banden met een criminele organisatie uit een buurgemeente, actief in de visindustrie op Urk. Het Openbaar Ministerie heeft hiervoor geen aanwijzingen gevonden. Er is dan ook geen strafrechtelijk onderzoek ingesteld (de Stentor 2021). In een ander geval werd er in Weesp een raadslid verdacht van persoonlijk belang bij vergunningverlening. Na een onderzoek van Integriteitsbureau Amsterdam is er geen belangenverstrengeling gebleken (De Gooi- en Eemlander 2021).

Begin 2022 doet de burgemeester van Stadskanaal vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen aangifte tegen een raadslid vanwege het lekken van geheime informatie over drugscontroles in zonnestudio's (Dagblad van het Noorden 2022). Onderzoek

⁷ Er zijn zes zoekopdrachten met behulp van de database Nexis Uni uitgevoerd. Allereerst met de zoekopdracht "integriteitsschending" AND "*raadsl*" (464 artikelen), gevolgd door "ondermijning" AND "raadsl*" (1364 artikelen), "integriteitsschending" AND "statenl*" (11 artikelen), "ondermijning" AND "statenl*" (78 artikelen), "integriteitsschending" AND "waterschap" (11 artikelen) en als laatste "ondermijning" AND "waterschap" (55 artikelen). Deze zoekopdrachten tezamen zorgde voor een opbrengst van 1983 artikelen. Ieder artikel is gescand om vast te stellen of het om een beschuldiging of een gegronde kwestie ging.

door het Openbaar Ministerie toonde aan dat het raadslid sprak over informatie die niet onder de geheimhoudingsplicht viel, waardoor er geen strafbaar feit was begaan en de zaak werd geseponeerd (Bosch, 2024). In Woerden was er sprake van een raadslid dat het ambtsgeheim geschonden zou hebben waarbij het Openbaar Ministerie eveneens de zaak seponeerde omdat er te weinig bewijs was (de Telegraaf 2022; AD/Groene Hart 2024). Een casus waar wel van vervolging door het OM sprake was, is die van een raadslid in Haarlemmermeer. In 2020 viel tijdens het doornemen van fractievergoedingen op dat er duizenden euro's waren afgeschreven voor privé uitgaven. Het Openbaar Ministerie heeft hem in juni 2024 berecht voor misbruik van overheidsgegeld. Het raadslid werd eerder in 2021 uit de fractie gezet en ging daarna zelfstandig verder (NoordHollands Dagblad 2024). In de gemeente Laren is een integriteitsschending naar buiten gebracht waarbij een raadslid een betaalde opdracht van een wethouder heeft aangenomen. Volgens de gemeentelijke wetgeving en gedragscode is dit verboden. Zowel het raadslid als de wethouder twijfelden of dit niet in strijd was met de integriteitsregels, maar ze namen beide geen actie om dit uit te zoeken (de Gooi en Eemlander 2022).

Het jaar 2023 is een bewogen jaar als het gaat om integriteitsschendingen. Er is sprake van belangenverstrengeling in Goirle (Eindhovens Dagblad 2023), Hilvarenbeek (Eindhovens Dagblad 2023), Waterland (Noordhollands Dagblad 2023) en Roermond (de Limburger 2023). In Breda heeft een raadslid gebruik gemaakt van de fractiekamer voor zakelijke privégesprekken (BN de Stem 2023). Er zijn geen aangiftes gedaan. Ook de bijzondere gemeenten, specifiek de BES-eilanden, gaan gebukt onder (vermoedelijke) integriteitsschendingen. In december publiceert het onderzoeksinstituut DSP-groep een onderzoeksrapport over ambtelijk-bestuurlijke integriteit op de BES-eilanden. Aanleiding was dat de Raad voor de Rechtshandhaving aanwijzingen van corruptie had geconstateerd. Van corruptie is geen sprake, aldus het DSP-rapport. Wel is sprake van integriteitsschendingen, waarbij inwoners bijvoorbeeld via ambtelijke relaties sneller een bouwvergunning krijgen (DSP-groep 2023).

Ook in de eerste helft van 2024 zijn er al diverse gevallen te melden. In Noordwijk gaat het om het lekken van informatie uit besloten vergaderingen (Leidsch Dagblad, 2024). Over dezelfde gemeente brengt eerder dit jaar de krant Trouw een artikel uit over een kleine groep vastgoedondernemers die een aanzienlijke invloed uit lijken te oefenen op de lokale politiek. Verschillende ondernemers worden beschuldigd van het intimideren en juridisch onder druk zetten van politici die hun belangen dwarsbomen. De situatie is zo ernstig dat sommige raadsleden bang zijn om vrijuit te spreken (Trouw 2024). Ook werd er door een inwoner van de gemeente Montferland een melding van vermoedelijke belangenverstrengeling gedaan. Oekraïense vluchtelingen werden ondergebracht in tien bedrijfsunits waarvan enkele units in het bezit waren van een raadslid (Scholten 2024). De gemeente Montferland heeft als reactie op de melding een onderzoek ingesteld door een extern onderzoeksbureau, waaruit is gebleken dat er geen contact is geweest. In mei werd een Statenlid gearresteerd bij een protest tegen de inval in Gaza op de Universiteit van Amsterdam. Volgens een ander Statenlid is hij tegen de gedragscode in gegaan en moet hij daarop worden aangesproken. In de gedragscode staat onder meer dat een Statenlid zich zo moet gedragen dat hij het aanzien van de politiek niet schaadt, maar volgens de wet zijn protesten door een Statenlid niet verboden. Door de commissaris van de Koning werd geopperd om hier verder onderzoek naar te doen (de Stentor 2024).

De eerdergenoemde casussen kunnen we aanvullen met een uitgebreide analyse van RTL Nieuws. RTL Nieuws heeft niet alleen (regionale) krantenartikelen voor hun analyse gebruikt, maar hebben ook Woo-verzoeken ingediend om hun analyse aan te vullen. De periode waarover de media analyse loopt, is van 2020 tot eind 2023. Zij hebben in totaal 46 integriteitskwesties geïdentificeerd.⁸ Dit staat in contrast met de, door ons eerdergenoemde

⁸ Voor het RTL onderzoek is geput uit het resultaat van Woo-verzoeken bij alle gemeenten naar gemelde integriteitsschendingen tussen 2020 en 2022. Dat is aangevuld met kwesties die de

casussen. Dit verschil kan verklaard worden door onze zoeksystematiek (zie voetnoot zes) en doordat wij bewust het type integriteitsschending 'ongewenste omgangsvormen of bejegening' uit de analyse hebben gelaten, aangezien dit type zoals eerder vermeld minder relevant is voor ons onderzoek. Tevens wordt sinds elf jaar de Politieke integriteitsindex gepubliceerd. Eerder werd dit door de Volkskrant gedaan, de laatste jaren door Follow the Money. Tezamen noteren zij tussen 2018 en 2023 een totaal van 336 kwesties, waarbij 2022 een uitschieter is met 87 integriteitsaffaires.⁹ Of dat komt omdat er werkelijk meer integriteitsaffaires zijn of omdat er meer aandacht voor is, is volgens Follow the Money niet duidelijk (Follow the Money 2024).

Officiële cijfers over de aantallen corruptie onderzoeken bij politici zijn niet publiekelijk beschikbaar. Ook over hoe vaak criminele infiltratie in de gemeenteraad voorkomt, zijn geen cijfers bekend (NRC 2022). Verscheidene onderzoeksbureaus en journalisten hebben getracht het aantal corruptie onderzoeken en gevallen van criminele infiltratie te kwantificeren, waaronder RTL Nieuws, de Volkskrant en Follow the Money. NRC heeft een inventarisatie gedaan naar alle corruptieonderzoeken die de Rijksrecherche sinds 1990 heeft gedaan naar wethouders, burgemeesters, provinciebestuurders en raadsleden. Hierbij hebben zij onderzoeken naar 25 politici op kunnen sporen, waarvan er 14 veroordeeld werden. Er wordt niet gespecificeerd welk ambt zij op dat moment bekleedden (NRC 2023).

Uit onze analyse wordt duidelijk dat uit de mediaberichtgeving onomstotelijk bewijs van de inmenging van criminelen in de decentrale volksvertegenwoordiging weinig te vinden is. Regelmatig gaat het slechts om vermoedens. In 2018 onderschreef Gronings hoogleraar staatsrecht Jan Douwe Elzinga al: "Ik heb niet één raadslid in de afgelopen jaren gezien die zich bewijsbaar met ondermijning heeft beziggehouden" (de Stentor 2018). Ook zijn er toenemende zorgen over integritisme, het doorslaan in een oordeel vellen over de integriteit van (het handelen van) een actor (persoon, groep, organisatie) terwijl daarvoor onvoldoende grond is (Huberts 2005). Zo blijkt uit een enquête van de Volkskrant dat de helft van de burgemeesters zich zorgen maakt over integritisme (de Volkskrant 2023). Aan de andere kant kondigt Minister Bruins Slot in 2023 aan het openbaar bestuur volledig door te lichten omdat er grote zorgen zijn over de integriteit van het lokale bestuur en inmenging door criminelen via raadsleden. Ze benadrukt dat er continu op gelet moet worden dat 'foute' bestuurders zich niet verschuilen achter de Grondwet en dringt aan op het doorlichten van de integriteit van het openbaar bestuur. Ze wil extra mogelijkheden onderzoeken, zoals de Wet op politieke partijen, om politieke partijen die de democratie ondermijnen te laten verbieden. Daarnaast is er geld beschikbaar gesteld om kwetsbaarheden in de democratie aan te pakken (de Telegraaf 2023).

onderzoeksredactie tegenkwam in regionale media, maar niet naar boven zijn gekomen vanuit het Woo-verzoek. Ook is geput uit rechtbankvonnissen en websites van gemeenten en gemeenteraden. RTL-nieuws heeft zich voor het onderzoek gefocust op burgemeesters, wethouders en raadsleden. Zij raakten in opspraak vanwege bijvoorbeeld het wissen van appjes, seksueel grensoverschrijdend gedrag, vriendjespolitiek, dubbele petten, scheldpartijen en nauwe contacten met extreme groeperingen.

⁹ Follow the Money schaarst het overtreden van geldende morele waarden, normen en regels onder integriteitsaffaires. Het gaat om een publieke affaire die de 'pers' heeft gehaald.

3 Signalen van ondermijning en oneigenlijke druk

In hoofdstukken drie tot en met zes doen we voornamelijk verslag van de gesprekken met onze respondenten. In dit hoofdstuk richten we ons op de signalen die op het decentrale niveau worden opgemerkt. We bespreken het soort signalen en constateren dat de omvang van oneigenlijke druk en ondermijning die daar mogelijk achter zitten niet met precisie kunnen worden vastgesteld.

3.1 Van ernstige integriteitsschendingen naar vormen van oneigenlijke druk

De oorspronkelijke insteek van dit onderzoek was om te kijken naar vormen van ondermijning en ernstige integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers. In de loop van de interviews met onze respondenten bleek met name de integriteitsschendingen een veelomvattend onderwerp voor een onderzoek dat zich eerst en vooral richtte op een specifiek(er) deel, namelijk de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers. Bovendien gaven veel van onze respondenten aan dat er in de praktijk een relevanter begrip is om in samenhang met ondermijning te bekijken, namelijk: 'oneigenlijke druk'. Oneigenlijke druk is breder dan ondermijning, maar minder breed dan integriteit. Niet elke vorm van oneigenlijke druk hoeft namelijk een integriteitsschending te zijn (Heres 2020). Onze respondenten benadrukken het belang dat decentrale volksvertegenwoordigers in vrijheid, zonder oneigenlijke druk van derden, hun werk moeten kunnen doen. In de praktijk zien en vermoeden ze gevallen waarin dat niet gebeurt; verschillende respondenten menen dat verschillende decentrale volksvertegenwoordigers te maken hebben met gevallen van oneigenlijke druk. Die druk kan zowel van de boze buurman als van georganiseerde criminaliteit afkomstig zijn. Niet in alle gevallen is oneigenlijke druk dus ook een voorbeeld van ondermijning.

Centraal in dit hoofdstuk staat dat er signalen zijn waar onze respondenten, met name direct betrokkenen bij decentrale volksvertegenwoordigers, alert op zijn. Dat gaat dan vooral om bepaalde vormen van opvallend gedrag. Deze kunnen *mogelijk* duiden op ondermijning vanuit georganiseerde criminaliteit of oneigenlijke druk (paragraaf 3.2). Daarnaast geven respondenten verschillende voorbeelden van oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers, maar niet van pogingen van de georganiseerde criminaliteit om via decentrale volksvertegenwoordigers in de decentrale politiek te infiltreren. Voor beide geldt echter dat de precieze omvang waarin dit plaatsvindt met dit onderzoek niet is vast te stellen (paragraaf 3.3).

3.2 Opvallend gedrag als mogelijk signaal van ondermijning en oneigenlijke druk

Voor de respondenten die direct betrokken zijn bij het functioneren van volksvertegenwoordigers - eerst en vooral de burgemeesters, commissarissen en dijkgraven, maar denk ook aan hun ondersteunende ambtenaren of griffiers - is het doorgaans niet makkelijk te bepalen of het handelen van volksvertegenwoordigers crimineel gedreven of aangestuurd wordt. Geen van allen kan dus ook met zekerheid aangeven hoe vaak dat voorkomt. Wel geven ze aan dat er bepaalde signalen zijn die mogelijk wijzen op pogingen tot ondermijning en/of pogingen tot oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers.

Allereerst zijn er wat betrokkenen, met name bestuurders, beschouwen als opvallendheden of veranderingen in het gedrag van een decentrale volksvertegenwoordiger die mogelijk het gevolg zijn van ondermijning of oneigenlijke druk op die volksvertegenwoordiger. Wat 'opvallend' is, is enerzijds subjectief. Toch kwamen er anderzijds in de gesprekken met burgemeesters, commissarissen en dijkgraven veel overeenkomstige gedragingen naar voren. Zo valt het op als volksvertegenwoordigers veel vragen stellen over een onderwerp waarbij dat niet wordt verwacht, bijvoorbeeld omdat het afwijkt van het verkiezingsprogramma van zijn of

haar politieke partij of afwijkt van een standpunt dat door de volksvertegenwoordiger of partij eerder is ingenomen, bijvoorbeeld in een commissievergadering.

Kijk, in 95 of 99 procent van de gevallen weet je vaak wel wat iemand gaat vinden op basis van zijn partijkleur of op basis van zijn optredens die je gezien hebt. Op het moment dat dat plotseling gaat afwijken, wanneer je zegt van: 'Ja, maar waarom komt die persoon nou in één keer met dit standpunt? Of maakt die zich in één keer zo druk over dit punt'. Het hoeft niet per se een standpunt te zijn, maar soms ook dat iemand plotseling iets agendeert waarvan je denkt: 'waar komt dit nou vandaan?' (Dijkgraaf – Interview 28)

Minstens zo opvallend is het als het gaat over een specifieke woning of kavel in plaats van meer generiek beleid of een groter gebied.

Het wordt ook wel gewoon geuit in onze vergaderingen dat er een vraag gesteld wordt over bijvoorbeeld waterstanden in een bepaald gebied, tot op kavelniveau: hoe dat toch kan en dat er echt wat aan moet gebeuren. (Dijkgraaf – Interview 26)

Dergelijke vragen kunnen gepaard gaan met het zelfstandig contact zoeken met collegeleden of ambtenaren om bepaalde zaken geregeld te krijgen of om vragen te stellen. Zo werd in een van de interviews het voorbeeld genoemd dat een raadslid een persoonlijk contact aan de gemeente aanbood om te helpen met opvangruimte. Raadsleden zoeken soms ook zelf contact met ambtenaren.

Soms verbazen burgemeesters of collegeleden zich om bepaalde vragen van raadsleden. 'Waarom stel je deze vraag?' Of ze lopen zelf het gebouw in en lopen naar de verkeersambtenaar en vragen dan: 'Waarom is daar de verkeersopstopping?' Dat is immers lastig voor de ondernemer. Maar of dat nu zijn eigen initiatief was of gestuurd vanuit een ondernemer is niet duidelijk. (Expert/adviseur - Interview 4)

Het is goed om te benoemen dat dergelijk gedrag op zichzelf niet problematisch is en hoeft te zijn. Sterker nog, vanuit het oogpunt van op individuele problemen gerichte volksvertegenwoordigers, ook wel ombudspolitiek genoemd, is het juist goed dat decentrale volksvertegenwoordigers zich met dergelijke individuele problematiek bezighouden. Op zijn minst is het een legitieme taakopvatting om individuele problemen in de volksvertegenwoordiging en richting dagelijkse bestuurders aan te kaarten. Voor de betrokken bestuurders is het echter lastig de achtergronden van dergelijk gedrag goed te duiden. Het kan zijn dat het raadslid met zuivere motieven en zonder oneigenlijke druk opkomt voor een inwonersbelang. Dat is echter doorgaans uit de observatie van dat gedrag – vaak geobserveerd in een formeel overleg, zoals de vergadering van de volksvertegenwoordiging – niet goed af te leiden. Het zijn wel gedragingen die argwaan kunnen wekken of op zijn minst bestuurders alert maakt, zonder dat gelijk de alarmbellen hoeven af te gaan.

Burgemeesters, commissarissen en dijkgraven letten dus op het gedrag van hun volksvertegenwoordigers. Een van de respondenten geeft aan dat het ook om algemenere indrukken gaat. Als iemand 'niet lekker in zijn vel' zit, kan dat reden zijn voor een gesprek om te kijken of er niet meer achter zit. Het is vaak ook een oprechte poging de volksvertegenwoordiger te helpen.

Naast wat betrokkenen als opvallendheden of veranderingen in het gedrag van een decentrale volksvertegenwoordiger beschouwen, is er nog een andere categorie zaken waar onze respondenten, de burgemeesters, commissarissen en dijkgraven, alert op zijn. Dat is grofweg samen te vatten in 'verleden, belangen en relaties' van de volksvertegenwoordigers. Ten eerste, is er een verleden van overtredingen of (verdenking van) allerlei strafbare feiten, variërend van (stelselmatig) te hard rijden tot cocaïnesmokkel? Ten tweede gaat het om belangen die de volksvertegenwoordiger of zijn of haar partner (of gezinsleden) in de gemeente heeft. Doorgaans gaat het dan om economische belangen, zoals via een onderneming. Ten

derde gaat het om relaties die hij of zij heeft met mogelijk criminelen. Overigens geldt ook hierbij dat deze aspecten op zichzelf niet hoeven te betekenen dat er ondermijning speelt of oneigenlijke druk op een volksvertegenwoordiger wordt uitgeoefend, maar wel dat ze tot alertheid leiden, zeker in combinatie met eerdergenoemde opvallendheden in gedrag. Overigens zijn zaken in de categorie 'verleden, belangen en relaties' niet altijd bekend bij burgemeesters, commissarissen en dijkgraven. Dergelijke informatie, met name over relaties, kan men ook aangereikt krijgen vanuit de (eigen) ambtenarij of het RIEC. Het kan dan gaan om raadsleden die in hun familie relaties hebben met een 'RIEC subject' of er worden bij een inval bij verdachten van criminele activiteiten contactgegevens van decentrale volksvertegenwoordigers gevonden.

In het algemeen geldt dat achter opvallend of afwijkend gedrag dat bestuurders waarnemen veel motieven kunnen zitten. Dat kunnen criminele motieven zijn, maar ook particuliere of private. Het kan echter ook geen van dit alles zijn. Een raadslid kan immers ook gewoon 'opvallend' of 'vreemd' gedrag vertonen zonder dat hier niet integere motieven aan ten grondslag liggen en hij of zij mag contacten hebben met mensen die verdacht of veroordeeld zijn. De vraag die dan blijft hangen is: Wanneer is bij dergelijke signalen nu sprake van oneigenlijke druk en/of van ondermijning vanuit de georganiseerde criminaliteit?

3.3 De 'dark numbers' van ondermijning en oneigenlijke druk

In de interviews hebben we onze respondenten gevraagd hoe vaak zij gevallen van grove integriteitsschendingen en met name oneigenlijke druk en vormen van ondermijning hebben waargenomen.

We beginnen met de vergaande vorm van criminele invloed op de decentrale volksvertegenwoordiging, namelijk de vraag of criminelen zelf onderdeel van de gemeenteraad, Provinciale Staten of het algemeen bestuur van het waterschap zijn (geworden). In hoeverre is het opvallend gedrag van een volksvertegenwoordiger of vermoedens over zijn of haar handelen daar een signaal van? Enkele van onze respondenten die zelf geen bestuurlijke functie vervullen, hintten op een of enkele lokale casussen in Nederland die bijzonder ver gaan. Dan gaat het om infiltratie in een raad of gemeente – provincies en waterschappen zijn hier niet genoemd – die verder gaat dan een enkel persoon en om criminele invloed die zich uitstrekt tot (minstens) raad en college. De respondenten zeggen echter niet uit eigen hand te kunnen aangeven wat er in die gemeente(n) aan de hand is en of en in hoeverre hier precies sprake is van infiltratie. Wat wel genoemd wordt, ook door bestuurders en ambtenaren, zijn verschillende gevallen van met name gemeentelijke volksvertegenwoordigers die veroordeeld zijn of verdacht worden van crimineel gedrag. Het gaat dan om voorbeelden zoals die ook uit mediaberichten naar voren kwamen (hoofdstuk twee), zoals een (kandidaat-)raadslid dat is gearresteerd vanwege cocaïnehandel. Of hier sprake is van infiltratie – doelbewust de raad in gaan of in willen met crimineel motief – is niet altijd duidelijk te krijgen voor de betrokken bestuurders en ambtenaren. Het kan immers ook andersom zijn gegaan. Een volksvertegenwoordiger die oorspronkelijk met min of meer eerbare motieven aan het werk is begonnen, maar daarna met criminaliteit in aanraking komt en/of zelf criminele activiteiten is gaan ontplooiën.

Is een raadslid met hennepkwekerij infiltratie? Was hij al crimineel of niet? Tja, dat is natuurlijk het typische kip-ei-verhaal. (Belangenvereniging - Interview 12)

Los van voorbeelden over criminele of van criminaliteit verdachte volksvertegenwoordigers geven onze respondenten aan dat ze geen gevallen hebben meegemaakt van (georganiseerde) criminaliteit die infiltreert in decentrale volksvertegenwoordigingen. Dat geldt ook voor de gesprekken met medewerkers van de Rijksrecherche, Politie Nederland en twee officieren van justitie. Deze respondenten konden tijdens het interview geen signalen opnoemen over dergelijke vormen van beïnvloeding van decentrale volksvertegenwoordigers — waarbij ze tevens benadrukken dat dit niet wil zeggen dat deze vorm van ondermijning helemaal niet voorkomt. Ook de door ons gesproken bestuurders houden vrijwel allemaal een slag om de arm.

Ze sluiten het niet uit, maar achten het tegelijkertijd voor het gebied waarin zij werkzaam zijn en waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen niet waarschijnlijk. Vrijwel alle respondenten, zowel de bestuurders als de niet-bestuurders, geven aan dat de daadwerkelijke omvang van deze vorm van infiltratie een 'dark number' zal blijven, door de afwezigheid van een 'smoking gun' - het daadwerkelijk betrappen en bewijzen van een dergelijk verband - en het stilzwijgen van betrokkenen.

Ook de omvang van vormen van oneigenlijke druk is volgens onze respondenten een 'dark number'. Maar waar onze respondenten als het gaat om infiltratie redelijk eensgezind zijn, is dat bij oneigenlijke druk niet zo. Enkele van de door ons gesproken bestuurders zeggen dat ze het afgelopen jaren geen enkele volksvertegenwoordiger hebben hoeven aan te spreken op gedrag of eerdergenoemde signalen die daar mogelijk op duiden. Een andere bestuurder geeft aan dat dit ieder jaar, meerdere keren per jaar bij meerdere volksvertegenwoordigers voorkomt. Het zwaartepunt ligt hier overigens duidelijk bij gemeenten. De hoogste schatting komt van een medewerker van de commissaris van de Koning. Deze schat het aantal gemeenteraadsleden in die provincie die zich wel eens voor 'het karretje van derden laten spannen' op tien procent. De meeste respondenten wagen zich echter niet aan schattingen of komen een stuk lager uit dan dergelijke aantallen.

4 De kwetsbaarheid van volksvertegenwoordigers

In dit hoofdstuk bespreken we de kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor oneigenlijke druk en met name voor beïnvloeding vanuit het criminele circuit. Er zijn volgens veel respondenten genoeg redenen om waakzaam te zijn. Toch kunnen we de respondenten in twee 'groepen' indelen: zij die grote problemen zien met de mogelijke criminele beïnvloeding van volksvertegenwoordigers en zij die dat in enige mate nuanceren (4.1). Daarna staan we stil bij de kenmerken van decentrale volksvertegenwoordigers die mogelijk interessant zijn voor criminelen (4.2). In de derde paragraaf bespreken we dat politici en vooral volksvertegenwoordigers doorgaans een groot netwerk onderhouden, open staan voor inwoners en ingaan op verzoeken voor een gesprek. Dat hoort bij hun ambt, maar vanuit het perspectief van ondermijning en oneigenlijke druk is het ook een kwetsbaarheid; oneigenlijke druk vindt vaak via diezelfde relaties en netwerken plaats (4.3). We eindigen het hoofdstuk met de kwalijke gevolgen van oneigenlijke druk en ondermijning voor de lokale democratie als geheel (4.4).

4.1 'Wat valt er te halen' of 'een voor criminelen interessante groep'?

Een eerste groep binnen onze respondenten benadrukt de relatief beperkte macht en invloed van volksvertegenwoordigers. Zij vragen zich doorgaans hardop af: "Wat is er bij hen eigenlijk te halen?" Het zijn volgens deze respondenten de dagelijkse bestuurders en de ambtenaren die veruit het meest kwetsbaar zijn. Zij zouden over meer (vertrouwelijke) informatie beschikken en kunnen zelfstandig of via het dagelijks bestuur op voor criminelen relevante terreinen beslissingen nemen. Ambtenaren kunnen juist weer in een belangrijk voorstadium invloed uitoefenen. Hier steken de volksvertegenwoordigers wat pover tegenover af. Zij beschikken over minder informatie en zijn qua besluitvorming onderdeel van een groter gremium, van minstens negentien maar vaak nog meer andere volksvertegenwoordigers die toch vooral gezamenlijk beslissen. Bovendien zijn op het moment dat besluiten voor de volksvertegenwoordiging worden gebracht de belangrijkste keuzes mogelijk al door dagelijks bestuurders en ambtenaren gemaakt. Het loont voor criminelen veel minder zich op volksvertegenwoordigers te richten. Dat doen ze, aldus deze gedachtegang, dus vermoedelijk ook niet tot nauwelijks.

De tweede groep, die in aantallen respondenten groter is dan de eerste, benadrukt allereerst de kwetsbaarheid van de volksvertegenwoordigers. Ze geven aan dat volksvertegenwoordigers met iedereen spreken. Ze staan vanuit hun rol open voor vrijwel iedereen die ze benadert en dat maakt ze kwetsbaar. Het risico bestaat namelijk dat sommige inwoners daar misbruik van proberen te maken. Ambtenaren van de afdelingen Openbare Orde & Veiligheid zien soms met lede ogen aan hoe volksvertegenwoordigers contacten onderhouden of benaderd worden door inwoners met problemen met de gemeente. Volksvertegenwoordigers proberen dan via het direct benaderen van ambtenaren en bestuurders iets voor elkaar te krijgen. Dat hoeft niet altijd op oneigenlijke druk te wijzen, maar als de pogingen worden opgemerkt, zorgt dat binnen het gemeentehuis voor alertheid en soms ook voor frustratie. Zo is het bijvoorbeeld niet altijd mogelijk om de informatie waarom contacten met bepaalde personen onverstandig zijn aan het raadslid door te geven. De vraag is of achter dit soort contacten ook (georganiseerde) criminaliteit zit. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, is dat vaak niet duidelijk. De respondenten in deze groep geven echter aan hierover vooral niet naïef te zijn. Een van onze respondenten gaf aan dat als criminelen er niet voor schuwen mensen uit de weg te ruimen, je ook niet naïef moet denken dat lokale volksvertegenwoordigers met rust gelaten worden. Hoewel niet iedereen zover ging, geven velen wel aan dat waakzaamheid voor de mogelijke benadering van criminelen richting volksvertegenwoordigers wel degelijk geboden is. Maar waarom eigenlijk? Wat is er mogelijk aantrekkelijk voor personen met criminele intenties of andere belangen die vormen van oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers willen uitoefenen? Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

4.2 De aantrekkingskracht van volksvertegenwoordigers

Wat maakt decentrale volksvertegenwoordigers mogelijk interessant voor criminelen? Onze respondenten noemen vooral de volgende kenmerken van volksvertegenwoordigers:

Toegang tot bestuurders en ambtenaren

De eerste kwetsbaarheid is dat volksvertegenwoordigers benaderd worden om toegang te krijgen tot dagelijks bestuurders en ambtenaren. De volksvertegenwoordigers die doorgaans makkelijk(er) benaderbaar zijn, vormen een ingang naar bestuurders en ambtenaren die mogelijk over belangrijke informatie of beslissingsmacht beschikken waar criminelen gebruik van willen maken. Decentrale volksvertegenwoordigers zijn dus interessant om hen aan contactgegevens van die bestuurders of ambtenaren te helpen of hen daar te introduceren.

Je ziet met name veel contact rondom financiële belangen. Ondernemers die raadsleden benaderen bijvoorbeeld. Ik heb het voorbeeld van iemand die een fractielid belde voor het telefoonnummer van de wethouder. Dat raadslid zag daar niet zoveel problemen in en gaf dat vervolgens ook. (Bestuurslid politieke partij)

Toegang tot geheime informatie en documenten

Een tweede reden om raadsleden te benaderen, is dat zij toegang hebben tot informatie die niet voor iedereen toegankelijk is. Dat kunnen bijvoorbeeld fractievoorzitters zijn met toegang tot het presidium en zo over vertrouwelijke informatie bezitten. Het kan ook gaan om inzage in stukken waar geheimhouding op zit, bijvoorbeeld over grondtransacties. Voor mensen voor wie die informatie (financieel) belangrijk kan zijn, zijn volksvertegenwoordigers doorgaans makkelijker en toegankelijker om te benaderen dan dagelijks bestuurders.

Volksvertegenwoordigers zijn doorgaans blij dat er eens burgers zijn die ogenschijnlijk geïnteresseerd zijn in wat je doet. En die zijn dan iets te openhartig over dingen waarvan je denkt dat die eigenlijk geen kwaad kunnen ... Over bestemmingsplannen of over wat de burgemeester van plan is te gaan doen tegen ondermijning. (Expert/onderzoeker - Interview 2)

Investeren in de toekomst: huidige en toekomstige rol in het lokaal bestuur

De omloopsnelheid in het decentraal bestuur is snel en er is een gangbaar carrièrepad van volksvertegenwoordiger via fractievoorzitter tot dagelijks bestuurder. Het kost volgens een van onze respondenten doorgaans niet heel veel moeite om te achterhalen wie de talenten zijn van de grootste partijen en over afzienbare tijd zelf mogelijk een rol als dagelijks bestuurder zullen vervullen. Dergelijke contacten kunnen langzaam worden gelegd. Het hoeft (aanvankelijk) niet altijd bedreiging en onder druk zetten te zijn. Eerder worden aan vertrouwensbanden gewerkt. Op die manier ontstaan relaties die later van pas kunnen komen. In de volgende paragraaf worden op de risico's daarvan verder ingegaan.

Criminele organisaties denken op de lange termijn. Ze bouwen positie op. Banden met raadsleden die mogelijk ooit wethouder worden. Als ze dan een keer nodig zijn, weten ze al wie ze benaderen. (Expert/onderzoeker - Interview 5)

4.3 Relaties als kracht en zwakte van volksvertegenwoordigers

Decentrale volksvertegenwoordigers gaan allerlei relaties aan met derden. In de meeste gevallen is dat geen enkel probleem. Sterker nog, dat is ook wat men van goede volksvertegenwoordigers verwacht. Relaties kunnen echter wel problematisch worden als

vandaaruit oneigenlijke druk wordt uitgeoefend of pogingen tot ondermijning gedaan worden. In het vorige hoofdstuk zijn al kort enkele meer directe gezins- en familierelaties aangestipt (de volksvertegenwoordiger die een relatie heeft met een 'RIEC-subject'). Het gaat echter ook om het bredere netwerk met allerlei relaties daarbuiten, zoals vrienden, wijk- of buurtgenoten of in verenigingsverband. Het aangaan van veel relaties daar hoort bij de functie van volksvertegenwoordiger. Ze hebben een groot netwerk en staan open voor oude en nieuwe contacten. Criminelen kunnen daarvan gebruik maken.¹⁰

Als jij echt een miljoenenonderneming wil drijven, crimineel, dan moet je aan lobbyen doen. Dan heb je lobbyisten. Dat is er, en dat gebeurt. Alleen wordt het niet zo snel zichtbaar. Want het kan natuurlijk over heel veel schijven gaan. Dat is echt niet meteen terug te brengen tot een een-op-een tussen raadslid en organisatie. Daar kan van alles tussen zitten. (RIEC – Interview 17)

Er is dus bij enkele respondenten het vermoeden dat banden met volksvertegenwoordigers worden opgebouwd waar criminelen of anderen met eigen belangen hun voordeel mee willen doen. Zij geven aan dat (te) veel raadsleden hier nog (te) naïef in zijn.

Er is een ondernemer, die is onderwerp van een handhavingstraject, of een BIBOB, of weet ik wat allemaal niet. Die verzet zich daar allemaal hevig tegen, zeer verontwaardigd, dat kan allemaal niet waar zijn, en die nodigt op een gegeven moment gewoon raadsleden uit om eens een keer bij hem op bedrijf te komen kijken, want hij heeft zo'n prachtig bedrijf. Ja, daar gaat dan meer dan de helft van de raad op in. (Expert/adviseur - Interview 4)

Het zijn zeker niet alleen criminele belangen. Bij de buurvrouw die klaagt over een vergunning wordt (meestal) geen crimineel motief verwacht, maar bij veel belangen bij mensen in het netwerk van een volksvertegenwoordiger is dat niet altijd duidelijk.

Ze zien ook niet altijd wat de basis onder de vraag is die ze gesteld wordt. Dat is nog iets anders, hè. Daar zitten ook nog wel lagen in. Het kan zijn dat iemand zijn stoep beter gelegd wil krijgen. Nou ja, daar zit weinig crimineels in, zal ik maar zeggen. Maar het kan ook zijn dat iemand zegt van: 'ja, ik wil wel aandacht vragen voor het feit dat die verordening over vergunningen, voor autobedrijven of voor kapsalons, mijn zaak pijn gaat doen.' En dat die zaak gebruikt wordt om wit te wassen, ja, dat heeft dat raadslid niet in de gaten. (Kabinetschef cvdK – Interview 11).

Wat het bovendien ingewikkeld maakt, is dat het vaak langzame processen zijn die leiden tot niet integer gedrag of oneigenlijke druk. Dergelijke contacten kunnen langzaam worden gelegd. En het hoeft (aanvankelijk) niet altijd bedreiging en onder druk zetten te zijn. Er wordt ook aan goede relaties gewerkt die op langere termijn giftig blijken te zijn of kunnen worden.

Het is voorstelbaar dat ze [criminelen] een raadslid onder druk gaan zetten. Maar dat is natuurlijk een enorm risico. Want dat raadslid kan ook naar de politie gaan ... Dus daarom proberen ze het in het algemeen langzaam op te bouwen. Dat ze gewoon vertrouwenspersonen in die raad hebben. En dat ze ook weten dat als het nodig is en we benaderen die, dan lopen we ook geen risico dat die meteen naar de politie loopt. Want die hebben we eigenlijk al gecorrumpeerd door hem af en toe wat toe te schuiven. En een vakantietje voor hem te betalen en dat soort dingen. (Expert/onderzoeker - Interview 5)

Het is de gevaarlijke cocktail van oneigenlijke druk en ondermijning die subtiel, dichtbij huis en sluimerend kan plaatsvinden. Met name gevaarlijk, omdat het niet het gangbare beeld is wat

¹⁰ Zie ook het werk van Willeke Slingerland, lector Weerbare Democratie aan Saxion Hogeschool, over onder meer netwerkcorruptie.

past bij een onderwerp als ondermijning. Voor veel mensen zal het begrip van ondermijning waarschijnlijk samenhangen met beelden van drugstransporten of criminele netwerken zoals die rond Taghi. Wat veel van onze respondenten echter duidelijk proberen te maken, is dat grote risico's rondom oneigenlijke druk en ondermijning doorgaans binnen de eigen netwerken van volksvertegenwoordigers plaatsvinden. Veel dichterbij huis dan wij en zij geneigd zijn te denken. Dat kan een belangengroep zijn – boeren worden bijvoorbeeld, zeker in het waterschap, veel genoemd, bijvoorbeeld druk uitoefenend op 'hun' geborgde zetels -, maar ook een wijk of een bepaalde etnische of geloofsgemeenschap. Het is juist binnen dat vaak soort vertrouwde en bekende netwerken dat oneigenlijke druk (door derden) soms niet wordt opgemerkt of volksvertegenwoordigers zelf niet zo goed weten hoe daarmee om te gaan.

Misschien dat dat gemeenteraadslid misschien wel weet dat een bepaalde ondernemer binnen de gemeente niet alles bonafide doet. Maar het is dan misschien een ondernemer die er al jarenlang actief is en misschien een grote speler ... En inderdaad dan toch ook weer de hoofdsponsor is van de lokale voetbalclub. Of een andere sociale positie heeft verworven ... Dan wordt er misschien bewust, onbewust wat weggekeken. Of wordt er gewoon naïef gedacht van: 'Goh er is inderdaad een bouwvergunning nodig voor het bedrijf of voor wat anders. Nou, laten we daar niet te moeilijk over doen'.

(Belangenvereniging – Interview 8)

Volksvertegenwoordigers die hiermee geconfronteerd worden, kijken mogelijk wat eerder weg of door de vingers. Misschien zien sommigen het oprecht niet, maar het kan ook voordelen bieden om dat te doen.

Als raadslid weet je vaak ook wel wat er in jouw samenleving gebeurt. Als er dan toch ergens voorzieningen getroffen worden. Dan kan je daar ook achter de oren krabben. Maar dan is de vraag. Doen raadsleden dat dan altijd? Voetbalverenigingen bijvoorbeeld. Die ineens heel succesvol zijn - en als je wat bestuursleden kent, dan kom je daar snel genoeg achter. Die dus ineens heel veel geld beschikbaar hebben om spelers aan te trekken. En die dan ineens van de ene klasse naar de andere blijven door promoveren ... En dan is toch de vraag: Is dat nou gezond geld of fout geld? En welke rol kan de gemeenschap daarbij spelen? Ik zie dat de KNVB daar heel weinig aan doet. Maar vanuit de lokale democratie wordt daar ook niet of nauwelijks op gestuurd.

(Belangenvereniging – Interview 1)

Volksvertegenwoordigers kunnen echter ook weggijken, omdat ze het niet durven aan te kaarten. Ze weten dan heel goed wat er speelt, maar besluiten daar niets mee te doen. Het benoemen of aankaarten, kan namelijk gevolgen hebben voor hun positie binnen die gemeenschap. Contacten die vriendelijk leken of 'nette mensen' leken, kunnen dan ineens ook een stuk minder vriendelijk worden.

Ja, je weet allemaal waar ze wonen en kunt ze opzoeken. En je weet allemaal wie hun kinderen zijn of waar ze hun boodschappen doen. Dat is veel meer algemeen bekend. Terwijl ik denk dat in een grotere gemeente is dat veel anoniemer. (Partijvoorzitter – Interview 25)

Op het moment dat ze daar de verwachtingen niet helemaal waar maken, kan het gaan schuren binnen die gemeenschap. En dan kunnen ook zware jongens zich op een gegeven moment tegen dingen aan gaan lopen bemoeien en dan heb je als raadslid misschien wel een probleem. (Expert/adviseur - Interview 4)

4.4 De kwetsbaarheid van het systeem

Veel van onze respondenten maken zich zorgen over het opkomen voor andere belangen dan het algemeen belang en de oneigenlijke druk die op volksvertegenwoordigers wordt uitgeoefend. Hoewel we ze niet direct hebben geïnterviewd over de gevolgen van oneigenlijke druk en ondermijning voor (de kwaliteit van) het decentraal bestuur, benoemden enkelen uit henzelf wel de effecten op onder meer ook de kwaliteit van de volksvertegenwoordiging en (daarmee) die van decentrale checks and balances. Waar de een spreekt van 'ondermijning van binnenuit' heeft een ander het over 'bestuurssabotage' door die volksvertegenwoordigers die vanwege andere belangen dan het algemeen belang hun werk doen. Deze zorgen vullen we aan en verdiepen we met enkele observaties uit wetenschappelijke literatuur over de gevolgen van integriteitsschendingen en ondermijnende criminaliteit op het functioneren en de legitimiteit van het lokale openbaar bestuur.

Integriteitsschendingen en ondermijnende criminaliteit hebben op de eerste plaats directe gevolgen voor het effectief en efficiënt functioneren van het lokale bestuur. Dergelijke activiteiten zorgen voor een verkeerde of oneerlijke verdeling van publieke middelen, vertraagde processen of verhoogde kosten wat leidt tot inefficiënt en/of oneerlijk beleid (Huberts & Montfort 2021; Kuipers et al. 2024). Zo heeft infiltratie door criminelen gevolgen voor het effectief handhaven op illegale activiteiten, bijvoorbeeld vanwege het lekken van informatie ten aanzien van controles (Winter et al. 2017). Maar denk ook aan een volksvertegenwoordiger die bepaalde onderwerpen niet aan de orde durft te stellen omdat hij bang is dat zijn naam wordt doorgespeeld, met de bijkomende gevolgen van dien (Winter et al. 2017). Integriteitsschendingen leiden op hun beurt tot ondoorzichtige administratie wat de transparantie aantast (Kuipers et al. 2024). Een ander gevolg van integriteitsschendingen is een verslechterde werkcultuur binnen een organisatie, in het bijzonder wanneer niet-integer gedrag onbestraft blijft – denk aan een wegkijkcultuur (Huberts & Montfort 2021). Deze verslechterde werkcultuur kan er op haar beurt toe leiden dat het voor integer- of nieuw personeel onaantrekkelijk wordt om te werken binnen de organisatie (Kuipers et al. 2024).

Ten tweede neemt de legitimiteit van de lokale overheid af. Door inefficiëntie en soms oneerlijk beleid en de bijkomende financiële verliezen wordt de geloofwaardigheid en reputatie van het lokale bestuur aangetast (Kerkhoff & Overeem 2018). Het vertrouwen van inwoners in zowel de decentrale volksvertegenwoordiger zelf als de gemeente(raad) daalt hierdoor (Kerkhoff & Overeem 2018; Huberts & Montfort 2021). Inwoners krijgen het idee dat hun belang ondergeschikt is aan dat van een ander, of dat bepaalde belangen te koop zijn. Dit leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid en teleurstelling waardoor het vertrouwen daalt (Kerkhoff & Overeem 2018). Een bijkomend gebrek aan transparantie zorgt ervoor dat inwoners het gevoel krijgen dat 'er iets mis is', waardoor het vertrouwen verder afneemt. Het vertrouwen kan ook afnemen vanwege de negatieve invloed die integriteitsschendingen of ondermijnende criminaliteit hebben op de lokale economie, bijvoorbeeld door het sluiten of niet verlenen van een vergunning aan een bedrijf waardoor inwoners hun baan verliezen (Huberts & Montfort 2021).

Ten derde wordt het functioneren van de democratie zelf aangetast. Door ondermijnende criminaliteit en integriteitsschendingen komen democratische waarden als rechtvaardigheid en gelijke behandeling in het geding (Huberts & Montfort 2021). Daarnaast leidt het lagere vertrouwen in volksvertegenwoordigers en instituties mogelijk tot lagere betrokkenheid, bijvoorbeeld bij verkiezingen, wat leidt tot een minder representatieve volksvertegenwoordiging (Huberts & Montfort 2021). Een lager vertrouwen in het bestuur en politiek kan ook leiden tot een toename in steun voor populistische volksvertegenwoordigers (Kossow 2019). De afnemende representativiteit binnen de decentrale volksvertegenwoordiging kan ook het gevolg zijn van criminele inmenging. (Potentiële) kandidaten trekken zich terug of stellen zich niet verkiesbaar als gevolg van (angst voor) intimidatie of bedreiging (Kuipers et al. 2024; Kerkhoff & Overeem 2018).

Alles bij elkaar genomen zorgt de betrokkenheid van decentrale volksvertegenwoordigers bij integriteitsschendingen en ondermijnende criminaliteit ervoor dat het lokale bestuur niet naar behoren functioneert. Het gevolg is dat inwoners het vertrouwen

verliezen in zowel de volksvertegenwoordigers zelf als de instituties waar zij toe behoren. Deze combinatie leidt er uiteindelijk toe dat democratische processen en waarden als gelijke behandeling, representativiteit en transparante verantwoording in het geding komen.

5 De weerbaarheid van volksvertegenwoordigers

In dit hoofdstuk kijken we naar de huidige aanpak van de decentrale overheden met betrekking tot ondermijning, integriteit en oneigenlijke druk. In de eerste paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt hoe de diverse actoren omgaan met signalen die daar mogelijk op wijzen. In de tweede paragraaf wordt beschreven wat er op dit moment aan preventie wordt gedaan.

5.1 De omgang met signalen

Signalen dat er mogelijk iets met een volksvertegenwoordiger aan de hand is op het gebied van ondermijning, oneigenlijke druk of integriteit kunnen op meerdere plaatsen en bij meerdere personen binnenkomen en van daaruit weer naar anderen gaan. De spil in het oppakken van die signalen en er gevolg aan geven, zijn de burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven. We beschrijven echter ook de rol van verschillende andere betrokken instanties. Zo willen we een beeld schetsen van de veelheid en diversiteit van actoren die een rol hebben, zonder overigens de illusie te wekken dat we exclusief zijn.

Griffiers / ambtenaren

Uit de gesprekken blijkt dat in de praktijk de griffier (in provincie en gemeente) een belangrijke rol kan spelen als eerste aanspreekpunt. In het waterschap is dat de secretaris. De signalen die de griffier bereiken komen vanuit de volksvertegenwoordiging, de ambtelijke organisatie en vanuit de samenleving. Soms ziet een griffier zelf iets waarvan hij/zij denkt dat het besproken moet worden. Afhankelijk van de ernst van het signaal kan de griffier eerst zelf het betrokken raadslid aanspreken. In veel gevallen wordt ook de burgemeester, commissaris of dijkgraaf betrokken. Sommige griffiers vinden het lastig om hier zelf te veel in betrokken te worden, zeker in situaties waarin zowel de melder als de beklaagde volksvertegenwoordiger zijn. Griffiers proberen er voor alle volksvertegenwoordigers te zijn en zijn wat terughoudend in situaties waarin de indruk gewekt kan worden dat zij daarin verschil maken. Dat geldt zowel voor de lokale als provinciale griffier.

Burgemeesters/commissarissen/dijkgraven

De burgemeester, commissaris en dijkgraaf zijn een belangrijk meld- en doorvoerpunt voor signalen. Zij hebben daarvoor hun eigen waarnemingen, maar ontvangen die ook vanuit de griffie(r) of het ambtelijk apparaat. Extern komen de signalen veelal uit de omgeving van de decentrale volksvertegenwoordiger, vanuit de politie of vanuit het RIEC (zie ook paragraaf 3.2). Hoe de burgemeester, commissaris en dijkgraaf vervolgens handelen, verschilt. Verschillende van hen geven in onze gesprekken aan dat zij de zwaarte van de melding beoordelen, in overleg met bijvoorbeeld de griffier of, in het geval van het waterschap, de secretaris. Bij lichte schending wordt vaak met de desbetreffende volksvertegenwoordiger gesproken. Voor veel lichte vergrijpen is dat dan ook het eindpunt. De volksvertegenwoordiger beseft soms niet dat wat hij doet niet door de beugel kan. Dan volgt, zoals een van de burgemeesters het noemt, een 'sensibiliseringsgesprek'. In de meeste gevallen wordt het daarmee opgelost.

Heel veel zaken worden achter de schermen opgelost. Mensen worden aangesproken op dingen die ze niet goed gedaan hebben. En het wordt opgelost, weer rechtgebogen. Het meeste daarvan komt niet in de media. (Burgemeester – Interview 3)

In gevallen wanneer men inschat dat een gesprek niet voldoende is, zijn er andere opties, zoals het starten van een intern onderzoek, mogelijk gevolgd door een extern (integriteits)onderzoek. Mocht blijken dat er (mogelijk) sprake is van een strafbaar feit dat kan aangifte worden gedaan. Wanneer er sprake is van een (mogelijke) integriteitsschending, wordt in veel gevallen ook het

presidium geïnformeerd. Het al dan niet opstarten van een extern integriteitsonderzoek kan dan ook daar worden besproken. Om de juiste beslissing te nemen, overleggen of sparren burgemeesters, commissarissen en dijkgraven met mensen binnen de organisatie, met name de griffier (gemeente, provincie) en secretaris (waterschap). Daarnaast doen ze dat met collega's uit andere gemeenten, provincies of waterschappen die ze vertrouwen of vertrouwelingen uit hun eigen persoonlijke netwerk. Ze vragen hen om advies hoe zij zouden handelen in een soortgelijke situatie. Soms stellen ze hun vragen aan overkoepelende instanties zoals het Genootschap van burgemeesters (in het geval van burgemeesters) of het Steunpunt Integriteitsonderzoek Politieke Ambtsdragers.

Het is overigens zeker niet zo dat alles bij de burgemeester, commissaris en dijkgraaf terecht komt. Veel respondenten geven aan dat hier veel verschil zit. Dat heeft er onder meer mee te maken in hoeverre zij door 'hun' volksvertegenwoordigers als vertrouwenspersoon worden gezien. Soms kan de afstand om hen in vertrouwen te nemen of om advies te vragen als te groot worden ervaren. Dat geldt ook voor griffiers en andere professionals rondom de volksvertegenwoordigingen.

Raadsleden hebben de burgemeester als vertrouwenspersoon. Maar die burgemeester, daar zit een afhankelijkheidsrelatie. Daar zit een machtsdynamiek. Dat zijn mensen van statuur. Ja, dat heeft ook veel te maken met, laten we zeggen, allerlei scheidslijnen van macht. Dus niet alleen maar burgemeester – raadslid ... Je hebt ook man-vrouwlijnen, etniciteitslijnen, leeftijdslijnen, ervaringslijnen. Allemaal lijnen die machtsdynamiek in zich dragen. Die het moeilijk maken om naar iemand toe te stappen. Dus die ruimte moet er wel zijn. En hetzelfde geldt voor de griffie. Als je een griffier hebt die er al 25 jaar zit en een beetje een 'been there, done that' attitude heeft, dan is het moeilijker om dit soort thema's bespreekbaar te maken. (Expert/onderzoeker - Interview 9)

De afstand die soms gevoeld kan worden tussen volksvertegenwoordigers en 'hun' voorzitter of griffier is een vaker terugkerende drempel in het terugdringen van praktijken van oneigenlijke druk. In paragraaf 6.1 gaan we daar verder op in.

RIEC

Bij het RIEC komen veel signalen binnen via de accountmanagers die tijdens een bezoek aan een gemeente het verzoek krijgen om eens mee te kijken met een bepaalde casus. Soms is het een ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid of het hoofd van een afdeling Veiligheid die zich zorgen maakt over een politicus of een bestuurder of zelf onder druk is gezet en op zoek is naar een klankbord. Verschillende burgemeesters geven in ons onderzoek aan dat ze via ambtenaren en RIEC signalen ontvangen die mogelijk wijzen op ondermijning en/of oneigenlijke druk. Zij kunnen het RIEC ook om advies vragen. Dat laatste komt vooral voor bij kleinere gemeenten. Het RIEC adviseert en ondersteunt en probeert met name de burgemeester 'in positie te brengen' en te ondersteunen zodanig dat de casus duidelijk wordt. Dan kan het signaal worden beoordeeld en kan worden besloten of het intern kan worden afgedaan of nader moet worden onderzocht via het proces integrale casusaanpak waarbij het RIEC namens diverse partners (zoals politie, belastingdienst, Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en Openbaar Ministerie) een zogenaamde integrale casusaanpak start. Soms is er een burgemeester die goed zicht heeft op de ernst van de problematiek, maar niet in de positie is om informatie te delen, zoals de uitkomst van een BIBOB-onderzoek. Het RIEC kan dan, op verzoek, in een raadsbijeenkomst uitleggen waar de schoen wringt en wat de risico's en consequenties kunnen zijn zonder daarmee expliciet in te gaan op de lokale situatie.

Politie, Openbaar Ministerie en Rijksrecherche

Het Openbaar Ministerie en de Rijksrecherche kunnen via diverse kanalen informatie krijgen over signalen van integriteitsschendingen en ondermijning.

We hebben verschillende soorten informatiebronnen. Soms zijn het gewoon meldingen, dus mensen die een brief schrijven of een mail sturen naar de Rijksrecherche, of soms naar de politie, of het OM. Ook brieven naar officieren van justitie of hoofdofficieren, of mails, dat soort informatie. (Openbaar Ministerie – Interview 18)

Daarnaast komen er meldingen binnen via Meld Misdaad Anoniem of via de Teams Criminele Inlichtingen (TCI) van de verschillende opsporingsdiensten. De Rijksrecherche heeft zelf ook een TCI die actief op zoek gaat naar informatie. Ook is er sprake van zogenaamde restinformatie uit andere onderzoeken.

Stel dat de FIOD bijvoorbeeld een onderzoek start naar een bedrijf, daar kijkt of er bijvoorbeeld belastingdelicten zijn gepleegd, en dan zien dat de mede-eigenaar een ambtenaar is. Dan kan de FIOD zeggen: 'wij hebben hier een onderzoek gedaan, wij doen verder geen onderzoek naar die ambtenaar, want het gaat ons om dat bedrijf, de boekhouding van het bedrijf, maar we zien wel dat daar een ambtenaar in zit'. Dan stellen ze de Rijksrecherche daarvan op de hoogte. En dat is voor ons een signaal. (Openbaar Ministerie – Interview 18)

Toch geven onze respondenten aan dat ze zeer weinig signalen ontvangen over integriteitsschendingen en/of ondermijning van en door decentrale volksvertegenwoordigers. Wanneer het gaat over dit type criminaliteit speelt de decentrale volksvertegenwoordiger dus "geen grote rol", en gaat de aandacht van politie, Rijksrecherche en het OM veel meer uit naar (andere) ambtenaren en bestuurders (Openbaar Ministerie – interview 18). Het is goed om te benoemen dat hier evenwel sprake kan zijn van een selectie-effect. Volgens een respondent zijn de signalen die de organisatie wél op de een of andere manier bereiken vaak onvoldoende concreet of niet ernstig genoeg om door de Rijksrecherche te worden opgepakt. Bovendien moet het gaan om zaken die strafbaar zijn gesteld en dit is bij integriteitszaken lang niet altijd hard te maken.

Er moet altijd iets zitten van omkoping, of witwassen, of fraude. Dat soort zaken. Anders is het geen zaak voor ons. (Rijksrecherche – Interview 15)

Hoewel door de respondenten wordt erkend dat ondermijning door en van decentrale volksvertegenwoordigers mogelijk is, zijn de meldingen die ze ontvangen dus vaak te mager, waardoor ze niet worden opgevolgd. Dit draagt bij aan het dark number waar we hiervoor al over schreven (paragraaf 3.3).

Veel van onze respondenten uit het decentraal bestuur of die daarbij betrokken zijn, geven aan dat een grote betrokkenheid van politie en OM belangrijk is. Dat zij enigszins op afstand staan van de decentrale politiek en daardoor minder signalen ontvangen, begrijpen ze. Wat ze wel van hen verwachten, is dat als ze signalen vanuit de decentrale politiek ontvangen, ze daarop alert en adequaat handelen. Onze respondenten geven aan hierover zowel positieve ervaringen als kanttekeningen te hebben.

Wat beter kan, is dat wij als gezamenlijke overheid elkaar dan beter vasthouden. Het kan niet zo zijn dat als in de driehoek, met een burgemeester, OM en politie wordt gesproken, ook over een raadslid, op basis van informatie van bijvoorbeeld FIOD, Belasting, noem maar op, de burgemeester dan degene is die zegt: 'nou ja, ik wil dat dit verder uitgezocht wordt'. En als dat verder uitgezocht wordt en het boven tafel komt, iedereen zijn handen loslaat en zegt: 'ja, nee, het was de burgemeester die het vroeg'. Dan gaan we met z'n allen wel de glijdende schaal op, want dan moeten we heel hard werken om die burgemeester overeind te houden. (Kabinetschef CvdK – Interview 11)

Ik denk dat we toch eens een keer met OM en politie en bij iedereen nog eens goed onder de aandacht moeten brengen en zorgen dat daarnaar gehandeld wordt. Dat je bij een aangifte niet te maken krijgt met een politiemedewerker die zegt van: 'Ok, raadslid,

wacht even had dat prioriteit? Ja ik heb het nog druk; volgende week donderdag hebben we wel tijd' ... Nee! Met alle begrip voor de werkdruk bij de politie, maar heb het gesprek daar in ieder geval over. (Belangenvereniging – Interview 4)

Landelijke belangenverenigingen

Voor wat betreft een aanspreekpunt voor individuele volksvertegenwoordigers, griffiers, burgemeesters, commissarissen en dijkgraven is de rol van de belangenverenigingen wisselend. In het algemeen kan worden gesteld dat ze eveneens niet tot de eerste lijn behoren van het oppakken en verder brengen van signalen die mogelijk oneigenlijke druk of ondermijning betekenen. De een wat meer dan de ander ontvangt desalniettemin wel eens vragen van een van hun leden hoe ze met een bepaalde casus om kunnen gaan. De medewerkers van de vereniging proberen dan zo goed mogelijk te helpen of verwijzen door naar externen die daarmee kunnen helpen, zoals het Steunpunt Integriteit.

5.2 De huidige preventieve aanpak

In de interviews is gevraagd welke instrumenten en activiteiten momenteel worden ingezet in het kader van preventie. Hoe kunnen ernstige integriteitsschendingen en met name ondermijning en oneigenlijke druk op volksvertegenwoordigers worden voorkomen? Veel respondenten geven aan dat er op decentraal niveau vooral aan bewustwording wordt gewerkt. De wijze waarop is divers en bestaat uit meerdere onderdelen.

Landelijke aandacht

Het vergroten van de weerbaarheid van (decentrale) bestuurders en volksvertegenwoordigers is een thema dat al geruime tijd hoog op de landelijke politieke agenda staat, onder meer met het landelijke programma Veilige Publieke Taak (gestart in 2007) en het Netwerk Weerbaar Bestuur (gestart in 2018).¹¹ Vanuit de landelijke overheid worden onder meer regels en gedragscodes ontwikkeld om de integriteit voor ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers zoveel mogelijk te bevorderen. Het landelijk agenderen van het thema integriteit wordt gewaardeerd en geregeld hoorden we ook waardering voor de handreikingen. Wel uiten sommige respondenten de vrees dat de aandacht en bijkomende budgetten tijdelijk zijn.

De burgemeester wilde graag weten: 'wat kunnen we nou doen om te zorgen dat we niet de foute mensen op die lijst krijgen?' ... Toen hebben we die handreiking van Binnenlandse zaken met de politieke partijen gedeeld. (Raadsgriffier – Interview 16)

Kijk wat wij nu doen, is twee keer drie jaar. Nu zitten we in de tweede periode van drie jaar. En we hebben nu wat extra budget gekregen, omdat ze nu zien dat wel veel organiseren ... Maar dat moet je blijven herhalen ... Daar is het Haagse systeem niet per definitie op ingericht. (Belangenvereniging – Interview 1)

Met name de ministeries van BZK en J&V hebben een rol in het vergroten van de weerbaarheid van het decentraal bestuur. Hier zit wel een taakverdeling. Zo houdt BZK zich bezig met het bevorderen van de integriteit en Justitie & veiligheid met signalen van ondermijning tijdig leren te herkennen. In dit onderzoek hebben we gezien dat dit op decentraal niveau niet altijd zo te scheiden is, zeker als er signalen binnenkomen waarvan de betekenis nog niet vaststaat. Het is dan niet zo dat de logica van deze taakverdeling decentraal altijd begrepen wordt. Dat daarnaast ook nog andere landelijke partners, zoals de belangenverenigingen, op hun manier, aan bewustwording en adequaat handelen bijdragen, draagt niet altijd bij aan een goed

¹¹ De inzet van het NWB zich richt op preventie, reactie en nazorg van agressie, intimidatie en bedreiging van buitenaf.

overzicht. Niet al onze respondenten vermoeden dat decentrale volksvertegenwoordigers goed weten wie wat doet en waarvoor ze bij wie terecht kunnen. Voor de bestuurders zelf geldt dit ook, maar gezien hun rol en positie (zie paragraaf 5.1) in mindere mate.

Dus wat je krijgt is een Netwerk Weerbaar Bestuur. Maar je krijgt ook sessies bij het NGB en ook bij de NVvR. En ze zijn op allerlei terreinen zijn allerlei dingen waarbij je maar kunt afvragen van: 'ja is meer altijd beter?' En zit er een soort coherentie en consistentie tussen al die activiteiten. Ik doe er onderzoek naar en mis het overzicht nog wel eens. Ik zie soms ook door de bomen het bos niet meer. En ik heb het idee dat dat voor een gemiddeld raadslid al helemaal zo is. (Expert/onderzoeker - Interview 9)

Trainingen en activiteiten op decentraal niveau

Voor zittende decentrale volksvertegenwoordigers worden volgens onze respondenten regelmatig activiteiten georganiseerd rondom het thema 'integriteit'. De vorm en intensiteit daarvan verschillen. Zo werken sommige gemeenteraden en Provinciale Staten met een 'Commissie Integriteit' die, naast het bespreken van casuïstiek, ook trainingen voor volksvertegenwoordigers kan verzorgen. Er vinden over integriteit (groeps)gesprekken en digitale leersessies plaats. Daarnaast komen we onder meer kaartspellen en toneel- en theatervoorstellingen tegen. Dit alles is bedoeld om de bewustwording van volksvertegenwoordigers te vergroten. Daarbij ligt de nadruk op het signaleren van mogelijke integriteitsschendingen en de mogelijkheden tot melden.

Er is bij de kennismaking een groepsgesprek. Dat noemen we dan het integriteitsgesprek. Daar gaat het over de inhoud: wat zijn belangenverstrengelingen? En over de uitleg van de gedragscode. En het gaat over bespreken van casuïstiek. Het liefst eigen casuïstiek ... Dat wordt na twee jaar herhaald. Daarnaast heb ik met alle AB-leden een individueel gesprek. Waarin wederom de gedragscode, de nevenfuncties en belangenverstrengelingen worden besproken. En inderdaad, het melden als je iets ziet ... Dat zijn denk ik de reguliere instrumenten. (Dijkgraaf - Interview 26)

Het thema integriteit lijkt zo bij veel decentrale overheden een vaste plek te hebben bij training aan volksvertegenwoordigers. Er is wel verschil in interpretatie. Van een enge benadering gericht op concrete integriteitsschendingen tot een brede benadering waarbij ook ondermijning en de omgang met agressie en geweld onder worden geschaard.

Trainingen en bijeenkomsten over integriteit worden veelal uitgevoerd door externe partijen zoals het RIEC of commerciële bureaus. De meningen onder onze respondenten over dergelijke trainingen en bijeenkomsten zijn verdeeld. Sommigen menen dat het gaat om 'het zetten van een vinkje', zodat gezegd kan worden dat aandacht voor dit thema is afgedaan op het lijstje van de commissaris of de griffier, of menen verzadigd te raken wat betreft trainingen en bijeenkomsten omtrent ondermijning en integriteit.

En soms zelfs dat raadsleden ... bij ons wel eens zeggen van 'ach daar komt die griffier weer met zijn integriteit'. Of: 'daar komt de burgemeester weer'. Ja. En daar moet je natuurlijk ook voor waken, voor integriteitsmoeheid. Dat mensen er op een gegeven moment helemaal klaar mee zijn van: 'we weten het nu wel' (Raadsgriffier - Interview 23)

Anderen vinden het juist een mooi begin en zouden willen dat het gesprek over dergelijke onderwerpen vaker wordt gevoerd of ze wensen meer verdieping in het thema. Een behoefte waarin niet altijd voorzien kan worden als gevolg van de constante wisseling van volksvertegenwoordigers na verkiezingen. Hierdoor krijgen reeds zittende volksvertegenwoordigers elke nieuwe periode dezelfde training of informatiebijeenkomst. Iets wat nodig is om nieuw aangetreden volksvertegenwoordigers de juiste basis mee te geven, maar waardoor het maken van een verdiepingsslag in de materie uitblijft. Daarbij geven

burgemeesters, dijkgraven en griffiers veelal aan dat thema's als integriteit en ondermijning, hoewel belangrijk, maar een deel van alle onderwerpen zijn die behandeld dienen te worden. Voor verdieping in het thema blijft dan weinig ruimte over.

Nou daar zit ook wel een addertje onder het gras met de raadsleden. Als ze één keer ons verhaal basaal hebben gehoord, willen ze de vervolgsessie, het jaar erop, waarbij de gemeente of een griffier het vinkje moet zetten van dat die daar aandacht aan heeft geschonken. Die verwachten dan een spade dieper. In de tussentijd zitten daar weer andere raadsleden ... dus kunnen we voor een deel van de groep eigenlijk van voor af aan beginnen. (RIEC – Interview 17)

Ja, kijk, voor jou is dit echt een thema. Maar kijk, voor ons zijn er ongeveer twintig voorliggende thema's voordat deze aan de beurt komt. (Partijvoorzitter – Interview 19)

Protocollen en gedragscodes

Veel griffies beschikken volgens onze respondenten over een door de volksvertegenwoordiging vastgesteld protocol voor vermeende integriteitsschendingen. Deze protocollen zouden ervoor moeten zorgen dat de norm voor iedereen duidelijk is, maar bieden ook een handelingsperspectief om deze normen aan te toetsen en het gesprek met volksvertegenwoordigers aan te gaan. Zo kan het handvatten bieden in het geval van een vermeende integriteitsschending en een beter inzicht bieden in de meldroute.

Hoe om te gaan met, altijd in de preventieve sfeer, wat je wel en wat je niet mag doen? Maar ook in de sfeer van als het fout gaat, wat doen we dan? Als er sprake moet zijn van een onderzoek, wie gaat dat doen op welk moment? Welke externe adviseurs? Wanneer? Wanneer licht je de raad in? ... Daar gaan die protocollen en gedragscodes over. (Burgemeester – Interview 30)

Veelal is in dergelijke protocollen ook een zogenaamde klankbordfunctie opgenomen. Dit betekent dat een volksvertegenwoordiger, voorafgaand aan een formele melding, een klankbord moet opzoeken om te reflecteren op de situatie en te bekijken wat mogelijke vervolgstappen zouden moeten/kunnen zijn. Intern is deze rol lokaal veelal belegd bij de burgemeester of de griffier, maar er zijn ook gemeenten die deze functie extern hebben belegd. Over het algemeen zijn onze respondenten positief over de protocollen. Ze worden gezien als een soort handleiding om het goede gesprek met elkaar aan te gaan. Er is echter ook kritiek. De richtlijnen zouden in sommige gevallen gezien worden als 'windowdressing'. Zo hebben gemeenten vaak wel een protocol opgenomen, maar blijkt er toch vaak een discrepantie te zijn tussen deze protocollen en de manier hoe er met meldingen wordt omgegaan in de praktijk.

Iedereen heeft protocollen. Iedereen heeft papier waarin dat staat. En als ze dat zelf niet hebben, dan hebben ze het gekopieerd van de naburige gemeente. En daarmee schermen ze naar de buitenwereld af dat ze alles op orde hebben, maar ze hebben helemaal niks op orde. Want vaak, als er wat gebeurt, dan schrikt iedereen weer. En dan hebben ze hulp nodig. (RIEC – Interview 17)

De rol van politieke partijen

Wat opvalt is dat actoren bij gemeenten, waterschappen en provincies vaak goed op de hoogte zijn van het bestaan van protocollen en handreikingen, terwijl actoren bij politieke partijen zich lang niet altijd bewust zijn van de aanwezigheid van dergelijke protocollen of gedragscodes. Zo komt uit verschillende interviews naar voren dat lokale afdelingen niet altijd bekend zijn met de protocollen of handreikingen die landelijke partijen beschikbaar stellen en dat actoren van lokale partijen niet altijd op de hoogte zijn van protocollen die gelden binnen bijvoorbeeld een

gemeente, omdat zij hierin niet betrokken menen te worden. Hierdoor ontbreekt bij hen de praktische kennis over wat te doen bij een vermeende integriteitsschending.

Maar vanuit bijvoorbeeld de gemeente is er niet tegen mij gezegd van: 'goh, als jij als partij te maken hebt met deze situatie, dan is dit wat we moeten doen'. Dus binnen de raad worden daar wel afspraken over gemaakt, maar alles daarbuiten dus niet.
(Partijvoorzitter – Interview 25)

Politieke partijen hebben uiteraard een belangrijke rol in de kandidaatselectie en daarmee ook in preventie en het ontvangen van signalen die er op kunnen wijzen dat de kandidaat mogelijk een risico is. Het valt ons in gesprekken op dat de experts en de decentrale bestuurders doorgaans bezorgd zijn over hoe politieke partijen die rol oppakken dan de politieke partijen zelf. Onze respondenten die als bestuurder of medewerker werkzaam zijn bij een politieke partij geven aan dat bij 'hun' partij het thema integriteit deel uitmaakt van de selectieprocedure. Bij het samenstellen van de kieslijst staan de zogenaamde kiescommissies stil bij mogelijke risico's en kwetsbaarheden van potentiële kandidaten, zoals nevenfuncties, netwerken of zaken in de privésfeer. Het thema ondermijning lijkt daarbij niet of minder expliciet aan de orde te komen. De kiescommissie voert over deze onderwerpen het gesprek met de potentiële kandidaat. Veelal is dit gesprek bedoeld om potentiële kandidaten bewust te maken van het feit dat in een publieke functie bepaalde kwetsbaarheden een risico kunnen vormen, maar dat wordt niet door iedereen zo gevoeld.

Screening wordt vooral gezien als een test (kom ik erdoor of niet) terwijl het vooral van belang is om daar de risico's in kaart te brengen. (Belangenvereniging – Interview 6)

Mogelijk is hier enig verschil tussen de 'nieuwkomers' en de 'gevestigde orde'. De gevestigde partijen zijn al geruime tijd bezig en hebben al wat meer ervaring. Voor nieuwe partijen komt veel op hen af, waaronder het vinden van nieuwe geschikte kandidaten. De selectie(procedure) goed op orde brengen, kan dan een uitdaging zijn.

Nogmaals, het is geen ijzeren wet, maar de landelijke partijen hebben wel meer back-up, hebben meer opleiding, meer scholing, ook mensen die je kunnen ondersteunen als iets fout gaat. Dus die back-up is bij landelijke partijen toch iets beter georganiseerd. Stelt nog geen garanties natuurlijk, maar helpt wel in mijn beleving. (Burgemeester – Interview 30)

Mochten er voorafgaand aan of tijdens een gesprek met potentiële kandidaten risico's en kwetsbaarheden worden geconstateerd, wil dat niet per se zeggen dat deze kandidaat niet op de kieslijst komt. Het gesprek is immers vooral bedoeld om potentiële kandidaten bewust te maken van het feit dat in een publieke functie bepaalde kwetsbaarheden een risico kunnen vormen maar daarmee is een kandidaat nog niet meteen ongeschikt. Ook een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is voor leden van de raad, Provinciale Staten of het algemeen bestuur van het waterschap geen wettelijke functievereiste. Politieke partijen kunnen een VOG verlangen en diverse politieke partijen waarmee is gesproken, geven aan dat dit ook gebeurt. Daarnaast wordt de kandidaten soms gevraagd een integriteitsverklaring te tekenen.

Er zit een spanning binnen politieke partijen op lokaal niveau tussen het verhogen van de drempel om volksvertegenwoordiger te worden vanwege mogelijke veiligheidsredenen enerzijds en het laag houden van die drempel om democratische redenen: zoveel mogelijk mensen de kans geven mee te doen anderzijds. Dat dilemma zien we ook terug als we spreken met burgemeesters, commissarissen en dijkgraven. Veel van hen nemen ook initiatief om voorafgaand aan de verkiezingen met de politieke partijen te spreken en hen op het belang van een goede selectie te wijzen. Deze actoren kunnen zelf geen invloed uitoefenen op de kandidatenlijst en wie er uiteindelijk in de volksvertegenwoordiging terecht komt. Ook hebben zij geen bevoegdheden om een volksvertegenwoordiger uit diens functie te zetten. Dit kan alleen nog door een rechter worden gedaan. Om deze reden hechten zij veel waarde aan een

goede selectie aan de voorkant. Zodat de 'rotte appels' er op voorhand worden uitgehaald, voor het niet meer kan. Enkele handreikingen zoals door het ministerie van BZK opgesteld, kunnen daarbij helpen.

En natuurlijk wil je investeren aan de voorkant. Ook om af te schrikken. Weet je, dat als mensen die een agenda hebben, denken: 'goh, ik kan hier makkelijk instromen'. En als dat toch niet zo makkelijk is, als we met de billen bloot moeten, als een partij echt een commissie heeft die zegt, 'nou, als jij bij ons op de lijst wil, dan willen wij eens even een goed gesprek met jou voeren'. (RIEC – Interview 17)

Er zit bijvoorbeeld ook een integriteitsvragenlijst in, die mensen moeten invullen. Nou als jij iets moet invullen en je moet vervolgens verklaren dat je het eerlijk en volledig hebt ingevuld en je moet je handtekening eronder zetten. Dat op zich is al een barrière voor mensen die problemen hebben. Maar je ziet dat dat instrument nauwelijks gebruikt wordt door partijen. (Expert/onderzoeker - Interview 5)

Doorwerking van de bewustwording: 'tevreden bestuurders, bezorgde experts'

Wanneer we kijken naar het instrumentarium dat wordt ingezet in relatie tot het bevorderen van bewustwording en kennis over integriteit en ondermijning valt op dat dit vooral rationele instrumenten zijn (codes, protocollen, vragenlijsten). Daarmee wordt informatie verstrekt over integriteit en ondermijning, signalen die kunnen duiden op deze fenomeen, mogelijke gevaren en de wijze waarop decentrale volksvertegenwoordigers signalen kunnen melden. Op basis van deze relevante informatie kunnen decentrale volksvertegenwoordigers zelf besluiten of ze hun gedrag willen veranderen. Of het gedrag ook daadwerkelijk wordt aangepast, wisselt, althans zo blijkt uit de interviews met onze respondenten. Hierover bestaan verschillende inzichten en constateren wij grofweg een verschil tussen de 'decentrale' respondenten enerzijds – burgemeesters, commissarissen, dijkgraven, griffiers, bestuursleden van lokale partijen en ambtenaren – en anderzijds de wat meer op afstand staande professionals, met name de experts en belangenverenigingen. De respondenten uit de tweede groep blijven het belang van voortdurende aandacht voor ondermijning, integriteit en oneigenlijke druk benadrukken. De decentrale respondenten uit de eerste groep zijn doorgaans positiever (enkel met wat meer zorgen over politieke partijen, zie hiervoor). Wat de eerste groep zich ook meer afvraagt dan de tweede is of al die aandacht wel doorwerkt in beter functionerende volksvertegenwoordigers.

We sluiten dit hoofdstuk daarom af met een reflectie op juist dat onderwerp: Een groot deel van de aanpak zoals we die hebben gezien rondom dit onderwerp vertrekt vanuit het idee dat juiste kennis ook automatisch leidt tot ander gedrag. Dit rationalistisch perspectief ligt aan de basis van veel overheidsbeleid (Behavioural Insights Network Nederland 2019). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) wees echter ook al op het belang van een realistisch perspectief waarbij 'weten niet altijd leidt tot doen'. Sommige mensen maken keuzes die afwijken van de voorgenomen keuzes, anderen handelen helemaal niet. Weer anderen maken keuzes die op korte termijn verstandig lijken te zijn, bijvoorbeeld ingaan op een verzoek van een kennis om vertrouwelijke informatie rondom een voorgenomen besluit te delen, maar op lange termijn onverstandig blijken te zijn, bijvoorbeeld veroordeling wegens schending van een ambtsgeheim. Weloverwogen, rationele voornemens verliezen het vaak van intrinsieke impulsen en extrinsieke verleidingen (Hermsen & Renes 2020), bijvoorbeeld omdat doelstellingen conflicteren, emoties het gewenste gedrag in de weg staan of omdat het ingewikkeld is om gewoontegedrag te veranderen (Sheeran & Webb 2016). Dit heeft te maken met het feit dat een groot deel van ons gedrag automatisch en veelal onbewust plaatsvindt (gewoonten en impulsen). Om van weten, via willen naar doen te gaan moet aan drie randvoorwaarden worden voldaan (Renes 2021). 1) Capaciteit: weten wat er speelt en wat je geacht wordt te doen, en de vaardigheden om dat daadwerkelijk uit te kunnen voeren; 2) Motivatie: de wil om te veranderen, die vaak sterk afhangt van het gevoel van nut en urgentie, maar ook van identiteit (hoe je jezelf wil zien) en emoties als angst, zorgen of trots; 3) Gelegenheid: de omstandigheden om het gedrag te kunnen uitvoeren. Hier spelen onder meer

de sociale context (hoe kijkt men tegen het gedrag aan) en regelgeving een rol. Om daadwerkelijk gedragsverandering te bewerkstelligen kan het dus van belang zijn om het affectief denkvermogen van onze decentrale volksvertegenwoordigers aan te spreken. Men moet niet alleen de kennis hebben om een schending op het gebied van integriteit of ondermijning te melden (capaciteit) maar men moet ook overtuigd zijn van het nut (motivatie) en over de middelen beschikken om dit te doen, bijvoorbeeld dankzij een laagdrempelig en anoniem meldpunt (gelegenheid). Dit vraagt om maatwerk en nader onderzoek naar de psychologische factoren die mensen belemmeren om in relatie tot schendingen op het gebied van integriteit en ondermijning gewenst gedrag te vertonen.

6 Aanbevelingen van de respondenten

In onze interviews vroegen we onze respondenten wat in het algemeen goed en minder goed gaat in de aanpak van mogelijke ondermijning en grove integriteitsschendingen van decentrale volksvertegenwoordigers, zowel preventief als repressief, en vooral wat de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen zijn om de aanpak te verbeteren. In dit hoofdstuk clusteren we de belangrijkste punten.

6.1 Verlaag en verwijder barrières die tot handelingsverlegenheid leiden

Op de vraag 'wat gaat er goed in de aanpak' wordt de term bewustwording veelvuldig genoemd. Er worden in gemeenten, provincies en waterschappen bewustwordingssessies georganiseerd, meestal over het thema integriteit, steeds vaker ook over ondermijning. Toch is het eveneens opvallend dat bewustwording ook geregeld wordt genoemd als zwakte voor een adequate aanpak. Bewustwording is niet overal even ver gevorderd. En op sommige plaatsen en met name, zo lijkt het, in sommige gemeenten en in de waterschappen, is er nog veel te winnen. Het is overigens nog wel de vraag of de decentrale aandacht zich voldoende richt op het thema ondermijning en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers. Het lijkt erop dat in gemeenten, provincies en waterschappen waar het wordt behandeld, het vaak een onderwerp is dat binnen het thema integriteit of weerbaarheid wordt behandeld en weinig zelfstandige aandacht krijgt. In sommige andere overheden krijgt zelfs dat overkoepelende thema nog niet voldoende aandacht, onder meer omdat men denkt dat het met name met ondermijning 'hier wel meevalt'. Een belangrijke vraag bij al deze aandacht die er decentraal desalniettemin is, is: leidt de bewustwording tot handelen? Want zelfs als gemeenten, provincies en waterschappen zich voldoende richten op (de mogelijkheid van) ondermijning en oneigenlijke druk op volksvertegenwoordigers gaat het uiteindelijk om de vraag of dergelijke bewustwording effect heeft en volksvertegenwoordigers nu kunnen en durven handelen op basis van wat ze zien en ervaren. In ons onderzoek zien we daar twee mogelijke barrières voor. De eerste is dat oneigenlijke druk geregeld een achtergrond kent in sluimerende processen in de directe omgeving van de volksvertegenwoordiger. Druk wordt langzaam of plotseling opgevoerd en heeft een achtergrond in al langer gevestigde relaties. Dat maakt het lastig voor de volksvertegenwoordiger om het aan te kaarten.

Vanuit het Rijk wordt altijd gezegd: 'u moet aangifte doen' en dan wordt er opgetreden. Maar [decentrale volksvertegenwoordigers] gaven aan dat het doen van aangifte in zo'n kleine gemeente de boel kan verslechteren, omdat je gewoon aangifte doet tegen de vader of moeder van het kind wat bij jou op de basisschool in dezelfde klas zit als je eigen kind. Het is allemaal veel minder anoniem. Veel kleinschaliger. Lastiger.
(Belangenvereniging – Interview 12)

Voor veel volksvertegenwoordigers maken deze vormen van oneigenlijke druk – uit je directe omgeving – het veel moeilijker om je ertegen uit te spreken, laat staan aangifte doen of er met een autoriteit over te praten, zoals een burgemeester of commissaris. De mogelijke consequenties voor je eigen positie in dat netwerk zijn groot. Dat geldt ook als de aangifte door een ander gedaan wordt, bijvoorbeeld door een burgemeester.

In het verlengde daarvan speelt een tweede barrière en dat is dat de professionele omgeving om te melden veilig moet zijn. Burgemeesters, commissarissen, dijkgraven of griffiers kunnen hun deur openzetten, maar dat betekent niet dat daar ook altijd doorheen gelopen wordt. Een open houding van burgemeester, commissaris, dijkgraaf, maar ook griffier en secretaris is een belangrijke voorwaarde, maar op zichzelf nog niet voldoende. Er moet aandacht zijn om de belemmeringen van de volksvertegenwoordiger om deze kanalen ook daadwerkelijk te gebruiken weg te nemen.

Wat we nu veel doen, we geven een training aan de groep. En een training is dan feitelijk, een slide of een verhaal over dilemma's over: dit zijn risico's en dit is waar je terecht kunt. Het richt zich dus op het individu dat zich beseft dat er kennelijk ergens een risico is op een gegeven moment en die moet daar dan iets mee doen. Terwijl wat het niet meeneemt is in hoeverre staat de groepsdynamiek ook toe dat je er iets mee doet. In hoeverre heb je ruimte om bij bijvoorbeeld je fractievoorzitter dat ook bespreekbaar te maken. In hoeverre voel je de ruimte om naar de griffie toe te stappen als daar allerlei onderlinge verhoudingen achter zitten. Dus daar wordt nog heel weinig mee gedaan in mijn optiek. Het is heel erg vanuit een soort rationeel idee van als je eenmaal weet hebt dat je mogelijk onder druk bent gezet, dan moet je naar voren stappen. En dan wordt vervolgens de verantwoordelijkheid bij dat individu gelegd om dat dan te doen. En dat is een wat rationalistisch optimistisch perspectief van hoe de mens werkt en hoe groepen werken. Het vertrekt bijvoorbeeld nog niet vanuit wat kunnen we nou doen om die raad als geheel een veilige omgeving te maken, zodat als je iets meemaakt, dat het ook een goede omgeving is om dit soort dingen in te benoemen. (Expert/onderzoeker - Interview 9)

Het is dus kortom belangrijk om te blijven investeren in de risico's die decentrale volksvertegenwoordigers lopen voor met name oneigenlijke druk. Die aandacht moet op decentraal niveau blijvend plaatsvinden – om de vier jaar zitten er immers weer veel nieuwe volksvertegenwoordigers. Protocolen en handreikingen zijn goede instrumenten om dat gesprek te faciliteren en die aandacht te blijven houden, maar dat betekent niet dat volksvertegenwoordigers ook zullen handelen wanneer gevallen van oneigenlijke druk, met name uit de eigen omgeving, spelen. De consequenties voor rol en positie in het eigen netwerk alsmede de soms niet veilig voelende politieke omgeving vormen barrières om problemen te melden en aan te kaarten. Het is belangrijk dat in de toekomst voor die problematiek en de aanpak daaromtrent meer aandacht komt.

Samenvattend:

- Zorg dat volksvertegenwoordigingen gezamenlijk en volksvertegenwoordigers individueel zich voldoende toegerust voelen om sluimerende processen van oneigenlijke druk in hun omgeving te weerstaan. Protocolen en handreikingen kunnen dat proces en die bereidheid ondersteunen, maar zijn op zichzelf niet voldoende.
- Organiseer continu het gesprek binnen volksvertegenwoordigingen en richt je daarbij op het slechten van de drempels die de handelingsbereidheid van volksvertegenwoordigers belemmeren. Dat gaat dan met name om de belemmering die decentrale volksvertegenwoordigers bij de aanpak van oneigenlijk druk ervaren doordat deze uit hun eigen persoonlijke of professionele netwerken afkomstig is.
- Blijf die aandacht en het voeren van gesprekken vasthouden, mede in het besef dat elke vier jaar weer veel nieuwe volksvertegenwoordigers starten.

6.2 Ondersteun en stimuleer decentrale actoren

Vrijwel alle respondenten benadrukken dat het signaleren en aanpakken van signalen over ondermijning en decentrale volksvertegenwoordigers op het decentrale niveau plaatsvindt en ook daar plaats moet vinden. In de gemeenten, provincies en waterschappen. Al vrij snel in het onderzoek werd duidelijk hoe belangrijk de rol van burgemeester, commissaris en dijkgraaf is in zowel het organiseren van die lokale aandacht als het zorgen voor een adequate opvolging van signalen die mogelijk op een geval van oneigenlijke druk wijzen. Volgens respondenten is het dan ook cruciaal dat de burgemeester, commissaris of dijkgraaf het belang van het thema ziet en ondersteunt en dat hij of zij vervolgens ook de capaciteiten heeft ermee aan de slag te gaan. Tussen (met name) gemeenten, maar ook tussen provincies en waterschappen, zien respondenten nog grote verschillen in de aandacht die verschillende bestuurders daarvoor hebben, in woorden, maar vooral in daden.

De gewenste situatie is dat burgemeesters, commissarissen en dijkgraven 1) initiatief nemen in het continu voeren van gesprekken met volksvertegenwoordigers over de risico's, met name in de 'koude fase'. Ze sturen aan op regels en protocollen en, belangrijker nog, faciliteren het integreren ervan in de hoofden van 'hun' volksvertegenwoordigers. 2) initiatief nemen om met politieke partijen in gesprek te gaan over de samenstelling van hun kandidatenlijsten (zie ook verderop). 3) in gesprek gaan met (individuele) volksvertegenwoordigers, zodra zij signalen ontvangen over mogelijke misstanden zoals oneigenlijke druk.

De uitvoering hiervan kent ook enkele belemmeringen. Verschillende burgemeesters benoemen bijvoorbeeld het dilemma dat zij raadsleden kunnen aanspreken op integriteit, maar door diezelfde raadsleden beoordeeld worden om voor herbenoeming voorgedragen te worden. Bestuurders pleiten daarom voor meer steun en middelen. Wat dat moet zijn, wordt meestal niet duidelijk. Eén respondent pleit voor eigen en persoonlijk onderzoeksbudget zodat hij of zij in bepaalde situaties een 'pre toets' kan doen om te bepalen wat er aan de hand is. Een andere respondent pleit voor nieuwe publieke instanties die dergelijke (onderzoeks)ondersteuning bieden. Deze respondent geeft namelijk aan dat hij nu of naar de Rijksrecherche kan gaan, maar dat dit voor veel ogenschijnlijk 'lichtere' problematiek een te grote stap is. Een alternatief is het inschakelen van een commercieel bureau, maar deze respondent zou liever zien dat een publieke organisatie dat gat opvult. Het ultieme middel, een raadslid wegsturen of een kandidaat-raadslid van de lijst weren, wordt in ieder geval door geen enkele bestuurder waar het ter sprake komt als wenselijk instrument beschouwd.

Daar ben ik gewoon te veel democraat voor ... Op het moment dat een raadslid criminele activiteiten ontplooit, kan hij daarvoor worden vervolgd ... Maar mensen moeten altijd gekozen kunnen worden ... Het is niet aan mij om raadsleden weg te sturen of ... Dat moet blijven liggen waar het ligt: bij de inwoners. (Burgemeester – Interview 3)

De rol van de direct betrokken bestuurders - burgemeester, commissaris en dijkgraaf - is dus een belangrijke voorwaarde van een goede aanpak van oneigenlijke druk. Naast dat zij zelf de capaciteiten hiervoor moeten hebben, moeten ze ondersteund worden. Dat vereist investeren in de capaciteit en alertheid van de decentrale organisatie. In de interviews passeren verschillende rollen de revue, zoals van de griffier en de gemeentesecretaris, maar ook van de wethouders/Gedeputeerden/DB-leden en de vicevoorzitter van de volksvertegenwoordiging en de dienst Openbare Orde en Veiligheid. Het gaat erom dat er binnen de decentrale overheidsorganisatie tijd is voor het oppakken van meldingen en het in kaart brengen van risico's. Een enkeling spreekt ook de wens uit dat decentraal ook schotten worden doorbroken; hij ziet veel aandacht voor het afzonderlijk trainen en weerbaar maken van dagelijks bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren, met voor iedere groep afzonderlijke trainingen en protocollen. In de verwachting dat een kwaadwillende wellicht alle drie min of meer tegelijkertijd benadert, bepleit hij aan de preventiekant voor meer gezamenlijkheid.

De meeste respondenten vinden het een taak van de landelijke overheid, de ministeries, met name BZK en J&V, en politie en OM, lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers in dit alles te steunen. De meeste respondenten die we hierover spreken, beginnen vooral met de rol van politie en OM. De geluiden daarover zijn zowel positief als kritisch.

Er zijn van die eenduidige landelijke afspraken gemaakt ooit met OM politie en BZK: 'publieke ambtsdragers voorrang, hup, erin vliegen'. Nou in het ene pakket zegt men: 'doen ze goed', maar er zijn er ook genoeg waar een burgemeester zegt van: 'nou ik ben diep, diep, diep teleurgesteld door de manier waarop ik ondersteund ben door de officier justitie en door de districtchef'. (Expert/adviseur – Interview 4)

Uit onze interviews, ook met vertegenwoordigers van OM, politie en Rijksrecherche zelf, blijkt dat zij doorgaans pas aan het eind van het proces mogelijk in beeld komen (zie hoofdstuk vijf). Het zou volgens meerdere respondenten goed zijn als dat vaker eerder in het proces was.

Wetboek van strafrecht en strafvordering: dat waren zagezegd het oude en het nieuwe testament. Maar als je vanuit daar redeneert kun je alleen strafzaken oppakken. Ik denk dat je aan de voorkant moet proberen de angel eruit te halen, een signaal afgeven. Hoe kun je het strafrecht gebruiken voor de veiligheid. In [gemeentenaam] is destijds preventief iemand binnengehaald, een wapenhandelaar. Je hebt dan misschien geen strafzaak maar wel iemand even uit de anonimiteit gehaald en signaal afgegeven. Maar bij gemeente is vaak het beleid: 'wegkijken bij de eerste intimidatie'. (Openbaar Ministerie – Interview 7)

Waar het ministerie van BZK en met name de minister daarnaast op aangesproken wordt, aldus enkele respondenten, is de rol richting de commissarissen, dijkgraven en vervolgens de burgemeesters. Het belang van het wegnemen van oneigenlijke druk en de aanpak van ondermijning moet van bovenaf via de minister richting commissarissen en vervolgens burgemeesters in gesprekken maar ook in functioneringsgesprekken meer aandacht krijgen. En vrijwel alle respondenten die naar de rol van de landelijke overheid worden gevraagd, spreken de hoop uit dat de aandacht voor al dit soort onderwerpen niet tijdelijk is.

Tenslotte, als het gaat om de ondersteuning en versterking van lokale actoren benoemen enkele respondenten specifiek de kwetsbaarheid van politieke partijen. Respondenten van politieke partijen geven aan dat ze streng zijn in de beoordeling van kandidaten, maar ook in die partijen zit op zijn minst een spanning tussen de behoefte aan voldoende of meer kandidaten en het weigeren van kandidaten vanwege mogelijke risico's. Niet altijd leidt dat tot de meest stevige selectieprocedures. Veel respondenten benoemen de noodzaak aan blijvende gesprekken, trainingen en richtlijnen richting politieke partijen. En naast goede gesprekken pleiten sommige respondenten ook voor meer hardere eisen, zoals het eisen van een Verklaring omtrent Gedrag (VOG). Eén respondent stelt zelfs voor dat door de gemeente/provincie/waterschap te laten betalen.

Samenvattend:

- Ondersteun vanuit de decentrale en landelijke overheid (inclusief politie en OM) de burgemeester, commissaris en dijkgraaf. Zij zijn spil in het organiseren van bewustwording bij decentrale volksvertegenwoordigers en het signaleren en opvolgen van gevallen van ondermijning.
- De minister dient commissarissen en dijkgraven te wijzen op deze rol en ze te ondersteunen in hun aanpak van oneigenlijke druk op volksvertegenwoordigers. Voor de commissaris geldt hetzelfde richting de burgemeesters.
- Zorg decentraal voor voldoende organisatiecapaciteit van ambtenaren en griffie, waaronder tijd maken voor meldingen, onderzoek en het in kaart brengen van risico's.
- Het is belangrijk om met politieke partijen in gesprek te gaan over de risico's en het aanbieden van opleidingen, mogelijk in combinatie met hardere eisen, zoals een VOG.

6.3 Voer het gesprek over screening en de gevolgen

Screening is een onderwerp dat gevraagd en ongevraagd in veel gesprekken terugkomt als het gaat om een verbeterde aanpak van ondermijning en oneigenlijke druk. Respondenten geven aan dat er weinig (verplichte) screening is en tussen gemeenten (en provincies en waterschappen) en tussen politieke partijen veel verschillen bestaan in de praktijk van screening.¹² Verschillende respondenten pleiten voor meer en betere screening van (kandidaat-

¹² Dit blijkt ook uit andere onderzoeken. Zo bleek in het meest recente onderzoek naar rekrutering van raadsleden dat 66% van de partijen op lokaal niveau kandidaat-raadsleden op integriteitsrisico's screenen. Dat screenen betekent het vragen om een VOG (ongeveer 40%),

)raadsleden. Ze zien screening vervallen in een soort test van 'kom ik erdoor of niet', terwijl het vooral moet gaan om het in kaart brengen van risico's.

Er is verder geen overeenstemming tussen onze respondenten hoe die meer en betere screening eruit moet komen te zien. Een grotere rol van de overheid (deels ten koste van commerciële bureaus) en een verplichte VOG voor (kandidaat-)volksvertegenwoordigers worden desalniettemin door enkele respondenten verstandig gevonden.

Het lijkt mij goed dat de dienst Justis van J&V zijn activiteiten ook uitbreidt ... in plaats van al die bureaus die zich hierop storten. En wel vijf BV's van een ondernemende wethouder een probleem vinden en een kwetsbaarheid, maar geen enkele informatie hebben over dat de wethouders wellicht ook nog een crimineel verleden hebben. Ja, daar hebben ze geen toegang toe. Dus dan worden ineens de verkeerde dingen een probleem, terwijl die dienst Justis daar wel de beschikking over heeft. (Expert/onderzoeker - Interview 2)

Dat neemt niet weg dat een controle en screening met betrekking tot de financiële belangen ook belangrijk wordt geacht. Dat wordt weer door een andere respondent als volgt verwoord.

Je moet ook kijken wat is iemands financiële positie. Want daar gaat het toch ook vaak om. Dat mensen vanuit geld gedreven toch de fout ingaan. En dat hoeft geen beletsel te zijn om raadslid te worden. Als je het niet zo breed hebt. Maar dan kun je van daaruit wel het gesprek aangaan met iemand. (Expert/onderzoeker - Interview 5)

Kortom, over welke vormen van screening wenselijk zijn, door wie ze moeten worden uitgevoerd en in hoeverre dat verplicht of vrijwillig moet, verschillen de meningen tussen onze respondenten. Dit vraagt om een bredere gedachtenwisseling. Het onderwerp wordt in veel van onze interviews benoemd. Het is goed daar een nadere verdieping en specifieke uitvraag over te oden, inclusief nadenken over de gevolgen van screening. Immers, de screening kan worden uitgebreid en verplicht, maar dat beantwoordt nog niet de vraag wat er met de kandidaat in kwestie moet gebeuren als daaruit grote risico's blijken.

Samenvattend:

- Het is verstandig aan nader onderzoek te doen naar de rol en vorm van screening voor decentrale volksvertegenwoordigers. Het onderwerp wordt in veel interviews genoemd als een kans om de kwetsbaarheid van decentrale volksvertegenwoordigers te verkleinen, al blijkt nog geen eenduidigheid over hoe dat er precies uit zou moeten zien.

het afnemen van een integriteitsvragenlijst (ongeveer 50%), het uitvoeren van een antecedententcheck (ongeveer 25%) of 'anders' (ongeveer 33%) (Boogers & Voerman 2018; zie ook Wagenaar en Van Ostaaijen 2018; Van Ostaaijen 2022).

7 Conclusies en aanbevelingen

In ons onderzoek zijn we op zoek gegaan naar de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers en het bredere vraagstuk van oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers. Respectievelijk stelden we ons hierbij drie vragen: Wat voor signalen bereiken betrokken personen en organisaties hierover? Welk beeld bestaat er bij deze betrokkenen over de risicofactoren en kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor ondermijning? En welke aanbevelingen hebben de betrokken personen en organisaties voor de aanpak van ondermijning van en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers?

7.1 Aandacht voor de kwetsbaarheid van volksvertegenwoordigers

Als antwoord op de eerste onderzoeksvraag, over het type signalen dat betrokken personen en organisaties bereiken, kunnen we stellen dat de signalen rondom mogelijke ondermijning en oneigenlijke druk met name decentraal binnenkomen, bij de burgemeesters, commissarissen, dijkgraven, griffiers en (overige) decentrale ambtenaren. Zij zijn met name alert op wat zij beschouwen als opvallendheden of veranderingen in het gedrag van 'hun' decentrale volksvertegenwoordigers, zoals veel vragen stellen over zeer specifieke onderwerpen of uitingen die afwijken van eerdere uitspraken of partijprogramma's. Daarnaast en in combinatie daarmee zijn ze alert op zaken die samenhangen met het 'verleden, belangen en relaties' van de volksvertegenwoordigers: overtredingen of strafbare feiten, (economische) belangen in de gemeente/provincie/waterschap van henzelf of gezinsleden en relaties met personen die mogelijk verdacht of veroordeeld zijn. Over in hoeverre deze signalen ook duiden op daadwerkelijke vormen van oneigenlijke druk en/of een rol van de georganiseerde criminaliteit, kunnen onze respondenten doorgaans niet veel zeggen of – in het geval van oneigenlijke druk – lopen schattingen daarover teveel uiteen. Respondenten zien opvallend gedrag, maar kunnen dit gedrag door een gebrek aan zicht op de motieven moeilijk duiden. Het is dus zeker niet zo dat deze gedragingen of kenmerken op zichzelf problematisch hoeven te zijn voor het goed kunnen functioneren als volksvertegenwoordiger.

De tweede onderzoeksvraag betreft het beeld dat betrokken personen en organisaties hebben van de risicofactoren en kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers voor pogingen tot ondermijning. Onze respondenten zien de volgende kwetsbaarheden: decentrale volksvertegenwoordigers vormen een ingang naar bestuurders en ambtenaren en kunnen derden daartoe toegang verschaffen; decentrale volksvertegenwoordigers hebben toegang tot informatie die niet voor iedereen toegankelijk is, bijvoorbeeld fractievoorzitters die in het presidium zitten of inzage in stukken waar geheimhouding op zit; en decentrale volksvertegenwoordigers komen op termijn mogelijk op interessante(re) posities terecht, zoals lid van het dagelijks bestuur.

Bij het bespreken van deze kwetsbaarheden moeten we wel opmerken dat er binnen onze groep respondenten verschil is in zij die zien dat criminelen ook van deze kwetsbaarheden gebruik zullen maken en zij die dat risico in enige mate nuanceren. De meeste respondenten zien decentrale volksvertegenwoordigers niet als de grootste risicogroep. Zij waarschuwen vooral voor ondermijning van en oneigenlijke druk op ambtenaren en leden van het dagelijks bestuur, zoals wethouders. Bestuurders beschikken over meer (vertrouwelijke) informatie en kunnen zelfstandig of via het college of dagelijks bestuur op voor criminelen relevante terreinen beslissingen nemen. Ambtenaren kunnen juist weer in een belangrijk voorstadium van die beslissingen invloed uitoefenen. Vrijwel al onze respondenten geven aan dat hier (nog) veel (meer) aandacht voor moet komen, zowel vanuit de landelijke als de decentrale overheden.

Waakzaamheid is echter ook voor decentrale volksvertegenwoordigers geboden. Het zijn immers niet alleen criminelen die van de kwetsbaarheden van deze groep voor oneigenlijk belang gebruik kunnen maken. Paragraaf 7.2 gaat verder in op oneigenlijke druk en de risico's die hiermee voor decentrale volksvertegenwoordigers gepaard gaan.

7.2 Het belang van het wegnemen van oneigenlijke druk

Onze respondenten maken zich zorgen over het opkomen voor andere belangen dan het algemeen belang en oneigenlijke druk die op volksvertegenwoordigers wordt uitgeoefend. Deze kwetsbaarheden lijken zich vooral dichtbij huis te uiten. Het beeld van ondermijning valt voor veel mensen vermoedelijk samen met beelden van drugstransporten of omvangrijke criminele netwerken. Het gevaar is dat de risico's in de eigen sociale en professionele netwerken worden onderschat. Het gaat dan om contacten in de wijk, het verenigingsleven of met lokale ondernemers. De oneigenlijke druk die daar plaats kan vinden, is volgens onze respondenten een groot risico. Deze spanning raakt de kern van het zijn van volksvertegenwoordiger. Juist door hun open houding richting de samenleving maken decentrale volksvertegenwoordigers zich kwetsbaar voor oneigenlijke druk en beïnvloeding. Geen enkele respondent heeft aangegeven dat volksvertegenwoordigers daarom minder contact met die samenleving zouden moeten onderhouden, maar ze geven wel aan te waken voor naïviteit in die contacten. Veel volksvertegenwoordigers hebben geen of te weinig oog voor deze risico's, ze halen er voordeel uit (bijvoorbeeld het succes van de plaatselijke voetbalclub) of vinden het lastig deze druk aan te kaarten, omdat dit gevolgen voor hun eigen positie binnen die gemeenschap kan hebben. Ze kunnen ook te maken krijgen met vormen van intimidatie of agressie. Het zijn de verwevenheid met het eigen netwerk en het sluimerende proces waarop beïnvloeding vaak plaatsvindt die een oplossing doorgaans moeilijk maken. Van een bedreiging uit onbekende hoek kan aangifte worden gedaan of het is op een andere manier aan te kaarten, ook binnen de lokale politiek, maar als je eigen achterban die druk zet, is een dergelijke stap vaak veel moeilijker. Toch moet juist het probleem van oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers worden aangepakt en zoveel mogelijk worden weggenomen. Het toegeven daaraan heeft namelijk ernstige gevolgen voor (de kwaliteit van) het decentraal bestuur. Het kan leiden tot een daling van de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van het lokaal bestuur, een verminderde kwaliteit van *checks and balances* en het vertrouwen in het bestuur wordt aangetast met mogelijk een afname om te participeren en een afschrikkende werking om zelf volksvertegenwoordiger te worden tot gevolg.

7.3 Aanbevelingen van onze respondenten

De derde onderzoeksvraag gaat over de aanbevelingen die onze respondenten zelf aandragen voor de in dit onderzoek geschetste ontwikkelingen. Het probleem met betrekking tot oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers is niet eenvoudig op te lossen. Uit de interviews categoriseren we de volgende aanbevelingen.

Verlaag en verwijder barrières die tot handelingsverlegenheid leiden

- Zorg dat volksvertegenwoordigingen gezamenlijk en volksvertegenwoordigers individueel zich voldoende toegerust voelen om sluimerende processen van oneigenlijke druk in hun omgeving te weerstaan. Protocolen en handreikingen kunnen dat proces en die bereidheid ondersteunen, maar zijn op zichzelf niet voldoende.
- Organiseer continu het gesprek binnen volksvertegenwoordigingen en richt je daarbij op het slechten van de drempels die de handelingsbereidheid van volksvertegenwoordigers belemmeren. Dat gaat dan met name om de belemmering die decentrale volksvertegenwoordigers bij de aanpak van oneigenlijk druk ervaren doordat deze uit hun eigen persoonlijke of professionele netwerken afkomstig is.
- Blijf die aandacht en het voeren van gesprekken vasthouden, mede in het besef dat elke vier jaar weer veel nieuwe volksvertegenwoordigers starten.

Ondersteun en stimuleer decentrale actoren

- Ondersteun vanuit de decentrale en landelijke overheid (inclusief politie en OM) de burgemeester, commissaris en dijkgraaf. Zij zijn spil in het organiseren van

bewustwording bij decentrale volksvertegenwoordigers en het signaleren en opvolgen van gevallen van ondermijning.

- De minister dient commissarissen en dijkgraven te wijzen op deze rol en ze te ondersteunen in hun aanpak van oneigenlijke druk op volksvertegenwoordigers. De commissaris hoort hetzelfde te doen richting burgemeesters.
- Zorg decentraal voor voldoende organisatiecapaciteit van ambtenaren en griffie, waaronder tijd maken voor meldingen, onderzoek en het in kaart brengen van risico's.
- Het is belangrijk om met politieke partijen in gesprek te gaan en blijven over de risico's en het aanbieden van opleidingen, mogelijk in combinatie met hardere eisen, zoals een VOG.

Voer het gesprek over screening en de gevolgen

- Het is verstandig aan nader onderzoek te doen naar de rol en vorm van screening voor decentrale volksvertegenwoordigers. Het onderwerp wordt in veel interviews genoemd als een kans om de kwetsbaarheid van decentrale volksvertegenwoordigers te verkleinen, al blijkt nog geen eenduidigheid over hoe dat er precies uit zou moeten zien.

7.4 Reflectie op basis van eerder onderzoek

Een van de opvallendste verschillen tussen onze bevindingen en het eerder aangehaalde Pro Facto rapport uit 2017 zijn de verschillen in infiltratie, oftewel "alle manieren ... om te participeren in het lokale openbaar bestuur, waarbij het doel is om met een crimineel oogmerk lokale processen en besluitvorming te kunnen beïnvloeden" (Winter et al. 2017: 15). In 2017 gaf 39% van de respondenten aan dat ze vermoeden of zeker weten dat een raadslid is geïnfiltrerd, meer nog dan het percentage voor wethouders (22%) en burgemeesters (6%). Hoewel onze respondenten in ons onderzoek een slag om de arm houden, geven ze aan zelf geen gevallen te kennen waarbij de georganiseerde criminaliteit de volksvertegenwoordiging geïnfiltrerd is. Dat lijkt een groot verschil met de Pro Facto resultaten. Hiervoor zijn verschillende verklaringen denkbaar.¹³ Een eerste verklaring is dat het gaat om interpretatie van de vraag. Het is niet uit te sluiten dat casussen die in ons onderzoek buiten infiltratie vallen wel zijn 'meegeteld' door de respondenten in het Pro Facto onderzoek. Het gaat dan met name om casussen die raakvlakken lijken te suggereren met georganiseerde criminaliteit, zoals een raadslid dat veroordeeld is voor het bezit van een hennepkwekerij of een lijsttrekker van een nieuwe partij die eerder veroordeeld is voor drugssmokkel (zie ook de media analyse in hoofdstuk twee). Een tweede verklaring is dat het onderzoek uit 2017 over perceptie ging. Een deel van de vraag luidde of respondenten een 'vermoeden' hadden van infiltratie. Het is natuurlijk maar de vraag of dat vermoeden klopt. En een laatste verklaring hangt deels samen met de methodiek van ons onderzoek. Hoewel we een brede invalshoek hanteerden bij het selecteren van respondenten, houden we de mogelijkheid open dat onze respondenten een (te) selectief en positief beeld schetsen van de huidige problematiek (zie ook paragraaf 1.3 voor nadere reflectie op de door ons gebruikte methodologie).

7.5 Tot besluit: een kwetsbaar ambt

In onze gesprekken hoorden we enkele keren een verwijzing naar 'Italiaanse toestanden'. Een enkeling deed dat als alarmering voor waar het (mogelijk) met Nederland naartoe zou gaan. De meeste gebruikten het echter om ermee aan te geven dat we in Nederland nog ver verwijderd zijn van een vergaande infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in het werk van decentrale volksvertegenwoordigers. Datgene met wat men doorgaans bedoelt met 'Italiaanse toestanden' lijkt in Nederland dus (nog) niet het geval. Maar wat is er dan wel aan de hand? Veel van onze

¹³ En dan laten we de verschillende meetpunten (2017 versus 2024) buiten beschouwing. Het lijkt ons immers onwaarschijnlijk dat het in zeven jaar tijd van omvangrijk naar nagenoeg verdwenen is gegaan.

respondenten waarschuwen voor gevallen van oneigenlijke druk op volksvertegenwoordigers. De belangen die daarachter zitten, kunnen particulier, privaat, maar ook crimineel zijn. Zij geven aan dat het van belang is om niet (alleen) te kijken naar de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers, maar naar het bredere vraagstuk van oneigenlijke druk en te zorgen dat decentrale volksvertegenwoordigers zonder dergelijke invloed van derden hun werk kunnen doen. We spreken in dit onderzoek over 'een kwetsbaar ambt' en doelen dan op die risico's van oneigenlijke druk en de eerder benoemde kwetsbaarheden van decentrale volksvertegenwoordigers daarvoor, maar eveneens over de onduidelijkheid daarvan in termen van omvang en in hoeveel gevallen hier nu ook druk vanuit criminelen achter zit. Een vergelijking met andere landen kan relativeren of alarmeren. Het gaat er echter om dat waar we nu staan vooral een Nederlandse problematiek is. Dat geldt zowel voor de groei van (drugs)criminaliteit, maar ook de manier waarop we ons land bestuurlijk hebben georganiseerd, met veel overleg, gericht op compromis en met een bijzondere rol en aanstelling van bestuurders - de burgemeesters, commissarissen en dijkgraven (met in hun kielzog directe medewerkers of betrokkenen) - die een spil zijn in het signaleren en aanpakken van oneigenlijke druk bij volksvertegenwoordigers, maar ook in de strijd tegen (georganiseerde) criminaliteit. Als volksvertegenwoordigers onder oneigenlijke druk van derden besluiten nemen, staat het functioneren van de hele lokale democratie onder druk. Het kan leiden tot een daling van de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van het lokaal bestuur, het vertrouwen in het bestuur wordt aangetast met mogelijk een afname om te participeren en een afschrikkende werking om zelf volksvertegenwoordiger te worden tot gevolg. Het belang van de aanpak van oneigenlijke druk en ondermijning is daarom niet te verwaarlozen groot.

8 Referenties

8.1 Algemeen

- A&O -fonds Waterschappen. (2020). *Handreiking voor de inventarisatie van kwetsbare functies en processen*. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [Toolbox Integriteit | A&O fonds Waterschappen \(aenowaterschappen.nl\)](https://aenowaterschappen.nl)
- Behavioural Insights Netwerk Nederland. (2019). *Rijk aan gedragsinzichten. Editie 2019*. (Publicatienr. 0919-105). Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Den Haag.
- Blatter, I., & Spapens, A. (2023). *Ondermijning op het platteland: Problemen en aanpak*. Boom Criminologie.
- Boeije, H. R. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (Tweede druk). Boom Uitgevers.
- Boogers, M. G., & Voerman, G. (2018). *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*. Universiteit Twente/Rijksuniversiteit Groningen
- Boutellier, H., Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). *Een einde aan ondermijning*. Boom Uitgevers. doi:10.5553/tvv/187279482020019001001
- Broekhuizen, J., De Wildt, R., & Boutellier, H. (2020). *Lokale weerbaarheid: Concrete handreikingen vanuit gemeenten*. Bureau Broekhuizen.
- Bruinsma, M. Y., Ceulen, R., & Spapens, A. (2019). *Ook criminelen houden van voetbal*. Bureau Bruinsma/Tilburg University.
- Bunskoek J., & Voskuil, K. (2023, 27 november). Criminelen infiltreren gemeentehuis tientallen keren per jaar. *RTL Nieuws*. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [Criminelen infiltreren gemeentehuis tientallen keren per jaar | RTL Nieuws](#)
- Coster van Voorhout, J., & De Meijer, M. (2019). Wie nog niet sterk genoeg is, moet slim zijn. *Christen Democratische Verkenningen*, 2019 (4), 80-86.
- De Graaf, G., & Huberts L. W. J. C. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In R. Andeweg & J. Thomassen (Eds.), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie* (pp. 477-497). Leiden University Press/Amsterdam University Press.
- Heres, L. (2023). *Collectief moreel vakmanschap*. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB).
- Hermesen, S., & Renes, R. J. (2020). *Draaiboek gedragsverandering. De psychologie van beïnvloeding begrijpen en gebruiken*. (8e druk) Business Contact.
- Hoekstra, A. (z.d.). *Integriteitsmanagement: een methode voor het doormeten en verbeteren van uw beleid – Alain Hoekstra*. <https://alainhoekstra.nl/publicaties/integriteitsmanagement-een-methode-voor-het-doormeten-en-verbeteren-van-uw-beleid/>
- Huberts, L. W. J. C. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In J. Talsma & E. Karssing (Eds.), *Jaarboek Integriteit 2015* (pp. 12-21). BIOS.
- Huberts, L. W. J. C., & Van Montfort, A. J. G. M. (2021). Ethics, corruption, and integrity of governance: What it is and what helps. In W. R. Thompson (Ed.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Oxford Research Encyclopedias). Oxford University Press.
- Huberts, L., Kaptein, M., & De Koning, B. (2022). *Integrity scandals of politicians: A political integrity index*. Informa UK Limited. doi:10.1080/10999922.2021.1940778
- Kerkhoff, T., & Overeem, P. (2018). *In opspraak: Leren van integriteitskwesaties*. Publicatiereeks Overheid & Arbeid, Vol. 2018, No. 48. CAOP.

- Klein Kranenburg, L., Brookman, S., Van Miltenburg, C., Bouwmeester, J., Weijkamp, E., & De Jong, B. (2022). *Monitor integriteit en veiligheid 2022*. I&O Research.
- Korsten, A. F. A., & Janssen, J. I. H. (2002). Integriteit van ambtenaren. In A. Bestebreuer (Ed.), *Management in overheidsorganisaties* (pp. 1-46). Kluwer.
- Kossow, N. (2019). *Populism and corruption*. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk. <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/populism-and-corruption-2019-final.pdf>
- Kranenburg, L. K., Brookman, S., Van Miltenburg, C., Bouwmeester, J., Weijkamp, E., & De Jong, B. (2022). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*. I&O Research & Bureau BING i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kuipers, G., Geertjes, G. J., Samwel, J., Van der Kaaij, C., Van der Wal, R., Slingerland, W., & Van der Steen, M. (2024). *Bedreiging en bescherming: Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het netwerk weerbaar bestuur*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/bedreiging-en-%20%20%20bescherming#:~:text=Het%20NWB%20beschermt%20tegen%20regenachtige,de%20bescherming%20van%20het%20Netwerk>
- Mein, A. G., & Van de Bunt, H. G. (2010). *Bestuurlijke rapportage overtredende overheden*. Verwey-Jonker Instituut/Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1999). *Integriteit van het openbaar bestuur: Deel 3 in de reeks 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid'*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021). *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen: Met modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders* (Vierde gewijzigde druk). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen \(vng.nl\)](https://vng.nl/handreiking-integriteit-van-politieke-ambtsdragers-bij-provincies-gemeenten-en-waterschappen)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Staat van het bestuur 2022: Openbaar bestuur in crisistijd*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/20/staat-van-het-bestuur-2022>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [Handboek Integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden | Rapport | Kennisbank Openbaar Bestuur \(kennisopenbaarbestuur.nl\)](https://kennisopenbaarbestuur.nl/handboek-integriteit-voor-politieke-ambtsdragers-van-decentrale-overheden-rapport-kennisbank-openbaar-bestuur)
- Nee, C., & Taylor, M. (2019). The psychology of the corrupt: Some preliminary findings. *Journal of Financial Crime*, 26(1), 1-15.
- Openbaar Ministerie. (2023). *Jaarbericht 2022*. Openbaar Ministerie. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [OM Jaarbericht 2022 | Jaarverslag | Openbaar Ministerie](https://openbaarministerie.nl/om-jaarbericht-2022-jaarverslag-openbaar-ministerie)
- Pardal, M., Eekelschot, L., Hoorens, S., Blondes, E., & Europe, R. (2022). *Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit*.
- Renes, R. J. (2021). De Klimaatspagaat. Over de psychologische uitdagingen van duurzaam gedrag (Lectorale rede). Geraadpleegd van <https://youtu.be/zXe9oF8fYoU>
- Rijksrecherche. (2022). *Signalenkaart betrouwbare overheid*.
- Sheeran, P. & Webb, T.L. (2016). The intention-behavioural gap. *Social and Personality Psychology Compass*. 10(9), 503-518. Geraadpleegd via <https://doi.org/10.1111/spc3.12265>
- Smits, J., Struiksma, N., Diekema, M., & Venrooij, B. (2022). *Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit: De stand van zaken in 2022*. Arena Consulting/Pro Facto.
- Spapens, A., Kolthoff, E. W., & Stol, W. (2016). Georganiseerde misdaad in de 21e eeuw. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 3-18.
- Strauss, A. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge University Press.

- Tops, P., & Van der Torre, E. (2024). *Ondermijning - over de praktische betekenis van een analytisch begrip* (1st ed.). Boom.
- Van Ostaaijen, J. J. C. (2022). *Lokale democratie doorgelicht: Het functioneren van een onbegrepen bestuur*. Boom Bestuurskunde.
- Van Ruitenbeek, P., Vrolijk-Gevaert, J., Oostdijk, B. & Scherpenzeel, H. (2018). *De rol van griffier bij een vermeende integriteitsschending: Van melding tot onderzoek*. Vereniging van Griffiers. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [De rol van de griffier bij een vermeende integriteitsschending \(griffiers.nl\)](https://www.griffiers.nl/de-rol-van-de-griffier-bij-een-vermeende-integriteitsschending)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Politie, Unie van Waterschappen, Inter Provinciaal Overleg, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *Modelaanpak basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie*. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [20150402-modelaanpak-basisnormen-integriteit.pdf \(vnq.nl\)](https://www.vnq.nl/modelaanpak-basisnormen-integriteit.pdf)
- Wagenaar, C. C. L., & Van Ostaaijen, J. J. C. (2018). *Achter de schermen bij de lokale verkiezingen van 2018*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag.
- Wethoudersvereniging. (2021). *Integriteit aan de collegetafel: Handreikingen voor een doorlopend gesprek*. Wethoudersvereniging. Geraadpleegd op 22 december 2023 via [Integriteit-aan-de-collegetafel-Handreiking.pdf \(wethoudersvereniging.nl\)](https://www.wethoudersvereniging.nl/integriteit-aan-de-collegetafel-handreiking.pdf)
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksma, N., Akerboom, C. & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Rijksuniversiteit Groningen – Pro Facto.

8.2 Media analyse

- Bartels, V., & Van Wely, M. (2023, 11 februari). Zorgelijk aantal veroordeelde raadsleden en verdachte wethouders zet lokale politiek in kwaad daglicht: Minister doet op grote schaal onderzoek. *De Telegraaf.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:67HR-N2Y1-JBNJ-23YG-00000-00&context=1516831>
- Bartels, V. & Van, Wely, M. (2023, 11 februari). Hoe betrouwbaar zijn onze lokale bestuurders? 'Kijk naar de casus van Jos van Rey. Ik vind dat verbijsterend'. *De Limburger.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:67HP-XSN1-F0BS-11WS-00000-00&context=1516831>
- Bartels, V. (2023, 11 februari). Grote zorg over integriteit raadsleden. *De Limburger*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:67HN-Y841-F0BS-10XT-00000-00&context=1516831>
- Bosch, H. (2024, 27 januari). *Voormalig Knaalster raadslid Anton Reinders lekte tóch geen geheime informatie aan ondernemer*. RTV1. <https://rtveen.nl/2024/01/27/voormalig-knaalster-raadslid-anton-reinders-lekte-toch-geen-geheime-informatie-aan-ondernemer/>
- Bos, I. (2022, 14 februari). Integriteitsschending in Laren: raadslid neemt betaald werk aan van wethouder: Dit is bij wet verboden: 'We waren ons van geen kwaad bewust'. *De Gooi- en Eemlander.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:64SK-8J71-JBNJ-24D5-00000-00&context=1516831>
- Bots, P., & Doesborgh, S. (2021, 27 november). Een veroordeelde drugsmokkelaar richtte politieke partij Roerdalen op: 'Sterk voorbeeld van mogelijke ondermijning'. *De Limburger.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:645P-43S1-JCWP-941D-00000-00&context=1516831>
- Bots, P., & Doesborgh, S. (2021, 28 november). Iedereen kende crimineel 'gerucht' over partij Roerdalen, maar niemand greep in. *de limburger.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:645R-DYW1-F0BS-110D-00000-00&context=1516831>
- Bots, P., & Sniekers, T. (2022, 16 februari). De zes 'plagen' die het waterschap geselen. *De Limburger*. [https://advance-lexis-](https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:645R-DYW1-F0BS-110D-00000-00&context=1516831)

com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:64SX-FDG1-JCWP-93XH-00000-00&context=1516831

- Brandriet, F. (2019, 12 november). Jan Polinder (SGP) uit Doornspijk wekte schijn van belangenverstrengeling, maar overtrad de wet niet. *De Stentor.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5XGM-YNV1-JBHV-K3MC-00000-00&context=1516831>
- Cazander, R. (2024, 10 april). Beschuldigd raadslid wil meer dan alleen 'sorry'. *AD/Groene Hart*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6BS3-KCK1-DYRY-X100-00000-00&context=1516831>
- Dagblad van het Noorden.nl. (2022, 23 februari). *Burgemeester Klaas Sloots van Stadskanaal doet aangifte tegen raadslid Anton Reinders. Hij zou geheime informatie over drugscontroles hebben gelekt*. Dagblad van het Noorden.nl. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:64VG-CCR1-DYP3-332B-00000-00&context=1516831>
- De Koning, B. (2024, 26 maart). VVD opnieuw op de kop met de meeste affaires, blijkt uit de Politieke Integriteitsindex 2023. *Follow the Money*. <http://www.ftm.nl/artikelen/politieke-integriteits-index-2023>
- De Limburger. (2023, 6 oktober). Onderzoeksbureau: Zwijnenberg hield te weinig afstand van besluitvorming. *De Limburger.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:69B7-VS21-JCWP-900B-00000-00&context=1516831>
- De Vries, T. (2021, 5 november). Geen schending integriteit in gemeenteraad Weesp; politiek Burgemeester Van Bochove is blij dat er geen belangenverstrengeling is gevonden. *De Gooi- en Eemlander*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:640Y-XCJ1-JBNC-71B1-00000-00&context=1516831>
- Dirks, B. (2019, 2 oktober). Corruptieonderzoek stort Den Haag in diepe crisis. *De Volkskrant.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5X5P-TPF1-DY0X-903J-00000-00&context=1516831>
- Dorenbos, M. (2023, 28 april). Strengere integriteitsregels voor bestuurders op komst. *Trouw*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:683S-YXP1-JC8X-6532-00000-00&context=1516831>
- DSP-groep. (2023, 20 oktober). Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland. *DSP-groep*. <https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/11on-Ambtelijk-bestuurlijke-integriteit-Caribisch-Nederland-DSP-2023.pdf>
- Heller, A. (2024, 15 mei). Onderzoek naar Statenlid (GroenLinks) na arrestatie bij studentenprotest in Amsterdam. *De Stentor.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6C1M-1S71-DY0X-91M0-00000-00&context=1516831>
- Heres, L., & Bovens, C. (2020). Spanningen in het grijs. Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijk omgeving. Universiteit Utrecht.
- Huberts, L. W. J. (2005). Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving: Wie de schoen past..... FSW, VU Amsterdam.
- I&O/Ipsos (2024). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024*. Ipsos/I&O i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ketelaar, T. (2022, 11 maart). 'Niet naïef zijn over criminele infiltratie van de raad'. *NRC.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:64YY-CHW1-DY4K-852H-00000-00&context=1516831>
- Klok, P. (2023, 17 september). Melding van een integriteitsschending kan een integriteitsschending op zich zijn. *De Volkskrant.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:64YY-CHW1-DY4K-852H-00000-00&context=1516831>

- com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6972-8M61-JBHV-K07S-00000-00&context=1516831
- Kruisselbrink, E. (2024, 7 december). Rolf Woolderink (BBB) gedwongen op te stappen als bestuurder Vechtstromen. *Vee-en-Gewas.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:69TN-GM71-DY4C-S18J-00000-00&context=1516831>
- Leeuwarder Courant. (2022, 10 november). D66-raadslid Erwin Duursma uit Tytsjerksteradiel wordt niet bestraft in drugszaak. *Leeuwarder Courant.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:66TX-T2J1-DYP3-31W1-00000-00&context=1516831>
- Liebrand, A. (2018, 8 maart). Onderzoek naar raadslid Van Dijk gestart. *Eindhovens Dagblad*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5RTN-2X81-DYRY-X51C-00000-00&context=1516831>
- Maes, J. (2022, 1 maart). Woerden maakt serieus werk lek; Onderzoek naar schending geheimhouding. *De Telegraaf*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:64WP-6C51-JBNC-703T-00000-00&context=1516831>
- Marcelissen, S. (2022, 22 maart). Extra aandacht voor integriteit in Oosterhoutse politiek: 'Een beetje integer bestaat niet'. *BN De Stem.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6526-CBG1-DY0X-950X-00000-00&context=1516831>
- Mekking, W. (2024, 13 juni). Haarlemmermeers BVNL-raadslid Paul Meijer berecht voor misbruik van overheidsgeuld: 'Geld van Forza aangewend voor huur woning, betalingen aan slijterijen en reparaties auto'. *Noordhollands Dagblad.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6C7V-7VH1-DY4K-S17G-00000-00&context=1516831>
- Rengers, M., & Dohmen, J. (2023, 20 januari). In zaak-De Mos staat zijn 'ombudspolitiek' voor de rechter. *NRC.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:67C4-0BF1-JBNH-J52F-00000-00&context=1516831>
- Moes, J. (2023, 19 december). André Schomakers stapte uit fractie WaterlandNatuurlijk. *Noordhollands Dagblad*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:69X1-D371-DY4D-Y40F-00000-00&context=1516831>
- NOS. (2023, 21 april). Haagse oud-wethouder De Mos vrijgesproken van corruptie. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2472264-haagse-oud-wethouder-de-mos-vrijgesproken-van-corruptie>
- Polder, M., & Van Steijn, N. (2021, 11 december). 'Zoon Italiaans maffiakopstuk runt bedrijf samen met Amstelveens raadslid. *NH Nieuws*. <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/296093/zoon-italiaans-maffiakopstuk-runt-bedrijf-samen-met-amstelveens-raadslid>
- RTL Nieuws. (2024, januari). Meer dan 100 burgemeesters, wethouders en raadsleden in opspraak: "Integriteit is een black box." *RTL Nieuws*. <https://www.rtl.nl/nieuws/onderzoek/artikel/5414003/burgemeesters-wethouders-en-raadsleden-opspraak-integriteit-een>
- Santema, P. A. (2018, 22 november). Raadslid in cel om drugsverdenking. *Leeuwarder Courant*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5TSW-MW31-DYTV-D06X-00000-00&context=1516831>
- Schapendonk, N. (2023, 7 december). Vertrek raadslid Bart Lauwen is 'persoonlijk drama'. *BN/DeStem*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:69TF-GXY1-DYRY-X1D2-00000-00&context=1516831>
- Scholten, K. (2024, 16 april). Deal over bedrijfsunits 'not done'. *De Gelderlander*.

- Spanjers, K. (2023, 20 oktober). Geheim rapport na een half jaar openbaar: een reconstructie van de 'Diessense gronddeal'. *Eindhovens Dagblad.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:69F7-XSV1-DY0X-903Y-00000-00&context=1516831>
- Stoker, E., & Verwiel, E. (2023, 16 september). Burgemeesters in Nederland bezorgd: integriteitskaart wordt snel gespeeld. *De Volkskrant*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:695W-H0G1-DYRY-X0RT-00000-00&context=1516831>
- Tacken, T. (2023, 11 oktober). D66 verwijt raadslid De Rooij in Goirle zijn eigen boerenbelang te verdedigen. *Eindhovens Dagblad.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:69CB-YWB1-DY0X-94R4-00000-00&context=1516831>
- Trouw. (2024, 3 februari). Wie durft in Noordwijk nog te praten?. *Trouw*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6B7P-VMS1-JC8X-6011-00000-00&context=1516831>
- Linders, T. (2019, 23 maart). De risico's van ons-kent-ons. *Brabants Dagblad*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5VPN-PVV1-DYRY-X4TT-00000-00&context=1516831>
- Van Gelder, H. (2022, 5 maart). Gemeenten: Onderwereld oefent geen invloed uit. *De Gelderlander*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:64X1-7R41-DYRY-X2D9-00000-00&context=1516831>
- Van Gelder, H. (2018, 28 februari). Infiltratie in gemeenten ontkend. *De Stentor*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5RRY-97W1-JC8X-6557-00000-00&context=1516831>
- Van Oirschot, C. (2021, 15 maart). 'Geen bewijs banden tussen Urker politicus en criminele bende'. *De Stentor.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:626W-CD21-DY0X-94BJ-00000-00&context=1516831>
- Wegman, W. (2024, 24 mei). VVD eist dat de burgemeester aangifte doet tegen TuineXtra-lek: 'Dit ambtsmisdrijf heeft de belangen en het imago van Noordwijk ernstig geschaad'. *Leidsch Dagblad.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:6C3J-95M1-DY4K-S0GT-00000-00&context=1516831>
- Wijdeven, M. (2020, 1 mei). Rel over integriteit GroenLinks Nuenen loopt met een sisser af. *Eindhovens Dagblad.nl*. <https://advance-lexis-com.avans.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5YT3-M5D1-JBHV-K2CR-00000-00&context=1516831>
- Wijdeven, M. (2024, 15 februari). De relatie van het gemeenteraadslid met een drugs crimineel: een lastig dilemma. *Eindhovens Dagblad*. <https://www.ed.nl/eindhoven/de-relatie-van-het-gemeenteraadslid-met-een-drugscrimineel-een-lastig-dilemma~a9e3ba51/#:~:text=EINDHOVEN%20%2D%20De%20aanhouding%20van%20gemeente raadslid,riep%20al%20eerder%20vragen%20op>

Bijlage 1: Respondentenlijst

Interviewnummer	Organisatie/functie
1	Adviseur belangenvereniging
2	Expert/onderzoeker
3	Burgemeester
4	Expert belangenvereniging
5	Expert/onderzoeker
6	Adviseur Belangenvereniging
7	Officier van justitie, Openbaar Ministerie
8	Adviseur Belangenvereniging
9	Expert/onderzoeker
10	Belangenvereniging (twee bestuursleden)
11	Kabinetschef Commissaris van de Koning
12	Adviseur Belangenvereniging
13	RIEC
14	Belangenvereniging (bestuurslid en beleidsadviseur)
15	Rijksrecherche
16	Gemeentegriffier
17	RIEC (drie medewerkers)
18	Officier van justitie, Openbaar Ministerie
19	Partijvoorzitter politieke partij (lokaal)
20	Gemeentegriffier
21	Provinciegriffier en beleidsadviseur provincie
22	Partijvoorzitter politieke partij (lokaal)
23	Gemeentegriffier
24	Officier van Justitie (Openbaar Ministerie)
25	Partijvoorzitter politieke partij (lokaal)
26	Dijkgraaf-watergraaf
27	Partijvoorzitter politieke partij (lokaal)
28	Dijkgraaf-watergraaf
29	Commissaris van de Koning
30	Burgemeester
31	Dijkgraaf-watergraaf
32	Partijvoorzitter politieke partij (lokaal)
33	Interview op verzoek respondent niet doorgegaan
34	Commissaris van de Koning
35	Burgemeester

36	Politieke partij (landelijk) (twee medewerkers)
37	Partijvoorzitter politieke partij (landelijk)
38	Expert/journalist
39	Burgemeester
40	Politie (twee medewerkers)

Bijlage 2: Over de auteurs

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het **Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht** (CoEV&V). Het CoE V&V is een van de vier Centres of Expertise van **Avans Hogeschool**. Het CoE verbindt onderzoek met het onderwijs en het werkveld om complexe vraagstukken aan te pakken. Het CoE V&V richt zich met tien lectoraten op drie thema's: Veilige Samenleving, Veerkrachtige Burger en Stad, Technologie voor Veiligheid en Veerkracht. In het CoE wordt kennis van veiligheid, bestuurskunde, rechten, sociale wetenschappen, welzijn, gebiedsontwikkeling, ICT en toegepaste technologie samengebracht. Onderstaande auteurs behoren tot de volgende lectoraten binnen het CoE V&V.

Lectoraat Recht & Veiligheid

Het lectoraat Recht & Veiligheid wil bijdragen aan (beter) behoorlijk bestuur in Nederland. Het lectoraat streeft naar een samenleving waar inwoners, professionals, ambtenaren en bestuurders weerbaar en veerkrachtig zijn en garant staan voor een rechtvaardige en democratische rechtsstaat. De focus ligt daarbij op het decentrale niveau en de spanning tussen waarden als prestatiegerichtheid, responsiviteit en behoorlijkheid.

Lectoraat Ondernijning

De aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondernijning staat nadrukkelijk op de maatschappelijke agenda. Het lectoraat Ondernijning doet praktijkgericht onderzoek naar (de aanpak van) georganiseerde criminaliteit met oog voor de effecten van deze vormen van criminaliteit op de samenleving én de effecten van de barrières die hiertegen worden opgeworpen.

Dr. Julien van Ostaaijen is lector Recht & Veiligheid bij het Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht van Avans Hogeschool. Daarnaast is hij universitair docent (lokale) Bestuurskunde aan de vakgroep Public Law & Governance van Tilburg University. Zijn onderzoek richt zich op lokaal en regionaal bestuur. Van Ostaaijen heeft onder meer onderzoek gedaan naar het functioneren van gemeenteraden en de relatie tussen samenleving en lokaal bestuur. In 2022 verscheen zijn recente boek 'Lokale democratie doorgeleefd'. Het functioneren van een onbegrepen bestuur', waarin hij de prestaties, responsiviteit en behoorlijkheid van het lokaal bestuur analyseert. Van Ostaaijen doet daarnaast onder meer onderzoek en schrijft over integriteit, behoorlijk bestuur en lokaal veiligheidsbeleid. In het verleden heeft hij bij meerdere gemeenten gewerkt, onder andere in de rol van plaatsvervangend griffier en voorzitter van een rekenkamercommissie.

Meijze Sweere, MSc, is onderzoeker aan het Center of Expertise Veiligheid & Veerkracht van Avans Hogeschool, bij het lectoraat Ondernijning. Hiervoor was ze werkzaam in verschillende functies bij de gemeente Nijmegen. Ze is afgestudeerd als criminologe aan de Vrije Universiteit Amsterdam op een onderzoek naar de gevolgen en beleving van strafrechtspleging door vervolgen van witteboordencriminaliteit. Daarvoor deed ze de bachelor Sociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Meijze beheerst zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden, met de meeste ervaring in het afnemen van interviews.

Dr. Diana Marijnissen is senior onderzoeker bij het lectoraat Recht & Veiligheid en het lectoraat Ondernijning van het Centre of Expertise Veiligheid en Veerkracht (CoE V&V). Daarnaast is zij docent bij de opleiding Bestuurskunde van Avans Hogeschool. Bij het CoE is zij als onderzoeker en/of projectleider betrokken bij diverse onderzoeken op het terrein van bedreigingen, criminele uitbuiting, meldingsbereidheid en burgerparticipatie en maatschappelijke onrust. Zij is gespecialiseerd in kwalitatief onderzoek. Zij promoveerde in 2019 aan de faculteit Cultuur- en rechtswetenschappen van de Open Universiteit te Heerlen op een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici. In het verleden heeft zij bij meerdere gemeenten gewerkt als adviseur communicatie en woordvoerder van het college van B&W en heeft dus ervaring met politiek bestuurlijke sensitiviteit in zowel onderzoek als praktijk.

Dr. Kim Geurtjens is senior onderzoeker bij het lectoraat Recht & Veiligheid en het lectoraat Ondermijning van het Centre of Expertise Veiligheid en Veerkracht (CoE V&V) van Avans Hogeschool. In 2022 is zij aan de Universiteit Maastricht gepromoveerd op het onderwerp Outlaw Motorcycle Gangs en de transnationale aanpak daarvan in de Euregio Maas-Rijn. Daarnaast heeft zij meegewerkt aan onderzoeken op het gebied van ondermijning, zoals o.a. het onderzoek 'Koers Bepalen: Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit'. Zij heeft ruime ervaring met kwalitatieve onderzoeksmethoden. Bij het CoE V&V is zij betrokken bij onderzoeken naar (de aanpak van) ondermijnende criminaliteit en andere thema's zoals maatschappelijke onrust. Geurtjens is daarnaast werkzaam geweest als onderzoeker/analist bij het team Openbare Orde & Veiligheid van de gemeente Sittard-Geleen en heeft in die hoedanigheid praktische ervaring opgedaan met de bestuurlijke aanpak van ondermijning en (het verbeteren van) de informatiepositie van gemeenten.

Dr. Teun van Ruitenburg is Lector ondermijning bij het Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht van Avans Hogeschool. Daarnaast is hij Senior onderzoeker bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving (NSCR) in Amsterdam, waar hij onderzoek doet binnen het onderzoeksprogramma 'What Works in Policing: Towards Evidence-based Policing in the Netherlands'. Hiervoor was hij werkzaam bij het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Van Ruitenburg heeft ruime ervaring met kwalitatieve onderzoeksmethoden en heeft in het recente verleden verschillende interviews afgenomen bij mensen werkzaam voor de politie, RIEC's, het Openbaar Ministerie, maar ook gemeentebesturen werkzaam voor de afdeling Openbare orde & Veiligheid en burgemeesters. In zijn onderzoek richt hij zich op processen van ondermijning en de aanpak van georganiseerde misdaad. Van Ruitenburg promoveerde in 2020 op een onderzoek naar de aanpak van outlaw motorcycle gangs in Nederland.

Koen Vossen, MEd, is docent-onderzoeker aan het Center of Expertise Veiligheid & Veerkracht van Avans Hogeschool, bij het lectoraat Recht & Veiligheid. Koen doet onder meer onderzoek naar het moreel redeneren van studenten rondom dilemma's en is coördinator van de Avans-minor 'Bestuurlijke Aanpak Van Ondermijning'. Daarnaast geeft hij vakken als 'ethiek & integriteit', 'sociologie', 'bestuurskundige professionaliteit', 'Interprofessionaliteit' en 'bestuur & ondermijning'. Naast zijn werk voor Avans is Koen raadslid in de gemeente Den Bosch. Koen heeft aan het literatuuronderzoek gewerkt.

Robin van Woensel, MSc, is onderzoeker bij het Center of Expertise Veiligheid & Veerkracht van Avans Hogeschool bij het lectoraat Recht & Veiligheid. Ze is in 2018 afgestudeerd als sociologe aan de Universiteit van Tilburg. Robin heeft ervaring met verschillende vormen van onderzoek waarbij zij zich vooral bezig heeft gehouden met uiteenlopende vraagstukken binnen het sociaal domein op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Robin heeft zich als beleidsonderzoeker onder andere gespecialiseerd in de methodische aspecten rondom het opstellen en afnemen van vragenlijsten.



Centre of Expertise
Veiligheid & Veerkracht

Een initiatief van *avans*

Julien van Ostaaijen
Lector Recht & Veiligheid

NEEM CONTACT MET ONS OP

T: 088 525 8380

E: secretariaatvenv@avans.nl