

Vergaderjaar 2019–2020

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Inleiding

Onze democratische rechtstaat is een groot goed en vraagt voortdurend onderhoud. Democratie en bestuur is mensenwerk en we moeten zuinig zijn op iedereen die hier dagelijks invulling aan geeft. Burgers moeten vrij hun democratische rechten kunnen uitoefenen. Politieke ambtsdragers en ambtenaren moeten veilig hun werk kunnen doen. Dat is niet altijd het geval. Daarom is de afgelopen jaren een brede aanpak ontwikkeld om de weerbaarheid van het openbaar bestuur te versterken.

Ik bied uw Kamer met deze brief de rapportage aan van de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020 (zie bijlage)¹. Aan de hand van enkele uitkomsten uit de monitor ga ik in deze brief als eerste in op de activiteiten en maatregelen die de persoonlijke veiligheid van politieke ambtsdragers vergroten. Vervolgens licht ik de activiteiten toe die de bestuurlijke integriteit versterken en ten slotte ga ik in op de activiteiten die de weerbaarheid van gemeenten verhogen. In dat verband meld ik u ook een stand van zaken van de vernieuwende lokale aanpak van Weerbaar Bestuur, conform de toezegging in mijn brief van 18 oktober 2019².

Persoonlijke veiligheid politieke ambtsdragers

Agressieve uitingen en intimidatie aan het adres van mensen met een publieke taak zijn niet acceptabel. Elk incident bij politieke ambtsdragers is er één te veel en heeft een grote impact op de werking van onze democratie. Ik maak mij al geruime tijd samen met het Netwerk Weerbaar Bestuur sterk voor een weerbaar bestuur met maatregelen die de persoonlijke veiligheid van bestuurders en volksvertegenwoordigers bevorderen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

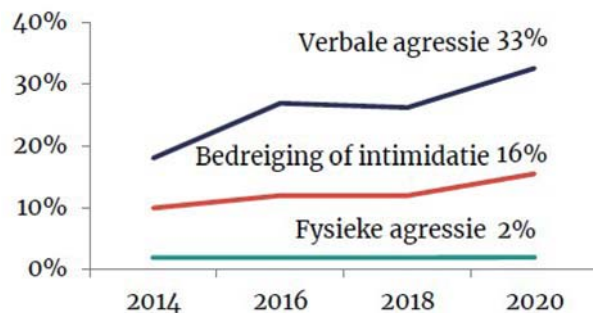
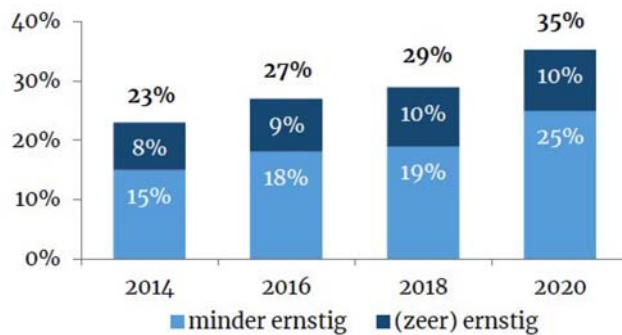
² Kamerstuk 28 844, nr. 190

Om periodiek inzicht te krijgen in de mate waarin politieke ambtsdragers te maken krijgen met agressie en geweld en de aandacht die hier binnen de organisaties voor is, laat ik sinds 2010 de Monitor Integriteit en Veiligheid uitvoeren. Ook geeft de Monitor inzicht in het integriteitsbewustzijn van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Begin 2020 is een nieuwe meting van deze Monitor gehouden binnen alle provincies, waterschappen en gemeenten.

Toename van verbale agressie en intimidatie

In de Monitor constateer ik dat sinds 2014 sprake is van een toename van het aantal politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur dat slachtoffer is van agressie of geweld door burgers. Dit is te zien in onderstaande figuur. Het afgelopen jaar heeft 35 procent van de politieke ambtsdragers bij waterschappen, provincies en gemeenten vanwege hun functie hiermee te maken gehad. In 2018 was dat nog 29 procent. Vrouwelijke ambtsdragers zijn daarbij vaker doelwit van (verbale) agressie en ongewenst gedrag dan hun mannelijke collega's. De toename is vooral te wijten aan een groeiend aandeel verbale agressieve uitingen, in toenemende mate via de sociale media: van 13 procent in 2014 tot bijna de helft van de incidenten in 2020.³ Het aandeel dat te maken heeft gehad met fysieke agressie blijft door de jaren heen op een constant laag niveau van 2%.

Politieke ambtsdragers met ervaringen met agressie en geweld in de afgelopen 12 maanden



Van de politieke ambtsdragers die het afgelopen jaar met agressie en geweld te maken hebben gehad, geeft 40 procent aan hier nadelige effecten van te hebben ervaren. Dit uit zich bijvoorbeeld in afname van het werkplezier (25 procent), klachten over de geestelijke gezondheid (8 procent) of invloed op het eigen gedrag (16 procent).

³ Deze cijfers geven aan op welke wijze het meest recente incident heeft plaatsgevonden.

Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers is onacceptabel. Deze cijfers onderstrepen voor mij het belang van het blijven investeren in de persoonlijke veiligheid van politieke ambtsdragers. Daarom zet ik mij samen met de partners binnen het Netwerk Weerbaar Bestuur in voor bewustwording bij burgemeesters, bijvoorbeeld door het Veiligheidspakket voor startende burgemeesters. Daarnaast kan elke bestuurder of volksvertegenwoordiger bij onveiligheidsgevoelens of incidenten terecht bij het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur⁴. Het Ondersteuningsteam geeft advies en ondersteuning en kan snel experts of ervaringsdeskundigen inschakelen op met name het gebied van rechtshulp, communicatie en nazorg. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor de gevolgen voor de betrokkene zelf en zijn of haar partner of gezin.

Ook biedt het Netwerk Weerbaar Bestuur trainingen en woningscans aan. Juist in een tijd waarin veel vanuit huis wordt gewerkt is het belangrijk dat ook de eigen woning een veilig gevoel geeft. Daarom werk ik samen met de beroepsverenigingen van burgemeesters en wethouders en de bestuurlijke koepels Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) aan de Basismaatregelen preventieve beveiliging. Mijn inzet is dat een bijdrage in de kosten voor aanpassing van de eigen woning per 1 januari 2021 gekoppeld is aan de rechtspositie van decentrale bestuurders, zodat veilig wonen voor een bestuurder niet ter discussie staat. Een overzicht van de producten en diensten vanuit het Netwerk Weerbaar Bestuur die decentrale bestuurders tot hun beschikking hebben, is sinds kort te vinden in de nieuwe Leidraad Veilig Bestuur.⁵

Blijvende aandacht voor het melden, registreren en aangifte doen

Uit de Monitor blijkt dat ruim twee op de drie politieke ambtsdragers die geconfronteerd worden met agressie of geweld, dit bespreekbaar maken. Slechts een beperkt deel van de interne signalen wordt ook daadwerkelijk geregistreerd binnen de organisatie. Uit de rapportage blijkt dat men het registreren van «lichtere» incidenten niet altijd noodzakelijk vindt. Ook de aangiftebereidheid is de afgelopen jaren gedaald. Bij verbale agressie daalde de aangiftebereidheid zelfs van 12 naar 4 procent. Ik onderstreep hier nogmaals het belang van het registreren van ook de kleinere incidenten en het doen van aangifte.

Naast het hierboven genoemde landelijke Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur, moet er lokaal een plek zijn waar structureel incidenten worden bijgehouden. Daar kan ook passende begeleiding en eventueel doorverwijzing naar het Ondersteuningsteam plaatsvinden. Ik ga in gesprek met gemeenten en de VNG om tot inrichting van dergelijke lokale meld- en steunpunten te komen.

Bestuurlijke Integriteit

Bij een goed openbaar bestuur horen integere bestuurders en volksvertegenwoordigers. Zij vervullen een voorbeeldfunctie en hun gedrag kan onderwerp van publieke aandacht zijn. Politieke ambtsdragers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor hun integriteit. Ik draag bij aan de versterking van de bestuurlijke integriteit door het bieden van (wettelijke) kaders, risicoanalyses en handreikingen. Om de bestuurlijke integriteit

⁴ Het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur bestaat uit de beroepsverenigingen van burgemeesters, wethouder en raadsleden en het Ministerie van BZK.

⁵ De oplegger van de Leidraad Veilig Bestuur is bij deze Kamerbrief bijgevoegd (Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl). De volledige Leidraad Veilig Bestuur is te vinden op www.weerbaar-bestuur.nl

binnen het openbaar bestuur verder te versterken, heb ik de afgelopen periode een aantal activiteiten ondernomen waarover ik u hierna informeer. Ik sluit hierbij aan op mijn brieven van 19 maart 2018, 12 oktober 2018, 4 juli 2019⁶ en de hierboven genoemde brief van 18 oktober 2019.

Waargenomen integriteitsschendingen stabiel, meer periodieke aandacht nodig

In vergelijking met de Monitor uit 2016 zijn er nauwelijks verschillen in de mate waarin politieke ambtsdragers zich in de ogen van hun collega's houden aan de regels van integriteit. De meest waargenomen vormen van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers (menen te) zien bij hun collega-ambtsdragers zijn verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's, het misbruik maken van of niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie en het meestemmen over zaken waarin een persoonlijk belang meespeelt.

Verder blijkt dat ruim 90 procent van de politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur naar eigen zeggen bekend is met de regelingen, gedragscodes en maatregelen van hun eigen organisatie en passen die ook toe in het werk. In de meeste organisaties staat integriteit dan ook minimaal een keer per jaar op de agenda. Daar waar incidenten rond integriteit afwezig lijken wordt de noodzaak van periodieke integriteits- of dilemmatrainingen minder gevoeld.

Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers

Er is een wettelijke verplichting voor provincies, gemeenten en waterschappen om een gedragscode met integriteitsregels voor politieke ambtsdragers op te stellen. De meeste overheidsorganisaties baseren hun gedragscode op de modelgedragscode uit de «Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen». In de beantwoording van de Kamervragen⁷ heb ik toegezegd te bekijken of deze modelgedragscode op het punt van oud-volksvertegenwoordigers en oud-bestuurders nog voldoende toereikend is. Samen met de bestuurlijke koepels VNG, IPO en de UvW is inmiddels vastgesteld dat de handreiking met de modelgedragscode moet worden geactualiseerd. Naar verwachting is begin 2021 de nieuwe handreiking met bijbehorende modelgedragscodes klaar.

Wetsvoorstel Bevorderen Integriteit en Functioneren Decentraal Bestuur

Het wetsvoorstel Bevorderen Integriteit en Functioneren Decentraal Bestuur ligt voor advies bij de Raad van State. Met dit wetsvoorstel wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van decentrale overheden aan nieuwe mogelijkheden om met integriteitskwesties om te gaan. Zo wordt het voor aankomende wethouders, gedeputeerden, leden van het dagelijks bestuur van waterschappen en eilandgedeputeerden van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba verplicht bij hun benoeming een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) te overleggen. Zonder deze VOG kunnen zij niet worden benoemd. Daarnaast worden bepalingen die betrekking hebben op belangenverstrengeling van bestuurders en volksvertegenwoordigers verduidelijkt.

Naast de bovengenoemde eerste tranche, wordt gewerkt aan een tweede tranche van wetgeving. Daarbij wordt onder andere de risicoanalyse integriteit voor bestuurders, indachtig de motie van het lid Van der Graaf

⁶ Kamerstuk 28 844, nrs. 146, 156 en 186

⁷ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 212

c.s. (Kamerstuk 28 844, nr. 211), wettelijk verankerd. De planning is erop gericht dat beide wetsvoorstellen vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 in werking zijn getreden. Daarnaast kom ik na de zomer met een nieuw Beleidskader Verboden Handelingen. Ik zal u hierover nog apart informeren.

Breed gebruik van risicoanalyses

Op 4 maart 2019 bracht ik, met het oog op de verkiezingen bij provincies, waterschappen en eilanden (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) de «Handleiding basisscan integriteit voor kandidaat-bestuurders» uit. De handleiding biedt uitgangspunten, afwegingen en tips voor een gedegen voorbereiding en zorgvuldige uitvoering van risicoanalyses voor kandidaat-bestuurders. Ik kondigde toen aan dat ik deze handleiding periodiek zou laten evalueren. De eerste evaluatie heeft plaatsgevonden onder provincies en waterschappen die er rond de verkiezingen van 2019 gebruik van konden maken.⁸ Uit de evaluatie blijkt dat de handleiding breed bekend is en dat bestuurders hem gebruiken in hun rol als opdrachtgever van risicoanalyses. Ik zie naar aanleiding van deze evaluatie geen noodzaak tot verdere aanvulling of inkadering van integriteitsanalyses. Ik zal de handleiding in aanloop naar de volgende gemeenteraadsverkiezingen, actief onder de aandacht brengen van gemeenten.

Weerbare gemeenten

Naast de resultaten over veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers zelf gaat de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020 ook in op de beleidsmatige aandacht ervoor. Uit de Monitor blijkt dat er bij gemeenten over het algemeen weinig structurele aandacht is voor de weerbaarheid van de totale organisatie. Dit terwijl kwetsbare processen voor ondermijnende invloeden zich op verschillende plekken binnen de organisatie kunnen manifesteren. Ongewenste beïnvloeding van en door inwoners of bedrijven is schadelijk voor de lokale democratie. Ook het samenspel tussen politieke ambtsdragers en de brede ambtelijke organisatie dient bestand te zijn tegen ondermijnende invloeden. Dit verdient terugkerende aandacht en daar zet ik me samen met gemeenten voor in.

Integrale beveiligingsplannen voor weerbare gemeentelijke organisaties

De weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie omvat verschillende doelgroepen en verschillende portefeuilles. Daarom werk ik samen met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals eerder aangekondigd in mijn brief van 18 oktober 2019⁹ en zijn brief van 29 mei jl.¹⁰, in samenwerking met de Minister van Justitie en Veiligheid, met relevante netwerkpartners en met een aantal gemeenten aan de pilot Integrale beveiligingsplannen. Deze pilot is een van de manieren waarmee ik de aandacht voor de weerbaarheid binnen de gemeentelijke organisatie in brede zin aanjaag en ondersteun. Aan de pilot nemen negen gemeenten deel, namelijk Almelo, Berkelland, Breda, Dalfsen, Gooise Meren, Haarlemmermeer Tiel, Tilburg, Venlo en het openbaar lichaam Saba. Tot de zomer van 2021 zetten zij, onder externe begeleiding en van elkaar lerend, stappen op het gebied van integrale beveiliging. Dit leidt tot de oplevering van een eindproduct dat beschikbaar wordt gesteld aan alle gemeenten.

⁸ De evaluatie is te vinden op www.politieambtsdragers.nl

⁹ Kamerstuk 28 844, nr. 190

¹⁰ Kamerstuk 34 843, nr. 41

Als vertrekpunt van deze integrale aanpak is een risicoanalyse of weerbaarheidsscan van de hele organisatie behulpzaam. Daarom werk ik aan de verdere ontwikkeling van weerbaarheidsscans en een brede toepassing binnen gemeenten en provincies. Dat doe ik samen met mijn collega van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Aanjaagteam Ondernijning, de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), de VNG en enkele provincies.

Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust van start

In mijn hiervoor genoemde brief van 18 oktober 2019 heb ik aangekondigd de ondersteuningsfunctie voor decentrale bestuurders en ambtenaren te versterken bij maatschappelijk onbehagen en onrust op lokaal niveau. Inmiddels is op 2 juni jl. het Ondersteuningsnetwerk maatschappelijke onrust gestart.¹¹ In dit ondersteuningsnetwerk werkt mijn ministerie samen met onder meer de VNG en met de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid. Bestuurders en ambtenaren van gemeenten kunnen er terecht voor informatie en voor concrete handelingsperspectieven bij het voorkomen van en omgaan met onbehagen en onrust.

Impuls innovatie en intensivering aanpak Weerbaar Bestuur

Eind 2018 hebben 23 gemeenten en het openbaar lichaam Bonaire een financiële impuls gekregen voor innovatie en intensivering van de aanpak van weerbaar bestuur. Ze zijn in 2019 met de uitvoering van hun aanpak begonnen en de projecten lopen tot in 2021. De financiële impulsen zijn ingezet op het terrein van de versterking van weerbaar bestuur en organisatie, de versterking van gebiedsgerichte aanpak ondernijning en het omgaan met antidemocratische gedragingen. Eind 2019 hebben twee extra gemeenten een financiële impuls ontvangen. Dit zijn de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen.

In mijn brief van 18 oktober 2019 heb ik u toegezegd om uw Kamer over de stand van zaken per gemeente te informeren.¹² In de bij deze brief gevoegde bijlage vindt u een overzicht van de gemeenten en hun projecten¹³. Eind 2021 zal uw Kamer worden geïnformeerd over de behaalde resultaten van de projecten. Zolang de projecten lopen en na afronding zullen de ervaringen en de geleerde lessen breed met gemeenten worden gedeeld.

In deze brief heb ik ontwikkelingen en mijn inzet voor de persoonlijke veiligheid van politieke ambtsdragers, bestuurlijke integriteit en weerbare gemeenten geschetst. Ik hecht aan deze inspanningen, want een bestuur dat weerbaar is tegen ongewenste invloeden is essentieel voor onze democratische rechtsorde. Juist in deze tijd waarin ons land staat voor grote opgaven en waar gemeenten en politieke ambtsdragers een grote rol spelen in het uitvoeren van maatregelen. Als openbaar bestuur moeten we onze rug recht houden tegen ongewenste beïnvloeding, agressie en intimidatie, maar tegelijk open zijn naar onze burgers. Daar blijf ik mij, samen met alle betrokken partners, voor inzetten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹¹ <https://www.lokale-democratie.nl/netwerkweerbaarbestuur/onbehagen>

¹² Kamerstuk 28 844, nr. 190

¹³ Zie de bijlage Impulsgemeenten weerbaar bestuur (Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl) en <https://www.lokale-democratie.nl/gemeenten-weerbaar-bestuur>