

Vergaderjaar 2024–2025

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 279

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2024

Met deze brief bied ik u de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 (hierna Monitor) van Ipsos I&O aan die vandaag is verschenen. Sinds 2010 laat mijn ministerie deze Monitor uitvoeren met als doel het in kaart brengen van ervaringen met agressie, intimidatie en bedreiging en (vermoedens van) integriteitsschendingen binnen gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast geeft de Monitor inzichten om de effectiviteit van het beleid te vergroten.

Als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) sta ik voor de democratische rechtsstaat en goed bestuur. Politieke ambtsdragers en ambtenaren zijn de gezichten van onze democratische rechtsstaat. Elke dag opnieuw zetten zij zich in voor de publieke zaak. Dat werk moeten zij in rust en veiligheid kunnen doen en hier zet ik mij dan ook actief voor in. Minstens net zo belangrijk is integriteit. Politieke ambtsdragers en ambtenaren werken immers niet voor zichzelf, maar voor het algemeen belang. Hun integriteit moet dan ook boven elke twijfel verheven zijn. Daarbij vind ik dat de dragers van de democratie zelf het goede voorbeeld moeten geven over hoe wij als samenleving en in het openbaar bestuur met elkaar om willen gaan.

De Monitor bestaat uit een deel Veiligheid en een deel Integriteit, die ik achtereenvolgens behandel. Hierbij deel ik opvallende uitkomsten en beschrijf ik de acties en stappen die ik zet in het kader van de intensivering van weerbaar bestuur. Daarnaast bied ik u het onderzoeksrapport «Een kwetsbaar ambt» aan dat ik heb laten uitvoeren door Avans Hogeschool naar ondermijning en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers.¹

¹ J. van Ostaaijen e.a., Een kwetsbaar ambt: over ondermijning en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers, Tilburg: Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht 2024.

Inzichten monitor Veiligheid

Uit de Monitor blijkt dat 29% van de ambtenaren met burgercontact en 45% van de decentrale politieke ambtsdragers het afgelopen jaar ervaringen heeft gehad met agressie, intimidatie of bedreiging. Dit zijn zorgelijke cijfers, helemaal omdat bij politieke ambtsdragers de vormen van agressie die als (zeer) ernstig worden ervaren (zoals intimidatie, bedreiging en fysieke agressie) in de loop van de jaren een lichte stijging laten zien en ten opzichte van 2022 niet zijn gedaald. Meer dan de helft van de agressie en intimidatie wordt online geuit. Opvallend is dat aanzienlijk meer vrouwelijke politieke ambtsdragers (55%) (ernstige) vormen van agressie en intimidatie ervaren dan hun mannelijke collega's (37%). De agressie tegen vrouwelijke politici is bovendien vaker gericht op persoonlijke kenmerken. Deze vorm van agressie wordt vaker als ernstiger ervaren. Uit de Monitor komt verder naar voren dat er grote verschillen zitten tussen ervaringen van en beleid voor decentrale bestuurders en volksvertegenwoordigers. Zo voelen volksvertegenwoordigers zich minder veilig en zijn zij minder goed te spreken over de nazorg vanuit de eigen organisatie bij incidenten van agressie en intimidatie dan dagelijks bestuurders.

Deze uitkomsten laten zien dat de mate van agressie, intimidatie en bedreiging richting bestuurders en volksvertegenwoordigers binnen gemeenten, provincies en waterschappen al jarenlang verontrustend is. De impact van incidenten is groot en raakt niet alleen de persoon zelf maar vaak ook de mensen om hen heen. Ik wil als Minister het tij keren, want we mogen agressie en intimidatie tegen de gezichten van de democratische rechtsstaat nooit normaal gaan vinden. Onverminderde aandacht en inzet op weerbaar bestuur blijven dus noodzakelijk. Daarom is het ook onderdeel van het regeerprogramma en benut ik de komende periode om te bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

Maatregelen

Aanpak na incidenten

Steun en een luisterend oor zijn erg belangrijk voor politieke ambtsdragers die iets heftigs meemaken. Ze moeten weten dat ze er dan niet alleen voor staan. Daarom voer ik zelf gesprekken met slachtoffers na heftige incidenten en verwijs ik waar nodig door naar het Ondersteunings-team Weerbaar Bestuur. Naast goede nazorg vraagt de aanpak ook om betere registratie en snelle opvolging richting daders. Hierbij is nauwe samenwerking tussen verschillende partners noodzakelijk. Daarom bespreek ik de veiligheid en weerbaarheid van ons bestuur met regelmaat in diverse strategische gremia met onder anderen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Commissarissen van de Koning, burgemeesters en met mijn ambtsgeenoot bij Justitie en Veiligheid.

Aanpak online agressie en intimidatie

Online agressie blijft een groot probleem dat ook de decentrale overheden zien. Tegelijkertijd worstelen zij met het ontwikkelen van een goede aanpak hoe hier mee om te gaan. Daarom verschijnt begin volgend jaar het Steunpakket online haat dat samen met o.a. de VNG wordt ontwikkeld. Dit pakket richt tot individuele politieke ambtsdragers die met online haat te maken krijgen. Het pakket biedt een praktisch overzicht van wat er al aan handvatten beschikbaar is, een stappenplan voor helpers en ondersteuners en een bijlage voor het gemeentelijk agressieprotocol. Verder wil ik graag meer inzicht verkrijgen in daderprofielen. Op dit moment is te weinig zicht op wie hier achter zitten, waarom zij dit doen en

hoe dit gedrag kan stoppen. Ik ben voornemens om hier samen met partners zoals PersVeilig onderzoek naar te laten doen, waarbij beschikbare kennis uit andere landen wordt meegenomen.

Aanpak weerbaarheid decentrale volksvertegenwoordigers

Volksvertegenwoordigers hebben als lekenbestuur een wat andere positie ten opzichte van de organisatie dan bestuurders. De onderzoekers geven hierbij aan dat de uitkomsten te maken kunnen hebben met een wat andere houding die volksvertegenwoordigers tegenover agressie en intimidatie (al langere tijd) lijken te hebben. Volgens de onderzoekers ligt er wel een uitdaging om te blijven werken aan bewustwording. Uit het hiervoor genoemde onderzoeksrapport «Een kwetsbaar ambt» blijkt ook dat er los van bewustwording stappen kunnen worden gezet waar het gaat om reactie en preventieve veiligheid.

Het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur draagt hieraan bij door naast hun aanbod op het gebied van nazorg bij alle gemeenteraden en provinciale staten bewustwordingssessies aan te bieden. Dat hier veel vraag naar is, blijkt uit het feit dat inmiddels de 100^e sessie heeft plaatsgevonden en er nog even zoveel op de planning staan. Vanaf 2025 gaat het Ondersteuningsteam ook langs de algemene besturen van de waterschappen. Naast aandacht voor weerbaarheid in bewustwordingssessies en inwerkprogramma's, verken ik hoe volksvertegenwoordigers na (ernstige) incidenten passende adviezen en maatregelen kunnen krijgen omtrent hun weerbaarheid en veiligheid vanuit de basiszorg van de politie.

Aanpak melden, registreren en aangifte

Zoals in de laatste voortgangsbrief weerbaar bestuur uitgebreid aan bod kwam, is melden het startpunt voor hulp en ondersteuning en opvolging richting de agressor.² Ik ben dan ook positief over de uitkomsten uit de Monitor dat bijna 90% van de decentrale politieke ambtsdragers en ambtenaren het incident intern hebben besproken dan wel gemeld en dat een groot deel tevreden is met de geboden ondersteuning. Tegelijkertijd geeft slechts 10% van de politieke ambtsdragers aan dat het incident door de organisatie is geregistreerd tegenover 25% van de decentrale ambtenaren. In slechts zo'n 6% van de gevallen is aangifte gedaan, waarbij dit percentage hoger ligt bij decentrale bestuurders zoals burgemeesters.

Om de interne registratie te verbeteren vraag ik aandacht voor het verhogen van de aantrekkelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem. Provincies hebben de wens uitgesproken om van eenzelfde systeem gebruik te gaan maken. Er wordt verkend of dit vanaf 2025 gerealiseerd kan worden. Besluitvorming hierover vindt plaats in 2025. Om het aantal aangiften bij de politie te vergroten, organiseer ik in het voorjaar sessies met coördinatoren Veilige Publieke Taak van de verschillende politie-eenheden om drempels tijdens het aangifteproces op te sporen en te verminderen. Goede samenwerking met de politie kan namelijk een groot verschil maken.

Hoewel de zelfrapportage vanuit bestuurders en volksvertegenwoordigers in de Monitor belangrijke inzichten over aangiften verschaft, ontbreekt het zicht nog op het aantal verdachten dat voor agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers ter vervolging bij het Openbaar Ministerie (OM) instroomt. Het OM heeft mij laten weten dat het bezig is met de

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2023–2024, 28 844, nr. 273.

(technische) voorbereidingen voor het toevoegen van de maatschappelijke kwalificatie «politieke ambtsdragers» aan het eigen registratiesysteem, waardoor wij hier beter zicht op krijgen. Ik vind dit wenselijk gezien de rol van politieke ambtsdragers in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en hun zichtbare bijdrage aan onze democratie.

Aanpak weerbare organisaties

Het is van belang dat er aandacht is voor de uitvoeringskracht van kleine gemeenten om hun weerbaarheid tegen oneigenlijke druk te vergroten. Agressie en intimidatie zijn vormen van oneigenlijke druk. Provincies spelen sinds een aantal jaar een steeds grotere rol bij het versterken van de weerbaarheid van gemeenten tegen oneigenlijke druk. Denk bijvoorbeeld aan het versterken van onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling door de provinciale weerbaarheidsnormen.³ Om deze inzet van de provincies verder te stimuleren verstrek ik tot en met 2029 in totaal 12 miljoen aan de provincies. Provincies kunnen deze middelen bijvoorbeeld inzetten voor extra Bibob-capaciteit, het financieren van juridische ondersteuning bij ondermijningszaken of kennisdeling over het omgaan met ongenoegen en maatschappelijke onrust. Voor ondersteuning bij juridische procedures in de ondermijningsaanpak, verwijs ik graag naar de recent verschenen Kamerbrief beleidsreactie op het WODC-rapport over niet-strafbare vormen van intimidatie.⁴

Om gemeentesecretarissen te ondersteunen in hun belangrijke rol binnen de gemeentelijke organisatie op het gebied van integriteit en veilig werken, heb ik samen met de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de VNG een Weerbaarheidspakket voor gemeentesecretarissen samengesteld. Dit pakket bevat informatie op maat voor gemeentesecretarissen voor hun rol bij het versterken van de weerbaarheid van de gemeentelijke organisatie. Denk bijvoorbeeld aan de norm Stop Agressie Samen en informatie over ambtelijke integriteit. Ter versterking van de weerbare organisaties ben ik groot voorstander van de kenniskring met coördinatoren Veilige Publieke Taak binnen gemeenten die kennis en ervaringen delen. De VNG heeft hierin de regie, waarbij BZK haar beleidsmatige kennis inbrengt.

Inzichten monitor Integriteit

Voor een geloofwaardig overheidshandelen dient integriteit voorop te staan. Ambtenaren en politieke ambtsdragers nemen daarbij een bijzondere positie in. Inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat ze zich inzetten voor het algemeen belang en dienstbaar zijn aan de samenleving. Keuzes zijn echter zelden zwart-wit en daarom is het belangrijk om het gesprek hierover te blijven voeren. Voorkomen moet worden dat iemand om oneigenlijke redenen als niet-integer wordt weggezet in het politieke debat. Ik vind het daarom een positieve ontwikkeling dat uit de Monitor blijkt dat meer decentrale politieke ambtsdragers zich vrij voelen om een dilemma te bespreken en dat er vaker sprake is van een open gesprekscultuur. Ik blijf mij hard maken voor een cultuur waarin integriteitsdilemma's met elkaar gedeeld kunnen worden. Ook volgt uit de Monitor dat bijna vier op de tien politieke ambtsdragers (37%) getuige waren of dachten te zijn van niet-integer gedrag bij collega-ambtsdragers. Dit percentage is weliswaar minder hoog dan in 2022, maar laat wel zien dat er blijvende aandacht voor integriteit noodzakelijk is. Hierbij zijn bepaalde regels noodzakelijk als

³ Zie voor een overzicht van de provinciale weerbaarheidsnormen: Norm weerbare overheid per provincie | Netwerk Weerbaar Bestuur.

⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2023–2024, 29 279, nr. 899.

vastgelegde norm voor integer handelen. En heldere procedures geven houvast bij het zorgvuldig opvolging geven aan (een vermoeden van) een integriteitsschending.

Maatregelen

Wetsvoorstel risicoanalyse integriteit

Om de integriteit binnen het decentraal bestuur te bevorderen, wil ik onder andere wettelijk verankeren dat er een risicoanalyse integriteit wordt uitgevoerd voordat wethouders, gedeputeerden en dagelijks bestuursleden van het waterschap worden benoemd.⁵ Door aan de voorkant aandacht te besteden aan de (bewustwording over) bestuurlijke integriteit en transparant te zijn over eventuele bevindingen, kan voorkomen worden dat kwesties of incidenten later de overhand nemen en daarmee het vertrouwen in de overheid wordt geschaad. Het wettelijk verankeren van de risicoanalyse integriteit heeft daarnaast tot voordeel dat kandidaat-bestuurders weten wat zij kunnen verwachten. Met dit voorstel wordt eveneens duidelijkheid geschept over hoe decentrale bestuurders moeten omgaan met hun mogelijk conflicterende financiële belangen. Ik streef ernaar dit wetsvoorstel op korte termijn voor advies bij de Raad van State aan te bieden.

Nieuwe Handreiking voor omgang met integriteitsschendingen

Vermoedens van niet-integer gedrag van politieke ambtsdragers dienen op een adequate manier opgepakt te worden. Dit vraagt om extra aandacht voor een zorgvuldige behandeling van meldingen van (een vermoeden van) een integriteitsschending. Hierbij moet recht worden gedaan aan de positie van degene die het vermoeden heeft geuit, aan degene tegen wie het vermoeden is geuit en aan de andere betrokkenen. Daar hoort ook passende ondersteuning vanuit de organisatie bij. Om decentrale overheden in die gevallen handvatten te bieden, heb ik een Handreiking voor de omgang met vermoedens van integriteitsschendingen laten ontwikkelen die ik u hiermee doe toekomen.⁶ In de gevallen dat een (extern) integriteitsonderzoek nodig is, moet de kwaliteit hiervan op orde zijn. Om dit te bereiken organiseer ik op de korte termijn samen met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de koepels bijeenkomsten voor het opstellen van kwaliteitseisen voor integriteitsonderzoek naar politieke ambtsdragers. Hierbij nodigen we de beroepsverenigingen, experts en de uitvoerders van integriteitsonderzoeken uit.

Aandacht voor zorgplicht bestuurlijke integriteit

De voorzitters van het dagelijks bestuur (burgemeester, commissaris van de Koning en dijkgraaf) hebben elk de zorgplicht om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. Uit de Monitor blijkt dat bijna één op de drie van deze Kroonbenoemde bestuurders (32%) belemmeringen ervaart bij het uitoefenen van die zorgplicht. Samen met onder andere het Nederlands Genootschap van Burgemeesters verken ik wat bestuurders nodig hebben om deze rol beter te kunnen vervullen.

⁵ Het wetsvoorstel Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur tweede tranche is reeds in consultatie geweest: internetconsultatie.

⁶ Ook beschikbaar via de Kennisbank Openbaar bestuur.

Over vragen in de Monitor omtrent transparantie en de invloed van belangenbehartigers lopen de meningen onder politieke ambtsdragers uiteen. Zo vindt een meerderheid van 57% dat voldoende duidelijk is wie invloed heeft gehad op besluiten, terwijl slechts 17% dit onvoldoende duidelijk vindt. Daarnaast geeft 28% van de decentrale politieke ambtsdragers aan dat belangenbehartigers onevenredig veel invloed hebben op de besluitvorming, terwijl 33% aangeeft het hier mee oneens te zijn. Uw Kamer heeft het kabinet met de motie-Dassen c.s. gevraagd om met een plan van aanpak te komen om het integriteitsbeleid binnen bestuurslagen zo nodig te harmoniseren.⁷ Ter uitvoering van die motie is het kabinet in gesprek met beroeps- en belangenverenigingen om te bezien of harmonisering van de regels over onder meer lobby en belangenbehartiging nodig en aangewezen is. Het wisselende beeld dat de uitkomsten van de Monitor op dit punt laten zien, geeft aanleiding om die gesprekken voort te zetten.

Inzichten en aanpak corruptie, ondermijning en oneigenlijke druk

In de Monitor wordt ook aandacht besteed aan corruptie en ondermijning. Ruim de helft (56%) van de politieke ambtsdragers vindt dat de eigen organisatie voldoende aandacht besteedt aan het herkennen van ondermijnende criminaliteit. Dagelijks bestuurders (75%) hebben hiervan een positiever beeld dan volksvertegenwoordigers (52%). Een vergelijkbaar patroon is te zien waar het gaat om de aandacht voor (het herkennen van) corruptie. De behoefte van met name volksvertegenwoordigers aan meer aandacht voor signalen van ondermijning en corruptie zal ik bespreken met stakeholders zoals Rijksrecherche en Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's). Deze uitkomsten raken aan het onderzoeksrapport «Een kwetsbaar ambt» waarop ik hieronder nader in zal gaan.

In de nota integriteit openbaar bestuur gaf mijn ambtsvoorganger aan incidenteel signalen te ontvangen over de kwetsbaarheid van decentrale volksvertegenwoordigers voor ernstige integriteitsschendingen of ondermijnende activiteiten.⁸ De afgelopen periode is hier nader onderzoek naar gedaan en gepoogd in kaart te brengen hoe het gesteld is met de relatie tussen (georganiseerde) criminaliteit en decentrale volksvertegenwoordigers en kwetsbaarheden voor oneigenlijke druk en ondermijning.

De onderzoekers constateren dat decentrale volksvertegenwoordigers te maken hebben met gevallen van oneigenlijke druk, maar dat de omvang daarvan niet goed is vast te stellen. Daarbij komt dat doorgaans niet makkelijk is te bepalen of het handelen van volksvertegenwoordigers crimineel gedreven of aangestuurd wordt en of het dus om pogingen tot ondermijning gaat.⁹ Niettemin concluderen de onderzoekers dat het ambt van decentrale volksvertegenwoordigers kwetsbaarheden kent. Zij staan vanuit hun rol midden in de samenleving. Hier kan misbruik van worden gemaakt, niet alleen door criminelen, maar ook – en vooral – door mensen uit de eigen professionele en sociale kringen met een bepaald belang. Uit het onderzoek volgen drie aanbevelingen om de kwetsbaarheden te verkleinen: i) verlaag en verwijder barrières die tot handelingsverlegenheid leiden, ii) ondersteun en stimuleer decentrale actoren in hun

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2022–2023, 28 844, nr. 264.

⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2022–2023, 28 844, nr. 254.

⁹ Uit de recent uitgebrachte Basismonitor Politieke Ambtsdragers volgt dat het om een beperkt aantal decentrale volksvertegenwoordigers zou gaan wat bijvoorbeeld te maken heeft met pogingen tot omkoping (1%) of bedreigingen met een crimineel oogmerk (2%).

aanpak tegen oneigenlijke druk en iii) voer het gesprek over screening van kandidaat-volksvertegenwoordigers.

Hoewel uit het onderzoek geen concrete aanwijzingen komen waar grote risico's en dreigingen uit blijken, onderschrijf ik de conclusie van het onderzoek dat «het belang van de aanpak van oneigenlijke druk en ondermijning niet te verwaarlozen groot is». Ik blijf mij met onder andere politie, OM en de relevante beroeps- en belangenverenigingen inzetten door onder andere de volgende acties:

- Ik overleg met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers hoe dit thema meegenomen kan worden in de inwerkprogramma's voor nieuwe raadsleden en relevante leergangen.
- Ik ga in gesprek met de kring van Commissarissen van de Koning over de rol die zij kunnen vervullen.
- Ik bespreek het onderwerp screening met (bestuurdersverenigingen van) politieke partijen. Hoewel het aan politieke partijen zelf is om invulling te geven aan de wijze waarop zij kandidaat-volksvertegenwoordigers werven, biedt mijn ministerie in het Handboek integriteit enkele instrumenten aan die in deze fase behulpzaam kunnen zijn.¹⁰
- Tot slot wil ik in het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen bezien op welke wijze politieke partijen transparant kunnen zijn over hun integriteitsbeleid bij de procedure voor de totstandkoming van de kandidatenlijst.

Afsluitend

Ik kan niet genoeg benadrukken dat intimidatie en bedreiging níet bij het ambt horen. Het raakt personen, hun gezin én de democratie. Intimidatie en bedreiging van bestuurders, politici en ambtenaren is een maatschappelijk probleem en ik wil graag iedereen oproepen zich met mij hiertegen uit te spreken. Het is belangrijk om agressie en intimidatie te melden en dit niet stil te houden, zodat opgetreden kan worden. Dit helpt ook voor de aanpak van kwetsbare processen binnen de overheid en potentiële voedingsbodems voor ondermijning. Tegelijkertijd vraagt het om als overheid kritisch naar onszelf te blijven kijken en te zorgen dat ons gedrag, dienstverlening en besluitvorming een voorbeeld is van goed en integer bestuur. Dat betekent ook respectvolle omgangsvormen onderling. Normeren van ongewenst gedrag is soms nodig, waarvan het herstellen van de verbinding ook een onderdeel is. We hebben elkaar nodig en moeten met elkaar verder in onze democratie. Daar blijf ik me voor inspannen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

¹⁰ *Handboek integriteit, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2023: Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden.*