

Vergaderjaar 2016–2017

28 684

Naar een veiliger samenleving

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 486

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Hierbij bied ik uw Kamer de rapportage aan van de monitor Integriteit en Veiligheid¹. Deze heeft betrekking op politieke ambtsdragers en op overheidsmedewerkers bij de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. De monitor zegt dus niets over andere sectoren zoals openbaar vervoer, zorg en sociale zekerheid.

Uit de monitor blijkt dat geweld en agressie gericht op overheidsmedewerkers af nemen. Deze daling is te zien over de hele breedte, van verbale agressie tot ernstige fysieke incidenten. Door digitalisering van de dienstverlening is er minder direct contact met burgers. Maar ook ambtenaren die in direct contact met burgers staan, ervaren minder agressie en geweld. De aanpak van «Veilige Publieke Taak» van de afgelopen jaren lijkt te hebben gewerkt, voor wat betreft overheidsmedewerkers in het openbaar bestuur.

Tegenover de daling van het aantal overheidsmedewerkers dat met agressie en geweld te maken heeft, staat een zorgelijke stijging van het aantal politieke ambtsdragers dat met geweld en agressie is geconfronteerd. Ruim een kwart van de politieke ambtsdragers is in de afgelopen 12 maanden geconfronteerd met agressie en geweld. Dat is een stijging ten opzichte van voorgaande jaren. Mede door de sociale media is de zichtbaarheid en benaderbaarheid van politici toegenomen. Het aantal politieke ambtsdragers dat te maken heeft met agressie via sociale media blijkt in de afgelopen twee jaar te zijn verdubbeld.

Nederland heeft een integer ambtelijk apparaat. Er zijn minder vermoedens van schendingen dan in 2012 en het aantal feitelijk geregistreerde schendingen is laag.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De monitor Integriteit en Veiligheid biedt een waardevolle momentopname van de beleving onder politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers en van de effectiviteit van beleid. Er is voor de vierde keer onderzoek gedaan naar agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers en overheidsmedewerkers van gemeenten, provincies, rijk en waterschappen. Het onderzoek naar integriteit is voor de derde maal gehouden. In deze brief zal ik ingaan op de onderzoeksresultaten en mijn reactie geven op de bevindingen. De resultaten van de monitor en de duiding ervan zijn besproken in de Klankbordgroep Openbaar Bestuur. Hieraan nemen de organisaties in het openbaar bestuur en de beroepsverenigingen deel.

1. Agressie en geweld

1.1 Veiligheid overheidsmedewerkers- en organisatie

Belangrijkste conclusies uit het rapport:

De algemene trend is een daling van geweld en agressie gericht op overheidsmedewerkers. De verklaring voor deze dalende trend wordt deels gevonden in organisatorische veranderingen, zoals bijvoorbeeld digitalisering van de dienstverlening. Hierdoor zijn er minder directe contacten met burgers. Daarnaast is er ook sprake van een autonome ontwikkeling want ook ambtenaren met frequente burgercontacten worden in mindere mate slachtoffer van agressie en geweld. Het is aannemelijk dat de gedane inspanningen voor een veilige publieke taak van de afgelopen jaren in de vorm van het stellen van regels, verzorgen van trainingen en het bieden van ondersteuning zijn vruchten afwerpen.

Per bestuurslaag zijn wel verschillen te zien. Gemeenteambtenaren ervaren het meeste agressie en geweld. Zij hebben dan ook meer direct contact met burgers dan ambtenaren van andere bestuurslagen.

Reactie:

De onderzoekers constateren tot mijn voldoening dat de aanpak, die door het programma Veilige Publieke Taak in de afgelopen jaren is geïmplementeerd, lijkt te werken en het aantal incidenten daalt. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat de aanpak van het programma een steeds belangrijker onderdeel is geworden van reguliere werkprocessen. Aandachtspunt is wel dat het niet duidelijk is of alle incidenten daadwerkelijk gemeld worden. De meldingsbereidheid is per organisatie verschillend.

De directe verantwoordelijkheid voor agressie en geweld gericht tegen ambtenaren ligt bij de werkgever, zoals ook is vastgelegd in de ARBO-regelgeving. Het organisatiebeleid rond agressie en geweld wordt doorgaans ontwikkeld in samenspel met werknemers en sociale partners. Ter ondersteuning van deze praktijk voert het A&O fonds gemeenten in samenspraak met de VNG en de vakbonden een verkenning uit naar een nieuwe ARBO-catalogus agressie en geweld.

Het programma Veilige Publieke Taak wordt eind 2016 afgerond. In afstemming met de betrokken organisaties vindt nu een evaluatie plaats van het programma. Naar verwachting zal deze in het eerste kwartaal van 2017 gereed zijn.

1.2 Veiligheid politieke ambtsdragers

Belangrijkste conclusies uit het rapport:

Anders dan bij de overheidsmedewerkers zien we de afgelopen twee jaar onder bestuurders en volksvertegenwoordigers in het openbaar bestuur een stijging van het slachtofferschap, na een daling tussen 2012 en 2014. Ruim een kwart van hen zegt in de afgelopen 12 maanden geconfronteerd te zijn met agressie en geweld. Mede door de sociale media is de zichtbaarheid en benaderbaarheid van politici toegenomen. De drempel voor agressieve uitingen is hiermee wellicht lager geworden. Agressie via sociale media tegen politieke ambtsdragers blijkt in de afgelopen twee jaar te zijn verdubbeld.

Een derde van de slachtoffers zegt na het incident te maken hebben gehad met nadelige gevolgen. De meesten ervaren een negatief effect op het werkplezier. Eén op de tien politieke ambtsdragers die slachtoffer was, geeft aan dat het risico op incidenten van invloed is op zijn bestuurlijke beslissingen.

De meeste organisaties in het openbaar bestuur zijn actief in het ontwikkelen en uitvoeren van beleid om agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers te voorkomen. Wel is het beleid gericht op politieke ambtsdragers in de regel veel minder uitgewerkt dan voor ambtenaren, en voor volksvertegenwoordigers zijn er nog minder voorzieningen. Training van bestuurders komt relatief weinig voor, al is er wel een duidelijke stijging in de afgelopen twee jaar. Volksvertegenwoordigers ontvangen vrijwel geen training.

Reactie:

Vanuit het onderzoek komt een aantal verklaringen naar voren voor de toename van agressie en geweld tegenover politieke ambtsdragers, zoals de verhoogde instroom van asielzoekers. Het is daarmee echter niet aanvaardbaar. Agressie en geweld zijn onacceptabel. De monitor biedt voldoende handvatten voor werkgevers om hier stevig tegen op te treden.

Zo zal ik bij deze werkgevers aandacht vragen voor de bevinding dat agressie en geweld door politieke ambtsdragers nog altijd te veel gezien worden als «onderdeel van het werk», in plaats van als een aantasting van het functioneren van het openbaar bestuur. Dit is ook terug te zien in de meldings- en aangiftebereidheid van politieke ambtsdragers en met name volksvertegenwoordigers. Duidelijk zal moeten zijn waar de grens ligt van onacceptabel gedrag. Werkgevers en politieke ambtsdragers zelf zullen zich beter bewust moeten worden van deze norm, en hier ook naar moeten handelen.

Melding maken van een incident is essentieel. In de eerste plaats omdat op grond daarvan het probleem beter in kaart kan worden gebracht. Maar ook omdat op basis daarvan maatregelen tegen de dader worden genomen. Ook kunnen pas na een melding door de organisatie maatregelen voor het slachtoffer worden ingezet. Agressie en geweld kunnen een grote impact hebben op het slachtoffer en zijn naasten. Uit de monitor blijkt dat het bieden van goede nazorg nog te beperkt gebeurt. Ook dat is iets waar ik aandacht voor zal vragen. Ik zal daarbij refereren aan voorzieningen als de Vertrouwenslijn en het Instituut voor Psychotrauma die in nazorg kunnen voorzien.

Een ander belangrijk aandachtspunt vormen de trainingen. Trainingen kunnen bijdragen aan het voorkomen van incidenten en van beïnvloeding van besluitvorming en zorgen er voor dat incidenten die zich voordoen beter beheersbaar zijn. Trainingen zijn ook een goede manier om het onderwerp onder de aandacht te brengen en om tot beleidsontwikkeling te komen. De effectiviteit van het anti-agressiebeleid is gebaat bij een levendige dialoog.

2. Integriteit

2.1. Integriteit overheidsmedewerkers- en organisatie

Belangrijkste conclusies uit het rapport:

Het algemene beeld is dat Nederland een integer ambtelijk apparaat heeft. Er zijn minder vermoedens van schendingen dan in de monitor uit 2012 en het aantal feitelijk geregistreerde schendingen is laag.

Er is veel bekendheid met het integriteitsbeleid. Over het thema worden bijeenkomsten georganiseerd, protocollen en codes opgesteld en trainingen gegeven. Bijna alle organisaties in het openbaar bestuur hebben actueel integriteitsbeleid en een aanspreekpunt voor integriteitsvragen.

Een belangrijke indicator voor succesvol integriteitsbeleid is hoe organisaties omgaan met kwetsbare processen, handelingen en functies. Zes op de tien organisaties houdt dit bij. Dit is een verbetering in vergelijking met 2012. Inkoop en aanbesteding worden als de meest kwetsbare processen beschouwd, gevolgd door beveiliging van vertrouwelijke informatie en vergunningverlening. Kwetsbare processen zijn doorgaans met extra waarborgen omkleed. In driekwart van de organisaties wordt functiescheiding toegepast en zijn functies aangewezen waarvoor een Verklaring omtrent gedrag kan worden gevraagd. De helft van de organisaties geeft aan dat zij meldingen van integriteitsschendingen altijd registreren.

Bijna alle organisaties hebben een regeling voor nevenwerkzaamheden en driekwart van de organisaties heeft een centraal overzicht van gemelde nevenfuncties. Maar ook een fors deel van de organisaties heeft nog geen functies aangewezen waarvan de nevenfunctie en/of financiële belangen moeten worden gemeld.

Uit de monitor blijkt voorts dat succesfactoren voor een effectief integriteitsbeleid vooral betrekking hebben op het levend houden van beleid, een veilige gespreksomgeving, commitment van de top van de organisatie, voorbeeldgedrag van leidinggevend en de organisatiecultuur.

Reactie:

Uit de monitor blijkt onder andere dat er op het terrein van registratie van schendingen en het melden van financiële belangen nog verbetering mogelijk is. Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid voor de ambtelijke integriteit, zal ik deze en andere bevindingen onder de aandacht brengen bij het openbaar bestuur en werkgevers oproepen daarmee verder aan de slag te gaan.

De registratie van schendingen zal waarschijnlijk makkelijker worden door een nieuw ontwikkeld instrument. Het A&O fonds gemeenten heeft samen met de VNG een module ontwikkeld voor de registratie van integriteitschendingen. Deze module is beschikbaar binnen het al bestaande

Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem, een web-based applicatie waarin reeds agressie- en geweldsincidenten worden geregistreerd. Ook provincies en waterschappen kunnen hierop aansluiten. Bij het Rijk registreren de ministeries alle meldingen van integriteitsschendingen. Hierover wordt jaarlijks gerapporteerd in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk.

Om te kunnen leren van elkaar is het noodzakelijk om de dialoog aan te gaan over integriteit en mogelijke dilemma's die zich in de praktijk voordoen. Leidinggevend hebben een belangrijke rol bij het faciliteren van die dialoog. Uit de monitor blijkt dat de succesfactoren voor een effectief integriteitsbeleid bijna allemaal samenhangen met de rol van leidinggevend. De komende tijd ga ik, in eerste instantie met alle ministeries, bezien hoe wij op dit punt verder van elkaar kunnen leren en elkaar kunnen versterken.

Ethisch leiderschap behelst méér dan het zijn van een integer leider die het goede voorbeeld geeft. Een ethisch leider zet zich ook proactief in voor het bevorderen van integriteit, hij is dus zowel een moreel persoon als een moreel manager. Het managen van integriteit heeft onder meer betrekking op het managen van percepties, het communiceren over integriteit en de waarden van de organisatie, het effectief aanspreken en optreden bij ongewenst gedrag, inclusief het bieden van nazorg bij schendingen. Uit onderzoek² blijkt dat ethisch leiderschap werkt: het stimuleert integer gedrag, verbetert de veiligheid en meldingsbereidheid en vermindert integriteitsschendingen.

2.2. Integriteit politieke ambtsdragers

Belangrijkste conclusies uit het rapport:

Ongeveer één op de drie politieke ambtsdragers ziet of vermoedt dat bepaalde regels rond integriteit niet altijd worden nageleefd. Men noemt in dat verband de omgang met gevoelige informatie, belangenverstrengeling, meestemmen over zaken waarin men een persoonlijk belang heeft en/of het optreden als adviseur/gemachtigde bij een geschil. Het punt van vermeende belangenverstrengeling wordt opvallend vaker genoemd dan in de monitor van 2012.

De onderzoekers nuanceren deze uitkomst door te melden dat het aantal geregistreerde schendingen door politieke ambtsdragers laag was en nog steeds is. De ruime meerderheid wint advies in bij een (mogelijke) integriteitsbreuk. Politieke ambtsdragers zeggen zich bewust te zijn van integer gedrag en daar ook naar te handelen.

Omdat de grenzen van wat integer is zich slechts deels in wetten, regels of codes laten vangen, krijgt integriteit betekenis in het handelen. De onderzoekers geven aan dat binnen gemeenten soms een toenemende druk vanuit de onderwereld wordt ervaren. Een dergelijke druk zou kunnen leiden tot integriteitsdilemma's. Negen procent van de politieke ambtsdragers zegt in de monitor dat de mogelijkheid van geweldsincidenten invloed heeft op hun besluitvorming als bestuurder.

Reactie:

Integriteit is van wezenlijk belang voor een goed openbaar bestuur. De primaire verantwoordelijkheid voor integer handelen ligt bij de politieke ambtsdrager zelf. Bestuurders en volksvertegenwoordigers hebben daarin

² Tonen van de Top, de rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid, Leonie Heres van de Universiteit Utrecht in opdracht van BIOS, 2016.

ook een voorbeeldfunctie naar de samenleving. Integere bestuurders dragen in belangrijke mate bij aan het vergroten van het aanzien van het ambt.

De afgelopen jaren zijn al veel inspanningen verricht om de integriteit van het openbaar bestuur verder te versterken en daarmee zijn de nodige resultaten bereikt. Organisaties hebben een actueel integriteitsbeleid en politieke ambtsdragers zijn zich bewust van integer gedrag en de dilemma's die daarbij komen kijken en handelen daar naar.

Elke integriteitsschending er één te veel. De monitor laat zien dat nog steeds veel politieke ambtsdragers mogelijke integriteitsschendingen bij collega-ambtsdragers hebben gezien. Bestuurlijke incidenten laten zien dat het voorkomen van belangenverstrengeling een belangrijk speerpunt is en moet blijven in de komende jaren. Tegelijkertijd zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders, die staan voor het algemeen belang, onderdeel van de lokale samenleving waar automatisch ook belangenverschillen bij horen.

Het bevorderen van bestuurlijke integriteit gaat niet alleen om goed optreden in geval van integriteitsschendingen. Het accent hoort juist op preventie en op het voeren van een lokaal integriteitsbeleid te liggen. Ik vind het van belang dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en organisaties actief en structureel met integriteit en integriteitsbeleid bezig zijn. Ik draag dit ook actief uit. Zo wordt er geen nieuwe burgemeester benoemd zonder dat ik dit nog eens bij hem of haar onder de aandacht heb gebracht.

Uit de monitor blijkt dat veel organisaties een actuele gedragscode voor politieke ambtsdragers hebben. Dit is mede te danken aan de Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, met daarin modelgedragscodes integriteit voor volksvertegenwoordigers en voor (dagelijkse) bestuurders. Deze heb ik samen met de VNG, IPO en Unie van Waterschappen dit voorjaar geactualiseerd. Politieke ambtsdragers kunnen daarnaast putten uit vele instrumenten die inmiddels zijn ontwikkeld en zich optrekken aan goede voorbeelden (onder meer te vinden via de websites www.integriteitoverheid.nl en www.politiekeambtsdragers.nl).

Integer handelen is onlosmakelijk verbonden met goed bestuur. Daarbij doen integriteitsschendingen afbreuk aan het vertrouwen in de democratie. Ik ga daarom, samen met de partners, met het integriteitsbeleid door op de ingeslagen weg. Waarbij we vanzelfsprekend aansluiten bij de wensen en behoeften van de politieke ambtsdragers zelf.

Tot slot

Er zijn de afgelopen jaren veel maatregelen in gang gezet om de veiligheid en integriteit van ambtenaren en politieke ambtsdragers te bevorderen. Een deel van deze maatregelen heb ik in deze brief beschreven. Zoals ik u eerder heb aangegeven, ben ik voornemens deze aanpak door te zetten, verder te versterken en te borgen³. In dit kader heb ik in het Algemeen Overleg van 1 juni jl. uw Kamer toegezegd dat ik een verkenning ga uitvoeren naar de vormgeving van een voorziening voor veilig en integer bestuur⁴. Bij brief van 13 oktober 2016 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken⁵. De voorziening zal politieke

³ Kamerstuk 28 684, nr. 455 en nr. 460.

⁴ Kamerstuk 28 684, nr. 471.

⁵ Kamerstuk 28 684, nr. 479.

ambtsdragers op de thema's veiligheid (Veilige Publieke Taak), bestuurlijke integriteit en ondermijning ondersteunen en hen handelingsperspectief bieden. Voor het Kerstreces besluit ik over de opzet van deze voorziening. Genoemde aandachtspunten zullen waar mogelijk door deze voorziening en in overleg met alle betrokken partijen worden opgepakt.

Ontwikkelingen in de maatschappij en politieke keuzes brengen een andere rol voor met name de gemeenteambtenaar met zich mee. Waar die voorheen vooral uitvoerder en toetsers was binnen heldere beleidskaders en uniformiteit leidend was, wordt hij of zij steeds vaker gesprekspartner in ketensamenwerking en andere netwerken, waar om maatwerk wordt gevraagd. De eigen afwegingsruimte van deze ambtenaren wordt groter en daarmee ook de kans op dilemma's in het afwegingsproces. Dit speelt bijvoorbeeld rondom de decentralisaties in het sociale domein en het gaat spelen rondom de Omgevingswet die volgend jaar in werking treedt. Maar ook bij andere organisaties in het openbaar bestuur wordt van de ambtenaren gevraagd dat zij met partners in de samenleving (zoals individuele burgers, buurtteams, bedrijven) in gesprek zijn. Organisaties en management moeten zich terdege realiseren dat de nieuwe rollen competenties vragen zoals het bieden van duidelijkheid over de ingenomen rol in de context van het gesprek en het anticiperen op mogelijk (onterechte) verwachtingen bij partners in de samenleving. Ik zal bij werkgevers en politieke ambtsdragers aandacht blijven vragen voor de toerusting van hun ambtenaren hiervoor. Het gaat onder andere om scholing en de randvoorwaarden voor een open dialoog op de werkvloer over ervaren dilemma's.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk