

Vergaderjaar 2019–2020

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 190

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

Het op democratische wijze deelnemen aan en beïnvloeden van het openbaar bestuur en de bestuurlijke besluitvorming vormt een belangrijk en wenselijk onderdeel van de democratie. Op die manier kunnen individuen of groepen uitdrukking geven aan hun belang of situatie en invloed uitoefenen in de lokale arena. Zij doen dit vaak met passie en grote betrokkenheid. Het wordt anders wanneer beïnvloeding ontaardt in corruptie, intimidatie en agressie, die de veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers en hun familie in het geding brengen. Daarnaast hebben bestuurders te maken met het gebruik van antidemocratisch gedrag in de samenleving: systematisch haat zaaien, bevolkingsgroepen demoniseren, het verspreiden van desinformatie¹ en het creëren van parallelle samenlevingen. Al deze gedragingen zijn onacceptabel. Politieke ambtsdragers en volksvertegenwoordigers moeten open in de samenleving kunnen staan, het debat vrij kunnen voeren en hun taken zonder dwang of angst kunnen uitoefenen.

In deze brief ga ik in op mijn plannen om de weerbaarheid van het bestuur te vergroten waarbij ik mij in het bijzonder richt op het bevorderen van de bestuurlijke integriteit, het verhogen van de weerbaarheid tegen intimidatie en bedreiging en het omgaan met antidemocratische gedragingen.

Ik stuur u bijgaand een aantal rapporten² en geef daarop in deze brief een reactie. Ik meld tevens hoe ik de gewijzigde motie van het lid Kuzu uitvoer over hoe gemeenteraadsleden en Provinciale Statenleden informatie

¹ U Kamer ontvang een separate brief over mijn beleidsinzet voor de bescherming van de democratie tegen desinformatie.

² Ondersteuning (kleinere) gemeenten bij aanpak ondermijning, Staf Depla; Weerbare gemeente, Bureau Broekhuizen en Verwey – Jonker Instituut; Onderzoek integriteitsprocedures wethouders, Radboud Universiteit; Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur, Verwey – Jonker Instituut; Instrumenten tegen niet-straftbare problematische gedragingen, Bureau Beke; Afwegingskader problematisch gedrag, De Argumentenfabriek.

kunnen ontvangen waarin beschreven wordt welke stappen zij kunnen nemen na ervaringen met agressie en geweld.³

Het bevorderen van bestuurlijke integriteit

Ik ondersteun burgemeesters en commissarissen van de Koning bij hun taak de integriteit binnen de eigen organisatie te bevorderen. Dit gebeurt onder andere door het ontwikkelen, evalueren en actualiseren van instrumenten voor screening van kandidaten voor bestuurlijke functies en gedragscodes voor politieke ambtsdragers. Deze zijn ook van toepassing op zittende bestuurders. Daarnaast werk ik zoals eerder aangekondigd aan specifieke wetgeving. Een eerste wetsvoorstel, dat onder andere de verplichte Verklaring omtrent Gedrag (VOG) voor bestuurders regelt, gaat komende maand in consultatie. Daarna worden de voorbereidingen voor een tweede wetsvoorstel ter hand genomen, met daarin onder andere de reikwijdte van de zorgplicht van de burgemeester om de bestuurlijke integriteit te bevorderen.

De VNG is bereid om kritisch naar de huidige tekst van de modelgedragscode integriteit te kijken. Daarnaast is de VNG bereid haar modelreglement van orde voor de gemeenteraad aan te scherpen op het punt van afsplitsingen, in lijn met de maatregelen die de beide Kamers hebben getroffen.

Bij aanhoudende en ernstige integriteitsconflicten biedt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waar nodig en in goed overleg met de commissaris van de Koning deskundigheid en bestuurlijke aandacht. Ter ondersteuning van met name burgemeesters heb ik een handreiking laten ontwikkelen voor preventieve maatregelen en interventies in geval van bestuurlijke problemen, deze wordt binnenkort aan alle burgemeesters toegezonden. In deze handreiking staat de vraag centraal wat de burgemeester zelf kan doen, welke «zachte» interventies er mogelijk zijn en welke hulplijnen kunnen worden ingeschakeld mocht daar behoefte aan zijn. De handreiking biedt een handzaam overzicht met verwijzingen naar (online) informatiebronnen en vormt daarmee een basis voor bewustwording en voor het voeren van het (periodieke) gesprek met alle spelers in politiek en bestuur. Ik zal de toepasbaarheid van de handreiking in de bestuurspraktijk volgen en waar nodig de handreiking aanpassen aan de wensen en inzichten van gebruikers.

In mijn brieven aan u van maart 2018, oktober 2018 en 4 juli jl.⁴, heb ik u toegelicht welke acties ik onderneem om de integriteit van het lokaal bestuur te versterken. Inmiddels zijn diverse acties in gang gezet en hulpmiddelen ontwikkeld die ik aan het eind van deze brief kort beschrijf en in de bijlage⁵ uitgebreider.

Het verhogen van de weerbaarheid tegen intimidatie en bedreiging

Naast integriteitsrisico's kunnen ook uitingen van intimidatie en bedreiging zorgen voor oneigenlijke druk op politieke ambtsdragers. De soms gehoorde opvatting dat dit nu eenmaal bij het politieke ambt hoort, werp ik verre van mij. Dergelijk gedrag is onacceptabel, ook omdat dit de integriteit van het openbaar bestuur kan schaden.

³ Kamerstuk 29 911, nr. 238.

⁴ Kamerstuk 28 844, nrs. 146, 156, 186.

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Preventieve beveiligingsmaatregelen

De zelfscan persoonlijke veiligheid en een preventieve veiligheidscheck van de woning helpen burgemeesters, wethouders en raadsleden bij de bewustwording van mogelijke risico's in en rondom het eigen huis en hoe door het eigen gedrag een aantal risico's kan worden verkleind. De volgende stap is het uitvoeren van de adviezen uit de woningscan. Oud-wethouder de heer Staf Depla heeft op mijn verzoek voor de zomer gesprekken gevoerd met verschillende lokale bestuurders en betrokkenen over de financiering van die preventieve beveiligingsmaatregelen in kleine gemeenten. Vanuit deze inventarisatie, die ik u bij deze brief aanbied, concludeert hij dat het onwenselijk is wanneer beveiligingsmaatregelen van bestuurders onderdeel worden van het politieke debat. Uw Kamer heeft dat ook geconstateerd.⁶ Dit pleit voor standaardisering en objectivering van de preventieve beveiligingsmaatregelen. Daarom werk ik momenteel samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en de netwerkpartners⁷ aan standaard-maatregelen preventieve beveiliging voor burgemeesters die verankerd kunnen worden in de rechtspositie als onderdeel van de werkgeversverantwoordelijkheid.

Er zijn gevallen denkbaar waarin de kosten voor beveiligingsmaatregelen niet door de gemeente alleen op te brengen zijn. Voor de financiering van die gevallen beziet mijn ministerie een toetsende rol voor de commissarissen van de Koning. Een eenduidige en transparante procedure daarvoor zal ik verder uitwerken samen met de medeoverheden. In uitzonderingsgevallen komt mijn ministerie in de kosten tegemoet.

Integraal beveiligingsplan

Uit de gespreksronde komt verder naar voren dat een brede aanpak bij het opzetten van preventieve beveiligingsmaatregelen door gemeenten en daarmee een weerbare organisatie wenselijk is. De maatregelen gericht op de fysieke beveiliging, de veilige werkomgeving en de informatiebeveiliging voor zowel bestuurders als medewerkers zouden meer op elkaar moeten aansluiten. Hierbij kan een zogenoemd Integraal Beveiligingsplan behulpzaam zijn. Dit najaar zal ik samen met mijn ambtsgenoot bij het Ministerie van JenV en bovenstaande netwerkpartners starten met een aanpak bij een aantal gemeenten die stappen willen zetten met een Integraal Beveiligingsplan binnen de eigen organisatie. De overige adviezen van Staf Depla, zoals het bundelen van (juridische) kennis en de integrale aanpak van ondermijning, zullen verder worden verkend door het kabinet in samenwerking met de partners in het netwerk weerbaar bestuur.

Stappenplan voor een weerbare raad

Bij lang niet alle raadsleden is nog bekend waar ze terecht kunnen bij intimidatie en bedreiging, dat moet beter. De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden werkt daarom samen met de VNG, Vereniging van Griffiers en mijn ministerie aan een stappenplan, specifiek gericht op raadsleden. Deze zal vervolgens in handzame vorm dit najaar breed verspreid worden. Daarmee wordt invulling gegeven aan de gewijzigde motie van het lid Kuzu.⁸

⁶ Brief integraal beeld bedreigingen burgemeesters, Kamerstuk 28 684, nr. 576.

⁷ De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), het Openbaar Ministerie (OM) en de Politie.

⁸ Kamerstuk 29 911, nr. 238, voorgesteld op 4 april 2019.

Het omgaan met antidemocratische gedragingen

Ook gedragingen die binnen de grenzen van de vrijheid van meningsuiting

vallen, kunnen een risico vormen voor de democratische rechtsorde. Voorbeelden zijn oproepen om democratische processen en legitieme instituties af te wijzen, zoals verkiezingen, rechters of de (lokale) overheid, of het actief bepleiten van alternatieve regels boven de Nederlandse wetgeving en afwijzing van fundamentele grondrechten voor bepaalde bevolkingsgroepen, zoals het kiesrecht voor vrouwen en rechten voor de LHBTI-gemeenschap. De discussie over de bescherming van de democratische rechtsorde kent een lange historie.⁹ In het regeerakkoord is afgesproken dat de verbodsbepalingen voor radicale organisaties die tot doel hebben om onze democratische rechtsstaat omver te werpen of af te schaffen, worden uitgebreid door aanpassing van art 2:20 BW (Het op verzoek van het Openbaar Ministerie verbieden van een rechtspersoon).¹⁰

De Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering

Deze Taskforce ondersteunt gemeenten vanuit de ministeries van BZ, BZK, JenV, SZW en OCW in de aanpak van problematische gedragingen.¹¹ Momenteel heeft de taskforce een focus aangebracht op problematisch gedrag dat binnen het salafistische spectrum voorkomt, vanwege de specifieke zorg ten aanzien van de groei van de impact die salafistische aanjagers hebben binnen islamitische gemeenschappen.

Bestuurlijk instrumentarium

De onderzoeken van het Verweij-Jonker Instituut en Bureau Beke¹² naar beschikbaar en geschikt instrumentarium laten zien dat bestuurders te maken krijgen met antidemocratisch gedrag op meerdere thema's. Naast culturele en religieuze opvattingen zijn dat woonmisstanden, informele economie en overlast.

Er is in de onderzoeken een verdeling gemaakt tussen strafbare, onwettelijke en onwenselijke (waaronder antidemocratische) gedragingen. Gemeenten beschikken al over juridische instrumenten om strafbare en andere onwettelijke gedragingen aan te pakken. Deze onderzoeken tonen aan dat er een categorie antidemocratisch gedrag over blijft die – om goede rechtsstatelijke redenen – niet aangepakt kan worden met juridische instrumenten. Over deze «onwenselijke» gedragingen zeggen de onderzoekers dat gemeenten daar het best mee om kunnen gaan door interactie en dialoog te faciliteren, gesprekspartners te verleiden daar aan deel te nemen, en door aan te spreken of te confronteren.

⁹ Motie-Van Miltenburg over een analyse van groeperingen die de democratische rechtsorde omver willen werpen (Kamerstuk 30 697, nr. 3); W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Deventer: Kluwer 2009; Notitie antidemocratische groeperingen, Kamerstuk 29 279, nr. 226; R. de Lange, N. Efthymiou en F. van Tienen, *Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2016; Publicatie Preadviezen staatsrechtkring 2018 – Democratie: nieuwe ontwikkelingen: WLP 2018.

¹⁰ Inmiddels heeft de Minister voor Rechtsbescherming een voorstel hierover toegezonden aan de Raad van State voor advies waarin ontwrichting van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag expliciet wordt genoemd.

¹¹ Kamerstuk 29 614, nr. 108.

¹² Zie de bijlagen bij deze brief, Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Er mag alleen geen sprake zijn van een dwingende (juridische) interventie tegen de gedraging zelf, omdat vrijheid van gedragingen uitgangspunt is in een democratische rechtsstaat. Voorwaarde bij het nemen van bestuursrechtelijke maatregelen is namelijk dat er sprake is van een (dreigende) wetsovertreding of evidente ordeverstoring. Vanuit het perspectief van één overheid, is geïnvesteerd in hulpmiddelen en leerprogramma's zodat gemeenten handvatten hebben om te kunnen optreden tegen antidemocratische gedragingen.

Ik bied lokale bestuurders en ambtenaren de komende maanden de mogelijkheid om de ontwikkelde kennis en hulpmiddelen te gebruiken in oefensessies. Ze krijgen daarin de gelegenheid te oefenen met het duiden van de problematiek, het vormgeven en uitvoeren van een handelingsstrategie, en het reflecteren op hun eigen denken en handelen.

Acties

In de bijlage zijn de hierboven genoemde actielijnen nader geconcretiseerd. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Actielijn	Acties
Het bevorderen van integriteit	Handreiking integriteitstoetsing van kandidaten voor decentrale politieke partijen. Handleiding basisscan integriteit van kandidaat-bestuurders mede-overheden Wetgeving bevordering bestuurlijke integriteit: eerste en tweede tranche. Overleg met de VNG inzake herziening modelgedragscode integriteit en modelreglement van orde.
Het verhogen van de weerbaarheid tegen intimidatie en bedreiging	Norm en agressieprotocol vaststellen. Zelfscan persoonlijke veiligheid en preventieve veiligheidscheck van de woning. Aanpak integraal beveiligingsplan. Standaardisatie van preventieve beveiligingsmaatregelen voor burgemeesters. Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur. Stappenplan voor een weerbare raad. Verbeteren van beleid en uitvoering voor de aanpak van bedreiging, intimidatie en omkoping.
Het omgaan met antidemocratische gedragingen	Toepassen van afwegingskader antidemocratisch gedrag. Opleiding democratische rechtsorde.

Tot slot

Op 12 september jongstleden heeft de Dag van Weerbaar Bestuur plaatsgevonden. Projectleiders van gemeenten, ministeries, platforms en uitvoeringsorganisaties die te maken hebben met de aanpak van weerbaar bestuur zijn voor de eerste keer samengekomen. In deze netwerkbijeenkomst zijn ervaringen en kennis uitgewisseld en zijn nieuwe ontwikkelingen getoond.

Een aantal van de 23 gemeenten (en Bonaire) die ik eind 2018 een financiële impuls heb gegeven voor innovatie en intensivering van de aanpak van weerbaar bestuur heeft laten zien welke tussenresultaten deze gemeenten inmiddels hebben geboekt¹³. De meeste gemeenten zijn in de loop van 2019 gestart. Projecten die aansluiten bij de probleemanalyse en de oplossingen van gemeenten zélf zijn in volle gang en lopen tot in 2021. Deze (tussen)resultaten komen in de loop van 2020 via leerkringen en via de website www.weerbaarbestuur.nl beschikbaar voor andere gemeenten.

¹³ Zie voor een overzicht van de impulsgemeenten Weerbaar Bestuur: <https://www.lokale-democratie.nl/gemeenten-weerbaar-bestuur>.

In het voorjaar van 2020 zal ik uw Kamer over de stand van zaken per gemeente informeren.

In aanvulling op het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur, waarover ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd en de Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering, zet ik de komende periode in op versterking van de ondersteuningsfunctie van BZK richting decentrale bestuurders. Daarmee kunnen bestuurders worden ondersteund met expertise van mijn ministerie (en zo nodig externe expertise) bij bestuurlijk lastige kwesties die opspelen vanuit maatschappelijk onbehagen en onrust op lokaal niveau.

Met de initiatieven op het gebied van weerbaar bestuur die ik in deze brief heb beschreven blijf ik mij – samen met alle betrokken partners – inzetten voor de democratische waarden en een goed openbaar bestuur. Wij laten bestuurders niet in de kou staan.

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