

Rapport

WEERBAARHEID LOKALE POLITICI EN AMBTENAREN

Peiling onder de lezers van Binnenlands Bestuur
10 september 2018

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2018/150

Datum

11 september 2018

Opdrachtgever

Binnenlands Bestuur

Auteurs

Jaap Bouwmeester
Lisette van Noort

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Belangrijkste uitkomsten | 4 |
| 1. Inleiding | 6 |
| 2. Resultaten | 9 |
| 2.1 Oneigenlijke verzoeken | 9 |
| 2.2 Interne en externe druk en de gevolgen ervan | 10 |
| 2.3 Melden van oneigenlijke verzoeken | 12 |
| 2.4 Oneigenlijke beïnvloeding in de organisatie | 15 |
| Bijlage 1. Achtergrondkenmerken | 17 |



Belangrijkste uitkomsten

- Ongeveer de helft van de ambtenaren en politieke ambtsdragers bij gemeenten krijgen bij het uitoefenen van hun taken wel eens een 'oneigenlijk verzoek'. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om verzoeken van die op gespannen voet staan met de wet- en regelgeving, personen of instanties te bevoordelen of om bepaalde informatie achter te houden.
- Het merendeel van oneigenlijke verzoeken komt van buiten de gemeentelijke organisatie. Ambtenaren krijgen in vergelijking met politieke ambtsdragers meer te maken met oneigenlijke verzoeken vanuit de eigen organisatie.
- Politici krijgen met name verzoeken die zijn gericht op het eigen voordeel van de indiener of de schijn daarvan. Ambtenaren worden vooral geconfronteerd met verzoeken die op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving en verzoeken om informatie te vervormen of (tijdelijk) achter te houden. De laatstgenoemde verzoeken komen vooral vanuit de gemeentelijke organisatie.
- Oneigenlijke verzoeken door externen veroorzaken in veel mindere mate druk dan oneigenlijke verzoeken vanuit de organisatie. Beide vormen van druk zijn van invloed op het werkplezier.
- Politieke ambtsdragers en ambtenaren zijn even weerbaar tegen externe druk. Slechts een zeer klein deel geeft aan zich wel eens ziek te melden vanwege interne en/of externe druk.
- Ruim de helft van de politieke ambtsdragers en ambtenaren die in het afgelopen jaar een of meerdere oneigenlijke verzoeken kregen, heeft deze altijd gemeld of met iemand besproken. Politieke ambtsdragers melden het vooral bij hun fractie, bij een (andere) burgemeester en/of de gemeentesecretaris. Ambtenaren bespreken gevallen van oneigenlijke druk voornamelijk met een (naaste) collega en hun leidinggevende.
- Het niet-melden van oneigenlijke druk heeft met name te maken met het feit dat men het voorval geen probleem vindt. Verder wil men hun omgeving niet belasten. Slechts een beperkte groep meent dat melden geen zin heeft, of dat de melding niet anoniem zal worden afgehandeld.
- Ruim vier op de tien politieke ambtsdragers en ambtenaren zegt dat oneigenlijke beïnvloeding voorkomt in de eigen organisatie. De meesten van hen zeggen dat dit 'af en toe' gebeurt; de groep die dit 'vaak' waarneemt is klein. Hierbij valt op dat een kwart van de politieke ambtsdragers en een derde van de ambtenaren hier geen zicht op.
- Een overgrote meerderheid van de politieke ambtsdragers en ambtenaren geeft aan dat de eigen organisatie zich bewust is van de risico's van oneigenlijke beïnvloeding. Er is meer onduidelijkheid over wat precies een 'oneigenlijk' verzoek is en hoe men dan kan handelen.



1

HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

Aanleiding van het onderzoek

Politieke ambtsdragers en ambtenaren worden bij het uitoefenen van hun functie geconfronteerd worden met vragen of verzoeken met een oneigenlijk karakter. Het gaat dan bijvoorbeeld om verzoeken die vooral het eigen voordeel van de indiener lijken te dienen of om zaken die op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving. En/of waarbij een disproportionele beloning in het vooruitzicht wordt gesteld.

Het op adequate wijze hiermee omgaan vraagt om mentale weerbaarheid. Mentale weerbaarheid is vanuit verschillende perspectieven te benaderen. In de eerste plaats is weerbaarheid gevraagd tegenover externe druk. Er is een verminderde maatschappelijke acceptatie van gezag en vanuit de samenleving worden hoge eisen gesteld aan bestuurders en ambtenaren. Verder ligt het gedrag van ambtenaren en bestuurders onder een vergrootglas en met enige regelmaat verschijnen er berichten over (vermeende) integriteitsschendingen. Daarnaast komt het helaas ook voor dat bestuurders en ambtenaren geconfronteerd worden met agressief of intimiderend gedrag van burgers.

Niet alleen vanuit de samenleving, maar ook vanuit de eigen organisatie kan druk worden ervaren. Bestuurders moeten zich bijvoorbeeld politiek verantwoorden aan de raad, de ambtelijke organisatie heeft te maken met een groeiend takenpakket en medewerkers dienen daarin keuzen te maken en prioriteiten te stellen.

Interne en externe druk kunnen al dan niet in combinatie met elkaar de werkdruk verhogen en een negatieve invloed hebben op het werkplezier, welbevinden en kan zelfs leiden tot psychosociale klachten. Het is denkbaar dat met name externe druk van invloed is op de kwaliteit van de besluitvorming. Het versterken van de weerbaarheid van bestuurders en ambtenaren draagt bij aan het welzijn en gezag van overheidsdienaren. Dit uit zich in de zekerheid, kennis en vaardigheden om de geboden professionele ruimte goed in te vullen en daarmee hun publieke taken goed te kunnen verrichten.

Om meer inzicht te bieden in de mate waarin ambtenaren en bestuurders in staat zijn om te gaan met de druk die zij ervaren vanuit de samenleving en de interne organisatie, heeft Binnenlands Bestuur een onderzoek laten uitvoeren onder het eigen lezersbestand. Het onderzoek richt zich behalve op de mate waarin politieke ambtsdragers en ambtenaren druk ervaren ook op de gevolgen die de interne en externe druk kan hebben.

Het onderzoek is mede uitgevoerd met het oog op een aantal inspiratiemiddagen rond het thema 'Mentale weerbaarheid' die Binnenlands Bestuur samen met zorgverzekeraar IZA in het najaar van 2018 organiseert.

Respons, verantwoording en representativiteit

I&O Research voerde van woensdag 1 augustus tot en met zondag 19 augustus 2018 een online onderzoek uit onder lezers van de nieuwsbrieven van Binnenlands Bestuur. Via een link naar een online vragenlijst kon men de vragen invullen. De vragenlijst begon met een aantal selectievragen gesteld over de functie van de respondent. Op deze wijze zijn 1.366 ambtenaren en 275 politieke ambtsdragers bereikt die de vragenlijst hebben ingevuld. Respondenten die geen antwoord hebben gegeven bij een vraag of 'weet niet' als antwoord hebben ingevuld, zijn niet meegenomen in de resultaten, tenzij anders aangegeven. Tabel 1.1 toont de respons per functie.

Tabel 1.1

Respons naar functie

| POLITIEKE AMBTSDRAGERS | 275 | AMBTENAREN | 1.366 |
|-------------------------------|------------|-------------------|--------------|
| burgemeester | 43 | griffie | 65 |
| wethouder | 74 | ambtenaar | 1.301 |
| raadslid | 158 | | |

In bijlage 1 is de respons op basis van een aantal achtergrondkenmerken opgenomen. Hieruit blijkt dat de respons goed is verdeeld over de zittingstermijnen, het aantal jaren in publieke dienst, gemeentegrootte etc. Niettemin moeten de uitkomsten van dit onderzoek met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het lezersbestand van Binnenlands Bestuur dat voor dit onderzoek is benaderd is immers geen representatieve weergave van alle werkenden in het lokaal bestuur.

I&O Research

I&O Research is een maatschappelijk betrokken bureau voor beleids- en marktonderzoek. Het is onze missie bij te dragen aan beter onderbouwde keuzes van onze klanten, op basis van onderzoek en advies. I&O Research is de laatste jaren gegroeid tot het achtste marktonderzoeksbureau van Nederland. In de publieke sector behoort I&O Research tot de top drie. Wij werken voor overheid, non-profit en profit-organisaties. I&O Research heeft vestigingen in Enschede en Amsterdam.

I&O Research is lid van de MarktOnderzoeksAssociatie (MOA), maakt deel uit van de Research Keurmerk Groep en onderschrijft de internationale ICC/ESOMAR gedragscode voor markt- en sociaalwetenschappelijk onderzoek. I&O Research is een van de weinige onderzoeksbureaus die vier internationaal erkende kwaliteitsstandaarden mag voeren: ISO 9001 voor de bedrijfsvoering, ISO 20252 voor beheersing van het proces van marktonderzoek, ISO 26362 voor panelbeheer en ISO 27001 voor informatiebeveiliging.

2

HOOFDSTUK

Resultaten

2. Resultaten

2.1 Oneigenlijke verzoeken

Politieke ambtsdragers en ambtenaren worden bij het uitoefenen van hun functie met tal van uiteenlopende vragen en verzoeken geconfronteerd. Dat is op zichzelf normaal en hoort bij het werk. Er kunnen echter ook situaties zijn waarbij de vraag een oneigenlijk karakter heeft en/of als zodanig wordt beleefd. In de enquête is een zestal van dit soort verzoeken aan politieke ambtsdragers en ambtenaren voorgelegd met de vraag in hoeverre men daar wel eens mee is geconfronteerd.

Ongeveer helft van ambtenaren en politici bij gemeenten krijgt wel eens oneigenlijk verzoek

In de enquête zijn aan politieke ambtsdragers en ambtenaren zes voorbeelden van oneigenlijke verzoeken voorgelegd met de vraag of men hiermee bij het uitoefenen van uw functie wel eens te maken heeft gehad. Het blijkt dat 54 procent van de gemeentelijke bestuurders in de afgelopen twaalf maanden een of meerdere van dergelijke verzoeken heeft gehad. Bij ambtenaren ligt dit aandeel op 43 procent.

Politici krijgen met name verzoeken ten behoeve van eigen voordeel van indiener; Ambtenaren worden vooral geconfronteerd met verzoeken die op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving

In tabel 2.1 is te zien dat van de zes voorgelegde voorbeelden, verzoeken ten behoeve van het eigen voordeel (of de schijn daarvan) van de indiener en verzoeken die op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving het meest genoemd worden. Slechts een enkeling geeft aan dat er wel eens een disproportionele beloning in het vooruitzicht werd gesteld bij het voldoen aan een bepaald verzoek. Een verzoek waarbij een disproportionele beloning wordt geboden in ruil voor medewerking komt over het algemeen nauwelijks voor. We zien enkele verschillen tussen het soort verzoeken waarmee respectievelijk ambtenaren en politieke ambtsdragers worden geconfronteerd. Bijna twee op de vijf politieke ambtsdragers krijgt wel eens een verzoek waarbij de indiener (de schijn van) een eigen voordeel heeft. Bij ambtenaren komt dat minder voor. Hetzelfde geldt voor verzoeken waarbij negatieve consequenties werden verbonden aan een eventuele weigering: deze komen vaker voor bij politieke ambtsdrager dan bij ambtenaren.

Tabel 2.1

Welk van de onderstaande verzoeken is u in de afgelopen twaalf maanden bij het uitoefenen van uw functie wel eens gedaan? (meerdere antwoorden mogelijk)

| | POLITIEKE AMBTSDRAGERS (N=275) | AMBTENAREN (N=1.366) |
|---|---|---------------------------------|
| Een verzoek dat op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving | 27% | 29% |
| Een verzoek om informatie te vervormen of (tijdelijk) achter te houden | 8% | 10% |
| Een verzoek ten behoeve van het eigen voordeel (of de schijn daarvan) van de indiener | 38% | 22% |
| Een verzoek op een bedreigende of intimiderende manier | 18% | 17% |
| Een verzoek waarbij negatieve consequenties werden verbonden aan uw eventuele weigering | 19% | 11% |
| Een verzoek waarbij een disproportionele beloning geboden werd voor uw medewerking | 0% | 1% |

Oneigenlijke verzoeken vooral van buiten eigen organisatie; ambtenaren hebben meer dan politici te maken met interne verzoeken

Aan degenen die wel eens een oneigenlijk verzoek hebben ontvangen, is gevraagd of deze verzoeken van binnen of van buiten de gemeentelijke organisatie kwamen. Interne verzoeken kunnen komen vanuit het college of de raad, fracties of het ambtelijk apparaat. Verzoeken buiten de gemeentelijke organisatie kunnen komen van burgers, belanghebbenden, bedrijven, belangenorganisaties of van andere overheidsorganisaties.

Over het algemeen komt het merendeel van de oneigenlijke verzoeken van buiten de gemeentelijke organisatie. Ambtenaren blijken (logischerwijs) in sterkere mate interne verzoeken te krijgen. Politieke ambtsdragers krijgen deze verzoeken vooral van buiten. In tabel 2.2 is te lezen dat 35 procent van de politieke ambtsdragers externe verzoeken kregen ten behoeve van het eigen voordeel van de indiener. Ongeveer één op de zeven (13 procent) van de ambtenaren heeft te maken met verzoeken vanuit de eigen organisatie die gespannen voet staan met de wet- en regelgeving.

Tabel 2.2

Oneigenlijke verzoeken naar aard en herkomst (van binnen of buiten de gemeentelijke organisatie)
(in procenten van totaal aantal respondenten)

| | POLITIEKE AMBTSDRAGERS (N=275) | | AMBTENAREN (N=1.366) | |
|---|--------------------------------------|--------|-------------------------|--------|
| | intern | extern | intern | extern |
| Een verzoek dat op gespannen voet staat met de wet- en regelgeving | 4% | 25% | 13% | 19% |
| Een verzoek om informatie te vervormen of (tijdelijk) achter te houden | 5% | 4% | 8% | 2% |
| Een verzoek ten behoeve van het eigen voordeel (of de schijn daarvan) van de indiener | 3% | 35% | 5% | 18% |
| Een verzoek op een bedreigende of intimiderende manier | 2% | 16% | 3% | 14% |
| Een verzoek waarbij negatieve consequenties werden verbonden aan uw eventuele weigering | 3% | 17% | 3% | 8% |
| Een verzoek waarbij een disproportionele beloning geboden werd voor uw medewerking | 0% | 0% | 0% | 0% |

2.2 Interne en externe druk en de gevolgen ervan

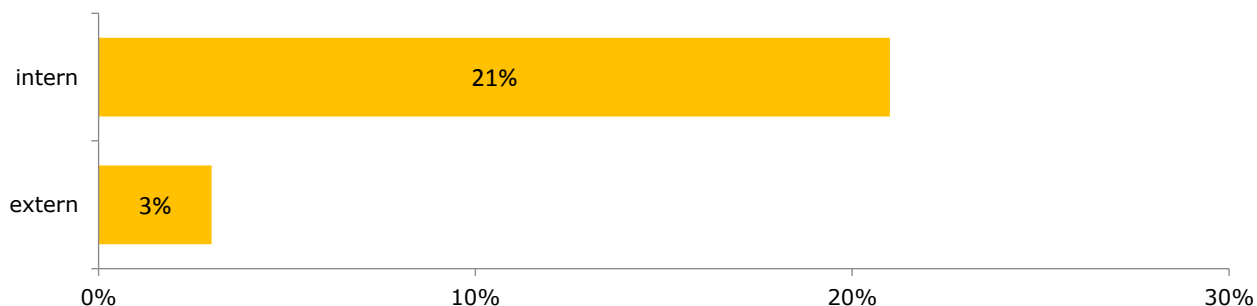
Van degenen die een oneigenlijk verzoek vanuit de eigen organisatie krijgen, voelt een op de vijf zich onder druk gezet

Zowel politieke ambtsdragers als ambtenaren voelen zich meer onder druk gezet door hun eigen organisatie dan door externen (figuur 2.1). Van de politieke ambtsdragers en ambtenaren die een oneigenlijk verzoek vanuit de eigen organisatie krijgen, voelt een op de vijf (21 procent) zich daardoor onder druk gezet. Oneigenlijke verzoeken door externen hebben een veel minder grote impact. Niet meer dan enkele procenten voelt zich hierdoor onder druk gezet.

Figuur 2.1

In hoeverre voelde u zich onder druk gezet door interne en externe oneigenlijke verzoeken?

(aandeel dat een 8 of hoger geeft op een schaal van 1 tot 10 (helemaal geen druk tot zeer veel druk); in procenten van het totaal aantal politieke ambtsdragers en ambtenaren dat oneigenlijk verzoek heeft gehad)



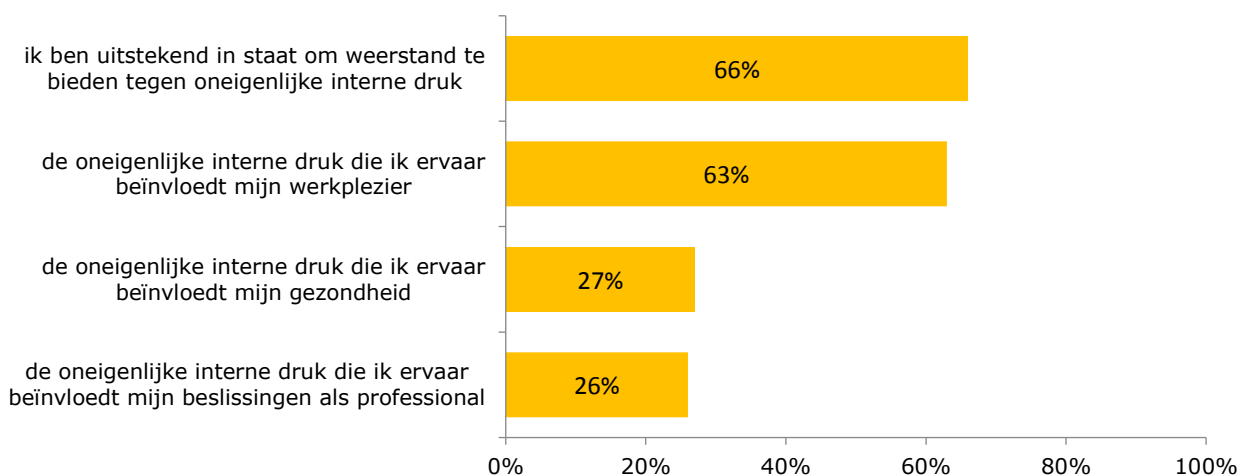
Meerderheid zegt goed in staat te zijn weerstand te bieden tegen interne druk; ambtenaren ervaren meer negatieve effecten

Ongeveer twee op de drie (66 procent) van de geënquêteerde politieke ambtsdragers en ambtenaren geven aan dat zij uitstekend in staat zijn weerstand te bieden tegen oneigenlijke verzoeken vanuit de gemeentelijke organisatie (figuur 2.2). Uit nadere analyse blijkt dat politieke ambtsdragers zichzelf iets beter in staat achten om weerstand te bieden tegen oneigenlijke interne verzoeken in vergelijking met ambtenaren. Ondanks deze weerbaarheid hebben oneigenlijke verzoeken vanuit de organisatie voor 63 procent van de betrokkenen invloed op het werkplezier. Daarnaast geeft ruim een kwart aan dat hun beslissingen als professional worden beïnvloed door oneigenlijke interne verzoeken en dat het van invloed is op de gezondheid.

Figuur 2.2

Stellingen met betrekking tot oneigenlijke interne druk

(aandeel helemaal eens/mee eens; in procenten van politieke ambtsdragers en ambtenaren die een oneigenlijk intern verzoek hebben gekregen)



Politieke ambtsdragers en ambtenaren zijn beter bestand tegen externe druk

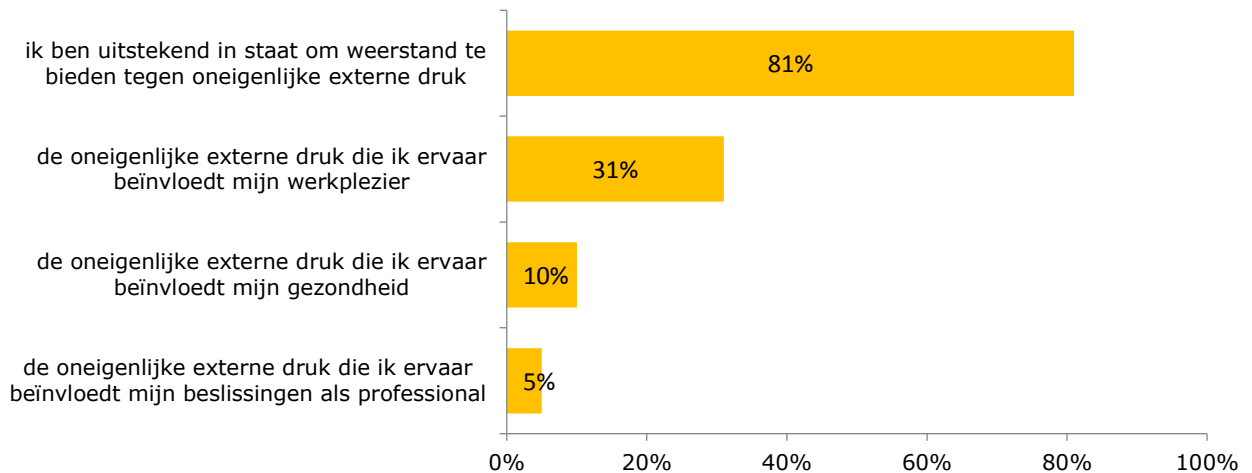
Oneigenlijke verzoeken van externen hebben minder invloed op ambtenaren en politieke ambtsdragers dan vergelijkbare verzoeken vanuit de eigen organisatie. Ruim acht op de tien politieke ambtsdragers en ambtenaren die werden geconfronteerd met oneigenlijke verzoeken van buiten de organisatie, zeggen daarmee uitstekend om te kunnen gaan (figuur 2.3). Net als bij interne druk is er vooral invloed op het

werkplezier, maar het percentage voor wie dat geldt is met 31 procent veel lager dan bij interne druk (63 procent). Nadere analyses laten zien dat politieke ambtsdragers niet meer of minder negatieve gevolgen ervaren van oneigenlijke externe verzoeken dan ambtenaren.

Figuur 2.3

Stellingen met betrekking tot oneigenlijke externe druk

(aandeel helemaal eens/mee eens; in procenten van politieke ambtsdragers en ambtenaren die een oneigenlijk extern verzoek hebben gekregen)



Minder dan twee procent ambtenaren meldde zich ziek vanwege interne en/of externe druk

De interne en externe druk die politieke ambtsdragers en ambtenaren hebben ervaren, heeft in het afgelopen jaar in een beperkt aantal gevallen geleid tot ziekmelding. Op basis van deze enquête gaat het naar schatting om een kleine twee procent van alle ambtenaren. Onder politieke ambtsdragers is het aantal minder dan een half procent.

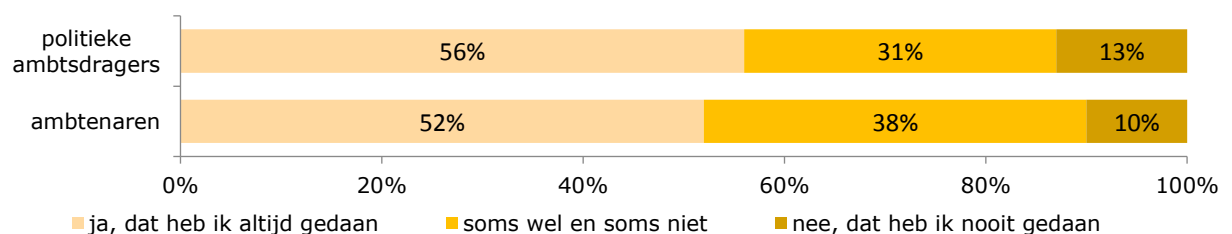
2.3 Melden van oneigenlijke verzoeken

Ruim de helft bespreekt of meldt oneigenlijk verzoek

Ruim de helft (56 procent) van de ondervraagde politieke ambtsdragers die wel eens een oneigenlijk verzoek hebben gehad, zegt dit altijd te melden en/of met iemand te bespreken. Bij ambtenaren zien we een iets lager percentage (52 procent).

Figuur 2.4

Melden van oneigenlijke verzoeken (van de respondenten die een oneigenlijk intern/extern verzoek hebben gekregen)



Politieke ambtsdragers melden het vooral bij hun fractie, bij een (andere) burgemeester en/of de gemeentesecretaris (tabel 2.4). Ambtenaren bespreken gevallen van oneigenlijke druk voornamelijk met een (naaste) collega en hun leidinggevende.

Tabel 2.4

Met wie is het voorval besproken / bij wie is het voorval gemeld? (meerdere antwoorden mogelijk)

| POLITIEKE AMBTSDRAGERS | | AMBTENAREN | |
|--|-----|--|-----|
| Fractievoorzitter/ fractie/ fractiegenoot | 41% | Een (naaste) collega | 69% |
| (een andere) burgemeester | 40% | Mijn direct leidinggevende | 57% |
| Gemeentesecretaris | 36% | Iemand in mijn privéomgeving (partner, familielid, vrienden) | 19% |
| Collega ambtsdrager | 32% | Het college, collegelid | 18% |
| Iemand in mijn privéomgeving (partner, familielid, vrienden) | 29% | Gemeentesecretaris | 13% |
| Griffier | 23% | De directie | 8% |
| Politie | 12% | Intern vertrouwenspersoon | 5% |
| Politieke partij | 7% | Politie | 3% |
| Intern vertrouwenspersoon | 3% | NL Confidential/de Vertrouwenslijn | 0% |
| NL Confidential/de Vertrouwenslijn | 0% | Anders | 5% |
| Anders | 15% | Wil ik niet zeggen | 1% |
| Wil ik niet zeggen | 0% | | |

Wanneer de voorvallen van oneigenlijke druk niet zijn gemeld, heeft dit met name te maken met het feit dat men de ervaren druk (nog) geen probleem vindt (figuur 2.5). Verder geeft een op de acht niet-melders aan dat zij hun omgeving niet willen belasten; melden weinig zin heeft of dat men twijfelt over de anonimiteit. Eén op de twintig (5 procent) zegt dat melden te grote gevolgen heeft voor het werk.

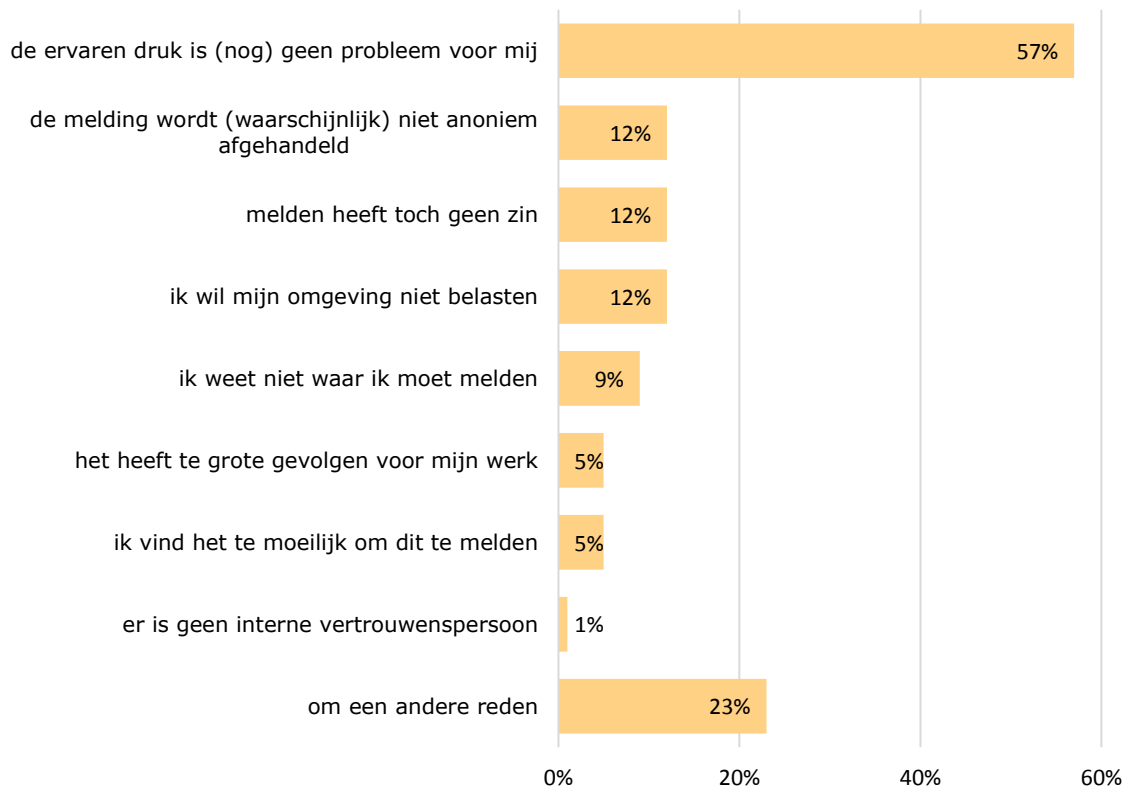
Bijna een kwart geeft aan dat er een andere reden is voor het niet melden van een voorval. Hier worden uiteenlopende redenen genoemd, zoals:

- “Het indienen van een verzoek tot eigen belang, zie ik niet als een oneigenlijk voorstel. Dat gaat om ondernemers die plannen hebben waarvan ze zelf beter worden...”
- “Het is acceptabel dat burgers voor hun eigen belangen opkomen.”
- “Ik kan het prima zelf oplossen.”
- “Voelde niet als oneigenlijk verzoek.”
- “Gewoon opgelost, niet belangrijk genoeg.”

Figuur 2.5

Redenen waarom het voorval niet is besproken/gemeld

(in procenten van ambtenaren en politieke ambtsdragers die voorvallen niet melden)



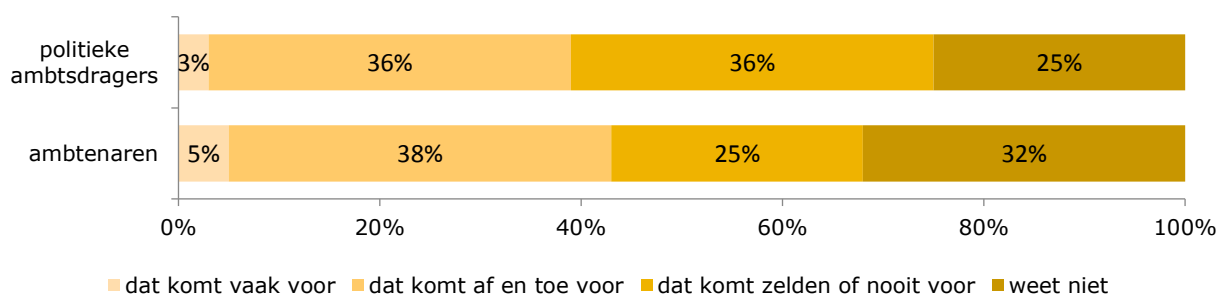
2.4 Oneigenlijke beïnvloeding in de organisatie

Beperkte groep neemt oneigenlijke beïnvloeding waar; kwart van de politieke ambtsdragers en derde van de ambtenaren heeft er geen zicht op

Aan alle respondenten is gevraagd of oneigenlijke beïnvloeding weinig of juist veel voorkomt binnen de eigen organisatie (figuur 2.6). Deze vraag is dus ook gesteld aan degenen die recent geen oneigenlijk verzoek hebben gehad. Vijf procent van de ambtenaren en drie procent van de politieke ambtsdragers zegt dat dit 'vaak' voorkomt. Politieke ambtsdragers vinden vaker dan ambtenaren dat dit zelden of nooit voorkomt (36 procent ten opzichte van 25 procent).

Figuur 2.6

Oneigenlijke beïnvloeding in eigen organisatie

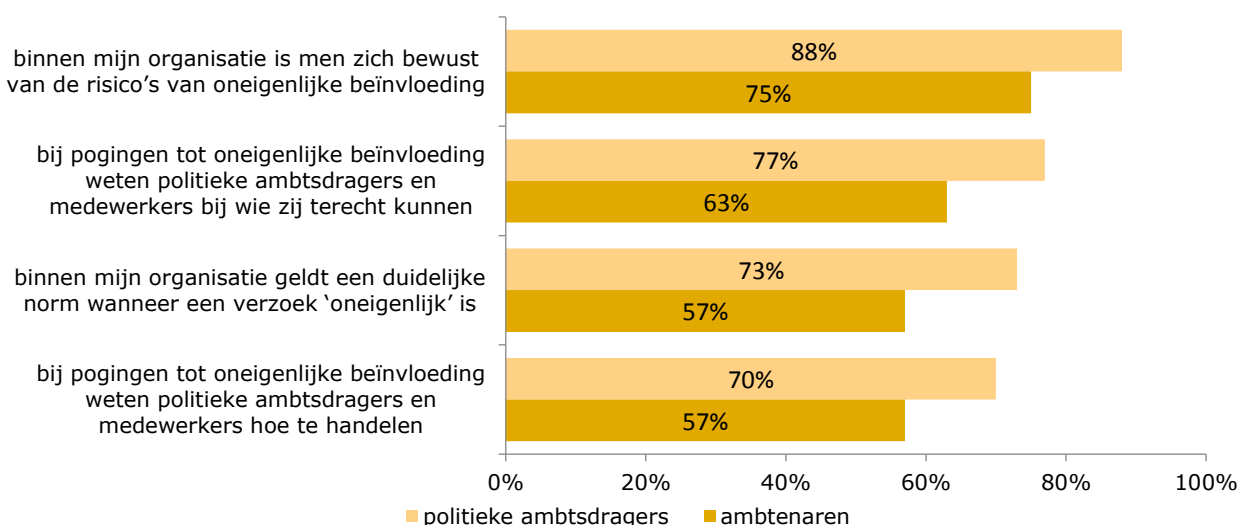


Volgens meeste politici en ambtenaren is de organisatie zich wel bewust van risico's van oneigenlijke beïnvloeding, maar is het niet altijd duidelijk hoe daar mee om te gaan

Een overgrote meerderheid van de politieke ambtsdragers (88 procent) en ambtenaren (77 procent) geeft aan dat de eigen organisatie zich bewust is van de risico's van oneigenlijke beïnvloeding. Er is meer onduidelijkheid over wat precies een 'oneigenlijk' verzoek is en hoe men dan kan handelen. Politieke ambtsdragers zijn in vergelijking met ambtenaren iets positiever over de manier waarop de organisatie met oneigenlijke beïnvloeding omgaat. Dat geldt zowel voor het bewustzijn van risico's, als de geldende duidelijke normen en het handelingsperspectief.

Figuur 2.7

Stellingen over oneigenlijke beïnvloeding in eigen organisatie (% (helemaal) mee eens)



1

BIJLAGE

Achtergrondkenmerken

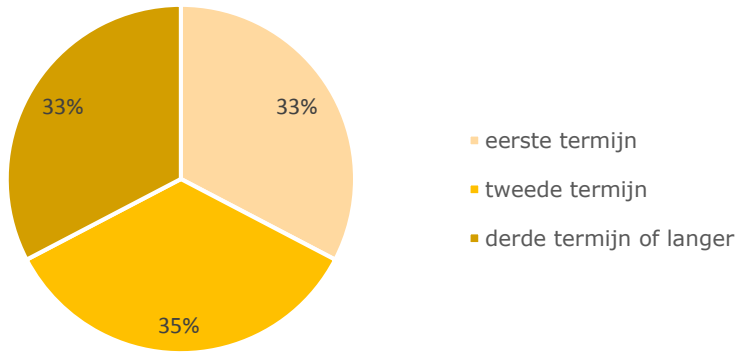


Bijlage 1. Achtergrondkenmerken

In de figuren B1, B2, B3 en B4 is de respons op basis van een aantal achtergrondkenmerken weergegeven.

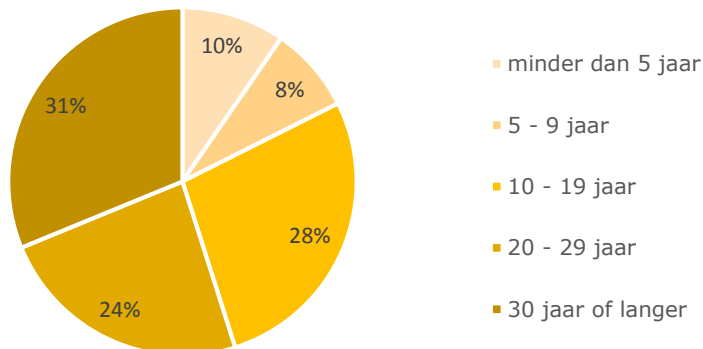
Figuur B1

In welke ambtstermijn zit u nu?



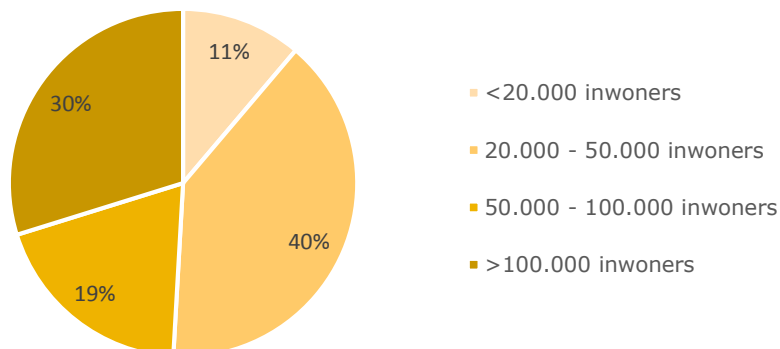
Figuur B2

Hoe lang bent u al werkzaam bij een gemeente?



Figuur B3

Hoeveel inwoners telt uw gemeente?



Figuur B4

Contact met burgers

