

Weerbare gemeente

Bevindingen van een onderzoek naar bedreiging, intimidatie en omkoping in vijf gemeenten

Jolijn Broekhuizen, Bureau Broekhuizen – onderzoek en advies
Maaïke van Kapel, Verwey-Jonker Instituut
Menno Ezinga, Verwey-Jonker Instituut
Hans Boutellier, Verwey-Jonker Instituut

m.m.v. Suzan de Winter-Koçak (Verwey-Jonker Instituut) en Anne Wester
(Talentenlab)

Amersfoort, september 2019



bureaubroekhuizen

*Verwey-
Jonker*
Instituut

Inhoudsopgave

1 Aanleiding	3
Instrument.....	3
Leeswijzer.....	4
2 Omvang en aard	5
Bedreiging en intimidatie.....	5
Omkoping.....	6
3 Gevolgen slachtoffer, melden en reactie dader	8
Bedreiging en intimidatie.....	8
Omkoping.....	9
4 Kwetsbare functies en processen	11
Bedreiging en intimidatie.....	11
Omkoping.....	13
5 Kennis van beleid en maatregelen	15
Preventie van incidenten.....	15
Ervaren handelingsbekwaamheid tijdens een incident.....	15
Fase na een incident.....	16
6 Beleidsanalyse en handelingsperspectief	18
Algemeen beeld.....	18
Preventie.....	21
Fase tijdens een incident.....	24
Fase na een incident.....	24
7 Concluderende samenvatting	29
Aard en achtergrond incidenten.....	29
Gevolgen incidenten.....	29
Kwetsbare functies en processen.....	30
Beleidsanalyse en handelingsperspectief.....	31
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	33
Online enquête onder medewerkers.....	33
Expertsessie.....	35
Bijlage 2 Figuren	37

1 Aanleiding

Medewerkers van gemeenten, bestuurders, raadsleden en andere lokale professionals kunnen in hun dagelijks werk te maken krijgen met personen die op een ongewenste manier invloed willen uitoefenen op gemeentelijke processen: door bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping. Een dergelijke ervaring is niet alleen erg onprettig voor de betreffende medewerker, deze handelingen kunnen ondermijnend zijn voor de democratische rechtsorde, als de besluitvorming hierdoor (bewust of onbewust) wordt beïnvloed. Bedreiging, intimidatie en (een poging tot) omkoping kunnen uit verschillende hoeken komen, bijvoorbeeld door verwarde personen op straat of aan de balie, maar ook vanuit de (georganiseerde) criminaliteit. Zo zijn identiteitsbewijzen, vergunningen, uitkeringen, subsidiegeld en besluiten over de bestemming van panden interessante middelen voor criminelen. Het duurzaam verstoren en terugdringen van georganiseerde criminaliteit vraagt van de gemeente dat ze weerbaar is tegen criminelen die proberen misbruik te maken van gemeentelijke besluitvormingsprocessen, producten en diensten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vindt het ook van belang dat politieke ambtsdragers hun functie veilig en integer kunnen uitoefenen, en nam daarom begin 2018 het initiatief voor een Netwerk Weerbaar Bestuur.¹

Instrument

In 2018 ontwikkelde Bureau Broekhuizen samen met het Verwey-Jonker Instituut in een project voor het ministerie van BZK een instrument om lokaal inzicht te krijgen in de aard, omvang, achtergrond en gevolgen van bedreiging, intimidatie en (een poging tot) omkoping van het lokaal bestuur. Het instrument – bestaande uit een online vragenlijst en een expertsessie – is in een pilot in een middelgrote gemeente ingezet. De inzet van het instrument genereert niet alleen inzicht voor de deelnemende gemeente, maar is ook gericht op het ontwikkelen van een handelingsperspectief waarmee de weerbaarheid van deze gemeente vergroot kan worden. Het instrument biedt inzicht in de ondermijnende processen die voor professionals zichtbaar zijn: het gaat immers om gedrag van burgers in het directe contact met deze professionals. Er zijn ook onzichtbare ondermijnende processen, die lokale professionals niet altijd zullen opmerken. Dergelijke processen, die ook de weerbaarheid van de gemeente aantasten, vallen buiten de scope van het huidige onderzoek.

Het ontwikkelde instrument is – op verzoek van het ministerie van BZK – eind 2018 door Bureau Broekhuizen en het Verwey-Jonker Instituut in vijf gemeenten ingezet. Dit resulteerde in totaal in 2.080 ingevulde vragenlijsten.² De resultaten zijn per gemeente besproken in een expertsessie, waarin men gezamenlijk heeft nagedacht over handelingsperspectieven voor de desbetreffende gemeente. Elke deelnemende gemeente heeft vervolgens een rapportage ontvangen waarin de huidige weerbaarheid aangaande bedreiging,

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/05/netwerk-weerbaar-bestuur-officieel-van-start>.

² In bijlage 1 geven we een nadere toelichting op het veldwerk en de onderzoeksgroep.

intimidatie, omkoping en kwetsbare processen beschreven staat, in vergelijking tot de andere deelnemende gemeenten. Ook hebben deelnemende gemeenten specifieke aanbevelingen gekregen om hun weerbaarheid te vergroten³.

In deze overkoepelende notitie vatten wij de bevindingen uit deze vijf onderzoeken in grote lijnen samen middels een meta-analyse van de informatie uit deze afzonderlijke onderzoeken. Het doel is het delen van algemene kennis met gemeenten die niet aan het onderzoek deelnamen. Gezien de verschillen tussen de vijf aan het onderzoek deelnemende gemeenten (qua grootte en locatie) is het aannemelijk dat we hier een 'gedragen gemiddelde' presenteren: een beeld dat redelijk vergelijkbaar is met de situatie in andere gemeenten in het land – hetgeen de handelingsperspectieven ook breder bruikbaar maakt. Het is wel belangrijk om op te merken dat de beste startpositie voor het versterken van de weerbaarheid van een gemeente een gemeente-specifieke analyse en advies is. In een dergelijke op-maat-analyse kan rekening gehouden worden met de mate en aard van bedreiging, intimidatie en omkoping en (de kennis van) het reeds bestaande beleid van een specifieke gemeente.

Leeswijzer

In deze rapportage beschrijven we in hoofdstuk 2 de ervaringen van lokale professionals met bedreiging of intimidatie en (een poging tot) omkoping. Daarna bespreken we de gevolgen voor het slachtoffer, melden en de reactie naar de dader in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat in op kwetsbare functies en processen. In hoofdstuk 5 staat de bekendheid met gemeentelijke afspraken en beleid centraal en in hoofdstuk 6 volgt de beleidsanalyse en het handelingsperspectief. Bijlage 1 bevat de onderzoeksverantwoording, bijlage 2 enkele figuren.

³ Uitgezonderd één gemeente die deze aanbevelingen liever zelf wilde formuleren.

2 Omvang en aard

Bedreiging en intimidatie

Een kwart van de respondenten van het onderzoek geeft aan in de afgelopen vijf jaar, vanwege hun functie, te zijn bedreigd en/of geïntimideerd (26%). Een iets kleiner deel geeft aan dit ervaren te hebben in het afgelopen jaar (19%).

Er zijn kleine verschillen tussen de vijf aan het onderzoek deelnemende gemeenten in ervaringen met bedreiging en/of intimidatie in de afgelopen vijf jaar: van 21% bij gemeente E tot 31% bij gemeente C (zie tabel 1).

Tabel 1 Aandeel medewerkers dat aangeeft dat hij, of zijn naasten, in de huidige functie in de afgelopen vijf jaar bedreigd en/of geïntimideerd is. (percentages)⁴

	Ja	Nee	Weet ik niet
Gemeente A	23	75	2
Gemeente B	24	76	0
Gemeente C	31	69	0
Gemeente D	28	70	2
Gemeente E	21	78	1

Het ging bij de incidenten van bedreiging of intimidatie⁵ voornamelijk om verbale intimidatie: schelden of schreeuwen, grof taalgebruik of een dreigende houding (80% van de incidenten), en om dreigen met het opzoeken van autoriteiten zoals de leidinggevende, media, rechter of burgemeester (76%). Ook dreigen met geweld (34%) en herhaaldelijk e-mailen/bellen/berichten sturen op sociale media komen regelmatig voor (37% van de incidenten). Minder vaak komt het voor dat een burger de respondent hinderlijk volgde of opwachtte met het doel de respondent bang te maken (17%) of dat een burger dreigde met vernieling (16%).

In de meeste gevallen vond de bedreiging of intimidatie face to face plaats (71% van de incidenten). Daarnaast werden veel van de bedreigingen of intimidaties per telefoon geuit (46%). Een klein(er) aandeel vond via e-mail plaats (27%).

Het varieert of de bedreiging of intimidatie volgens de respondent een impulsieve actie was van de burger: iets meer dan een derde van de bedreigde respondenten zegt dat dit het geval is (39%), een derde dat dit niet zo is en iets minder dan een derde (28%) zegt het niet te weten.

⁴ Voor deze vergelijking tussen de onderzoeksgemeenten analyseren we alleen de respondenten van afdelingen die voor elke gemeente vergelijkbaar zijn. Het gaat om 51 respondenten bij de gemeente met de minste respondenten en om 541 respondenten bij de gemeente met de meeste respondenten. Vanwege de anonimiteit van deze gemeenten benoemen we niet per gemeente het aantal respondenten waar deze tabel op gebaseerd is. De verschillen tussen gemeenten zijn marginaal significant ($p < .10$).

⁵ Gebaseerd op het laatst meegemaakte incident van 495 respondenten die aangaven een dergelijk incident te hebben meegemaakt.

Slechts 6% van de bedreigde respondenten denkt dat de bedreiging of intimidatie te maken had met criminele activiteiten. Hiernaast denkt 72% dat dit niet het geval is en 23% stelt het niet te weten. Een nadere analyse laat zien dat medewerkers bij de meer ernstige incidenten wat vaker denken dat een verband bestaat met criminele activiteiten. Zo denkt 8% van de slachtoffers van een incident waarbij daadwerkelijk vernieling of fysiek geweld plaatsvond dat het incident verband houdt met criminele activiteiten, tegen maar 2% van slachtoffers van incidenten waarin met name gescholden of geschreeuwd werd.

Wij vroegen de respondenten die te maken kregen met bedreiging of intimidatie of zij voor hun laatste ervaring aan konden geven uit welk(e) milieu(s) het incident volgens hen is voortgekomen⁶. Een relatief groot gedeelte van de respondenten geeft aan dat de dader een persoon met psychische problematiek is (29%) of niet afkomstig is uit een bepaald milieu (25%). Ook geven respondenten geregeld aan dat het ging om een lid van een probleemgezin (17%) of een persoon met een verslaving (17%).

Omkoping

Van de respondenten geeft 2,5% aan dat ze in de afgelopen vijf jaar te maken hebben gehad met (een poging tot) omkoping, waarvan 1,6% in het afgelopen jaar. Dit is aanmerkelijk minder vaak dan men te maken kreeg met bedreiging en/of intimidatie (zoals hiervoor besproken). Het is goed hierbij op te merken dat bij een (poging tot) omkoping eerder dan bij bedreiging of intimidatie sprake kan zijn van enige onderrapportage. Als men bijvoorbeeld aan de omkoping heeft toegegeven, kan dit ertoe leiden dat men dit niet in de enquête wil benoemen. Een ander argument voor onderrapportage is het gegeven dat (een poging tot) omkoping een bepaalde subtiliteit kent die niet altijd wordt herkend. Het onderzoek laat geen significante verschillen zien tussen gemeenten in de mate van omkoping.

Het gaat bij (de poging tot) omkoping vaak om het aanbieden van geld of een cadeau om iets voor elkaar te krijgen, zoals een voorkeursbehandeling of een wederdienst. Het kan bijvoorbeeld gaan om het krijgen van een vergunning of een opdracht. Ook proberen burgers met (een poging tot) omkoping een situatie te voorkomen, bijvoorbeeld het opleggen van een bon, boete of het intrekken van een vergunning. Zo stellen burgers voor een deel van een parkeerbon cash aan de handhaver te betalen, zodat ze niet het gehele bedrag hoeven te betalen. Soms geven burgers een cadeau, waarbij zij op dat moment (nog) niet om een wederdienst vragen.

⁶ Met antwoordmogelijkheden: lid van een jeugd- of criminele bende (tot 23 jaar), lid van een probleemgezin, een persoon met psychische problematiek, een persoon met een verslaving, eigenaar van een bedrijf, bewoner van een woonwagencamp, lid van een zwaar criminele groepering, lid van een motorclub, links- of rechts extremist, dieren- of milieuactivist, lid van een extreem gelovige groepering, anders, niet afkomstig uit een specifiek milieu en weet ik niet (waarbij meerdere antwoorden mogelijk waren).

De (poging tot) omkoping⁷ vond meestal face to face plaats (87%). Daarnaast vond (een poging tot) omkoping soms plaats per telefoon (13%) of via de e-mail (10%).

Slechts 3% van de respondenten stelt dat de (poging tot) omkoping te maken had met criminele activiteiten. Van de overige respondenten denkt 65% dat dit niet het geval is en 33% stelt het niet te weten.

Een relatief groot gedeelte van de respondenten geeft aan dat de dader van de recente (poging tot) omkoping een eigenaar van een bedrijf is (38% van de incidenten) – een daderkenmerk dat bij intimidatie en bedreiging aanmerkelijk minder vaak genoemd is (12%). Hiernaast benoemt men geregeld dat de dader niet uit een specifiek milieu afkomstig is (15%) of dat ze niet weten uit welk milieu (23%). Enkele respondenten benoemen dat de dader lid is van een probleemgezin of een persoon met een verslaving is (beide 10%). Dat de dader een persoon is met psychische problematiek – het belangrijkste daderkenmerk bij intimidatie en bedreiging – wordt door slechts 8% van de respondenten als daderkenmerk bij omkoping genoemd. De twee typen incidenten – intimidatie/bedreiging en omkoping – hebben dus een duidelijk ander daderprofiel.

⁷ Gebaseerd op het antwoord van 40 respondenten. De percentages tellen op tot boven de 100, omdat meerdere antwoorden mogelijk waren.

3 Gevolgen slachtoffer, melden en reactie dader

Bedreiging en intimidatie

Ongeveer zes op de tien bedreigde of geïntimideerde respondenten ervaart hiervan gevolgen. Veelal gaat het om stress (33%), gevoelens van onveiligheid (23%), minder werkplezier (22%) of sneller prikkelbaar of geïrriteerd zijn (20%). Gevolgen voor het werk komen aanzienlijk minder vaak voor, maar zijn er wel: 7% vermijdt contact met de dader(s), 6% vermijdt bepaalde gebieden of locaties en 5% heeft het werk na het voorval anders ingericht. Nadere analyse wijst uit dat gevoelens van onveiligheid met name ontstaan na incidenten die daadwerkelijk tot een vernieling of fysiek geweld leidden of waarbij een persoon hinderlijk achtervolgd is. Na een dergelijk incident voelt 38% van de slachtoffers zich onveilig, versus 18% na een incident met schelden, schreeuwen of het dreigen met het betrekken of benaderen van een autoriteit. Hiernaast zien we dat met name incidenten waarbij een burger herhaaldelijk de medewerker benadert (per e-mail, bellen, sociale media of face to face) ervoor zorgen dat deze medewerker contact met de dader(s) probeert te vermijden, bepaalde locaties mijdt en zijn of haar werk nu anders inricht.

Van de bedreigde of geïntimideerde respondenten geeft 11% aan dat het incident de besluitvorming beïnvloed heeft: de respondent heeft zich van de zaak teruggetrokken (4%), (deels) toegegeven aan de wensen van de dader of daders (2%), of de besluitvorming is op andere wijze beïnvloed (7%).⁸ Alle respondenten geven aan met hun handeling binnen de grenzen van de wet te zijn gebleven.

De meeste bedreigde of geïntimideerde respondenten (78%) hebben het meest recente incident gemeld bij hun leidinggevende. Ongeveer een kwart (26%) geeft aan dat het voorval bij een centraal meldpunt is gemeld, 12% deed aangifte bij de politie en 12% heeft het incident bij de politie gemeld⁹.

Een nadere analyse wijst uit dat slachtoffers van een incident vaker melding maken bij een centraal meldpunt of aangifte doen bij de politie als dit incident ernstiger van aard is. Zo is naar aanleiding van een incident van schelden of schreeuwen door 19% melding gedaan bij een centraal meldpunt, 9% deed hiervan aangifte en 10% melding bij de politie, terwijl bij een incident waarbij daadwerkelijk iets vernield is of fysiek geweld heeft plaatsgevonden 61% dit meldde bij een centraal meldpunt en 39% hiervan aangifte deed en 14% melding maakte bij de politie. Belangrijk om op te merken is dat ook in het

⁸ Met name dat door anderen (zoals een leidinggevende of het college) is toegegeven aan de dader of dat de dader een sanctie heeft gekregen. Deze percentages tellen op tot boven het totaal van 11%, omdat meerdere antwoorden gegeven konden worden.

⁹ Een nadere analyse laat een samenhang zien tussen het melden bij een centraal punt en het doen van aangifte. Van de respondenten die het incident bij een centraal punt meldden heeft 29% aangifte gedaan en 16% melding bij de politie. Van de respondenten die niet bij een centraal punt meldden gaat het om 6% aangifte en 11% melding bij de politie.

geval van een escalatie van een incident (zoals vernieling of fysiek geweld) dit vaak niet centraal geregistreerd wordt (39% van de voorvallen) en er ook geen aangifte bij de politie wordt gedaan (61%).

Redenen om bedreiging of intimidatie niet te melden of hiervan geen aangifte of melding te doen bij de politie zijn vooral dat de bedreiging of intimidatie niet ernstig of concreet genoeg of te subtiel was, dat men niet denkt dat het doen van een melding of aangifte iets oplevert en (in het geval van een centraal meldpunt) niet weten of een dergelijk meldpunt bestaat. Een deel van de respondenten denkt dat de door hen ervaren bedreiging of intimidatie moeilijk te bewijzen of vervolgen is (bijvoorbeeld omdat de dader niet bekend is) of dat een aangifte de situatie (mogelijk) verder zou escaleren. In expertsessies komt nog enkele keren aan de orde dat de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA)¹⁰ niet geheel naar wens verlopen, waardoor politie en OM meldingen of aangiftes niet serieus genoeg nemen, wat de meldingsbereidheid doet afnemen.

Tot slot stelt de helft van de respondenten dat vanuit de gemeente actie is ondernomen richting de dader. Het gaat vooral om 'informele' acties zoals een mondelinge waarschuwing, een gesprek, een brief of het onderbreken van de dienstverlening (23%).¹¹ In enkele gevallen is een bestuursrechtelijke actie genomen (8%), bijvoorbeeld staking van een uitkering of het ontzeggen van toegang tot het pand. In een enkel geval vond een civielrechtelijke actie plaats (2%), zoals de dader aansprakelijk stellen. Een redelijk deel van de respondenten weet niet wat voor actie er heeft plaatsgevonden (15%) en 6% benoemt een andere actie richting de dader. Een nadere analyse laat zien dat de gemeente iets vaker een reactie geeft aan de dader wanneer het een ernstig incident betreft. Tegelijkertijd blijkt dat ook bij 14 van de 36 incidenten waarbij het tot een daadwerkelijke vernieling of fysiek geweld kwam (de ernstigste vorm die we onderscheiden) vanuit de gemeente geen reactie naar de dader plaatsvond (39%). Uit het onderzoek is niet gebleken waarom er in deze gevallen geen actie is ondernomen.

Omkoping

Van de 40 respondenten die te maken kregen met (een poging tot) omkoping benoemt 15% dat dit incident voor hen gevolgen heeft gehad – dat is aanmerkelijk minder vaak dan bij de ervaringen met intimidatie en bedreiging (61%). Een enkele respondent ervoer van het incident stress (8%), werd sneller prikkelbaar of geïrriteerd (2%), richtte zijn of haar werk anders in (2%) en 5% (twee respondenten) noemt een ander gevolg.

Twee van de veertig respondenten geeft aan dat het incident de besluitvorming beïnvloed heeft: één respondent heeft zich van de zaak teruggetrokken en één respondent stelt dat de samenwerking is gestopt.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2007/10/01/eenduidige-landelijke-afspraken-ela>.

¹¹ In verschillende gemeenten geeft men aan dat ze dergelijke acties zelf niet als 'informeel' beschouwen.

Slechts een derde van de respondenten heeft de meest recent ervaren (poging tot) omkoping gemeld bij hun leidinggevende – aanmerkelijk minder dan bij intimidatie en bedreiging (78%). Geen enkele respondent heeft het incident bij een centraal meldpunt gemeld (tegen 26% bij intimidatie en bedreiging) en niemand heeft aangifte gedaan bij de politie (tegen 12% bij intimidatie en bedreiging).

Redenen om de (poging tot) omkoping niet te melden of hiervan geen aangifte te doen zijn wel vergelijkbaar met de redenen die we bij bedreiging en intimidatie beschreven. Respondenten stellen met name dat de (poging tot) omkoping niet ernstig of concreet genoeg was, of te subtiel was of dat ze niet weten of een centraal meldpunt bestaat. In een iets mindere mate geven ze als reden dat een melding of aangifte volgens hen niets oplevert en dat voor een aangifte het voorval te moeilijk te bewijzen en/of vervolgbaar is.

Tot slot stelt 83% van de respondenten dat er vanuit de gemeente *geen* actie is ondernomen richting de dader (tegen 50% bij intimidatie/bedreiging). Als er wel een reactie is geweest, is deze meestal informeel, zoals een mondelinge waarschuwing, een gesprek, een brief of het onderbreken van de dienstverlening (5%). Hiernaast geeft een deel van de respondenten aan niet te weten wat voor reactie er heeft plaatsgevonden (8%) en één respondent benoemt een andere actie richting de dader.

4 Kwetsbare functies en processen

In dit hoofdstuk gaan we in op processen en functies die binnen gemeenten kwetsbaar zijn voor bedreiging, intimidatie en omkoping. Het gaat dus om een kwetsbaarheid voor directe en daarmee zichtbare vormen van ondermijnende en ongewenste gedragingen in het contact tussen burgers en professionals. Kwetsbaarheden die minder of niet zichtbaar zijn maken hier dus geen deel van uit.

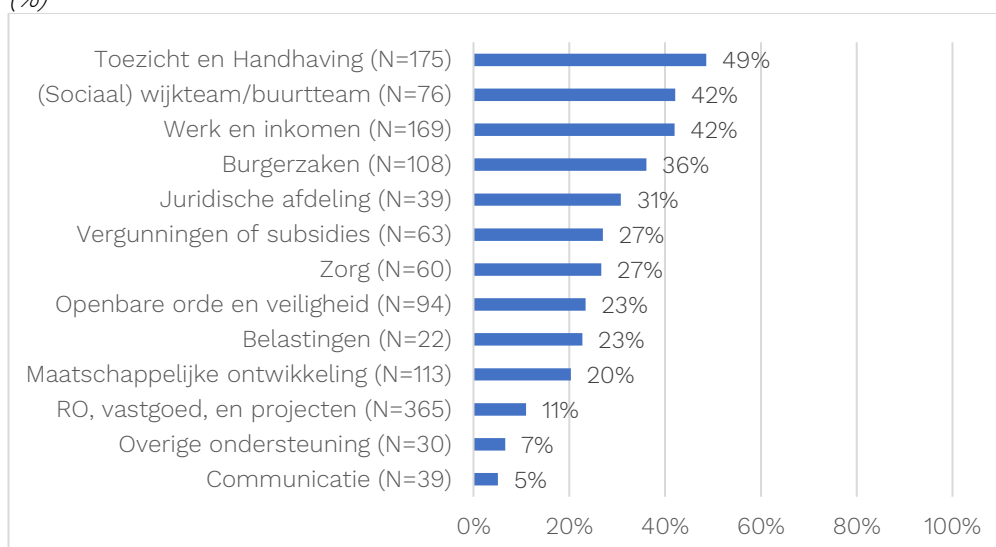
Bedreiging en intimidatie

Kwetsbare functies

Met name bij afdelingen van medewerkers die veelvuldig contact met burgers hebben – zoals een Sociaal wijkteam, Werk en Inkomen en Burgerzaken – zijn er relatief veel medewerkers die in de afgelopen vijf jaar een *ervaring* hebben gehad met bedreiging of intimidatie door burgers (zie figuur 2). Bij de afdeling Toezicht en Handhaving heeft het hoogste aandeel medewerkers te maken gekregen met bedreiging of intimidatie door burgers, namelijk bijna de helft (49%). Dit komt waarschijnlijk doordat zij – naast überhaupt veel contact met burgers – vanwege de aard van het werk relatief vaak een ‘ongewenste boodschap’ aan de burger zullen verstrekken.

In het onderzoek zijn – vanwege de kleine aantallen respondenten – de respondenten van het managementteam (MT) samengevoegd met die van het college van B en W en datzelfde geldt voor de respondenten van de gemeenteraad en griffie. Het gaat om combinaties van (hoogstwaarschijnlijk) meer en minder kwetsbare functies voor incidenten in contact met burgers – hetgeen ‘vertroebelde’ gegevens oplevert. We hebben er daarom voor gekozen deze functies niet weer te geven in figuur 2.

Figuur 2 Ervaren bedreiging en/of intimidatie in afgelopen vijf jaar, naar afdeling (%)



De aard van de incidenten verschilt per afdeling – zo laat tabel 3 zien. Bij Burgerzaken gaat het bijvoorbeeld met name om schelden of schreeuwen en

soms om dreigen met het benaderen van een autoriteit, terwijl bij Toezicht en Handhaving naast schelden of schreeuwen ook geregeld dreigingen om iemand iets aan te (laten) doen voorkomen en soms (en in verhouding tot de andere afdelingen relatief vaak) ook daadwerkelijk vernieling of fysiek geweld

Tabel 3 Meest voorkomende vormen van intimidatie/bedreiging, percentage van de bedreigde respondenten, per afdeling^{12a}

Burgerzaken	59% schelden/schreeuwen, 16% dreigen autoriteit
Werk en Inkomen	34% schelden/schreeuwen, 43% dreigen om iemand wat aan te (laten) doen
Toezicht en Handhaving	47% schelden/schreeuwen, 25% dreigen om iemand wat aan te (laten) doen, 16% daadwerkelijke vernieling/fysiek geweld
Vergunningen of subsidies	40% schelden/schreeuwen, 40% dreigen autoriteit, 13% herhaaldelijk berichten sturen
Openbare Orde en Veiligheid	33% schelden/schreeuwen, 24% dreigen autoriteit, 33% dreigen om iemand wat aan te (laten) doen
RO, vastgoed en projecten	39% schelden/schreeuwen, 33% dreigen autoriteit
Maatschappelijke ontwikkeling	33% schelden/schreeuwen, 33% dreigen om iemand wat aan te (laten) doen en 13% herhaaldelijk berichten sturen
(Sociaal) wijk-/buurtteam	45% schelden/schreeuwen, 19% dreigen om iemand wat aan te (laten) doen 16% herhaaldelijk berichten sturen

plaatsvindt.

We hebben de respondenten ook gevraagd welke functies binnen hun gemeente volgens hen het meest kwetsbaar zijn voor intimidatie en bedreiging. Zij benoemen het meest functies van de afdelingen Toezicht en Handhaving (75%) en Inkomen en Werk (50%), twee afdelingen die inderdaad zeer kwetsbaar voor intimidatie en bedreiging bleken te zijn (zoals hiervoor beschreven). Respondenten noemen echter ook geregeld de burgemeester (44%) en een ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (41%). Opvallend is verder dat men een medewerker van een Sociaal wijk- of buurtteam (33%) en een ambtenaar van Burgerzaken (22%) juist (wat) minder vaak als kwetsbaar noemt dan dat ze volgens de ervaringen van de medewerkers zijn (voor de cijfers over de inschatting van kwetsbare functies, zie figuur 1 in bijlage 2).

Kwetsbare processen

Door naar de ervaringen van respondenten met bedreiging of intimidatie te kijken én door respondenten naar hun inschatting te vragen, hebben we inzicht gekregen in de processen die binnen of rondom een gemeente het meest kwetsbaar zijn voor intimidatie en bedreiging.¹³

De volgende twee processen blijken hier het meest kwetsbaar voor te zijn:

¹² Afdelingen met tenminste 15 respondenten die een incident meegemaakt hebben.

¹³ Voor alle gegevens omtrent ervaring zie figuur 2 in bijlage 2 en voor alle gegevens omtrent de inschatting zie figuur 3 in bijlage 2.

1. *Handhaven van regels, voorschriften en openbare orde en veiligheid.*
Incidenten die zich naar aanleiding van dit proces afspelen betreffen doorgaans: schelden of schreeuwen (43%), dreigen om iemand wat aan te (laten) doen (24%), dreigen met het benaderen van een autoriteit (15%) en daadwerkelijke vernieling of fysiek geweld (13%).
2. *Het werken met klanten of cliënten in het sociaal domein.*
Naar aanleiding van dit proces krijgt men vooral te maken met schelden of schreeuwen (43%), dreigen om iemand wat aan te (laten) doen (30%) en dreigen met het benaderen van een autoriteit (10%).

Een aanzienlijk deel van de respondenten geeft (ook) een meer algemene omschrijving van processen die volgens hen kwetsbaar zijn voor intimidatie en bedreiging. Zij noemen met name de volgende elementen van een kwetsbaar proces:

- direct contact met de burger, zoals baliefuncties of ambtenaren die op straat werken of huisbezoeken verrichten;
- financiële of grote belangen;
- burgers die direct geraakt worden, in hun persoonlijk leven;
- wanneer de burger afhankelijk is van de gemeente, iets nodig heeft van de gemeente;
- als de gemeente een beslissing moet nemen en mogelijk 'nee' moet verkopen.

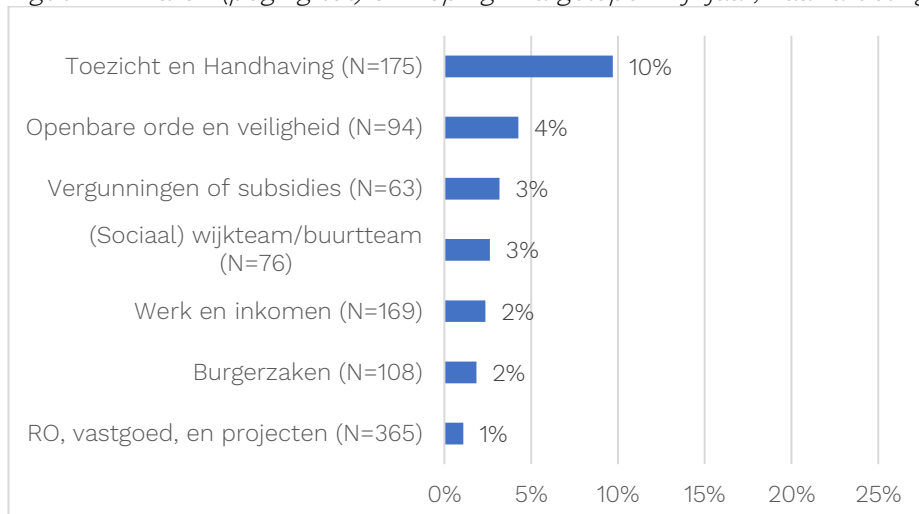
Omkoping

Kwetsbare functies

Met name medewerkers van de afdeling Toezicht en Handhaving hebben in de afgelopen vijf jaar (een poging tot) omkoping *ervaren*: het gaat om 10% van hen. Zij worden op enige afstand gevolgd door medewerkers van Openbare Orde en Veiligheid, Vergunningen of Subsidies en de Sociaal wijk- of buurtteams: 3-4%. Bij de rest van de afdelingen gaat het om 2% of minder – vaak zelfs geen – van de medewerkers met een ervaring met (een poging tot) omkoping (zie figuur 4).

De bevroegde medewerkers *schatten* met name in dat ambtenaren die zich bezighouden met vergunningen of subsidies kwetsbaar zijn voor omkoping (61%), gevolgd door wethouders (42%), medewerkers toezicht en handhaving (34%) en raadsleden (21%; zie figuur 4 in bijlage 2). Dit komt maar ten dele overeen met de functies van medewerkers die hiermee ervaring aangaven (zoals hiervoor beschreven). Zo blijkt maar een beperkt deel van de wethouders te maken te hebben gehad met (een poging tot) omkoping (3%) en geen enkel geënquêteerd raadslid (0%).

Figuur 4 Ervaren (poging tot) omkoping in afgelopen vijf jaar, naar afdeling (%)



Staf, overige ondersteuning, financiën, communicatie, belastingen, juridische afdeling, jongerenwerk, maatschappelijke ontwikkeling, zorg, gemeenteraad en griffie = 0%

Kwetsbare processen

Door naar de ervaringen van respondenten met (poging tot) omkoping te kijken én door respondenten naar hun inschatting te vragen, hebben we inzicht gekregen in de processen die binnen of rondom een gemeente het meest kwetsbaar zijn voor omkoping.¹⁴ De volgende drie processen blijken hier het meest kwetsbaar voor te zijn:

1. handhaven regels, voorschriften en openbare orde en veiligheid;
2. het verlenen van vergunningen;
3. inkoop, aanbestedingen en subsidies.

Opvallend is dat respondenten processen binnen ruimtelijke ordening en vastgoed wel als kwetsbaar zien, maar dat dit domein bij de ervaringen met (een poging tot) omkoping niet prominent naar voren komt. Ook valt op dat men – buiten bovenstaande inhoudelijke processen – geregeld ‘processen waar financiële belangen spelen’ noemt als kwetsbaar voor omkoping.

Tot slot is het interessant dat wat kwetsbare processen voor intimidatie en bedreiging zijn slechts ten dele overeenkomt met wat kwetsbare processen voor omkoping zijn. Het handhaven van regels, voorschriften en de openbare orde en veiligheid en processen met financiële belangen zijn voor beide type incidenten kwetsbaar. Bij intimidatie en bedreiging zijn hiernaast met name processen in het sociale domein kwetsbaar en processen waar men direct in contact komt met de burger (en haar persoonlijke belangen). Bij (een poging tot) omkoping gaat het om verlenen van vergunningen en processen rondom inkoop, aanbestedingen en subsidies.

¹⁴ Voor alle gegevens omtrent ervaring: zie figuur 5 in bijlage 2 en voor alle gegevens omtrent de inschatting zie figuur 6 in bijlage 2.

5 Kennis van beleid en maatregelen

Tot nu toe hebben we gekeken naar de aard en omvang van bedreiging, intimidatie en omkoping (hoofdstuk 2), de gevolgen voor het slachtoffer, meldgedrag en de reactie naar de dader (hoofdstuk 3) en naar kwetsbare functies en processen (hoofdstuk 4). In dit vijfde hoofdstuk bespreken we in hoeverre personen die voor of bij de gemeenten werkzaam zijn op de hoogte zijn van en kennis hebben over het beleid, de maatregelen en hun handelingsmogelijkheden als het gaat om bedreiging, intimidatie en (een poging tot) omkoping.

Preventie van incidenten

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat ze weten welk gedrag van burgers acceptabel is (76%). Een minder groot deel, namelijk de helft, stelt dat hier formele afspraken over zijn.

Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat de gemeente preventieve maatregelen heeft genomen om bedreiging, intimidatie en (pogingen tot) omkoping tegen te gaan (55%). De helft van hen weet ook welke maatregelen, de andere helft weet dit niet. De respondenten die weten welke maatregelen er zijn (N=461) benoemen voornamelijk dat trainingen en cursussen ingezet worden ter preventie van incidenten (28% van hen). Men geeft de volgende voorbeelden ook geregeld: beveiligers (12%), agressieprotocol (11%), integriteitsverklaring (8%), afspraken over het aannemen van geschenken (7%) of een alarmknop (7%)¹⁵.

Ervaren handelingsbekwaamheid tijdens een incident

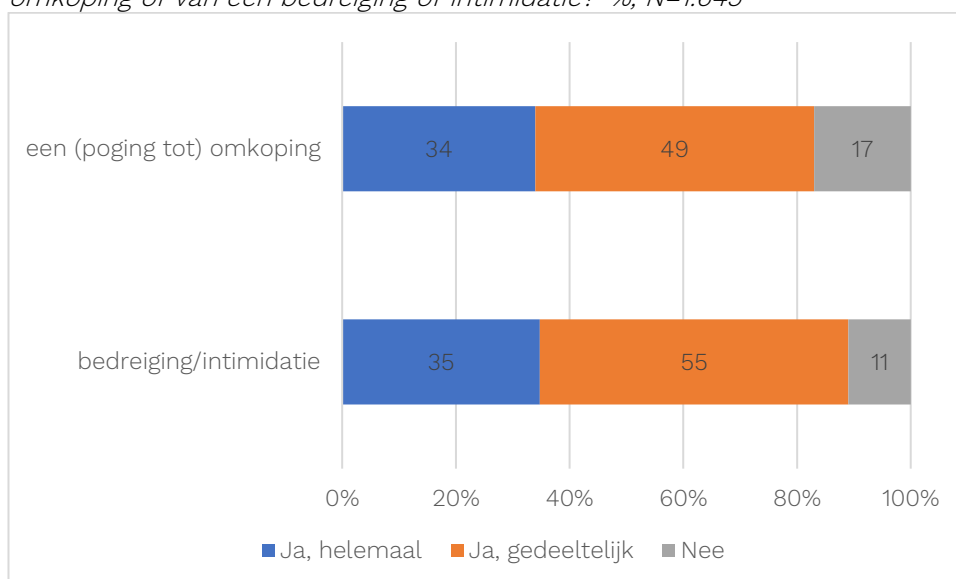
Van de respondenten weet 11% niet wat ze moeten doen op het moment van bedreiging of intimidatie en 17% niet bij (een poging tot) omkoping. De overige respondenten weten dit naar eigen zeggen¹⁶ gedeeltelijk of helemaal. Uit figuur 5 valt af te lezen dat men iets vaker weet wat men moet doen bij bedreiging of intimidatie dan bij (een poging tot) omkoping.

Respondenten van het college van B en W of het MT geven aanmerkelijk minder vaak dan gemiddeld aan dat ze niet weten wat ze moeten doen bij bedreiging of intimidatie (3% versus 11% gemiddeld) of bij (een poging tot) omkoping (6% versus 17% gemiddeld). Respondenten van de raad of griffie zijn redelijk gemiddeld als het gaat om bedreiging of intimidatie: 13% weet dan niet wat ze moeten doen. Ze geven echter wel – en vergelijkbaar met respondenten van het college van B en W of het MT – minder vaak aan niet te weten wat te doen bij een (poging tot) omkoping: 10% versus 17% gemiddeld.

¹⁵ Voor alle gegevens, zie figuur 7 in bijlage 2.

¹⁶ In dit onderzoek is niet nagegaan of hetgeen medewerkers vinden dat ze in een dergelijk geval moeten doen overeenkomt met wat de gemeente/hun leidinggevende zou willen dat ze zouden doen.

Figuur 5 'Weet u wat u moet doen op het moment van (een poging tot) omkoping of van een bedreiging of intimidatie?' %, N=1.645



Fase na een incident

Vrijwel alle respondenten geven aan dat ze incidenten bij hun leidinggevende moeten melden (91%). Iets minder dan de helft van de respondenten stelt dat een incident ook bij een centraal punt binnen de gemeente gemeld moet worden (45%). Eerder gaven we al aan dat van de respondenten die een incident meegemaakt hebben 78% dit bij hun leidinggevende gemeld hebben en 26% bij een centraal meldpunt. Dit aandeel ligt dus aanmerkelijk lager.

Van de respondenten die te maken kregen met een incident maken lokale ambtenaren vaker dan politieke ambtsdragers melding bij een leidinggevende of een centraal meldpunt en ze doen vaker aangifte bij de politie.

De helft van de respondenten die met bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping te maken heeft gehad, geeft aan dat de nazorg vanuit de gemeente of hun eigen organisatie over het algemeen voldoende is. Tegelijkertijd vindt 18% de nazorg onvoldoende en rond de 16% heeft helemaal geen nazorg gehad. Hiernaast zijn er nog enkele respondenten die niet weten of de nazorg voldoende was (11%) – hetgeen impliceert dat ook zij geen nazorg gehad hebben. In de vragenlijst is op dit punt niet doorgevraagd of deze respondenten wel nazorg hadden willen hebben. Politieke ambtsdragers krijgen overigens vaker geen nazorg dan lokale ambtenaren.

Een nadere analyse laat zien dat personen die een ervaring met een incident bij hun leidinggevende gemeld hebben, minder vaak aangeven dat ze geen nazorg hebben gehad dan personen die dit niet bij de leidinggevende gemeld hebben (12% versus 28%). Toch zijn er dus personen die wel melding hebben gemaakt, maar die uiteindelijk geen nazorg hebben gehad (de hiervoor genoemde 12%).

Medewerkers die de nazorg onvoldoende vinden geven met name aan dat hun leidinggevende het incident niet serieus genoeg nam, (te) weinig meeleeft met de respondent, dat de respondent na een melding niets terug gehoord heeft vanuit de organisatie en dat er geen specifiek team (bijvoorbeeld een BedrijfsOpvangTeam, BOT) of een persoon (zoals een vertrouwenspersoon) is waar men in het kader van nazorg terecht kan. In de waardering van de nazorg is enige variatie tussen gemeenten: van 36% van de respondenten die de nazorg voldoende vindt tot en met 59%.

6 Beleidsanalyse en handelingsperspectief

De deelnemende gemeenten kregen aan de hand van hun enquêteresultaten en een gemeente-specifieke analyse van bestaand beleid een handelingsperspectief op maat ten behoeve van het toekomstige beleid. In dit hoofdstuk van de overkoepelende rapportage voegen we deze analyses en perspectieven samen. We beschrijven in grote lijnen het beleid en de maatregelen die er nu al zijn in de vijf aan het onderzoek deelnemende gemeenten betreffende bedreiging, intimidatie en omkoping en formuleren enkele meer algemene handelingsrichtingen voor de toekomst voor deze (en mogelijk ook andere) gemeenten.

Het hoofdstuk ziet er als volgt uit. Eerst bespreken we enkele meer algemene bevindingen en handelingsrichtingen. Vervolgens bespreken we per fase – voor, tijdens en na een incident – de onderzoeksbevindingen en aanbevelingen.

Algemeen beeld

Bewustzijn, betrokkenheid en prioriteit

Uit het onderzoek in vijf gemeenten komt naar voren dat de weerbaarheid van deze gemeenten – waaronder de preventie van en de omgang met bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping – op dit moment geen (continue) hoge prioriteit heeft. Niet bij het bestuur én niet op de werkvloer (enkele afdelingen uitgezonderd). Vrijwel elke gemeente heeft wel in meer of mindere mate beleid op papier, bijvoorbeeld een agressieprotocol en/of een integratiebeleid. Maar veel medewerkers kennen deze documenten – en de inhoud ervan – onvoldoende. Zo weten zij geregeld niet dat er formeel een norm is gesteld met betrekking tot het gedrag van burgers in contact met de gemeente, een deel weet niet wat te doen als er sprake is van bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping en ook het meld- en aangifteproces is niet bij eenieder bekend.

Het omgaan met bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping behoort niet tot de primaire werkprocessen, waardoor – aldus een gemeentelijke professional – ‘de aandacht ervoor onder kan sneeuwen’. Het is daarom van belang dat gemeenten het thema weerbaarheid actief en periodiek onder de aandacht brengen.

In dit kader is in verschillende gemeenten een behoefte aan (meer) bestuurlijke betrokkenheid geuit: een wethouder of gemeentesecretaris die committeert aan dit thema en het op de kaart zet en houdt. Het thema vraagt om prioriteit, hetgeen – zo geven sommige professionals aan – wellicht mede door het huidige onderzoek verkregen kan worden.

Met name aandacht op afdelingen met veel publiekscontact

Het verschilt overigens bij alle aan het onderzoek deelnemende gemeenten wel per afdeling in hoeverre weerbaarheid tegen bedreiging, intimidatie en (een poging tot) omkoping aandacht krijgt. De meeste aandacht voor intimidatie en bedreiging is er – niet geheel verrassend – bij de afdelingen waarvan de medewerkers continu contact hebben met burgers, zoals een afdeling Burgerzaken of een afdeling Toezicht en Handhaving. Bij de raad is er relatief veel aandacht voor integriteit.

Echter, het onderzoek laat zien dat er ook afdelingen zijn waar publiekscontact met enige regelmaat voorkomt en waar ook wel degelijk sprake is van intimidatie en bedreiging, maar waar dit thema aanmerkelijk minder bij de medewerkers onder de aandacht wordt gebracht, bijvoorbeeld bij een afdeling Juridische Zaken of een afdeling Vergunningen.

Veel aandacht voor agressie en geweld, minder voor omkoping en ondermijning

Zoals gezegd, hebben de onderzochte gemeenten een beleid op papier als het gaat om agressie en geweld (in het kader van Veiligheid Publieke Taak). Minder aandacht lijkt er in documenten te zijn voor de slachtofferkant van (een poging tot) omkoping. Bij omkoping ligt de focus vooral op integer werknemerschap (bijvoorbeeld op integriteit van raadsleden). Minder aandacht is er daardoor voor bijvoorbeeld melden en nazorg na (een poging tot) omkoping.

Ook koppelt men (in beleidsstukken tenminste) weerbaarheid tot nu toe niet vaak aan ondermijnende criminaliteit¹⁷; hetgeen wel een specifieke aanleiding voor bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping kan vormen en ten dele een andere aanpak vereist. Hierin lijkt bij enkele gemeenten al een kentering plaats te vinden. Het is van belang dat de balans niet de andere kant doorslaat. Kortom: voor zowel bedreiging, intimidatie en (een poging tot) omkoping uit niet-criminele hoek (bijvoorbeeld een boze of verwarde burger) als voor dergelijk incidenten vanuit criminele hoek (bijvoorbeeld een crimineel samenwerkingsverband) dient evenredig veel aandacht te zijn. Hoewel de aanleiding verschilt, is bij beide type situaties de veiligheid van de medewerker in het geding.

Onvoldoende sturing en coördinatie

Het valt bij de onderzoeksgemeenten op dat centrale sturing op het brede weerbaarheidsthema – dat qua beleidsvorming verschillende afdelingen betreft (veiligheid, HRM, Arbo) – op dit moment nog onvoldoende is. Hierdoor gebeurt het soms dat verschillende protocollen qua definities en afspraken (bijvoorbeeld rondom het meldproces) niet uniform zijn.

¹⁷ Ondermijnende criminaliteit duidt op criminaliteit die de legale en beoogde werking van het samenlevingssysteem aantast.

Onvoldoende afstemming uitvoeringsorganisaties

Tot slot zien we in het onderzoek dat het bij zogenaamde uitvoeringsorganisaties – zoals wijkteams, omgevingsdiensten en jongerenwerk – niet altijd duidelijk is wie er verantwoordelijk is voor de veiligheid: de gemeente of de uitvoeringsorganisatie. Dit zorgt ervoor dat medewerkers van deze uitvoeringsorganisaties op dit thema soms tussen wal en schip vallen. Soms hebben uitvoeringsorganisaties wel hun eigen beleid en protocollen, maar zijn deze niet of onvoldoende afgestemd met de gemeente. Hierdoor zijn er soms verschillende afspraken over bijvoorbeeld normen, melden en registreren en losse meld- en registratiesystemen.

Bovenstaande beleidsanalyse leidt tot de volgende algemene aanbevelingen:

1. Zet in op meer bewustzijn

Het is van belang dat er binnen de gemeenten een breder bewustzijn komt van het belang (of zelfs de noodzaak) van een goede en actuele aanpak op het thema weerbaarheid. Ook moet er een ontwikkeling komen van een papieren en enigszins slapend beleid naar een interactief en wakker beleid. Het is bevorderlijk dat een wethouder of gemeentesecretaris hierin een ambassadeurs- of aanjaagrol voor de gemeente breed oppakt en de griffier voor de raad. Maak hierbij gebruik van hetgeen er op papier al is en enkele reeds bestaande ‘good practices’ binnen de gemeenten – kijk bijvoorbeeld bij afdelingen met veel publiekscontact.

Weerbaarheidsfestival

In een gemeente vindt binnenkort een evenement plaats: een ‘weerbaarheidsfestival’ met verschillende sprekers, ervaringsdeskundigen en workshops. Met dit evenement wil men bewustzijn creëren en kennis interactief onder de aandacht brengen.

2. Zorg voor terugkerende en interactieve aandacht

Enmalig aandacht voor dit thema is niet voldoende. Besteed hier voortdurend en actief aandacht aan: bijvoorbeeld door middel van trainingen, e-applicaties (e-learning, VR, apps¹⁸) en op verschillende momenten: bij het in dienst treden of het toetreden tot de raad of het college, tijdens werk- of teamoverleggen of (besloten) raads- of collegevergaderingen, na een incident op de afdeling of tijdens een afdelingsdag of heisessie.

3. Besteed aandacht aan alle afdelingen en locaties

Met name op afdelingen waarbij publiekscontact tot de primaire taak hoort is er veel aandacht voor het tegengaan van en omgaan met bedreiging, intimidatie en (alhoewel in een wat mindere mate) voor (een poging tot) omkoping. Maar ook op afdelingen waar publiekscontact in mindere mate voorkomt vinden incidenten plaats. Het advies is om ook op deze afdelingen en bijbehorende locaties proportionele maatregelen te treffen

¹⁸ Bijvoorbeeld de Ondernijning App: <https://ondernijningapp.nl/>

met betrekking tot de fase voor (preventieve maatregelen), tijdens (handelingsbekwaamheid) en na (melden, nazorg, reactie dader) een incident.

4. Maak een integrale aanpak – met een centrale sturing

Besteed aandacht aan zowel agressie (bedreiging, intimidatie), integriteit (waaronder omkoping) als aan weerbaarheid tegen ondermijning. En doe dit integraal. Combineer het beleid met elkaar: op papier, in interventies en in communicatie naar de medewerkers. Maak in dit kader één persoon, of een klein team, overkoepelend verantwoordelijk voor de sturing op en coördinatie van activiteiten op dit brede thema.

Integrale aanpak – plan per afdeling

Eén gemeente gaat aan de slag met een maatwerk aanpak per afdeling. Bij deze aanpak worden de verschillende onderdelen van kwetsbaarheid tegelijkertijd (integraal) meegenomen: integriteit, beïnvloeding vanuit ondermijnende criminaliteit en agressie en geweld.

5. Stem het beleid van gemeenten en haar uitvoerorganisaties op elkaar af

De gemeentelijke taken zijn voor een deel uitbesteed/gemandateerd aan organisaties buiten de gemeente: de zogenaamde uitvoerorganisaties. Om een eenduidig en consistent beleid te voeren op bedreiging, intimidatie en integriteit is het van belang het beleid van deze organisaties af te stemmen met het gemeentelijke beleid. Ook is het aan te raden in het afstemmingsproces te bepalen welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is op het thema weerbaarheid.

Overigens kan een goede (start)analyse van de situatie van een gemeente – hoe vaak komen bedreiging, intimidatie en omkoping voor, met welke achtergrond en is er voldoende en levendig beleid – ook bijdragen aan het creëren van bewustzijn en het (vervolgens) vormgeven dan wel versterken van het beleid. Aangezien dit bij de vijf onderzoeksgemeenten al heeft plaatsgevonden (door hun deelname aan het onderzoek), formuleren we dit hier niet als overkoepelende handelingsrichting. Voor gemeenten zonder een dergelijk inzicht, is dit echter wel een aan te raden handelingsrichting¹⁹.

Preventie

Wisselende en verschuivende norm

De vijf gemeentelijke onderzoeken laten zien dat medewerkers per afdeling en zelfs binnen afdelingen (dus per persoon) geregeld anders denken over wat acceptabel gedrag van burgers in contact met medewerkers is. Er is rondom deze zogenaamde gedragsvorm sprake van een 'grijs gebied', waar men onderling vaak onvoldoende over spreekt. Ook merkt men op dat er sprake is van een verschuivende norm. Medewerkers die vaak met agressie en geweld te

¹⁹ Verschillende typen analyses/onderzoeken zijn hiervoor mogelijk. Naast het huidige onderzoek bijvoorbeeld de scan 'Pyramide van fitte gemeenten' of een ondermijningsbeeld van de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's).

maken krijgen raken hiervoor immuun, 'ontwikkelen een dikkere huid' en hebben het gevoel dat dergelijk gedrag erbij hoort. Het is van belang binnen de gemeente een duidelijke grens (nullijn) te stellen, die geldt voor alle afdelingen, bestuurders, volksvertegenwoordigers en idealiter ook voor ingehuurd uitvoeringsorganisaties. Per afdeling kan men dan onderling in gesprek gaan over het grijze gebied: specifieke situaties binnen een bepaalde context.

Onvoldoende preventieve maatregelen voor alle afdelingen

Beveiliging is in de vijf onderzoeksgemeenten met name op (locaties met) afdelingen met veel klantcontact goed geregeld. Er zijn bijvoorbeeld beveiligers aanwezig of oproepbaar, spreekruimtes met alarmknoppen en een risico-verlagende inrichting van een ruimte. Ook vindt depersonaliseren of rouleren van personeel geregeld plaats en men denkt goed na over het wel of niet alleen voeren van een gesprek met een burger. Bij andere afdelingen – die soms ook geregeld klantcontact hebben – blijken minder van dergelijke preventieve maatregelen genomen te worden. Dit terwijl ook op deze afdelingen soms risicovolle gesprekken plaatsvinden. Zo stelt een medewerker van een juridische afdeling: *'Maar ik moet ook weleens moeilijke gesprekken voeren met burgers bij wie wij bijvoorbeeld een hennepkwekerij hebben ontdekt en waarover we dan in gesprek moeten. Maar wij hebben niet 'zulke' ruimtes om deze mensen te ontvangen!'*

Bij dit soort afdelingen vindt ook minder vaak een goede risicoanalyse plaats over het wel of niet alleen hebben van een afspraak (op kantoor of in een thuissituatie). Enkele gemeenten zijn of willen in het kader hiervan aan de slag met een soort gemeentebreed vlagsysteem.

Bij enkele gemeenten komt aan de orde dat het toegangsbeleid op het stadhuis of stadskantoor (of nevenlocaties) aandacht behoeft. Het blijkt veelal (toch) mogelijk om zonder toegangspas het pand binnen te komen, hetgeen als risicovol beschouwd wordt.

Overigens dient men bij het beveiligen van locaties en afdelingen wel een goede balans te houden tussen veiligheid en laagdrempeligheid – tussen controle en openheid. Meerdere professionals merken op dat burgers zich nog wel welkom moeten voelen.

Tot slot laat het onderzoek zien dat training en scholing bij de meeste gemeenten de verantwoordelijkheid van elke afdeling afzonderlijk is. En – zoals eerder al een aantal keer geschetst – lijkt hier met name aandacht voor te zijn bij afdelingen met veel publiekscontact.

Vlagsysteem

"Als er iets gebeurt [met een inwoner], dan kunnen wij dat in ons systeem aangeven. Bij een volgend contact krijgt de medewerker dan een melding/pop-up, en dan kun je bijvoorbeeld beslissen om ergens samen heen te gaan [in plaats van alleen]."

Over preventie formuleren wij de volgende aanbevelingen:

6. Gezamenlijke normstelling – maak deze eigen en draag deze actief uit²⁰

Bepaal met medewerkers onderling de grens, de nullijn, als het gaat om gedrag van burgers. Toon vervolgens deze gestelde norm – en de hieruit voortvloeiende huisregels voor burgers – duidelijk in de panden van de gemeente. Zowel op het stadskantoor als op andere locaties in de stad. Laat aan burgers ook zien dat het overtreden van deze regels daadwerkelijk consequenties heeft (zie ook handelingsrichting 13). Denk na of er een lokale publiekscampagne mogelijk is – vergelijkbaar met #Doeslief – om burgers te stimuleren tot meer tolerant gedrag richting gemeentelijk overheidspersoneel. Tot slot dienen de gestelde normen door alle medewerkers eigen te worden gemaakt. Dit proces kan in gang gezet worden door deze normen met henzelf vast te stellen en te bespreken, deze actueel onder de aandacht te houden en medewerkers te trainen in het (h)erkennen van de gestelde grens. De aard van werkzaamheden verschilt sterk tussen verschillende afdelingen van een gemeente en tussen ambtenaren en bestuur en volksvertegenwoordigers. Bepaal een gezamenlijke nullijn en ga vervolgens per functie of afdeling met elkaar in overleg over de handelingswijze bij grensgevallen.

7. Stimuleer en leer de-escalerend optreden

Leer medewerkers situaties te herkennen die tot escalatie kunnen leiden en leer hen vervolgens technieken aan om tot de-escalatie te komen. Bijvoorbeeld door middel van een training met rollenspellen. Zet dit niet alleen in voor afdelingen die het meeste publiekscontact hebben (waar dit soort trainingen geregeld al gegeven worden), maar ook voor afdelingen die in een iets mindere mate contact met burgers hebben. En train zowel ambtenaren als bestuurders en volksvertegenwoordigers.

8. Verklein kwetsbaarheden

We raden gemeenten aan per afdeling en/of functie na te gaan hoe processen minder kwetsbaar kunnen worden gemaakt en per locatie hoe de medewerkers op deze locatie minder kwetsbaar en meer weerbaar kunnen worden. Te denken valt aan het inzetten van het zogenaamde vier-ogen-principe: belangrijke beslissingen of handelingen nooit door één persoon laten verrichten. Een andere mogelijkheid vormt het waar nodig depersonaliseren: geen persoonlijke namen en e-mailadressen op brieven of e-mails, maar algemene contactgegevens. Ook is rouleren een optie: mensen niet te lang op kwetsbare functies houden. Bij locaties kan gekeken worden naar de inrichting van de openbare ruimten (zoals de hal, balie, raadszaal en spreekkamers), de aanwezigheid of bereikbaarheid van beveiligers en het toegangsbeleid. Zoek naar een goede balans tussen veiligheid en laagdrempeligheid.

²⁰ Zie ook: <https://www.agressievrijwerk.nl/voorbereiden/normen>

Fase tijdens een incident

De beleidsanalyse van de vijf gemeenten laat zien dat bij sommige afdelingen (met name de afdelingen met veel publiekscontact) afspraken zijn over wat medewerkers moeten doen op het moment dat een burger agressief wordt: wanneer ze de alarmknop moeten gebruiken, wanneer ze de beveiliging in kunnen schakelen of een agressieteam en wat ze van hun collega's of leidinggevende kunnen verwachten. Gemeentebreed is op papier vaak wel een procedure vastgelegd, maar deze is bij een deel van de medewerkers onbekend. De enquête laat zien dat twee op de tien respondenten (poging tot omkoping) en 13% (bedreiging of intimidatie) van de respondenten niet weet wat ze tijdens een incident moeten doen. En dat aandeel ligt bij sommige afdelingen (aanmerkelijk) hoger.

Over de fase tijdens een incident komt één handelingsrichting naar voren:

9. Vergroot de handelingsbekwaamheid tijdens een incident

Het is belangrijk dat alle medewerkers weten wat ze tijdens een incident waarbij ze te maken krijgen met bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping moeten doen. Dat zij weten wanneer zij beveiliging in moeten of kunnen schakelen, wat voor (andere) handelingsperspectieven ze hebben (in verschillende soorten situaties), wat eventuele vluchtroutes zijn, wat ze van collega's of hun leidinggevende kunnen verwachten, met wie ze contact moeten opnemen in het kader van een ernstig incident, et cetera. Speciale aandacht dient hier besteed te worden aan het verbreden van de handelingsbekwaamheid aangaande (een poging tot) omkoping, gezien de huidige richtlijnen zich met name focussen op het niet ingaan op (een poging tot) omkoping (integriteit) en minder op het omgaan met het incident vanuit een slachtofferperspectief.

Het is van belang deze kennis (welke vaak deels al in een papieren protocol staat) actief en herhaaldelijk bij medewerkers onder de aandacht te brengen en hen eveneens periodiek te trainen om daadwerkelijk handelingsbekwaam te worden. Het met collega's bespreken en analyseren van incidenten die plaats hebben gevonden (wie deed wat en waarom, wat had er beter of anders gekund), kan ook bijdragen aan het vergroten van kennis over wat je in een bepaalde situatie kan (of moet) doen.

Fase na een incident

Met betrekking tot de fase na een incident bespreken we vier verschillende thema's: melden en registratie, aangifte, nazorg en een reactie naar de dader.

Melden en registratie

De enquête laat – zoals eerder gesteld – zien dat vrijwel alle medewerkers zeggen dat ze een incident bij hun leidinggevende moeten melden (91%) en iets minder dan de helft dat een incident bij een centraal punt (zoals het

Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem GIR) gemeld moet worden (45%). En ook zoals eerder aangegeven zijn het lagere aandelen medewerkers, namelijk respectievelijk 78% en 26% die het door hen ervaren incident feitelijk bij hun leidinggevende of een centraal meldpunt gemeld hebben.

In de expertsessies van de verschillende gemeenten is nader over melden doorgepraat. Hier komen een aantal noemenswaardige punten uit naar voren. Allereerst blijkt dat het niet voor alle medewerkers duidelijk is wat het nut is van melden. Sommige medewerkers vinden het te veel moeite, te veel tijd kosten om overal melding van te maken. Zo stelt een professional: *“Er zijn zoveel kleinigheidjes; als je dat elke keer zou moeten melden, dan ben je alleen maar met administratie bezig.”*

Ook is het niet voor iedereen helder waar en hoe ze een melding van een incident kunnen doen. Formulieren zijn moeilijk te vinden (en soms niet voor iedereen toegankelijk) en de vertrouwenspersoon, het registratiesysteem en/of de (informele of formele) meldprocedure onvoldoende bekend.

Vier van de vijf deelnemende gemeenten blijken een GIR te hebben, maar dat is niet bij alle medewerkers bekend. Soms is het GIR alleen voor bepaalde afdelingen beschikbaar. Registratie in het GIR vindt dan ook relatief weinig plaats en ook analyses van de registraties komen weinig voor²¹. Veelal is niemand centraal voor het GIR verantwoordelijk en ontbreekt een centraal aanspreekpunt of coördinator, welke ook zorg zou kunnen dragen voor een gemeentebrede en periodieke analyse van de registraties.

Aangifte

Van de respondenten die te maken kreeg met bedreiging en/of intimidatie heeft 12% hiervan aangifte en 12% melding gedaan bij de politie. Geen enkele respondent deed aangifte of melding van een (poging tot) omkoping. Medewerkers doen met name geen melding of aangifte omdat het incident niet ernstig of concreet genoeg of te subtiel was en/of omdat men denkt dat het doen van een melding of aangifte niets oplevert. Zoals eerder gesteld, komt ook enkele keren aan de orde dat de ELA niet geheel naar wens verlopen, waardoor respondenten ervaren dat de politie en OM meldingen of aangiftes niet serieus nemen. In enkele, maar niet alle, deelnemende gemeenten is een vast contactpersoon vanuit de gemeente voor de politie en vice versa – wat gezien wordt als een prettige wijze van samenwerking.

Reactie naar de dader

Zoals eerder besproken, stelt respectievelijk 50% en 83% van de respondenten dat er vanuit de gemeente *geen* actie is ondernomen richting de dader na een incident van bedreiging en/of intimidatie of (een poging tot) omkoping. De nadere beleidsanalyse wijst uit dat er bij enkele afdelingen van de vijf deelnemende gemeenten wel een focus op het verhalen van schade bij de

²¹ Bij een enkele gemeente doen enkele specifieke afdelingen zelf een dergelijke analyse.

dader(s) is. Bij deze afdelingen is het procedure om van incidenten direct aangifte te doen en een schadeclaim toe te voegen. Bij de meeste afdelingen is dit echter niet het geval. Tijdens de expertsessies wordt opgemerkt dat er meer aandacht moet zijn voor een passende (en niet 'te soft') reactie naar de dader.

Nazorg

De enquête laat zien dat 18% van de medewerkers de nazorg onvoldoende vindt en een iets kleiner aandeel heeft geen nazorg gehad. Dat sommige medewerkers geen nazorg hebben gehad, komt deels doordat ze geen melding hebben gedaan van het door hen meegemaakte incident. Tegelijkertijd zijn er ook medewerkers die wel melding hebben gedaan, maar die geen nazorg hebben gehad. In het huidige onderzoek is niet nader gekeken naar de reden hiervan of wat de respondent hiervan vindt. Tijdens de expertsessies komt aan de orde dat het schadelijk kan zijn voor het slachtoffer als een melding niet goed wordt opgepakt: het is van belang dat ze zich serieus genomen en gesteund voelen.

Op basis van bovenstaande bevindingen formuleren we de volgende handelingsrichtingen voor de fase na een incident:

10. Vergroot de interne meldings- en registratiebereidheid²²

Het is van belang dat medewerkers een incident bij een leidinggevende of vertrouwenspersoon²³ én bij het centrale meldpunt – het GIR – melden, zodat nazorg aan de medewerker kan plaatsvinden, een reactie gegeven kan worden aan de dader en het incident geanalyseerd kan worden. De aanbeveling is daarom om de meldingsbereidheid van medewerkers te vergroten – van zowel ambtenaren als bestuurders en volksvertegenwoordigers.

Dit kan allereerst door het meer bekendmaken van de meldprocedure²⁴ en van het GIR. Hierbij is het van belang dat het GIR voor alle medewerkers makkelijk toegankelijk wordt, dus ook voor medewerkers van afdelingen met weinig publiekscontact. Om meldingen op locatie makkelijker te maken is recent de Aggressie Registratie App gelanceerd²⁵.

Vervolgens moet het nut van melden benadrukt worden, bijvoorbeeld dat er schade verhaald kan worden op de dader of dat de medewerker de nazorg kan krijgen die hij/zij nodig heeft. Over een 'succesvolle' afhandeling van een incident kan ter inspiratie gecommuniceerd worden in nieuwsbrieven en op Intranet. Het is eveneens van belang dat ook

²² Zie ook: <https://www.agressievrijwerk.nl/bij-incident/melden> en <https://www.aeno.nl/gemeentelijk-incidenten-registratiesysteem>

²³ Waarbij het mogelijk is één vertrouwenspersoon te benoemen voor ambtenaren en één voor politieke ambtsdragers (bestuur en volksvertegenwoordigers).

²⁴ Welke wellicht kan verschillen tussen ambtenaren en bestuurders en volksvertegenwoordigers.

²⁵ Voor meer informatie: <https://www.aeno.nl/gemeentelijk-incidenten-registratiesysteem/de-agressie-registratie-app>

leidinggevend stimuleren dat men een melding maakt, bij hen (of bij een daarvoor aangewezen vertrouwenspersoon) én in het GIR.

Indien de gemeente of politie een actie naar de dader onderneemt (waarover meer in handelingsrichtingen 13 en 14), dan dient men hetgeen hieruit voortvloeit terug te koppelen aan het slachtoffer. Dit leidt (onder andere) tot een verhoogde meldingsbereidheid bij een eventueel volgend incident.

11. Analyseer de registraties

We raden aan alle registraties in het GIR periodiek en per afdeling of functie te analyseren. Zoals eerder gesteld vinden dergelijke analyses nu vaak alleen bij een enkele afdeling plaats en dus niet uniform en integraal. Ga met deze analyse na of er ontwikkelingen zijn (een toe- of afname), wat de aard en achtergrond van de incidenten is (en of hier een ontwikkeling in is) en analyseer waar de kwetsbaarheid het grootst is per afdeling en rondom welk werkproces. De kennis uit deze analyse kan ingezet worden voor nieuwe maatregelen en verbetertrajecten om de gemeente en haar medewerkers, bestuurders en volksvertegenwoordigers meer weerbaar te maken. Mocht het GIR onvoldoende bruikbare informatie voor bovenstaande analyse opleveren, dan is het aan te raden hiertoe verbeteringen aan het GIR door te voeren.

12. Besteed aandacht aan een gedegen nazorg

Zorg dat er (ook op afdelingen waar men niet dagelijks contact heeft met burgers) aandacht is voor een grondige nazorg na een incident met een burger. Maak zover mogelijk hierbij gebruik van de kennis en ervaringen van afdelingen waar dit binnen de gemeente al (vrij) goed geregeld is. Zorg voor een nazorgaanbod bestaande uit verschillende elementen: psychische, fysieke, materiele en juridische ondersteuning. Voor burgemeesters, wethouders en raadsleden is er landelijk een ondersteuningsteam, die naast preventieve ondersteuning ook nazorg kan verlenen. Zorg dat dit ondersteuningsteam binnen de gemeente bekend is²⁶.

13. Reageer naar de dader en verhaal schade²⁷

Zorg dat er duidelijke afspraken zijn over een reactie naar de dader en dat alle medewerkers (ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers) hiervan op de hoogte geraken: welke actie je na welk type incident kan ondernemen. Bespreek dit periodiek met de afdeling, onderliggende teams of binnen het college of de raad. Maak een kort en bondig naslagwerk met de mogelijke reacties: bijvoorbeeld een handzame en duidelijke schematische weergave in één A4. Bijvoorbeeld door middel van een infographic. Handel ook echt naar de gemaakte afspraken. Dit is belangrijk: zowel als boodschap naar de dader dat het gedrag niet getolereerd wordt,

²⁶ Zie ook: <https://www.lokale-democratie.nl/netwerkweerbaarbestuur/ondersteuningsteam>.

²⁷ Zie ook: <https://www.agressievrijwerk.nl/bij-incident/reactie-naar-de-dader> en <https://www.agressievrijwerk.nl/bij-incident/schade-verhalen>

als richting het slachtoffer, dat hij of zij serieus genomen en beschermd wordt.

Zorg voor aandacht voor de mogelijkheid om schade op de dader te verhalen. Dit maakt onderdeel uit van de reactie naar de dader. Het is zinvol om één persoon binnen de gemeente aan te wijzen die slachtoffers helpt bij dit traject. Ga na of de gemeentelijke verzekeringspolis de schade dekt en maak je hard voor vergoeding. Koppel geregeld terug aan het slachtoffer. Het is vervolgens aan te raden actief over goed verlopen trajecten te communiceren: dit kan anderen stimuleren om ook schade te gaan verhalen. Dit kan het slachtoffer genoegdoening geven en het geeft een signaal aan de dader dat hij/zij zelf verantwoordelijk is voor de schade die men andere toebrengt.

14. Besteed aandacht aan het proces van aangifte of melding bij de politie

Stimuleer het doen van aangifte of het maken van een melding²⁸ bij de politie. Ook dit geeft een signaal af aan (potentiele) daders dat ongewenst gedrag tegen overheidspersoneel niet getolereerd wordt. We raden aan dat de gemeente (hernieuwd) met het OM en de politie in gesprek gaat over de ELA. Bespreek ook of het zinvol is centraal één persoon aan te stellen die alle aangiftes vanuit de gemeente begeleidt – idealiter iemand met juridische kennis. Het is in dit kader tot slot van belang eventuele bewijslast van camerabeelden veilig te stellen, zodat deze niet na een bepaalde termijn gewist worden.

²⁸ Meerdere meldingen kunnen gestapeld leiden tot één aangifte.

7 Concluderende samenvatting

Bedreiging, intimidatie en omkoping worden gezien als symptomen van ondermijning. Ze hebben een ontwrichtende werking op de rechtsorde. In dit onderzoek is in ieder geval voor vijf gemeenten aangetoond dat dergelijke zaken voorkomen: in het afgelopen jaar heeft één op de vijf medewerkers te maken gehad met bedreiging of intimidatie en 2% van de medewerkers had te maken met (een poging tot) omkoping. Niet altijd even ernstig, maar vaak genoeg toch zodanig dat mensen er last van hebben en houden. Daarbij zijn er vanzelfsprekend verschillen tussen aard en omvang per gemeente. Dit kan, onder andere, te maken hebben met de lokale situatie, maar kan ook samenhangen met het gevoerde beleid.

Overkoepelend kan worden gesteld dat gemeenten er goed aan doen rond dit onderwerp de situatie goed in kaart te brengen: wat is de mate en aard van de problematiek en wat zijn de gevolgen hiervan?

Aard en achtergrond incidenten

Het onderzoek laat een aantal noemenswaardige zaken zien aangaande de aard en achtergrond van de incidenten. Allereerst zien we dat het bij incidenten van bedreiging of intimidatie voornamelijk gaat om verbale intimidatie en om dreigen met het opzoeken van autoriteiten (zoals een leidinggevende, de media of de burgemeester). Maar dat ook meer ernstige vormen voorkomen, zoals hinderlijk achtervolgen of (het dreigen met) vernieling of fysiek geweld. Bij (een poging tot) omkoping gaat het om het aanbieden van geld of een cadeau om iets te krijgen (bijvoorbeeld een vergunning of een opdracht) of het voorkomen van een ongewenste situatie (veelal een bon). Soms bieden burgers een cadeau aan, zonder op dat moment daar iets tegenover te stellen.

Uit het onderzoek blijkt dat slechts een klein deel van de bedreigde respondenten denkt dat de bedreiging of intimidatie te maken had met criminele activiteiten en dat geldt ook voor de gevallen met (een poging tot) omkoping. Bij bedreiging en intimidatie denken respondenten relatief vaak dat de dader met psychische problematiek kampt, lid is van een probleemgezin of een verslaving heeft. Bij (een poging tot) omkoping denken respondenten juist vaak dat de dader een eigenaar van een bedrijf is. De twee typen incidenten hebben dus een duidelijk ander daderprofiel.

Gevolgen incidenten

Het onderzoek geeft weer dat ongeveer zes op de tien bedreigde of geïntimideerde respondenten hiervan gevolgen ervaart: stress, gevoelens van onveiligheid, minder werkplezier. Gevolgen voor het werk komen aanzienlijk minder vaak voor, maar zijn er wel: sommige respondenten vermijden contact met de dader(s), vermijden bepaalde gebieden of locaties en enkelen hebben het werk na het voorval anders ingericht. Van de bedreigde of geïntimideerde respondenten geeft een klein deel aan dat het incident ertoe heeft geleid dat de besluitvorming anders is verlopen. Al deze respondenten geven aan wel binnen de grenzen van de wet te zijn gebleven.

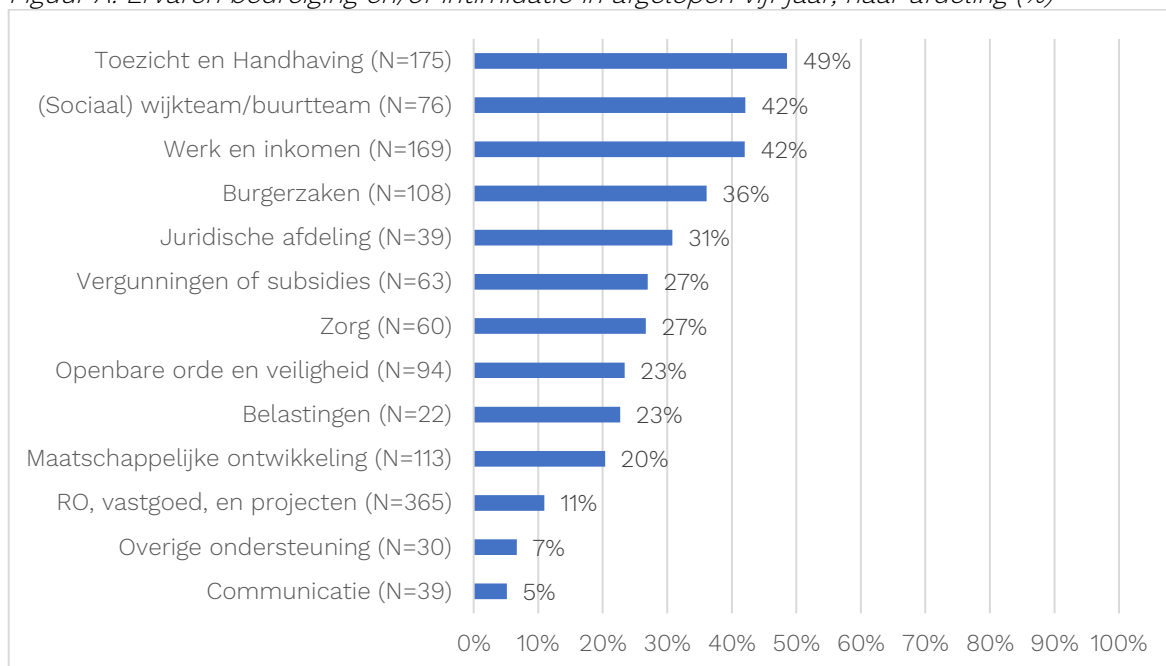
Bij (een poging tot) omkoping blijken de persoonlijke en werkgevolgen veel minder groot dan bij intimidatie en bedreiging.

Kwetsbare functies en processen

Naast het in kaart brengen van de aard, omvang en gevolgen van de problematiek is het van belang naar kwetsbaarheden binnen gemeenten te kijken. Inzicht hierin biedt aanknopingspunten voor een focus in de versterking van de weerbaarheid van een gemeente op dit thema.

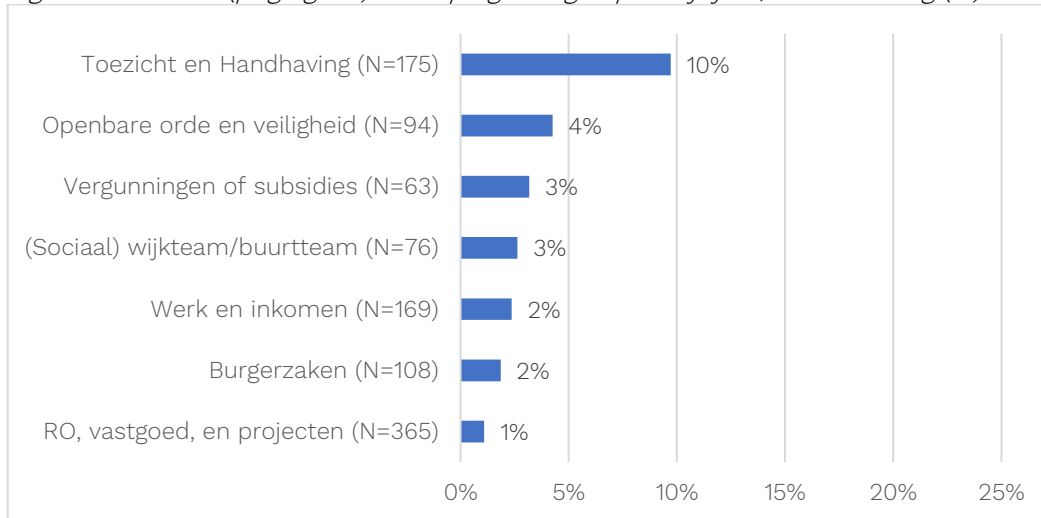
Het onderzoek laat zien dat met name medewerkers van afdelingen die veelvuldig contact met burgers hebben – zoals een sociaal wijkteam, werk en inkomen en burgerzaken – veel ervaring hebben met bedreiging of intimidatie door burgers. Tegelijkertijd maakt het onderzoek inzichtelijk dat (een behoorlijke mate van) bedreiging of intimidatie bij veel verschillende afdelingen binnen de gemeenten voorkomt (zie figuur A).

Figuur A: Ervaren bedreiging en/of intimidatie in afgelopen vijf jaar, naar afdeling (%)



Met name medewerkers van de afdeling toezicht en handhaving hebben in de afgelopen vijf jaar (een poging tot) omkoping ervaren (zie figuur B).

Figuur B: Ervaren (poging tot) omkoping in afgelopen vijf jaar, naar afdeling (%)



Staf, overige ondersteuning, financiën, communicatie, belastingen, juridische afdeling, jongerenwerk, maatschappelijke ontwikkeling, zorg = 0%

Het handhaven van regels, voorschriften, de openbare orde en veiligheid en processen met financiële belangen zijn voor beide type incidenten – intimidatie/bedreiging en omkoping – kwetsbaar. Bij intimidatie en bedreiging zijn hiernaast met name processen in het sociale domein kwetsbaar en wanneer men direct in contact komt met de burger (en haar persoonlijke belangen). Bij (een poging tot) omkoping gaat het om verlenen van vergunningen en processen rondom inkoop, aanbestedingen en subsidies.

Beleidsanalyse en handelingsperspectief

Bedreiging, intimidatie en (een poging tot) omkoping staan niet op zichzelf. Zij doen zich voor tegen een achtergrond van een enigszins onzekere democratie en problematisch gedrag dat zich (al dan niet georganiseerd) richt tegen de rechtsorde. De weerbaarheid van een gemeente zegt veel over haar geloofwaardigheid – beschermend ten opzichte van de eigen medewerkers en welwillend ten opzichte van de bewoners, waarvan het merendeel niets zal willen weten van dergelijke ongewenste gedragingen van hun medeburgers.

Het beleid ter versterking van de weerbaarheid tegen bedreiging, intimidatie en (een poging tot) omkoping blijkt echter geregeld versnipperd te zijn over verschillende afdelingen. Dit komt onder meer door de variatie in onderliggende problemen: integriteit, agressie of ondermijning. Ook blijkt vaak sprake van slapende beleidsdocumenten. Het beleid leeft niet echt en aan aanzienlijk deel van de medewerkers is dan ook niet op de hoogte van formele normen aangaande gedrag van burgers, welke preventieve maatregelen er genomen worden en waar ze eventuele negatieve ervaringen kunnen of moeten melden. Een deel van de medewerkers van gemeenten weet helemaal niet wat ze moeten doen als zij te maken krijgen met bedreiging, intimidatie (11%) of (een poging tot) omkoping (17%).

Om gemeenten weerbaarder te maken tegen ongewenste 'druk' op haar functionarissen, is werk aan de winkel. Een weerbare overheid kan daar iets tegenoverstellen vanuit een perspectief van veerkracht:

- Voorafgaand aan incidenten: bewustzijn en prioriteit, het stellen van een norm, handelingsafspraken die periodiek en interactief onder de aandacht worden gebracht;
- Ter herstel van incidenten: (reactie op) een melding, opvang aan slachtoffers, achterhalen en reacties op daders en terugkoppeling hiervan aan slachtoffers;
- Ter verbetering van het systeem: monitoring, analyse van meldingen en registraties, voorstellen voor verbetering.

Het is van belang dat rond de dreiging die klaarblijkelijk uitgaat richting functionarissen een lerende organisatie ontstaat die steeds beter zicht krijgt op kwetsbaarheden en de remedies daartegen. In dat verband ligt het voor de hand per gemeente een centraal punt in te richten waar meldingen kunnen worden gedaan, geregistreerd en geanalyseerd en dat qua beleid en maatregelen op dit thema sturing en coördinatie geeft.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Met gebruik van *convenience sampling*²⁹ is de selectie van vijf gemeenten voor het onderzoek tot stand gekomen. Het gaat om vijf relatief middelgrote gemeenten die geografisch gezien redelijk over Nederland verdeeld zijn. In deze overkoepelende rapportage zijn deze vijf gemeenten geanonimiseerd.

Het onderzoek bestond uit twee delen:

1. Een online vragenlijst onder medewerkers;
2. Een expertsessie ter bespreking van de bevindingen.

Online enquête onder medewerkers

Voor de online enquête maakten we gebruik van de vragenlijst die wij eerder ontwikkelden in het (eveneens door BZK gesubsidieerde) onderzoek in een middelgrote gemeente³⁰. Voor die vragenlijst maakten wij bij enkele vraagstellingen gebruik van vragen uit twee eerdere onderzoeken naar bedreiging en intimidatie³¹. Met de ervaringen uit de eerste afname zijn nog enkele verbeteringen voor het gebruik in dit onderzoek onder vijf gemeenten doorgevoerd.

Het onderzoek richt zich zowel op politieke ambtsdragers, als op lokale ambtenaren en lokale professionals die door de gemeente ingehuurd worden – zoals wijkteams en jongerenwerk. Met elke gemeente is besproken welke afdelingen die binnen deze scope vallen zij idealiter onderzocht willen hebben met de online enquête. Deze lokale voorkeur is door de onderzoekers naast die van de andere gemeenten gelegd: voor een goede vergelijking was het noodzakelijk dat een aanzienlijk deel van de afdelingen vergelijkbaar was. Na de definitieve selectie van afdelingen konden de gemeenten zelf vervolgens aan de slag met het verzamelen van e-mailadressen voor de online vragenlijst. De vragenlijst is door de gemeenten eind 2018 aan de potentiële respondenten verstuurd.

Aan de onderzoekers hebben de gemeenten vervolgens doorgegeven aan hoeveel mensen de enquête in totaal én per afdeling is uitgestuurd. Met behulp van deze gegevens konden de onderzoekers, gedurende de tijd dat de enquête uitstond, per afdeling bijhouden hoe de respons verliep. Na een week is de stand van zaken opgemaakt qua respons en heeft elke gemeente een herinnering verstuurd naar de medewerkers. Na twee weken is de respons opnieuw bekeken en is er in vier van de vijf gemeenten besloten nog één herinnering te sturen en het veldwerk één laatste week te verlengen.

²⁹ Een convenience sampling is een onderzoeksmethode waarbij gebruik gemaakt wordt van een groep mensen die gemakkelijk te contacteren of te bereiken zijn.

³⁰ Dit rapport is niet openbaar beschikbaar.

³¹ Pro Facto (2017). Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur. Pro Facto i.o.v. WODC. En Torre, E. J. van der, Gieling, M. & Bruinsma, M. Y. (2013). Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers: een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak. Politieacademie/WODC.

In totaal namen 2.080 van de 5.765 benaderde personen aan het onderzoek deel. Dit levert een respons op van 36% (zie tabel 1). De respons verschilt sterk tussen gemeenten: van 28% tot 66%.

Tabel 1 Respons

	Aantal benaderd	Aantal respondenten	Respons in %
<i>Gemeente A</i>	3.792	1.059	28%
<i>Gemeente B</i>	1.116	531	48%
<i>Gemeente C</i>	441	270	66%
<i>Gemeente D</i>	114	56	49%
<i>Gemeente E</i>	302	154	51%
<i>Totaal</i>	5.765	2.080	36%

We hebben één lijst met afdelingen gemaakt die uniform voor de vijf gemeenten zijn en respondenten gevraagd aan te geven welke optie het beste past bij de afdeling waar zij werken.³² Hierdoor kunnen de vijf gemeenten die aan het onderzoek deelnemen beter met elkaar vergeleken kunnen worden (de deelnemende afdelingen en afdelingsnamen verschillen namelijk per gemeente). Op basis van de antwoorden op deze vraag zijn respondenten ingedeeld in één van twintig vergelijkbare afdelingen voor de vergelijkende analyses. Tabel 2 laat zien hoeveel respondenten er per afdeling zijn.

³² We stelden hen de volgende vraag: 'Dit onderzoek doen we bij 5 gemeenten, die elk andere afdelingen hebben. We hebben één lijst met afdelingen gemaakt die wel uniform zijn, zodat gemeenten met elkaar vergeleken kunnen worden. Welke optie past het beste bij de afdeling waar u werkt?'

Tabel 2 Respondenten per afdeling

	Aantal	%
<i>College B en W of Management team</i>	36	1,7
<i>Gemeenteraad of Griffie</i>	92	4,4
<i>Burgerzaken</i>	108	5,2
<i>Werk en Inkomen (waaronder schuldhulp)</i>	169	8,1
<i>Zorg</i>	60	2,9
<i>Toezicht en Handhaving</i>	175	8,4
<i>Vergunningen of Subsidies</i>	63	3,0
<i>Openbare Orde en Veiligheid</i>	94	4,5
<i>Ruimtelijke Ordening, Stedelijk Beheer, Vastgoed, Leefomgeving en Projecten</i>	365	17,5
<i>Maatschappelijke Ontwikkeling (jeugd, sport, onderwijs, samenleven)</i>	113	5,4
<i>(Sociaal) wijkteam/ buurtteam</i>	76	3,7
<i>Jongerenwerk</i>	12	,6
<i>Juridische afdeling</i>	39	1,9
<i>Belastingen</i>	22	1,1
<i>Kunst, Cultuur en Erfgoed</i>	4	0,2
<i>Staf</i>	13	0,6
<i>Communicatie</i>	39	1,9
<i>Financiën</i>	15	0,7
<i>overige ondersteuning (onderzoek, ICT, 'ondersteuning')</i>	30	1,4
<i>overige of geen antwoord</i>	555	26,7
<i>Totaal</i>	2.080	100

Expertsessie

De bevindingen zijn aan elke gemeente afzonderlijk teruggelegd in een zogenaamde expertsessie. Deze sessie had twee doelen:

1. Het bespreken van de uitkomsten, deze duiden en reflecteren op de bevindingen uit de online enquête.
2. Het gezamenlijk doordenken over handelingsrichtingen voor de toekomst.

Bij de drie relatief kleinere gemeenten had deze sessie ook een derde doel:

3. Het inventariseren van beleid en maatregelen op dit gebied: gemeentebreed en per afdeling.

Bij de twee relatief grotere gemeenten is er al voorafgaand aan de sessie een inventarisatie (en eerste beleidsanalyse) uitgevoerd.

Voor deze sessie is van elke, aan het onderzoek deelnemende, afdeling van de desbetreffende gemeente een vertegenwoordiger uitgenodigd: iemand die goed zicht heeft op het beleid, maatregelen die er op dit gebied bij de eigen afdeling

is én die goed mee kan denken over handelingsrichtingen voor de toekomst³³. Hiernaast waren er bij de meeste gemeenten nog enkele extra personen aanwezig, zoals een gemeentesecretaris of een HRM-medewerker.

Het programma – dat twee uur in beslag nam – zag er globaal als volgt uit:

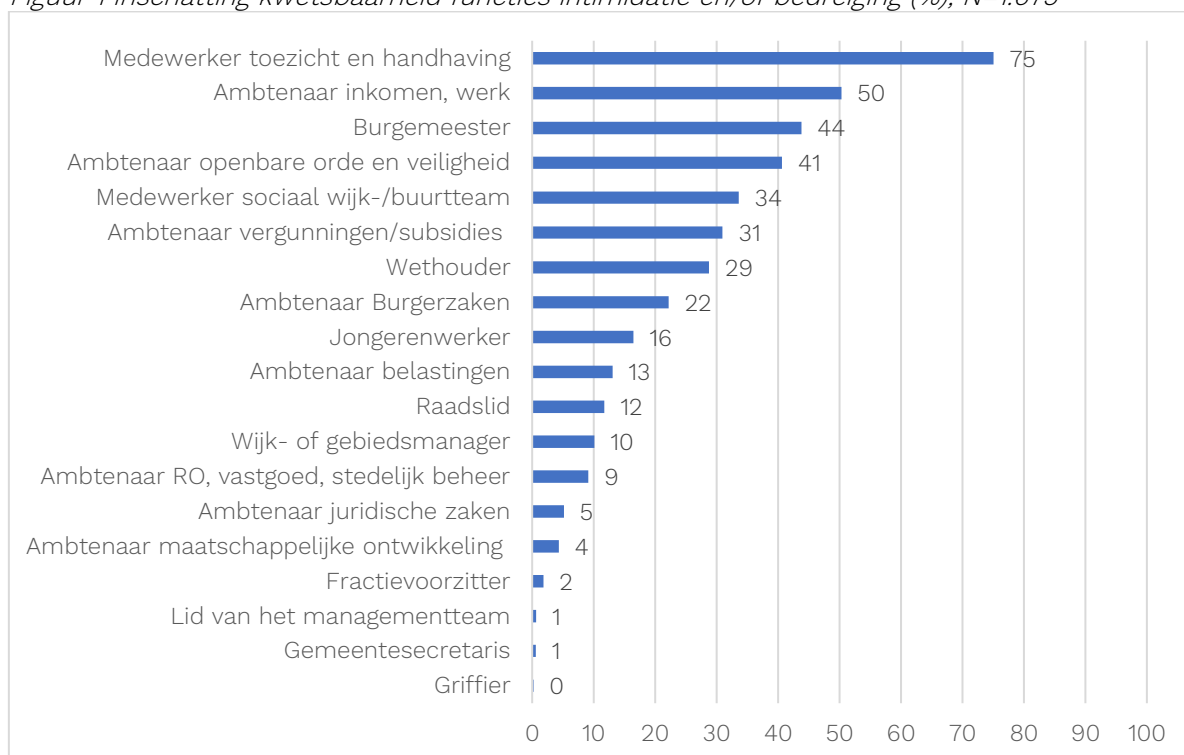
1. Korte toelichting op aanleiding en opzet onderzoek en kennismaking aanwezig.
2. Presentatie enquêteresultaten, aard en omvang en reflectie hierop van aanwezig.
3. Presentatie enquêteresultaten huidige handelingsbekwaamheid en reflectie hierop van aanwezig.
4. Relatie leggen tussen enquêteresultaten en bestaand beleid/maatregelen.
5. Bespreken mogelijke (nieuwe) handelingsrichtingen om gemeente in de toekomst weerbaarder te maken.

De bevindingen uit deze sessie zijn verwerkt in de gemeentelijke rapportages.

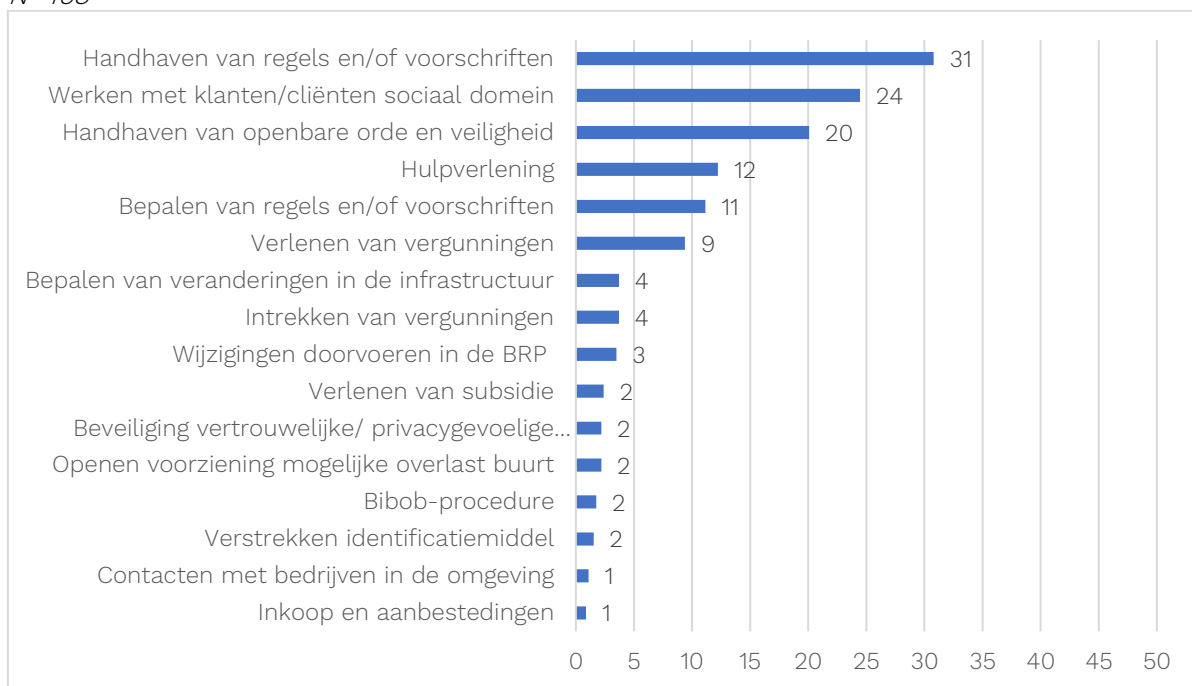
³³ Bij twee gemeenten is er vanwege de omvang gekozen voor een selectie van afdelingen. Deelname werd van meer belang geacht van afdelingen met meer publiekscontact en/of meer ervaren incidenten.

Bijlage 2 Figuren

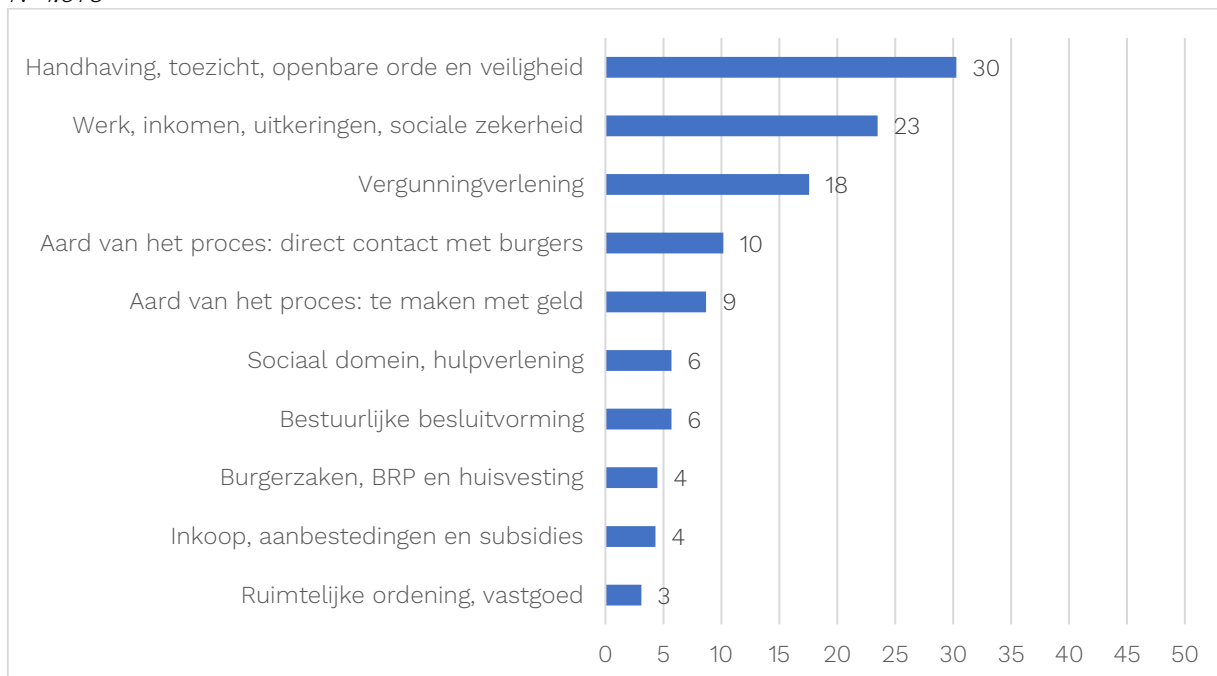
Figuur 1 Inschatting kwetsbaarheid functies intimidatie en/of bedreiging (%), N=1.675



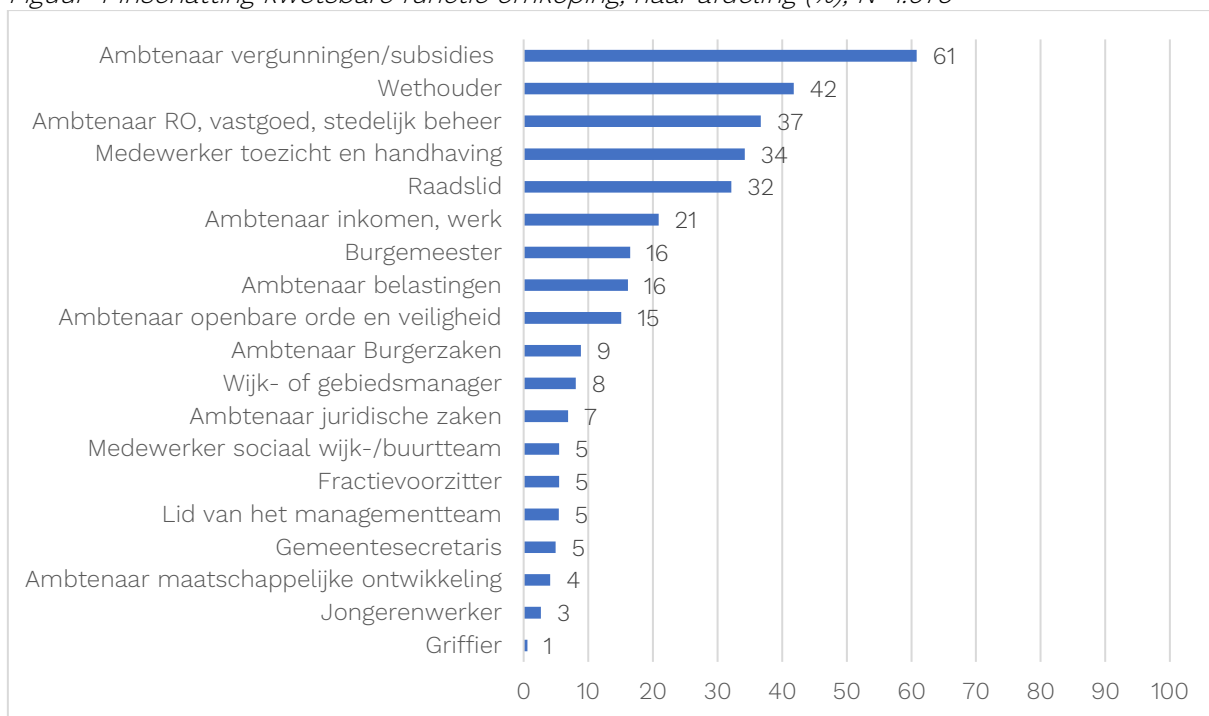
Figuur 2 Ervaren intimidatie en/of bedreiging in afgelopen vijf jaar, naar proces (%), N=458



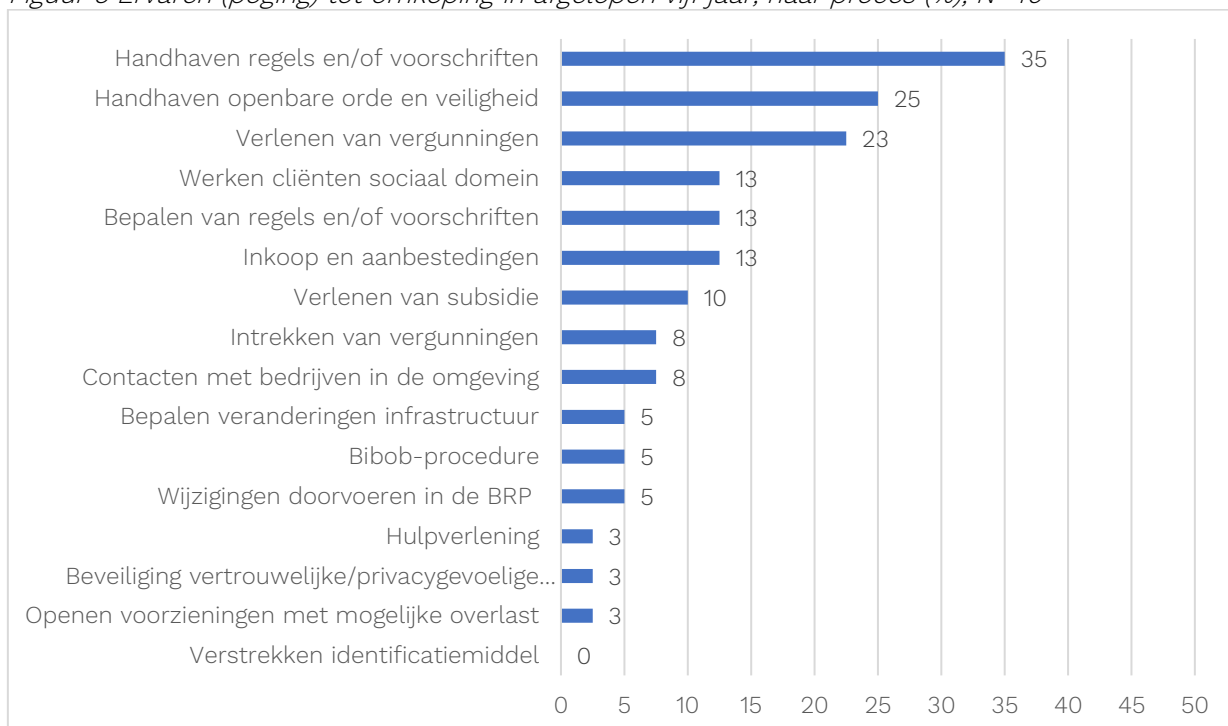
Figuur 3 Inschatting kwetsbaarheid processen intimidatie en/of bedreiging (%), N=1.675



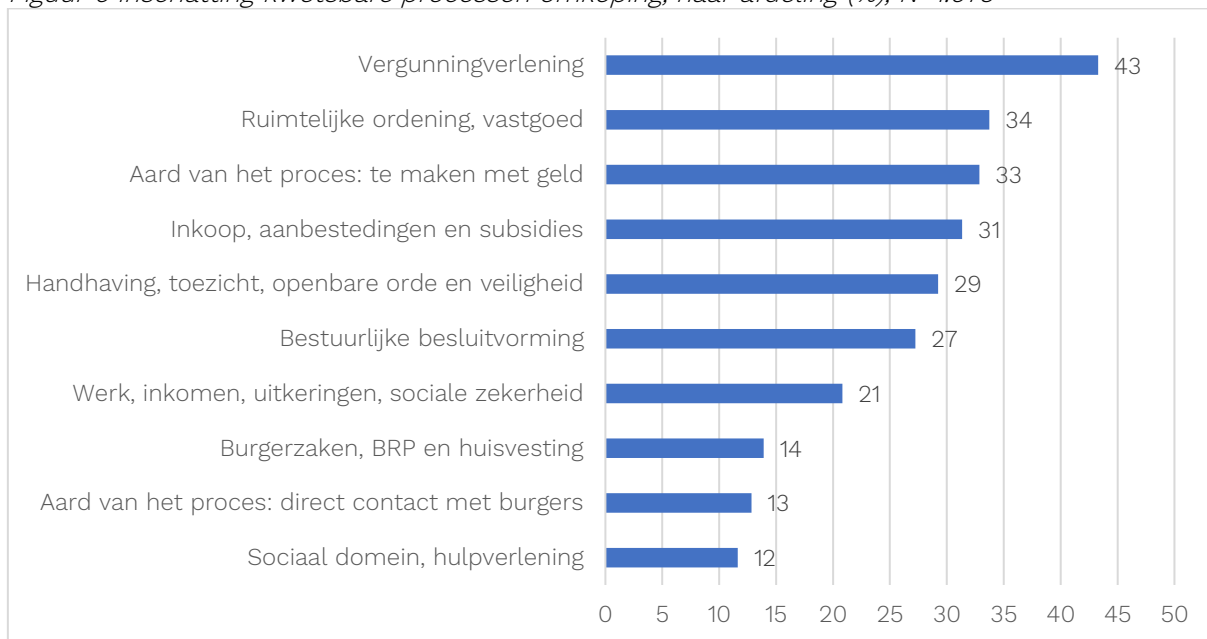
Figuur 4 Inschatting kwetsbare functie omkoping, naar afdeling (%), N=1.675



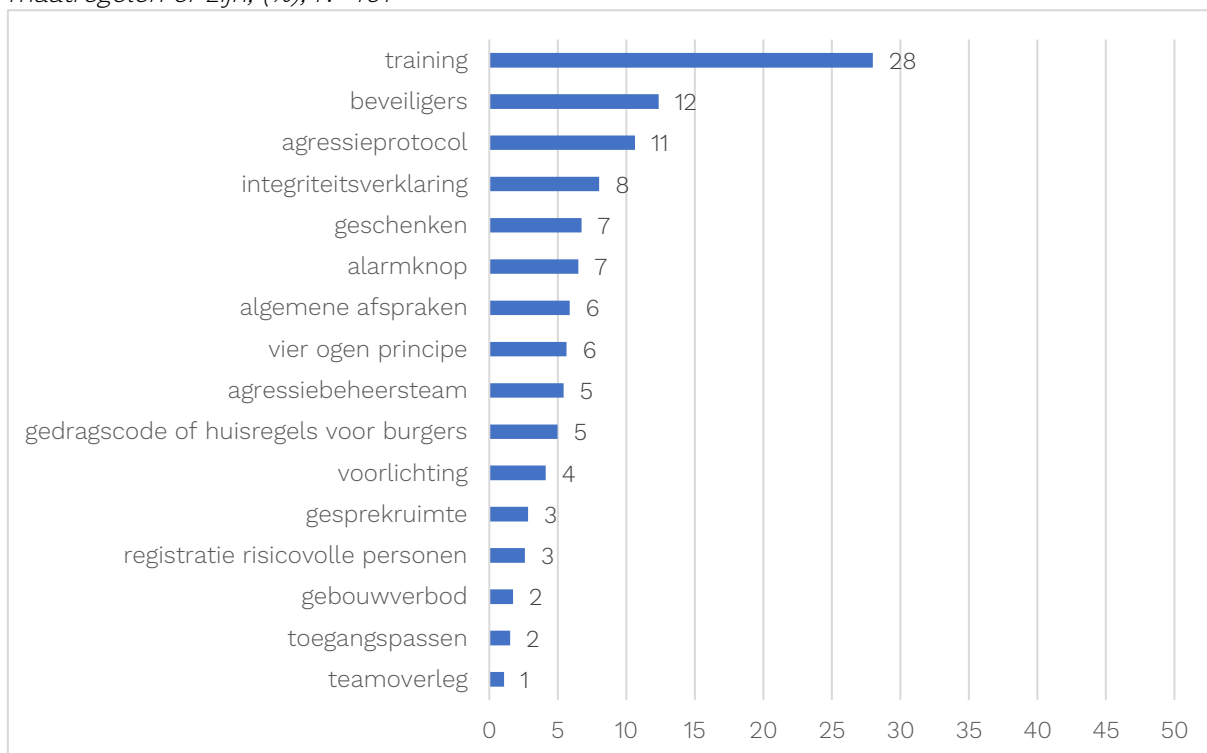
Figuur 5 Ervaren (poging) tot omkoping in afgelopen vijf jaar, naar proces (%), N=40



Figuur 6 Inschatting kwetsbare processen omkoping, naar afdeling (%), N=1.675



Figuur 7 Preventieve maatregelen volgens respondenten die weten welke maatregelen er zijn, (%), N=461



Colofon

Subsidieverstrekker	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Auteurs	Jolijn Broekhuizen, Maaïke van Kapel, Menno Ezinga, Hans Boutellier
Met medewerking van	Suzan de Winter-Koçak en Anne Wester
Redactie	Malka Media
Uitgave	Bureau Broekhuizen – onderzoek en advies Rogaarplein 9 3815MD Amerfoort info@bureaubroekhuizen.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: www.bureaubroekhuizen.nl

© Bureau Broekhuizen, Amersfoort 2019

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Bureau Broekhuizen. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.