

Bedreigingen en intimidaties tegen publieke ambtsdragers

Colofon

ons kenmerk	19-170
datum	10 december 2020
auteur	prof. dr. E. Kolthoff, dr. D. Marijnissen, dr. I. Smulders, drs. M. de Winter, M. Molenschot, dr. J. van Ostaaijen
© 2020	Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
Samenvatting	4
Leeswijzer	8
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding en doelstelling	11
1.2 Methodiek en proces	13
1.3 Conclusies en aanbevelingen	15
2 Bevindingen	18
2.1 Bevindingen enquête	18
2.2 Bevindingen interviews	27
3 Conclusies en aanbevelingen	31
3.1 Conclusies	31
3.2 Beantwoording hoofdvraag	33
3.3 Aanbevelingen	35
4 Literatuurlijst	37

Woord vooraf

Op 20 augustus 2020 vindt in Den Haag een betoging plaats tegen de coronamaatregelen. CDA-Kamerlid Pieter Omtzigt wordt door een betoger uitgescholden en bedreigd. Tweede Kamervoorzitter Arib doet aangifte van de bedreiging. Zij ziet een aanval op een Kamerlid als een aanval op de democratie en de rechtsstaat (NOS.nl, 2020). Op 18 november 2020 doet de rechtbank uitspraak. De betoger wordt vrijgesproken van bedreiging omdat Omtzigt de bedreiging op de dag zelf niet heeft gehoord. Wel wordt de betoger veroordeeld voor poging tot bedreiging. Daarvoor krijgt hij vier maanden voorwaardelijk. Het Openbaar Ministerie (OM) gaat in beroep tegen de uitspraak. Zij acht de bedreiging 'voltooid en bewezen'. Op Twitter zegt het OM: "Vier maanden voorwaardelijk doet geen recht aan de ernst van deze kwestie." In 2019 heeft Minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid) al aangegeven dat hij de maximumstraf voor het bedreigen van burgemeesters en andere bestuurders wil verhogen van twee naar vier jaar. Pieter Omtzigt is niet de enige politicus die wordt geconfronteerd met agressie en geweld. Dit jaar kwamen al bijna 500 meldingen binnen bij het speciale Team Bedreigde Politici (TBP), terwijl dat er in heel vorig jaar 393 waren. De hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket Den Haag ziet dat niet alleen het aantal bedreigingen toeneemt maar dat ook de ernst van de bedreigingen toeneemt terwijl de leeftijd van de bedreiger afneemt. Om inzicht te krijgen in de mate waarin politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur te maken krijgen met agressie en geweld door burgers en de wijze waarop hier beleidsmatig mee wordt omgegaan, maakt het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties gebruik van een monitor die tweejaarlijks wordt uitgevoerd. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft gevraagd om een evaluatieonderzoek van de opvolging van de Monitoren Agressie en Geweld Openbaar Bestuur en de maatregelen die op basis daarvan door (met name) gemeenten genomen zijn. De uitkomsten van dit evaluatieonderzoek zijn vastgelegd in het rapport dat voor u ligt.

Wij hopen van harte dat de zorgwekkende trend, waarbij meer en meer politici almaar ernstiger worden bedreigd door steeds jongere daders, een halt wordt toegeroepen en dat de conclusies en aanbevelingen in dit rapport een bescheiden bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van agressie en geweld tegen eenieder die werkzaam is in het publieke domein.

Wij bedanken alle burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen en ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid die ondanks de coronacrisis ruim de tijd hebben genomen om onze enquête in te vullen en medewerking te verlenen aan de interviews.

Den Bosch, december 2020

Samenvatting

In 2007 is het programma Veilig Publieke Taak (VPT) door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnitieerd. Het programma richt zich op het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Een van de instrumenten die sinds 2010 in het kader van dit programma wordt ingezet is de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur. De monitor dient inzicht te geven in de ontwikkelingen van agressie en geweld tegen politici en bestuurders. In de monitor worden onder andere de volgende acht maatregelen van het programma VPT centraal gesteld:

1. Een duidelijke organisatorische norm op basis waarvan overheidswerknemers en ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden
2. Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever
3. Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd
4. Training en/of scholing
5. De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader
6. Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader
7. De werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld
8. Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de bekendheid met de monitor en de wijze waarop de voorgestelde maatregelen decentraal zijn vormgegeven en tot welke reacties dit heeft geleid. Dit is in kaart gebracht met behulp van interviews die zijn afgenomen onder burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen en een aantal ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid. Daarnaast zijn enquêtes uitgezet onder gemeenten.

Enquête

Van alle respondenten in het onderzoek geniet de monitor onder burgemeesters de meeste bekendheid, maar ook onder griffiers en gemeentesecretarissen is ongeveer de helft bekend met de monitor. De maatregelen zijn nog minder bekend. In de groep burgemeesters is iets meer dan de helft van de respondenten bekend met de uitkomsten maar onder griffiers en gemeentesecretarissen is dat aanzienlijk minder: respectievelijk 80% en 72.2% zegt niet bekend te zijn met de uitkomsten van de monitor. Binnen alle groepen respondenten wordt aangegeven dat men vooral bekend is met het thema 'opstellen en handhaven van huisregels met betrekking tot omgang met agressie en geweld binnen de organisatie'. De thema's waar men minder bekend mee is zijn 'monitoren veiligheidsbeleving onder bestuurders en medewerkers binnen de organisatie' en 'de gevolgen van agressie en geweld op het werk'.

Middels de enquête zijn de respondenten ook bevraagd op bekendheid met bovengenoemde maatregelen uit het programma VPT. De maatregel 'agressie en geweld altijd melden bij de werkgever' wordt door het gehele decentrale bestuur het meest herkend maar nog steeds bij minder dan de helft van de griffiers en burgemeesters en iets meer dan de helft van de gemeentesecretarissen en ruim een derde van de burgemeesters. Minder bekende maatregelen zijn: 'de werkgever geeft altijd een reactie naar de dader', 'schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader' en 'de werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld'. Daarnaast is er ook een groep respondenten die aangeeft bekend te zijn met alle maatregelen. Evenzeer zijn er respondenten die zeggen geen van de maatregelen te herkennen.

De groep respondenten die aangeeft niet te weten wat de aanleiding van het implementeren van beleid op het gebied van agressie en geweld was of dat deze aanleiding niet wordt gevormd door de monitor, is relatief groot.

Twee derde van de burgemeesters geeft aan dat het implementeren van de maatregelen heeft geleid tot resultaten. Voor gemeentesecretarissen ligt dit percentage op 51.4%. Resultaten die worden genoemd zijn onder andere fysieke maatregelen, duidelijkheid wat te doen in een situatie met agressie/geweld en meer openheid. Het toenemen van de bewustwording scoort als resultaat hoog onder de gemeentesecretarissen. Bij de griffiers is de groep die niet weet tot welke resultaten de implementatie heeft geleid het grootst.

Een zeer klein percentage van de respondenten geeft aan dat de implementatie niet heeft geleid tot resultaten. Redenen die worden genoemd voor het uitblijven van resultaten luiden als volgt: een causaal verband tussen implementatie van maatregelen en resultaten is lastig te leggen, het onderwerp vraagt ook om een verandering in de samenleving, de maatregelen zijn vrij recent geïmplementeerd, de maatregelen zijn preventief ingezet door de lage aanwezigheid van incidenten en het beleid is onvoldoende bekend in (delen van) de organisatie.

Bij ambtenaren zijn er specifieke onderwerpen waarbij agressie en geweld vaker voorkomt. Het gaat hierbij om dossiers/portefeuilles omtrent ruimtelijke ordening, vergunningverlening, het sociaal domein en toezicht en handhaving. Sociale media vormen volgens de respondenten steeds vaker communicatiekanalen waarbinnen agressie, geweld en dreiging worden geuit.

De meerderheid van de respondenten zegt bekend te zijn met het programma Bestuur en Veiligheid. Binnen dit programma wordt de aanpak van agressie en geweld verbonden aan de beleidsinzet op het gebied van integriteit en ondermijning, waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan thema's als vakmanschap, professionalisering en integriteit. Bij de thema's vakmanschap en professionalisering is er volgens de respondenten niet altijd sprake van beleid maar wordt de nadruk gelegd op scholing, training en intern bespreken. Met betrekking tot het thema integriteit worden verschillende (beleids)instrumenten genoemd. Het gaat hierbij om integriteitscodes, -verordeningen, -handreikingen, regels, gedragscode, protocol, handelingskader of de werkwijze.

Interviews

Uit de interviews is naar voren gekomen dat burgemeesters en gemeentesecretarissen over het algemeen bekend zijn met de monitor Agressie en Geweld. Echter, de maatregelen die voortvloeien uit de monitor zijn onder alle functionarissen minder bekend. De maatregelen uit de VPT die door de geïnterviewden worden benoemd, dan wel herkend, zijn de registratie van incidenten, de meldings- en aangiftebereidheid, de normstelling, training en scholing, een reactie aan de dader en de nazorg. Burgemeesters benoemen met name de maatregel 'normstelling'. Een deel van de respondenten spreekt over een 'grijs gebied' als het gaat om de grens tussen toelaatbaar en ontoelaatbaar gedrag.

Het thema agressie en geweld vormt vooral een onderwerp van gesprek als daar een concrete aanleiding toe is. Of het onderwerp binnen de gemeente voldoende aandacht krijgt, wordt door de respondenten verschillend beoordeeld. Het thema maakt onderdeel uit van het introductieprogramma en er worden diverse trainingen aangeboden op het gebied van integriteit en weerbaarheid. Desalniettemin vormt het thema geen structureel onderwerp het in beleid. Anderzijds zijn met name de AOV-ers van mening dat het thema voldoende aandacht krijgt en onderdeel vormt van het beleidsproces.

Niet alle gemeenten beschikken over een protocol omtrent agressie en geweld. Een groot deel van de respondenten benoemt het maatwerk wat hierop van toepassing is. Indien de gemeente beschikt over een vastgesteld protocol dan betreffen dit met name de handelingsprotocollen die zich focussen op het melden van incidenten.

De veiligheidsbeleving onder functionarissen lijkt over het algemeen niet structureel te worden gemonitord. In de enquête kwam al eerder naar voren dat het monitoren van de veiligheidsbeleving een minder bekend thema is. De veiligheidsbeleving is, net als het thema agressie en geweld in het algemeen, met name onderwerp van gesprek als daar aanleiding toe is. Een deel van de gemeenten gebruikt het medewerkerstevredenheidsonderzoek als middel om de veiligheidsbeleving te monitoren.

AOV-ers hebben in vergelijking tot andere functionarissen het meeste zicht op de registratie van incidenten. De andere drie functionarissen geven aan niet op de hoogte te zijn van het registratiebeleid of het idee te hebben dat registratie niet structureel gebeurt. Meldingsbereidheid vormt onder een deel van de functionarissen een aandachtspunt, ondanks dat verschillende gemeenten tevreden zijn over de bereidheid om te melden. Het doen van

aangifte van een incident is afhankelijk van de omstandigheden, het gaat om maatwerk. Griffiers benoemen de lage aangiftebereidheid onder raadsleden. Deze terughoudendheid wordt gekoppeld aan de angst voor imagoschade, het idee dat de aangifte geen zin heeft of de opvatting dat ze het incident achter zich moeten laten. Het belang van nazorg wordt door de respondenten onderschreven. Net als bij het doen van aangifte is de nazorg afhankelijk van de omstandigheden van de desbetreffende situatie.

Aansluitend op de resultaten van de enquêtes komen gevallen van agressie en geweld op de onderwerpen vergunningverlening en het sociaal domein vaak of in sterkere mate voor. Met name burgemeesters geven aan persoonlijk te maken te hebben gehad met incidenten van agressie en geweld, waarbij het met name gaat om verbale uitingen en bedreigingen op schrift. Opvallend is dat ondanks het hanteren van een zogenaamd 'zero tolerance' of 'lik op stuk' beleid, bij eigen ervaringen wordt aangegeven dat het erbij hoort of dat incidenten niet persoonlijk zijn bedoeld. De samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie (OM) op dit onderwerp wordt over het algemeen als positief ervaren.

Het thema 'integriteit' als onderdeel van het programma Bestuur en Veiligheid komt in verschillende interviews aan bod. In het college en de raad vormt het een onderwerp van gesprek waarbij bewustwording ten aanzien van het thema als doel wordt genoemd. De behoefte voor aandacht omtrent de rollen en taken van diverse organen binnen de gemeente wordt zowel onder het thema vakmanschap als professionalisering benoemd. Onder het thema vakmanschap ligt tevens een pleidooi voor maatwerk vanuit de burgemeesters. Ze hebben behoefte aan het verkrijgen van inzicht in de achtergrond/problemen van diegenen die zich bedienen van agressie en/of geweld.

Aanbevelingen

Geconcludeerd kan worden dat de monitor Agressie en Geweld vooral een rol speelt in de bewustwording onder functionarissen en de agendasetting van het onderwerp. Toch is deze bewustwording nog niet bij alle gemeenten aanwezig. Het thema 'agressie en geweld' en het beleid dat daaruit voortvloeit in de vorm van protocollen/huisregels, lijkt in mindere mate aanwezig te zijn in organisaties waar incidenten zich niet of nauwelijks hebben voorgedaan. Op basis van de bevindingen zijn de volgende aanbevelingen opgesteld:

Agendasetting

De resultaten van de monitor lijken steeds meer een plek te krijgen in diverse media, zowel traditionele- als sociale media. Aandacht binnen verschillende mediakanalen kan de bewustwording omtrent dit thema vergroten. Het verschijnen van de resultaten van de monitor kan een bijdrage leveren in het gesprek met publieke ambtsdragers en burgers over omgangsnormen en acceptabel en onacceptabel gedrag in relatie tot agressie en geweld.

Integriteit

De grens tussen acceptabel en onacceptabel gedrag lijkt voor de gemeentesecretarissen, griffiers, raadsleden en burgemeesters niet helder. Ondanks het vaak gehanteerde 'zerotolerance' beleid, lijken functionarissen de grens van acceptatie voor zichzelf op te rekken. Dit leidt tot de vraag of de functionarissen zich er voldoende van bewust zijn dat het eigen optreden vragen van morele aard kan oproepen. Bedreigingen of agressie tussen medewerkers en/of bestuurders onderling zijn in de meeste gevallen tevens integriteitschendingen. Daarnaast kunnen invloeden van buitenaf de integriteit van de organisatie corrumperen.

Scholing en training

Aanbevolen wordt om in het aanbod voor griffiers en raadsleden de focus te leggen op het vergroten van de bewustwording en meldingsbereidheid. Vanuit de burgemeesters is behoefte aan sociaal- psychologische inzichten die hen handvatten bieden voor het duiden van het gedrag van de dader. Ondanks dat de gemeentesecretarissen op basis van de bevindingen minder bekend zijn met de resultaten van de monitor(en), worden zij veelal wel gezien als verantwoordelijke voor een veilige taakuitoefening voor medewerkers en bestuurders. De monitor dient onder deze groep onder de aandacht te worden gebracht waarbij hen handvatten wordt geboden om aan deze verantwoordelijkheid invulling te geven. De verschillende beroepsverenigingen kunnen hier een rol in spelen.

Politie en Openbaar Ministerie

Burgemeesters, gemeentesecretarissen en ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid uiten zich over het algemeen positief over de samenwerking met de (lokale) politie en het Openbaar Ministerie in relatie tot het thema agressie en geweld. Onder raadsleden lijkt er weinig vertrouwen te zijn in de aanpak van de politie en het Openbaar Ministerie. Dit geringe vertrouwen en de lage meldings- en aangiftebereidheid kan geagendeerd worden in het lokale driehoeksoverleg. Daarnaast kunnen raadsleden beter geïnformeerd worden over de werkwijze van de politie en het Openbaar Ministerie en de afloop van gemelde zaken.

Monitoren veiligheidsbeleving

Het monitoren van de veiligheidsbeleving vormt een van de minder bekende thema's onder de respondenten. Bij een aantal gemeenten maakt de monitoring van de veiligheidsbeleving onderdeel uit van het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Er lijkt geen lokaal, periodiek, betrouwbaar instrument te zijn voor bestuurders om de veiligheidsbeleving te monitoren. Aanbevolen wordt om zo'n dergelijk instrument voor de lokale context te ontwikkelen.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt de inleiding gepresenteerd. Er wordt aandacht besteed aan de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur, waarbij de focus onder andere wordt gelegd op de recente cijfers uit de monitor van 2020. In dit hoofdstuk worden de aanleiding en de doelstelling van het onderzoek weergegeven en worden ten behoeve van de leesbaarheid de beknopte conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

In hoofdstuk 2 worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven. Het gaat hierbij om de resultaten van de enquêtes en de interviews die een actueel inzicht geven in de bekendheid van de gemeenten met de uitkomsten van de diverse monitoren en het programma Veilig Publieke Taak (VPT), de wijze waarop gemeenten hebben gereageerd op de maatregelen VPT en de gevolgen van deze reacties.

Tenslotte worden in hoofdstuk 3 de uitgebreide conclusies en aanbevelingen gegeven. Hierbij gaat het om de conclusies die uit de bevindingen van de enquêtes en interviews naar voren zijn gekomen en de aanbevelingen die op basis van deze conclusies gepresenteerd worden.

1 Inleiding

Agressie en geweld tegen publieke ambtsdragers is van alle tijden maar het thema krijgt in Nederland voor het eerst een plek op de politieke agenda als het Tweede Kamerlid Van Heemst in 1996 in de vaste Kamercommissie van het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn zorg uit over het geweld (of de dreiging daarmee) waarmee ambtsdragers in hun functie te maken krijgen. Van Heemst vraagt zich af of het dreigen met of toepassen van geweld als drukmiddel, van invloed is op het functioneren van het openbaar bestuur. Het Kamerlid pleit voor een integriteitsbeleid waarin niet alleen aandacht is voor fraude en corruptie, maar ook voor dit thema en voor methoden om ambtsdragers die te maken krijgen met geweld te steunen (Van Heemst, 1996-1997).

Mede naar aanleiding van de uitspraak van Van Heemst besluit de Tweede Kamer tot het instellen van een onderzoek naar agressie en geweld tegen medewerkers met een publieke taak. Vanaf dat moment zien diverse onderzoeken en publicaties over dit thema het licht onder andere Driessen & Middelhoven, 2001; Malsch, Visscher & Blaauw, 2002; Bovenkerk, 2005; Dekkers, Kriek & Stouten, 2006; Abraham, Flight & Roorda, 2007; Van Vught & Bogaerts, 2007; Naeyé & Bleijendaal, 2008; De Groot, Drost & Boutellier, 2009; Jacobs, Jans & Roman, 2009; Noordegraaf, Giesen, Kristen, Van der Meulen, Kezel, & Van Leeuwen, 2009; Bakker, Drost & Roeleveld, 2010; Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, 2010.

Door de gehanteerde doel- en vraagstellingen, methodieken en doelgroepen schetsen ze echter geen eenduidig beeld van de aard en omvang van de problematiek. In 2007 wordt daarom het programma Veilige Publieke Taak (VPT) geïnitieerd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Vanuit dit programma wordt een kabinetsbrede aanpak gecoördineerd, gericht op het voorkomen, beperken en afhandelen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak.

Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur

Een van de instrumenten die wordt ingezet om de aard en omvang van agressie en geweld tegen ambtsdragers te meten en te monitoren is de monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur. In 2010 verschijnt de eerste monitor. De monitor wordt elke twee jaar uitgevoerd door middel van enquêtes onder politieke ambtsdragers en werknemers in de verschillende bestuurslagen in het land en biedt inzicht in de mate waarin deze functionarissen zich geconfronteerd zien met agressie en geweld. Naast de monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur wordt elke vier jaar de monitor Integriteit Openbaar Bestuur uitgevoerd. Met ingang van 2016 worden beide monitoren samengevoegd tot de monitor Veiligheid en Integriteit Openbaar Bestuur 2016. In 2018 verschijnt de monitor onder de naam 'Monitor Agressie en Geweld 2018 decentraal bestuur' en in 2020 wijzigt de naam in 'Monitor Integriteit en Veiligheid 2020'. Hoewel de vraagstelling, de categorisering en de wijze van enquêteren niet in alle onderzoeken gelijk is, biedt het monitoronderzoek een overzicht van de ontwikkelingen met betrekking tot agressie en geweld tegen politici en bestuurders tussen 2010 en 2020. De meest recente monitor biedt daarnaast inzicht in het integriteitsbewustzijn en het naleven van de integriteitsregels binnen het decentraal bestuur.

Uit de meest recente monitor van onderzoeksbureaus I&O Research en Bing (2020) blijkt dat het percentage politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincie en waterschappen dat met een vorm van agressie en geweld te maken had, de afgelopen jaren is gestegen. Waar het percentage in 2014 nog lag op 23%, is dit inmiddels gestegen naar 35% in 2020. Het gaat hierbij met name om verbale vormen van agressie, zoals schelden en schreeuwen. Ook in incidenten van agressie en geweld via sociale media is een stijgende lijn te zien. Het percentage van politieke ambtsdragers dat in aanraking komt met fysieke uitingen van agressie en geweld is sinds 2014 stabiel (Klein Kranenburg, Bouwmeester, Van Noort, Ypma & De Jong, 2020). Wethouders en burgemeesters worden vaker geconfronteerd met vormen van agressie dan volksvertegenwoordigers, respectievelijk 46%, 50% en 33%. Het percentage politieke ambtsdragers dat te maken krijgt met meerdere incidenten neemt toe. Lag dit percentage in 2014 op 63%, in 2020 is dit cijfer gestegen naar 74% (Klein Kranenburg e.a., 2020).

Vrouwelijke politieke ambtsdragers krijgen volgens de meest recente monitor vaker te maken met agressie en geweld dan mannelijke collega's in het werkveld, respectievelijk 41% en 33%. Ook is er een correlatie tussen het contact met burgers en de kans op agressie en geweld tijdens de functie.

Typologie van incidenten

Sociale media spelen een steeds grote rol in de uitingsvorm van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. Lag dit percentage in 2014 nog op 3% is dit in 2020 gestegen tot 16%. De face-to-face incidenten zijn iets gedaald van 12% naar 10%. In de meest recente Monitor Integriteit en Veiligheid (2020) is ook intern ongewenst gedrag meegenomen. Van de politieke ambtsdragers binnen gemeenten heeft 13% in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek te maken gehad met één of meerdere incidenten van intern ongewenst gedrag. Voor het totaal openbaar bestuur ligt dit percentage hoger voor de vrouwen in vergelijking tot de mannen. Het percentage voor raadsleden ligt op 14% voor burgemeesters en voor wethouders is dit respectievelijk 11% en 10%.

Training en voorlichting

In vergelijking tot burgemeesters zijn wethouders en raadsleden minder te spreken over de training en voorlichting die zij hebben ontvangen in relatie tot de omgang met agressie en geweld. Van de burgemeesters ervaart 66% de voorlichting en training als voldoende tegenover 39% van de wethouders en 31% van de raadsleden. Met betrekking tot de rol van de gemeente in het voorkomen van agressie en geweld zijn raadsleden minder tevreden over de rol van de gemeente in het voorkomen van agressie en geweld door burgers. In 2020 ligt dit percentage voor raadsleden op 70% tegenover 73% in 2018. Voor wethouders is er een stijging te zien van 75% in 2018 naar 87% in 2020. Burgemeesters scoren met 83% in 2018 en 2020 hetzelfde.

Bespreken, aangifte en registratie

Uit de meest recente monitor blijkt dat 68% van de politieke ambtsdragers, die te maken hebben gehad met agressie en geweld, het incident met anderen te hebben besproken. In 2015 lag dit percentage nog op 50%. Binnen gemeenten bespreken burgemeesters vaker incidenten dan wethouders en raadsleden. Incidenten worden het meest besproken met fractievoorzitters/fractiegenoten (38%), gevolgd door de burgemeester (27%), collega-ambtsdrager(s) (23%) en de griffier (17%). Er is een sterke correlatie tussen de uitingsvorm van agressie en geweld en de mate waarin politieke ambtsdragers dit bespreken. Bij verbale incidenten bespreekt 63% het incident, bij incidenten met fysieke agressie of bedreiging/intimidatie wordt dit in bijna alle gevallen gedaan (Klein Kranenburg e.a., 2020).

In 2020 wordt bij 8% van de incidenten aangifte gedaan, dit is een daling ten opzichte van de afgelopen jaren. Deze daling zou in verband kunnen worden gebracht met de toename van minder ernstige incidenten. De aangifte bij gemeenten is de afgelopen twee jaar gedaald van 9% in 2018 naar 7% in 2020. In 2014 lag dit percentage nog op 14%. De aangiftes die worden gedaan komen vaak vanuit de betrokkene zelf. De belangrijkste reden om geen aangifte te doen is de ernst van het incident; 'Het is niet ernstig genoeg' (61% in 2020). Andere veelgenoemde redenen zijn: 'Hooft bij de functie' (24%) en 'Er wordt toch niets mee gedaan' (9%).

Er is een lichte daling te zien in het aantal incidenten dat door de organisatie wordt geregistreerd. Voor het totaal decentraal bestuur ligt dit percentage op 13%. Net als bij de aangifte zou dit in verband kunnen worden gebracht met de stijging van het aantal minder erge incidenten. Voor gemeenten is het percentage geregistreerde incidenten gedaald van 15% in 2018 naar 13% in 2020.

Beleid ten aanzien van agressie en geweld

De voorzitter van het dagelijks bestuur wordt in de meeste organisaties als eindverantwoordelijke beschouwd voor het agressie- en geweldbeleid. Dit geldt voor zowel het algemeen bestuur (de raad) als het dagelijks bestuur (het college). De gemeentesecretaris wordt door ambtenaren veelal gezien als de eindverantwoordelijke in relatie tot het beleid bij gemeenten (75%). Van alle ambtenaren ziet 14% de burgemeester als eindverantwoordelijke ten aanzien van beleid bij gemeenten. Bij de gemeenteraad ziet 76% de burgemeester als eindverantwoordelijke en 19% ziet de griffier als eindverantwoordelijke. De leden van het college van burgemeester en wethouders zien veelal de burgemeester als eindverantwoordelijke (86%). Slechts 10% ziet de gemeentesecretaris als eindverantwoordelijke.

Nadelige gevolgen

Een meerderheid van het totaal decentraal bestuur (59%) zegt geen effecten te ervaren van externe agressie of geweld. Voor de politieke ambtsdragers ligt dit percentage op 15%. De nadelige gevolgen hangen sterk samen met de ernst van het incident. Twee op de drie politieke ambtsdragers die te maken heeft gehad met een ernstig incident ervaart negatieve gevolgen. Het gaat hierbij om de invloed op het werkplezier (37%), invloed op het eigen gedrag (29%) en invloed op de geestelijke gezondheid (19%).

Nazorg, reactie en optreden organisatie

De meeste politieke ambtsdragers (73%) geven aan dat er geen nazorg is geweest, maar dat dit ook niet nodig was. Het percentage ambtsdragers dat aangeeft voldoende nazorg te hebben ontvangen is ten opzichte van 2018 bijna verdubbeld (van 9% naar 16%). Ook de behoefte aan nazorg is gerelateerd aan de ernst van het incident. De behoefte aan nazorg voor politieke ambtsdragers die met een ernstig incident te maken hebben gehad ligt op 45%. Over het algemeen is men tevreden over de wijze waarop de organisatie heeft gereageerd op het incident.

Dat geldt niet voor de training en voorlichting in relatie tot de omgang met agressie en geweld. Slechts 39% van de wethouders ervaart de training en voorlichting als voldoende. Voor raadsleden ligt dit percentage op 31%. Het merendeel van de burgemeesters (66%) vindt de training en voorlichting voldoende. Het is voor alle respondenten uit de meest recente Monitor Integriteit en Veiligheid duidelijk wanneer het gedrag van burgers de grens van het betamelijke overschrijdt.

1.1 Aanleiding en doelstelling

Aanleiding

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in haar jaarplan 2019 het thema integriteit benoemd als één van de onderwerpen waar zij extra kennisversterking op wenst. Het onderwerp 'bedreigingen van (politieke) ambtsdragers' houdt verband met dit thema. De commissie heeft aangegeven behoefte te hebben aan een beknopt, maar goed beeld van de opvolging van de Monitoren Agressie en Geweld Openbaar Bestuur.

Het begrip integriteit speelt een belangrijke rol in de publieke sector. Integriteit kan worden gedefinieerd als handelen overeenkomstig de daarvoor geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels (Huberts 2003). Voor politici, bestuurders en ambtenaren betekent dit dat zij zorgvuldig omgaan met de bevoegdheden, macht, middelen en verantwoordelijkheden waarover zij ten behoeve van het algemene belang beschikken

en dat zij burgers en collega's op correcte wijze behandelen. Ongewenste omgangsvormen of bejegening kunnen, afhankelijk van de aard van de daad, de context en de geldende normen en waarden, worden gezien als een integriteitsschending (De Graaf & Huberts, 2011). Dat geldt voor burgers richting politici, bestuurders en ambtenaren maar ook vice versa. Daarnaast geldt het ook voor collega's. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitoefenen van oneigenlijke druk (Heres & Bovens, 2020). In de Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur (2020) wordt gesteld dat 25% van de politieke ambtsdragers vermoedt dat collega-ambtsdragers oneigenlijke druk hebben uitgeoefend op ambtenaren. Dit beeld is ten opzichte van 2016 niet noemenswaardig veranderd. Door het thema agressie en geweld te koppelen aan de beleidsinzet op het terrein van integriteit en ondermijning wordt de aanpak, nadrukkelijker dan voorheen, gekoppeld aan thema's als vakmanschap, professionalisering en integriteit.

Impact

Hoewel er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat de agressie en geweld impact hebben op de besluitvorming, zijn er wel aanwijzingen voor effecten op het publieke functioneren. Het beïnvloedt het denken en handelen van publieke ambtsdragers. Reacties variëren van verharding tot grote voorzichtigheid in het bestuurlijk functioneren (Bovenkerk, 2005, Bjelland & Bjørge, 2014, Bouwmeester & Lob, 2018, Marijnissen, 2019). In de meest recente monitor wordt gesteld dat 8% van alle publieke ambtsdragers zegt dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld

de eigen beslissingen beïnvloedt. Daarnaast ervaart 41% effecten, voornamelijk een afname van het werkplezier en gedrag. Tenslotte leiden ervaringen met agressie en geweld tot ingrijpende gevolgen in de privésfeer (Marijnissen, 2019).

De cijfers van de meeste recente monitor laten zien dat het percentage werknemers met een publieke taak dat met agressie en geweld te maken heeft, nagenoeg gelijk is gebleven. De beoogde daling van het percentage slachtoffers is tot op heden niet gehaald. Dit betekent volgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren echter niet dat het programma VPT geen enkel effect heeft gehad. De minister stelt 'dat er een groter besef is ontstaan dat agressie op de werkvloer niet acceptabel is in tegenstelling tot het eerder gangbare idee 'het hoort er nu eenmaal bij'. Daarnaast heeft VPT geleid tot een grotere bereidheid om agressie te melden of te registreren en om aangifte te doen. Veel publieke organisaties hebben in het kader van VPT beleid tegen agressie en geweld ontwikkeld en voeren dat ook uit' (Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak, 2017, p. 4).

Sinds de afronding van het programma Veilige Publieke Taak, wordt in opdracht van minister Ollongren onderzoek uitgevoerd gericht op de behoeften, de wensen, de knelpunten en de voorbeelden van de medeoverheden ten aanzien van de aanpak van agressie en geweld. 'In het nieuwe programma Bestuur en Veiligheid wordt de aanpak van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers verbonden aan de beleidsinzet op het terrein van integriteit en ondermijning. Deze aanpak wordt daarmee versterkt, gericht en geborgd', aldus de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Plasterk & Van der Steur, 2016).

Voor politieke ambtsdragers wordt via het Netwerk Weerbaar Bestuur ondersteuning geboden op het gebied van integriteit en veiligheid. Tevens is een website (www.agressieophetwerk.nl) in het leven geroepen die publieke werkgevers handvatten biedt om te zorgen voor een veilige werkomgeving. In de regio's worden bijeenkomsten georganiseerd waarin ervaringen en best practices worden uitgewisseld door vertegenwoordigers van alle sectoren die met publiek te maken hebben. Voor de toekomst wordt gekeken naar de rol van de koepels en de manier waarop zij de informatie onder de aandacht van hun leden kunnen brengen en wordt bekeken hoe bijvoorbeeld het Netwerk Integer en Veilig werken beter kan worden benut (Ollongren, 2019).

De mate waarin VPT structureel wordt ingebed, verschilt per regio. De methode van afhandeling van agressie is ook verschillend. De minister meldt in de evaluatie dat de toepassing van de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) zijn vruchten afwerpt. 'De bekendheid met de mogelijkheid om aangifte te doen groeit en werknemers vinden beter hun weg met hulp en ondersteuning van de werkgever bij het doen van aangifte' (Evaluatie Programma Veilige Publieke Taak, 2017, p. 4).

Doelstelling

Op basis van de wens van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken is in het onderzoek de doelstelling voor dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Inzicht krijgen in de wijze waarop publieke werkgevers gevolg hebben gegeven aan de maatregelen volgend uit de diverse monitoren en het programma Veilige Publieke Taak en de relatie tussen de ingezette acties, de aard en omvang van agressie en geweld binnen de organisatie, de omgang met agressie en geweld (melding-/aangiftbereidheid) en de impact. De verkregen inzichten worden verwerkt in een beknopt rapport.

1.2 Methodiek en proces

De hoofdvraag die gedurende het onderzoek centraal heeft gestaan luidt:

Zijn de publieke werkgevers (gemeenten) bekend met de acties en maatregelen volgend uit de monitoren en het programma Veilige Publieke Taak, wat hebben zij gedaan naar aanleiding van de acties en maatregelen en hebben de aanpassingen geleid tot resultaat?

Deze probleemstelling is vertaald in twee thema's: het thema 'acties en maatregelen' en het thema 'gevolgen'. Er zijn vier deelvragen geformuleerd.

Thema's	Deelvragen
Acties en maatregelen	Welke acties en maatregelen zijn voortgekomen uit de opeenvolgende monitoren Agressie en Geweld (van 2010 tot 2018) en de programma's Veilige Publieke Taak/Bestuur en Veiligheid.
	Zijn gemeenten bekend met de acties en maatregelen die zijn voortgekomen uit eerdergenoemde onderzoeken en programma's?
	Hoe hebben gemeenten gereageerd op de acties en maatregelen?
Gevolgen	Heeft de reactie van de gemeente geleid tot gevolgen voor: De melding- en aangiftebereidheid? De preventie, repressie en nazorg? Het optreden van bestuur en/of ambtelijke diensten?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van literatuurstudie en empirisch onderzoek. De literatuurstudie was gericht op de uitkomsten van de data van de monitoren die in het kader van het thema 'Agressie en Geweld Openbaar Bestuur' de afgelopen jaren zijn uitgezet. Het monitoronderzoek biedt een overzicht van de ontwikkelingen met betrekking tot agressie en geweld tegen politici en bestuurders tussen 2010 en 2018. In het kader van dit onderzoek heeft een uitgebreide secundaire analyse plaatsgevonden van de data van de monitor(en) Agressie en Geweld van 2010 tot 2018. In het voorjaar van 2020 verscheen de meest recente monitor. De uitkomsten van deze monitor zijn, voor zover mogelijk, meegenomen in dit onderzoek. Daarnaast is de evaluatie van het programma Veilige Publieke Taak bestudeerd. De resultaten van deze analyse zijn gebruikt als input voor de enquête en de interviews. Daarnaast is uiteraard gebruik gemaakt van inzichten vanuit diverse relevante disciplines (bestuurskunde, criminologie). Voor het empirisch onderzoek is gekozen voor twee aanvullende onderzoeksmethoden, enquêtes en verdiepende interviews.

Enquêtes

Als eerste stap in het empirische deel van het onderzoek werd gekozen voor enquêtes. Deze zijn uitgezet om een actueel inzicht te krijgen in de bekendheid van gemeenten met de uitkomsten van de diverse monitoren en het programma VPT (onderzoeksvraag 2), de wijze waarop zij hebben gereageerd op de acties en maatregelen (onderzoeksvraag 3) en de gevolgen van de reactie op de melding- en aangiftebereidheid, de preventie, repressie en nazorg en het optreden van bestuur en/of ambtelijke diensten. Op basis van de uitkomsten van de analyse van de data van de diverse monitoren en de evaluatie van het programma Veilige Publieke Taak zijn drie verschillende vragenlijsten opgesteld bedoeld voor drie functionarissen binnen het decentraal bestuur. Het betrof een vragenlijst voor burgemeesters (15 vragen), een vragenlijst voor griffiers (17 vragen) en een vragenlijst voor gemeentesecretarissen (19 vragen). Deze functionarissen zijn gekozen omdat zij in zowel de monitoronderzoeken (I&O Research) als in het onderzoek naar bedreigde wethouders (Marijnissen, 2019) worden genoemd als sleutelfiguren in relatie tot het thema.

De enquête bestond uit vragen waarop de ondervraagden moesten antwoorden met behulp van een 5-puntsliikertschaal. Bij enkele vragen werd de mogelijkheid geboden om een toelichting te geven op het gekozen antwoord. De conceptvragenlijsten zijn getest onder een aantal gemeenten. Vervolgens zijn de vragenlijsten

geprogrammeerd in de webbased tool Qualtrics. Daarna zijn de geprogrammeerde vragenlijsten getest en akkoord bevonden voor verzending.

Om de respons van de enquête te stimuleren zijn verschillende activiteiten ondernomen. In eerste instantie is contact gezocht met de Afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid, Directie Democratie en Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Om te voorkomen dat de vragen uit de enquêtes zouden overlappen met de vragen uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020 die in het voorjaar van 2020 was verstuurd, is overleg geweest over de vragen met betrekking tot de aard en omvang van agressie en geweld. Na het overleg is besloten dat wij deze vragen uit de enquêtes zouden verwijderen en voor deze rapportage gebruik zouden maken van de data uit de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020. Omdat er wegens privacyoverwegingen geen mogelijkheid was om voor de verzending van onze enquêtes gebruik te maken van het adressenbestand van BZK is de eerste mailing met daarin de drie vragenlijsten via e-mail verstuurd aan de algemene e-mailadressen van alle Nederlandse gemeenten. Ondertussen hadden de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging van Griffiers en het Genootschap van Burgemeesters hun medewerking toegezegd. In de nieuwsbrieven van deze verenigingen is een artikel geplaatst met daarin de link naar de enquête voor de betreffende doelgroep. Vervolgens is door de onderzoekers een databestand opgesteld met daarin de persoonlijke e-mailadressen van alle burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen van alle Nederlandse gemeenten. Tenslotte zijn de enquêtes via de persoonlijke e-mailadressen van de betreffende functionarissen nogmaals verstuurd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de volgende respons: burgemeesters N=123, gemeentesecretarissen N=101 en griffiers N=164. Nederland telt momenteel 355 gemeenten (CBS, 2020).

Bij het analyseren van de resultaten uit de data is gebruik gemaakt van de webbased tool Qualtrics. De tekstantwoorden zijn axiaal gecodeerd (Straus & Corbin, 1998) en geanalyseerd door twee onderzoekers die deze vervolgens relateerden aan de antwoorden uit de interviews.

Interviews

Met diverse functionarissen binnen een beperkt aantal gemeenten (N=13) is een semigestructureerd interview gehouden op basis van een topiclijst die is samengesteld uit de secundaire analyse van de gegevens van de diverse monitoren, de evaluatie van het programma Veilige Publieke Taak en de ruwe data uit de enquêtes. Het betrof interviews met de burgemeester (N=9), en/of de gemeentesecretaris (N=3) en/of de griffier (N=4). Op verzoek van enkele gemeentesecretarissen zijn ook interviews gehouden met ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (N=3). De interviews zijn afgenomen door twee leden van het onderzoeksteam, een onderzoeker en een student assistent. Vervolgens zijn de interviews samengevat en in twee rondes gecodeerd. In de eerste ronde is het materiaal handmatig thematisch gecodeerd aan de hand van een zogenaamde 'provisional start list of codes' (Miles & Huberman, 1994, p.58 e.v.). Deze lijst met thematische codes is voortgekomen uit het literatuuronderzoek en gaandeweg aangevuld met codes die inductief aan de data zijn ontleend (zogenaamde open codes). In de tweede ronde zijn de codes opnieuw bekeken en daar waar mogelijk samengevoegd. De resultaten van de interviews hebben nader inzicht verschaft in de antwoorden op de onderzoeksvragen 2, 3 en 4.

De respondenten zijn op diverse manieren benaderd. Bij de enquête bestond de mogelijkheid om aan te geven of de respondent bereid was mee te werken aan een verdiepend interview. Dit leverde slechts enkele reacties op. Vervolgens zijn uit het netwerk van de onderzoekers diverse gemeenten benaderd en ten slotte zijn via de zogenaamde sneeuwbalmethode gemeenten benaderd via e-mail met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek. Over de te benaderen gemeenten is op voorhand opnieuw overleg geweest met de Afdeling Politieke Ambtsdragers en Weerbaarheid, Directie Democratie en Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te voorkomen dat gemeenten die in het voorjaar in het kader van de Monitor al waren benaderd, opnieuw een uitnodiging zouden ontvangen. Vervolgens is op basis van geografische spreiding en omvang een selectie van gemeenten gemaakt. Op voorhand was ingeschat dat we circa tien gemeenten zouden benaderen en daar, indien mogelijk, zowel de burgemeester, de griffier als de gemeentesecretaris zouden spreken. Uiteindelijk hebben dertien gemeenten medewerking verleend aan de interviews. Omdat zowel bij de gemeentesecretarissen als

de griffiers na enkele interviews al een zekere mate van verzadiging optrad is besloten het idee van drie functionarissen per gemeente los te laten.

COVID-19

In het voorjaar van 2020 werd Nederland opgeschrikt door COVID-19, voluit coronavirus disease 2019. Een besmettelijke ziekte die wordt veroorzaakt door het virus SARS-CoV-2, een van de coronavirussen (World Health Organisation, 2019). In maart 2020 gaat Nederland in een zogenaamde lockdown. Dit heeft invloed gehad op de wijze waarop de interviews zijn afgenomen. In eerste instantie was het de bedoeling om de semigestructureerde interviews face to face af te nemen. Door het corona virus werden de onderzoekers gedwongen om naar andere manieren te zoeken. Uiteindelijk zijn drie interviews face to face gehouden. De overige interviews zijn online gehouden via Microsoft Teams. Hoewel met deze online wijze van vergaderen de non-verbale signalen van de respondent moeilijk kunnen worden opgepikt en geïnterpreteerd, zijn de onderzoekers van mening dat dit niet heeft geleid tot verlies van kwaliteit. Hoewel de bereidheid om mee te werken bij alle respondentgroepen groot was, bleek in veel gevallen corona wel een spelbreker voor de beschikbaarheid van de respondent.

1.3 Conclusies en aanbevelingen

Vooruitlopend op de uitgebreide beschrijving van de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 3 volgt hier alvast een beknopte weergave van de kernconclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Publieke werkgevers (gemeenten) zijn over het algemeen bekend met de monitor(en) maar minder bekend met de acties en maatregelen volgend uit de monitoren en het programma Veilige Publieke Taak. We constateren wel verschillen tussen de doelgroepen. De monitor lijkt vooral een functie te vervullen in het vergroten van de bewustwording en agendasetting rond het thema maar speelt slechts een kleine rol als aanjager van beleid.

De maatregelen waarop beleid is gemaakt en geïmplementeerd zijn met name 'Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever', 'Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd' en 'De werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld'. Ook hebben bijna alle gemeenten een organisatorische norm op basis waarvan medewerkers en publieke ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden. Wel blijft er sprake van een grijs gebied. Voor agressie en geweld tegen ambtenaren geldt veelal een zerotolerance beleid terwijl de burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers voor zichzelf de grenzen enigszins oprekken.

Er wordt door gemeenten veel geïnvesteerd in de meldings- en aangiftebereidheid met name voor de ambtelijke organisatie. Over het algemeen worden incidenten van agressie en geweld geregistreerd maar de wijze waarop dat wordt gedaan is divers en het is niet altijd duidelijk wat er gebeurt met de meldingen. Of het incident wordt gemeld is deels afhankelijk van de aard en ernst van het incident maar ook van de organisatiecultuur. Voelt men zich veilig genoeg om hierover te spreken met een direct leidinggevende. Over het algemeen wordt bij ernstige gevallen aangifte gedaan. Dit geldt in mindere mate voor raadsleden.

Hoewel het thema 'De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader' met name bij griffiers en burgemeesters laag scoort, wordt in de praktijk wel gevolg gegeven aan dit thema. Of eventuele schade op de dader wordt verhaald, blijft onduidelijk. De vraag of er nazorg wordt verleend wordt veelal bevestigend beantwoord maar de invulling verschilt per gemeente en lijkt vooral gericht op ambtenaren en minder op functionarissen die hebben deelgenomen aan dit onderzoek.

De gemeentesecretaris wordt gezien als verantwoordelijke voor een veilige taakuitoefening; niet alleen voor ambtenaren maar ook voor bestuurders. Dit beeld wijkt af van de uitkomsten van de monitor.

Er is aandacht voor training en scholing, met name voor ambtenaren met directe klantencontacten en burgemeesters.

Organisaties die niet of nauwelijks te maken hebben met incidenten, beschikken minder vaak over protocollen/huisregels en besteden minder aandacht aan het thema in vergelijking met organisaties die vaker met incidenten te maken hebben gehad.

Hoewel de aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur de laatste decennia sterk is toegenomen en alle respondenten aangeven dat er ook in zijn/haar organisatie aandacht is voor dit thema, neemt ook de roep om aandacht voor interne veiligheid toe. Diverse respondenten geven expliciet aan zich op zeker moment bedreigd te hebben gevoeld door een collega. Zij benoemen daarbij misbruik van bevoegdheden en ongewenste omgangsvormen.

Aanbevelingen

Bewustwording

De monitor speelt vooral een rol als het gaat om bewustwording en agendasetting en kan deze rol uitbouwen omdat is gebleken dat organisaties in mindere mate bezig zijn met het thema als incidenten zich nog niet of nauwelijks hebben voorgedaan. Dit uit zich zowel in de protocollen/huisregels als in de mate waarin er aandacht wordt besteed aan het thema.

Als aanjager van beleid valt op dat met name het verhalen van schade op de dader weinig bekendheid geniet. Het kan zijn dat het de respondenten aan kennis ontbreekt om de (juridische) stappen die nodig zijn te kunnen zetten. Het verdient aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de achterliggende reden voor het achterblijven van de bekendheid van deze actie.

Agendasetting

Het verschijnen van de resultaten van de monitor zou gebruikt kunnen worden om met publieke ambtsdragers en burgers in gesprek te gaan over omgangsvormen en de grenzen tussen acceptabel en onacceptabel gedrag in relatie tot agressie en geweld.

Integriteit

Voor ambtenaren lijkt de grens tussen acceptabel en onacceptabel helder. Dat geldt niet voor de gemeentesecretarissen, griffiers, raadsleden en burgemeesters. Voor zichzelf lijken zij de grenzen van acceptatie enigszins op te rekken. Het is wenselijk om de grenzen bespreekbaar te maken en daarbij niet alleen te kijken naar de omgangsvormen tussen burgers en publieke ambtsdragers maar ook naar de omgangsvormen en de relatie tussen publieke ambtsdragers onderling. Bedreigingen of agressie tussen medewerkers en/of bestuurders onderling zijn in de meeste gevallen tevens integriteitschendingen. Daarnaast kunnen invloeden van buitenaf de integriteit van de organisatie corrumperen. De diverse beroepsverenigingen zouden hierbij een voortrekkersrol kunnen vervullen.

Scholing en training

Hoewel er op het gebied van scholing en training een behoorlijk aanbod is voor met name ambtenaren en burgemeesters lijken vooral de burgemeesters ook behoefte te hebben aan meer sociaal- psychologische inzichten die hen handvatten biedt om het gedrag van de dader te kunnen duiden. Een specifiek aanbod gericht op griffiers en raadsleden zou gewenst zijn met name om de bewustwording en meldingsbereidheid te vergroten. Ook hier geldt dat de diverse beroepsverenigingen hierin een rol kunnen spelen. Gezien het feit dat de gemeentesecretaris veelal wordt gezien als verantwoordelijke voor een veilige taakuitoefening voor medewerkers en bestuurders en juist deze groep nauwelijks bekend is met de resultaten van de monitor(en), verdient het aanbeveling om, eventueel in samenwerking met de beroepsvereniging, de monitor bij deze specifieke groep onder de aandacht te brengen en hen handvatten te bieden om die verantwoordelijkheid voor een veilige taakuitoefening handen en voeten te geven.

Politie en Openbaar Ministerie

Onder raadsleden lijkt weinig vertrouwen in de aanpak van Politie en Openbaar Ministerie en dit leidt tot een geringe meldings- en aangiftebereidheid. Deze thema's zouden in het zogenaamde lokale driehoeksoverleg geagendeerd kunnen worden. Daarnaast kunnen raadsleden beter geïnformeerd worden over de werkwijze van politie en Openbaar Ministerie en de afloop van gemelde zaken.

Monitoren veiligheidsbeleving

Het verdient aanbeveling om een instrument te ontwikkelen waarin de veiligheidsbeleving in de lokale context periodiek kan worden gemonitord, met name onder bestuurders en politici.

2 Bevindingen

Op basis van onder andere de uitkomsten van de diverse monitoren zijn vanuit het programma Veilige Publieke Taak maatregelen geformuleerd die werkgevers in de publieke sector kunnen ondersteunen bij het opstellen, implementeren en uitvoeren van beleid ten aanzien van de omgang met agressie en geweld.

- Een duidelijke organisatorische norm op basis waarvan overheidswerknemers en ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden
- Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever
- Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd
- Training en/of scholing
- De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader
- Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader
- De werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld
- Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend

2.1 Bevindingen enquête

Om een actueel inzicht te krijgen in de bekendheid van de gemeenten met de uitkomsten van de diverse monitoren en het programma VPT, de wijze waarop zij hebben gereageerd op de acties en maatregelen daaruit en de gevolgen van deze reactie is een enquête uitgezet onder burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers. De opbouw, afname en analyse van deze enquête zijn in hoofdstuk 1 beschreven. In de hiernavolgende paragrafen worden de bevindingen weergegeven die voortkomen uit de analyse van de enquêteresultaten.

De resultaten omvatten, na opschoning van de verzamelde data, de antwoorden van een totaal van 388 respondenten: 164 griffiers, 101 gemeentesecretarissen en 123 burgemeesters. Niet alle vragen in de enquête zijn door iedere respondent beantwoord; sommige vragen hoefden door respondenten niet beantwoord te worden vanwege hun antwoorden op eerdere vragen (automatische doorgeleiding in de enquête) en het kwam voor dat respondenten vragen open lieten. De data van respondenten die niet meer dan de eerste twee beeldvormende hebben beantwoord, zijn niet meegenomen in de analyse.

Dat het totaal aantal respondenten per vraag verschilt, is ook terug te zien in de weergave van de resultaten in dit hoofdstuk. Voor de meest informatieve weergave van de resultaten is in de tabellen op de regel 'totaal' steeds het totaal aantal respondenten weergegeven dat de betreffende vraag heeft beantwoord. Op dat totaal zijn de percentages in de tabel gebaseerd.

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, was er bij een aantal vragen de mogelijkheid voor respondenten om hun antwoord toe te lichten of aan te vullen in een tekstvak. Respondenten hebben hier veelvuldig gebruik van gemaakt en op deze data is een kwalitatieve analyse toegepast: de antwoorden van de respondenten zijn gecodeerd en deze codering is geanalyseerd. De bevindingen uit deze analyses zijn ook opgenomen in de hiernavolgende paragrafen.

Beeldvormende vragen

Aan de respondenten zijn in de enquête allereerst twee beeldvormende vragen gesteld: de vraag naar het inwonersaantal van de gemeente waar zij werkzaam zijn en het aantal jaren dat zij werkzaam zijn in hun huidige gemeente en functie. Tabel 1¹ bevat het overzicht van de respondentenpopulatie op deze twee kenmerken.

¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat de respons qua inwonersaantal over het algemeen de aantallen gemeenten van die grootte volgt; er zijn echter (absoluut en relatief) weinig respondenten uit gemeenten van meer dan 100.000 inwoners. Enige nuancering van onderzoeksresultaten in dit licht is dus op zijn plaats.

Tabel 1
Beeldvormende vragen

	Griffiers	Gemeentesecretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
inwonersaantal gemeente			
< 5000	5 (3.0)	6 (5.9)	3 (2.4)
5000 – 20.000	34 (20.7)	17 (16.8)	23 (18.7)
20.000 – 50.000	96 (58.5)	56 (55.4)	63 (51.2)
50.000 – 100.000	18 (11.0)	10 (9.9)	21 (17.1)
> 100.000	11 (6.7)	12 (11.9)	13 (10.6)
totaal	164 (100.0)	101 (100.0)	123 (100.0)
aantal jaren werkzaam in huidige gemeente en functie			
0 – 5	69 (42.1)	70 (70.7)	76 (61.8)
5 – 10	33 (20.1)	18 (18.2)	32 (26.0)
10 – 15	37 (22.6)	7 (7.1)	14 (11.4)
15 - 18	25 (15.2)	4 (4.0)	1 (0.8)
totaal	164 (100.0)	99 (100.0)	123 (100.0)

Onderwerpen

In de enquête is zowel aan de gemeentesecretarissen als aan de griffiers gevraagd of er specifieke dossiers of onderwerpen zijn waarbij agressie en geweld vaker of in sterkere mate voorkomen. Aan de gemeentesecretarissen is verzocht om deze vraag tweemaal te beantwoorden: één keer met betrekking tot ambtenaren van de gemeente en één keer met betrekking tot wethouders. Wat daarbij opvalt, is dat wanneer het gaat over ambtenaren, 60,6% van de gemeentesecretarissen antwoordt dat er inderdaad specifieke onderwerpen zijn waarbij agressie en geweld vaker voorkomen, terwijl dat met betrekking tot wethouders slechts volgens 26,9% van de gemeentesecretarissen het geval is (zie tabel 2). Van de griffiers benoemt 29,7% dat er specifieke onderwerpen zijn waarbij er vaker of meer sprake is van agressie en geweld.

Tabel 2

Zijn er specifieke dossiers en/of onderwerpen waar agressie en geweld in sterkere mate/vaker voorkomt?

	Griffiers	Gemeentesecretarissen - ambtenaren	Gemeentesecretarissen - wethouders
	N (%)	N (%)	N (%)
ja	49 (29.7)	60 (60.6)	25 (26.9)
nee	81 (49.1)	28 (28.3)	46 (49.5)
weet ik niet	35 (21.2)	11 (11.1)	22 (23.7)
totaal	165 (100.0)	99 (100.0)	93 (100.0)

Op de vraag welke dossiers of onderwerpen dat dan zijn, worden vier onderwerpen het meeste genoemd door de respondenten: ruimtelijke ordening, vergunningverlening, waarbij bouwvergunningen en omgevingsvergunningen specifiek worden benoemd, het sociale domein en zaken met betrekking tot toezicht en handhaving. Het sociale domein wordt veel genoemd in algemene zin en waar respondenten specifiek zijn in hun antwoorden, benoemen zij vaak dat het gaat om verwarde personen, uitkeringen en zaken met betrekking tot participatie. Bij het onderwerp

toezicht en handhaving worden naast agressie tegen boa's handhaving in het buitengebied en handhaving van coronamaatregelen specifiek benoemd. Naast deze meest genoemde onderwerpen, komen woonwagenzaken en de aanpak van ondermijning, waarbij drugs en de Wet Damocles specifiek genoemd worden, vaak naar voren als onderwerpen waarbij agressie en geweld vaker of in sterkere mate voorkomen.

Minder vaak, maar nog steeds door verschillende respondenten genoemd, zijn de volgende zeven onderwerpen: overlast jeugd, groenbeleid, afvalinzameling en reiniging, zaken met betrekking tot asielzoekers en asielzoekerscentra, leefomgeving (waaronder specifiek openbare ruimte en woonoverlast worden genoemd), integriteit en de uitrol van het 5G-netwerk. Ook regelmatig worden sociale media genoemd door respondenten; niet zozeer als een onderwerp of dossier waarin vaker sprake is van agressie, maar als een communicatiekanaal waarbinnen de bejegening door burgers vaker onttaardt in agressie en dreiging met geweld.

Weerbaarheid

In de enquête is aan de respondenten de vraag voorgelegd of zij bekend zijn met het programma Bestuur en Veiligheid, waarin de aanpak van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers wordt verbonden aan de beleidsinzet op het terrein van integriteit en ondermijning. In alle groepen respondenten beantwoordt de meerderheid deze vraag bevestigend (zie tabel 3). Van de burgemeesters onder de respondenten is een groter percentage bekend met het programma: 84,4% tegenover 67,4% van de gemeentesecretarissen en 61,9% van de griffiers.

Tabel 3

Bent u bekend met het programma Bestuur en Veiligheid?

	Griffiers	Gemeentesecretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
ja	96 (61.9)	60 (67.4)	103 (84.4)
nee	59 (38.1)	29 (32.6)	19 (15.6)
totaal	155 (100.0)	89 (100.0)	122 (100.0)

Aangezien het programma Bestuur en Veiligheid zich met name richt op het versterken van thema's als vakmanschap, professionalisering en integriteit van politieke ambtsdragers, is aan de respondenten de vraag voorgelegd wat er binnen hun gemeente aan beleid is ingezet op elk van deze thema's.

Vakmanschap

Op de vraag wat er aan beleid is ingezet op het thema vakmanschap van politieke ambtsdragers, benoemen respondenten met name training en scholing. Hierbij wordt training en scholing benoemd die standaard deel uitmaakt van het inwerkprogramma of het opleidingsbeleid, maar ook specifieke trainingen, al dan niet structureel, zowel intern als extern. Daarnaast wordt benoemd dat beleid op het thema vakmanschap deel uitmaakt van ander beleid; zoals benoemd het algemene opleidingsbeleid, integriteitsbeleid, agressiebeleid en gedragscodes.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt ook, in sommige gevallen impliciet, maar soms ook expliciet benoemd, dat er niet altijd sprake is van beleid op dit thema, maar dat er op een andere manier aandacht voor is: het intern bespreken, in bijvoorbeeld intervisiegesprekken, ontwikkelgesprekken, coaching of tijdens een weekstart, wordt vaak genoemd. Deze bespreking kan een meer of minder structureel karakter hebben, zoals te zien in de voorbeelden, en ook externe deskundigheid bij die bespreking wordt regelmatig benoemd.

Wat opviel is dat enkele respondenten, uit verschillende respondentengroepen, antwoordden dat wensen of zelfs concrete pogingen om beleid in te zetten op het thema vakmanschap, stuiten op weerstand in raad en college, wat realisatie in de weg stond.

Professionalisering

Op de vraag wat er aan beleid is ingezet op het thema professionalisering van politieke ambtsdragers, antwoordt een groot aantal respondenten dat dit overlapt met hun antwoord op de vorige vraag: de beleidsaandacht voor vakmanschap. Verder worden ook hier training en scholing in uiteenlopende vormen, al dan niet deel uitmakend van het personeelsbeleid, veel genoemd. Het intern bespreken is ook voor het thema professionalisering een veelgenoemde wijze waarop dit, meer of minder structureel, aan de orde komt. De vorm van deze interne besprekingen varieert van themabijeenkomsten, studie- en heidagen, tot het thema professionalisering als agendapunt opnemen in reguliere vergaderingen en casusbesprekingen, onder andere in de raad.

Een aantal respondenten noemt nog andere, specifieke manieren waarop het thema professionalisering aandacht krijgt binnen de organisatie. Eén respondent benoemt dat er binnen de organisatie wordt gewerkt aan competentieprofielen, een andere respondent benoemt een specifiek programma professionalisering voor de raad. Verschillende respondenten nemen in hun antwoord op dat er gewerkt wordt met protocollen, waarbij enkele respondenten expliciet benoemen dat deze ook getraind worden met verschillende groepen medewerkers.

Integriteit

Op de vraag wat er aan beleid is ingezet op het thema integriteit van politieke ambtsdragers, benoemen respondenten naast integriteitsbeleid verschillende stukken als onderliggende documenten voor de aandacht voor integriteit; door de meerderheid van de respondenten wordt benoemd dat er gebruik wordt gemaakt van integriteitscodes, -verordeningen, -handreikingen of regels. Daarnaast benoemt de meerderheid ook het bestaan van een gedragscode, protocol, handelingskader of werkwijze.

Integriteit is in verschillende organisatieonderdelen en in verschillende procedures onderwerp van gesprek; standaard in de HRM-cyclus, periodiek op de agenda van verschillende gremia of naar aanleiding van specifieke situaties. Dat laatste, het bespreken van specifieke casussen, wordt op verschillende manieren ingezet. Naast het bespreken van actuele casussen om deze op te kunnen lossen, wordt het bespreken van casussen gebruikt als trainings- en bewustwordingsinstrument. De respondenten die op deze vraag antwoorden dat er niets is ingezet aan beleid op dit thema, of slechts benoemen dat het onderwerp van gesprek is, standaard of bij een specifieke aanleiding, vormen een minderheid.

Door een ruime meerderheid van de respondenten worden trainingen en bijeenkomsten genoemd als manier om het thema integriteit onder de aandacht te brengen en te houden. De vorm varieert van themabijeenkomsten, al dan niet uitsluitend over integriteit, heidagen en intervisiebijeenkomsten tot meerdaagse trainingen en externe opleidingen. Een aantal respondenten benoemt dat bewustwording van integriteit een standaard onderdeel is in het inwerkprogramma voor nieuwe wethouders en raadsleden.

Wat betreft de screening van nieuwe raadsleden, wethouders en ambtenaren, is er veel variatie in de antwoorden van de respondenten. Verschillende respondent benoemen een integriteitstoets of -onderzoek, al dan niet door een externe partij, als standaard onderdeel van de benoemingsprocedure van wethouders. Ook screening van raadsleden en het advies aan partijen een VOG te vragen van potentiële kandidaten worden benoemd. Het afleggen van de ambtseed en aandacht besteden aan integriteit bij de beëdigingsceremonie worden ook genoemd als concrete onderdelen in de beleidsaandacht voor integriteit. Wat opvalt is dat geen van de respondenten rapporteert over tussentijdse toetsing op integriteit.

Wat verder opvalt is dat regelmatig wordt benoemd dat er gebruik wordt gemaakt van externe begeleiding of expertise; bij de integriteitstoets, voor sessies of trainingen en voor advies in specifieke situaties of casussen.

Op de vraag of het ingezette beleid het gevolg is van het programma Bestuur en Veiligheid, antwoorden in alle groepen slechts enkele respondenten bevestigend (zie tabel 4). Onder de burgemeesters is de groep die stelt dat het ingezette beleid geen gevolg is van het programma even groot als de groep die antwoordt dat dat gedeeltelijk het geval is: 41,5%. Onder de griffiers en de gemeentesecretarissen is de groep die stelt dat het ingezette beleid geen gevolg is van het programma groter: respectievelijk 47,9% en 38,2%. Van de gemeentesecretarissen stelt 22,4% dat

het ingezette beleid gedeeltelijk een gevolg is van het programma, onder de griffiers is dat 24%. Ook de groep respondenten die antwoordt het niet te weten is omvangrijk: 26,4% van de griffiers en 34,2% van de gemeentesecretarissen. Onder de burgemeesters is die groep kleiner: 10,8%.

Tabel 4

Is het ingezette beleid een gevolg van het programma Bestuur en Veiligheid?

	Griffiers	Gemeentesecretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
ja	2 (1.7)	4(5.3)	4 (6.2)
nee	58 (47.9)	29 (38.2)	27 (41.5)
gedeeltelijk	29 (24.0)	17 (22.4)	27 (41.5)
weet ik niet	32 (26.4)	26 (34.2)	7 (10.8)
totaal	121 (100.0)	76 (100.0)	65 (100.0)

Bekendheid met monitor en maatregelen

Tabel 5 laat zien in welke mate de respondenten bekend zijn met de monitor Agressie en Geweld en met de uitkomsten daarvan. Onder de burgemeesters is de monitor het meest bekend; 81% van de respondenten uit die groep zegt bekend te zijn met de monitor. Onder de griffiers is dat iets meer dan de helft van de respondenten (54.2%), onder de gemeentesecretarissen iets minder dan de helft (45.5%). Bij deze twee groepen zijn de uitkomsten nog minder bekend dan de monitor zelf: respectievelijk 80% en 72.2% zegt niet bekend te zijn met de uitkomsten van de monitor. In de groep burgemeesters is iets meer dan de helft van de respondenten wel bekend met de uitkomsten.

Tabel 5

Bent u bekend met de monitor Agressie en Geweld en de uitkomsten daarvan?

	Griffiers N (%)		Gemeentesecretarissen N (%)		Burgemeesters N (%)	
	monitor	uitkomsten	monitor	uitkomsten	monitor	uitkomsten
ja	65 (54.2)	24 (20.0)	35 (45.5)	21 (27.3)	51 (81.0)	35 (55.6)
nee	55 (45.8)	96 (80.0)	42 (54.5)	56 (72.7)	12 (19.0)	28 (44.4)
totaal	120 (100.0)	120 (100.0)	77 (100.0)	77 (100.0)	63 (100.0)	63 (100.0)

Vervolgens is aan de respondenten een aantal thema's en maatregelen uit de monitor Agressie en Geweld voorgelegd, met de vraag welke van deze thema's en maatregelen bekend zijn bij de respondenten. Tabel 6 geeft het overzicht van de bekendheid van de specifieke thema's en maatregelen per respondentgroep.

Tabel 6

*Met welke thema's en maatregelen uit de monitor Agressie en Geweld bent u bekend?**

	Griffiers	Gemeente- secretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
Thema's			
Verantwoordelijkheid aanpak veilige taakuitoefening bestuurders	34 (20.6)	22 (21.8)	39 (31.7)
Monitoren veiligheidsbeleving onder bestuurders en medewerkers binnen de organisatie	26 (15.8)	25 (24.8)	24 (19.5)
Opstellen en handhaven van huisregels m.b.t. omgang met agressie en geweld binnen de organisatie	58 (35.2)	55 (54.5)	49 (39.8)
Trainen van bestuurders in de omgang met agressie en geweld	48 (29.1)	30 (29.7)	30 (24.4)
Melding, registratie en opvolging van incidenten met betrekking tot agressie en geweld	70 (42.4)	53 (52.5)	39 (31.7)
Nazorg, reactie en optreden	30 (18.2)	39 (38.6)	29 (23.6)
Gevolgen van agressie en geweld op werk en privé	21 (12.7)	27 (26.7)	26 (21.1)
Maatregelen			
Duidelijke organisatorische norm o.b. waarvan werknemers en ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden	25 (15.2)	35 (34.7)	20 (16.3)
Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever	80 (48.5)	59 (58.4)	46 (37.4)
Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd	62 (37.6)	50 (49.5)	41 (33.3)
Training en/of scholing	53 (32.1)	49 (48.5)	36 (29.3)
De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader	21 (12.7)	35 (34.7)	24 (19.5)
Schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader	26 (15.8)	33 (32.7)	25 (19.5)
De werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld	55 (33.3)	48 (47.5)	43 (35.0)
Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend	29 (17.6)	44 (43.6)	33 (26.8)
Bekend met alle bovenstaande maatregelen	19 (11.5)	26 (25.7)	14 (11.4)
Bekend met geen van bovenstaande maatregelen	20 (12.1)	5 (5.0)	3 (2.4)
Totaal	165 (100.0)	101 (100.0)	123 (100.0)

*bij deze vragen konden respondenten meerdere antwoorden aanvinken; de som van alle antwoordopties is daarom >100%. Het totaal geeft het totale aantal respondenten weer dat deze vraag heeft ingevuld.

Beleid en implementatie

Omdat de mate van bekendheid met de thema's en maatregelen niet per se iets zegt over de vertaling daarvan in beleid, is aan respondenten ook de vraag voorgelegd op welke maatregelen de gemeente specifiek beleid heeft gemaakt. Tabel 7 geeft het overzicht van de beleidsaandacht voor elke maatregel per respondentgroep.

Tabel 7

Op welke van de onderstaande acht maatregelen heeft uw gemeente beleid gemaakt?*

	Griffiers	Gemeentesecretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
Een duidelijke organisatorische norm op basis waarvan overheidswerknemers en ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden	23 (13.9)	31 (30.7)	17 (13.8)
Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever	51 (30.9)	54 (53.5)	36 (29.3)
Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd	41 (24.8)	45 (44.6)	32 (26.0)
Training en/of scholing	42 (25.5)	45 (44.6)	27 (22.0)
De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader	14 (8.5)	37 (36.6)	17 (13.8)
Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader	11 (6.7)	27 (26.7)	21 (17.1)
De werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld	35 (21.2)	47 (46.5)	30 (24.4)
Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend	22 (13.3)	40 (39.6)	27 (22.0)
Geen van bovenstaande maatregelen	5 (3.0)	1 (1.0)	2 (1.6)
Alle bovenstaande maatregelen	16 (9.7)	22 (21.8)	14 (11.4)
Weet ik niet	42 (25.5)	8 (7.9)	7 (5.7)
totaal	165 (100.0)	101 (100.0)	123 (100.0)

*bij deze vraag konden respondenten meerdere antwoorden aanvinken; de som van de respondenten bij alle antwoordopties is daarom >100%. Het totaal geeft het totale aantal respondenten weer dat deze vraag heeft ingevuld.

Vervolgens is aan respondenten gevraagd wat de aanleiding was voor het implementeren van deze maatregel(en); dat de maatregel is geïmplementeerd hoeft niet per se een gevolg te zijn van de monitor; incidenten binnen de organisatie kunnen bijvoorbeeld ook zorgen voor een gevoelde noodzaak om actie te ondernemen op de maatregelen. Tabel 8 geeft het overzicht van de aanleidingen tot implementatie. Daarbij valt op dat in elke respondentengroep het percentage respondenten dat heeft geantwoord niet te weten wat de aanleiding was en het percentage respondenten dat heeft geantwoord dat er een andere aanleiding was voor implementatie, relatief groot is. De andere aanleidingen die werden genoemd door respondenten zijn met name goed werkgeverschap, landelijke ontwikkelingen, preventiebehoefte en bestaand beleid. Door een aantal respondenten worden ook regionale afspraken, Arbo-regelgeving en de aanpak van ondermijning benoemd als aanleiding voor het implementeren van de maatregelen. Daarnaast benoemen verschillende respondenten dat het een combinatie van factoren betreft: ervaringen, in de eigen of een nabijgelegen gemeente, landelijke aandacht voor het thema en de monitor Agressie en Geweld.

Tabel 8

Wat was de aanleiding voor het implementeren van deze maatregel(en)?

	Griffiers	Gemeentesecretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
Monitor Agressie en Geweld	10 (14.3)	7 (9.2)	9 (14.5)
Incidenten binnen de eigen organisatie	8 (11.4)	28 (36.8)	24 (38.7)
Anders	19 (27.1)	22 (28.9)	15 (24.2)

Weet ik niet	33 (47.1)	19 (25.0)	14 (22.6)
Totaal	70 (100.0)	76 (100.0)	62 (100.0)

Resultaten

Op de vraag of het implementeren van de maatregelen heeft geleid tot resultaten, antwoordt een meerderheid van de burgemeesters bevestigend (67.3%), zie tabel 9. Bij de gemeentesecretarissen is dat 51.4% en bij de griffiers is de groep die antwoordt het niet te weten het grootst (72.7%).

Tot welke resultaten het implementeren van de maatregelen heeft geleid volgens de respondenten is te vinden in tabel 10. In de groep gemeentesecretarissen en burgemeesters hebben een aantal respondenten geantwoord dat er ook andere resultaten te rapporteren zijn dan de gegeven antwoordopties in de enquête. Daarbij worden zaken genoemd die vallen onder de antwoordopties 'fysieke maatregelen', 'duidelijkheid wat te doen in een situatie met agressie/geweld' en 'meer openheid', maar ook daadwerkelijke aanvullingen: het aantrekken van een VPT-coördinator en het resultaat dat slachtoffers zich meer gesteund voelen.

Aan de respondenten die hebben geantwoord dat het implementeren van de maatregelen niet heeft geleid tot resultaten, is gevraagd wat daar volgens hen de reden van is. Naast de opmerkingen dat het lastig is om causale verbanden te leggen tussen het implementeren van bepaalde maatregelen en het al dan niet optreden van resultaten, benoemen respondenten dat voor het behalen van resultaten ook verandering in de samenleving nodig is. Het gedrag van burgers laat zich niet altijd (direct) sturen. Ook de verstreken tijd sinds de implementatie wordt benoemd: in sommige gevallen zijn de maatregelen vrij recent geïmplementeerd en zijn er dus om die reden nog geen resultaten aan te wijzen. Daarnaast benoemen verschillende respondenten dat de maatregelen preventief zijn ingezet; er was weinig tot geen sprake van incidenten, dus implementatie van preventieve maatregelen heeft daarin geen verschil teweeg gebracht.

De hiervoor besproken resultaten geven vooral een situatie weer waarin er (nog) geen resultaten zijn behaald of het lastig is om oorzaak en gevolg aan elkaar te koppelen. Er is echter ook een antwoordlijst te zien in de data waarin respondenten expliciet benoemen dat er geen sprake is van resultaten, omdat het ingezette beleid onvoldoende bekend is in (delen van) de organisatie. Sommige respondenten beschrijven dit in hun antwoord als een voortschrijdend proces ('beleid is *nog* onvoldoende bekend') maar er zijn ook enkele respondenten die dit gebrek aan bekendheid toeschrijven aan het feit dat het onderwerp niet leeft in (delen van) de organisatie, of zelfs op weerstand stuit.

Tabel 9

Heeft het implementeren van deze maatregel(en) geleid tot resultaten?

	Griffiers N (%)	Gemeentesecretarissen N (%)	Burgemeesters N (%)
ja	15 (22.7)	37 (51.4)	35 (67.3)
nee	3 (4.5)	3 (4.2)	1 (1.9)
weet ik niet	48 (72.7)	32 (31.7)	16 (30.8)
totaal	66 (100.0)	72 (100.0)	52 (100.0)

Tabel 10

Tot welke resultaten heeft dit geleid?*

	Griffiers	Gemeentesecretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
(meer) bewustwording	12 (7.3)	49 (48.5)	31 (25.2)
duidelijke norm t.a.v. (on)acceptabel gedrag	10 (6.1)	36 (35.6)	27 (22.0)
definiëring van ongewenst gedrag	6 (3.6)	32 (31.7)	15 (12.2)
meer openheid	6 (3.6)	19 (18.8)	16 (13.0)
duidelijkheid over wat te doen in situatie met agressie/geweld	9 (5.5)	32 (31.7)	21 (17.1)
trainingen / opleidingen	13 (7.9)	34 (33.7)	22 (17.9)
protocollen	12 (7.3)	32 (31.7)	16 (13.0)
meer meldingen	1 (0.6)	12 (11.9)	7 (5.7)
meer registratie	3 (1.8)	17 (16.8)	7 (5.7)
meer aangiften	1 (0.6)	9 (8.9)	5 (4.1)
daling aantal incidenten	0 (0.0)	3 (3.0)	1 (0.8)
fysieke maatregelen (ID, poortjes etc.)	3 (1.8)	11 (10.9)	10 (8.1)
meer aandacht voor nazorg	7 (4.2)	20 (19.8)	15 (12.2)
anders	0 (0.0)	7 (6.9)	4 (3.3)
totaal	165 (100.0)	101 (100.0)	123 (100.0)

*bij deze vraag konden respondenten meerdere antwoorden aanvinken; de som van alle antwoordopties is daarom >100%. Het totaal geeft het totale aantal respondenten weer dat deze vraag heeft ingevuld.

Netwerk Weerbaar Bestuur

Tot slot is aan de respondenten gevraagd of zij bekend zijn met de activiteiten van het Netwerk Weerbaar Bestuur van het ministerie van BZK. Deze bekendheid ligt bij burgemeesters beduidend hoger dan bij griffiers en gemeentesecretarissen, zie tabel 11.

Tabel 11

Bent u bekend met de activiteiten van het Netwerk Weerbaar Bestuur van het ministerie van BZK?

	Griffiers	Gemeentesecretarissen	Burgemeesters
	N (%)	N (%)	N (%)
ja	29 (25.7)	19 (26.4)	41 (77.4)
nee	84 (74.3)	53 (73.6)	12 (22.6)
totaal	113 (100.0)	72 (100.0)	53 (100.0)

Tenslotte

Voorgaande paragrafen bevatten de weergave van de resultaten van de enquête die is afgenomen bij burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen. De onderwerpen die in deze enquête zijn voorgelegd aan de respondenten, hangen nauw samen met de onderwerpen die in de interviews met respondenten aan de orde zijn gebracht; verdere analyse en duiding van de resultaten zal dan ook worden gekoppeld aan de bevindingen uit de interviews, die in paragraaf 2.2 worden weergegeven.

2.2 Bevindingen interviews

Bekendheid met de monitor en maatregelen

Burgemeesters geven in de interviews aan bekend te zijn met de monitor Agressie en Geweld. Dit varieert van weleens van gehoord hebben tot de bijdrage die zij aan de monitor zelf hebben geleverd. Zij geven hierover aan dat zij berichtgeving over de monitor voorbij zien komen, ze zelf de monitor hebben ingevuld dan wel over het thema lezen in de vakbladen. Ook de gemeentesecretarissen geven aan bekend te zijn met de monitor. Als het gaat om de uitkomsten en maatregelen van de monitor lijken zowel de burgemeesters als de gemeentesecretarissen minder goed op de hoogte te zijn. Zij geven hierover aan niet specifiek op zoek te gaan naar de uitkomsten van de monitor. Zij die dit wel doen geven aan dat ze de uitkomsten spiegelen aan eigen beleid. Wanneer gevraagd wordt naar de maatregelen wordt door enkele respondenten gerefereerd aan Veilige Publieke Taak. De griffiers geven aan bekend te zijn met de monitor, zij het beperkt. De griffiers die bekend zijn met de monitor benoemen de daaruit voortvloeiende maatregelen bij de vraag naar doel en inhoud van de monitor. De bekendheid met de monitor Agressie en Geweld onder de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (AOV-ers) die wij spraken is verschillend. Zij geven aan het bestaan van de monitor Agressie en Geweld te kennen maar zijn niet zozeer bekend met details of de uitkomsten van de monitor.

Beleid en implementatie

Op de vraag of het thema agressie en geweld voldoende aandacht krijgt binnen de organisatie wordt wisselend geantwoord. Uit de interviews met de burgemeesters komt enerzijds naar voren dat men tevreden is met de aandacht die het thema binnen de organisatie krijgt. Zo is het thema onderdeel van het introductieprogramma van nieuwe medewerkers en worden er diverse trainingen aangeboden op het gebied van integriteit en weerbaarheid. Met name medewerkers die direct in contact staan met publiek (baliepersoneel, vergunningafgifte, toezicht en handhaving) worden hierin getraind. Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat het te weinig aandacht krijgt en dat het thema geen structureel onderwerp in het beleid is. Het thema lijkt vooral bespreekbaar gemaakt te worden wanneer daar concrete aanleiding toe is. Dit laatste komt ook terug uit de interviews met de gemeentesecretarissen en de griffiers. De AOV-ers geven over het algemeen aan dat het thema voldoende aandacht krijgt en onderdeel van het bestaande proces is.

Aan alle respondenten is gevraagd wie er binnen de organisatie verantwoordelijk is voor een veilige taakuitoefening voor bestuurders en medewerkers. De gemeentesecretaris en de AOV-er worden in veel gevallen genoemd. Een deel van de burgemeesters benoemd hierin zijn/haar eigen verantwoordelijkheid. Ook de afdelingsdirectie, vertrouwenspersonen en afdelingen HRM en OOV worden genoemd. Als het gaat om veilige taakuitoefening van raadsleden worden de griffier en de burgemeester aangewezen als zijnde verantwoordelijk voor de veilige taakuitoefening.

Ook is er gevraagd naar (handelings)protocollen binnen de diverse gemeenten. Per gemeente verschilt het of er sprake is van vastgestelde protocollen. In geval van vastgestelde protocollen betreffen het met name handelingsprotocollen met betrekking tot het melden van incidenten. In het verlengde hiervan worden ook de huisregels, afspraken en gedragscodes genoemd. Opvallend is dat een groot deel van de respondenten

benoemt dat er geen protocollen geformuleerd zijn, maar dat het maatwerk betreft. Hierbij wordt aangegeven dat het thema serieuze aandacht heeft waarbij het vooral gaat om het melden van incidenten en het bespreekbaar maken van het onderwerp.

Hoewel binnen een enkele gemeente de veiligheidsbeleving gemonitord wordt middels het medewerkerstevredenheidsonderzoek, lijkt over het algemeen de veiligheidsbeleving binnen gemeenten niet structureel te worden gemonitord, maar meer onderwerp van gesprek te zijn wanneer daar aanleiding toe is. In aanvulling op dit onderwerp wordt door verschillende respondenten gesproken over een 'grijs gebied' als het gaat over de vraag wanneer grensoverschrijdend gedrag een bedreiging is.

"Er zijn veel vraagstukken die in een grijs gebied vallen. Het gaat om interpretatie. Mensen zijn ook verschillend gebakken als het om weerbaarheid gaat." (burgemeester)

Resultaten van de maatregelen/uitkomsten monitor

In de interviews is de respondenten gevraagd naar de reacties en acties op de maatregelen uit de monitor. Dit is gedaan door hen te vragen naar onderwerpen als meldings- en aangiftebereidheid, normstelling, registratie en nazorg. Uit de interviews komt naar voren dat incidenten over het algemeen geregistreerd worden. Met name de AOV-ers konden deze vraag goed beantwoorden en zijn ook op de hoogte van het registratiesysteem dat binnen de gemeente gebruikt wordt. De andere functionarissen geven veelal aan niet op de hoogte te zijn van het registratiebeleid of het idee te hebben dat registratie van incidenten lang niet altijd structureel gebeurt. Als reden hiervoor geeft een deel van de gemeenten aan niet of nauwelijks te maken te hebben met dergelijke incidenten. Indien dit wel plaatsvindt heeft de beperkte registratie enerzijds te maken met de lagere meldingsbereidheid van de medewerkers zelf en anderzijds leidt niet iedere melding tot een registratie. Hoewel verschillende gemeenten tevreden zijn over de meldingsbereidheid van medewerkers noemt een deel van de functionarissen de meldingsbereidheid wel als aandachtspunt.

"Als we het niet weten, kunnen we ook niet acteren" (gemeentesecretaris)

Het uitgangspunt binnen de gemeenten is dat indien er sprake is van (dreigen met) agressie en geweld, er aangifte wordt gedaan. De protocollen vermelden dit en binnen de organisaties wordt hier ook op aangestuurd. Ook hier wordt aangegeven dat het maatwerk betreft. Per incident wordt gekeken hoe gehandeld wordt. Uit de interviews met de griffiers valt op dat de aangiftebereidheid onder raadsleden laag is. Als reden voor terughoudendheid in het doen van aangifte wordt genoemd dat aangifte toch geen zin heeft, angst voor imagoschade en het idee dat ze het achter zich moeten laten.

Een duidelijke normstelling komt met name naar voren uit de interviews met de burgemeesters. De tendens lijkt dat een duidelijke grens stellen aan wat toelaatbaar is en het ook uitdragen daarvan, van groot belang is. Dit wordt onder andere vertaald in de protocollen en huisregels. Enkele gemeenten noemen hier ook het zogenaamde 'lik op stuk beleid' of een 'zerotolerance' beleid, waarbij bijvoorbeeld een duidelijke waarschuwing aan de overtreder wordt afgegeven en indien nodig een contactverbod wordt opgelegd of de toegang (tijdelijk) wordt ontzegd.

"Ik ben het beu. Ik wil niet dat onze mensen nog uitgescholden worden. Ben je het ergens niet mee eens, dan maak je bezwaar. Dat hebben we keurig geregeld in ons land en dat moeten mensen vooral ook doen" (burgemeester)

Het belang van goede nazorg wordt door de respondenten onderschreven. Of er in de praktijk nazorg wordt geboden en waar deze nazorg dan precies uit bestaat is afhankelijk van de aard van het incident en de context waarbinnen dit incident heeft plaatsgevonden. De nazorg wordt in de meeste gevallen door de direct leidinggevende in overleg met het slachtoffer opgepakt.

Weerbaarheid

Ook in de interviews zijn de respondenten bevraagd op het onderwerp weerbaarheid. Aan de hand van de thema's integriteit, vakmanschap en professionaliteit zal dit nader worden toegelicht.

Integriteit

Integriteit is een terugkerend onderwerp binnen de verschillende interviews met de diverse functionarissen. Zo wordt onder andere de bestuurlijke zorgplicht voor de integriteit van de organisatie genoemd als argument om het onderwerp intern bespreekbaar te maken. Zowel binnen het college als de raad wordt het onderwerp bespreekbaar gemaakt (onder andere in workshops, rondom aanvraag Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) wethouders en raadsleden, introductieprogramma nieuwe medewerkers) waarbij met name bewustwording ten aanzien van het thema als belangrijkste doel wordt genoemd.

Vakmanschap

Met name in de interviews met de burgemeesters komt het onderwerp vakmanschap naar voren. Als het gaat om de uitoefening van het burgermeesterschap geven zij aan bepaalde behoeften te hebben en worden onmisbare vaardigheden genoemd. Zo geeft een van de burgemeesters aan dat vanuit de Veilige Publieke Taak de focus vooral op protocollen ligt, maar dat de behoefte van de burgemeester elders ligt; namelijk inzicht in wat de achtergrond van de vraag/het gevaar of het incident is. Ook de behoefte aan een concreet handelingsperspectief, aandacht voor rollen en taken van de diverse organen binnen de gemeente en aandacht voor de rol van de media worden genoemd.

Als het gaat om het weerbaar maken van medewerkers met betrekking tot dit thema worden verschillende vaardigheden genoemd die van een burgemeester gevraagd worden; luisteren, vragen stellen, proactief handelen, het gesprek aangaan, voorlichten, direct handelen.

“Als burgemeester zou ik elke bestuurder het volgende willen meegeven: Zoek het contact en vul dit contact in met goede aandacht, daar krijg je mooie dingen voor terug” (burgemeester)

Professionalisering

De eerdergenoemde aandacht voor de rollen en taken van diverse organen binnen de gemeente wordt ook genoemd als het gaat om professionalisering. Zo wordt aangegeven dat er een beperkt aanbod is van trainingsprogramma's voor raadsleden, terwijl de behoefte aan professionalisering er degelijk is, aldus een van de burgemeesters. Door de griffiers wordt dit echter niet expliciet genoemd. Scholing en trainingen worden veelal op afdelingsniveau geregeld waarbij maatwerk wordt toegepast. Uit de interviews blijkt dat met name medewerkers die in direct contact staan met de burger (handhavers, toezichthouders, baliepersoneel, interventieteams) getraind worden in herkenning en reacties op agressie en geweld.

Maatschappelijke context en (organisatie)cultuur

De samenleving verandert. Door verschillende burgemeesters wordt dit uitgelegd aan de hand van voorbeelden waarin individualisme, gebrek aan eigen verantwoordelijkheid nemen door de burger zelf en de veranderde houding tussen burger en gemeente een rol spelen. Burgemeesters geven aan dat sinds een aantal jaar de tendens omtrent agressie en bedreiging jegens ambtsdragers is veranderd. Daar waar het voorheen geen thema was of weggestopt werd, zien zij dat het meer en meer zichtbaar en bespreekbaar wordt gemaakt.

“Het wordt niet meer gezien als een zwakte, maar er worden grenzen getrokken” (burgemeester)

In het verlengde hiervan wordt door alle functionarissen interne veiligheid genoemd. Het belang van het creëren van een veilige omgeving waarin mensen zich veilig voelen om in vrijheid hun taak uit te kunnen oefenen. Ook de

meldingsbereidheid van medewerkers en de rol van vertrouwen(spersonen) worden gekoppeld aan veiligheid en vrijheid om een melding te (durven) maken.

Onderwerpen

Hoewel er niet expliciet naar gevraagd is, zijn er tijdens de interviews verschillende onderwerpen of dossiers genoemd waarbij agressie en geweld vaker of in sterkere mate voorkomen. Met name vergunningverlening en het sociale domein worden genoemd. De collega's die het meest geconfronteerd worden met dergelijke incidenten zijn baliemedewerkers en medewerkers handhaving en toezicht. Het betreft incidenten tussen ambtenaren en burgers. Ook is aan alle respondenten gevraagd of zij binnen hun functie zelf ooit slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld. In tegenstelling tot de overige functionarissen (griffiers, gemeentesecretarissen en AOV-ers) die aangeven zelden tot nooit te maken hebben gehad met agressie en geweld, geven bijna alle burgemeesters aan deze ervaring wel te hebben. Dit gaat met name om verbale en/of schriftelijke uitlatingen of bedreigingen. Hierin worden met name sociale media genoemd als het platform waarop dergelijke uitlatingen geplaatst worden. In een enkel geval ging de bedreiging dusdanig ver dat er beveiligingsmaatregelen zijn getroffen (Stelsel Bewaken en Beveiligen). Enkele respondenten benoemen interne incidenten waarbij er sprake is van ongewenste omgangsvormen tussen raadsleden onderling, collegeleden en raadsleden, of collegeleden en ambtenaren.

“If you can't stand the heat, stay out of the kitchen. Als je als bestuurder besluiten neemt die soms niet goed vallen, dan weet je dat je weerstand kan verwachten” (burgemeester)

In de gesprekken is ook naar de impact van deze ervaringen gevraagd. Opvallend hierin is dat enerzijds wordt aangegeven dat er een duidelijke grens wordt getrokken en bij overschrijding van de grens direct gehandeld wordt. Aan de andere kant valt ook op dat wanneer het om eigen ervaringen gaat, deze grens minder scherp wordt getrokken dan wanneer het over anderen gaat. Binnen alle groepen wordt door een deel van de respondenten aangegeven dat het erbij hoort of dat deze incidenten niet persoonlijk bedoeld zijn. De oplossing wordt in die gevallen onder andere gezocht in het houden van een (de-escalierend) gesprek. Toch wordt er in geval van serieuze bedreigingen en in geval van herhaling bijna altijd aangifte gedaan. De samenwerking met politie en Openbaar Ministerie (OM) wordt hierin als positief ervaren. Opvallend hierbij is dat door een deel van de respondenten het belang van dossiervorming genoemd wordt.

Tenslotte

In voorgaande paragrafen zijn de resultaten uit de interviews met de burgemeesters, griffiers, gemeentesecretarissen en AOV-ers van verschillende gemeenten gepresenteerd. Deze resultaten vormen een verdieping op de inzichten die uit de enquête zijn opgehaald. Een overkoepelende duiding van het geheel aan bevindingen uit de verschillende elementen van het onderzoek en de conclusies die op basis daarvan kunnen worden getrokken, is te vinden in hoofdstuk 3.

3 Conclusies en aanbevelingen

De resultaten van de analyse van de monitoren 2014-2020 en de resultaten van de enquêtes en interviews die zijn afgenomen bij burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen zijn beschreven in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk worden aan de hand van de hoofd- en deelvragen uit het onderzoek per methode de meeste opvallende resultaten besproken. Daar waar nodig wordt gedifferentieerd per doelgroep. Vervolgens worden de resultaten geïnterpreteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen.

De doelstelling van het onderzoek was inzicht krijgen in de wijze waarop publieke werkgevers gevolg hebben gegeven aan de maatregelen volgend uit de diverse monitoren en het programma Veilige Publieke Taak en de relatie tussen de ingezette acties, de aard en omvang van agressie en geweld binnen de organisatie, de omgang met agressie en geweld (melding-/aangiftebereidheid) en de impact. De verkregen inzichten worden verwerkt in een beknopt rapport.

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Zijn de publieke werkgevers (gemeenten) bekend met de acties en maatregelen volgend uit de monitoren en het programma Veilige Publieke Taak, wat hebben zij gedaan naar aanleiding van de acties en maatregelen en hebben de aanpassingen geleid tot resultaat?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Thema's	Deelvragen
Acties en maatregelen	Welke acties en maatregelen zijn voortgekomen uit de opeenvolgende monitoren Agressie en Geweld (van 2010 tot 2018) en het programma Veilige Publieke Taak?
	Zijn gemeenten bekend met de acties en maatregelen die zijn voortgekomen uit eerdergenoemde onderzoeken en programma's?
	Hoe hebben gemeenten gereageerd op de acties en maatregelen?
Gevolgen	Heeft de reactie van de gemeente geleid tot gevolgen voor: De melding- en aangiftebereidheid? De preventie, repressie en nazorg? Het optreden van bestuur en/of ambtelijke diensten?

3.1 Conclusies

De acties en maatregelen die zijn voortgekomen uit de opeenvolgende monitoren Agressie en Geweld (van 2010 tot 2018) en het programma Veilige Publieke Taak kunnen als volgt worden samengevat:

- Het opstellen van een duidelijke organisatorische norm op basis waarvan overheidswerknemers en ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden
- Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever
- Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd
- De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader
- Schade wordt zoveel mogelijk verhaald op de dader
- De werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld
- Aan slachtoffers wordt altijd nazorg verleend
- Er is ruimte en aandacht voor training en/of scholing

Van alle respondenten in het onderzoek geniet de monitor onder burgemeesters de meeste bekendheid, maar ook onder griffiers en gemeentesecretarissen is ongeveer de helft bekend met de monitor. De maatregelen zijn nog

minder bekend. In de groep burgemeesters is iets meer dan de helft van de respondenten bekend met de uitkomsten maar onder griffiers en gemeentesecretarissen is dat aanzienlijk minder: respectievelijk 80% en 72.2% zegt niet bekend te zijn met de uitkomsten van de monitor.

Onder alle respondenten is het thema 'Opstellen en handhaven van huisregels met betrekking tot omgang met agressie en geweld binnen de organisatie' het meest bekend, gevolgd door het thema 'Melding, registratie en opvolging van incidenten met betrekking tot agressie en geweld'. De minst bekende thema's zijn 'Monitoren veiligheidsbeleving onder bestuurders en medewerkers binnen de organisatie' en 'De gevolgen van agressie en geweld op het werk'. Dit komt overeen met de maatregelen die zijn geformuleerd. 'Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever' is voor alle respondenten de meest herkenbare maatregel. Minder bekende maatregelen zijn: 'de werkgever geeft altijd een reactie naar de dader', 'schade wordt zo veel mogelijk verhaald op de dader' en 'de werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld'. Hoewel het thema 'Melding, registratie en opvolging van incidenten met betrekking tot agressie en geweld' door alle respondenten wordt herkend, lijkt het daaruit volgende handelingsperspectief (aangifte doen) aanzienlijk minder bekendheid te genieten. Hoewel gemeenten over het algemeen tevreden zijn over de meldingsbereidheid van medewerkers noemt een deel van de respondenten de meldings- en aangiftbereidheid wel als aandachtspunt. Dit geldt met name voor raadsleden. Als reden voor terughoudendheid in het doen van meldingen/aangifte wordt genoemd dat aangifte doen toch geen zin heeft, angst voor imago-schade en het idee 'dat ze het achter zich moeten laten'.

Het herkennen van de thema's en maatregelen uit de monitoren leidt uiteraard niet altijd tot het opstellen, implementeren en uitvoeren van beleid. In elke respondentengroep is het percentage respondenten dat heeft geantwoord niet te weten wat de aanleiding was en het percentage respondenten dat heeft geantwoord dat er een andere aanleiding was voor implementatie, relatief groot. De andere aanleidingen die werden genoemd door respondenten zijn met name goed werkgeverschap, landelijke ontwikkelingen, preventiebehoefte en bestaand beleid. De Monitor heeft slechts een klein aandeel als reden voor de implementatie van beleid.

De genomen maatregelen leiden volgens de respondenten vooral tot meer bewustwording (met name onder gemeentesecretarissen) en meer openheid ten aanzien van het thema maar ook tot concrete acties als het aannemen van een coördinator Veilige Publieke Taak, het nemen van fysieke voorzorgsmaatregelen (alarmknop, beveiliging, screening woning, training en scholing en het opstellen van protocollen). Slechts enkele gemeenten monitoren de veiligheidsbeleving middels een periodiek medewerkerstevredenheidsonderzoek. Daarbij kan worden opgemerkt dat de scholingsbehoefte van burgemeesters minder gericht is op procedures en processen maar meer op sociaal-psychologische aspecten die inzicht geven in de motivatie van de dader en handvatten bieden voor de omgang met agressie en geweld.

Wat opvalt is het feit dat de verantwoordelijkheid voor een veilige taakuitoefening voor medewerkers én bestuurders veelal wordt neergelegd bij de gemeentesecretaris en de AOV-er. Een deel van de burgemeesters benoemd hierin zijn/haar eigen verantwoordelijkheid. Als het gaat om veilige taakuitoefening van raadsleden worden zowel de griffier als de burgemeester genoemd.

De dossiers/portefeuilles die het meest worden genoemd in relatie tot agressie en geweld zijn ruimtelijke ordening, vergunningverlening, waarbij bouwvergunningen en omgevingsvergunningen specifiek worden benoemd, het sociale domein en zaken met betrekking tot toezicht en handhaving. Het betreft dan met name de baliemedewerkers en handhavers. De griffiers, gemeentesecretarissen en AOV-ers geven aan persoonlijk zelden tot nooit te maken hebben gehad met agressie en geweld. Dit geldt niet voor de burgemeesters. Bijna alle burgemeesters zeggen deze ervaring wel te hebben. Het gaat dan met name om verbale uitingen en bedreigingen of op schrift. In een enkel geval ging de bedreiging dusdanig ver dat er beveiligingsmaatregelen zijn getroffen. Ook wordt gesproken over interne incidenten waarbij wordt gerefereerd aan ongepaste omgangsvormen en oneigenlijke druk. Gevraagd naar de impact valt op dat de norm die bij derden duidelijk wordt gesteld, bij de eigen ervaringen minder duidelijk is. Binnen

alle groepen wordt door een deel van de respondenten aangegeven dat het erbij hoort of dat deze incidenten niet persoonlijk bedoeld zijn.

Op het thema integriteit in relatie tot agressie en geweld is er veel variatie in de antwoorden van de respondenten. Door een meerderheid van de respondenten wordt benoemd dat er gebruik wordt gemaakt van integriteitscodes, -verordeningen, -handreikingen of regels. Daarnaast benoemt de meerderheid ook het bestaan van een gedragscode, protocol, handelingskader of werkwijze. Wat opvalt is dat geen van de respondenten rapporteert over tussentijdse toetsing op integriteit. Wat verder opvalt is dat regelmatig wordt benoemd dat er gebruik wordt gemaakt van externe begeleiding of expertise; bij de integriteitstoets, voor sessies of trainingen en voor advies in specifieke situaties of casussen. Integriteit wordt in de praktijk vaak gekoppeld aan ondermijning en minder aan agressie en geweld.

3.2 Beantwoording hoofdvraag

Op basis van de uitkomsten van zowel de enquêtes als de interviews wordt de hoofdvraag beantwoord.

Publieke werkgevers (gemeenten) zijn over het algemeen bekend met de monitor(en) maar minder bekend met de acties en maatregelen volgend uit de monitoren en het programma Veilige Publieke Taak. We constateren wel verschillen tussen de doelgroepen. Uit de enquête blijkt dat gemeentesecretarissen over het algemeen minder bekend zijn met de monitor en de uitkomsten. De interviews met deze doelgroep laten overigens een genuanceerder beeld zien.

De maatregelen waarop beleid is gemaakt en geïmplementeerd zijn met name 'Agressie en geweld altijd melden bij de werkgever', 'Incidenten van agressie en geweld worden altijd geregistreerd' en 'De werkgever doet altijd aangifte bij ernstige gevallen van agressie en geweld'. De monitor lijkt vooral een functie te vervullen in het vergroten van de bewustwording rond het thema en de agendasetting. De monitor speelt slechts een kleine rol in de aanleiding tot het opstellen van beleid.

Bijna alle gemeenten hebben een organisatorische norm op basis waarvan medewerkers en ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden. Wel blijft er sprake van een grijs gebied. Met name als het gaat om agressie en geweld tegen de respondent zelf. Voor agressie en geweld tegen ambtenaren geldt veelal een zero-tolerance beleid terwijl de respondenten voor zichzelf de grenzen enigszins oprekken getuige de uitspraak van een burgemeester: 'If you can't stand the heat stay out of the kitchen'.

Uiteraard speelt de context van de werkzaamheden en bevoegdheden hierbij een belangrijke rol. De burgemeester heeft een sleutelfunctie op het veiligheidsdomein. Hij/zij is belast met het handhaven van de openbare orde en tegelijkertijd is hij/zij burgervader/moeder die boven de partijen staat en vaak een bemiddelende rol speelt. Wanneer de burgemeester dan een manifestatie verbiedt of over gaat tot een uithuiszetting, kan dat leiden tot onbegrip en emotionele uitlatingen. Ook gemeenteraadsleden opereren in een complexe context. De gemeenteraad is het hoogste orgaan in de gemeente en de raadsleden vertegenwoordigen de bevolking in het gemeentebestuur. Zij lijken daarmee een soort brugfunctie te vervullen tussen burgers en de lokale overheid maar dienen te waken voor integriteitsschendingen zoals cliëntelisme. De ambtenaren die worden genoemd in relatie tot agressie en geweld hebben allemaal direct klantcontact waarbij emoties als opwindning, frustratie en boosheid een belangrijke rol spelen. De gemeentesecretaris daarentegen heeft vooral te maken met interne partijen zoals het ambtelijk apparaat en het bestuur. Ook dat valt niet altijd mee. De Vereniging voor Gemeentesecretarissen (VGS) schat in dat inmiddels een kwart van de secretarissen vertrekt als gevolg van verslechterde bestuurlijke verhoudingen (Van der Meulen, Jansen & Karsten, 2019). Alle respondenten werken dus vanuit hun eigen context en de daarbij behorende uitdagingen.

Er wordt door gemeenten veel geïnvesteerd in de meldings- en aangiftebereidheid met name voor de ambtelijke organisatie. Medewerkers voeren gesprekken met hun leidinggevende over dit thema en volgen training en/of scholing. Over het algemeen worden incidenten van agressie en geweld geregistreerd. De wijze waarop dat wordt gedaan is divers en het is niet altijd duidelijk wat er gebeurt met de meldingen. Of het incident wordt gemeld is deels afhankelijk van de aard en ernst van het incident maar ook van de organisatiecultuur. Voelt men zich veilig genoeg om hierover te spreken met een direct leidinggevende. Over het algemeen wordt bij ernstige gevallen aangifte gedaan. Dit geldt in mindere mate voor raadsleden. Hoewel de griffiers in de enquête hoog scoren op bekendheid met het thema melding en registratie en opvolging van incidenten met betrekking tot agressie en geweld, wordt er in de praktijk niet altijd naar gehandeld. De meldingsbereidheid onder griffiers/raadsleden is in vergelijking met de andere respondenten minder groot. Dit beeld komt overeen met de resultaten uit de monitor en ook het onderzoek van het Periklesinstituut uit 2016 naar de meld- en aangiftebereidheid onder raadsleden bevestigt dit beeld. Uit dat onderzoek blijkt dat er een duidelijke behoefte is aan een éénduidige aanpak van politie en justitie in deze gevallen. Veel raadsleden geven aan zich niet serieus genomen te voelen door de politie, waardoor wordt afgezien van aangifte. De onderzoekers geven aan dat dit niet alleen om een duidelijk protocol op gemeentelijk niveau vraagt maar ook, en juist, om een landelijk initiatief. Daarnaast bleek uit het onderzoek van het Periklesinstituut (2016) dat veel raadsleden niet weten welke stappen zij kunnen ondernemen omdat zij niet bekend zijn met een protocol hiervoor binnen hun gemeente. Uit de enquêtes en de interviews is gebleken dat de protocollen die gemeenten hebben opgesteld voor ambtenaren ook worden gebruikt voor bestuurders en politici. Ook het gevoel niet serieus te worden genomen door de politie, is in de interviews aangehaald.

Hoewel het thema 'De werkgever geeft altijd een reactie naar de dader' met name bij griffiers en burgemeesters laag scoort, wordt in de praktijk wel gevolg gegeven aan dit thema. Of eventuele schade op de dader wordt verhaald, blijft onduidelijk. De vraag of er nazorg wordt verleend wordt veelal bevestigend beantwoord maar de invulling verschilt per gemeente en lijkt vooral gericht op ambtenaren en minder op functionarissen die hebben deelgenomen aan dit onderzoek.

Wat verder opvalt is het feit dat de gemeentesecretaris niet alleen wordt gezien als verantwoordelijke voor een veilige taakuitoefening voor ambtenaren maar ook voor bestuurders. Dit beeld wijkt af van de uitkomsten van de monitor. Uit de afgenomen enquête blijkt dat 72.2% van de gemeentesecretarissen niet bekend is met de resultaten van de monitor(en).

Zowel in de enquêtes als in de interviews is training en scholing van belang. Toch lijkt deze zich met name te richten op de ambtenaren en burgemeesters en minder op overige functionarissen zoals de gemeentesecretaris, de griffier, raadsleden. Dit beeld komt overeen met de uitkomsten van de monitor uit 2020. Mogelijk zouden de diverse beroepsverenigingen hier een rol kunnen spelen.

Hoewel de meeste gemeenten beschikken over protocollen, huisregels en/of gedragscodes komt uit de interviews ook naar voren dat organisaties in mindere mate bezig zijn met het thema als incidenten zich nog niet of nauwelijks hebben voorgedaan. Dit uit zich zowel in de protocollen/huisregels als in de mate waarin er aandacht wordt besteed aan het thema. Dit past bij het beeld uit de enquête waarin het thema met betrekking tot het opstellen en handhaven van huisregels relatief hoog scoort maar de maatregel die daaruit voortvloeit (opstellen van een duidelijke organisatorische norm op basis waarvan overheidswerknemers en ambtsdragers weten waar de grenzen van gedrag van burgers liggen en wanneer zij moeten optreden) aanzienlijk minder hoog scoort.

Hoewel de aandacht voor integriteit in het openbaar bestuur de laatste decennia sterk is toegenomen (Van den Heuvel, Huberts & Muller, 2012; Kerkhoff & Overeem, 2018) en alle respondenten aangeven dat er ook in zijn/haar organisatie aandacht is voor dit thema, neemt ook de roep om aandacht voor interne veiligheid toe. Uit de interviews ontstaat een beeld waarbij integriteit met name wordt geassocieerd met zaken die te maken hebben met bevoordeling van vrienden, familie of partijgenoten, belangenversterving en ondermijning en minder met

misbruik van bevoegdheden en ongewenste omgangsvormen. Terwijl deze laatste twee ook zeker als integriteitsschending kunnen worden gezien. Diverse respondenten geven expliciet aan zich op zeker moment bedreigd te hebben gevoeld door een collega. Zij noemen individualisme, verruwing van omgangsvormen en sociale media als mogelijke oorzaken van de toegenomen gevoelens van interne (on)veiligheid. Dit beeld wordt bevestigd in een publicatie van Korsten en Abma (2008) waarin zij een doorwrochte analyse geven van de relatie tussen college en raad in diverse gemeentehuizen maar ook bijvoorbeeld in het rapport van Frissen (2017) over de bestuurscultuur in Arnhem en onderzoek naar bedreigingen tegen wethouders (Marijnissen, 2019).

3.3 Aanbevelingen

De monitor speelt vooral een rol als het gaat om bewustwording en agendasetting. De monitor is geen aanjager voor beleid. Bewustwording vormt het begin van begrijpen. Begrijpen waarom het van belang is om incidenten die te maken hebben met agressie en geweld te melden, te registreren, indien nodig aangifte te doen, nazorg te verlenen, de veiligheidsbeleving te monitoren, scholing en training te verzorgen en de dader nadrukkelijk te laten weten dat hij/zij een grens heeft overschreden. Een AOV-er geeft aan dat in een ideale situatie een medewerker vanuit die bewustwording werkt en uit zichzelf de juiste beslissing neemt die bijdraagt aan een veilige werkomgeving. Het opstellen van expliciet beleid is dan niet nodig.

Die bewustwording is nog niet bij alle gemeenten aanwezig. Uit de interviews blijkt dat organisaties in mindere mate bezig zijn met het thema als incidenten zich nog niet of nauwelijks hebben voorgedaan. Dit uit zich zowel in de protocollen/huisregels als in de mate waarin er aandacht wordt besteed aan het thema. Hierin kan de monitor een belangrijke rol vervullen.

Als aanjager van beleid valt op dat met name het verhalen van schade op de dader weinig bekendheid geniet. Het kan zijn dat het de respondenten aan kennis ontbreekt om de (juridische) stappen die nodig zijn te kunnen zetten. Het verdient aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de achterliggende reden voor het achterblijven van de bekendheid van deze actie.

Agendasetting

De resultaten van de monitor worden door diverse media opgepikt. Daarbij gaat het niet alleen om de traditionele media maar ook om de sociale media. Door de aandacht die in de media aan dit thema wordt besteed, zullen politieke ambtsdragers zich meer bewust worden van het thema en er met elkaar over gaan spreken. Het verschijnen van de resultaten van de monitor zou dus gebruikt kunnen worden om met publieke ambtsdragers en burgers in gesprek te gaan over omgangsvormen en de grenzen tussen acceptabel en onacceptabel gedrag in relatie tot agressie en geweld.

Integriteit

Voor ambtenaren lijkt de grens tussen acceptabel en onacceptabel helder. Dat geldt niet voor de gemeentesecretarissen, griffiers, raadsleden en burgemeesters. Voor zichzelf lijken zij de grenzen van acceptatie enigszins op te rekken. Dat is om meerdere redenen onwenselijk. Ten eerste vanwege de voorbeeldfunctie die zij, zowel in- als extern vervullen. Wuiven zij een bedreiging op sociale media weg met het idee 'if you can't stand the heat, stay out of the kitchen', dan kunnen ambtenaren en burgers zich hieraan spiegelen en denken dat agressie en geweld geaccepteerd worden. Ten tweede kan dit intern leiden tot een sfeer waarin medewerkers zich niet veilig voelen om incidenten te melden omdat zij bang zijn niet serieus genomen te worden. Tenslotte leidt dit tot de vraag of zij zich voldoende bewust zijn van het feit dat het eigen optreden -ingegeven door waarden, normen, gevoelens, opvattingen en idealen- vragen van morele aard kan oproepen. Anderzijds is het de vraag of de wens aanwezig is en de vaardigheden toereikend zijn om dergelijke morele vragen te kunnen beantwoorden.

Voor de samenleving gelden overigens dezelfde morele vragen. De grens tussen acceptabel en onacceptabel gedrag wordt mede bepaald door waarden, normen, gevoelens, opvattingen en idealen van individuele burgers en de

sociale verbanden waarbinnen zij functioneren. Dit leidt tot een grote diversiteit in omgangsvormen waarbij wet- en regelgeving (wettelijke normen) slechts beperkt richting biedt aan het bepalen van de grens tussen acceptabel en onacceptabel gedrag. Het is wenselijk om deze discussie te voeren en daarbij niet alleen te kijken naar de omgangsvormen tussen burgers en publieke ambtsdragers maar ook naar de omgangsvormen tussen de relatie van publieke ambtsdragers onderling. Bedreigingen of agressie tussen medewerkers en/of bestuurders onderling zijn in de meeste gevallen tevens integriteitschendingen. Daarnaast kunnen invloeden van buitenaf de integriteit van de organisatie corrumperen. De diverse beroepsverenigingen zouden hierbij een voortrekkersrol kunnen vervullen.

Scholing en training

Hoewel er op het gebied van scholing en training een behoorlijk aanbod is voor met name ambtenaren en burgemeesters lijken vooral de burgemeesters ook behoefte te hebben aan meer sociaal- psychologische inzichten die hen handvatten biedt om het gedrag van de dader te kunnen duiden. Een specifiek aanbod gericht op griffiers en raadsleden zou gewenst zijn met name om de bewustwording en meldingsbereidheid te vergroten. Ook hier geldt dat de diverse beroepsverenigingen hierin een rol kunnen spelen. Overigens heeft het thema omgang met agressie en geweld op de website van de Vereniging van Raadsleden ruim aandacht en wordt er verwezen naar de website van Agressievrij Werken en het ambassadeursnetwerk. Dit netwerk van (voormalig) raadsleden kan nazorg en een luisterend oor bieden en is onderdeel van het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur. De website van de Vereniging van Griffiers bevat diverse documenten waarin handvatten worden geboden voor de omgang met agressie en geweld tegen raadsleden en documenten met betrekking tot integriteit.

De gemeentesecretaris wordt veelal gezien als verantwoordelijke voor een veilige taakuitoefening voor medewerkers en bestuurders en juist deze groep is nauwelijks bekend met de resultaten van de monitor(en). Het verdient aanbeveling om, eventueel in samenwerking met de beroepsvereniging, de monitor bij deze specifieke groep onder de aandacht te brengen en hen handvatten te bieden om die verantwoordelijkheid voor een veilige taakuitoefening handen en voeten te geven. Op de website van de Vereniging voor Gemeentesecretarissen heeft het thema omgang met agressie en geweld geen prioriteit. Wel is er aandacht voor het thema integriteit.

Politie en Openbaar Ministerie

Burgemeesters, gemeentesecretarissen en ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid zijn over het algemeen te spreken over de samenwerking met de (lokale) politie en het Openbaar Ministerie in relatie tot de aanpak tegen agressie en geweld. Er bestaan eenduidige landelijke afspraken die het mogelijk maken daders sneller en strenger te straffen. Toch lijkt er onder raadsleden weinig vertrouwen in de aanpak van politie en Openbaar Ministerie. Wellicht kan de burgemeester een rol spelen bij het vergroten van het vertrouwen. De burgemeester, de officier van justitie en de (districts)chef van politie overleggen regelmatig over de taakuitvoering van de (lokale) politie. De geringe meldings- en aangiftebereidheid in relatie tot het geringe vertrouwen in het werk van politie en justitie zouden in het zogenaamde lokale driehoeksoverleg geagendeerd kunnen worden. Daarnaast kunnen raadsleden beter geïnformeerd worden over de werkwijze van politie en Openbaar Ministerie en de afloop van gemelde zaken.

Monitoren veiligheidsbeleving

Het monitoren van de veiligheidsbeleving is een relatief weinig bekend thema. Bij veel gemeenten wordt het thema meegenomen in het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Voor bestuurders en politici lijkt er geen lokaal, periodiek en betrouwbaar instrument voorhanden waarmee onder deze groepen de veiligheidsbeleving wordt gemonitord. Het verdient aanbeveling om een dergelijk instrument te ontwikkelen waarin de veiligheidsbeleving in de lokale context periodiek kan worden gemonitord.

4 Literatuurlijst

- Abma, K. & Korsten, A.F.A. (2009). *Gemeenten in rapportcijfers*. Eburon Uitgeverij B.V.
- Abraham, M., Flight, S., & Roorda, W. (2007). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak: Onderzoek voor Veilige Publieke Taak, 2009-2011*. Amsterdam: DSP-groep
- BV.Bakker, I., Drost, L., Roeleveld, W., & Nap, E. J. (2010). *Wat hebben geweldplegers gemeen? Een typologie van plegers van geweld tegen de publieke taak en van publiek geweld*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bjelland, H. F., & Bjørgo, T. (2014). *Trusler og trusselhendelser mot politikere: En spørreundersøkelse blant norske stortingsrepresentante og regjeringsmedlemmer* [Threats and threat events against politicians: A survey of Norwegian members of parliament and government officials]. Oslo, Noorwegen: Politihøgskolen.
- Bosch, N. (2016). *Niet zonder last. Onderzoek naar de meld- en aangiftebereidheid onder raadsleden in Nederland bij agressie, bedreiging en geweld*. Rotterdam: Periklesinstituut.
- Bouwmeester, J., Holzman, M., Löb, N., Abraham, M., & Nauta, O. (2016). *Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2016*. Hoorn: I&O Research.
- Bouwmeester, J., & Löb, N. (2018). *Monitor Agressie en Geweld 2018*. Hoorn: I&O Research.
- Bovenkerk, F. (2005). *Bedreigingen in Nederland: Verkenning in opdracht van politie en wetenschap*. Amsterdam: Augustus.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). Geraadpleegd op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/53/gemeentelijke-indeling-ongewijzigd-in-2020>.
- De Graaf, G. & Huberts, L.W.J.C. (2011). *Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur*. Leiden: University Press/Amsterdam University Press. Geraadpleegd op https://www.researchgate.net/publication/236677415_Integriteit_in_het_Nederlands_openbaar_bestuur.
- De Groot, I. N. J., Drost, L. F., & Boutellier, J. C. J. (2009). *Bedreigers van politici: Literatuuronderzoek en dossierstudie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Dekkers, S., Kriek, F., & Stouten, J. (2006). *Bedreigingen bij de politie* (Regioplan publicatienummer 1462). Geraadpleegd op <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62876/bedreigingen-bij-de-politie.pdf>
- Frissen, P. (2017). *Patronen van politiek*. De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Heres, L. & Bovens, C. (2020). *Spanningen in het grijs. Over de conceptualisering en operationalisering van oneigenlijke druk in de politiek-ambtelijke omgeving*. (in opdracht van de gemeente Rotterdam). Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Huberts, L. W. J. C. (2014). *Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done, And Where To Go*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Jacobs, M., Jans, M., & Roman, B. (2009). *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies.
- Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., Van Noort, L., Ypma, W., & De Jong, B. (2020). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*. Hoorn: I&O Research en BING.
- Malsch, M., Visscher, M., & Blaauw, E. (2002). *Stalking van bekende personen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Marijnissen, D. (2019). *Bedreigde wethouders: Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Marijnissen, D., Kolthoff, E., & Huberts, E. (2020). Coping with threats and Harassment in Politics. *Public Integrity*, 22:5, 485-506, DOI:10.1080/10999922.2020.1714410
- Miles, M., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2e editie). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Naeyé, J., & Bleijendaal, R. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen: Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Den Haag: Reed Business.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). (2010). *Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland: Fenomeenanalyse en een beleidsverkenning*. Breda: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb).

- Noordegraaf, M., Giesen, I., Kristen, F., Van der Meulen, M., De Kezel, E., & Van Leeuwen, D. (2009). *Geweld tegen gezagsdragers: Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici* (hoofdrapport). Utrecht: USBO Advies / Universiteit Utrecht.
- Ollongren, K. H. (2017). *Evaluatie Veilige Publieke Taak en borging resultaten Veilige Publieke Taak: Integer en Veilig werken* [Kamerbrief]. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/kajsa-ollongren/documenten/kamerstukken/2017/12/19/kamerbrief-over-evaluatie-veilige-publieke-taak-en-borging-resultaten-veilige-publieke-taak-integer-en-veilig-werken>
- Plasterk, R.H.A., Van der Steur, G.A. (21 januari 2016). Naar een veiliger samenleving [Kamerdossier 28684 nr 460]. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28684-460.html>
- Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2nd edition). London: Sage Publications
- Van der Meulen, C., Jansen, T., & Karsten, N. (2019). *Het gezag van de gemeentesecretaris. Een ambachtelijke uitdaging*. Stichting Beroepseer 2019. Geraadpleegd op <https://www.gemeentesecretaris.nl/assets/Uploads/9c357dc08e/DEFINITIEF-Het-gezag-van-de-gemeentesecretaris-WEB.pdf>
- Van Heemst, E. P. (1996-1997). *Handelingen Tweede Kamer* (24655 nr 4.4). Den Haag: Tweede Kamer.
- Van Vugt, M., & Bogaerts, S. (2007). *Aard en omvang agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2007/10/17/onderzoek-aard-en-omvang-van-agressie-en-geweld/aardenomvangwodc.pdf>
- Vermaas, P. (2002, 3 augustus). Bedreigingen voor de democratie. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd op <https://www.groene.nl/artikel/bedreigingen-voor-de-democratie>
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksmā, N., Akerboom, C., & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen: Pro Facto. Geraadpleegd op http://www.pro-facto.nl/images/Eindrapportage_Criminele_beïnvloeding_van_het_lokale_openbaar_bestuur.pdf