



Bedreiging, intimidatie en omkoping: aanbevelingen voor gemeenten

Bedreiging, intimidatie en omkoping van het lokaal bestuur worden gezien als symptomen van ondermijning vanuit de samenleving. Ze hebben een ontwrichtende werking op de democratische rechtsorde. In vijf zeer diverse gemeenten voerden *Bureau Broekhuizen* en het *Verwey-Jonker Instituut* in 2019 onderzoek uit naar de omvang, aard en aanpak van bedreiging, intimidatie en omkoping van medewerkers¹. Dit onderzoek was in opdracht van het *ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)*.

In deze notitie bespreken we kort enkele resultaten hieruit², waarna we overgaan tot enkele aanbevelingen en suggesties die voor alle Nederlandse gemeenten van belang (kunnen) zijn.

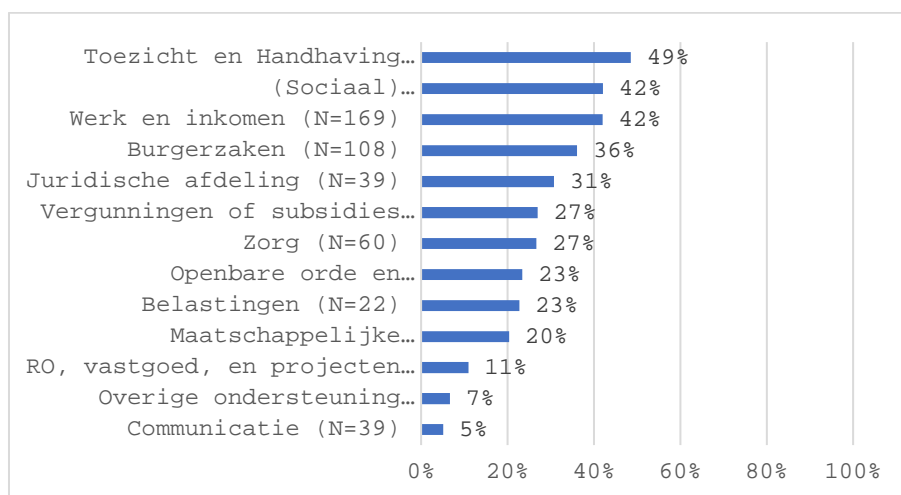
Bevindingen onderzoek naar weerbare gemeenten

Uit het onderzoek (waarin 2.080 respondenten een vragenlijst invulden) blijkt dat in de afgelopen vijf jaar een kwart van de medewerkers van gemeenten een geval van bedreiging of intimidatie heeft meegemaakt en 3% (een poging tot) omkoping. Dit komt het meest voor bij afdelingen met veel publiekscontact, maar opvallend is dat het ook op andere afdelingen geregeld voorkomt (zie figuren 1 en 2).

Bij incidenten van **bedreiging of intimidatie** gaat het voornamelijk om verbale intimidatie en om dreigen met het opzoeken van autoriteiten, zoals een leidinggevende, de media of de burgemeester. Maar ook meer ernstige vormen komen voor, zoals hinderlijk achtervolgen of (het dreigen met) vernieling of fysiek geweld. Voor een groot deel van de slachtoffers heeft het incident negatieve persoonlijke gevolgen, een (kleiner) deel benoemt consequenties voor het werk.

Bij **(een poging tot) omkoping** gaat het om het aanbieden van geld of een cadeau om iets te krijgen (bijvoorbeeld een vergunning of een opdracht) of het voorkomen van een ongewenste situatie (veelal een bon). In vergelijking tot het meemaken van bedreiging of intimidatie heeft het meemaken van (een poging tot) omkoping minder persoonlijke gevolgen of gevolgen voor het werk.

Figuur 1 Ervaren intimidatie en/of bedreiging in afgelopen vijf jaar, naar afdeling (%)

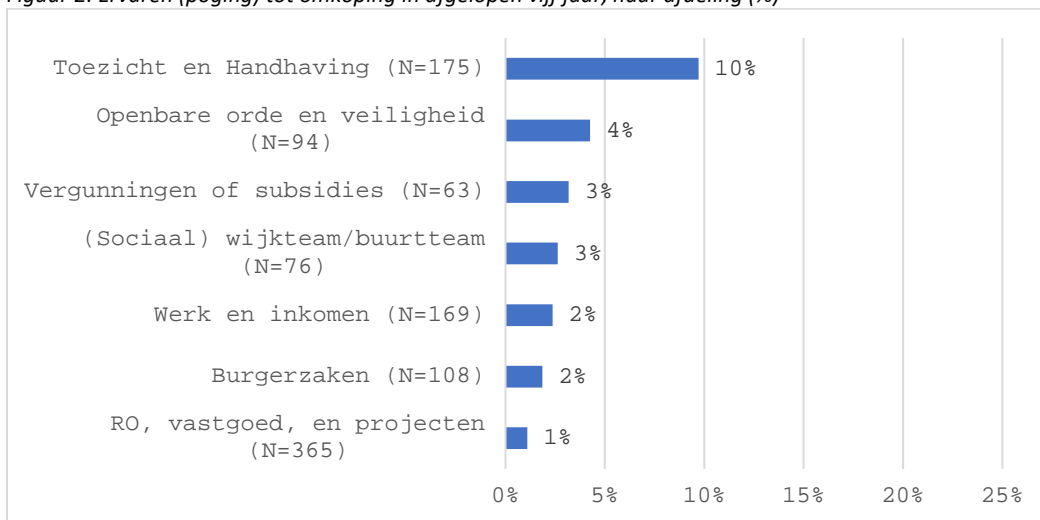


¹ Ambtenaren van verschillende afdelingen, maar ook (alhoewel in mindere mate) raadsleden, griffiers, wethouders en burgemeesters.

² Zie hier de [link](#) naar het hele rapport 'Weerbare gemeente'



Figuur 2: Ervaren (poging) tot omkoping in afgelopen vijf jaar, naar afdeling (%)



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

Op basis van de vragenlijst en expertsessies, is een beleidsanalyse opgesteld die het volgende overkoepelende beeld laat zien:

- *Versnipperd beleid*: beleid ter versterking van de weerbaarheid tegen bedreiging, intimidatie en omkoping geregeld versnipperd is over verschillende afdelingen;
- *Slapende documenten*: het beleid leeft niet echt – uitzonderingen zijn enkele afdelingen met veel publiekscontact – en een aanzienlijk deel van de medewerkers is dan ook niet op de hoogte van formele normen aangaande gedrag van burgers en welke preventieve maatregelen er genomen worden;
- *Onbekendheid meldpunt*: een deel van de medewerkers van gemeenten niet waar ze kunnen melden en wat ze moeten doen als zij te maken krijgen met bedreiging, intimidatie of (een poging tot) omkoping.

Aanbevelingen

Om gemeenten weerbaarder te maken tegen ongewenste, externe ‘druk’ op haar functionarissen, is er werk aan de winkel. Een weerbare overheid kan iets tegenover deze druk stellen vanuit een perspectief van veerkracht:

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

Aansluitend bij de [acht maatregelen van Veilige Publieke Taak \(VPT\)](#) formuleren wij voor gemeenten de volgende aanbevelingen³.

³ Zie voor meer informatie over deze acht VPT-maatregelen www.agressievrijwerk.nl



0. Preventie: de basis op orde

Analyse eigen gemeente

Los van de verschillen tussen gemeenten, kan overkoepelend worden gesteld dat gemeenten er goed aan doen rond dit onderwerp eerst de eigen situatie goed in kaart te brengen: wat is de mate en aard van de problematiek en wat zijn gevolgen hiervan in de eigen gemeente?

Bewustzijn

Om te komen van een papieren (slapend...) beleid naar een interactief en wakker beleid is het bevorderlijk dat een wethouder of gemeentesecretaris hierin een **ambassadeurs- of aanjaagrol** voor de gemeente breed oppakt en de griffier voor de raad. Maak hierbij gebruik van hetgeen er op papier al is en enkele reeds bestaande 'good practices' binnen de gemeenten – kijk bijvoorbeeld bij afdelingen met veel publiekscontact. Nodig eens een accountmanager van het RIEC uit voor het geven van een presentatie aan medewerkers tijdens een zogeheten 'awareness bijeenkomst'.

Aandacht voor alle afdelingen en uitvoeringsorganisaties

Met name afdelingen waarbij publiekscontact tot de primaire taak hoort is er veel aandacht voor het tegengaan van en omgaan met bedreiging, intimidatie en omkoping. Het advies is om ook op de overige afdelingen en bijbehorende locaties proportionele maatregelen te treffen aangaande de fase voor (preventieve maatregelen), tijdens (handelingsbekwaamheid) en na (melden, nazorg, reactie dader) een incident.

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

1. Norm stellen

Gezamenlijke normstelling - maak deze eigen en draag deze actief uit

Bepaal met medewerkers onderling de grens, de nullijn, als het gaat om gedrag van burgers. Toon vervolgens deze gestelde norm – en de hieruit voortvloeiende huisregels voor burgers – duidelijk in de panden van de gemeente. Zowel op het stadskantoor als op andere locaties in de stad. Laat aan burgers ook zien dat het overtreden van deze regels daadwerkelijk consequenties heeft.

Denk na of er een **lokale publiekscampagne** mogelijk is – vergelijkbaar met #Doeslief – om burgers te stimuleren tot meer tolerant gedrag richting gemeentelijk overheidspersoneel.

Tot slot dienen de gestelde normen door alle medewerkers eigen te worden gemaakt. Dit proces kan in gang gezet worden door deze normen met henzelf vast te stellen en te bespreken, deze actueel onder de aandacht te houden en medewerkers te trainen in het (h)erkennen van de gestelde grens. Bepaal een gezamenlijke nullijn en ga vervolgens per functie of afdeling met elkaar in overleg over de handelingswijze bij grensgevallen.

Verklein kwetsbaarheden

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



spreekkamers), de aanwezigheid of bereikbaarheid van beveiligers en het toegangsbeleid. Zoek naar een goede balans tussen veiligheid en laagdrempeligheid.

2. Melden

Het is van belang dat medewerkers een incident bij een leidinggevende of vertrouwenspersoon⁴ melden, zodat nazorg aan de medewerker kan plaatsvinden, een reactie gegeven kan worden aan de dader en het incident geregistreerd en geanalyseerd kan worden. De aanbeveling is daarom om de meldingsbereidheid van medewerkers te vergroten – van zowel ambtenaren als bestuurders en volksvertegenwoordigers. Dit kan allereerst door het creëren van een veilige werkomgeving waarbinnen gemeld kan worden en het vertrouwen kan groeien dat incidenten zorgvuldig worden opgepakt. Dienend leiderschap van leidinggevendenden helpt hierbij. Geef ook meer bekendheid aan de **meldprocedure en vertrouwenspersoon**⁵.

Vervolgens moet het nut van melden benadrukt worden, bijvoorbeeld dat er schade verhaald kan worden op de dader of dat de medewerker de nazorg kan krijgen die hij/zij nodig heeft. Communiceer ter inspiratie over een ‘succesvolle’ afhandeling van een incident in nieuwsbrieven en op Intranet. Indien de gemeente of politie een actie naar de dader onderneemt, koppel dan hetgeen dat hieruit terug aan het slachtoffer. Dit leidt (onder andere) tot een verhoogde meldingsbereidheid bij een eventueel volgend incident.

3. Registreren

Leg alle incidenten goed vast, hoe klein ook. De optelsom kan zorgen voor een ander beeld.

Leidinggevende en vertrouwenspersonen dienen het registreren van incidenten te stimuleren dan wel zelf op zich te nemen. Informeer de gemeentesecretaris over alle incidenten.

Het is – bij het zelf laten registreren – van belang dat het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR) voor alle medewerkers makkelijk toegankelijk wordt, dus ook voor medewerkers van afdelingen met weinig publiekscontact. We raden aan alle registraties in het GIR periodiek en per afdeling of functie te analyseren. Ga met deze analyses na of er ontwikkelingen zijn (een toe- of afname), wat de aard en achtergrond van de incidenten is (en of hier een ontwikkeling in is) en analyseer waar de kwetsbaarheid het grootst is per afdeling en rondom welk werkproces.

De kennis uit deze analyses kan ingezet worden voor nieuwe maatregelen en verbetertrajecten om de gemeente en haar medewerkers, bestuurders en volksvertegenwoordigers weerbaarder te maken. Mocht het GIR onvoldoende bruikbare informatie voor bovenstaande analyse opleveren, dan is het aan te raden hiertoe verbeteringen aan het GIR door te voeren.

4. Trainen

Zorg voor terugkerende en interactieve aandacht

Eenmalig aandacht voor het thema weerbaarheid is niet voldoende. Besteed hier voortdurend en actief aandacht aan: bijvoorbeeld door middel van trainingen, e-applicaties (Toolkit Democratische weerbaarheid, Virtual Reality, app Ondermijning) en op verschillende momenten: bij het in dienst treden of het toetreden tot de raad of het college, tijdens werk- of teamoverleggen of (besloten) raads- of collegevergaderingen, na een incident op de afdeling of tijdens een afdelingsdag of heisessie.

⁴ Waarbij het mogelijk is één vertrouwenspersoon te benoemen voor ambtenaren en één voor politieke ambtsdragers (bestuurders en volksvertegenwoordigers).

⁵ Welke wellicht kunnen verschillen tussen ambtenaren en bestuurders en volksvertegenwoordigers.



Meer handelingsbekwaamheid

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

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

De-escalatie

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

5. Bevorderen van aangifte doen

Stimuleer het doen van aangifte of het maken van een melding⁶ bij de politie. Ook dit geeft een signaal af aan (potentiële) daders dat ongewenst gedrag tegen overheidspersoneel niet getolereerd wordt. Maak bekend dat er Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) bestaan. Hierin hebben de politie en het OM afspraken gemaakt over de afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Zo wordt er hoge prioriteit gegeven aan de opsporing en vervolging van daders en hogere straffen geëist. Het is dus van belang dat de politie weet dat het gaat om aangifte van iemand met een publieke taak.

Bespreek ook of het zinvol is centraal één persoon aan te stellen die alle aangiftes vanuit de gemeente begeleidt – idealiter iemand met juridische kennis⁷. Het is in dit kader tot slot van belang eventuele bewijslast van camerabeelden veilig te stellen, zodat deze niet na een bepaalde termijn gewist worden.

Zorg ten slotte voor korte lijnen met politie en Openbaar Ministerie; vraag om 1 contactpersoon voor het melden van incidenten of het doen van aangifte.

6. Reageren naar de dader

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

⁶ Meerdere meldingen kunnen gestapeld leiden tot een aangifte.

⁷ Slachtofferhulp kan ondersteuning bieden bij het doen van aangifte en schade verhalen



7. Schade verhalen

Zorg voor aandacht voor de mogelijkheid om schade op de dader te verhalen. Dit maakt onderdeel uit van de reactie naar de dader. Het is zinvol om één persoon binnen de gemeente aan te wijzen die slachtoffers helpt bij dit traject. Ga na of de gemeentelijke verzekeringspolis de schade dekt en maak je hard voor vergoeding. Koppel geregeld terug aan het slachtoffer.

Het is vervolgens aan te raden actief over goed verlopen trajecten te communiceren: dit kan anderen stimuleren om ook schade te gaan verhalen. Dit kan het slachtoffer genoegdoening geven en het geeft een signaal aan de dader dat hij/zij zelf verantwoordelijk is voor de schade die men andere toebrengt.

8. Nazorg

Zorg dat er (ook op afdelingen waar men niet dagelijks contact heeft met burgers) aandacht is voor een grondige nazorg na een veiligheidsincident. Maak zover mogelijk hierbij gebruik van de kennis en ervaringen van afdelingen waar dit binnen de gemeente al (vrij) goed geregeld is. Zorg voor een nazorgaanbod bestaande uit verschillende elementen: psychische, fysieke, materiele en juridische ondersteuning.

Voor burgemeesters, wethouders en raadsleden is er landelijk het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur, dat advies en ondersteuning op het gebied van nazorg kan verlenen. Zorg dat dit Ondersteuningsteam binnen de gemeente bekend is⁸.

Tot slot

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

⁸ <https://www.lokale-democratie.nl/netwerkweerbaarbestuur/ondersteuningsteam>