



Rapport

Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak

Colofon

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2020/145

Datum

31 augustus 2020

Aanvrager

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Auteurs

Laurens Klein Kranenburg, MSc
Drs. Frank ten Doeschot
Drs. Jaap Bouwmeester
Wouter Andringa, MSc

Begeleidingscommissie

Prof. mr. dr. H.J.B. (Henny) Sackers	(Radboud Universiteit Nijmegen, voorzitter)
Mr. dr. B. (Benny) van der Vorm	(Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut)
Mr. H.M.C. (Hilde) Westera	(Nederlands Genootschap van Burgemeesters)
Mr. drs. B. (Brenda) Vermeer	(Ministerie van Justitie en Veiligheid)
Drs. T.L. (Theo) van Mullekom	(Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)

© 2020 WODC. Auteursrechten voorbehouden.



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Doelstelling	13
1.3 Onderzoeksvragen	13
1.4 Uitvoering van het onderzoek	14
1.5 Begrippen en definities	16
1.6 Begeleidingscommissie	17
1.7 Leeswijzer	18
2 Bestuurlijke aanpak	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Bestuurlijk instrumentarium	19
2.3 Inzet van OOV-bevoegdheden	28
2.4 Ervaren weerstand tegen inzet bestuurlijke bevoegdheden	35
2.5 Mogelijke impact van risico op bedreiging en intimidatie op bestuurlijk handelen	42
3 Slachtofferschap en strafrechtelijke reactie	44
3.1 Inleiding	44
3.2 Slachtofferschap en incidentie	44
3.3 Kenmerken van incidenten	49
3.4 Maatschappelijke context	57
3.5 Strafrechtelijke reactie	59
4 Relatie tussen inzet OOV-bevoegdheden en bedreiging/intimidatie	64
4.1 Inleiding	64
4.2 Perspectief 1: vanuit bestuurlijke bevoegdheden richting bedreiging/intimidatie	64
4.3 Perspectief 2: vanuit bedreiging en intimidatie richting bestuurlijke aanpak	65
4.4 Perspectief 3: ontwikkelingen in de tijd	66
4.5 Perspectief 4: perceptie van relatie OOV-bevoegdheden en bedreiging/intimidatie	66
5 Conclusies en slotbeschouwing	69
5.1 Aard, omvang en strafrechtelijke reactie op bedreigingen en intimidaties van burgemeesters	69
5.2 Relatie met bestuurlijke aanpak	70
5.3 Slotbeschouwing	73



Bijlage 1 Verantwoording onderzoek registraties	76
B1.1 Inleiding	76
B1.2 Verkrijgen van informatie over aangiften en strafrechtelijke reactie	76
B1.3 Verkrijgen van informatie over de bestuurlijke aanpak	79
B1.4 Conclusie	80
Bijlage 2 Verantwoording enquêtes en interviews	82
B2.1 Enquête burgemeesters	82
B2.2 Interviews burgemeesters	85
B2.3 Enquête OOV-ambtenaren	86
Bijlage 3 Literatuurlijst	88
Bijlage 4 Lijst van geïnterviewden	91
Bijlage 5 Lijst van afkortingen	92
Bijlage 6 Achterliggende analysetabellen	93



Samenvatting

ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Aanleiding

In de politiek en media is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor het onderwerp ‘bedreigde burgemeesters’. Er hebben zich recent meerdere ernstige zaken voorgedaan waarin burgemeesters zijn bedreigd. Zowel in de politiek als in de media is wel eens een causale relatie gelegd tussen enerzijds het gebruik van bevoegdheden in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en anderzijds bedreigingen en intimidaties richting burgemeesters.

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht om onderzoek te laten uitvoeren om te bezien in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een causale relatie tussen de bestuurlijke aanpak en bedreigingen en intimidaties van burgemeesters.

Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de aard en omvang van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, alsook in het aantal aangiften, vervolgingen en veroordelingen. Tevens dient het onderzoek inzicht te geven in de mogelijke relatie tussen de mate waarin burgemeesters gebruikmaken van het instrumentarium onder de noemer van ‘bestuurlijke aanpak’ en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties tegen hen.

In dit onderzoek staan de volgende twee vragen centraal:

- 1 Wat is in de periode vanaf 2010 de aard en omvang van het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, hoe vaak doen zij daarvan aangifte, hoe vaak wordt er een verdachte opgepakt en hoe vaak vindt er vervolging en veroordeling plaats?
- 2 In hoeverre is er wel of niet een relatie tussen de bestuurlijke aanpak en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, uitgesplitst naar de aard van de bedreiging of intimidatie en naar het type dader?

Het onderzoek dient inzicht te geven in de strafrechtelijke reactie op gevallen van bedreiging en intimidatie. Dit is van belang, omdat dan meer doelgericht en toegespitst beleid kan worden gemaakt om bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters aan te pakken, bijvoorbeeld op basis van kenmerken van verschillende typen daders. Ook is het belangrijk om scherper te krijgen welk deel van de bedreigingen tegen burgemeesters wordt gedaan vanuit de georganiseerde criminaliteit en welk deel uit een andere hoek komt, evenals wat het type bedreiging of intimidatie is en de wijze waarop die plaatsvindt.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek naar bedreigingen en intimidaties van burgemeesters is uitgevoerd langs een aantal sporen. In de eerste plaats is literatuuronderzoek verricht naar ontwikkelingen in de bestuurlijke aanpak en de eventuele weerstand die burgemeesters daarbij ontmoeten. Tevens zijn in dit kader expertinterviews gehouden.

Vervolgens zijn alle burgemeesters in Nederland benaderd voor deelname aan een online enquête over hun persoonlijke ervaringen met bedreiging of intimidatie, de eventuele strafrechtelijke



reactie en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. De enquête is uitgevoerd tussen 10 februari en 12 maart 2020, dus vóór het uitbreken van de coronacrisis in Nederland. In totaal hebben 139 burgemeesters de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 39 procent. Verder hebben 22 burgemeesters de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. Aansluitend zijn er diepte-interviews met negen burgemeesters gehouden.

Om meer inzicht te krijgen in de inzet van specifieke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid en de eventuele weerstand die hiermee wordt opgeroepen, zijn ook de ambtenaren van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van Nederlandse gemeenten benaderd. De enquête onder OOV-ambtenaren is uitgevoerd tussen 13 februari en 25 maart 2020. Van de 355 gemeenten hebben 147 OOV-ambtenaren namens de gemeente de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 41 procent. Tevens hebben tien OOV-ambtenaren de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld.

In samenwerking met de politie, Openbaar Ministerie (OM) en rechtspraak is een poging gedaan de strafrechtelijke reactie op incidenten (aangifte, vervolging en veroordeling) te reconstrueren vanuit de registraties van de betrokken organisaties. Het bleek niet mogelijk om een valide en betrouwbare schatting te geven van het aantal bedreigingen en intimidaties van burgemeesters op basis van de aangifteregistratie van de politie. Doordat deze registratie niet als vertrekpunt kon worden genomen, was het niet mogelijk om zaken in de strafrechtketen verder te volgen. Wel heeft een inventarisatie plaatsgevonden van alle gepubliceerde jurisprudentie sinds 2010 op Rechtspraak.nl. Dit geeft een beeld van de vonnissen van zaken waarin een burgemeester slachtoffer was van bedreiging. Verder is vanuit de enquête onder burgemeesters informatie verkregen over de strafrechtelijke reactie op gevallen van bedreiging en intimidatie. Deze informatie vanuit het perspectief van de burgemeesters zelf geeft wel een beeld, maar is niet volledig.

Het onderzoek was aanvankelijk gericht op de periode vanaf 2010. Die keuze was mede ingegeven vanuit de veronderstelling dat over deze periode incidentregistraties van politie, OM en rechtspraak beschikbaar zouden zijn voor het onderzoek. Toen dat niet het geval bleek, zijn als alternatief enquêtes uitgevoerd. Vanwege cognitieve beperkingen kan hiermee maar beperkt terug in de tijd worden gekeken. De focus van de analyse van de achtergronden van de incidenten en de strafrechtelijke reactie daarop, is daarom komen te liggen op de periode vanaf 2015.

Definities

In dit onderzoek zijn bedreiging en intimidatie als volgt gedefinieerd:

- Bedreiging is een concrete uiting om iemand, of diens naasten, wat aan te doen. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht.
- Intimidatie is vaak minder concreet en/of indirect en roept vooral een gevoel van onveiligheid bij de getroffene op.

Deze definities zijn getoond in de vragenlijst voor burgemeesters, waarin vragen zijn gesteld over mogelijk slachtofferschap. Hierbij is aangegeven dat bedreiging en intimidatie verschillende vormen kunnen aannemen: onder druk zetten, provoceren, chanteren, vernielen van persoonlijke bezittingen, stalken, versturen van een dreigbrief of e-mail, uitingen via sociale media of het op andere wijze afgeven van een 'signaal'.



Onder 'bestuurlijke aanpak' wordt verstaan de inzet van alle bevoegdheden van een burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid, met uitzondering van de bestuurlijke boete. In dit verband wordt ook wel gesproken van (bestuurlijke) OOV-bevoegdheden.

RESULTATEN

Het onderzoek heeft zowel een beschrijvend als verklarend doel. In de eerste plaats moet het onderzoek inzicht bieden in de aard en omvang van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en de strafrechtelijke reactie hierop. Dit doel is beschrijvend van aard. Tevens dient het onderzoek inzicht te geven in de mogelijke relatie tussen de inzet van OOV-bevoegdheden en de mate waarin burgemeesters te maken hebben met bedreiging of intimidatie. Deze doelstelling heeft een verklarend karakter. Deze mogelijke relatie is complex van aard en is daarom vanuit verschillende invalshoeken en bronnen benaderd.

1. Aard en omvang bedreigingen en intimidaties

Ontwikkeling van het aantal bedreigingen en intimidaties

In de periode 2010-2020 fluctueerde het percentage burgemeesters dat te maken heeft gekregen met bedreiging en intimidatie tussen de 21 en 33 procent. Deze cijfers komen uit de langjarige Monitor Integriteit en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De fluctuaties hangen voor een deel samen met specifieke maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen, zoals de vluchtelingen crisis in 2015, die voor een toename van het aantal bedreigingen van burgemeesters hebben gezorgd. Hoewel er in de laatste twee jaren weer sprake is van een toename, is er over de gehele periode 2010-2020 onder burgemeesters geen sprake van een structurele toename van het slachtofferschap van bedreiging en/of intimidatie.

Burgemeesters hebben vanuit hun portefeuille openbare orde en veiligheid en hun rol als boegbeeld van de gemeente vaker te maken met bedreiging en intimidatie dan andere lokale politieke ambtsdragers. Er is evenwel geen sprake van een exclusief probleem waar alleen burgemeesters mee te maken hebben. Ook andere politici, zoals wethouders en raadsleden, en werknemers met een publieke taak (bijvoorbeeld politieagenten, boa's of ov-medewerkers) worden in de uitoefening van hun werk geconfronteerd met bedreiging en intimidatie.

Achtergronden van bedreigingen en intimidaties

Om meer zicht te krijgen op de aard en achtergronden van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en de strafrechtelijke reactie hierop is als onderdeel van dit onderzoek een enquête gehouden onder burgemeesters. De focus van de enquête lag op de periode 2015-2019. In deze periode van vijf jaar hadden drie op de tien burgemeesters minimaal één keer te maken met bedreiging en bijna de helft met een vorm van intimidatie.

Uit de enquête komt naar voren dat van alle bedreigingen die zich in de periode 2015-2019 voordeden, in 30 procent van de gevallen sprake was van een bewuste actie van de dader om een bepaald doel te bereiken. In de overige gevallen van bedreiging is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties (17%), frustratie (38%) of verward gedrag (14%). Bij intimidaties van burgemeesters komt dit zogeheten instrumentele gebruik minder vaak (in 18% van de gevallen) voor en ligt de oorsprong vaker in niet-instrumentele agressie.



Uit de enquête en de verdiepende interviews met burgemeesters blijkt dat er sprake is van een breed spectrum van intimiderende of bedreigende incidenten die onderling uiteenlopen wat betreft grondslagen, gradaties en uitingsvormen. De (vermoedelijke) daders zijn uit diverse geledingen van de maatschappij afkomstig. Bedreigingen en intimidaties kunnen afkomstig zijn van personen met verward gedrag, maar ook van mensen die in conflict zijn met het gemeentebestuur, zich benadeeld voelen door een besluit van de burgemeester of van personen gelieerd aan criminele organisaties, zoals motorbendes. Naarmate een besluit of maatregel dieper ingrijpt in het persoonlijke leven of iemand harder treft in diens (criminele) activiteiten, financiën of andere belangen, neemt het risico op bedreiging en intimidatie in het algemeen toe. Daarbij is de burgemeester voor sommige daders nu eenmaal het gezicht van de gemeente en daarmee een makkelijk doelwit.

Strafrechtelijke reactie

Uit de enquête onder burgemeesters komt naar voren dat van bedreiging in circa een derde van de gevallen aangifte wordt gedaan, bij intimidatie is dit in een op de negen gevallen. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Intimidatie is geen afzonderlijk strafbaar feit en is alleen via andere delicten mogelijk strafbaar, zoals belaging (art. 285b Sr). Doordat er van bedreiging vaker aangifte wordt gedaan dan van intimidatie, is het aantal gevallen waarin tot strafrechtelijke opsporing en vervolging wordt besloten verhoudingsgewijs ook hoger. In circa een op de negen gevallen van bedreiging die burgemeesters meemaken, komt het tot een veroordeling van de dader(s). Bij intimidatie is dit in circa een op de 25 gevallen.

2. Ontwikkelingen in bestuurlijke aanpak

De inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van OOV is toegenomen in de periode 2015-2019. Een meerderheid van zowel burgemeesters als OOV-ambtenaren geeft in de enquête aan dat de inzet van OOV-bevoegdheden in het algemeen is toegenomen. Ook andere onderzoeken wijzen op een toename in de toepassing van OOV-bevoegdheden. Met name burgemeesters van grote, stedelijke gemeenten zetten hun bevoegdheden vaker in. Ook als wordt gekeken naar de inzet van specifieke bevoegdheden, komt hieruit een over de tijd intensiever gebruik van bevoegdheden naar voren. Dertien van de zeventien onderzochte OOV-bevoegdheden zijn tussen 2015 en 2019 vaker ingezet door burgemeesters. De top drie van bevoegdheden die in deze periode vaker zijn ingezet, bestaat uit het sluiten van drugspannen (artikel 13b Opiumwet), het bevel tot verplichte opname in een psychiatrische instelling (Wvggz) en het opleggen van een gebieds- of groepsverbod.

Voor de algemene toename in de inzet van OOV-bevoegdheden worden door burgemeesters en OOV-ambtenaren verschillende oorzaken aangewezen. In de eerste plaats zijn er meer bevoegdheden gekomen voor de burgemeester (zoals het opleggen van een gebiedsverbod) of zijn bestaande bevoegdheden uitgebreid, met name in relatie tot het sluiten van drugspannen. In de tweede plaats worden gemeenten geconfronteerd met specifieke problemen, waardoor de inzet van specifieke bevoegdheden opportuun werd, zoals druggerelateerde overlast en demonstraties. In de derde plaats is er meer bewustwording van de interventiemogelijkheden die OOV-bevoegdheden bieden en wordt sterker ingezet op een integrale aanpak. In het verlengde hiervan wordt sneller dan voorheen gekeken naar het bestuursrecht om criminaliteit en overlast te bestrijden. Aan de ene kant hangt deze verschuiving samen met het niet optimaal functioneren van de strafrechtketen. Aan de andere kant is het beeld dat het bestuursrecht sneller en

efficiënter kan worden ingezet dan het strafrecht. Over de wenselijkheid hiervan wordt door burgemeesters verschillend gedacht.

3. Relatie tussen bestuurlijke aanpak en bedreiging en intimidatie

De vraag of er een relatie is tussen enerzijds de inzet van OOV-bevoegdheden en anderzijds de mate waarin burgemeesters te maken hebben met bedreiging of intimidatie is complex van aard. Om die reden is deze vraag vanuit vier verschillende perspectieven benaderd.

Perspectief 1: vanuit bestuurlijke bevoegdheden richting bedreiging en intimidatie

De inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid is weliswaar toegenomen in de periode 2015-2019, zo laat het onderzoek zien, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een structurele toename van het aantal bedreigingen en intimidaties van burgemeesters. De inzet van bevoegdheden – in algemene zin – roept volgens zes op de tien burgemeesters *geen* weerstand op vanuit de samenleving of vanuit groepen of individuen daarbinnen. Wanneer er wel sprake is van weerstand, gaat het met name om algemeen maatschappelijke weerstand of andere legale vormen van weerstand, zoals formele bezwaar- en beroepsprocedures, informele protesten of politiek-bestuurlijke bezwaren (bijvoorbeeld vanuit de gemeenteraad). Voor een op de twintig burgemeesters heeft de inzet van bevoegdheden wel eens geleid tot bedreiging of intimidatie; in de meeste gevallen ging het om intimidatie. Als wordt gekeken naar de inzet van specifieke bevoegdheden blijkt dat bepaalde bevoegdheden, zoals het sluiten van woningen of het opleggen van een gebieds- of groepsverbod, een groter risico op bedreiging of intimidatie met zich brengen.

Perspectief 2: vanuit bedreiging en intimidatie richting bestuurlijke aanpak

De enquête onder burgemeesters laat zien dat van alle incidenten van bedreiging die zich in de periode 2015-2019 voordeden, er in circa drie op de tien gevallen sprake was van een bewuste actie van de dader om een bepaald doel te bereiken. Bij intimidatie komt dit in circa een op de vijf gevallen voor. Het is plausibel dat er bij deze instrumentele vorm van agressie een (sterke) relatie is met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden, zeker wanneer er grote (financiële) belangen in het geding zijn. Niettemin is het ook voorstelbaar dat de instrumentele agressie een ander oogmerk heeft dan directe beïnvloeding van het bestuurlijk optreden, zoals het in een kwaad daglicht stellen van een burgemeester of het openbaar bestuur in het algemeen. In de overige gevallen van bedreiging en intimidatie is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag. Deze vormen van agressie kunnen eveneens getriggerd worden door het optreden van de burgemeester, hoewel dat in bepaalde gevallen, zoals verward gedrag, minder voor de hand ligt. Dergelijke agressieve uitingen hebben vaak een meer ongericht en onvoorspelbaar karakter. Veelal is er sprake van een samenloop met psychische en/of persoonlijke problematiek van de dader. Van dit onvoorspelbare gedrag kan niettemin een grote dreiging uitgaan voor de objectieve en subjectieve veiligheid van de burgemeester en anderen.

In vijftien van de 35 in het kader van dit onderzoek geanalyseerde rechterlijke uitspraken vanaf 2010 over bedreiging van een burgemeester, is in meer of mindere mate een relatie te leggen met de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester. Voorbeelden hiervan zijn het opleggen van een tijdelijk huisverbod, het handhavend optreden tijdens Koninginnenacht (2011), gedwongen sluiting van panden, zoals een discotheek en woning, en onvrede over de komst van een asielzoekerscentrum in de gemeente. Er waren drie casussen van bedreiging die kunnen worden



gerelateerd aan criminele activiteiten, waarbij meerdere strafbare, vooral druggerelateerde feiten zijn gepleegd (onder meer handel in soft- en harddrugs, deelname aan een criminele organisatie). In de overige twintig zaken is er geen (directe) relatie met het bestuurlijk optreden van de burgemeester te zien. Dit betreft vooral bedreigingen door personen met een psychische aandoening, verslavingsproblematiek en/of met problemen in de persoonlijke of relationele sfeer.

Perspectief 3: ontwikkelingen in de tijd

De inzet van de bestuurlijke bevoegdheden is per saldo toegenomen in de afgelopen vijf jaar. Uit de interviews met experts en burgemeesters en uit literatuuronderzoek komt naar voren dat deze trend al voor 2015 was ingezet. Over de periode 2010-2020 is geen duidelijke toe- of afname te zien van het percentage burgemeesters dat te maken heeft gehad met bedreiging of intimidatie. De toename van bedreigingen en intimidaties die zich in een bepaalde periode voordeden, is voor een deel te verklaren vanuit diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de protesten tegen de komst van asielzoekerscentra. In deze gevallen is een relatie met de inzet van bestuurlijke OOV-bevoegdheden in statistische zin niet hard aantoonbaar, maar ook zeker niet uit te sluiten.

Perspectief 4: perceptie van de relatie door betrokkenen

Een op de vijf burgemeesters is van mening dat de inzet van bestuurlijke bevoegdheden (enigszins) van invloed is op het aantal bedreigingen of intimidaties dat zij meemaken. OOV-ambtenaren denken hierover in grote lijnen hetzelfde. Bestuurlijke bevoegdheden zijn in de ogen van betrokkenen ongeveer in gelijke mate van invloed op het aantal bedreigingen en intimidaties als andere (informele) instrumenten, zoals een (stop-)gesprek of waarschuwing.

De mate waarin het gebruik van een bevoegdheid leidt tot een vorm van bedreiging of intimidatie is voor een belangrijk deel afhankelijk van de persoon tegen wie de bevoegdheid wordt ingezet en de context waarin dit gebeurt. Bij deze persoonlijke en contextuele factoren valt te denken aan de achtergrond van degenen die door de inzet van een bevoegdheid worden getroffen, de samenloop met andere strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke of civielrechtelijke maatregelen (als onderdeel van een ketenaanpak) en de timing van de inzet van een bevoegdheid. In het algemeen is te stellen dat naarmate een bevoegdheid dieper ingrijpt in het persoonlijke leven of iemand harder treft in diens (criminele) activiteiten, financiën of andere belangen, het risico op bedreiging of intimidatie voor de burgemeester toeneemt. De opkomst van sociale media heeft ertoe bijgedragen dat het aantal online bedreigingen richting burgemeesters duidelijk is toegenomen. Sociale media zijn een laagdrempelig kanaal om berichten met een bedreigend of intimiderend karakter te plaatsen, zo wordt door burgemeesters onderkend. Ook worden berichten op sociale media razendsnel verspreid (het zogenoemde 'sneeuwbaaleffect'), waar uitingen vroeger tot een kleine kring van mensen in het café of een andere gelegenheid beperkt bleven. Door de snelle verspreiding zijn online bedreigingen een moeilijk te controleren fenomeen.

Voor de meeste burgemeesters heeft het risico om te maken te krijgen met bedreiging en intimidatie geen impact op het wel of niet gebruikmaken van een bevoegdheid. Een deel van de burgemeesters laat het risico op persoonlijke bedreiging of van hun ambtenaren wel meewegen, maar dan vooral in de uitvoering van en communicatie over een bevoegdheid. Van de burgemeesters is vier procent in de afgelopen jaren voorzichtiger geworden met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden vanuit de vrees voor agressie en bedreigingen. Wat de impact is van een handeling of uitlating, wordt mede bepaald door de persoonlijkheid van de burgemeester.



Waar de ene burgemeester een uitlating of gedraging gemakkelijk van zich laat afglijden, kan een andere burgemeester hierdoor emotioneel sterk worden geraakt. Beide reacties zijn even legitiem.

4. Hoofdconclusies

De eerste hoofdvraag van het onderzoek heeft betrekking op de aard en omvang van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en de strafrechtelijke reactie hierop. Hoewel er in de laatste twee jaren sprake is van een toename, is er over langere periode geen sprake van een structurele stijging van het slachtofferschap van bedreiging en/of intimidatie. Niettemin hebben veel burgemeesters door de jaren wel eens te maken gehad met bedreiging of intimidatie. In de meeste gevallen van bedreiging is er (hoofdzakelijk) een niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag. Maar er is ook een (aanzienlijk) deel van de bedreigingen waarbij de bedreiging bewust wordt geuit om een bepaald doel te bereiken. Bij intimidatie komt dit zogeheten instrumentele gebruik minder vaak voor.

Van (strafbare) bedreiging van burgemeesters wordt in circa een derde van de gevallen aangifte gedaan. Van intimidatie, dat alleen via andere delicten mogelijk strafbaar is, wordt in een op de negen gevallen aangifte gedaan. In circa een op de negen gevallen van bedreiging die burgemeesters meemaken, komt het tot een veroordeling van de dader(s). Bij intimidatie is dit in circa een op de 25 gevallen.

De tweede hoofdvraag richt zich op de mogelijke relatie tussen de inzet van OOV-bevoegdheden en de mate waarin burgemeesters te maken hebben met bedreiging of intimidatie. Uit het onderzoek blijkt dat er een grote verscheidenheid aan factoren is, die tot bedreiging of intimidatie kunnen leiden en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden is daar één van. Bedreiging en intimidatie van burgemeesters is in veel opzichten een zeer divers fenomeen, en de relatie met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden heeft niet het karakter van een wetmatigheid of een-op-een-verband, in de zin dat een bevoegdheid altijd een bepaalde vorm van weerstand oproept. De wijze waarop de bevoegdheden worden ingezet en diverse persoonlijke en contextuele factoren bepalen in belangrijke mate of er een risico is op bedreiging en intimidatie.

De stelling in het maatschappelijke debat dat het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters vanuit de hoek van de georganiseerde criminaliteit is toegenomen omdat burgemeesters meer gebruikmaken van hun bevoegdheden in de strijd tegen die georganiseerde criminaliteit, kan niet worden bevestigd, noch ontkracht. Het is een feit dat er steeds meer bevoegdheden worden ingezet door burgemeesters, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een structurele toename van het *aantal* bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters. Op basis van dit onderzoek kunnen geen conclusies worden getrokken over een mogelijke toename van de ernst van de bedreigingen en intimidaties vanuit de georganiseerde criminaliteit.

Wel is duidelijk dat criminele netwerken voor burgemeesters een risicofactor vormen als het gaat om de kans op bedreiging en intimidatie naar aanleiding van de inzet van bevoegdheden. Hierbij is aangetekend dat criminele netwerken zich doorgaans meer bewust zijn van de grenzen van het strafrecht dan bijvoorbeeld personen die vanuit frustratie of onmacht handelen. Er is richting burgemeesters dan ook eerder sprake van intimidatie vanuit de georganiseerde criminaliteit dan van (strafbare) bedreiging. Niettemin is, ongeacht de aard, ernst en impact van een incident, elke vorm van bedreiging of intimidatie er een te veel.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de politiek en media is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor het onderwerp ‘bedreigde burgemeesters’. Hoewel het aantal incidenten van agressie en geweld tegen burgemeesters de afgelopen jaren fluctueert¹, hebben zich recent meerdere ernstige zaken voorgedaan waarin burgemeesters zijn bedreigd. Een voorbeeld daarvan is de situatie rondom de burgemeester van Haarlem, die zware beveiliging kreeg en eind 2018 onderdook.

Zowel in de politiek als in de media wordt vaak een causale relatie gelegd tussen enerzijds het gebruik van bevoegdheden in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en anderzijds bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters. Er wordt dan gesteld dat het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters vanuit de hoek van de georganiseerde criminaliteit is toegenomen, juist omdat burgemeesters meer gebruikmaken van hun bevoegdheden in de strijd tegen die georganiseerde criminaliteit. Hierbij valt te denken aan het sluiten van woningen waar drugs zijn aangetroffen of inzet van de Wet Bibob. Er is geen onderzoek beschikbaar dat die causale aanname onderbouwt. Daarnaast kunnen bedreigingen tegen burgemeesters ook komen van burgers die een geschil hebben met de gemeente en/of de burgemeester of van personen met verward gedrag.

Vanzelfsprekend is elke bedreiging of intimidatie, ongeacht de herkomst, er een te veel. Mensen in het openbaar bestuur dienen hun werk te kunnen doen, zonder vrees voor de veiligheid van henzelf of hun naasten. Burgemeesters vervullen een belangrijke rol in de democratische rechtsstaat. Zij moeten gemakkelijk door burgers kunnen worden benaderd en open in de samenleving staan. Het is zeer ernstig als burgemeesters vanwege hun inzet voor de lokale democratie en samenleving worden bedreigd of geïntimideerd.²

De minister van Justitie en Veiligheid heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht om onderzoek te laten uitvoeren om te bezien in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een causale relatie tussen de bestuurlijke aanpak en bedreigingen en intimidaties van burgemeesters. Verder dient het onderzoek inzicht te geven in de strafrechtelijke reactie op gevallen van bedreiging en intimidatie. Dit is van belang, omdat dan meer doelgericht en toegespitst beleid kan worden gemaakt om bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters aan te pakken, bijvoorbeeld op basis van kenmerken van verschillende typen daders. Ook is het belangrijk om scherper te krijgen welk deel van de bedreigingen tegen burgemeesters wordt gedaan vanuit de georganiseerde criminaliteit en welk deel uit een andere hoek komt, evenals wat het type bedreiging of intimidatie is en de wijze waarop die plaatsvindt.

¹ Uit de Monitor Agressie en Geweld 2018 komt naar voren dat 43 procent van de burgemeesters in 2017 slachtoffer is geworden van agressie en geweld door burgers (Bouwmeester & Löb, 2018). Dit aandeel was lager dan twee jaar eerder en zat op een vergelijkbaar niveau als de meting van begin 2014. Over de gehele periode vanaf 2010 is geen sprake van een duidelijke dalende of stijgende trend van slachtofferschap onder burgemeesters. Wel zijn er enkele fluctuaties. Een van de verklaringen voor de sterke stijging in 2016 was destijds de vluchtelingencrisis en de maatschappelijke spanningen die daarmee samenhangen.

² Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 28 684, nr. 576.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de aard en omvang van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, alsook in het aantal aangiften, vervolgingen en veroordelingen. Tevens dient het onderzoek inzicht te geven in de mogelijke relatie tussen de mate waarin burgemeesters gebruikmaken van het instrumentarium onder de noemer van ‘bestuurlijke aanpak’ en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties tegen hen.

1.3 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende twee vragen centraal:

- 1 Wat is in de periode vanaf 2010 de aard en omvang van het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, hoe vaak doen zij daarvan aangifte, hoe vaak wordt er een verdachte opgepakt en hoe vaak vindt er vervolging en veroordeling plaats?
- 2 In hoeverre is er wel of niet een relatie tussen de bestuurlijke aanpak en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, uitgesplitst naar de aard van de bedreiging of intimidatie en naar het type dader?

Daarbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

A. Aard en omvang bedreigingen/intimidaties tegen burgemeesters

- 1 Wat is sinds 2010 de ontwikkeling in het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters? Wat is de aard van de bedreigingen en intimidaties, op welke wijze vinden die plaats en welke typen daders kunnen er worden onderscheiden?
- 2 Hoeveel aangiftes van bedreiging of intimidatie zijn er door burgemeesters gedaan in de periode van 2010 tot nu? Hoe verhoudt het aantal aangiftes zich tot het aantal bedreigingen en intimidaties in die periode?
- 3 Hoeveel aangiftes leiden tot de aanhouding van een verdachte? Wat zijn de redenen dat wel of juist niet tot aanhouding van een verdachte wordt overgegaan?
- 4 Hoeveel aanhoudingen leiden tot een vervolging? Wat zijn de redenen dat na aanhouding van een verdachte wel of juist niet tot vervolging wordt overgegaan?
- 5 Hoeveel vervolgingen leiden tot een veroordeling? Welke straffen en/of maatregelen worden opgelegd (met onderscheid naar type bedreiging of intimidatie)? Wat zijn de redenen dat een verdachte wordt vrijgesproken?

B. Relatie tussen bedreigingen/intimidaties en bestuurlijke aanpak

- 6 In hoeverre is er sinds 2010 sprake van een intensivering van de bestuurlijke aanpak door burgemeesters? In hoeverre kan daarbij een onderscheid worden gemaakt in de verschillende doelgroepen van bestuurlijke aanpak en de verschillende bevoegdheden van burgemeesters (bijvoorbeeld een huisverbod voor een pleger van huiselijk geweld of sluiting van een drugspand van een crimineel)?
- 7 In hoeverre is er een relatie tussen de mate of intensiteit van bestuurlijke aanpak en de mate van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, met een onderscheid naar de aard van de bedreigingen of intimidaties en naar de typen daders?



C. Breder perspectief

- 8 Hoe verhoudt het beeld van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en het daarop volgende strafrechtelijk traject zich tot bedreigingen en intimidaties tegen andere lokale bestuurders en/of gemeenteraadsleden en het strafrechtelijk traject in die gevallen?
- 9 Hoe is het beeld van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters te plaatsen in het perspectief van bredere ontwikkelingen in de samenleving, zoals verharding of de rol van sociale media?

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek naar bedreigingen en intimidaties van burgemeesters is uitgevoerd in een aantal fasen, waarbij de volgende onderzoeksmethoden zijn ingezet:

- 1 Literatuuronderzoek en expertinterviews;
- 2 Registraties en jurisprudentie;
- 3 Enquêtes (burgemeesters en OOV-ambtenaren);
- 4 Diepte-interviews met burgemeesters.

Hieronder wordt kort ingegaan op elke onderzoeksmethode. Voor een uitgebreide verantwoording van de vier onderzoeksactiviteiten wordt verwezen naar bijlage 1 en 2.

1.4.1 Literatuuronderzoek en expertinterviews

Om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, de wijze waarop hiermee (strafrechtelijk) wordt omgegaan en de ontwikkelingen in de bestuurlijke aanpak, is een aantal oriënterende interviews gehouden met experts uit het beleidsveld. Tevens is aanvullend literatuuronderzoek verricht. Verder is een analyse gemaakt van de meerjarige trend van slachtofferschap van bedreiging en intimidatie op basis van de Monitor Integriteit en Veiligheid. De inzichten uit de expertinterviews en de literatuur zijn verwerkt in de vragenlijst voor burgemeesters en OOV-ambtenaren (zie paragraaf 1.4.3).

1.4.2 Onderzoek registraties en jurisprudentie

Er is getracht om de strafrechtelijke reactie op incidenten (aangifte, vervolging en veroordeling) te reconstrueren vanuit de registraties van politie, OM en rechtspraak. Dit bleek om verschillende redenen niet mogelijk. In bijlage 1 zijn de stappen die in het kader van dit deelonderzoek zijn gezet nader verantwoord. Vanwege de beperkingen is gekozen voor een alternatieve aanpak, waarbij burgemeesters en OOV-ambtenaren via een enquête zijn bevraagd om inzicht te krijgen in het strafrechtelijke traject na een bedreiging/intimidatie en het gebruik van bestuurlijke bevoegdheden (zie paragraaf 1.4.3). Tevens zijn diepte-interviews met negen burgemeesters gehouden (zie paragraaf 1.4.4.). Tenslotte is er op basis van de zoektermcombinatie 'bedreiging burgemeester' een verkenning uitgevoerd van alle gepubliceerde jurisprudentie sinds 2010 op Rechtspraak.nl.

1.4.3 Enquêtes

Deze onderzoeksactiviteit is uitgevoerd onder twee doelgroepen: (1) burgemeesters en (2) ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Voor het ontwikkelen van een vragenlijst is een pre-test uitgevoerd met twee burgemeesters en twee OOV-ambtenaren. De feedback van deze deelnemers op een conceptversie van de vragenlijst is na afstemming met de begeleidingscommissie verwerkt in een definitieve versie.



Enquête burgemeesters

Alle burgemeesters in Nederland zijn benaderd voor deelname aan een online enquête over hun persoonlijke ervaringen met bedreiging of intimidatie, de eventuele strafrechtelijke reactie en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Om de enquêtebelasting voor burgemeesters beperkt te houden, is ervoor gekozen om de vragenlijst te combineren met de vragenlijst van de Monitor Integriteit en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De enquête is uitgevoerd tussen 10 februari en 12 maart 2020. In totaal hebben 139 burgemeesters de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 39 procent. Verder hebben 22 burgemeesters de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. Zie bijlage 2 voor een nadere onderzoeksverantwoording.

Enquête OOV-ambtenaren

Om inzicht te krijgen in de inzet van OOV-bevoegdheden en de ervaringen daarmee is – parallel aan de enquête onder burgemeesters – een enquête uitgevoerd onder OOV-ambtenaren. Uit de pre-test kwam naar voren dat het voor burgemeesters lastig was om voor alle bevoegdheden afzonderlijk aan te geven hoe vaak zij deze in een bepaalde periode hadden ingezet. Hiervoor zou afstemming met de OOV-afdeling noodzakelijk zijn. Daarom is besloten om OOV-ambtenaren rechtstreeks te benaderen met een aantal vragen over de inzet van specifieke bevoegdheden en de eventuele weerstand die hiermee bij verschillende doelgroepen werd opgeroepen.

De enquête onder OOV-ambtenaren is uitgevoerd tussen 13 februari en 25 maart 2020. Van de 355 gemeenten hebben 147 OOV-ambtenaren namens de gemeente de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 41 procent. Tevens hebben tien OOV-ambtenaren de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. Het was voor respondenten mogelijk om de vragenlijst desgewenst samen met andere OOV-collega's in te vullen. Per gemeente kon maximaal één vragenlijst worden ingevuld. Zie bijlage 2 voor een nadere verantwoording van deze onderzoeksactiviteit.

1.4.4 Diepte-interviews

Om een kwalitatieve verdieping te geven aan de enquêteresultaten zijn negen burgemeesters geïnterviewd tussen 6 mei en 19 juni 2020. Deze burgemeesters zijn zodanig geselecteerd dat er voldoende spreiding was naar regio, gemeentegrootte en aard en omvang van het aantal bedreigingen en intimidaties, waarbij tevens rekening is gehouden met verschillende opvattingen over de inzet van bevoegdheden en de rol van de burgemeester. Vier van de negen burgemeesters hadden de enquête vooraf ingevuld.

Zie bijlage 2 voor een nadere verantwoording van deze onderzoeksactiviteit en bijlage 4 voor een (geanonimiseerde) lijst van de geïnterviewde burgemeesters.

1.5 Begrippen en definities

Bedreiging, intimidatie en agressie

De begrippen 'bedreiging', 'intimidatie' en 'agressie' kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd. Agressie is het overkoepelende begrip, waar naast bedreiging en intimidatie ook verbale en fysieke vormen van agressie onder vallen.

- 1 In de eerste plaats kan de juridische definitie van een strafbare gedraging of handeling worden gehanteerd. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Intimidatie is als zodanig niet strafbaar, maar kan wel via andere delicten een strafbaar feit opleveren, zoals 'belaging' (art. 285b Sr). Bij fysieke agressie kan sprake zijn van (zware) mishandeling (art. 300-303 Sr). Verbale agressie is onder meer strafbaar gesteld als smaad (art. 261 Sr), laster (art. 262 Sr) of eenvoudige belediging (art. 266 Sr).
- 2 In de tweede plaats is het mogelijk om te kijken naar de uitingvorm van de agressie. In dit verband wordt vaak onderscheid gemaakt tussen fysieke (lichamelijke) en verbale (woordelijke) agressie. Verbale agressie kan op verschillende manieren worden geuit: persoonlijk (face-to-face), per telefoon, brief, e-mail of via sociale media. Dit geldt ook voor bedreiging en intimidatie.
- 3 In de derde plaats kan worden aangesloten bij het dagelijkse spraakgebruik en de perceptie van betrokkenen. Zo bleek uit de interviews met burgemeesters dat het onderscheid tussen bedreiging en intimidatie niet altijd even scherp is te trekken. Soms werden beide begrippen in één adem genoemd, omdat ze beide een gevoel van onveiligheid bij betrokkenen oproepen en een aantasting vormen van de democratische rechtsstaat.

In dit onderzoek zijn bedreiging en intimidatie als volgt gedefinieerd (deze definities zijn getoond in de vragenlijst):

- **Bedreiging** is een concrete uiting om iemand, of diens naasten, wat aan te doen. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht.
- **Intimidatie** is vaak minder concreet en/of indirect en roept vooral een gevoel van onveiligheid bij de getroffene op.

In een toelichtend kader in de vragenlijst is aangegeven dat bedreiging en intimidatie verschillende vormen kunnen aannemen: onder druk zetten, provoceren, chanteren, vernielen van persoonlijke bezittingen, stalken, versturen van een dreigbrief of e-mail, uitingen via sociale media of het op andere wijze afgeven van een 'signaal'.

Onder verbale en fysieke agressie wordt het volgende verstaan³:

- **Verbale agressie:** schelden, schreeuwen, kwetsen of negatieve of discriminerende opmerkingen (online en offline).
- **Fysieke agressie:** duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie, gooien met/vernielen van voorwerpen.

³ Zie ook Klein Kranenburg et al. (2020).

Tijdshorizon

Het onderzoek bestrijkt de periode vanaf 2010 tot heden. Op een aantal plaatsen wordt in dit rapport niettemin een andere tijdshorizon gebruikt. Wat betreft de inzet van OOV-bevoegdheden is de tijdshorizon beperkt tot 2015–2019. Mede op basis van de pre-test werd het te lastig geacht voor respondenten om verder dan vijf jaar terug te kijken en voor een langere periode een betrouwbare schatting te geven van het aantal keer dat een bevoegdheid is ingezet. Voor de analyse van bedreiging en intimidatie is geput uit verschillende bronnen. Enerzijds is gebruikgemaakt van gegevens uit de Monitor Integriteit en Veiligheid vanaf 2010. In elke editie van de monitor is aan burgemeesters gevraagd om terug te blikken op agressie en geweld in de laatste twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek. Om redenen van continuïteit is dat herhaald. Anderzijds zijn in het kader van het onderhavige onderzoek vragen gesteld voor de periode 2015–2019, om een specifiek beeld te krijgen van het aantal gevallen van bedreiging en intimidatie afzonderlijk en de wijze waarop deze strafrechtelijk zijn afgedaan. Ook deze beperking is gesteld om de cognitieve belasting voor de burgemeesters beperkt te houden.

De enquête met burgemeesters is gehouden voordat de coronacrisis in Nederland uitbrak. Dat betekent dat er geen rekening is gehouden met de extra inzet van bevoegdheden door burgemeesters in hun hoedanigheid van voorzitter van de veiligheidsregio (bijvoorbeeld de noodverordeningen).

Bestuurlijke aanpak

Het begrip ‘bestuurlijke aanpak’ is midden jaren tachtig van de vorige eeuw geïntroduceerd in relatie tot de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Deze definitie laat echter bevoegdheden van de burgemeester op andere terreinen buiten beschouwing, die bij toepassing tot bedreiging of intimidatie kunnen leiden. Voorbeelden zijn de gedragsaanwijzing bij ernstige woonoverlast, een tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld en het vaststellen van een noodverordening. Om die reden is het begrip ‘bestuurlijke aanpak’ in dit onderzoek breder gedefinieerd als de inzet van alle bevoegdheden van een burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV), met uitzondering van de bestuurlijke boete. In dit verband wordt ook wel gesproken van (bestuurlijke) OOV-bevoegdheden. Zie paragraaf 2.2 voor een nadere toelichting.

OOV-ambtenaar

Met OOV-ambtenaar wordt een ambtenaar bedoeld die betrokken is bij de besluitvorming over de inzet van bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt op sommige plaatsen gesproken van ‘gemeenten’, omdat er maximaal één vragenlijst per gemeente kon worden ingevuld. Elke OOV-ambtenaar vertegenwoordigt een specifieke gemeente.

1.6 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). De begeleidingscommissie bestond uit de volgende vijf leden:

- Prof. mr. dr. H.J.B. (Henny) Sackers (Radboud Universiteit Nijmegen, voorzitter)
- Mr. dr. B. (Benny) van der Vorm (Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut)
- Mr. H.M.C. (Hilde) Westera (Nederlands Genootschap van Burgemeesters)
- Mr. drs. B. (Brenda) Vermeer (Ministerie van Justitie en Veiligheid)
- Drs. T.L. (Theo) van Mullekom (WODC)



1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op het begrip ‘bestuurlijke aanpak’ en de wijze waarop het bestuurlijk instrumentarium van de burgemeester historisch is gegroeid. Vervolgens wordt stilgestaan bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden en de mate van weerstand die hiermee wordt opgeroepen. Een van de vormen van weerstand die hierbij aan de orde komt, is bedreiging en intimidatie. Dit hoofdstuk sluit af met een bespreking van de mogelijke gevolgen van bedreiging en intimidatie voor het bestuurlijk handelen van burgemeesters. Hoofdstuk 3 gaat in op de aard en omvang van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters en de maatschappelijke context waarin deze incidenten plaatsvinden. Tevens wordt de vraag beantwoord of er sprake is van een structurele toe- of afname van het slachtofferschap. Verder wordt in dit hoofdstuk de strafrechtelijke reactie in de vorm van aangifte, vervolging en veroordeling in kaart gebracht. In hoofdstuk 4 staat de relatie tussen de inzet van bestuurlijke OOV-bevoegdheden en de mate van bedreiging en intimidatie richting burgemeesters centraal. Hoofdstuk 5 sluit af met de conclusies en discussie.

Als bijlagen zijn opgenomen een verantwoording van de onderzoeksactiviteiten inzake de mogelijkheid om registratiegegevens te gebruiken (bijlage 1), een verantwoording van de enquêtes en interviews (bijlage 2), de literatuurlijst (bijlage 3), de lijst van geïnterviewden (bijlage 4), de lijst van afkortingen (bijlage 5) en tot slot enkele achterliggende analysetabellen op basis van de enquêtes (bijlage 6).

Waar in de hij-vorm wordt gesproken, kan ook ‘zij’ worden gelezen.

2 Bestuurlijke aanpak

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst het begrip ‘bestuurlijke aanpak’ uitgewerkt. Van daaruit wordt inzicht gegeven in de bevoegdheden die binnen de bestuurlijke aanpak door burgemeesters kunnen worden ingezet op het gebied van openbare orde en veiligheid (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we in op de daadwerkelijke inzet van OOV-bevoegdheden door burgemeesters, en hoe de inzet van OOV-bevoegdheden zich in de afgelopen vijf jaar heeft ontwikkeld (paragraaf 2.3). Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op de houding die burgemeesters hebben ten aanzien van de inzet van OOV-bevoegdheden bij het tegengaan van criminaliteit en overlast. De inzet van OOV-bevoegdheden leidt tot verschillende vormen van weerstand, uiteenlopend van formeel-juridisch bezwaar tot fysiek geweld. Dit wordt behandeld in paragraaf 2.4, met specifieke aandacht voor weerstand in de vorm van bedreiging en intimidatie. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 ingegaan op de impact die het risico op bedreiging en intimidatie kan hebben op het bestuurlijk handelen door burgemeesters.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op enquêtes onder 161 burgemeesters en 157 OOV-ambtenaren⁴, drie expertinterviews, diepte-interviews met negen burgemeesters en relevante literatuur.

2.2 Bestuurlijk instrumentarium

2.2.1 Historisch overzicht bestuurlijke aanpak

De wortels van de term ‘bestuurlijke aanpak’ liggen in de jaren tachtig van de vorige eeuw. In deze periode kwam de bestrijding van de georganiseerde misdaad hoog op de politieke agenda te staan, mede door zorgen over de toegenomen drugscriminaliteit en de vermenging van de boven- en onderwereld.⁵ Het besef rees dat criminelen voor hun activiteiten deels afhankelijk zijn van legale sectoren, zoals het bedrijfsleven en de overheid. Zij investeerden hun (crimineel verworven) geld in onder meer vastgoed, horeca, coffeeshops en de prostitutiebranche. Het Amsterdamse Wallengebied was een van de hotspots waar criminele netwerken een stevige positie hadden ingenomen.⁶ De lokale overheid kon deze netwerken onbedoeld faciliteren door het verlenen van subsidies of het verstrekken van vergunningen. Ook ambtelijke corruptie lag op de loer.

Naar Amerikaans voorbeeld ontstond het idee om naast (repressieve) strafrechtelijke instrumenten ook bestuurlijke middelen in te zetten tegen de georganiseerde criminaliteit. Deze aanpak, ook wel ‘dubbelstrategie’ genoemd, werd uitgewerkt in de beleidsnota ‘Georganiseerde criminaliteit in Nederland’, die in 1992 het licht zag. In eerste instantie lag daarbij de nadruk op preventieve maatregelen, met als doel om ongewenste beïnvloeding van de overheid en misbruik van overheidsvoorzieningen door criminele organisaties te voorkomen.

⁴ Op basis van een optelling van volledig en gedeeltelijk ingevulde enquêtes door burgemeesters en OOV-ambtenaren

⁵ Voor de geschiedenis van de bestuurlijke aanpak zijn verschillende bronnen geraadpleegd, waaronder CCV (2010), Prins (2016), Spapens (2019) en Van der Vorm (2016).

⁶ CCV (2010).

In de jaren negentig gingen lokale overheden aan de slag met de uitwerking van de bestuurlijke aanpak. De gemeente Amsterdam was met het Wallenproject een van de drijvende krachten achter de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak. Binnen dit project wisselde de gemeente Amsterdam informatie uit met politie, Openbaar Ministerie, woningbouwcorporaties en de Belastingdienst om een goed beeld te krijgen van criminele activiteiten en deze gezamenlijk aan te pakken, onder andere door het aankopen en sluiten van panden. Ook in andere gemeenten en regio's, met name in Zuid-Nederland, werden ervaringen opgedaan met een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit.

In 1996 adviseerde de commissie-Van Traa naar aanleiding van de IRT-affaire om bestuurlijke wetgeving rond het gebruik van vergunningen en overheidsopdrachten aan te passen. In navolging van eerder onderzoek werd een belangrijke lacune geconstateerd, namelijk dat er geen wettelijke mogelijkheden bestonden om vergunningen preventief te weigeren wegens criminele antecedenten. Dit rapport gaf mede de aanzet tot de Wet Bibob, die in 2003 van kracht werd.⁷ Deze wet verleent bestuursorganen de bevoegdheid om subsidies, vergunningen, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties te weigeren of in te trekken wanneer er aantoonbare vermoedens zijn dat deze worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of criminele voordelen te benutten.

In de praktijk bleek het lastig om voldoende strafrechtelijke informatie te vergaren over misbruik van overheidsbeslissingen voor criminele doeleinden. Er was behoefte aan een meer structurele, integrale samenwerking tussen de gemeente, politie, OM en Belastingdienst. Dit kreeg in 2010 vorm met de oprichting van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's). In RIEC-verband wisselen de verschillende partners casusinformatie uit en stemmen zij interventies gezamenlijk af.⁸ Gemeenten hebben hierin nadrukkelijk een rol gekregen als coördinator van de bestuurlijke aanpak, omdat de georganiseerde criminaliteit volgens het ministerie van Justitie en Veiligheid altijd lokale wortels zou hebben.⁹ Er zijn anno 2020 tien RIEC's, aangevuld met een Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) dat een verbindende schakel vormt tussen de RIEC's en de landelijke partners, zoals de Belastingdienst, Douane, FIOD en de Inspectie SZW, en dat landelijke acties coördineert. Deze integrale samenwerking stoelt op de gedachte dat de overheid als één samenwerkende overheid sterker staat tegenover de georganiseerde criminaliteit. Daarbij wordt indien nodig gebruikgemaakt van een gecombineerde inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke en fiscale instrumenten.

Vanaf 2007 komt de bestuurlijke aanpak in toenemende mate in het teken te staan van ondermijning. De term 'ondermijning' heeft betrekking op de vermenging van de onder- en bovenwereld en omvat tal van (strafbare en niet-strafbare) activiteiten, variërend van drugs- en mensenhandel, witwassen en corruptie tot ongewenste vormen van belangenverstrengeling. Ondermijning heeft een ontwrichtende werking op de maatschappij en vermindert het vertrouwen in instituties zoals de rechtsstaat.¹⁰

⁷ Prins (2016).

⁸ Zie CCV (2010) en Spapens (2009).

⁹ Prins (2016).

¹⁰ Tuk en Vols (2018) merken op dat de term 'ondermijning' nauwelijks is gedefinieerd en op uiteenlopende activiteiten betrekking kan hebben.

Een aantal recente wetswijzigingen illustreert de toegenomen focus op het tegengaan van ondermijning. Sinds 1 januari 2019 hebben burgemeesters de bevoegdheid om panden te sluiten, als daar voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk voor het telen of bereiden van drugs bestemd zijn.¹¹ Voorheen kon een pand alleen worden gesloten als er drugs werden aangetroffen of verhandeld. Een andere ontwikkeling is de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Bibob per 1 augustus 2020. De Wet Bibob was voorheen beperkt tot enkele sectoren (bouw, milieu en ICT), nu vallen alle overheidsopdrachten onder het bereik van deze wet. Ook hebben overheden met deze wetswijziging meer mogelijkheden gekregen om eigen onderzoek te doen.¹²

In aanvulling op het bestaande instrumentarium is een wetsvoorstel in voorbereiding om de burgemeester de bevoegdheid te geven een woning, lokaal of erf tijdelijk te sluiten na een beschieting of wapenvondst. Hierbij moet sprake zijn van een (dreigende) schending van de openbare orde.¹³ Er wordt ook gewerkt aan een bestuurlijk verbod op Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's). Deze bevoegdheid wordt evenwel niet toegekend aan de burgemeester, maar aan de minister voor Rechtsbescherming.¹⁴

Samenvattend geeft de term 'bestuurlijke aanpak' aan dat het lokaal bestuur in de afgelopen dertig jaar een rol heeft gekregen in het voorkomen en bestrijden van de georganiseerde criminaliteit, naast de 'traditionele' veiligheidsactoren als politie en OM. In eerste instantie was deze rol vooral preventief, later zijn lokale overheden ook in repressieve zin gaan optreden, als een van de partners in de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. De bestuurlijke aanpak bestaat uit een combinatie van landelijke wetgeving en lokale instrumenten, bijvoorbeeld via het gemeentelijke vergunningenbeleid.¹⁵

2.2.2 Afbakening bestuurlijke aanpak

In het kader van dit onderzoek is echter een bredere en tegelijk smallere invulling van het begrip 'bestuurlijke aanpak' noodzakelijk dan in paragraaf 2.2.1 is geschetst. Het onderzoek is breder in de zin dat alle bevoegdheden¹⁶ van de burgemeester op het gebied van openbare orde¹⁷ en veiligheid (OOV) worden meegenomen, ongeacht de vraag of zij worden ingezet tegen de georganiseerde criminaliteit.

¹¹ Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid) (Stb. 2018, 481). Zie ook Bruijn & Brouwer (2019).

¹² Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen (Stb. 2020, 278).

¹³ Zie <https://wetgeving.skalender.overheid.nl/Regeling/WGK009725> (geraadpleegd 20 juli 2020).

¹⁴ Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Wijngaarden, Van der Graaf en Van der Staaij houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties) (Tweede Kamer vergaderjaar 2018–2019, 35 079, nr. 2). Tevens is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig ter verruiming van de civielrechtelijke mogelijkheden om rechtspersonen te verbieden (Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 366, nr. 2).

¹⁵ Prins (2016).

¹⁶ Met uitzondering van de bestuurlijke boete (zie hierna).

¹⁷ Over de inhoud en betekenis van het begrip 'openbare orde' bestaan verschillende opvattingen, zie Brouwer (2016). De Hoge Raad heeft de openbare orde omschreven als 'de normale gang van het maatschappelijk leven op een bepaalde plaats en onder de gegeven omstandigheden'.

Deze bredere invulling doet recht aan het gegeven dat de burgemeester over bevoegdheden op andere terreinen beschikt, die bij toepassing tot bedreiging of intimidatie kunnen leiden. Voorbeelden zijn de gedragsaanwijzing bij ernstige woonoverlast, een tijdelijk huisverbod bij huiselijk geweld en het vaststellen van een noodverordening.

Tegelijkertijd is een smallere definitie van bestuurlijke aanpak noodzakelijk, omdat het onderzoek zich specifiek richt op de burgemeester (als eenhoofdig bestuursorgaan). Bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders (B&W) die geen deel uitmaken van de portefeuille van de burgemeester¹⁸ worden niet meegenomen, noch bevoegdheden van de gemeenteraad.¹⁹

2.2.3 Typering bevoegdheden

Algemene en specifieke OOV-bevoegdheden

Bij de inzet van bestuurlijke bevoegdheden gaat het zowel om algemene (nood)bevoegdheden die voortvloeien uit de Gemeentewet (art. 172, 175 en 176 Gemw), als om specifieke bevoegdheden die voortvloeien uit specifieke wetten, zoals het sluiten van een drugspand op grond van artikel 13b Opiumwet, het intrekken of weigeren van een vergunning op basis van de Wet Bibob of de Drank- en Horecawet of een gedragsaanwijzing in het kader van de Wet aanpak woonoverlast. Voor een deel van de specifieke bevoegdheden geldt dat de burgemeester verplicht is tot samenspraak en/of samenwerking met het OM (bijvoorbeeld preventief fouilleren op basis van artikel 151b Gemw en cameratoezicht op basis van artikel 151c Gemw).

Bestuursrechtelijke bevoegdheden

Openbare orde-bevoegdheden zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden, dus niet strafrechtelijk of privaatrechtelijk. De bestuursrechtelijke bevoegdheden hebben in dit kader primair een preventief karakter, gericht op het voorkomen van verstoringen van de openbare orde, of een reparatoir karakter, met als voornaamste doel dat een overtreding geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd of ongedaan gemaakt, de gevolgen worden beperkt en/of herhaling wordt voorkomen.²⁰ De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking, die beide een punitief (leedtoevoegend) oogmerk hebben, valt buiten het bestek van dit onderzoek (zie kader).²¹

Hoewel de meeste bestuursrechtelijke bevoegdheden niet als doel hebben om te straffen, ervaren de betrokkenen vaak wel de consequenties van een besluit. Zij worden gedwongen om iets te doen (zoals het opvolgen van een noodbevel), te dulden (bijvoorbeeld preventief fouilleren) of na te laten (bijvoorbeeld het verbod om een woning te betreden). Het 'hogere' doel is om andere burgers te vrijwaren van overlast, gevaarstelling te voorkomen en/of de openbare orde in het algemeen belang te handhaven.

¹⁸ Bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het verlenen of terugvorderen van bijstand op grond van de Participatiewet.

¹⁹ De gemeenteraad stelt onder meer minimaal een keer in de vier jaar de doelen vast die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie (art. 38b Politiewet 2012).

²⁰ Zie artikel 5:2 Awb en NGB (2017).

²¹ Zie voor de ontstaansgeschiedenis en toepassing van de bestuurlijke boete onder meer Sackers (2010).

De **bestuurlijke boete** en **bestuurlijke strafbeschikking** zijn beide vormen van buitengerechtelijke afdoening, waarbij een sanctie wordt opgelegd zonder tussenkomst van een rechter. Deze sanctiemogelijkheden zijn mede ingevoerd om de strafrechtspraak te ontlasten (Verloop & West, 2016). Een bestuurlijke boete wordt opgelegd door een bestuursorgaan, in dit geval de burgemeester, aan een overtreder van een wettelijk voorschrift (art. 5:4 Awb jo. art. 154b Gemw). Een bestuurlijke strafbeschikking wordt onder meer uitgevaardigd door buitengewone opsporingsambtenaren (boa's), die in dienst kunnen zijn van de gemeente (art. 257b Sv jo. art. 3.1 en 3.2 Besluit OM-afdoening). De boa's staan onder toezicht van de hoofdofficier van justitie en de korpschef van de politie. Binnen de lokale driehoek vindt afstemming met de burgemeester plaats.

Er is een belangrijk juridisch verschil tussen beide instrumenten. De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijke sanctie, waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter. De strafbeschikking behoort daarentegen tot het strafrecht en levert in beginsel een aantekening in de justitiële documentatie op. Als de overtreder in verzet gaat, oordeelt de strafrechter uiteindelijk over de rechtmatigheid van de strafbeschikking. In de handhaving moet overigens een keuze worden gemaakt: het is niet mogelijk om ter zake van hetzelfde feit zowel een bestuurlijke boete als een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen (art. 5:44 Awb jo. art. 3.2 lid 5 Besluit OM-afdoening).

De burgemeester kreeg in 2009 de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overlast in de openbare ruimte, zoals bekladding, alcoholgebruik in het openbaar en het achterlaten van zwerfafval. Uit een evaluatieonderzoek in 2012 bleek dat gemeenten bij overlast in de openbare ruimte ofwel kozen voor handhaving door politie en OM ofwel voor een bestuurlijke strafbeschikking. Drie jaar na invoering had geen enkele gemeente voor de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument gekozen (Flight, Hartmann & Nauta, 2012).

De bestuurlijke boete is inmiddels ook op andere terreinen ingevoerd. Sinds 2013 is de burgemeester belast met het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet (DHW). Voor een groot aantal overtredingen, zoals het niet naleven van de sluitingstijden of het verbod op verkoop van alcohol aan minderjarigen, kan een bestuurlijke boete worden opgelegd (art. 44a DHW). De feitelijke handhaving vindt plaats door gemeentelijke toezichthouders, zoals de hiervoor genoemde boa's.

Er is besloten om de bestuurlijke boete niet als afzonderlijk instrument in de lijst van OOV-bevoegdheden op te nemen. De bestuurlijke boete bij overlast wordt in de praktijk nauwelijks opgelegd. De bestuurlijke boete in het kader van de DHW maakt deel uit van een bredere sanctiestrategie, waarbij ook andere sancties kunnen worden opgelegd, zoals het intrekken van een horecavergunning of het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang.

Hoewel de bevoegdheden van de burgemeester primair een preventief of reparatoir karakter hebben, dreigt de burgemeester met bepaalde bevoegdheden wel richting het strafrecht op te schuiven. Dit geldt met name voor zijn bevoegdheid om een drugspannd te sluiten, of een tijdelijk huisverbod of een gebiedsontzegging op te leggen.

Uit de jurisprudentie komt naar voren dat deze bevoegdheden onder bepaalde omstandigheden een bestraffend karakter (*criminal charge*) kunnen hebben, gelet op de aard van de overtreden norm en het doel en ernst van de opgelegde maatregel.²² Dit stelt extra eisen aan de voorbereiding en motivering van een besluit, waaronder de plicht tot belangenafweging. Als een bestuurlijke maatregel als een bestraffende sanctie wordt aangemerkt, kan dit mogelijk vervolging door het OM wegens hetzelfde feit in de weg staan.

Mandateren, delegeren en verantwoorden

In artikel 172 van de Gemeentewet is vastgelegd dat de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dat impliceert dat de bevoegdheden op het vlak van openbare orde niet kunnen worden gedelegeerd aan bijvoorbeeld het college van B&W of een wethouder. Alleen bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt zijn ambt waargenomen door een uit het college aan te wijzen locoburgemeester (artikel 77 Gemw). Wel kan de burgemeester de bevoegdheden uit de APV mandateren aan de politie. De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de inzet van zijn (wettelijke) OOV-bevoegdheden. Verder stelt de gemeenteraad de kaders vast van het lokale veiligheidsbeleid en kan de burgemeester bevoegdheden verlenen, bijvoorbeeld als het gaat om cameratoezicht. De grondslag voor de toekenning van deze bevoegdheden is steeds terug te voeren op een wet in formele zin, zoals de Gemeentewet.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Voor de toepassing van de OOV-bevoegdheden gelden altijd de juridische beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit:

- Uit het subsidiariteitsbeginsel vloeit voort dat gekozen moet worden voor de minst ingrijpende maatregel. Het subsidiariteitsbeginsel ziet op de keuze tussen verschillende bevoegdheden: de burgemeester mag geen zwaardere bevoegdheid gebruiken dan in de concrete situatie noodzakelijk is.²³ De noodbevoegdheden van de burgemeester komen bijvoorbeeld pas in beeld als er geen andere (specifieke) bevoegdheden voorhanden zijn. Deze (specifieke) bevoegdheden kunnen zowel bevoegdheden van de burgemeester zelf zijn als van andere bestuursorganen, zoals de minister.²⁴
- Het proportionaliteitsbeginsel schrijft voor dat de maatregel steeds in een redelijke verhouding dient te staan tot de ernst van de situatie. Het gaat om de evenredigheid tussen de maatregel en ordeverstoring, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de duur van de maatregel of het gebied waarvoor deze geldt.²⁵

Typen bevoegdheden

Er zijn zes typen bevoegdheden die variëren naar aard, reikwijdte, tijdsperspectief en de mate van subsidiariteit en proportionaliteit. Er zijn bevoegdheden die vooral een preventief karakter hebben, om incidenten te voorkomen; andere bevoegdheden zijn repressief van aard, gericht op het bestrijden of ongedaan maken van een ongewenste situatie. Een tweede dimensie is het onderscheid tussen algemene, abstracte bevoegdheden, gericht op een onbepaald aantal personen en gevallen (zoals een verordening), en specifieke, concrete bevoegdheden, die gericht zijn op een specifiek geval of een individu (zoals een uithuisplaatsing).

²² Sackers (2010), Van der Vorm (2019b).

²³ De Jong (2006).

²⁴ NGB (2017).

²⁵ De Jong (2006).

In de derde plaats is er een verschil tussen bevoegdheden gericht op het beheersen van incidenten op de korte termijn en bevoegdheden met een structureel karakter waarbij het langetermijnperspectief vooropstaat.

Tot slot verschillen bevoegdheden in de mate waarin zij ingrijpen in de rechtspositie van personen en organisaties. In dit kader gelden de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Op grond hiervan kunnen bevoegdheden als volgt worden ingedeeld:²⁶

- Type 1: (Preventief) beleid;
- Type 2: APV, voor structurele problemen;
- Type 3: Algemene handhaving en toezicht (artikel 172 Gemeentewet), voor normale ordehandhaving;
- Type 4: Specifieke bevoegdheden (bijvoorbeeld artikel 151b Gemw, artikel 13b Opw);
- Type 5: Lichte bevelsbevoegdheid (artikel 172 lid 3 Gemw), alleen indien geschreven normen ontbreken en onmiddellijk ingrijpen noodzakelijk is. Hierbij is geen inbreuk op overige wetgeving mogelijk;
- Type 6: Noodbevoegdheden, moeten worden bekrachtigd door gemeenteraad, maar mogen wel rechten uit andere wetgeving inperken, binnen de beperkingen van de Grondwet en verdragen.²⁷

Instrumentarium

Op basis van de literatuur en de expertinterviews is een lijst samengesteld van zeventien OOV-bevoegdheden (tabel 2.1). In het overzicht is tevens de subsidiariteit en proportionaliteit van de bevoegdheden aangegeven op basis van eigen interpretatie van bestudeerde stukken.

Uitgezonderd het instellen van cameratoezicht voor preventie (type 1) zijn de OOV-bevoegdheden van type drie en hoger.

Het instrumentarium van de burgemeester is niet in beton gegoten. In de loop der jaren is het aantal bevoegdheden van de burgemeester toegenomen en de roep om meer bevoegdheden is niet verstomd.²⁸ Traditioneel had de burgemeester – in de woorden van Sackers – de rol van ‘herder van de lokale bevolking’ en ‘hoeder van de normen in de gemeentelijke samenleving’.²⁹ Door het toegenomen aantal OOV-bevoegdheden is hij ook steeds meer ‘de handhaver’ van regels geworden, met behulp van het bestuurlijk sanctierecht. Sinds 2010 zijn de volgende OOV-bevoegdheden toegevoegd aan het instrumentarium van de burgemeester: het opleggen van een gebieds- of groepsverbod of meldplicht, het bevel 12-minners en de gedragsaanwijzing bij ernstige woonoverlast.

Tevens zijn bestaande bevoegdheden van de burgemeester uitgebreid. Zo kan de burgemeester het bevel geven tot preventief fouilleren in onvoorziene, spoedeisende situaties (art. 174b Gemw). Ten tweede heeft de burgemeester per 1 januari 2019 een ruimere bevoegdheid gekregen om woningen en andere panden te sluiten, als daar voorwerpen of stoffen worden aangetroffen die duidelijk bestemd zijn voor het telen of bereiden van drugs, zoals bepaalde chemicaliën of apparatuur. Ten derde is het aantal sectoren uitgebreid waarop de Wet Bibob van toepassing is (zie ook paragraaf 2.2.1).

²⁶ Zie onder meer NGB (2017).

²⁷ Zie De Jong (2020).

²⁸ Zie onder meer De Jong (2004), De Jong et al. (2016) en Karsten et al. (2014).

²⁹ Sackers (2010).

De Wet verplichte ggz (Wvvggz) is ook nieuw, maar deze vervangt de Wet Bopz. De meeste OOV-bevoegdheden kennen een langere geschiedenis en zijn in de jaren '90 en '00 aan het bestuurlijk instrumentarium van de burgemeester toegevoegd.³⁰

Niet alleen zijn er in de loop der jaren meer bevoegdheden voor de burgemeester bijgekomen, er wordt ook van bestaande bevoegdheden meer gebruikgemaakt. Het tegengaan van ondermijning is daarvan een belangrijke katalysator.³¹ Een voorbeeld is de bevoegdheid van de burgemeester om woningen en lokalen te sluiten vanwege de aanwezigheid van of handel in drugs (artikel 13b Opiumwet). Onderzoek wijst uit dat het aantal sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet is toegenomen.³² In de literatuur wordt erop gewezen dat de burgemeester deze sluitingsbevoegdheid vaker lijkt in te zetten om drugsbezit en -gebruik aan te pakken en ondermijning door drugshandel tegen te gaan. De bevoegdheid was oorspronkelijk bedoeld om te voorkomen dat er buiten de coffeeshops om drugs zouden worden verhandeld, waarmee zij het sluitstuk vormde van het coffeeshopgedoogbeleid. Door de ruimere toepassing van de sluitingsbevoegdheid zou de burgemeester het terrein van het strafrecht betreden.³³

Tabel 2.1 - OOV-bevoegdheden van burgemeesters³⁴

OOV-bevoegdheid	Grondslag (datum inwerkingtreding)	Inhoud	Subsidiariteit/ proportionaliteit
A. Algemene bevoegdheid openbare orde			
1. Het geven van een bevel ter handhaving van de openbare orde	art. 172 lid 3 Gemeentewet (1-1-1994)	Handhaving openbare orde onder gewone omstandigheden, er mag geen inbreuk worden gemaakt op overige wetgeving. Lid 3 bevat de zgn. 'lichte bevelsbevoegdheid', voor situaties waarin de APV niet voorziet.	Type 3
B. Noodbevoegdheden			
2. Het geven van een noodbevel	art. 175 Gemeentewet (1-1-1994)	Gericht tot een bepaald aantal personen of organisaties. Bij oproer, rampen, zware ongevallen of de vrees daartoe. Er mag inbreuk worden gemaakt op overige wetgeving. ³⁵	Type 6
3. Het vaststellen van een noodverordening	art. 176 Gemeentewet (1-1-1994)	Voor onbepaald aantal personen in buitengewone omstandigheden. Er mag inbreuk worden gemaakt op overige wetgeving.	Type 6
C. Aanpak overlast, vandalisme en regulering manifestaties			
4. Het aanwijzen van een veiligheidsrisicogebied	art. 151b Gemeentewet (15-9-2002) art. 174b Gemeentewet (1-7-2014)	Mogelijkheid om ter handhaving van de openbare orde in een zogeheten veiligheidsrisicogebied tot preventief fouilleren over te gaan. Art. 174b maakt het mogelijk om over te gaan tot incidentele foullering in onvoorziene, spoedeisende situaties.	Type 4

³⁰ Hierbij is aangetekend dat de huidige Gemeentewet per 1 januari 1994 in werking is getreden en veel van de bevoegdheden al langer bestaan. Zo zijn de algemene noodbevoegdheden al vanaf 1851 opgenomen in de Gemeentewet (De Jong, 2020).

³¹ Tuk & Vols (2018).

³² Bruijn (2018), Tuk & Vols (2018).

³³ Peters (2017), Van der Vorm (2019b).

³⁴ De Wet publieke gezondheid en de Wet op de lijkbezorging zijn buiten deze selectie gehouden, omdat deze niet worden ingezet voor de handhaving van de openbare orde. Kinderbeschermingsmaatregelen zijn buiten deze selectie gehouden. De burgemeester heeft hierin wel een positie sinds 1 januari 2015, maar geen doorslaggevende rol. Het Stelsel bewaken en beveiligen is buiten deze selectie gehouden. Het stelsel zelf introduceert geen nieuwe taken en bevoegdheden, maar geeft aan waar verantwoordelijkheden liggen. De Wet Victor is te zien als het sluitstuk op de Wet Victoria en Damocles. Deze wet bevat een regeling om gesloten panden in beheer te nemen of te onteigenen. Uit een evaluatieonderzoek kwam naar voren dat deze wet slechts door één gemeente werd toegepast (Sackers, 2010, p. 25). Daarom is besloten deze wet niet op te nemen in de lijst van OOV-bevoegdheden.

³⁵ Afwijking van wettelijke voorschriften is toegestaan, mits daarbij de voorschriften van de Grondwet en verdragsbepalingen in acht worden genomen (De Jong, 2020).

OOV-bevoegdheid	Grondslag (datum inwerkingtreding)	Inhoud	Subsidiariteit/ proportionaliteit
5. Het instellen van cameratoezicht	art. 151c Gemeentewet (1-2-2006)	Toezichtregel om met camera's toezicht te houden op openbare plaatsen, voor zover deze in het belang zijn van het handhaven van de openbare orde.	Type 1
6. Het geven van een bevel tot bestuurlijke ophouding	art. 154a Gemeentewet (3-5-2000) art. 176a Gemeentewet (3-5-2000)	Bevoegdheid om een verstoring van de openbare orde te voorkomen door een groep personen maximaal 12 uur te laten vasthouden of insluiten.	Type 4
7. Het opleggen van een gebieds- of groepsverbod of meldplicht	art. 172a Gemeentewet (1-9-2010)	De burgemeester heeft bevelsbevoegdheid om op te kunnen treden tegen mensen die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde verstoren. Het bevel kan bestaan uit een omgevingsverbod, groepsverbod of meldplicht. Kan worden ingezet bij voetbalvandalisme, uitgaansgeweld, overlast bij evenementen etc.	Type 3
8. Het geven van een bevel aan ouders van kinderen tot 12 jaar die herhaaldelijk in groepsverband de openbare orde hebben verstoord	art. 172b Gemeentewet (1-9-2010)	De burgemeester kan ouders van kinderen onder de 12 jaar een aantal bevelen geven wanneer deze kinderen voor ernstige overlast zorgen.	Type 3
9. Het geven van een bevel in het kader van het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden	art. 174 Gemeentewet (1-1-1994)	Toezicht op publiek openstaande gebouwen en erven, openbare samenkomsten en vermakelijkheden.	Type 4
10. Het verbieden of beperken van een openbare manifestatie	art. 5, 6 Wet openbare manifestaties (27-4-1988)	Bevoegdheid om openbare bijeenkomsten, betogingen of demonstraties te reguleren en/of verbieden.	Type 4
D. Sluiting woningen			
11. Het sluiten van een woning wegens de aanwezigheid van of handel in drugs (Wet Damocles)	art. 13b Opiumwet (21-4-1999, per 1-11-2007 uitgebreid tot woningen, per 1-1-2019 uitgebreid met voorbereidende handelingen)	Bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen en woningen of voor het publiek toegankelijke gebouwen te sluiten als daar sprake is van drugshandel c.q. -productie of voorbereidende handelingen daartoe.	Type 4
12. Het sluiten van een woning wegens ernstige verstoring van de openbare orde (Wet Victoria)	art. 174a Gemeentewet (26-3-1997)	Bevoegdheid tot sluiting van een woning, of een niet voor het publiek toegankelijk lokaal bij verstoring van de openbare orde rond die woning door gedragingen in die woning. Ook is een wetsvoorstel in voorbereiding dat het mogelijk maakt om een woning te sluiten na een beschieting of wapenvondst.	Type 4
E. Woonoverlast / tijdelijk huisverbod			
13. Het geven van een gedragsaanwijzing bij ernstige woonoverlast	art. 151d Gemeentewet (1-7-2017)	De gemeenteraad kan bij verordening de burgemeester de bevoegdheid verlenen om bij langdurige en ernstige woonoverlast gedragsaanwijzingen te geven.	Type 4
14. Het opleggen van een tijdelijk huisverbod	art. 2 Wet tijdelijk huisverbod (1-1-2009)	Bevoegdheid om een persoon van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat in beginsel tien dagen de toegang tot zijn/haar woning te ontfangen.	Type 4
F. Wet Bibob			
15. Het intrekken, schorsen of weigeren van een vergunning om misbruik van vergunning voor criminele doeleinden te voorkomen	Wet Bibob (18-10-2002, verruimd per 1 augustus 2020)	Wet bevordert integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en geeft instrumenten die ondermijning moet verhinderen. Het toepassingsbereik van de Bibob-wetgeving is inmiddels verruimd. Het is mogelijk geworden om in meer situaties vergunningen te weigeren of in te trekken, als er risico bestaat dat een vergunning wordt misbruikt voor strafbare doeleinden.	Type 4

OOV-bevoegdheid	Grondslag (datum inwerkingtreding)	Inhoud	Subsidiariteit/ proportionaliteit
G. Regulering drank en horeca			
16. Het intrekken, schorsen of weigeren van een drank- of horecaverunning	art. 3 Drank- en Horecawet (1-11-1967)	Bevat regels met betrekking tot de verstrekking van alcoholhoudende drank. Voor het uitoefenen van het horeca- of slijtersbedrijf is een vergunning van de burgemeester nodig (art. 3). Burgemeester is belast met toezicht op de naleving. De burgemeester kan de vergunning schorsen of intrekken.	Type 4
H. Geestelijke gezondheid			
17. Het geven van een last tot inbewaringstelling van een persoon met een psychiatrische stoornis die een gevaar voor zichzelf of voor anderen vormt	Wet verplichte GGZ (1-1-2020)	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz). Samen met de Wet zorg en dwang (Wzd) per 1 januari 2020 de opvolger van Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz), procedure tot gedwongen opname. Rol burgemeester is gebleven.	Type 4

Bron: De Jong (2004), NGB (2017), Sackers (2010), Van der Vorm (2019b), Wierenga et al. (2016), wetten.overheid.nl, bewerking I&O Research

2.3 Inzet van OOV-bevoegdheden

Werkwijze inventarisatie inzet OOV-bevoegdheden

Voor het meest betrouwbare en complete beeld van de inzet van OOV-bevoegdheden door burgemeesters in 2010-2019 wordt idealiter gebruik gemaakt van registraties. De informatie moet zoveel mogelijk casusgericht zijn, zodat er een koppeling kan worden gelegd naar specifieke gevallen van bedreigingen en intimidatie van burgemeesters. Door middel van literatuuronderzoek en expertinterviews is geconcludeerd dat de registratie van de inzet van OOV-bevoegdheden door burgemeesters op landelijk niveau niet gebeurt. Er is het nodige onderzoek gedaan naar de inzet van OOV-bevoegdheden, veelal door middel van enquêteonderzoek onder Nederlandse gemeenten. Voor het doel van het onderhavige onderzoek waren deze echter niet bruikbaar. Dit omdat de onderzoeken gericht zijn op een of enkele bevoegdheden, er is gewerkt met steekproeven van gemeenten, niet de gehele onderzoeksperiode 2010-2019 bestrijken en niet casusgericht zijn. Daarbij is geconstateerd dat de archivering van de inzet van OOV-bevoegdheden bij gemeenten niet altijd op orde is.³⁶

Om inzicht te krijgen in de inzet van OOV-bevoegdheden, de ervaringen daarmee en de ontvangen weerstand is – parallel aan de enquête onder burgemeesters – een enquête uitgevoerd onder OOV-ambtenaren. De informatie uit de OOV-enquête vormt ten dele een aanvulling op de burgemeestersenquête, omdat het voor burgemeesters lastig bleek, zo kwam uit de pre-test naar voren, om voor alle bevoegdheden afzonderlijk aan te geven hoe vaak zij deze in een bepaalde periode hadden ingezet. Hiervoor zou afstemming met de OOV-afdeling noodzakelijk zijn. Een aantal vragen is zowel aan burgemeesters als OOV-ambtenaren gesteld om de uitkomsten te valideren. Verder wordt in deze paragraaf gerefereerd aan de resultaten van eerdere onderzoeken, om ook op deze wijze de gevonden resultaten in perspectief te plaatsen.

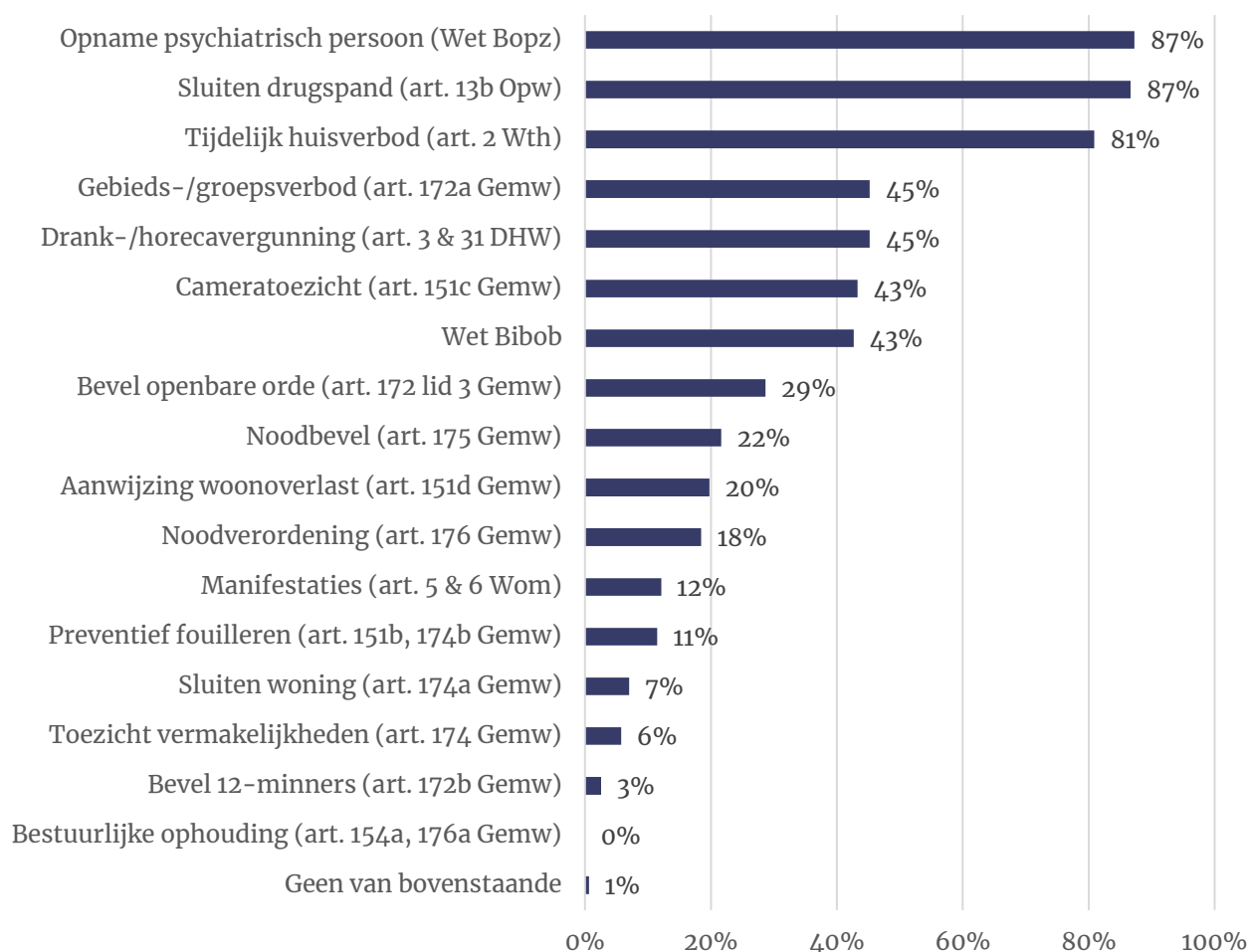
³⁶ Jong (2017).

2.3.1 Inzet bestuurlijke OOV-bevoegdheden 2015-2019

De zeventien OOV-bevoegdheden uit tabel 2.1 zijn voorgelegd aan OOV-ambtenaren met de vraag of de gemeente deze in de periode 2015–2019 minimaal één keer heeft ingezet (figuur 2.1). In paragraaf 1.6 wordt toegelicht waarom voor deze beperking van de tijdshorizon is gekozen. Ruim acht op de tien gemeenten hebben in periode 2015–2019 minimaal één keer gebruikgemaakt van de bevoegdheid om een persoon gedwongen op te nemen in een psychiatrische instelling (Wet Bopz tot 1 januari 2020), een woning te sluiten vanwege de aanwezigheid van of handel in drugs (artikel 13b Opw) of een tijdelijk huisverbod op te leggen (Wet tijdelijk huisverbod). Onder andere het bevel 12-minners, het sluiten van woningen op grond van de Wet Victoria en bestuurlijke ophouding worden zelden toegepast. Uit de expertinterviews komt naar voren dat de juridische drempel om deze bevoegdheden in te zetten te hoog is geworden.³⁷

Figuur 2.1 - Inzet OOV-bevoegdheden in 2015-2019

Gebruik bestuurlijke OOV-bevoegdheden in de periode 2015-2019 door burgemeester of in mandaat door OOV-ambtenaren (percentage minimaal één keer gebruikgemaakt) (n=157)³⁸



Bron: Enquête OOV-ambtenaren (I&O Research, 2020)

³⁷ Zie ook De Jong et al. (2017).

³⁸ Het aantal respondenten wisselt per figuur, omdat niet alle vragen door iedereen zijn beantwoord. Zie bijlage 2.

Inzet van OOV-bevoegdheden in relatie tot stedelijkheid en gemeentegrootte

Wat betreft de inzet van bevoegdheden is er gekeken naar verschillen die samenhangen met de mate van stedelijkheid en het inwoneraantal van de gemeenten. Naarmate de stedelijkheid of inwoneraantal afnemen, wordt er minder gebruikgemaakt van OOV-bevoegdheden (niet in figuur). Dit sluit aan bij eerder onderzoek waarin is vastgesteld dat grote gemeenten regelmatig uiteenlopende bevoegdheden inzetten en van alle bevoegdheden gebruik zullen maken mocht dat nodig zijn, en in kleinere gemeenten doorgaans een beperkt aantal bevoegdheden daadwerkelijk wordt gehanteerd.³⁹ Een verklaring die hiervoor vanuit de expertinterviews is gegeven, is dat dit te maken heeft met verschil in expertise (kennis van bevoegdheden) en capaciteit (administratieve afhandeling van bevoegdheden) tussen grote en kleine gemeenten. Het toepassen van de bevoegdheden tot het sluiten van een drugspand, het opleggen van een tijdelijk huisverbod en de gedwongen opname in een psychiatrische instelling gebeuren niet uitsluitend stedelijk. Zowel kleine als grote gemeenten hebben deze bevoegdheden in meerderheid toegepast.

2.3.2 Ontwikkeling inzet bestuurlijke OOV-bevoegdheden in het algemeen

De helft van de OOV-ambtenaren geeft aan dat de inzet van OOV-bevoegdheden (namens de burgemeester) in de periode 2015-2019 in het algemeen is toegenomen, volgens een derde is deze gelijk gebleven en een zeer klein deel zag een afname (tabel 2.2). De gevonden verhoudingen bij de burgemeesters zijn hiermee in lijn.⁴⁰ Onder burgemeesters is er eveneens een meerderheid die aangeeft dat hun eigen gebruik van bestuurlijke bevoegdheden in het kader van openbare orde en veiligheid (OOV) is toegenomen in de periode 2015-2019. Volgens een kwart van de burgemeesters is de inzet van hun bevoegdheden in deze periode gelijk gebleven. Eén procent denkt dat zij OOV-bevoegdheden minder vaak hebben ingezet.⁴¹ Met name burgemeesters van grote, stedelijke gemeenten zetten hun bevoegdheden vaker in.

Tabel 2.2 - Perceptie ontwikkeling gebruik bestuurlijke OOV-bevoegdheden in het algemeen in 2015-2019

Is uw gebruik⁴² van bestuurlijke bevoegdheden in het kader van openbare orde en veiligheid in de periode 2015-2019 toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?

Ontwikkeling	OOV-ambtenaren (n=154)	Burgemeesters (n=146)
Toegenomen	52%	58%
Afgenomen	2%	1%
Gelijk gebleven	35%	25%
Weet ik niet / geen mening	11%	16%
Totaal	100%	100%

Bron: Enquêtes OOV-ambtenaren en burgemeesters (I&O Research, 2020)

³⁹ Zie onder andere Salet & Sackers (2019a).

⁴⁰ Er is in de resultaten gedeeltelijk sprake van overlap van gemeenten. Dit heeft ermee te maken dat van een deel van de gemeenten zowel de burgemeester als OOV-ambtenaar heeft gerespondeerd.

⁴¹ Ook andere onderzoeken wijzen op een toename in de toepassing van OOV-bevoegdheden. Zie onder andere Tuk & Vols (2018).

⁴² De vraagstelling voor OOV-ambtenaren was als volgt: Is het gebruik van OOV-bevoegdheden door u of uw collega's, namens de burgemeester, tussen 2015 en 2019 toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven?

OOV-ambtenaren geven zowel algemene als specifieke redenen voor de toename in het gebruik van OOV-bevoegdheden. Als voornaamste (specifieke) reden voor de toename van de inzet van OOV-bevoegdheden wordt door OOV-ambtenaren gewezen op het toegenomen aantal sluitingen van drugspanden op grond van de Opiumwet. In de eerste plaats zijn de wettelijke mogelijkheden verruimd om een drugspand te sluiten (zie paragraaf 2.2). Daarnaast zijn in veel gemeenten de beleidsregels aangescherpt, in de zin dat sneller wordt overgegaan tot sluiting (in plaats van een waarschuwing) en de recidivetermijn is verlengd.⁴³ Ook de andere specifieke redenen voor de toename in het gebruik van OOV-bevoegdheden hebben betrekking op het vaker inzetten van bepaalde bevoegdheden, zoals het tijdelijk huisverbod, de gedragsaanwijzing bij woonoverlast en de Wet Bibob.

Een algemene reden voor de toename in het gebruik van OOV-bevoegdheden is volgens OOV-ambtenaren dat er een uitbreiding van het instrumentarium heeft plaatsgevonden, waardoor de burgemeester meer OOV-bevoegdheden tot zijn beschikking heeft gekregen. In enkele gevallen wordt gewezen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toename van drugsgerelateerde overlast en het aantal demonstraties. Tevens is de bewustwording van de bestuurlijke mogelijkheden gegroeid, waarbij vaker wordt ingezet op een integrale aanpak. Een andere factor die heeft bijgedragen aan het toegenomen gebruik van OOV-bevoegdheden is dat er sneller dan voorheen naar het bestuursrecht wordt gekeken om in te grijpen in de openbare orde. OOV-ambtenaren en burgemeesters wijzen daarbij op het niet optimaal functioneren van de strafrechtketen, zoals de beperkte capaciteit en prioriteit bij OM en politie om te kunnen handhaven. Ook zien burgemeesters dat het bestuursrecht sneller en efficiënter kan worden ingezet dan het strafrecht.

In gemeenten waar het gebruik van OOV-bevoegdheden stabiel is gebleven, wijzen OOV-ambtenaren erop dat de inzet fluctueert, mede vanwege de kleine jaarlijkse aantallen, waardoor het niet mogelijk is om harde statistische conclusies te trekken. Ook kan de ontwikkeling per bevoegdheid uiteenlopen, waardoor er per saldo geen duidelijk toe- of afname is in de totale inzet van bevoegdheden.

2.3.3 Ontwikkeling inzet bestuurlijke OOV-bevoegdheden per bevoegdheid

Aan de OOV-ambtenaren is ook per bevoegdheid gevraagd of de inzet ervan in de periode 2015-2019 is toegenomen of afgenomen (figuur 2.2). Bij dertien van de zeventien bevoegdheden zijn er meer gemeenten die een toename van de inzet zagen, dan gemeenten waar sprake was van een afname. Dit ondersteunt de conclusie uit de voorgaande paragraaf dat de inzet van de bestuurlijke bevoegdheden per saldo is toegenomen. Ook de toelichting van OOV-ambtenaren dat de Wet Damocles hier een belangrijke rol in speelt, is terug te zien. De helft van de gemeenten geeft aan dat de bevoegdheid om drugspanden te sluiten (artikel 13b Opw) in deze periode vaker is ingezet.⁴⁴ Ruim een op de vijf gemeenten stelt dat er vaker personen verplicht zijn opgenomen in een psychiatrische instelling (Wet Bopz) en gebieds- of groepsverboden zijn opgelegd.

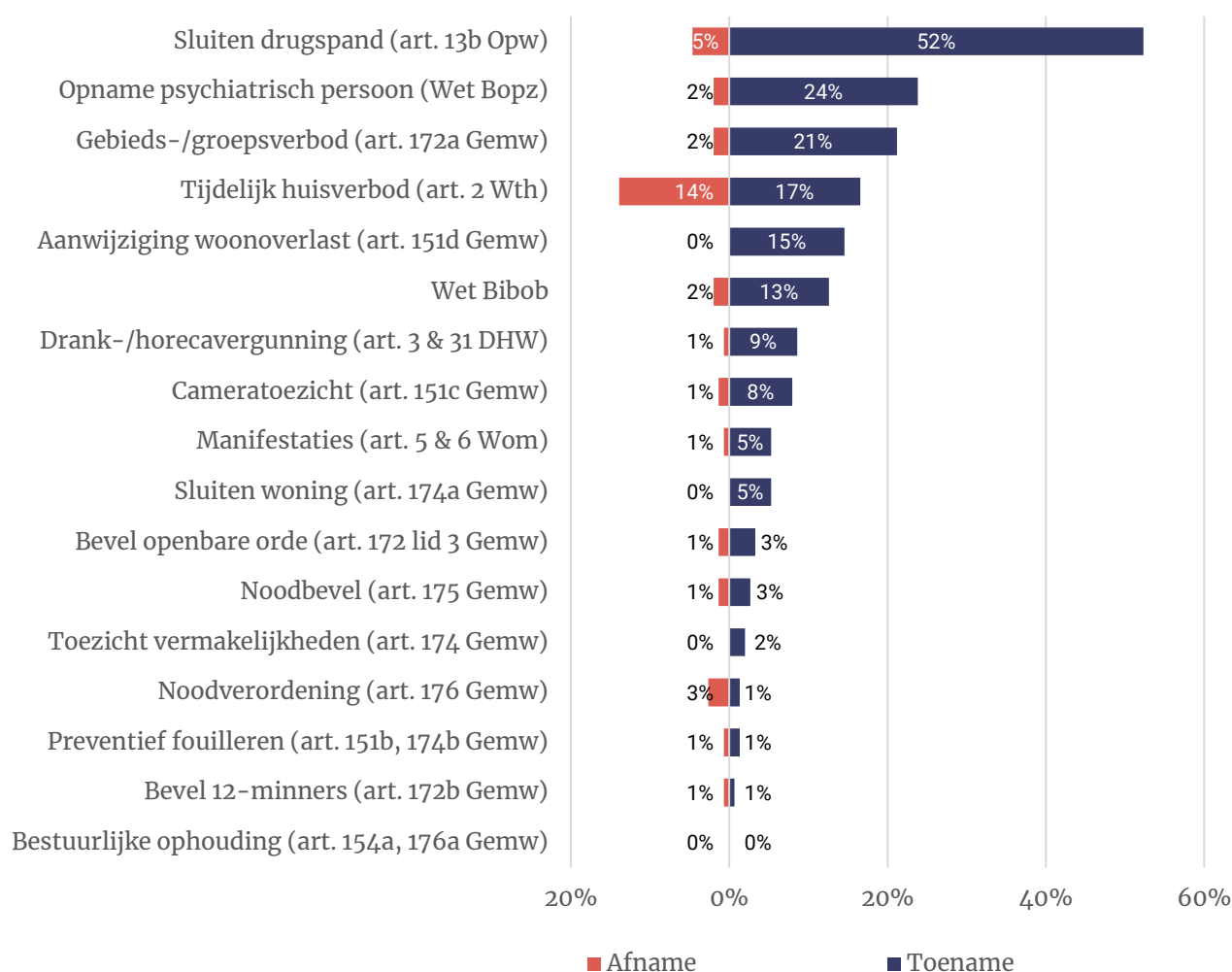
⁴³ Zie als voorbeeld de aangescherpte beleidsregel van de gemeente Etten-Leur (Gemeentebled Etten-Leur, Aanscherping Beleidsregel artikel 13b Opiumwet, 27 oktober 2017, nr. 187829).

⁴⁴ Dit sluit aan bij de constatering van Bruijn (2018). Zij stelt op basis van literatuuronderzoek: 'Eerdere onderzoeken laten de laatste jaren een duidelijke stijging zien van het aantal sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet. Deze trend wordt gereflecteerd in een toename van het aantal gepubliceerde uitspraken over de rechtmatigheid van sluitingen.'

De bevoegdheid waar relatief gezien de meeste gemeenten een afname melden, is het opleggen van een tijdelijk huisverbod (14%); hier tegenover staan vrijwel net zoveel gemeenten (17%) waar de inzet van deze bevoegdheid is toegenomen. Bij alle andere bevoegdheden geeft vijf procent of minder aan dat er sprake is van een afname. Voor de noodverordening geldt als enige OOV-bevoegdheid dat deze per saldo door minder gemeenten wordt ingezet sinds 2015.

Figuur 2.2 - Perceptie ontwikkeling gebruik bestuurlijke OOV-bevoegdheden in 2015-2019

Bij welke OOV-bevoegdheden is er sprake van een toename/afname in gebruik tussen 2015 en 2019? (n=151)



Leeswijzer: 52 procent van de geënquêteerde OOV-ambtenaren geeft aan dat het aantal sluitingen van drugspanden tussen 2015 en 2019 is toegenomen, vijf procent meldt een afname. In de overige gemeenten (43 procent; *niet getoond in figuur*) is de inzet van deze bevoegdheid stabiel gebleven.

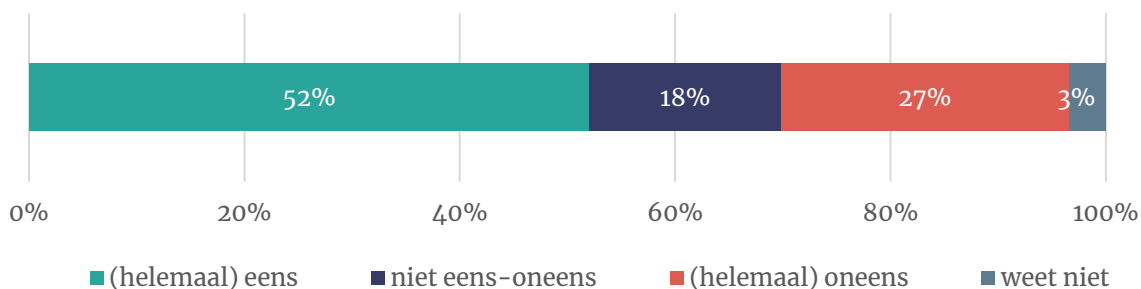
Bron: Enquête OOV-ambtenaren (I&O Research, 2020)

2.3.4 Houding ten aanzien van OOV-bevoegdheden

De helft van de burgemeesters onderschrijft de stelling dat het goed is dat zij meer bevoegdheden hebben gekregen om criminaliteit en overlast tegen te gaan. Ruim een kwart van de burgemeesters is het hier niet mee eens (figuur 2.3).

Figuur 2.3 - Houding burgemeesters ten aanzien van OOV-bevoegdheden i.r.t. criminaliteit en overlast

'Het is goed dat burgemeesters meer bevoegdheden hebben gekregen om criminaliteit en overlast tegen te gaan' (n=146)



Bron: Enquête burgemeesters (I&O Research, 2020)

Rolopvattingen van de burgemeester

In de diepte-interviews met burgemeesters werd in dit kader meermaals gerefereerd aan de discussie tussen burgemeesters: is de burgemeester vooral een 'burgervader/vredesstichter' of veeleer een 'sheriff/crimefighter'? Voorstanders van de inzet van (meer) OOV-bevoegdheden om criminaliteit en overlast tegen te gaan, geven aan dat het probleem van ondermijnende criminaliteit zo groot is dat het noodzakelijk (of zelfs onvermijdelijk) is om meer wettelijke bevoegdheden in te zetten dan alleen het strafrecht. Meerdere burgemeesters geven aan dat de 'sheriff-rol' erbij hoort. Daarbij worden als argumenten genoemd dat 'je wel mee moet omdat je anders het afvoerputje wordt' (het zogenaamde 'waterbedeffect') en dat de bestuurlijk aanpak voor een veel krachtadiger optreden zorgt in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. OOV-bevoegdheden bieden de burgemeester concreet de mogelijkheid om in te grijpen als er risico's ontstaan voor de omgeving, bijvoorbeeld als er een hennepkwekerij wordt aangetroffen in een rijtjeswoning of flat. Het bestuurlijk instrumentarium biedt volgens burgemeesters mogelijkheden die OM, politie en Belastingdienst niet hebben. En meer in algemene zin is de inbreng van OOV-bevoegdheden door de burgemeester van toegevoegde waarde als in de lokale driehoek casuïstiek wordt besproken. Die samenwerking met veiligheidspartners wordt gezien als essentieel in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Grens bestuursrecht-strafrecht

Burgemeesters die geen voorstander zijn van de inzet van (meer) OOV-bevoegdheden om criminaliteit en overlast tegen te gaan, vinden het vervagen van de grens tussen bestuursrecht en strafrecht een ongewenste ontwikkeling. Volgens hen komt de burgemeester in een afhankelijke positie terecht en wordt hij te veel uitvoerder als onderdeel van een politiek gevoelig proces. De burgemeester wordt in hun ogen te veel het verlengstuk van politie en OM. Zij vinden dat de burgemeester geen crimefighter hoort te zijn, maar zich vooral moet opstellen als verbinder, regisseur en signaleerder vanuit een onafhankelijke rol als burgervader/-moeder.

Doordat de burgemeester in de rol van crimefighter wordt geplaatst, zo zeggen deze geïnterviewden, wordt het voor inwoners lastig om de verschillende rollen van de burgemeester te scheiden. Dit brengt het risico met zich dat de burgemeester niet meer als een onafhankelijk en betrouwbaar persoon wordt gezien die boven de partijen staat. De burgemeester is er voor alle inwoners. In het licht hiervan brengen bepaalde bevoegdheden de burgemeester in een lastige positie, zoals een uithuisplaatsing vanwege huiselijk geweld. De burgemeester is in deze situatie de burgervader of -moeder van zowel het slachtoffer als de (vermoedelijke) dader.

Meerdere burgemeesters plaatsen als kanttekening dat er goed moet worden nagedacht over de democratische en rechtsstatelijke legitimatie van de verschuiving van het strafrecht naar bestuursrecht en de positie van de burgemeester daarin. Ook in de literatuur is al langer discussie over het spanningsveld waarin de burgemeester zich zou bevinden.⁴⁵ Enerzijds is hij een politiek orgaan, waarbij hij verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad en zijn optreden mede vanuit partijpolitieke overwegingen wordt beoordeeld. In de praktijk is een vertrouwensregel gegroeid die inhoudt dat de burgemeester moet vertrekken als hij het vertrouwen van een raadsmeerderheid verliest. Anderzijds is de burgemeester verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en is hij hoeder van de lokale democratie. In die hoedanigheid dient hij zijn bevoegdheden onafhankelijk, onpartijdig en met respect voor de grondrechten van burgers uit te oefenen. Enige afstand tot de (partij)politiek is dan essentieel.⁴⁶ Tegelijkertijd gaat het om bevoegdheden waarbij de burgemeester zich op een maatschappelijk en politiek gevoelig terrein begeeft, zoals het beperken van het demonstratierecht of het sluiten van een drugspand. De deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester vergroot het risico dat de onafhankelijkheid van de burgemeester onder druk komt te staan.⁴⁷

Een ander argument tegen een (verdere) uitbreiding van bevoegdheden om criminaliteit en overlast tegen te gaan, is dat een gemeente haar rol moet kennen. Met andere woorden: de expertise en rechtmatigheid om ingrijpende besluiten te nemen in de levens van individuele personen hebben OM en de Rechtspraak, en het geweldsmonopolie ligt bij de politie. Problemen in de strafrechtketen bij de aanpak van criminaliteit moeten volgens burgemeesters die kritischer staan ten opzichte van de inzet van OOV-bevoegdheden niet afgewenteld worden op gemeenten. Hierbij zitten zij wel enigszins in een spagaat, omdat zij zich ervan bewust zijn dat de route via het bestuursrecht vaak sneller en efficiënter is. Tevens willen deze burgemeesters graag vanuit het oogpunt van samenwerking als een betrouwbare en betrokken partner worden gezien.

Uitbreiding van OOV-bevoegdheden

De negen burgemeesters met wie is gesproken in het kader van de diepte-interviews hebben geen concrete behoefte aan nieuwe bevoegdheden. Dat geldt zowel voor burgemeesters die expliciet voorstander zijn van de inzet van OOV-bevoegdheden voor bestrijding van criminaliteit en overlast, als voor de burgemeesters die daar kritischer tegenover staan. De mogelijkheid van een groter risico op bedreiging en intimidatie speelt daarin geen rol, in die zin dat dit niet spontaan als tegenargument voor uitbreiding van bevoegdheden is genoemd. De argumenten hebben onder andere betrekking op een beter gebruik van het bestaande instrumentarium: “Er zijn voldoende wettelijke mogelijkheden en nieuwe bevoegdheden zijn niet altijd de oplossing.

⁴⁵ Zie onder meer Karsten (2019), Peters (2017), Sackers (2010), Salet & Sackers (2019b), Van der Vorm (2019b).

⁴⁶ Peters (2009).

⁴⁷ Karsten (2019).

Bovendien geldt dat hoe specifiek een bevoegdheid wordt, hoe minder eronder valt.” Het beter benutten van het instrumentarium gaat gepaard met de samenwerking in de lokale driehoek. De burgemeesters die kritischer zijn over de inzet van OOV-bevoegdheden voor bestrijding van criminaliteit en overlast zijn van mening dat er geen uitbreiding van bevoegdheden nodig is. In hun opvatting zou juist moeten worden ingezet op het vergroten van de capaciteit bij politie en justitie. Voor een kleinere gemeente is de ambtelijke capaciteit om OOV-bevoegdheden in te zetten beperkt, temeer omdat het gebruik met de nodige administratieve lasten gepaard gaat. De inzet van het bestuurlijke instrumentarium heeft derhalve ook met prioriteiten en financiële keuzes te maken. Eén burgemeester gaf nog aan dat een uitbreiding van OOV-bevoegdheden van burgemeesters in het fysieke domein niet nodig is, maar dat de burgemeester wel meer mogelijkheden zou moeten krijgen om op te treden in het digitale domein, bijvoorbeeld door het opleggen van een ‘digitaal gebiedsverbod’ aan burgers op sociale media.

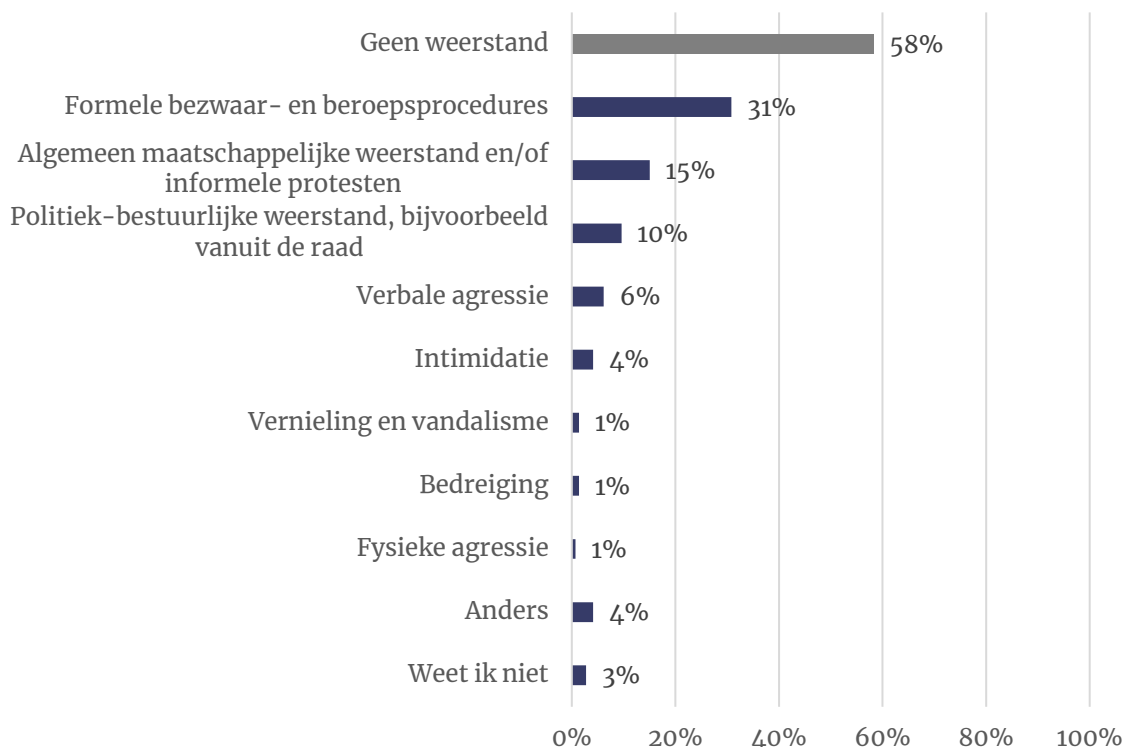
2.4 Ervaren weerstand tegen inzet bestuurlijke bevoegdheden

2.4.1 Ervaren weerstand in het algemeen

De inzet van bestuurlijke bevoegdheden kan verschillende vormen van weerstand oproepen, vanuit diverse geledingen van de samenleving. Bijna zes op de tien burgemeesters zeggen dat de inzet van bestuurlijke bevoegdheden *geen* weerstand oproept vanuit de samenleving of vanuit groepen of individuen daarbinnen. Als er weerstand wordt opgeroepen (42 procent), gaat het met name om legale vormen van weerstand zoals formele bezwaar- en beroepsprocedures, gevolgd door algemeen maatschappelijke weerstand en/of informele protesten of politiek-bestuurlijke weerstand, bijvoorbeeld vanuit de gemeenteraad. Van de verschillende vormen van agressie en/of ontoelaatbaar gedrag komt verbale agressie het vaakst voor (zes procent), gevolgd door intimidatie (vier procent). Bedreiging wordt door één procent van de burgemeesters genoemd (figuur 2.4).

Figuur 2.4 – Ervaren weerstand volgens burgemeesters door inzet bestuurlijke bevoegdheden

In hoeverre roept de inzet van bestuurlijke bevoegdheden in uw gemeente weerstand op vanuit de samenleving, of vanuit groepen of individuen daarbinnen? (meerdere antwoorden mogelijk, n=146)



Bron: Enquête burgemeesters (I&O Research, 2020)

2.4.2 Ervaren weerstand per OOV-bevoegdheid

Aan de OOV-ambtenaren is per bevoegdheid die zij in mandaat hebben ingezet in de periode 2015-2019, gevraagd of zij, hun collega's en/of de burgemeester weerstand hebben ervaren en zo ja, op welke manier. Hierbij is gebruikgemaakt van dezelfde categorieën voor weerstand als hiervoor (figuur 2.4) voor de burgemeesters is gehanteerd. In figuur 2.5 zijn de percentages totale weerstand en weerstand in de vorm van bedreiging en/of intimidatie weergegeven.⁴⁸

Weerstand

Voor vrijwel alle gemeenten geldt dat zij een zekere weerstand hebben ervaren als gevolg van de inzet van OOV-bevoegdheden. En voor vrijwel alle OOV-bevoegdheden geldt dat de toepassing ervan binnen (een deel van) gemeenten tot weerstand heeft geleid.

Van de gemeenten die een drugspand hebben gesloten (artikel 13b Opw), heeft driekwart een vorm van weerstand ervaren. Voor ongeveer twee derde geldt dat de aanpak van woonoverlast, het intrekken of weigeren van een vergunning op basis van de Wet Bibob of de Drank- en Horecawet, toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden of het sluiten van een woning tot weerstand vanuit de samenleving heeft geleid. Het aanwijzen van een gebied waar cameratoezicht wordt ingesteld en preventief fouilleren leiden relatief het minst tot weerstand. Dat is ook wel verklaarbaar, omdat deze maatregelen zich niet specifiek tot personen of organisaties richten in tegenstelling tot de hiervoor genoemde bevoegdheden.

⁴⁸ Vanwege verschil in vraagstelling zijn de uitkomsten van de OOV-ambtenaren niet vergelijkbaar met de burgemeesters.

Vormen van weerstand per bevoegdheid⁴⁹

Als er weerstand wordt ervaren, gaat het meestal om legale vormen van weerstand. Met name de inzet van bevoegdheden die betrekking hebben op grotere groepen mensen hebben geleid tot maatschappelijk informeel protest. Zo geven vier op de tien gemeenten aan dat een bevel ter handhaving van de openbare orde (art. 172 lid 3 Gemeentewet) heeft geleid tot maatschappelijk informeel protest. Binnen een kwart van de gemeenten die een noodbevel hebben uitgevaardigd, heeft het dergelijke weerstand opgeroepen. En bij het opleggen van een gebiedsverbod of het toezicht houden op openbare samenkomsten en vermakelijkheden geldt voor dertien procent van de gemeenten die dit hebben ingezet, dat er maatschappelijk informeel protest kwam.

Formele bezwaar- en beroepsprocedures worden door de meeste gemeenten genoemd als uiting van weerstand waarmee zij te maken hebben. Zo geldt voor 65 procent van de gemeenten die een drugspand hebben gesloten, dat dit heeft geleid tot formele bezwaar- en beroepsprocedures. Bijna de helft van de gemeenten die een vergunning hebben ingetrokken of geweigerd op basis van de Wet Bibob of de Drank- en Horecawet, kreeg te maken met dergelijke procedures.

Voor twaalf van de zestien bevoegdheden die zijn ingezet, geldt dat dit in bepaalde mate heeft geleid tot verbale agressie. Een kwart van de gemeenten die een bevel gaven aan ouders van kinderen onder de twaalf (art. 172b Gemeentewet) werd geconfronteerd met verbale agressie. Hetzelfde geldt voor een vijfde van de gemeenten die een gedragsaanwijzing gaven bij woonoverlast (art. 151d Gemeentewet) en zestien procent van de gemeenten die een drugspand sloten.

Bedreiging/intimidatie

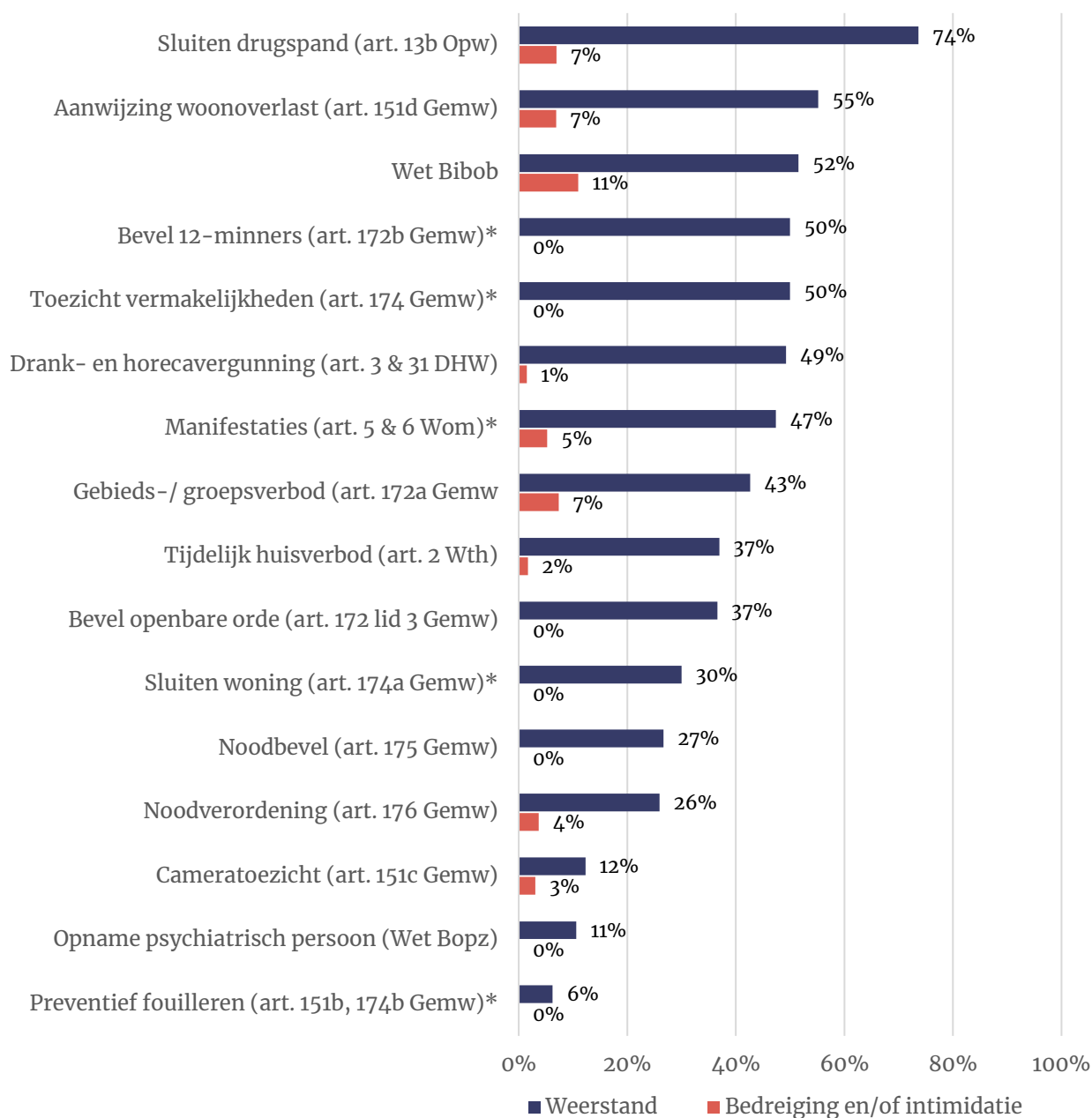
Een aantal bevoegdheden leidt relatief vaak tot bedreiging of intimidatie als een specifieke vorm van weerstand. Dit zijn de bevoegdheden in het kader van de Wet Bibob (elf procent), de aanpak van woonoverlast (zeven procent), het sluiten van een drugspand (zeven procent) en het gebieds- of groepsverbod (zeven procent). In het geval van de Wet Bibob en het sluiten van een drugspand gaat het meer om intimidatie dan om bedreiging, bij de aanpak woonoverlast is dat juist andersom. Dit beeld sluit aan bij wat enkele burgemeesters hierover hebben gezegd in de diepte-interviews, namelijk dat outlaw motorcycle gangs en zware criminelen subtieler te werk gaan en zich meer bewust zijn van de grenzen van het strafrecht dan personen die uit frustratie of onmacht voor overlast zorgen.

In dit verband wordt ook een verschil gemaakt tussen weerstand vanwege twijfels over de proportionaliteit van de maatregel (die is het grootst bij het sluiten van drugspanden) en het risico op bedreiging en intimidatie (die zijn groter bij het verplaatsen van een woonwagen of het sluiten van een vakantiepark). Een burgemeester geeft aan dat het niet zozeer om de ingezette bevoegdheid gaat bij het risico op bedreiging en intimidatie, maar op welk terrein en op welke doelgroep je die toepast.

⁴⁹ Zie bijlage 6 (tabel B6.1) voor de percentages per vorm van weerstand.

Voorbeelden van risicothema's voor burgemeesters zijn: voetbalsupporters, beladen maatschappelijke thema's (AZC, Zwarte Piet, moskeeën), de 'onaantastbaren' zoals woonwagenbewoners, OMG's en criminele netwerken, en wanneer er zakelijke (bijvoorbeeld prostitutie, mensenhandel, drugs) of persoonlijke belangen (tijdelijke huisuitzetting) in het spel zijn. "Als je mensen aantast in hun eer of in de portemonnee raakt, dan wordt het link", zo zegt een burgemeester. Maar er wordt ook gewezen op aspecten als de persoonlijkheid van de betrokken burgemeester, die mede bepaalt of iets als bedreigend of intimiderend wordt ervaren.

Figuur 2.5 – Ervaren weerstand volgens OOV-ambtenaren per bevoegdheid



Kunt u voor elke ingezette bevoegdheid aangeven of u, uw collega's en/of de burgemeester weerstand hebben ervaren vanuit de samenleving, of groepen of individuen daarbinnen? (n=157)
(Meerdere antwoorden mogelijk)⁵⁰

* Minder dan 20 respondenten

Bron: Enquête OOV-ambtenaren (I&O Research, 2020)

⁵⁰ De categorie 'bedreiging en/of intimidatie' is een samenvoeging van de twee afzonderlijke categorieën 'bedreiging' en 'intimidatie'. Bestuurlijke ophouding is niet weergegeven, omdat deze bevoegdheid door de onderzochte gemeenten niet is ingezet.

2.4.3 Frequentie van bedreiging en intimidatie per OOV-bevoegdheid

Hiervoor is per bevoegdheid beschreven in hoeverre gemeenten in het algemeen te maken hebben gehad met weerstand en specifiek of bedreiging en intimidatie wel eens voorkomt (figuur 2.5). Aan OOV-ambtenaren is daarnaast per bevoegdheid gevraagd hoe vaak zij, hun collega's en/of de burgemeester bedreiging of intimidatie hebben ervaren. Voor de definitie van bedreiging en intimidatie wordt verwezen naar paragraaf 1.6. Deze definities zijn bij de betreffende vraag ook aan de OOV-ambtenaren getoond.

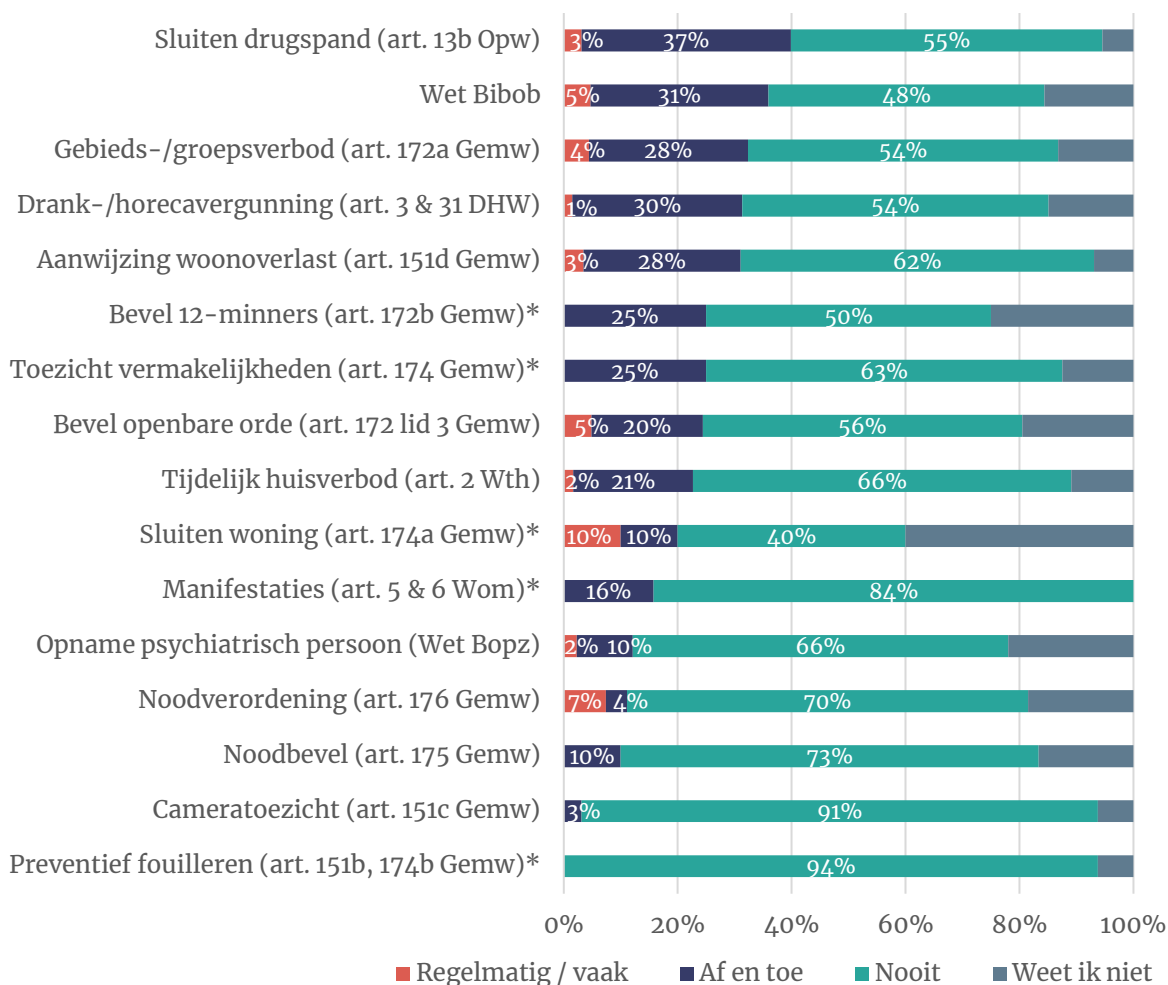
Figuur 2.6 laat per OOV-bevoegdheid zien in hoeverre de inzet ervan af en toe, regelmatig of vaak tot bedreiging of intimidatie heeft geleid. Ondanks de verschillen in vraagstelling (waardoor de resultaten niet een-op-een vergelijkbaar zijn met de resultaten in figuur 2.5) worden deze uitkomsten getoond, omdat deze aanvullend inzicht verschaffen met betrekking tot verschillen in de frequentie waarin OOV-bevoegdheden tot bedreiging en intimidatie leiden. Voor alle OOV-bevoegdheden die wel eens tot bedreiging en intimidatie leiden, geldt dat het maar voor een klein gedeelte van de gemeenten regelmatig tot bedreiging en intimidatie komt bij de inzet van een bevoegdheid. Veelal wordt aangegeven dat dit incidenteel (af en toe) het geval is. Voor geen enkele gemeente geldt dat de inzet van een van de OOV-bevoegdheden altijd tot bedreiging of intimidatie leidt.

De vijf OOV-bevoegdheden waarvan het risico op bedreiging en intimidatie het grootst is⁵¹, zijn: het sluiten van een drugspand, het weigeren of intrekken van een vergunning vanwege vermoedens van criminele activiteiten (Wet Bibob), het opleggen van een gebieds- of groepsverbod, het intrekken of weigeren van een drank- of horecaverunning en een gedragsaanwijzing bij woonoverlast. Verder valt op dat het sluiten van een woning op basis van de Wet Victoria (art. 174a Gemw) relatief vaak tot een vorm van bedreiging of intimidatie leidt, hoewel er weinig gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid. Ten slotte zorgt het vaststellen van een noodverordening relatief vaak voor bedreigingen of intimidaties.

⁵¹ Uitgaande van de som van het percentage 'regelmatig/vaak' en 'af en toe'.

Figuur 2.6 – Frequentie bedreiging en intimidatie

Kunt u voor elke ingezette bevoegdheid aangeven in hoeverre het uitoefenen van de bevoegdheid leidt tot bedreiging en/of intimidatie? (aflopend gesorteerd op het percentage dat weleens met bedreiging en/of intimidatie te maken heeft gehad) (n wisselt per bevoegdheid)



* Minder dan 20 respondenten

Bron: Enquête OOV-ambtenaren (I&O Research, 2020)

2.4.4 Doelgroepen waarvan weerstand komt

Verschillende groepen of individuen in de maatschappij kunnen weerstand bieden wanneer zij worden geconfronteerd met de inzet van OOV-bevoegdheden. Aan OOV-ambtenaren is gevraagd om een top drie te maken van groepen of individuen bij wie deze bevoegdheden het meest tot weerstand hebben geleid. Veroorzakers van overlast en personen die zich benadeeld voelen door het gemeentebestuur worden door zes op de tien ambtenaren in de top drie geplaatst van doelgroepen bij wie de inzet van OOV-bevoegdheden weerstand oproept (tabel 2.3). Volgens een meerderheid van 55 procent van de ambtenaren horen personen die betrokken zijn bij georganiseerde misdaad of ondermijning ook in deze top drie thuis.

Tabel 2.3 – Doelgroepen waarbij inzet OOV-bevoegdheden weerstand oproept

Bij welke doelgroep(en) roept de inzet van OOV-bevoegdheden in het algemeen de meeste weerstand op in uw gemeente? Kunt u hieruit een top drie samenstellen? (n=108, exclusief n.v.t.)

Doelgroep	In top 3	1	2	3	Niet genoemd	Totaal
Personen die zich benadeeld voelen door het gemeentebestuur (bijv. weigering vergunning)	59%	28%	20%	11%	41%	100%
Veroorzakers van overlast	59%	16%	20%	23%	41%	100%
Personen betrokken bij georganiseerde misdaad en/of ondermijning	55%	18%	19%	18%	45%	100%
Personen met verward gedrag	39%	12%	7%	19%	61%	100%
Plegers van huiselijk geweld	27%	5%	12%	10%	73%	100%
Motorbendes / Outlaw Motorcycle Gangs	16%	8%	5%	3%	84%	100%
Criminele jeugdgroepen	11%	3%	3%	6%	89%	100%
Deelnemers aan manifestaties / evenementen	7%	3%	3%	2%	93%	100%
Vertegenwoordigers van maatschappelijke of belangenorganisaties	7%	2%	4%	2%	93%	100%
Samenscholingen van groepen personen (bijv. hooligans)	7%	3%	3%	2%	93%	100%
Anders	12%	4%	4%	5%	88%	100%

Bron: Enquête OOV-ambtenaren (I&O Research, 2020)

2.5 Mogelijke impact van risico op bedreiging en intimidatie op bestuurlijk handelen

Een op de zes burgemeesters is van mening dat de bestuurlijke aanpak in hun gemeente heeft geleid tot een verharding tussen openbaar bestuur en georganiseerde criminaliteit (figuur 2.7). Vier op de tien burgemeesters zijn het hiermee niet eens; drie op de tien nemen een middenpositie in (eens noch oneens). Een aantal stellingen heeft betrekking op de wijze waarop (de vrees voor) bedreigingen en intimidaties zou kunnen doorwerken in het gedrag en handelen van burgemeesters. Het risico dat ambtenaren worden bedreigd, maakt voor 22 procent van de burgemeesters nadrukkelijk deel uit van de afweging om bestuurlijke bevoegdheden in te zetten. Het risico persoonlijk te worden bedreigd, is voor acht procent reden om hiermee rekening te houden. Twee op de tien burgemeesters zijn naar eigen zeggen voorzichtiger geworden met het zoeken van publiciteit vanwege het risico persoonlijk te worden bedreigd. Vier procent geeft aan voorzichtiger te zijn geworden met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden, vanuit de vrees voor agressie en bedreigingen. Een overgrote meerderheid van de burgemeesters zegt dat het risico op bedreiging en intimidatie geen impact heeft op het bestuurlijk handelen: 86 procent is het oneens met de stelling dat het risico om persoonlijk te worden bedreigd nadrukkelijk deel uitmaakt van de afweging om bestuurlijke bevoegdheden in te zetten, en 88 procent is het oneens met de stelling dat ze voorzichtiger zijn geworden met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden vanuit de vrees voor agressie en bedreigingen.

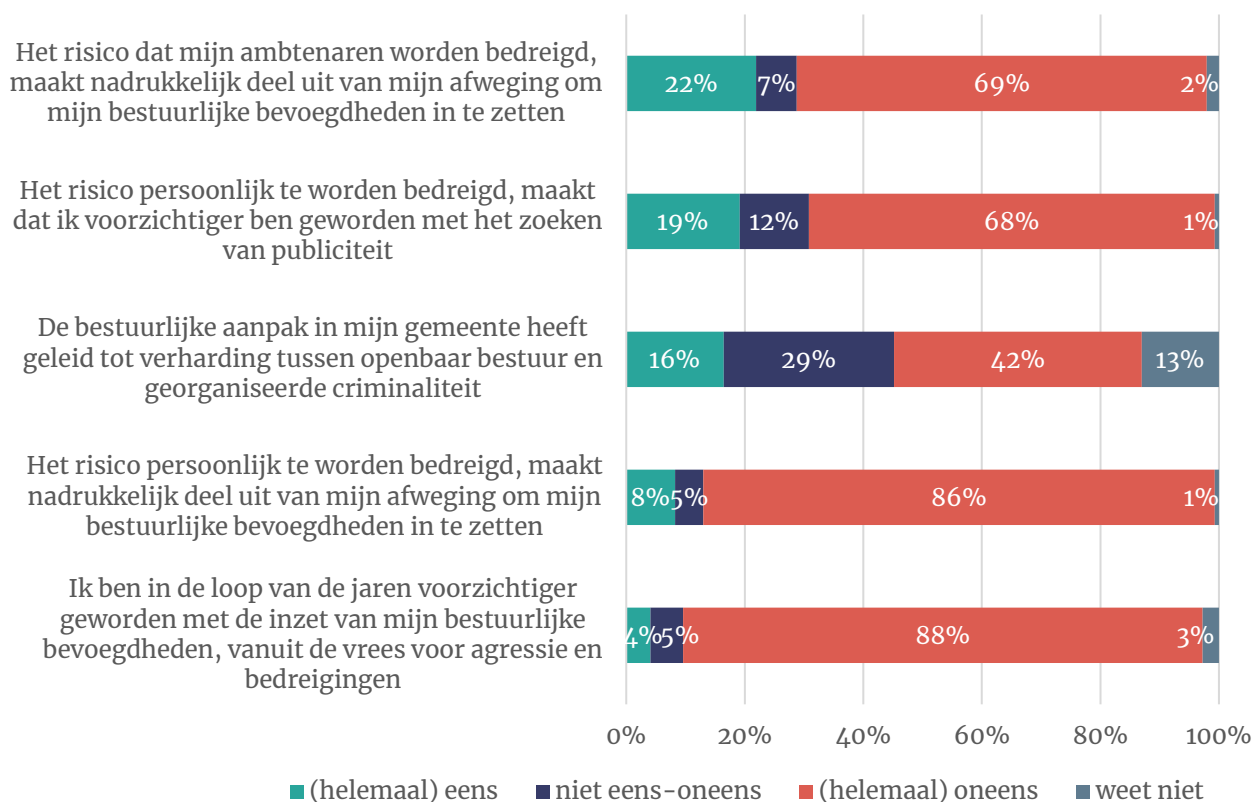
In de diepte-interviews met burgemeesters is verder doorgevraagd naar de mogelijke gevolgen van bedreiging of intimidatie voor het bestuurlijk handelen. Burgemeesters die het risico om persoonlijk te worden bedreigd niet laten meewegen in de inzet van bevoegdheden, zien dit als een noodzakelijk offer om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

Hoewel het voor hen niet leidt tot andere afwegingen, zijn deze burgemeesters naar eigen zeggen meer op hun hoede en denken zij goed na over de uitvoering van en communicatie over de maatregelen. Deze aanpak verkleint het risico op bedreiging en intimidatie.

Burgemeesters die het risico persoonlijk te worden bedreigd wel laten meewegen bij het besluit om bestuurlijke bevoegdheden in te zetten, doen dat onder andere vanuit het standpunt om tegenstrijdige belangen te vermijden vanuit hun rol als burgervader/-moeder en handhaver van de openbare orde en veiligheid. In elke casus denken zij goed na over hun rol en verantwoordelijkheid in relatie tot die van partners in de veiligheidsketen. OOV-bevoegdheden maken deel uit van een groter repertoire aan mogelijkheden, ook in de preventieve sfeer. Een burgemeester geeft aan dat de OOV-bevoegdheden een 'ultimum remedium' (laatste redmiddel) zijn, nadat eerst andere middelen zijn ingezet.

Figuur 2.7 – Mogelijke impact van bedreiging op bestuurlijk handelen

In hoeverre bent u het eens of oneens met onderstaande stellingen? (n=146)



Bron: Enquête burgemeesters (I&O Research, 2020)

3 Slachtofferschap en strafrechtelijke reactie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van burgemeesters met bedreiging en intimidatie beschreven, alsmede de eventuele strafrechtelijke reactie op incidenten. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de vraag of en, zo ja, hoe vaak burgemeesters persoonlijk te maken hebben gehad met bedreiging en/of intimidatie. Paragraaf 3.3 beschrijft de kenmerken van incidenten die burgemeesters hebben meegemaakt, waaronder het type agressie, de uitingsvorm, de identiteit van de dader(s) en de ernst van het incident. In paragraaf 3.4 wordt gekeken naar de bredere maatschappelijke context waarin bedreigingen of intimidaties kunnen plaatsvinden. Paragraaf 3.5 sluit af met de strafrechtelijke reactie op incidenten, van aangifte tot vervolging en berechting.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de enquête onder 161 burgemeesters, diepte-interviews met negen burgemeesters en relevante literatuur. Voor wat betreft de gehanteerde definities van 'bedreiging', 'intimidatie' en 'agressie' wordt verwezen naar paragraaf 1.6.

3.2 Slachtofferschap en incidentie

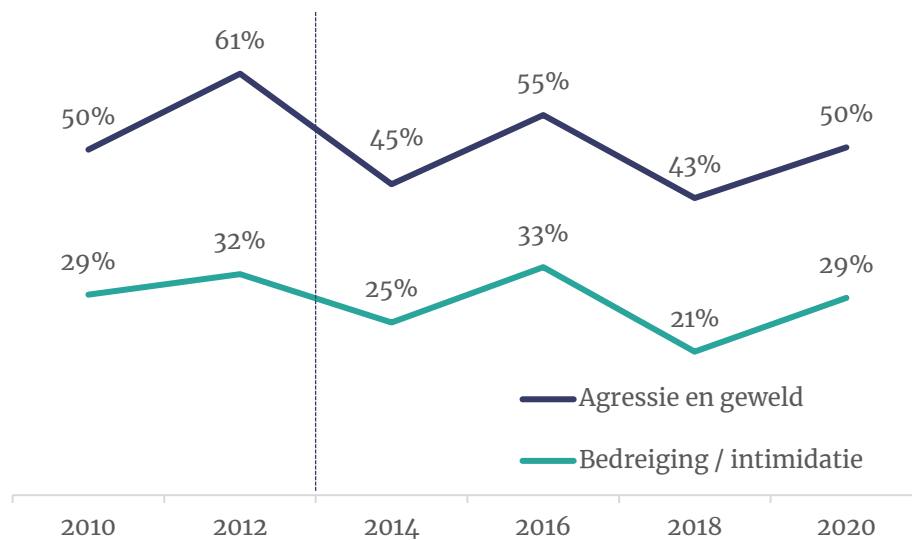
3.2.1 Slachtofferschap bedreiging en intimidatie

Drie op de tien burgemeesters (29 procent) hebben in de afgelopen twaalf maanden⁵² te maken gehad met een of meer vormen van bedreiging of intimidatie. Dit komt naar voren uit cijfers van de Monitor Integriteit en Veiligheid. Over de periode 2010-2020 is geen duidelijke toe- of afname te zien van het percentage burgemeesters dat te maken heeft gehad met bedreiging of intimidatie (figuur 3.1). De toename van bedreigingen en intimidaties in een bepaalde periode is voor een deel te verklaren vanuit maatschappelijke ontwikkelingen. Zo waren er in 2015-2016 maatschappelijke protesten tegen de komst van vluchtelingen en asielzoekerscentra in gemeenten, waarbij bedreigingen aan het adres van politieke ambtsdragers werden geuit.⁵³ Het patroon dat zichtbaar is bij bedreiging of intimidatie volgt in grote lijnen dat van agressie en geweld tegen burgemeesters in bredere zin. Agressie en geweld omvat in de definitie van de Monitor Integriteit en Veiligheid behalve bedreiging en intimidatie ook verbale en fysieke agressie tegen burgemeesters (zie ook paragraaf 1.5). Mannelijke burgemeesters (29 procent) hebben ongeveer even vaak te maken met bedreiging of intimidatie als hun vrouwelijke collega-burgemeesters (28 procent).

⁵² De enquête liep in de maanden februari-maart 2020. Zie paragraaf 1.5 voor een nadere toelichting op de gehanteerde tijdshorizon.

⁵³ Bouwmeester et al. (2016). Zie onder meer het verdiepingskader op pagina 38.

Figuur 3.1 - Slachtofferschap van bedreiging en intimidatie in afgelopen twaalf maanden, afgezet tegen agressie en geweld, 2010-2020 (burgemeesters)⁵⁴

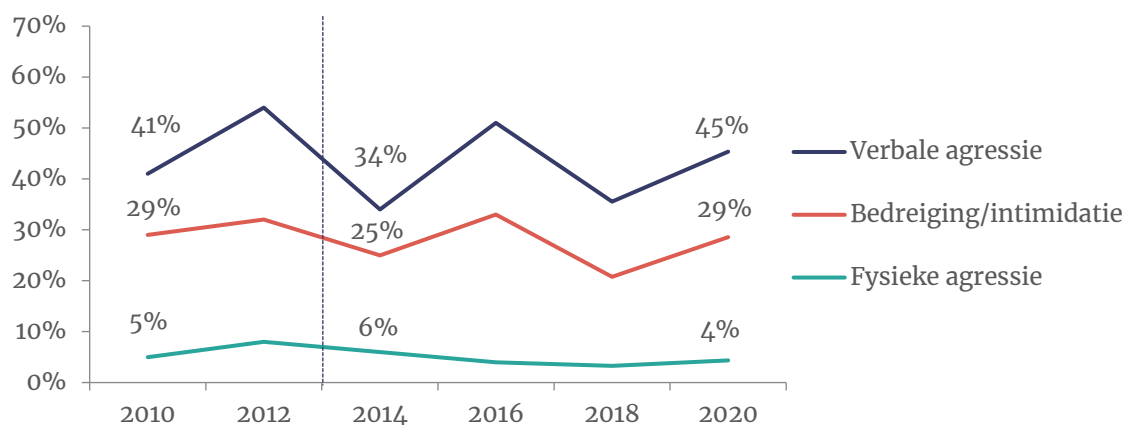


Bron: Bouwmeester et al. (2016), Klein Kranenburg et al. (2020)

3.2.2 Bedreiging en intimidatie in verhouding tot verbale en fysieke agressie

Van de verschillende vormen van agressie en geweld worden burgemeesters het meest geconfronteerd met verbale agressie. Sinds 2014 hebben burgemeesters hiermee in toenemende mate te maken (zie figuur 3.2 en kader).

Figuur 3.2 - Slachtofferschap van agressie en geweld in afgelopen twaalf maanden, naar uitingsvorm, 2010-2020 (burgemeesters)⁵⁵



Bron: Bouwmeester et al. (2016), Klein Kranenburg et al. (2020)

⁵⁴ Ter markering van een methodebreuk is een verticale stippellijn tussen 2012 en 2014 weergegeven. Door wijzigingen in de vragenlijst zijn de resultaten van 2014 en later niet één-op-één te vergelijken met de uitkomsten van 2010 en 2012. Zie Bouwmeester et al. (2014), bijlage 1.

⁵⁵ Ter markering van een methodebreuk is een verticale stippellijn tussen 2012 en 2014 weergegeven.

Fysieke agressie komt duidelijk minder vaak voor dan verbale agressie en bedreiging of intimidatie en is sinds 2010 relatief stabiel (figuur 3.2). Enkele geïnterviewde burgemeesters zijn geconfronteerd met fysieke agressie. Fysieke agressie benoemen zij als een afzonderlijke vorm van agressie, vanwege het fysieke karakter en de vaak grote emotionele impact. De oorsprong van fysieke agressie loopt per geval uiteen. Eén burgemeester werd fysiek belaagd door een groep mannen, omdat ze het niet eens waren met een doorzoeking vanwege het vermoeden van een hennepkwekerij. Zij betichtten de burgemeester van discriminatie van hun bevolkingsgroep. Een andere burgemeester kreeg onverwacht een klap van een zwerver. Een derde burgemeester werd tijdens een wandeling met zijn vrouw bijna fysiek aangereden door een agrariër, die uit rancune handelde, omdat hem een vergunning was geweigerd.

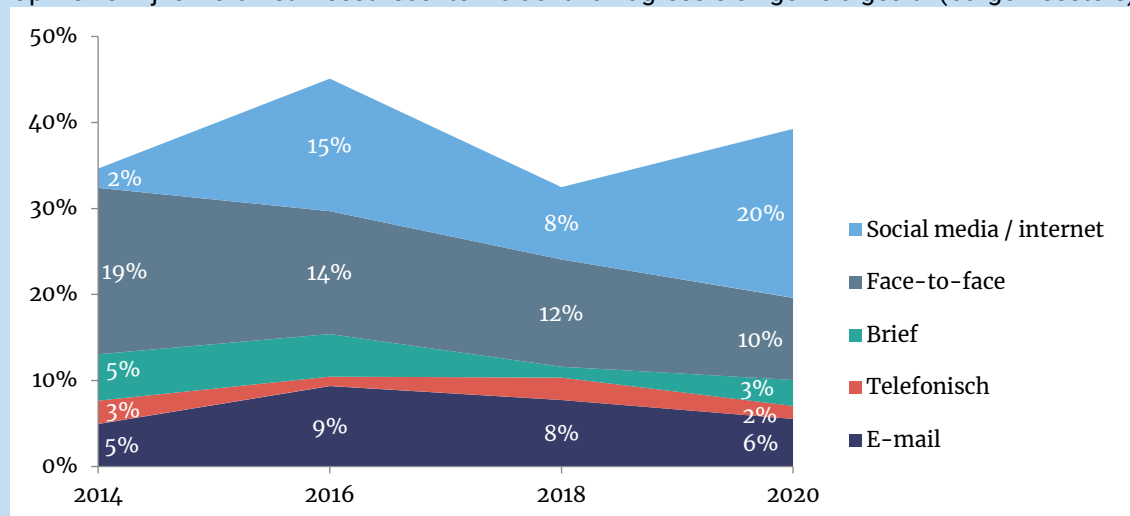
Toename agressie en geweld via sociale media

Er is een duidelijke trend dat burgemeesters vaker te maken krijgen met agressie en geweld via sociale media: van twee procent van de burgemeesters in 2014 tot 20 procent in 2020 (figuur 3.3). Vier op de tien incidenten zijn via sociale media of internet geuit. Deze ontwikkeling is onder alle politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur zichtbaar.

Tegelijkertijd zien we dat het aandeel face-to-face en schriftelijke uitingen is gedaald. De frequentie van de overige uitingsvormen (e-mail of telefonisch) is de afgelopen jaren min of meer stabiel gebleven.

Figuur 3.3 – Uitingsvorm (kanaal) van meest recente incident

Op welke wijze werd het meest recente incident van agressie en geweld geuit? (burgemeesters)



(NB: incidenten waarvan de uitingsvorm onbekend is of waarbij sprake is van een combinatie van kanalen, zijn buiten beschouwing gelaten in deze figuur)

Bron: Bouwmeester et al. (2016), Klein Kranenburg et al. (2020)

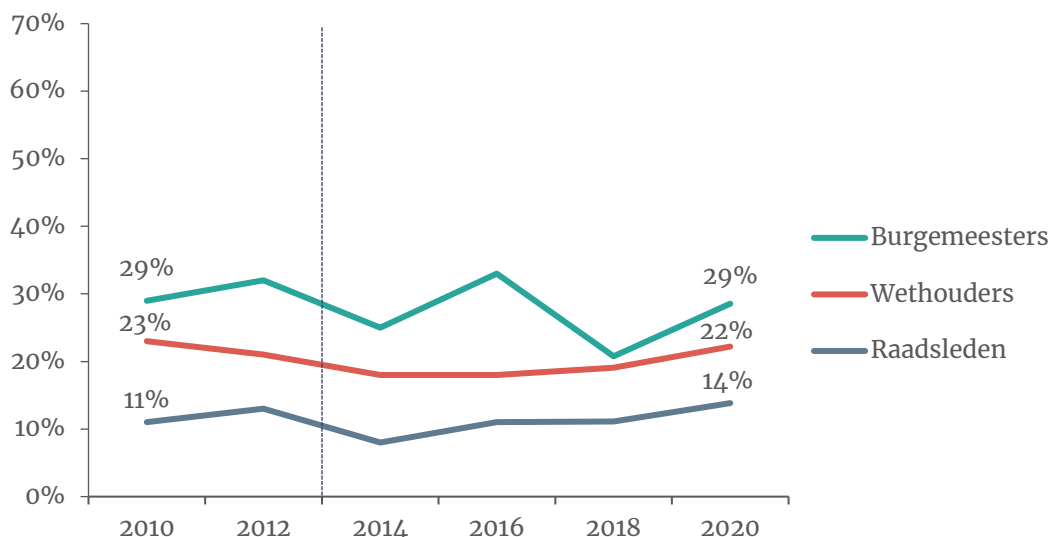
3.2.3 Slachtofferschap burgemeesters in verhouding tot lokale politieke ambtsdragers

Sinds 2010 is een tamelijk consistent patroon te zien wanneer burgemeesters worden vergeleken met andere lokale politieke ambtsdragers. Burgemeesters hebben in het algemeen vaker te maken met bedreiging of intimidatie dan wethouders, en zij hebben op hun beurt hier vaker mee te maken dan raadsleden. De trend bij burgemeesters volgt een zigzagpatroon, hoewel over de gehele periode geen duidelijke toe- of afname is te zien. Bij wethouders is het slachtofferschap sinds 2010 relatief stabiel. Bij raadsleden is sprake van een lichte toename, van elf procent in 2010 tot veertien procent in 2020 (figuur 3.4).

De meeste burgemeesters die zijn geïnterviewd, bevestigen dat zij kwetsbaarder zijn dan wethouders en raadsleden. De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente en heeft gezag over de politie. Een risico waar sommige burgemeesters op wijzen, is dat zij als het verlengstuk van politie en OM worden gezien, bijvoorbeeld in de strijd tegen ondermijning. Dat brengt een groter risico op bedreiging en intimidatie mee. Daarnaast is de burgemeester doorgaans de bekendste politieke ambtsdrager in de gemeente en daarmee voor veel inwoners 'het gezicht' van de gemeente.

Ongeacht of de burgemeester bevoegdheden heeft, is hij of zij soms 'de kop van jut'. Verder is de burgemeester als burgervader/-moeder soms gedwongen om stelling te nemen in gepolariseerde maatschappelijke debatten, zoals de omgang met Zwarte Piet. Deze stellingname is nodig om normalisering van bepaalde gedragingen te voorkomen. Deze rol maakt de burgemeester zichtbaarder en daarmee kwetsbaarder dan een wethouder of raadslid. Wel waarschuwt een burgemeester om het fenomeen 'bedreiging en intimidatie' niet als een exclusief probleem van burgemeesters te zien; het is een breder probleem van het openbaar bestuur als geheel. Ook andere bestuurders, maar ook ambtenaren, zoals medewerkers van Toezicht en Handhaving, hebben hiermee te maken.

Figuur 3.4 - Slachtofferschap bedreiging en intimidatie in afgelopen twaalf maanden, 2010-2020, naar functie⁵⁶



Bron: Bouwmeester et al. (2016), Klein Kranenburg et al. (2020)

⁵⁶ Ter markering van een methodebreuk is een verticale stippellijn tussen 2012 en 2014 weergegeven.

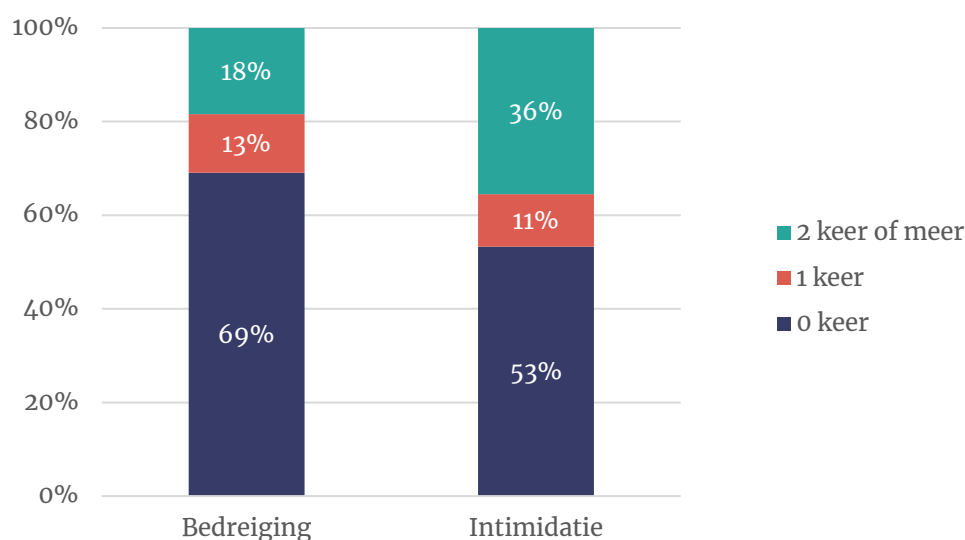
3.2.4 Incidentie bedreiging en intimidatie

Burgemeesters is ook gevraagd om terug te kijken op het aantal bedreigingen en intimidaties dat zij in de periode 2015-2019 hebben meegemaakt (zie ook paragraaf 1.5 voor een toelichting op de keuze voor deze tijdshorizon).

In periode 2015-2019 hebben drie op de tien burgemeesters (31 procent) een of meerdere keren te maken gehad met bedreiging in relatie tot het uitoefenen van hun functie. In dezelfde periode is bijna de helft van de burgemeesters (47 procent) minimaal één keer geconfronteerd met een vorm van intimidatie (figuur 3.5). Het aantal gevallen van intimidatie is gemiddeld hoger dan dat van bedreiging. In het algemeen worden burgemeesters van stedelijke gemeenten vaker het slachtoffer van bedreiging en intimidatie dan burgemeesters van plattelandsgemeenten. Het patroon naar inwonertal van de gemeente is diffuser (zie bijlage 6, tabel B6.2).

Figuur 3.5 – Aantal gevallen van bedreiging/intimidatie in 2015-2019

Als u kijkt naar de periode 2015-2019, kunt u – bij benadering – aangeven hoe vaak u zelf of uw familie/vrienden te maken hebben gehad met vormen van bedreiging/intimidatie in relatie tot het uitoefenen van uw functie als burgemeester? (n=152)⁵⁷



Bron: Enquête burgemeesters (I&O Research, 2020)

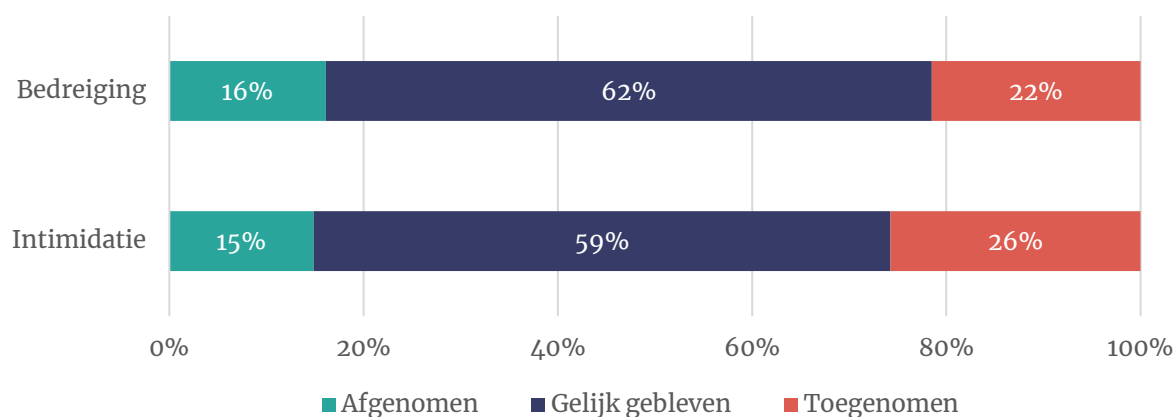
⁵⁷ Het aantal respondenten wisselt per figuur, omdat niet alle vragen door iedereen zijn beantwoord. Zie bijlage 2.

3.2.5 Perceptie ontwikkeling bedreiging en intimidatie

Een meerderheid van de burgemeesters geeft aan dat het aantal bedreigingen en intimidaties dat zij hebben meegemaakt in de afgelopen vijf jaar stabiel is gebleven. Van de burgemeesters die een ontwikkeling hebben waargenomen (circa vier op de tien), ziet een groter deel een toename in plaats van een afname (figuur 3.6). Met name burgemeesters van kleine, stedelijke gemeenten zien een toename van het aantal gevallen van bedreiging of intimidatie (zie bijlage 6, tabel B6.3).

Figuur 3.6 – Perceptie van ontwikkeling bedreiging/intimidatie 2015-2019

Ontwikkeling aantal persoonlijke gevallen (zelf of familie/vrienden) van bedreiging of intimidatie in de periode 2015-2019⁵⁸



Bron: Enquête burgemeesters (I&O Research, 2020)

3.3 Kenmerken van incidenten

In deze paragraaf worden de incidenten van bedreiging of intimidatie gekarakteriseerd aan de hand van een aantal kenmerken, waaronder de aard en oorsprong van de bedreiging of intimidatie, de uitingvorm en de ernst in de ogen van het slachtoffer. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met andere vormen van agressie.

3.3.1 Uitingvorm

Aan burgemeesters die in de afgelopen twaalf maanden (voorafgaand aan het onderzoek) een incident van agressie, bedreiging of intimidatie hebben meegemaakt, is in de enquête een aantal vervolgvragen gesteld. Deze vragen gaan over het meest recente incident dat zij hebben meegemaakt.

Als wordt uitgegaan van het meest recente incident, vindt bedreiging of intimidatie in circa een kwart van de gevallen (vijf van de 22) plaats via sociale media, zij het in mindere mate dan de overige vormen van agressie (tabel 3.1). In eveneens vijf gevallen vinden bedreigingen of intimidaties op een andere manier hun weg naar de burgemeester. Het gaat hierbij enerzijds om een combinatie van kanalen (bijvoorbeeld brief, e-mail en sociale media) en anderzijds om uitingen via derden (een baliemedewerker, boa, hulpverlener). Wat verder opvalt, is dat een deel van de burgemeesters door de eigen organisatie of politie op de hoogte is gebracht van een bedreiging of vorm van intimidatie.

⁵⁸ Hierbij is de categorie 'niet van toepassing' buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.1 – Uitingsvorm meest recente incident

Alleen burgemeesters die agressie of geweld hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden (n=80)

Kanaal	Bedreiging of intimidatie (aantal)	Verbale agressie (aantal)	Totaal agressie (n=80)*
Via sociale media (Twitter, Facebook, et cetera)	5	15	39%
Face-to-face	4	9	19%
Per e-mail	2	5	11%
Per brief	0	4	6%
Fysiek	1	-	4%
Per telefoon	1	1	3%
Onbekend, ik ben door de organisatie / de politie geïnformeerd	4	3	9%
Anders	5	2	10%
Totaal	22	39	100%

* Inclusief fysieke agressie en negatieve of discriminerende opmerkingen (niet apart weergegeven).

Bron: Klein Kranenburg et al. (2020)

3.3.2 Bron van agressie

Van alle vormen van agressie is bedreiging of intimidatie volgens burgemeesters het meest instrumenteel van aard: in ruim een derde van de gevallen (acht van de 22) was er sprake van een bewuste uiting om een bepaald doel te bereiken (tabel 3.2).⁵⁹ In de overige gevallen heeft de bedreiging of intimidatie een andere oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag.

⁵⁹ De indeling voor de oorsprong van agressie is afkomstig van het Perikles Instituut (www.periklesinstituut.nl).

Tabel 3.2 – Bron van agressie meest recente incident

Alleen burgemeesters die agressie of geweld hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden (n=78)

Bron van agressie		Bedreiging of intimidatie (aantal)	Verbale agressie (aantal)	Totaal agressie (n=78)*
FRUSTRATIE- AGRESSIE	uitingen van oplopende emoties c.q. frustratie	6	24	49%
EXPRESSIEVE AGRESSIE	uitingen van ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie, zonder specifiek gericht te zijn op de persoon	2	9	19%
INSTRUMENTELE AGRESSIE	bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken	8	2	15%
ONBEHEERSTE AGRESSIE	vooral een uiting van ongerichte, onvoorspelbare agressie door personen met verward gedrag en/of verslaafde personen	3	2	8%
OVERIG	anders	3	2	8%
	weet ik niet	0	0	1%
Totaal		22	39	100%

* Inclusief fysieke agressie en negatieve of discriminerende opmerkingen (niet apart weergegeven).

Bron: Klein Kranenburg et al. (2020)

Aan burgemeesters is ook gevraagd om de oorsprong aan te geven van de gevallen van bedreiging en intimidatie die zij in de periode 2015–2019 hebben meegemaakt (zie ook paragraaf 3.5). Dit biedt op twee punten een meerwaarde ten opzichte van de standaardvraag uit de Monitor Integriteit en Veiligheid, waarbij is uitgegaan van het meest recente incident van agressie of geweld dat burgemeesters hebben meegemaakt, waarvan bedreiging/intimidatie een van de vormen was.

In de eerste plaats is het aantal gevallen van bedreiging of intimidatie groter, doordat over een langere periode wordt teruggekeken en de vraag niet beperkt is tot het meest recente incident. In de tweede plaats is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds bedreiging en anderzijds intimidatie, waardoor een fijnmaziger beeld van de ervaringen van burgemeesters kan worden geschetst.

Bedreiging is in de meeste gevallen ofwel een uiting van oplopende emoties of frustratie (38 procent) ofwel een bewuste keuze om een bepaald doel te bereiken (30 procent). Samen vormen deze categorieën ruim twee derde van de gevallen van bedreiging die burgemeesters in de periode 2015–2019 hebben meegemaakt. Intimidatie is minder vaak instrumenteel van aard dan bedreiging en vaker een uiting van ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie, zonder specifiek gericht te zijn op de burgemeester als persoon (tabel 3.3).

Tabel 3.3 – Bron van agressie

Tussen haakjes () het aantal gevallen van bedreiging of intimidatie

Bron van agressie		Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
FRUSTRATIE- AGRESSIE	vooral een uiting van oplopende emoties c.q. frustratie?	38%	33%
EXPRESSIEVE AGRESSIE	vooral een uiting van ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie, zonder specifiek gericht te zijn op u als persoon?	17%	36%
INSTRUMENTELE AGRESSIE	bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken?	30%	18%
ONBEHEERSTE AGRESSIE	vooral een uiting van ongerichte, onvoorspelbare agressie door personen met verward gedrag en/of verslaafde personen?	14%	7%
OVERIG	weet niet	1%	6%
Totaal		100%	100%

Bron: Enquête burgemeesters (I&O Research, 2020)

In de interviews wordt het beeld bevestigd dat er verschillende intenties of emoties kunnen zijn die aan bedreiging of intimidatie ten grondslag liggen. Er is een breed spectrum van intimiderende of bedreigende incidenten die in verschillende gradaties en uitingsvormen voorkomen. Alle vormen van agressie zijn in de praktijk terug te zien.

Frustratie-agressie

Verschillende burgemeesters hebben dreigementen ontvangen van personen die uit frustratie of emotie handelden, bijvoorbeeld omdat ze het niet eens waren met een besluit. Deze uitingen variëren van onfatsoenlijke uitingen, waarin een burgemeester voor van alles en nog wat wordt uitgemaakt (bijvoorbeeld “Je bent een NSB’er”), impliciete dreigementen in de trant van “ik weet waar je woont” tot ronduit bedreigende uitlatingen zoals “ik kom de burgemeester de keel doorsnijden”. Met name sociale media zijn een laagdrempelig platform om een bericht op te plaatsen. Het aantal uitingen kan dusdanig oplopen dat een screening plaatsvindt door de burgemeester in samenspraak met de afdeling Veiligheid en de politie, waarbij alleen van de meest concrete bedreigingen aangifte wordt gedaan. De emoties kunnen oplopen rond maatschappelijk gevoelige kwesties, zoals de vluchtelingen crisis, Zwarte Piet, de komst van een asielzoekerscentrum of sluiting van een brandweerkazerne. De burgemeester is kwetsbaar vanwege diens verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid, maar ook omdat hij of zij het gezicht van de gemeente is.⁶⁰ Behalve via sociale media worden burgemeesters ook weleens op straat aangesproken of publiekelijk via spandoeken. Eén burgemeester ontving een poederbrief die door een deskundige moest worden onderzocht.

⁶⁰ Zie ook Winter et al. (2017), waarin dezelfde argumentatie wordt gegeven.

Instrumentele agressie

Bij instrumentele agressie wordt een bepaald doel nagestreefd. Vaak houdt de bedreiging of intimidatie verband met het bestuurlijk optreden van burgemeesters. Hiervan zijn verschillende voorbeelden door burgemeesters gegeven. Eén burgemeester liet weten dat er op hem behoorlijke druk werd uitgeoefend om een voetbalwedstrijd door te laten gaan. Hij is niet voor deze druk gezwicht. Een andere burgemeester had te maken met een campagne die erop gericht was om hem te laten aftreden. Deze campagne werd met verschillende middelen gevoerd, zoals vliegtuigjes, posters en websites. Ook geven meerdere burgemeesters aan dat zij werden bedreigd of geïntimideerd door (drugs)criminelen, motorbendes of daaraan gelieerde personen. Zij keerden zich bijvoorbeeld tegen het besluit om een motorclub uit de gemeente te weren of een drugspand te sluiten.

Expressieve agressie

Een vorm van expressieve agressie is het voorbeeld dat een burgemeester gaf, waarbij een persoon regelmatig op openbare recepties verscheen en achter haar aanliep. Alle aanwezigen waren hiervan op de hoogte. Deze persoon had niet zozeer problemen met de burgemeester, maar met de gemeente.

Onbeheerste agressie

De categorie ‘onbeheerste agressie’ wordt met name gevormd door personen met verward gedrag. Hier hebben meerdere burgemeesters persoonlijk ervaring mee. De mate waarin van dit type agressie een dreiging uitgaat, is situatie- en persoonsafhankelijk. Enerzijds kunnen personen met verward gedrag mededogen oproepen, anderzijds kunnen zij juist door hun onvoorspelbaarheid voor verwarring, angst of onrust zorgen. Een andere vorm van ‘onbeheerste agressie’ kan optreden door personen onder invloed van alcohol en/of drugs, al dan niet in groepsverband, zoals voetbalsupporters. Verder heeft één burgemeester hinder ondervonden van een stalker. Dit was niet gerelateerd aan een besluit of maatregel van zijn kant.

3.3.3 Richtpunt van agressie

De bedreiging of intimidatie was in circa twee derde van de gevallen gericht op de burgemeester als vertegenwoordiger of onderdeel van de gemeente. Hierbij wordt uitgegaan van het meest recente incident. In een kwart van de gevallen is de bedreiging of intimidatie vooral gericht op de burgemeester persoonlijk of diens familie of vrienden (tabel 3.4). Als er sprake is van een persoonlijke bedreiging is deze vrijwel altijd op de burgemeester zelf en/of het gezin gericht (tabel 3.5). Bedreiging van burens of collega-ambtsdragers kwam minder vaak voor. Bedreiging van overige familie of vrienden/kennissen is niet voorgekomen.

Tabel 3.4 – Richtpunt van agressie meest recente incident

Alleen burgemeesters die agressie of geweld hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden (n=78)

	Bedreiging of intimidatie (aantal)	Verbale agressie (aantal)	Totaal (n=78)*
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van de organisatie	14	29	67%
Op mij persoonlijk of mijn familie / vrienden	6	7	23%
Op mij als vertegenwoordiger / onderdeel van een specifieke groep**	1	2	4%
Op mijn bezittingen of die van familie / vrienden***	0	0	1%
Anders	1	1	5%
Totaal	22	39	100%

* Inclusief fysieke agressie en negatieve of discriminerende opmerkingen (niet apart weergegeven).

** Bijvoorbeeld op basis van geslacht, politieke partij, etniciteit, seksuele geaardheid.

*** Denk aan bekladding of vernieling. Bron: Klein Kranenburg et al. (2020)

Tabel 3.5 – Richtpunt van agressie meest recente incident

Alleen burgemeesters die agressie of geweld hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden (n=73)⁶¹
(meerdere antwoorden mogelijk)

	Bedreiging of intimidatie (n=21)	Verbale agressie (n=38)	Totaal (n=73)
Mijzelf	20	37	97%
Mijn partner / kinderen	7	0	10%
Mijn collega-ambtsdragers	1	3	10%
Mijn burens	1	1	3%
Mijn familie (buiten het gezin)	0	0	0%
Mijn vrienden / kennissen	0	0	0%
Iemand anders	0	1	4%

Bron: Klein Kranenburg et al. (2020)

⁶¹ Exclusief burgemeesters bij wie de agressie was gericht op bezittingen en de categorie 'anders'.

3.3.4 Identiteit van de dader(s)

Twee derde van de bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters is afkomstig van burgers. Een op de zeven bedreigingen en intimidaties is geuit door een persoon die (vermoedelijk) is gelieerd aan de georganiseerde misdaad of ondermijnende criminaliteit (tabel 3.6).

Tabel 3.6 – Door wie is de agressie geuit bij het meest recente incident?

Alleen burgemeesters die agressie of geweld hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden (n=78) (meerdere antwoorden mogelijk)

Dader	Bedreiging of intimidatie (n=22)	Verbale agressie (n=39)	Totaal (n=78)*
Burger (geen ondernemer)	15	33	78%
Ondernemer	2	2	9%
Persoon (vermoedelijk) betrokken bij georganiseerde misdaad en/of ondermijning	3	2	9%
Dader is onbekend	2	2	9%
Iemand anders	2	2	5%

* Inclusief fysieke agressie en negatieve of discriminerende opmerkingen (niet apart weergegeven).

Bron: Klein Kranenburg et al. (2020)

Criminele beïnvloeding van het lokale bestuur

Uit eerder onderzoek is gebleken dat bijna een kwart van de burgemeesters (24 procent) weleens in de uitoefening van hun functie is bedreigd met een crimineel oogmerk (Winter et al., 2017). Bedreiging was de meest voorkomende vorm van criminele beïnvloeding van burgemeesters; omkoping en infiltratie kwamen minder vaak voor.

Bedreiging met een crimineel oogmerk werd breed opgevat als alle vormen van geweld of agressie waarmee criminelen proberen (besluitvormings)processen te beïnvloeden. Bedreigingen zonder crimineel oogmerk vielen nadrukkelijk buiten de scope van dit onderzoek.

Burgemeesters van grote gemeenten werden vaker geconfronteerd met bedreigingen met een crimineel oogmerk dan burgemeesters van kleine gemeenten. Wethouders en raadsleden hadden naar verhouding minder vaak te maken met dit type bedreigingen (respectievelijk elf procent en acht procent).

De meeste bedreigingen aan het adres van burgemeesters hielden verband met drugshandel (40 procent) of het witwassen van crimineel vermogen (28 procent). In een kwart van de gevallen was de achtergrond van de bedreiging niet bekend. Voor zover er een relatie was met gemeentelijke activiteiten of processen, hadden de meeste bedreigingen te maken met het handhaven van de openbare orde en van regels en voorschriften.

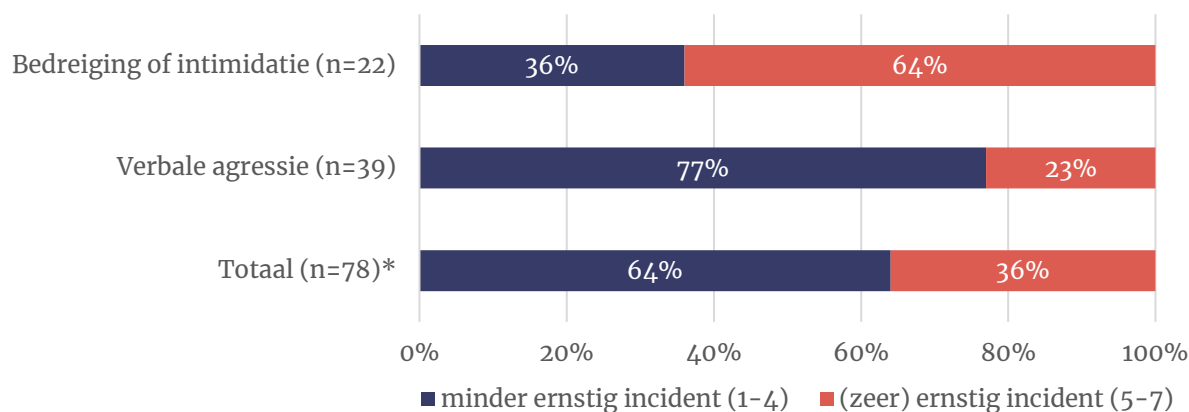


3.3.5 Ernst

De (ervaren) ernst van het incident varieert naar gelang het type agressie. De ernst van bedreiging of intimidatie is relatief groot in vergelijking met de andere vormen van agressie. Ruim zes op de tien burgemeesters die te maken hebben gehad met bedreiging of intimidatie hebben het incident als (zeer) ernstig ervaren. Iets minder dan een kwart van de burgemeesters die zijn geconfronteerd verbale agressie heeft dit als (zeer) ernstig ervaren (figuur 3.7).

Figuur 3.7 – Ervaren ernst van het incident naar type agressie

Alleen burgemeesters die agressie of geweld hebben meegemaakt in de afgelopen 12 maanden (n=78)⁶²



* Inclusief fysieke agressie en negatieve of discriminerende opmerkingen (niet apart weergegeven).

Bron: Klein Kranenburg et al. (2020)

De gevolgen van bedreiging of intimidatie kunnen heftig zijn, niet alleen voor de burgemeester zelf, maar ook voor diens naaste omgeving, zo blijkt uit de interviews. Bij een ernstige dreiging kan de burgemeester tijdelijk persoonsbeveiliging krijgen. Vaak wordt de woning (zwaarder) beveiligd, met camera's, een directe verbinding met de meldkamer, extra surveillance door de politie et cetera. Deze maatregelen maken deel uit van het stelsel bewaken en beveiligen. Dreigementen die in persoonlijke of fysieke zin dichtbij komen, hebben doorgaans een grote emotionele impact op de burgemeester en diens naasten. Het gaat hier bijvoorbeeld om het dreigement om de burgemeester of diens gezin wat aan te doen of de woning van de burgemeester op te blazen. Ook fysieke mishandeling van de burgemeester kan een grote impact hebben. De gevolgen van ernstige bedreigingen en fysieke agressie kunnen nog lang doorwerken, bijvoorbeeld doordat een burgemeester voorzichtiger wordt en wat vaker over de schouder kijkt. Ook gezinsleden, met name kinderen, kunnen (langdurige) gevolgen ondervinden, zoals slecht slapen, angstig zijn, de voordeur niet durven opendoen et cetera. Zoals een burgemeester het zegt: "De impact op het gezin kun je niet overschatten".

Eén burgemeester geeft aan weleens getwijfeld te hebben om door te gaan. Tegelijk ervoer hij geen keuze: "Zelfs als je stopt als burgemeester kun je nog lange tijd last hebben van de bedreigingen, feitelijk en/of mentaal. Daarom is het voor mij duidelijk: ik moet doorgaan."

⁶² De vraag was: 'Hoe ernstig heeft u het meest recente incident ervaren op een schaal van 1 tot 7?' (1= niet ernstig, 7=zeer ernstig). Het totaalcijfer is inclusief fysieke agressie (n=3).

Voor burgemeesters is het belangrijk om in deze moeilijke situaties steun te krijgen van familie/naasten, maar ook van de eigen organisatie en partners als de politie en het Openbaar Ministerie. Ook politieke steun, van de commissaris van de Koning en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid, wordt gewaardeerd.

3.4 Maatschappelijke context

In deze paragraaf wordt het beeld van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters in de context geplaatst van bredere ontwikkelingen in de samenleving. Hierbij wordt nagegaan in hoeverre er – in de ogen van burgemeesters – een verband is met maatschappelijke trends, zoals een eventuele verharding van de samenleving, de aanvaarding van gezag en de rol van sociale media.

3.4.1 Verharding van de samenleving?

Over de verharding van de samenleving wordt door burgemeesters verschillend gedacht. Een aantal burgemeesters ziet vooral een verandering van de samenleving, zonder dat zij spreken in termen van ‘verharding’. Andere burgemeesters zien wel een verharding van de samenleving, bijvoorbeeld in relatie tot de georganiseerde (drugs)criminaliteit. Ook de omgangsvormen zijn losser geworden, met name onder jongeren. Een burgemeester zegt dat hij door jongeren bij zijn voornaam wordt aangesproken: “hé, moet je luisteren”. Zolang het respectvol is, heeft hij daar geen moeite mee. Ook ziet hij als voordeel dat hij op deze manier makkelijker informatie krijgt dan wanneer hij meer als een buitenstaander zou worden gezien. Andere burgemeesters zien echter vooral de schaduwzijden van de verruiming van omgangsvormen. Zij zien dat deze ontwikkeling haar weerslag heeft op de lokale politiek, waarbij elementaire fatsoensnormen in het politieke debat onder druk komen te staan. De politiek is in die zin een afspiegeling van de samenleving, maar zou in de ogen van deze burgemeesters ook een voorbeeldfunctie naar de rest van de samenleving moeten vervullen.

3.4.2 Aanvaarding van gezag

Een andere factor die door enkele geïnterviewde burgemeesters wordt aangestipt, is de aanvaarding van gezag door burgers. Er wordt niet zozeer gesproken van een trend, maar van een factor die de positie van een burgemeester kan bemoeilijken. Als het formele gezag van de burgemeester niet of slechts met moeite wordt aanvaard, is het risico op allerlei vormen van weerstand groter. Een burgemeester merkt op dat zijn autoriteit eerder wordt aanvaard nu hij langer burgemeester is in zijn gemeente. Een andere burgemeester heeft eveneens het gevoel dat de waardering voor hem in de loop van de tijd is toegenomen. Deze burgemeester denkt dat het aanvaarden van gezag in grote steden moeilijker ligt dan in dorpsgemeenschappen, waar de burgemeester dichter bij de inwoners zou staan. Ook is het belangrijk om helder te communiceren en duidelijk te zijn waar de grenzen liggen. In de woorden van een burgemeester: “Mensen kunnen in het algemeen beter omgaan met heldere kaders dan dat je gaat meebewegen”. Indien je als burgemeester toegeeft aan bedreiging of intimidatie wordt je positie ernstig verzwakt: “Dan bepalen anderen wat er gebeurt”.

3.4.3 Opkomst van sociale media

Het gebruik van sociale media heeft de laatste tien tot vijftien jaar een enorme vlucht genomen. Sociale media zijn een laagdrempelige manier om met de burgemeester in contact te komen. Behalve neutrale of positieve opmerkingen zijn er via sociale media ook veel uitingen van verbale agressie of intimidatie, zonder dat er direct sprake is van een strafbare bedreiging. Sociale media kunnen tegenstellingen benadrukken en conflicten uitvergroten, zo merkt een burgemeester op. Berichten die op sociale media worden geplaatst, zijn voor iedereen zichtbaar en kunnen zich snel verspreiden (het zogenoemde ‘sneeuwbaaleffect’). Daarmee is het een moeilijk te controleren fenomeen. Een aantal burgemeesters wijst erop dat er vroeger ook agressieve of dreigende taal werd geuit in het café of bij de dorpspomp (“we gaan de burgemeester een kopje kleiner maken”). Dit bleef echter beperkt tot een relatief kleine groep en bleef niet lang rondzingen. Dat vormt een contrast met de snelle verspreiding van agressieve en intimiderende uitingen via sociale media. Daar komt bij dat mensen zich op sociale media relatief anoniem wanen, wat de drempel voor agressie kan verlagen.

De omgang met uitingen via sociale media die een bedreigend en/of intimiderend karakter hebben, verschilt in de praktijk. Er zijn burgemeesters die niet of beperkt actief zijn op sociale media, waardoor zij minder meekrijgen van eventuele bedreigingen of intimidaties. Eén burgemeester ziet ook een preventieve werking van zijn afwezigheid op sociale media, namelijk dat mensen het besef krijgen dat het geen zin heeft om de burgemeester op deze manier te bedreigen.

Andere burgemeesters zijn wel actief op sociale media, maar laten uitingen makkelijker van zich afglijden. In hun ogen zijn het vooral “blaffende honden” die uit emotie of frustratie een bericht plaatsen. Deze mensen zouden zich onvoldoende bewust zijn van de impact die hun woorden kunnen hebben. Alleen wanneer er sprake is van een (serieuze) doodsb bedreiging doen deze burgemeesters aangifte.

Een derde groep burgemeesters zet sneller de stap naar melding of aangifte, ook wanneer het strafbare karakter op voorhand minder duidelijk is. De melding of aangifte heeft voor hen een belangrijke signaalwaarde richting politie en OM, zodat zij in staat zijn om in een vroeg stadium patronen te zien en hierop actie te ondernemen. Een burgemeester merkt in dit verband op: “Achteraf kun je pas beoordelen of het een geintje was of iets ernstigs”.

3.5 Strafrechtelijke reactie

Aan de burgemeesters die een of meer incidenten van bedreiging en/of intimidatie in de periode 2015-2019 hebben meegemaakt, is gevraagd om de incidenten te karakteriseren aan de hand van een aantal indicatoren:

- de bron van de agressie (behandeld in paragraaf 3.3.2);
- de identiteit van de dader(s);
- wel of geen aangifte;
- wel of geen aanhouding van verdachte(n);
- wel of geen vervolging door het OM;
- wel of geen veroordeling;
- wel of geen mediation of schikking.

De strafrechtelijke reactie op 127 gevallen van bedreiging en 247 gevallen van intimidatie in de periode 2015-2019 is samengevat in figuur 3.8.⁶³

Inzicht krijgen in het strafrechtelijke traject

De strafrechtelijke reactie op incidenten kan zowel door middel van registraties als enquêtegegevens in kaart worden gebracht. Beide methodes hebben hun voor- en nadelen. Het voordeel van registraties ten opzichte van enquêtes is dat er geen beroep op het geheugen van respondenten hoeft te worden gedaan. Dit voordeel wordt groter, naarmate incidenten verder in het verleden liggen. Anderzijds hebben enquêtes als voordeel dat er meer zicht ontstaat op incidenten die niet in de registratie terechtkomen, het zogenoemde 'dark number'. Uit zowel de enquête als de interviews met burgemeesters komt naar voren dat een beperkt deel van het aantal potentiële gevallen van bedreiging of intimidatie wordt aangegeven of gemeld bij de politie.

Het bleek helaas niet mogelijk om op een betrouwbare manier vanuit de registraties van politie, OM en rechtspraak gegevens te verzamelen met betrekking tot de strafrechtelijke reactie op bedreiging c.q. intimidatie van burgemeesters (zie bijlage 1).

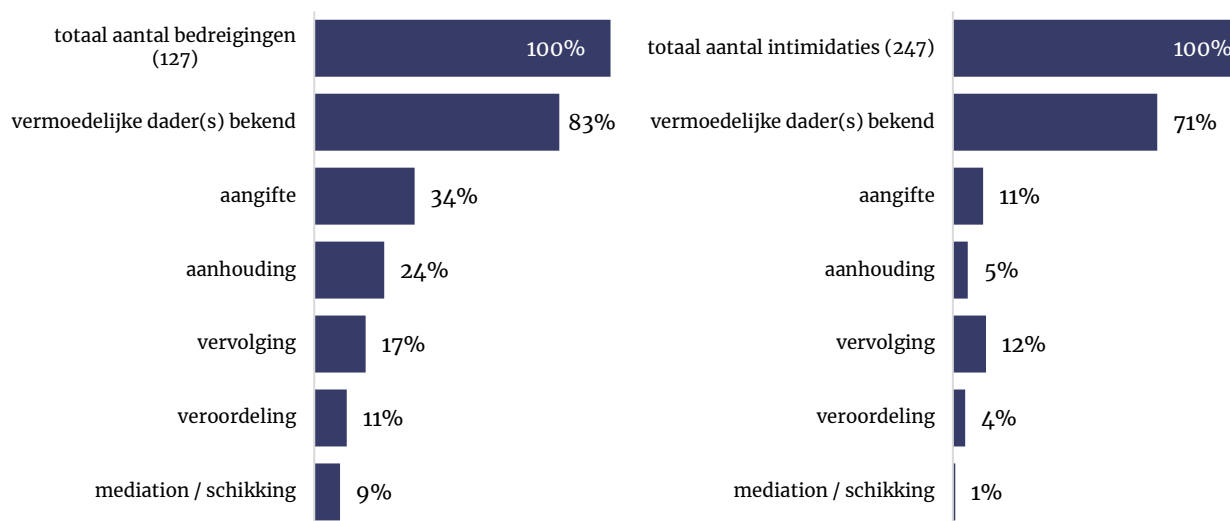
Hoeveel incidenten?

Een aantal burgemeesters heeft relatief veel incidenten opgegeven. Omdat het mogelijk om een reeks incidenten gaat waarbij dezelfde personen betrokken zijn (geweest), is onderzocht wat het aftoppen van het aantal incidenten betekent voor de uitkomsten. Bij bedreiging is ervoor gekozen om het aantal incidenten af te toppen op tien. Dat houdt in dat een burgemeester die twaalf incidenten heeft meegemaakt voor tien incidenten meetelt (weegfactor = $10/12 = 0,83$). Bij intimidatie is eveneens gekozen voor een aftoppingsgrens van tien. Voor het effect van verschillende aftoppingsgrenzen wordt verwezen naar bijlage 2.

⁶³ Zie bijlage 6 (tabel B6.4 tot en met B6.10) voor alle cijfers.

Figuur 3.8 – Strafrechtken bedreigingen en intimidaties

Tussen haakjes () het aantal gevallen in de periode 2015-2019



Bron: Enquête burgemeesters (I&O Research, 2020)

Identiteit dader(s)

In ruim acht op de tien gevallen van bedreiging is de identiteit van de dader(s) bekend. Bij intimidatie ligt dit aandeel iets lager. In de meeste gevallen zijn er wel vermoedens over de hoek of groep waar de intimidatie vandaan kwam (zie bijlage 6, tabel B6.5).

Aangifte

Artikel 285 Wetboek van Strafrecht (bedreiging)

- 1 Bedreiging met openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen, met geweld tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen, met enig misdrijf waardoor gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen of gemeen gevaar voor de verlening van diensten ontstaat, met verkrachting, met feitelijke aanranding van de eerbaarheid, met enig misdrijf tegen het leven gericht, met gijzeling, met zware mishandeling of met brandstichting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.
- 2 Indien deze bedreiging schriftelijk en onder een bepaalde voorwaarde geschiedt, wordt ze gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.
- 3 Bedreiging met een terroristisch misdrijf wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.
- 4 Indien het feit, omschreven in het eerste, tweede of derde lid, wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.

Van bedreiging wordt vaker aangifte gedaan dan van intimidatie. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Voor een strafbare bedreiging moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Er moet sprake zijn van een bedreiging met een van de genoemde misdrijven in lid 1, waaronder een levensdelict, verkrachting, zware mishandeling of brandstichting (zie kader).



Verder moet blijken jurisprudentie van de Hoge Raad de bedreiging van dien aard zijn en onder zodanige omstandigheden zijn geschied dat bij de bedreigde de redelijke vrees kon ontstaan dat de bedreiging daadwerkelijk zou worden uitgevoerd.⁶⁴ Daarbij wordt onder meer gekeken naar de ernst van de bedreiging, de persoon van verdachte (waaronder diens eventuele antecedenten) en de omstandigheden waaronder de bedreiging is geuit.⁶⁵ Verder wordt in aanmerking genomen of er sprake is van strafverzwarende omstandigheden, zoals het schriftelijk en onder een bepaalde voorwaarde bedreigen van een persoon (lid 2), bedreiging met een terroristisch misdrijf (lid 3) of bedreiging met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken (lid 4).

Intimidatie is geen afzonderlijk strafbaar feit en is alleen via andere delicten mogelijk strafbaar.⁶⁶ Van bedreiging wordt in een derde van de gevallen door of namens de burgemeester aangifte gedaan bij de politie. Het lijkt erop dat burgemeesters die vaker te maken hebben met bedreiging minder vaak aangifte doen. Van intimidatie wordt in circa een op de negen gevallen aangifte gedaan door of namens de burgemeester.

Overwegingen voor burgemeesters om wel of geen aangifte te doen

Er zijn voor burgemeesters verschillende overwegingen om wel of geen aangifte te doen van bedreiging of een ander strafbaar feit, zo blijkt uit de interviews. De ernst van het feit speelt hierin een rol, maar ook de impact van het incident op de burgemeester zelf en/of diens naasten, de wijze waarop de bedreiging of intimidatie is geuit en de persoonlijke omstandigheden van de dader(s). Bij twijfel volgt vaak overleg met ambtenaren van de afdeling Veiligheid, politie en OM. Van een serieuze doodsb bedreiging doen de meeste burgemeesters wel aangifte: “Als het een volle 285 is (*artikel in Wetboek van Strafrecht over bedreiging, red.*) dan doe ik wel aangifte, ook om de politie in de benen te krijgen en je tanden te laten zien”. Ook als er sprake is van fysieke mishandeling, wat relatief weinig voorkomt, wordt in de regel aangifte gedaan. Een verzachtende omstandigheid kan de psychische gesteldheid van de dader zijn. Als deze persoon bijvoorbeeld een GGZ-behandeling krijgt, kan dat voor burgemeesters reden zijn om af te zien van aangifte. Als de vermoedelijke dader criminele antecedenten heeft of als vuurwapengevaarlijk te boek staat, kan dat juist wel reden zijn om aangifte te doen.

Het wordt lastiger gevonden om van intimidatie aangifte te doen, omdat de gedragingen op zichzelf beschouwd niet strafbaar zijn, bijvoorbeeld het 's nachts voor de deur staan en aanbellen. Dit type personen is zich vaak goed bewust van de grens tussen wat strafbaar en niet strafbaar gedrag is.

Ook worstelen burgemeesters met de toelaatbaarheid van uitingen op sociale media. Eén burgemeester spreekt van “blaffende honden” die je niet al te serieus hoeft te nemen. Een andere burgemeester merkt op: “Meldingen via sociale media zijn vaak heel dun, deze zitten meer in de sfeer van fatsoensnormen dan dat het gaat om een strafrechtelijke bedreiging”. Desondanks doet deze burgemeester van elke vermeende bedreiging melding of aangifte, omdat je “achteraf pas kunt beoordelen of het een geintje was of iets ernstigs”.

⁶⁴ Hoge Raad 7 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT3659, NJ 2005, 448; Hoge Raad 15 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP2215, NJ 2011/227; Hoge Raad 8 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:19, NBSTRAF 2019/41.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld de zaak waarbij een persoon werd veroordeeld voor (onder meer) een doodsb bedreiging aan het adres van de burgemeester van Katwijk. Rechtbank Den Haag 14 augustus 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:9660.

⁶⁶ Bijvoorbeeld als er sprake is van ‘belaging’ in de zin van artikel 285b Sr, oftewel stalking.

Een andere burgemeester vindt dat de grens van wat ‘lelijk’ en ‘bedreigend’ is, mede door de komst van sociale media, volledig is vervaagd. In zijn beleving is het beeld nu dat je het uitschelden, waarmee hij meer dan wekelijks wordt geconfronteerd, maar moet accepteren. Aangifte doen kan in zijn ogen ook het risico meebrengen dat een zaak in de openbaarheid komt, wat hem minder genegen maakt om de stap naar aangifte te zetten.

Vervolging en/of veroordeling

Doordat er van bedreiging vaker aangifte wordt gedaan dan van intimidatie, is het aantal gevallen waarin tot strafrechtelijke opsporing en vervolging wordt besloten verhoudingsgewijs ook hoger. Vervolging omvat zowel vervolging bij de strafrechter als afdoening door het OM door middel van een strafbeschikking. Aan vervolging gaat niet noodzakelijk aanhouding van de verdachte(n) vooraf. Bij bedreiging komt het in zeventien procent van alle gevallen tot een vervolging en in circa elf procent van de gevallen tot een veroordeling van de dader(s). Bij intimidatie zijn deze percentages respectievelijk twaalf en vier procent (figuur 3.7). Afronding van het traject door middel van mediation of schikking komt bij bedreiging (negen procent) vaker voor dan bij intimidatie (één procent).

Burgemeesters zien in het algemeen, zo blijkt uit de interviews, dat politie en OM de bedreigingen aan hun adres serieus nemen. Tegelijkertijd leeft er bij enkele burgemeesters wel onvrede over de strafrechtelijke reactie, zowel in procedurele zin als in relatie tot de strafmaat. Eén burgemeester vindt de terugkoppeling vanuit justitie “bureaucratisch en amateuristisch”. Hij kreeg na acht weken een standaardbriefje terug, terwijl hij een persoonlijk telefoontje van het OM wel op prijs had gesteld. Andere burgemeesters hebben minder zicht op het verloop van de afhandeling. Soms hebben zij ook geen behoefte om hiervan op de hoogte te worden gehouden. Met betrekking tot de strafmaat haalt een burgemeester het voorbeeld aan van een misdadiger die hem had bedreigd. In eerste instantie wilde het OM de aanklacht van bedreiging laten vallen, omdat de verdachte vanwege andere strafbare feiten werd vervolgd. Na tussenkomst van de burgemeester is hij alsnog wegens dit feit vervolgd en veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf.

Uitspraken bedreiging burgemeesters

In 35 uitspraken die zijn gepubliceerd op Rechtspraak.nl vanaf 2010 is bedreiging van een burgemeester (mede) ten laste gelegd (zie bijlage 1 voor meer informatie). In vijftien van deze zaken lijkt er in meer of mindere mate sprake te zijn van een verband met de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester. Voorbeelden hiervan zijn het opleggen van een tijdelijk huisverbod⁶⁷, het handhavend optreden tijdens Koninginnenacht⁶⁸, gedwongen sluiting van panden, zoals een discotheek⁶⁹ en woning⁷⁰, en onvrede over de komst van een asielzoekerscentrum in de gemeente⁷¹.

⁶⁷ Rechtbank Noord-Holland 8 januari 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:6983.

⁶⁸ Rechtbank Zwolle-Lelystad 24 april 2012, ECLI:NL:RBZLY:2012:BW3722.

⁶⁹ Rechtbank Overijssel 3 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:955.

⁷⁰ Rechtbank Den Haag, 14 augustus 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:9660.

⁷¹ Rechtbank Overijssel 18 juli 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:2824; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1836; Rechtbank Den Haag 3 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5114.

Er waren drie casussen van bedreiging die in de beschrijving van de zaak in verband worden gebracht met criminele, voornamelijk drugsgerelateerde activiteiten, waarbij meerdere strafbare feiten zijn gepleegd.⁷²

In de andere twintig gevallen is er geen (directe) relatie met het bestuurlijk optreden van de burgemeester te zien. Dit betreft vooral bedreigingen door personen met een psychische aandoening⁷³, verslavingsproblematiek⁷⁴ en/of met problemen in de persoonlijke of relationele sfeer⁷⁵. Ook is de bedreiging in een aantal gevallen te zien als een noodkreet, waarbij mensen in conflict zijn gekomen met instanties⁷⁶, in financiële moeilijkheden verkeren⁷⁷ of anderszins in een neerwaartse spiraal terecht zijn gekomen.

Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA) en strafrechtelijke reactie

In het kader van het programma Veilige Publieke Taak (VPT)⁷⁸ zijn in 2010 afspraken gemaakt tussen politie en Openbaar Ministerie (OM) ten behoeve van een eenduidige, effectieve en snelle afhandeling van agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Behalve politieke ambtsdragers zoals burgemeesters vallen hier bijvoorbeeld ook politieagenten, ambulancepersoneel, docenten en ov-medewerkers onder. Bedreiging en intimidatie vallen onder de definitie van 'agressie en geweld'. Als er sprake is van agressie of geweld tegen functionarissen met een publieke taak, worden deze zaken met hoge prioriteit door politie en OM opgepakt. Voor de herkenbaarheid worden deze zaken afzonderlijk geregistreerd ('geoomerkt').

Het OM eist in beginsel een drie keer zo hoge straf als in andere geweldszaken. Bedreiging van een burgemeester of politicus kan resulteren in het direct dagvaarden van een verdachte.⁷⁹ De strafrechter beslist over de straf die aan de dader(s) wordt opgelegd. De Oriëntatiepunten voor straftoemeting vormen daarbij het vertrekpunt. Hierin staat dat bedreiging van een werknemer met een publieke taak kan resulteren in een strafverhoging van 33 tot 100 procent.⁸⁰ De rechter kan hier echter – binnen de grenzen van de wet – van afwijken.

⁷² In de eerder aangehaalde zaak (Rechtbank Den Haag, 14 augustus 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:9660) is een man, behalve voor het bedreigen van de burgemeester, veroordeeld voor het dealen van soft- en harddrugs en het onttrekken van een minderjarig meisje aan het wettig gezag. In de tweede zaak werd de bedreiging geuit door een persoon die onder andere was veroordeeld voor deelname aan een criminele organisatie en de aanwezigheid van harddrugs (Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 19 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8243). De derde zaak betrof een ondernemer die werd veroordeeld voor bedreiging van gemeenteraadsleden en de burgemeester, hennepsteelt, bedrijfsmatige handel in hennep en diefstal van elektriciteit (Rechtbank Rotterdam 19 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5100).

⁷³ Rechtbank Zwolle-Lelystad 20 december 2010, ECLI:NL:RBZLY:2010:BO7866; Rechtbank 's-Gravenhage 9 december 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU7420; Rechtbank 's-Hertogenbosch 28 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU9327, in deze zaak is een verdachte veroordeeld voor het schriftelijk bedreigen van de burgemeester van Boxmeer. Tevens is de verdachte veroordeeld voor bedreiging met een terroristisch misdrijf, omdat hij via de media had laten weten dat er veel doden zouden vallen tijdens een wielerevenement in Boxmeer.

⁷⁴ Rechtbank Breda 22 augustus 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BR5491.

⁷⁵ Rechtbank Rotterdam 17 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:2116; Rechtbank Noord-Nederland 17 oktober 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:4272.

⁷⁶ Rechtbank Den Haag 21 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4028.

⁷⁷ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 oktober 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:9193.

⁷⁸ Het programma Veilige Publieke Taak (VPT) is eind 2016 beëindigd. De ELA gelden nog steeds. Zie ook Kuppens et al. (2020).

⁷⁹ Zie College van procureurs-generaal, Richtlijn voor strafvordering bedreiging, versie 2019R005 (Stcrt. 2019, 14881).

⁸⁰ De Rechtspraak, Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, versie maart 2020.

4 Relatie tussen inzet OOV-bevoegdheden en bedreiging/intimidatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre er een relatie is tussen enerzijds de inzet van OOV-bevoegdheden en anderzijds de mate waarin burgemeesters te maken hebben met bedreiging of intimidatie. Deze relatie is complex van aard en wordt daarom vanuit verschillende perspectieven benaderd. Door de uitkomsten van de verschillende perspectieven naast elkaar te leggen, kan worden vastgesteld of zij in dezelfde richting wijzen. Dit draagt bij aan de onderbouwing van de conclusies.

Het eerste perspectief neemt de inzet van bestuurlijke bevoegdheden als vertrekpunt, waarbij wordt onderzocht in hoeverre het gebruik van bevoegdheden leidt tot bedreiging en intimidatie (paragraaf 4.2). Het perspectief kan ook worden omgedraaid, door te beginnen met het aantal gevallen van bedreiging en intimidatie en van daaruit na te gaan welk deel te maken heeft met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden (paragraaf 4.3). In de derde plaats wordt bekeken in hoeverre de ontwikkeling van bedreiging en intimidatie door de tijd heen parallel loopt met de ontwikkeling van de inzet van bestuurlijke bevoegdheden (paragraaf 4.4). Tot slot is aan burgemeesters en OOV-ambtenaren zelf gevraagd om te beoordelen in hoeverre er een relatie is tussen beide fenomenen (paragraaf 4.5).

4.2 Perspectief 1: vanuit bestuurlijke bevoegdheden richting bedreiging/intimidatie

Bestuurlijke bevoegdheden kunnen tot verschillende vormen van weerstand leiden. Behalve legale vormen van weerstand, zoals formele bezwaar- en beroepsprocedures, gaat het hier om diverse vormen van onwenselijke en/of strafbare vormen van weerstand, zoals bedreiging en intimidatie. Voor alle OOV-bevoegdheden die weleens tot bedreiging en intimidatie leiden, geldt dat het maar voor een klein gedeelte van de gemeenten regelmatig of vaak tot bedreiging en intimidatie komt bij de inzet van een bevoegdheid. Veelal wordt aangegeven dat dit incidenteel (af en toe) het geval is (zie figuur 2.6). Niettemin is er een aantal categorieën van bevoegdheden te onderscheiden die vaker dan gemiddeld leiden tot bedreiging of intimidatie van de burgemeester.

In de eerste plaats zijn dit de bevoegdheden die verband houden met drugs en ondermijnende criminaliteit. Het gaat hierbij om de bevoegdheid van de burgemeester om een drugspand te sluiten (art. 13b Opw, ook wel Wet Damocles genoemd) en het intrekken of weigeren van een vergunning in het kader van de Wet Bibob. Ruim een derde van de OOV-ambtenaren geeft aan dat toepassing van deze bevoegdheden weleens tot bedreiging of intimidatie heeft geleid. Deze bevoegdheden grijpen veelal in op de (zakelijke) belangen van personen die (vermoedelijk) betrokken zijn bij (drugs)criminaliteit waarvan een ondermijnende werking kan uitgaan. Hoewel deze bevoegdheden primair ten doel hebben om de openbare orde en de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen, kunnen zij onder bepaalde omstandigheden toch als een bestraffende sanctie worden aangemerkt (zie paragraaf 2.2.3). In dat geval begeeft de burgemeester zich op het terrein van het strafrecht dat traditioneel is voorbehouden aan het OM en de rechtspraak.

In de tweede plaats zijn er bevoegdheden die gericht zijn op specifieke personen die voor overlast zorgen of de openbare orde (dreigen te) verstoren. In deze categorie vallen de bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing bij woonoverlast (art. 151d Gemw) en het opleggen van een gebieds- of groepsverbod (art. 172a Gemw). Volgens drie op de tien OOV-ambtenaren gaat dit (incidenteel) gepaard met bedreigingen en intimidaties aan het adres van de burgemeester of diens ambtenaren.

In de derde plaats brengt het intrekken of weigeren van een drank- of horecaverunning (op grond van de Drank- en Horecawet) volgens OOV-ambtenaren een groter risico op bedreiging of intimidatie mee. Een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken, wanneer een ondernemer niet voldoet aan de voorwaarden voor het uitoefenen van het horeca- of slijtersbedrijf, zoals de naleving van de sluitingstijden of van het verbod op het verstrekken van alcoholhoudende drank aan minderjarigen. Evenals bij het sluiten van een drugspand of de inzet van het Bibob-instrumentarium zijn er bij de drank- of horecaverunning zakelijke belangen in het geding, al is er niet noodzakelijk sprake van een crimineel oogmerk.

Verder valt op dat bepaalde frequent opgelegde bestuurlijke maatregelen, zoals een gedwongen ggz-opname en een tijdelijk huisverbod bij (dreiging van) huiselijk geweld, geen bovengemiddeld risico op bedreiging of intimidatie opleveren voor de burgemeester. Niettemin staan personen met verward gedrag wel relatief hoog in de lijst van groepen die in het algemeen voor de meeste weerstand zorgen. Een mogelijke verklaring is dat de eventuele agressie zich in eerste instantie richt op personen die het dichtst bij de betrokkene staan, zoals familie, vrienden of hulpverleners.

4.3 Perspectief 2: vanuit bedreiging en intimidatie richting bestuurlijke aanpak

Bedreiging en intimidatie van burgemeesters is in veel opzichten een zeer divers fenomeen. Er is een grote verscheidenheid aan factoren die tot bedreiging of intimidatie leiden, en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden is daar een beperkt onderdeel van. In circa drie op de tien gevallen van bedreiging en een op de vijf gevallen van intimidatie is er volgens burgemeesters sprake van een bewuste uiting om een bepaald doel te bereiken (tabel 3.3). Het is plausibel dat er bij deze instrumentele vorm van agressie een (sterke) relatie is met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden, zeker wanneer er financiële of andere belangen in het geding zijn. Niettemin is het ook voorstelbaar dat de instrumentele agressie een ander oogmerk heeft dan directe beïnvloeding van het bestuurlijk optreden, zoals het in een kwaad daglicht stellen van een burgemeester of het openbaar bestuur in het algemeen.

In zeven op de tien gevallen van bedreiging is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag. Bij deze vormen van agressie ligt een relatie met de inzet van OOV-bevoegdheden minder voor de hand, omdat de agressieve uitingen een meer ongericht en onvoorspelbaar karakter hebben. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie van art. 285 Sr bedreiging, waaruit naar voren komt dat een groot deel van de verdachten die een burgemeester hebben bedreigd, te maken heeft met psychische of persoonlijke problemen (zie paragraaf 3.5).

4.4 Perspectief 3: ontwikkelingen in de tijd

Het was niet mogelijk om een statistische relatie aan te tonen tussen de ontwikkeling van het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters enerzijds en ontwikkelingen in de inzet van bestuurlijke OOV-bevoegdheden anderzijds. Wel zijn er aanwijzingen gevonden voor een mogelijk verband tussen deze twee variabelen.

De inzet van de bestuurlijke bevoegdheden is per saldo toegenomen in de afgelopen vijf jaar. Bij dertien van de zeventien bevoegdheden zijn er meer gemeenten die een toename van de inzet ervan zagen, dan gemeenten waar sprake was van een afname. Uit de interviews met experts en burgemeesters en uit literatuuronderzoek komt naar voren dat deze trend al voor 2015 was ingezet. Enerzijds door een uitbreiding van het instrumentarium, anderzijds door een toenemend bewustzijn en gebruik van bestaande bevoegdheden.

Over de periode 2010–2020 is geen duidelijke toe- of afname te zien van het percentage burgemeesters dat te maken heeft gehad met bedreiging of intimidatie (figuur 3.1). De toename van bedreigingen en intimidaties in een bepaalde periode is voor een deel te verklaren vanuit maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de maatschappelijke protesten tegen de komst van asielzoekerscentra. In deze gevallen is een relatie met de inzet van bestuurlijke OOV-bevoegdheden in statistische zin niet hard aantoonbaar, maar ook zeker niet uit te sluiten.

4.5 Perspectief 4: perceptie van relatie OOV-bevoegdheden en bedreiging/intimidatie

Het vierde perspectief is de indruk die burgemeesters en OOV-ambtenaren hebben van de relatie tussen de inzet van bevoegdheden en het aantal gevallen van bedreiging of intimidatie.

Twee derde van de burgemeesters denkt dat de inzet van bestuurlijke OOV-bevoegdheden niet of nauwelijks van invloed is op de mate waarin zij te maken hebben met bedreiging en/of intimidatie. Volgens zestien procent van de burgemeesters is de inzet ‘enigszins’ van invloed op het aantal bedreigingen of intimidaties dat zij meemaken en volgens vijf procent is er sprake van ‘veel invloed’ (tabel 4.1). Het beeld dat OOV-ambtenaren hebben van de veronderstelde relatie tussen de inzet van OOV-bevoegdheden en het aantal bedreigingen en intimidaties is min of meer hetzelfde als dat van burgemeesters.

Bij de inzet van andere (informele) instrumenten op het terrein van openbare orde en veiligheid, zoals een (stop-)gesprek of waarschuwing, liggen de verhoudingen in grote lijnen hetzelfde als bij de juridische bevoegdheden. Zeven op de tien burgemeesters zien niet of nauwelijks een relatie met de inzet van andere (informele) instrumenten. Volgens twee op de tien burgemeesters heeft de inzet van (informele) instrumenten ‘enigszins’ of ‘veel’ invloed op het aantal bedreigingen en intimidaties dat zij meemaken.

Tabel 4.1 – Perceptie van invloed van inzet instrumenten op bedreiging en/of intimidatie

In hoeverre is de inzet van bestuurlijke OOV-bevoegdheden / andere (informele) instrumenten in uw gemeente van invloed op de mate waarin u (de burgemeester) te maken heeft met bedreiging en/of intimidatie?

	Bestuurlijke OOV-bevoegdheden		Andere (informele) instrumenten	
	Burgemeesters (n=146)	OOV-ambtenaren (n=149)	Burgemeesters (n=146)	OOV-ambtenaren (n=149)
Niet	48%	40%	49%	42%
Nauwelijks	21%	26%	23%	23%
Enigszins	16%	17%	16%	14%
Veel	5%	3%	3%	1%
Weet ik niet	10%	15%	8%	19%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Uit de interviews wordt het beeld bevestigd dat er een relatie kan zijn tussen de inzet van OOV-bevoegdheden en de mate van bedreiging of intimidatie, maar dat deze relatie niet het karakter heeft van een wetmatigheid of een-op-een-verband, in de zin dat een bevoegdheid altijd een bepaalde vorm van weerstand oproept. Of de inzet van een bevoegdheid leidt tot een vorm van bedreiging of intimidatie, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de persoon tegen wie de bevoegdheid wordt ingezet en de context waarin dit gebeurt. Bij de vraag of een handeling of uiting als bedreigend of intimiderend wordt ervaren, speelt ook de persoonlijkheid van de burgemeester een rol. Waar de ene burgemeester een uitlating makkelijk van zich laat afglijden, kan een andere burgemeester hierdoor emotioneel sterk worden geraakt. Dit laat onverlet dat beide reacties even legitiem zijn.

Bij de persoonlijke en contextuele factoren kan worden gedacht aan de achtergrond van degenen die door de inzet van een bevoegdheid worden getroffen, de samenloop met andere strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke of civielrechtelijke maatregelen (als onderdeel van een ketenaanpak), de timing van de inzet van een bevoegdheid, et cetera. Een aantal burgemeesters geeft aan dat zij niet zozeer een relatie zien met de inzet van bevoegdheden, maar vooral met deze persoonlijke en situationele factoren. De burgemeester staat volgens deze geïnterviewden nu eenmaal “in de wind” en wordt soms verantwoordelijk gehouden voor zaken die niet onder zijn of haar verantwoordelijkheid vallen. Hoewel deze burgemeesters zich een relatie tussen de inzet van bevoegdheden en bedreiging en intimidatie kunnen voorstellen, vinden zij het lastig om hierin een causaal verband te zien dat zich bij elke inzet van een bevoegdheid voordoet.

Er is een aantal situaties waarin de burgemeester een zichtbare en daarmee potentieel kwetsbare positie inneemt, waarbij de kans op bedreiging en intimidatie groter is. Het gaat hier bijvoorbeeld om het ingrijpen bij verstoringen van de openbare orde door voetbalhooligans. Verder voelt de burgemeester zich in maatschappelijk gepolariseerde debatten soms gedwongen om zich uit te spreken, waarmee hij of zij het mikpunt van bedreigingen of intimidaties kan worden. Met name sociale media kunnen hierin als katalysator van agressie en onvrede werken.

In het algemeen kan op basis van de interviews worden gesteld dat naarmate een bevoegdheid dieper ingrijpt in het persoonlijke leven of iemand harder treft in diens (criminele) activiteiten, financiën of andere belangen, het risico op bedreiging of intimidatie voor de burgemeester groter wordt. Een voorbeeld waarbij de burgemeester diepgaand ingrijpt in het privéleven van mensen is het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan een persoon van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat.

Het aanpakken van zware criminaliteit gebeurt vaak in nauwe samenwerking met andere instanties, zoals de FIOD en het OM. Er wordt overleg gevoerd in RIEC-verband om de acties van verschillende partijen op elkaar af te stemmen. De bestuurlijke maatregelen die een burgemeester neemt, zijn veelal onderdeel van een brede, integrale aanpak, waarbij naast het bestuursrecht ook instrumenten uit het strafrecht, fiscaal recht en civielrecht worden ingezet. Het is in deze situaties lastig na te gaan welk (specifiek) instrument tot de bedreiging of intimidatie heeft geleid. Het feit dat de burgemeester hierin een rol heeft, maakt hem of haar wel tot een potentieel doelwit. Instanties zoals de FIOD en het OM zijn min of meer anonieme organisaties, terwijl de burgemeester een herkenbaar gezicht is die al snel als 'kop van jut' fungeert.

Bedreigingen waarbij er geen relatie is met het bestuurlijke optreden van de burgemeester betreft in de meeste gevallen personen met verward gedrag die zich tot de burgemeester richten zonder dat er sprake is van de inzet van een specifieke bevoegdheid. Door hun onvoorspelbare gedrag kunnen zij niettemin een grote bedreiging vormen voor de veiligheid van de burgemeester en anderen.

5 Conclusies en slotbeschouwing

In dit laatste hoofdstuk worden aan de hand van de twee hoofdvragen de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd: de aard en omvang van bedreigingen en intimidaties van burgemeesters en de strafrechtelijke reactie op incidenten (paragraaf 5.2), en de relatie tussen bedreiging en intimidatie en de inzet van OOV-bevoegdheden (paragraaf 5.3). Het hoofdstuk sluit af met een slotbeschouwing als aanzet voor verdere discussie over de bevindingen (paragraaf 5.4).

5.1 Aard, omvang en strafrechtelijke reactie op bedreigingen en intimidaties van burgemeesters

Hoofdvraag 1

Wat is de aard en omvang van het aantal bedreigingen en intimidaties van burgemeesters, hoe vaak doen zij daarvan aangifte, hoe vaak wordt er een verdachte opgepakt en hoe vaak vindt er vervolging en veroordeling plaats?

Ontwikkeling aantal bedreigingen en intimidaties

Het percentage burgemeesters dat in een jaar te maken krijgt met bedreiging en intimidatie fluctueert in de periode 2010–2020 tussen de 21 en 33 procent. Deze fluctuaties hangen voor een deel samen met specifieke maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de vluchtelingencrisis in 2015, die voor een toename van het aantal bedreigingen van burgemeesters hebben gezorgd. Hoewel er in de laatste twee jaren weer sprake is van een toename, is er in de periode 2010–2020 geen sprake van een structurele toename van het slachtofferschap van bedreiging en/of intimidatie.

Dit laat onverlet dat de gevolgen van bedreiging voor de burgemeester groot kunnen zijn. In de eerste plaats voor de burgemeester persoonlijk en voor diens naaste omgeving. Daarnaast kan het de aantrekkelijkheid voor het ambt van de burgemeester verminderen en tot gevolgen leiden voor het bestuurlijk handelen. Voor twee op de tien burgemeesters maakt het risico dat ambtenaren worden bedreigd, nadrukkelijk deel uit van de afweging om bestuurlijke bevoegdheden in te zetten. Deze afwegingen hebben vooral betrekking op de wijze van uitvoering en communicatie. Het risico persoonlijk te worden bedreigd, is voor acht procent reden om hiermee in het bestuurlijk handelen rekening te houden. Van de burgemeesters is vier procent in de loop van de jaren voorzichtiger geworden met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden vanuit de vrees voor agressie en bedreigingen.

Slachtofferschap burgemeesters in vergelijking met andere lokale politieke ambtsdragers

Burgemeesters hebben vanuit hun portefeuille openbare orde en veiligheid en hun rol als boegbeeld van de gemeente vaker te maken met bedreiging en intimidatie dan andere lokale politieke ambtsdragers. Er is evenwel geen sprake van een exclusief probleem waar alleen burgemeesters mee te maken hebben. Ook andere politici, zoals wethouders en raadsleden, en werknemers met een publieke taak (bijvoorbeeld politieagenten, boa's of ov-medewerkers) worden in de uitoefening van hun werk geconfronteerd met bedreiging en intimidatie.

Aard van bedreigingen en intimidaties

Bij de analyse van de aard en de achtergronden van bedreigingen en intimidaties lag de focus van dit onderzoek op de periode 2015–2019. In deze periode hadden drie op de tien burgemeesters minimaal één keer te maken gehad met bedreiging en bijna de helft met een vorm van intimidatie. Van deze gevallen is onderzocht wat de achtergronden waren en of er mogelijk een relatie is met de bestuurlijke aanpak.

Van alle bedreigingen die in de periode 2015–2019 plaatsvonden, was in circa drie op de tien gevallen sprake van een bewuste actie van de dader om een bepaald doel te bereiken. In de overige gevallen van bedreiging is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag. Bij intimidatie komt dit zogeheten instrumentele gebruik minder vaak voor (in circa een op de vijf gevallen).

Uit de enquête en de verdiepende interviews met burgemeesters wordt duidelijk dat er verschillende intenties of emoties aan bedreiging of intimidatie ten grondslag liggen. Er is een breed spectrum van intimiderende of bedreigende incidenten die in verschillende gradaties en uitingsvormen voorkomen. Zo zijn de achtergronden van zeer divers. Bedreiging en intimidatie kan te maken hebben met specifieke voorvallen, voortkomen uit oplopende frustratie, zeer bewust en gericht worden ingezet, maar kan ook het gevolg zijn van verward gedrag. De (vermoedelijke) daders zijn uit diverse geledingen van de maatschappij afkomstig. Bedreigingen en intimidaties kunnen afkomstig zijn van personen met verward gedrag, maar ook van mensen die in conflict zijn met het gemeentebestuur, zich benadeeld voelen door een besluit van de burgemeester of van personen gelieerd aan criminele organisaties, zoals motorbendes. Ook is voor sommige daders de burgemeester nu eenmaal het gezicht van de gemeente en daarmee een makkelijk doelwit.

Strafrechtelijke reactie

Van bedreiging wordt in circa een derde van de gevallen aangifte gedaan, bij intimidatie is dit in een op de negen gevallen. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Intimidatie is geen afzonderlijk strafbaar feit en is alleen via andere delicten mogelijk strafbaar, zoals belaging (art. 285b Sr). Doordat er van bedreiging vaker aangifte wordt gedaan dan van intimidatie, is het aantal gevallen waarin tot strafrechtelijke opsporing en vervolging wordt besloten verhoudingsgewijs ook hoger. In circa een op de negen gevallen van bedreiging die burgemeester meemaken, komt het tot een veroordeling van de dader(s). Bij intimidatie is dit in circa een op de 25 gevallen.

5.2 Relatie met bestuurlijke aanpak

Hoofdvraag 2

In hoeverre is er wel of niet een relatie tussen de bestuurlijke aanpak en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties van burgemeesters, uitgesplitst naar de aard van de bedreiging of intimidatie en naar het type dader?

Dit onderzoek wijst uit dat er in een beperkt deel van de gevallen van bedreiging of intimidatie een directe relatie is met de inzet van bevoegdheden van de burgemeester in het kader van openbare orde en veiligheid. Deze relatie heeft echter niet het karakter van een wetmatigheid of een-op-een-verband, in de zin dat een bevoegdheid altijd een bepaalde vorm van weerstand



oproept. Enerzijds zijn er tal van persoonlijke en contextuele factoren die een rol (kunnen) spelen bij bedreiging en intimidatie van burgemeesters en anderzijds leidt de inzet van bestuurlijke bevoegdheden in de meeste gevallen niet tot weerstand in welke vorm dan ook.

Dat neemt niet weg dat er veel voorbeelden zijn waarbij er wel een directe relatie is tussen het bestuurlijk handelen van de burgemeester en het zich voordoen van bedreiging of intimidatie. Een meer precieze inschatting van het aantal keren dat dit voorkomt, is niet te geven vanwege verschillen in de aangiftebereidheid van burgemeesters en het ontbreken van een sluitende registratie bij politie en OM. Niettemin is het wel mogelijk om een schatting te maken op basis van de uitgevoerde enquêtes en interviews. Daaruit blijkt dat het om een beperkt deel van alle bedreigingen en intimidaties gaat.

Bovenstaande conclusies zijn gebaseerd op een aantal bevindingen van dit onderzoek, die hieronder worden toegelicht.

Bestuurlijke aanpak en weerstand

De inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV) is weliswaar toegenomen in de periode 2015-2019, zo laat het onderzoek zien, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een structurele toename van het aantal bedreigingen en intimidaties van burgemeesters. De verklaring hiervoor is dat de inzet van bevoegdheden – in algemene zin – volgens zes op de tien burgemeesters *geen* weerstand oproept vanuit de samenleving of vanuit groepen of individuen daarbinnen. Wanneer er wel sprake is weerstand, gaat het met name om algemeen maatschappelijke weerstand of andere legale vormen van weerstand, zoals formele bezwaar- en beroepsprocedures, informele protesten of politiek-bestuurlijke bezwaren (bijvoorbeeld vanuit de gemeenteraad). Voor één op de 20 burgemeesters heeft de inzet van bevoegdheden geleid tot bedreiging of intimidatie; in de meeste gevallen ging het om intimidatie. Als wordt gekeken naar de inzet van specifieke bevoegdheden blijkt dat bepaalde bevoegdheden, zoals het sluiten van woningen of het opleggen van een gebieds- of groepsverbod, een groter risico op bedreiging of intimidatie met zich meebrengen.

Aard van bedreigingen en intimidaties

Een tweede bevinding is dat er volgens burgemeesters in circa drie op de tien gevallen van bedreiging die zich in de periode 2015-2019 voordeden, sprake is van een bewuste actie van de dader om een bepaald doel te bereiken. Bij intimidatie komt dit in circa een op de vijf gevallen voor. Het is plausibel dat er bij deze instrumentele vorm van agressie een (sterke) relatie is met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden, zeker wanneer er grote (financiële) belangen in het geding zijn. Niettemin is het ook voorstelbaar dat de instrumentele agressie een ander oogmerk heeft dan directe beïnvloeding van het bestuurlijk optreden, zoals het in een kwaad daglicht stellen van een burgemeester of het openbaar bestuur in het algemeen.

In de overige gevallen van bedreiging en intimidatie is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag. Deze vormen van agressie kunnen eveneens getriggerd worden door het optreden van de burgemeester, hoewel dat in bepaalde gevallen, zoals verward gedrag, minder voor de hand ligt. Dergelijke agressieve uitingen hebben vaak een meer ongericht en onvoorspelbaar karakter. Veelal is er sprake van een samenloop met psychische en/of persoonlijke problematiek. Van dit onvoorspelbare gedrag kan niettemin een grote dreiging uitgaan voor de objectieve en subjectieve veiligheid van de burgemeester en anderen.

Jurisprudentie bedreiging

Een derde bevinding die de conclusie onderschrijft dat een deel van de bedreigingen te maken heeft met de inzet van bevoegdheden, is gebaseerd op een inventarisatie van alle gepubliceerde rechterlijke uitspraken sinds 2010 waarin bedreiging van een burgemeester aan de orde was. In vijftien van de 35 zaken is er in meer of mindere mate sprake van een verband met de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester. Voorbeelden hiervan zijn het opleggen van een tijdelijk huisverbod, het handhavend optreden tijdens Koninginnenacht, gedwongen sluiting van panden, zoals een discotheek en woning, en onvrede over de komst van een asielzoekerscentrum in de gemeente. Er waren drie casussen van bedreiging die kunnen worden gerelateerd aan criminele, voornamelijk druggerelateerde activiteiten, waarbij meerdere strafbare feiten zijn gepleegd (onder meer handel in soft- en harddrugs, hennepsteelt en deelname aan een criminele organisatie). In de overige twintig zaken is er geen (directe) relatie met het bestuurlijk optreden van de burgemeester te zien. Dit betreft vooral bedreigingen door personen met een psychische aandoening, verslavingsproblematiek en/of met problemen in de persoonlijke of relationele sfeer.

Perceptie van invloed

Tot slot geeft een deel van de burgemeesters zelf aan dat de inzet van bevoegdheden van invloed is op het aantal bedreigingen en intimidaties. Een op de vijf burgemeesters is van mening dat de inzet van bevoegdheden (enigszins) van invloed is op het aantal bedreigingen of intimidaties dat zij meemaken. OOV-ambtenaren denken hierover in grote lijnen hetzelfde. Daar staat tegenover dat het risico om te maken te krijgen met bedreiging en intimidatie voor de meeste burgemeesters geen invloed heeft op het wel of niet gebruikmaken van een bevoegdheid. Een deel van de burgemeesters laat het risico op persoonlijke bedreiging (acht procent) of van hun ambtenaren (22 procent) wel meewegen, maar dan vooral in de uitvoering van en communicatie over een bevoegdheid. Vier procent van de burgemeesters is in de afgelopen jaren voorzichtiger geworden met de inzet van bestuurlijke bevoegdheden vanuit de vrees voor agressie en bedreigingen.

Persoonlijke en contextuele factoren

De vraag of de inzet van een bevoegdheid leidt tot een vorm van bedreiging of intimidatie, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de persoon tegen wie de bevoegdheid wordt ingezet en de context waarin dit gebeurt. De persoonlijke en contextuele factoren die het risico op bedreiging of intimidatie kunnen vergroten, vallen in een aantal categorieën uiteen.

Allereerst kan worden gedacht aan de persoonlijke achtergrond van degenen die door de inzet van een bevoegdheid worden getroffen. Risicofactoren zijn bijvoorbeeld criminele antecedenten, psychische, financiële en/of persoonlijke problemen. In het algemeen kan worden gesteld dat naarmate een bevoegdheid dieper ingrijpt in het persoonlijke leven of iemand harder treft in diens (criminele) activiteiten, financiën of andere belangen, het risico op bedreiging of intimidatie voor de burgemeester toeneemt.

In dit verband moet ook worden gewezen op de samenloop met andere, niet-bestuurlijke maatregelen. De bestuurlijke maatregelen die een burgemeester neemt, zijn veelal onderdeel van een brede, integrale aanpak, waarbij naast het bestuursrecht ook instrumenten uit het strafrecht, fiscaal recht en civielrecht worden ingezet. Het is in deze situaties lastig na te gaan welk (specifiek) instrument tot de bedreiging of intimidatie heeft geleid.



Het feit dat de burgemeester hierin een rol heeft, maakt hem of haar wel tot een potentieel doelwit. Instanties zoals de FIOD en het OM zijn min of meer anonieme organisaties, terwijl de burgemeester een herkenbaar gezicht is die al snel als ‘kop van jut’ fungeert.

Ook de maatschappelijke context speelt een rol, in de zin dat het aantal online bedreigingen via sociale media richting burgemeesters duidelijk is toegenomen. Sociale media zijn een laagdrempelig kanaal om berichten met een bedreigend of intimiderend karakter te plaatsen, zo wordt door burgemeesters onderkend. Ook worden berichten op sociale media razendsnel verspreid (het zogenoemde ‘sneeuwbaaleffect’), waar uitingen vroeger tot een kleine kring van mensen in het café of een andere gelegenheid beperkt bleven. Daarmee zijn online bedreigingen een moeilijk te controleren fenomeen. Sommige burgemeesters kiezen ervoor om niet of beperkt actief zijn op sociale media, waardoor zij minder meekrijgen van eventuele bedreigingen of intimidaties. Andere burgemeesters vinden het belangrijk om juist zichtbaar en benaderbaar te zijn voor inwoners en stelling te nemen in het maatschappelijke debat.

Ten slotte kan worden gewezen op de persoonlijkheid van de burgemeester zelf. De persoonlijkheid van de burgemeester beïnvloedt niet zozeer het risico om met bedreiging of intimidatie te maken te krijgen, maar wel of een uitlating als bedreigend of intimiderend wordt ervaren. Waar de ene burgemeester een uitlating of gedraging gemakkelijk van zich laat afglijden, kan een andere burgemeester hierdoor emotioneel sterk worden geraakt. Beide reacties zijn even legitiem.

5.3 Slotbeschouwing

Bedreiging en intimidatie van burgemeesters is in veel opzichten een zeer divers fenomeen, zo laat ook dit onderzoek zien. Er is een grote verscheidenheid aan factoren die tot bedreiging of intimidatie kunnen leiden, en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden is daar een van. Dit onderzoek toont aan dat bedreigingen en intimidaties van burgemeesters voor een deel te maken hebben met de inzet van hun bevoegdheden. Deze relatie heeft echter niet het karakter van een wetmatigheid of een-op-een-verband, in de zin dat een bevoegdheid altijd een bepaalde vorm van weerstand oproept. In circa drie op de tien gevallen van bedreiging en een op de vijf gevallen van intimidatie is er volgens burgemeesters sprake van een bewuste uiting om een bepaald doel te bereiken. In andere gevallen is er (hoofdzakelijk) een andere, niet-instrumentele oorsprong, zoals oplopende emoties, frustratie of verward gedrag.

De stelling in het maatschappelijke debat dat het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters vanuit de hoek van de georganiseerde criminaliteit is toegenomen omdat burgemeesters meer gebruikmaken van hun bevoegdheden in de strijd tegen die georganiseerde criminaliteit, kan niet worden bevestigd, noch ontkracht. Het is een feit dat er steeds meer bevoegdheden worden ingezet door burgemeesters, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een structurele toename van het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters. Het onderzoek toont aan dat de weerstand tegen de inzet van bevoegdheden vanuit een divers palet aan doelgroepen en individuen afkomstig is, waarvan georganiseerde criminaliteit, OMG's en criminele jeugdgroepen deel uitmaken, maar daarnaast ook verwarde personen, plegers van huiselijk geweld, ontevreden burgers et cetera.

Ook wanneer verder wordt ingezoomd op situaties waarin die weerstand is geëscaleerd tot agressie en geweld geldt dat daders in de meeste gevallen een niet-criminele achtergrond hebben en de aanleiding, zoals hierboven beschreven, in de afgelopen vijf jaar in meeste gevallen geen instrumenteel karakter had om een (crimineel) doel te bereiken. Niettemin vormen criminele netwerken voor burgemeesters een risicofactor als het gaat om de kans op bedreiging en intimidatie naar aanleiding van de inzet van bevoegdheden. Waarbij aangetekend dat criminele netwerken zich meer bewust zijn van de grenzen van het strafrecht (dan bijvoorbeeld personen die vanuit frustratie of onmacht handelen). Er is richting burgemeesters dan ook eerder sprake van intimidatie vanuit de georganiseerde criminaliteit dan van (strafbare) bedreiging.

Ongeacht de aard, ernst en impact van een incident is elke vorm van bedreiging of intimidatie er een te veel. Burgemeesters moeten, zoals elke burger, in hun vrijheid kunnen bewegen en functioneren, zonder angst voor hun eigen veiligheid of die van anderen. Zij moeten gemakkelijk door burgers kunnen worden benaderd en open in de samenleving staan. Burgemeesters dragen een bijzondere verantwoordelijkheid, als boegbeeld van de gemeente, hoeder van de integriteit van het lokaal bestuur en handhaver van de openbare orde en veiligheid. Het bedreigen of intimideren van een burgemeester raakt niet alleen de ambtsdrager zelf, maar ook het ambt van burgemeester en daarmee de democratische rechtstaat in bredere zin. De burgemeester moet tegen een stootje kunnen. Hij is immers het (bekende) gezicht voor inwoners en is als bestuurder verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

Niettemin moet worden voorkomen dat de burgemeester, om de vicepresident van de Raad van State te parafraseren⁸¹, meer aambeeld dan boegbeeld wordt.

De burgemeesters hebben in de afgelopen jaren meer bevoegdheden gekregen die soms diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Daarmee zijn burgemeesters in een meer zichtbare en daarmee ook potentieel kwetsbare positie geplaatst. Sommige burgemeesters zien het als een ongewenste ontwikkeling dat zij een grotere rol hebben gekregen in de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit. Zij vinden dat ze te veel het verlengstuk zijn geworden van politie en OM. De verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht vindt volgens hen vooral uit praktische motieven plaats –bestuursrechtelijk ingrijpen zou sneller en efficiënter zijn –, terwijl een meer principiële discussie over de rol en bevoegdheden van de burgemeester op zijn plaats is. Andere burgemeesters beschouwen het bestuursrechtelijk instrumentarium als een noodzakelijke aanvulling op het strafrecht om de groeiende ondermijnende criminaliteit het hoofd te bieden. Het niet inzetten van bestuurlijke bevoegdheden draagt het risico in zich dat de gemeente wordt geconfronteerd met problemen uit andere gemeenten (het zogenoemde ‘waterbedeffect’). Bovendien zou de burgemeester door zijn of haar instrumentarium niet in te zetten als een minder betrouwbare partner worden gezien binnen de (lokale) driehoek en andere netwerken.

De geïnterviewde burgemeesters hebben geen concrete behoefte aan nieuwe bevoegdheden. Dat geldt zowel voor burgemeesters die expliciet voorstander zijn van de inzet van OOV-bevoegdheden ter bestrijding van criminaliteit en overlast, als voor de burgemeesters die daar kritischer tegenover staan. De mogelijkheid van een groter risico op bedreiging en intimidatie lijkt in deze overwegingen geen rol te spelen. Het bestaande instrumentarium biedt in de ogen van burgemeesters op dit moment voldoende mogelijkheden om hun taken te vervullen.

⁸¹ Graaf, Th. C., de (2019).

Beperkingen van het onderzoek; mogelijkheden voor vervolgonderzoek

De gegevens over aangifte, vervolging en veroordeling zijn primair gebaseerd op enquêtegegevens, met als secundaire bron gepubliceerde rechterlijke uitspraken. Het bleek om verschillende redenen niet mogelijk om de registraties van politie, OM en rechtspraak hiervoor te gebruiken. Een belangrijk voordeel van de enquête is dat ook inzicht is verkregen in bedreigingen en intimidaties waarvan geen aangifte of melding bij de politie is gedaan, het zogenoemde 'dark number'. De gehanteerde methode kent ook beperkingen. Zo is de tijdsperiode in de enquête begrensd tot 2015-2019 om de cognitieve belasting voor burgemeesters beperkt te houden, waardoor we geen inzicht hebben gekregen in de strafrechtelijke afhandeling van incidenten vóór 2015. Verder is zowel over- als onderschatting van het aantal incidenten door burgemeesters niet uit te sluiten. Aan de ene kant is het voorstelbaar dat burgemeesters bepaalde incidenten niet hebben opgegeven, omdat deze minder ernstig waren, verder in het verleden lagen of door iemand anders zijn aangegeven bij de politie. Aan de andere kant is overschatting mogelijk, als elke bedreigende of intimiderende uiting als een afzonderlijk incident is geteld, terwijl deze één strafbaar feit opleveren. Een andere beperking van de gehanteerde methode is dat slechts een deel van alle rechterlijke uitspraken wordt gepubliceerd.

In het licht hiervan is het een positieve ontwikkeling dat de politie sinds december 2019 bij het opnemen van aangiften werkt met een beroepenlijst, waarmee het beroep van het slachtoffer of de aangever kan worden geregistreerd.

Hoewel dit veld nog niet verplicht is en een specifieke code voor politieke ambtsdragers ontbreekt, opent dit wel mogelijkheden voor vervolgonderzoek. In de toekomst kan gericht onderzoek worden gedaan naar de aangiften die zijn gedaan door of namens burgemeesters. Met deze registratie als basis kan het strafrechtelijke vervolgtraject naar verwachting beter in beeld worden gebracht.

Bijlage 1 Verantwoording onderzoek registraties

B1.1 Inleiding

De oorspronkelijke onderzoeksopzet voorzag in het gebruik van primaire casusgegevens vanuit de registraties van ketenpartners (politie, OM en rechtspraak) over aangifte, aanhouding, vervolging en veroordeling vanwege bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters. Het spoor van de registraties heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. In deze bijlage beschrijven we welke acties zijn ondernomen en wat daarvan het resultaat is geweest. Dit met het oog op eventueel vervolgonderzoek.

B1.2 Verkrijgen van informatie over aangiften en strafrechtelijke reactie

Informatie vanuit het datawarehouse van het WODC

Er is binnen het WODC gezocht naar welke informatie er beschikbaar is in het datawarehouse. Er zijn verschillende routes besproken om tot de relevante selectie te komen.

- *Selectie van parketnummers OM / BVH-nummers politie.* Het beste startpunt is op basis van de casusgegevens van de politie. Met de registratiecode die de politie aan een PV (proces verbaal) koppelt kan het onderzoek naar de zaak verder door de keten worden gevolgd.
- *Selectie van wetsartikelen en verder filteren met hulp van andere variabelen.* Om voor het onderzoek relevant te zijn, moet art. 285 (bedreiging) in ieder geval tussen de strafbare feiten zitten. Het idee was om vervolgens met behulp van zoektermen verder te filteren op relevante zaken over burgemeesters. In het datawarehouse zijn er hier echter geen geschikte vrije tekstvelden in de uitdraai die WODC van het OM krijgt. Een nadere zoektocht in kwalificatieteksten (vrije tekstvelden) uit een andere bron die in relatie staan tot wetsartikelen leverde niets op.
- *Ten slotte is er gekeken naar een combinatie van wetsartikelen en de maatschappelijke classificatie van het OM.* Binnen de categorie Veilige Publieke Taak zijn er verschillende subcategorieën, maar er is geen aparte classificatie voor burgemeesters of politieke ambtsdragers in het algemeen. Deze vallen samen met andere functionarissen met een publieke taak onder de categorie ‘Geweld tegen beroepsbeoefenaren overig’ en is te breed voor het onderzoek. Alleen voor politie, ambulance, brandweer en OV zijn er specifieke categorieën.
- De onderzoekers zijn doorverwezen naar het OM voor meer informatie over de brondata.

Informatie over aangiften bij de politie

De politie heeft – voordat het verzoek van I&O Research kwam – al eens pogingen ondernomen om vanuit de registratie van aangiften tot een betrouwbare schatting te komen van het voorkomen van bedreiging en intimidatie van burgemeesters. De conclusie was dat het voor de politie niet mogelijk is om hier een valide beeld van te kunnen geven om de volgende redenen:

- zoeken op woorden ‘burgemeester’ levert te veel ruis op, bijvoorbeeld met straatnamen;
- burgemeesters doen niet alleen voor zichzelf aangifte, maar ook voor wethouders of raadsleden (en visa versa). Bij grote gemeenten doen ook anderen (ambtenaren) aangifte voor de burgemeester;
- specifieke delicten zijn niet altijd te herleiden naar het bedreigen van een burgemeester;
- bij één bedreiging kunnen meerdere incidenten worden geregistreerd;



- de registratie op Veilige Publieke Taak is niet specifiek genoeg, want dit betreft alle functionarissen met een publieke taak, dus ook ambulancemedewerkers, brandweerlieden, ov-medewerkers et cetera;
- een poging met tekstmining-technieken leverde wel enkele valide cases op, maar dit aantal was dermate laag dat het evident om een onderschatting van het fenomeen ging.

De politie is in staat om een grove boven- en ondergrens te geven van het aantal cases. De bovengrens is het aantal cases dat gevonden werd bij de brede zoekopdracht met “bedreiging” EN “burgemeester” en de ondergrens is het aantal gevalideerde cases uit de tekstmining. Deze aantallen zijn alleen onder embargo gedeeld met de onderzoekers en niet voor publicatie bestemd.

Verder is de mogelijkheid verkend van een selectie op basis van natuurlijke personen (registratie slachtoffer). Hiervoor is dan een lijst nodig met het BSN (Burgerservicenummer) van de burgemeesters of minimaal naam plus geboortedatum van de burgemeesters. Organisaties buiten de overheid mogen het BSN alleen gebruiken als dit in een specifieke wet is vastgelegd⁸², zodat deze optie afviel. I&O Research heeft een lijst opgesteld met alle burgemeesters van 2010 tot heden van Nederland, met als gegevens: gemeente; achternaam; voornamen; voorletters; geboortedatum; begin ambtstermijn; einde ambtstermijn. Deze lijst kan gebruikt worden voor een nieuwe zoekopdracht binnen BVH, zodat inzicht ontstaat in de bovengrens. De uitkomst van deze zoekopdracht moet hoe dan ook gevalideerd worden met kwalitatief onderzoek. Aangezien het Parket-Generaal geen mogelijkheid zag om de onderzoekers van I&O Research toegang te geven tot naar personen herleidbare informatie (Wpg) (zie hierna ‘Informatie over in behandeling genomen zaken bij het Openbaar Ministerie’), kan dit kwalitatief onderzoek alleen door de politie zelf gedaan worden. Er zouden alleen geaggregeerde uitkomsten gedeeld kunnen worden met I&O Research. Dit betekent dat de onderzoekers van I&O Research met de uitkomsten van deze zoekopdracht niet verder in de keten kunnen zoeken.

Toekomstige mogelijkheden

Vanaf 19 december 2019 is het in de BVH mogelijk om het beroep van het slachtoffer of de aangever te registreren, in aanvulling op de VPT-code. Hierbij wordt gewerkt met een lijst van vijftien beroepsgroepen, onderverdeeld in 75 beroepen. Eén van deze beroepsgroepen is het openbaar bestuur, bestaande uit vijf categorieën: medewerker rijk, provincie, gemeente, waterschap en maatschappelijke organisatie. Er is dus geen specifieke registratie van politieke ambtsdragers, maar het is wel mogelijk om te filteren op bestuurslaag. In de toekomst kan dus gericht worden gezocht naar aangiften van bedreiging door of namens politieke ambtsdragers. Een kanttekening is dat het veld ‘beroep aangever/slachtoffer’ niet verplicht is om in te vullen. Op termijn wordt de BVH vervangen door een nieuw registratiesysteem. Het voornemen van de politie is om de beroepenlijst daarin als verplicht veld mee te nemen.

⁸² Zie Autoriteit Persoonsgegevens, <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/identificatie/burgerservicenummer-bsn> (geraadpleegd 24 juli 2020).

Informatie over in behandeling genomen zaken bij het Openbaar Ministerie

Er is contact geweest met het Parket-Generaal van het OM. Het is voor het OM niet mogelijk om uit haar systeem (GPS) een sluitend overzicht te verschaffen van het aantal zaken dat door het OM in behandeling is genomen en waarbij sprake is van bedreiging van een burgemeester. Het OM heeft al eerder de opties verkend, zonder bevredigend resultaat. Er zijn binnen het datasysteem van het OM ook geen vrije tekstvelden die gebruikt kunnen worden voor het herkennen van relevante zaken. Alle tekstuele beschrijvingen zijn opgeslagen in digitale documenten die onderdeel zijn van het strafdossier. Er is verwezen naar een mogelijke route om gegevens over aangiftes / meldingen van de politie te verzamelen. Op basis van de eenheid en het BVH-nummer kan het OM zien of daaraan gekoppeld ook een strafzaak bekend is. Zo ja, dan is er ook informatie beschikbaar over het parketnummer en het verdere verloop van de zaak. Het Parket-Generaal zag uiteindelijk geen mogelijkheid om de onderzoekers van I&O Research toestemming te verlenen voor het gebruik van persoonsgegevens van de politie en het Openbaar Ministerie, omdat – ten tijde van het dataverzoek van I&O Research eind 2019 – de beoordeling was dat de gevraagde informatie uit BVH en GPS niet kon worden geleverd omdat deze incompleet is en daardoor geen recht doet aan de probleemstelling van het onderzoek.

Informatie over veroordelingen bij de rechtspraak

Het dataverzoek dat I&O Research bij het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) heeft neergelegd, was bedoeld om vonnissen te verzamelen van zaken waarin een burgemeester slachtoffer was van bedreiging of intimidatie, vanwege hun werk (aankpak openbare orde en veiligheid). In de systemen van LOVS is geen speciaal kenmerk voor burgemeesters opgenomen, waardoor geen geaggregeerde gegevens geleverd kunnen worden. Binnen het strafrecht kan er alleen gezocht worden op wetsartikelen en met behulp van zoektermen. Het leveren van vonnissen op basis van dossiernummers van het OM is wel mogelijk.

Het LOVS zag geen mogelijkheid om medewerking te geven aan het onderzoek. De belangrijkste overwegingen hiervoor zijn:

- grote werklust wegens ontbreken specifieke noemer, er moet binnen de algemene noemer bedreiging (art. 285 Sr) worden gefilterd op specifieke vonnissen met betrekking op burgemeester;
- het onderzoeksdoel (correlatie tussen bedreiging burgemeester en bestuurlijke aankpak) kan beter bereikt worden op basis van gegevens OM en/of politie, hiervoor zijn de vonnissen niet noodzakelijk;
- jurisprudentie wordt gepubliceerd op Rechtspraak.nl.

Een zoekactie door de onderzoekers op Rechtspraak.nl leverde met de zoektermcombinatie 'bedreiging burgemeester' voor de laatste tien jaar 35 casussen op die op basis van de samenvatting duidelijk om bedreiging van een burgemeester gingen.⁸³ In vijftien van deze casussen lijkt er in meer of mindere mate sprake van een verband met een besluit of maatregel van de burgemeester. Bij veel van de casussen lijkt het te gaan om situaties van overlast en/of persoonlijke problemen van de daders. Er waren drie casussen van een bedreiging die in de beschrijving van de zaak in verband worden gebracht met criminele activiteiten (drugscriminaliteit).

⁸³ De zoekactie is bijgewerkt tot 31 juli 2020.

Er is geen compleet beeld te schetsen van vonnissen met betrekking tot bedreigingen van burgemeesters. Dit is vanwege de volgende redenen:

- op Rechtspraak.nl wordt slechts een selectie gepubliceerd. Hoewel hier een duidelijke richtlijn voor bestaat, biedt dit geen goed houvast voor het onderzoek om aannames te doen. Er is namelijk geen zicht op de aard of omvang van niet-gepubliceerde vonnissen. Bedreigingen van burgemeesters zullen vooral op basis van art. 5 van het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl (onder meer media-aandacht en bijzonder belang voor beroepsgroep) worden geselecteerd;
- het filteren van relevante zaken zonder bijzonder kenmerk is lastig. En er is een bijkomende moeilijkheid dat op Rechtspraak.nl geen filter per wetsartikel mogelijk is. Dus ook een eerste selectie op art. 285 is niet mogelijk;
- de anonimiseringsrichtlijn is op zich geen beperking voor het toewijzen van vonnissen aan specifieke burgemeesters als deze zijn gevonden (bijvoorbeeld burgemeester en gemeentenaam in combinatie met datum van de feiten is specifiek genoeg), maar het betekent wel dat het gebruik van zoektermen op basis van eigennamen van burgemeesters als alternatief filter niet mogelijk is.

B1.3 Verkrijgen van informatie over de bestuurlijke aanpak

Expertinterviews en bronnenonderzoek

Er is gesproken met specialisten van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en enkele gemeenteambtenaren Openbare Orde en Veiligheid om meer inzicht te krijgen in de probleemstelling. Hierbij is ook gesproken over de wijze van registratie van OOV-bevoegdheden.

Er zijn bij de experts geen centrale registraties bekend van de inzet van OOV-bevoegdheden door gemeenten, uitgezonderd de jaarverslagen van LIEC/RIEC, waarin op landelijk en regionaal niveau de inzet van bestuurlijke interventies wordt bijgehouden. Het spoor via de OOV-ambtenaren leverde voorbeelden op van gemeenten die ten behoeve van jaarverslagen interne registraties bijhouden hoe vaak een OOV-bevoegdheid is ingezet.

Via een literatuurstudie zijn meerdere publicaties gevonden waarin geaggregeerde cijfers zijn gerapporteerd over de inzet van OOV-bevoegdheden. Hierin wordt verwezen naar of gebruik gemaakt van jaarverslagen van LIEC/RIEC en naar empirisch onderzoek bij gemeenten. Het empirisch onderzoek is doorgaans gericht op de inventarisatie en/of evaluatie van individuele bevoegdheden. Ze bieden geen actueel totaaloverzicht over bestuurlijke aanpak en de ontwikkeling hierin, noch casusgerichte registratie ten behoeve van koppeling aan bedreiging en intimidatie van burgemeesters.

Informatie bij het LIEC

In het dataverzoek aan het LIEC hebben de onderzoekers zich gericht op data over de integrale casusaanpak van georganiseerde criminaliteit.

Het LIEC heeft geen (compleet) archief van regionale jaarverslagen. Deze zijn bovendien vertrouwelijk en dienen bij de RIEC's zelf opgevraagd te worden. Het LIEC heeft evenmin onderliggende cijfers voor de tabellen in het (landelijke) jaarverslag. Ten slotte merkt het LIEC op dat de manier van registreren per RIEC verschilt.



Uit de analyse van de landelijke jaarverslagen blijkt dat er slechts een aantal RIEC's is met een hoge registratiegraad voor interventies en interventieadviezen (bestuurlijke aanpak). Bijkomend probleem is dat er vanaf 2018 – in ieder geval in het landelijke jaarverslag – geen interventies meer worden geregistreerd, maar alleen adviezen. Hiermee is er geen beeld meer van daadwerkelijk uitgevoerde interventies met een bestuurlijke aanpak.

Een valide beeld maken van intensiteit bestuurlijke aanpak per gemeente / burgemeester op basis van RIEC-cijfers (als achterliggende cijfers al beschikbaar zijn), is niet goed mogelijk. Het hoogst haalbare is om een vergelijking van gemeenten binnen een aantal RIEC's te maken met een hoge registratiegraad (RIEC Limburg, Den Haag, Zuid-West Brabant en Oost Brabant).

B1.4 Conclusie

Ten aanzien van het verkrijgen van registratiegegevens over aangiften, vervolgingen en veroordelingen blijkt dat:

- 1 alle ketenpartners terugverwijzen naar de registratie van de politie als startpunt voor een onderzoek naar het fenomeen 'bedreiging burgemeesters' en om op basis van registratiecodes van individuele casussen het spoor van een aangifte verder te volgen;
- 2 het Parket-Generaal van het OM geen mogelijkheid zag om de onderzoekers van I&O Research toegang te geven tot naar personen herleidbare informatie (zoals registratiecodes van individuele casussen);
- 3 zowel de politie als het Openbaar Ministerie heeft aangegeven zelf ook al onderzoek naar het fenomeen 'bedreiging burgemeesters' te hebben gedaan met eigen middelen, zonder bevredigend resultaat.

De conclusie is dat het niet mogelijk is om op basis van de registratie van ketenpartners antwoord te geven op de eerste probleemstelling die centraal staat in dit onderzoek, namelijk

- A. Wat is de aard en omvang van het aantal bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, hoe vaak doen zij daarvan aangifte, hoe vaak wordt er een verdachte opgepakt en hoe vaak vindt er vervolging en veroordeling plaats?

Ten aanzien van het verkrijgen van feitelijke informatie over het toepassen van het bestuurlijk instrumentarium door burgemeesters blijkt dat:

- 1 de mogelijkheid om via de RIEC's data op gemeenteniveau te ontvangen over bestuurlijke aanpak ongewis is. Zeker is dat er geen landelijk beeld te schetsen valt en dat het geen compleet overzicht geeft van alle bevoegdheden binnen bestuurlijke aanpak;
- 2 het niet mogelijk is om te zoeken naar een verband tussen enerzijds 'bedreiging burgemeester' en 'bestuurlijke aanpak', als er voor één kant en zo mogelijk twee kanten van de vergelijking geen data beschikbaar is.

De conclusie is dus dat niet mogelijk is om op basis van registraties antwoord te geven op het tweede deel van de probleemstelling, te weten:

- B. In hoeverre is er wel of niet een relatie tussen de bestuurlijke aanpak en het zich voordoen van bedreigingen en intimidaties tegen burgemeesters, uitgesplitst naar de aard van de bedreiging of intimidatie en naar het type dader?

Vanwege deze beperkingen is gekozen voor een alternatieve aanpak, waarbij burgemeesters en OOV-ambtenaren via een enquête zijn bevraagd om inzicht te krijgen in het strafrechtelijke traject na een bedreiging/intimidatie en het gebruik van bestuurlijke bevoegdheden. Tevens zijn diepte-interviews met negen burgemeesters gehouden.

Bijlage 2 Verantwoording enquêtes en interviews

B2.1 Enquête burgemeesters

Steekproef

Het onderzoeksbureau Overheid in Nederland heeft een bestand met e-mailadressen van alle burgemeesters in Nederland beschikbaar gesteld. De burgemeesters zijn benaderd voor deelname aan een online enquête over hun persoonlijke ervaringen met bedreiging of intimidatie, de eventuele strafrechtelijke reactie en de inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Deze vragen maakten deel uit van een breder onderzoek naar de ervaringen van politieke ambtsdragers in het decentraal bestuur met agressie, geweld en integriteit (de Monitor Integriteit en Veiligheid). Opdrachtgever van dit onderzoek was het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit onderzoek werd eveneens door I&O Research uitgevoerd. Om de enquêtebelasting voor burgemeesters beperkt te houden is gekozen voor een combinatie van deze twee onderzoeken in één enquête.

Dataverzameling

De enquête is vooraf aangekondigd bij de doelgroep door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). De uitnodiging is in Rijkshuisstijl verstuurd namens het ministerie van BZK. De vragenlijst kon worden ingevuld tussen 10 februari en 12 maart 2020. Er is twee keer een herinneringsmail gestuurd. Burgemeesters van wie het telefoonnummer bekend was, zijn telefonisch gemotiveerd om deel te nemen.

Respons

Van de 355 burgemeesters die zijn benaderd, hebben 139 burgemeesters de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 39 procent. Daarnaast hebben 22 burgemeesters de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. Hierbij zijn alleen burgemeesters meegeteld die minimaal tot en met vraag 6 van de enquête zijn gekomen (de vragen over slachtofferschap van agressie en geweld). Vanwege de beperkte omvang van de doelgroep is ervoor gekozen om deze respondenten waar mogelijk mee te nemen in de analyse van de uitkomsten. In tabel B2.1 t/m B2.6 is de samenstelling van de respons op basis van de volledig ingevulde enquêtes weergegeven.

Tabel B2.1 - Respons burgemeesters totaal

Status	Aantal	Percentage
Volledig ingevuld	139	86%
Onvolledig ingevuld (t/m V6)	22	14%
Totaal	161	100%

Tabel B2.2 - Respons burgemeesters naar aantal inwoners gemeente

Alleen volledig ingevulde enquêtes

Aantal inwoners	Populatie	Aantal	Percentage
Minder dan 20.000	81	39	48%
20.000 tot 50.000	189	71	38%
50.000 tot 100.000	54	23	43%
100.000 of meer ⁸⁴	31	6	19%
Totaal	355	139	39%

Tabel B2.3 - Respons burgemeesters naar stedelijkheid gemeente

Alleen volledig ingevulde enquêtes

Stedelijkheid	Populatie	Aantal	Percentage
Niet stedelijk	58	35	60%
Weinig stedelijk	128	48	38%
Matig stedelijk	75	26	35%
Sterk stedelijk	74	25	34%
Zeer sterk stedelijk	20	5	25%
Totaal	355	139	39%

Tabel B2.4 - Respons burgemeesters naar geslacht

Alleen volledig ingevulde enquêtes

Geslacht	Populatie	Aantal	Percentage
Man	256	97	38%
Vrouw	99	42	42%
Totaal	355	139	39%

Tabel B2.5 - Respons burgemeesters naar aantal jaar in functie in huidige gemeente

Alleen volledig ingevulde enquêtes

Aantal jaar in huidige gemeente	Populatie	Aantal	Percentage
1 jaar of korter	104	43	41%
2-5 jaar	132	59	45%
6 jaar of langer	119	37	31%
Totaal	355	139	39%

⁸⁴ We hebben geen respons van burgemeesters van gemeenten met 200.000 inwoners of meer.

Tabel B2.6 - Respons burgemeesters naar functie

Alleen volledig ingevulde enquêtes

Functie	Populatie	Aantal	Percentage
Waarnemend	39	13	33%
Niet-waarnemend	316	126	40%
Totaal	355	139	39%

Analyse en rapportage

Er is besloten om niet te corrigeren voor de over- en ondervertegenwoordiging van burgemeesters van bepaalde categorieën gemeenten (naar gemeentegrootte of stedelijkheid). Enerzijds vanwege de kleine omvang van de doelgroep, anderzijds omdat wegen onbedoeld de indruk zou kunnen wekken dat aan de ervaringen van sommige burgemeesters minder gewicht wordt toegekend.

Effect aftoppingsgrenzen

Een aantal burgemeesters heeft relatief veel incidenten van bedreiging of intimidatie opgegeven (tabel B2.7). Omdat het mogelijk om een reeks incidenten gaat waarbij dezelfde personen betrokken zijn (geweest), is onderzocht wat het aftoppen van het aantal incidenten betekent voor de uitkomsten van de analyse van de strafrechtelijke reactie op gevallen van bedreiging en intimidatie (paragraaf 3.5). Bij bedreiging zijn drie methoden vergeleken: niet aftoppen, aftoppen op vijf incidenten en aftoppen op tien incidenten. In het geval van intimidatie is een vergelijking gemaakt tussen niet aftoppen, aftoppen op tien en aftoppen op 20 incidenten (vanwege het grotere aantal incidenten). Bij de meeste indicatoren is het verschil tussen de laagste en hoogste berekende waarde maximaal vijf procentpunt. Bij enkele indicatoren is dit verschil groter. Bij bedreiging is er met name een verschil in de aangiftebereidheid (minimum 25 procent, maximum 38 procent), aanhouding van een verdachte (18 procent-26 procent) en vervolging door het OM (13-19 procent). De aftoppingsgrens van tien incidenten levert steeds de middelste waarde op en is om die reden gekozen. Dat houdt in dat een burgemeester die twaalf incidenten heeft meegemaakt voor tien incidenten meetelt (weegfactor = $10/12 = 0,83$). Bij intimidatie is het verschil tussen de minimale en maximale waarde ten hoogste drie procentpunt. Hierbij is eveneens gekozen voor een aftoppingsgrens van tien.

Tabel B2.7 – Aantal gevallen van bedreiging/intimidatie in 2015-2019

Als u kijkt naar de periode 2015-2019, kunt u – bij benadering – aangeven hoe vaak u zelf of uw familie/vrienden te maken hebben gehad met vormen van bedreiging/intimidatie in relatie tot het uitoefenen van uw functie als burgemeester? (n=152)

Bedreiging			Intimidatie	
Aantal	%	Cum. %	%	Cum. %
0	69%	69%	53%	53%
1	13%	82%	11%	64%
2	7%	88%	13%	78%
3	5%	93%	5%	83%
4	2%	95%	3%	86%
5	3%	97%	5%	91%
6	1%	98%	1%	91%
8	0%	98%	2%	93%
10	1%	99%	1%	95%
12	1%	99%	0%	95%
15	0%	99%	1%	95%
20	0%	99%	2%	97%
25	0%	99%	1%	98%
40	0%	99%	1%	99%
50	1%	100%	1%	99%
120	0%	100%	1%	100%

B2.2 Interviews burgemeesters

Om een kwalitatieve verdieping te geven aan de enquêteresultaten zijn negen burgemeesters geïnterviewd tussen 6 mei en 19 juni 2020. Deze burgemeesters zijn zodanig geselecteerd dat er voldoende spreiding was naar regio, gemeentegrootte en aard en omvang van het aantal bedreigingen en intimidaties, waarbij tevens rekening is gehouden met verschillende opvattingen over de inzet van bevoegdheden en de rol van de burgemeester. Vier van de negen burgemeesters hadden de enquête vooraf ingevuld. De overige burgemeesters zijn via bestaande contacten of het secretariaat van de burgemeester benaderd. Het NGB heeft in een aantal gevallen het eerste contact met de burgemeester gelegd.

De diepte-interviews zijn telefonisch of via beeldbellen afgenomen. In de gespreksleidraad kwamen de volgende onderwerpen aan de orde:

- bedreigingen en intimidaties in het algemeen (perceptie van ernst en omvang probleem, invloed van sociale media, kwetsbare situaties, trends in typen daders of incidenten);
- persoonlijke ervaringen met bedreiging en/of intimidatie (typering incident(en), aangifte en vervolging, gevolgen voor burgemeester persoonlijk en diens naasten);
- indirecte ervaringen met bedreiging en/intimidatie (ervaringen van andere burgemeesters);
- de inzet van OOV-bevoegdheden (instrumentarium, verhouding bestuursrecht/strafrecht, inzet in de praktijk, weerstand);
- relatie tussen bedreigingen en intimidaties en de inzet van OOV-bevoegdheden.

Zie bijlage 4 voor een (geanonimiseerde) lijst van de geïnterviewde burgemeesters.



B2.3 Enquête OOV-ambtenaren

Steekproef

Om inzicht te krijgen in de inzet van OOV-bevoegdheden en de ervaringen daarmee is – parallel aan de enquête onder burgemeesters – een enquête uitgevoerd onder OOV-ambtenaren. Uit de pre-test kwam naar voren dat het voor burgemeesters lastig was om voor alle bevoegdheden afzonderlijk aan te geven hoe vaak zij deze in een bepaalde periode hadden ingezet. Hiervoor zou afstemming met de OOV-afdeling noodzakelijk zijn. Daarom is besloten om OOV-ambtenaren rechtstreeks te benaderen met een aantal vragen over de inzet van specifieke bevoegdheden en de eventuele weerstand die hiermee bij verschillende doelgroepen werd opgeroepen.

Voor het benaderen van OOV-ambtenaren zijn verschillende bronnen ingezet. In eerste instantie is een aanbevelingsbrief van het WODC, met een instructiebrief van I&O Research met inlogcode, gestuurd naar het algemene postadres van alle 355 gemeenten. De brief was gericht aan het Hoofd van de afdeling OOV/Veiligheid. Verder heeft de VNG namens I&O Research een attenderingsmail gestuurd naar het Netwerk Hoofden Veiligheid, waarin 86 gemeenten vertegenwoordigd zijn (G4, G40 en M50). Daarnaast zijn OOV-ambtenaren die nog niet via de VNG waren benaderd, door I&O Research geattendeerd op het onderzoek.⁸⁵ Ten slotte is een ondersteunend bericht op het VNG Forum geplaatst waarin naar de brief/e-mail werd verwezen.

Dataverzameling

De enquête onder OOV-ambtenaren is uitgevoerd tussen 13 februari en 25 maart 2020. Er is één rappelmail gestuurd. Het was voor contactpersonen mogelijk om de vragenlijst desgewenst samen met andere OOV-collega's in te vullen. Per gemeente kon maximaal één vragenlijst worden ingevuld.

Respons

Van de 355 gemeenten hebben 147 OOV-ambtenaren namens hun gemeente de vragenlijst volledig ingevuld, een respons van 41 procent. Daarnaast hebben tien OOV-ambtenaren de vragenlijst gedeeltelijk ingevuld. Vanwege de beperkte omvang van de doelgroep is ervoor gekozen om deze respondenten waar mogelijk mee te nemen in de analyse van de uitkomsten.

Gekeken naar de mate van stedelijkheid⁸⁶ is de respons van OOV-ambtenaren in niet-stedelijke gemeenten het hoogst. Ongeveer de helft (52 procent) van de OOV-ambtenaren in deze categorie heeft de enquête ingevuld. Bij zeer stedelijke gemeenten was de respons met 30 procent het laagst.

Gekeken naar het inwoneraantal was de respons onder middelkleine gemeenten (20.000–50.000 inwoners) met 46 procent het hoogst. Onder de grote gemeenten (100.000 inwoners of meer) was de respons met 29 procent het laagst.

⁸⁵ Indien een persoonlijk e-mailadres van een OOV-ambtenaar bekend was (dit gold voor 118 gemeenten), is de betreffende OOV-ambtenaar persoonlijk benaderd. In de overige 151 gemeenten is de attenderingsmail naar het algemene e-mailadres van de gemeente gestuurd.

⁸⁶ Gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid (CBS-definitie).

Analyse en rapportage

Er is besloten om niet te corrigeren voor de over- en ondervertegenwoordiging van OOV-ambtenaren van bepaalde categorieën gemeenten (naar gemeentegrootte of stedelijkheid). Enerzijds vanwege de kleine omvang van de doelgroep, anderzijds omdat wegen onbedoeld de indruk zou kunnen wekken dat aan de ervaringen van sommige ambtenaren minder gewicht wordt toegekend.

Tabel B2.8 - Respons OOV-ambtenaren naar stedelijkheid gemeente

Alleen volledig ingevulde enquêtes

Stedelijkheid	Populatie	Aantal	Percentage
Niet stedelijk	58	30	52%
Weinig stedelijk	128	57	45%
Matig stedelijk	75	30	40%
Sterk stedelijk	74	24	32%
Zeer sterk stedelijk	20	6	30%
Totaal	355	147	41%

Tabel B2.9 - Respons OOV-ambtenaren naar inwoneraantal gemeente

Alleen volledig ingevulde enquêtes

Aantal inwoners	Populatie	Aantal	Percentage
Minder dan 20.000	81	34	42%
20.000 – 49.999	189	86	46%
50.000 – 99.999	54	18	33%
100.000 of meer	31	9	29%
Totaal	355	147	41%

Bijlage 3 Literatuurlijst

- Bouwmeester, J., & Löb, N. (2018). *Monitor Agressie & Geweld 2018 – decentraal bestuur*. Amsterdam: I&O Research.
- Bouwmeester, J., Holzmann, M., & Franx, K. (2014). *Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014*. Hoorn: I&O Research.
- Bouwmeester, J., Holzmann, M., Löb, N., Abraham, M., & Nauta, O. (2016). *Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2016*. Amsterdam: I&O Research/DSP-groep.
- Brouwer, J. (2016). Wat is openbare orde? Bevoegdheden van burgemeester niet onbegrensd. *Nederlands Juristenblad*, 2016(30), 2162–2169.
- Bruijn, L. M. (2018). De ontwikkeling van de Wet Damocles: burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2018(3), 143–162.
- Bruijn, L. M., & Brouwer, J. G. (2019). Verruiming Wet Damocles: Op zoek naar de betekenis in het labrynt dat Opiumwet heet. *Nederlands Juristenblad*, 2019(14), 940–945.
- Bruijn, L. M., Vols, M., & Brouwer, J. G. (2018). Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net? *International Journal of Drug Policy*, 51, 137–147.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2010). *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk*. Utrecht: CCV.
- Flight, S., Hartmann, A., & Nauta, O. (2012). *Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast. Evaluatie na drie jaar*. Amsterdam: DSP-groep.
- Graaf, Th. C. (2019). *Boegbeeld en aambeeld, over de rol van de burgemeester in de lokale democratie*. Tweede Hayo Apothekerlezing, uitgesproken op 17 oktober 2019 te Sneek. Geraadpleegd 22 juli 2020, via <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/boegbeeld-en-aambeeld/>
- Jong, M. A. D. W. de (2004). De opgetuigde burgemeester. Over de uitbreiding van bevoegdheden tot handhaving van de openbare orde. *Gemeentestem*, 2004(196), 673–685.
- Jong, M. A. D. W. de (2006). Recht en praktijk inzake lokale ordehandhaving. In F. C. M. A. Michiels en E. R. Muller (Red.), *Handhaving: Bestuurlijk handhaven in Nederland* (pp. 387–427). Deventer: Kluwer.
- Jong, M. A. D. W. de (2020). *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, art. 175 Gemeentewet (Noodbevelen)*. Versie 1 mei 2020.
- Jong, M. A. D. W. de, Woude, W. van der, Zorg, W. S., Broeksteeg, J. L. W., Nehmelman, R., Tappeiner, I. U., & Kummeling, H. R. B. M. (2017). *Orde in de openbare orde*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Jong, W. (2017). Noodbevel en noodverordening: Paardenmiddel van de burgemeester? *Burgemeestersblad*, 86, 8–10.
- Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: Een kritische beschouwing. *Nederlands Juristenblad*, 2019(14), 926–932.



- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S., van, & Leenknecht, G. J. (2014). *Majesteitelijk & Magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, DEMOS – Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap.
- Klein Kranenburg, L., Bouwmeester, J., Noort, L., van, Ypma, W., & Jong, B., de (2020). *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*. Amsterdam: I&O Research/BING.
- Kuppens, J., Rijnink, R., Esseveldt, J., van, & Ferwerda, H. (2020). *Afspraak is afspraak? Evaluatie van de Eenduidige Landelijke Afspraken rondom opsporing en vervolging van geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Den Haag: WODC.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2017). *Zakboek Openbare orde en veiligheid*. Den Haag: NGB.
- Peters, J. A. (2009). Van wie is de burgemeester? *Gemeentestem*, 2009(77), 371-375.
- Peters, Th. (2017). Het sluiten van woningen op basis van de Opiumwet: ordemaatregel of straf? *Gemeentestem*, 2017(122), 642-649.
- Prins, R. (2016). De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Hoe het lokale bestuur een partner werd in de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit. *Cahiers Politiestudies 2016-2*(39), 151-165.
- Sackers, H. J. B. (2010), *Herder, hoeder en handhaver, de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht* (oratie). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Salet, R. & Sackers, H. (2019a). *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. (Politiewetenschap, nr. 107). Den Haag/Nijmegen: Politie & Wetenschap / Radboud Universiteit.
- Salet, R. & Sackers, H. (2019b). Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit. *Nederlands Juristenblad*, 2019(14), 933-939.
- Spapens, A. C. M. (2019). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2019(2), 85-92.
- Tuk, M. & Vols, M. (2018). Ondermijning en het openbare-orderecht. *Nederlands Juristenblad*, 2018(24), 1704-1711.
- Verloop, P. C. & West, M. A. J. (2016). Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2016(2), 74-81.
- Vorm, B. van der (2016). *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*. Proefschrift Tilburg University. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Vorm, B. van der (2017). De straffende burgemeester: een gevaar voor het strafrecht? *Delikt en Delinkwent*, 2017(2), 77-91.
- Vorm, B. van der (2019a). Over de ondermijning van de Wet Bibob door bestuurlijke herstelsancties. *Gemeentestem*, 2019(48), 232-237.
- Vorm, B. van der (2019b). De sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet: een mogelijk vervolgingsbeletsel voor het Openbaar Ministerie. *Proces*, 98(1), 40-51.

- Wierenga, A. J., Post, C., & Koornstra, J. (2016). *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht*. (Politiekunde, nr. 84). Apeldoorn/Groningen: Politie & Wetenschap, Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid.
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksmā, N., Akerboom, C., & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen: Pro Facto.

Bijlage 4 Lijst van geïnterviewden

Expertinterviews

- Paul de Heer en Cyrina Demetriadis, senior beleidsmedewerkers bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, directie Veiligheid en Bestuur, Bestuurlijke Aanpak
- Wouter Jong, zelfstandig adviseur en docent crisisbeheersing en crisiscommunicatie, voormalig adviseur crisisbeheersing bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en lid van het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur (OT)
- Coen van Reeken, raadadviseur wetgeving bij het ministerie van Justitie en Veiligheid BD/DWJZ/SBR

Pretesten vragenlijsten OOV-ambtenaren en burgemeesters

- Marianne Schuurmans-Wijdeven, burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer
- Nicole Teesink, beleidsadviseur integrale veiligheid bij de gemeente Borne
- Rob Welten, burgemeester van de gemeente Haaksbergen
- Ron van Wieringen, senior beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid bij de gemeente Haarlemmermeer

Diepte-interviews burgemeesters

- Burgemeester 1 (<25.000 inwoners, Noord-Nederland)
- Burgemeester 2 (25.000-50.000 inwoners, West-Nederland)
- Burgemeester 3 (25.000-50.000 inwoners, Zuid-Nederland)
- Burgemeester 4 (25.000-50.000 inwoners, Zuid-Nederland)
- Burgemeester 5 (100.000+ inwoners, Oost-Nederland)
- Burgemeester 6 (100.000+ inwoners, West-Nederland)
- Burgemeester 7 (100.000+ inwoners, Zuid-Nederland)
- Burgemeester 8 (100.000+ inwoners, Zuid-Nederland)
- Burgemeester 9 (100.000+ inwoners, Zuid-Nederland)

Bijlage 5 Lijst van afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekerscentrum
B&W	College van burgemeester en wethouders
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BSN	Burgerservicenummer
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DHW	Drank- en Horecawet
ELA	Eenduidige Landelijke Afspraken
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
G4	Vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
G40	Veertig (middel)grote steden (met meer dan 100.000 inwoners)
Gemw	Gemeentewet
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Jo.	Juncto (in samenhang gelezen met)
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
M50	Middelgrote gemeenten (30.000-80.000 inwoners)
NGB	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
OM	Openbaar Ministerie
OMG	Outlaw Motorcycle Gangs
OOV	Openbare orde en veiligheid
Opw	Opiumwet
OV	Openbaar vervoer
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VPT	Veilige Publieke Taak
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wet Bopz	Wet bijzondere opnemering in psychiatrische ziekenhuizen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wom	Wet openbare manifestaties
Wpg	Wet politiegegevens
Wth	Wet tijdelijk huisverbod
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wzd	Wet zorg en dwang



Bijlage 6 Achterliggende analysetabellen



Tabel B6.1 – Ervaren weerstand per bevoegdheid

Kunt u voor elke ingezette bevoegdheid aangeven of u, uw collega's en/of de burgemeester weerstand hebben ervaren vanuit de samenleving, of groepen of individuen daarbinnen? (n=157)

Bevoegdheid	Algemeen maatschappelijke weerstand en/of informele protesten, bijvoorbeeld via sociale media	Formele bezwaar- en beroeps- procedures	Politiek-bestuurlijke weerstand, bijvoorbeeld vanuit de raad	Fysieke agressie	Verbale agressie	Bedreiging	Intimidatie	Vernieling en vandalisme	Anders	Weerstand	Geen weerstand
Sluiten drugspand (art. 13b Opw)	8%	65%	4%	2%	16%	3%	7%	2%	4%	74%	23%
Aanpak woonoverlast (art. 151d Gemw)	3%	34%	0%	3%	21%	7%	3%	0%	10%	55%	34%
Wet Bibob	5%	44%	5%	0%	6%	2%	11%	0%	5%	52%	38%
Bevel 12-minners (art. 172b Gemw)*	0%	25%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	25%	50%	50%
Toezicht openbare samenkomsten en vermakelijkheden (art. 174 Gemw)*	25%	13%	13%	0%	0%	0%	0%	0%	13%	50%	38%
Drank- en horecavergunning (art. 3 & 31 DHW)	7%	45%	4%	0%	4%	0%	1%	0%	4%	49%	36%
Manifestaties (art. 5 & 6 Wom)*	42%	21%	16%	5%	11%	0%	5%	5%	0%	47%	53%
Gebieds- / groepsverbod (art. 172a Gemw)	7%	19%	1%	3%	13%	3%	4%	6%	1%	43%	49%
Wet tijdelijk huisverbod	3%	29%	0%	1%	9%	0%	2%	0%	4%	37%	55%
Bevel openbare orde (art. 172 lid 3 Gemw)	10%	22%	2%	2%	5%	0%	0%	0%	2%	37%	56%
Sluiten woning (art. 174a Gemw)*	10%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	0%	30%	40%
Noodbevel (art. 175 Gemw)	13%	13%	0%	0%	3%	0%	0%	0%	3%	27%	70%
Noodverordening (art. 176 Gemw)	15%	7%	15%	0%	4%	4%	4%	4%	0%	26%	70%
Cameratoezicht (art. 151c Gemw)	6%	2%	2%	2%	0%	0%	3%	5%	0%	12%	83%
Opname psychiatrisch persoon (Wet Bopz)	0%	3%	0%	2%	5%	0%	0%	0%	3%	11%	70%
Preventief fouilleren (art. 151b, 174b Gemw)*	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	88%
Bestuurlijke ophouding (art. 154a, 176a Gemw)*	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Bron: Enquête OOV-ambtenaren (I&O Research, 2020) * Minder dan 20 respondenten.

Bedreiging/intimidatie

Tabel B6.2 – Aantal gevallen van bedreiging/intimidatie in 2015-2019

Aantal gevallen van bedreiging/intimidatie naar stedelijkheid en omvang gemeente

BEDREIGING				
	Aantal incidenten			Minimaal 1 incident
<i>Stedelijkheid</i>	0	1	2 of meer	% meegemaakt
Niet stedelijk (n=36)	75%	19%	6%	25%
Weinig stedelijk (n=55)	69%	7%	24%	31%
Matig stedelijk (n=30)	67%	13%	20%	33%
(Zeer) sterk stedelijk (n=31)	65%	13%	23%	35%
<i>Bevolkingsomvang</i>				
Minder dan 20.000 (n=43)	63%	21%	16%	37%
20.000-49.999 (n=78)	73%	9%	18%	27%
50.000 of meer (n=31)	68%	10%	23%	32%
Totaal	69%	13%	18%	31%
INTIMIDATIE				
	Aantal incidenten			Minimaal 1 incident
<i>Stedelijkheid</i>	0	1	2 of meer	% meegemaakt
Niet stedelijk (n=36)	61%	14%	25%	39%
Weinig stedelijk (n=55)	58%	9%	33%	42%
Matig stedelijk (n=30)	47%	13%	40%	53%
(Zeer) sterk stedelijk (n=31)	42%	10%	48%	58%
<i>Bevolkingsomvang</i>				
Minder dan 20.000 (n=43)	56%	14%	30%	44%
20.000-49.999 (n=78)	50%	14%	36%	50%
50.000 of meer (n=31)	58%	0%	42%	42%
Totaal	53%	11%	36%	47%



Tabel B6.3 – Perceptie van ontwikkeling aantal gevallen van bedreiging/intimidatie in 2015-2019

Aantal gevallen van bedreiging / intimidatie naar stedelijkheid en omvang gemeente

BEDREIGING			
<i>Stedelijkheid</i>		Ontwikkeling	
		Afgenomen	Gelijk gebleven Toegenomen
Niet stedelijk (n=21)	24%	62%	14%
Weinig stedelijk (n=30)	13%	67%	20%
Matig stedelijk (n=21)	5%	71%	24%
(Zeer) sterk stedelijk (n=21)	24%	48%	29%
Bevolkingsomvang			
Minder dan 20.000 (n=25)	16%	56%	28%
20.000-49.999 (n=46)	15%	63%	22%
50.000 of meer (n=22)	18%	68%	14%
Totaal	16%	62%	22%
INTIMIDATIE			
<i>Stedelijkheid</i>		Ontwikkeling	
		Afgenomen	Gelijk gebleven Toegenomen
Niet stedelijk (n=21)	19%	67%	14%
Weinig stedelijk (n=36)	11%	64%	25%
Matig stedelijk (n=21)	14%	62%	24%
(Zeer) sterk stedelijk (n=23)	17%	43%	39%
Bevolkingsomvang			
Minder dan 20.000 (n=26)	19%	46%	35%
20.000-49.999 (n=50)	14%	66%	20%
50.000 of meer (n=25)	12%	60%	28%
Totaal	15%	59%	26%



Strafrechtelijke reactie

Tabel B6.4 – Bron van agressie

Tussen haakjes () het aantal gevallen

	Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
vooral een uiting van ongenoegen over een bepaalde situatie of organisatie, zonder specifiek gericht te zijn op u als persoon?	17%	36%
vooral een uiting van oplopende emoties c.q. frustratie?	38%	33%
vooral een uiting van ongerichte, onvoorspelbare agressie door personen met verward gedrag en/of verslaafde personen?	14%	7%
bewust gebruikt om een bepaald doel te bereiken?	30%	18%
weet niet	1%	6%
Totaal	100%	100%

Tabel B6.5 – Identiteit van de dader(s)

Tussen haakjes () het aantal gevallen

	Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
Identiteit van vermoedelijke dader(s) bekend	83%	71%
Identiteit van vermoedelijke dader(s) niet bekend, maar er waren wel vermoedens over de hoek/groep waar bedreiging/intimidatie vandaan kwam	7%	19%
Identiteit van vermoedelijke dader(s) niet bekend	8%	4%
Weet niet meer	2%	6%
Totaal	100%	100%

Tabel B6.6 – Aangifte

Tussen haakjes () het aantal gevallen

	Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
Wel aangifte gedaan	34%	11%
Geen aangifte gedaan	65%	81%
Weet niet (meer) of er aangifte is gedaan	1%	8%
Totaal	100%	100%



Tabel B6.7 – Aanhouding

Tussen haakjes () het aantal gevallen

	Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
Wel een aanhouding geweest	24%	5%
Geen aanhouding geweest	73%	81%
Weet niet (meer) of er een aanhouding is geweest	3%	14%
Totaal	100%	100%

Tabel B6.8 – Vervolg door het OM

Tussen haakjes () het aantal gevallen

	Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
Er is een verdachte vervolgd	17%	12%
Er is geen vervolging geweest	80%	79%
Weet niet (meer) of er een vervolging is geweest	3%	9%
Totaal	100%	100%

Tabel B6.9 – Veroordeling

Tussen haakjes () het aantal gevallen

	Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
Er is een veroordeling geweest	11%	4%
Geen veroordeling geweest	83%	84%
Weet niet (meer) of er een veroordeling is geweest	6%	12%
Totaal	100%	100%

Tabel B6.10 – Mediation of schikking

Tussen haakjes () het aantal gevallen

	Bedreiging (127)	Intimidatie (247)
Er is mediation of schikking geweest	9%	1%
Geen mediation of schikking geweest	87%	86%
Weet niet (meer) of er mediation of schikking is geweest	5%	13%
Totaal	100%	100%



I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KvK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl